



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Roberta Rodrigues Marques da Silva

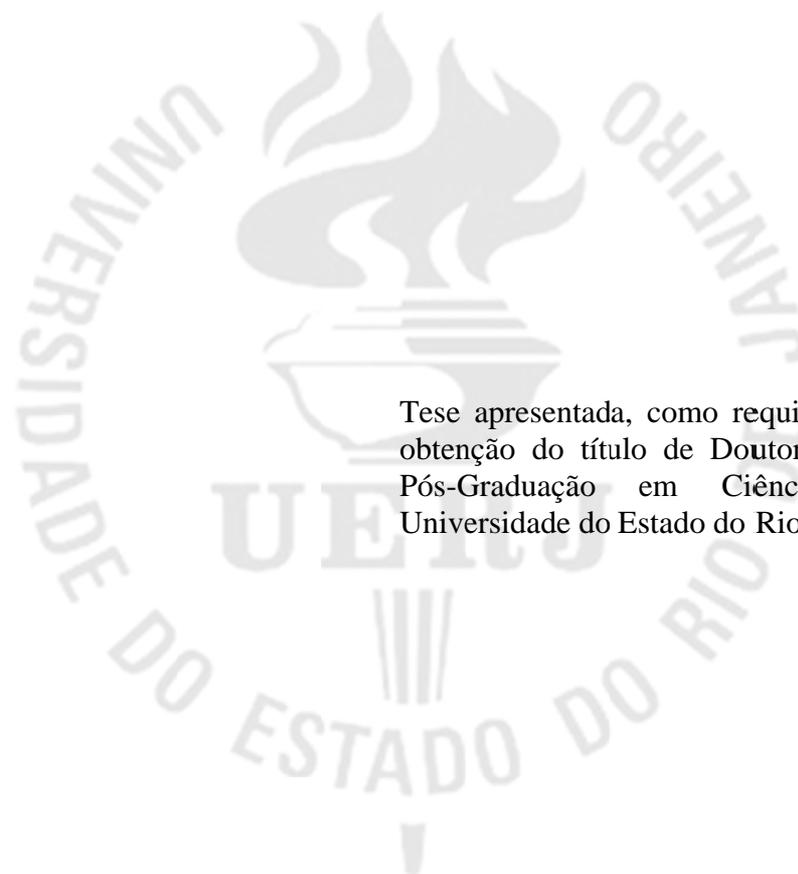
**Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina:
o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno
da agenda tributária**

Rio de Janeiro

2014

Roberta Rodrigues Marques da Silva

**Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina:
o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária**



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

S586	<p>Silva, Roberta Rodrigues Marques da. Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina: o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária / Roberta Rodrigues Marques da Silva. - 2014. 292 f.</p> <p>Orientador: Renato Raul Boschi. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.</p> <p>1. Impostos – Brasil - Teses. 2. Impostos – Argentina – Teses. 3. Ciência Política – Teses. I. Boschi, Renato Raul. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.</p> <p>CDU 378.245</p>
------	--

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Roberta Rodrigues Marques da Silva

**Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina:
o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária**

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 11 de agosto de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^a. Dra. Celina Maria de Souza

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Doutor Flavio Alfredo Gaitán

Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Prof. Doutor Martín Schorr

Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales / Argentina

Rio de Janeiro

2014

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta tese não se concretizaria sem o apoio de muitos, a quem agradeço. Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Renato Boschi: muito além das orientações, ao longo desses mais de quatro anos tive o prazer de participar das discussões enriquecedoras sobre os dilemas enfrentados pelo Brasil e pela América Latina na busca pelo desenvolvimento.

Agradeço também aos professores e colegas pelas contribuições ao longo dos seminários (de projeto e de tese), do laboratório de pesquisas sobre desenvolvimento e na qualificação do projeto de tese. Em particular, devo mencionar a Professora Maria Regina Soares de Lima, que esteve presente, de diferentes formas, desde as etapas iniciais da pesquisa que deu origem à tese. Também devo agradecer à Lara Mesquita, colega no IESP, e ao Danilo Medeiros, do CEBRAP, que gentilmente me cederam o acesso a dados fundamentais para a elaboração desta tese.

Esta tese também só se tornou possível em razão de uma trajetória – ainda curta, é verdade – na vida acadêmica: meus sinceros agradecimentos às minhas orientadoras na iniciação científica, Regina Medeiros, e no mestrado, Maria Antonieta Leopoldi.

Além das contribuições acadêmicas, a torcida da família, das amigas e dos colegas no IESP e na Eletrobras também foi indispensável ao desenvolvimento da pesquisa. Por isso, agradeço especialmente à minha mãe, Tamara, que sempre me incentivou e compreendeu que nem sempre eu poderia deixar a pesquisa de lado e viajar para Belo Horizonte. Agradeço também às minhas amigas, Jamile Neme, Camila Dias, Mariana Baccarini e Marcela Vitarelli; e aos colegas Carlos Pinho, Lisa Biron, Jim Naturesa e Alessandro Biazzi.

Agradeço a todos os funcionários do IESP, sempre solícitos, em especial à Carol Carvalho e à Cristiana Avelar.

Finalmente, agradeço a UERJ e a todos os professores e funcionários que tornaram a transição possível: meus primeiros meses no Iuperj foram marcados pela palavra “crise” – crise esta sempre administrativa e jamais acadêmica. Hoje, não ouço nem mesmo a palavra “transição”: graças aos esforços de todos, concluo meu doutorado, com muito orgulho, no IESP-UERJ.

RESUMO

SILVA, Roberta R.M. *Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina: o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária*. 2014. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Esta tese abordou como temas centrais a capacidade de extração tributária e os conflitos distributivos inerentes ao efetivo exercício da coleta de tributos pelo Estado. Nosso objetivo foi analisar os processos por trás das disputas em torno da tributação no Novo Desenvolvimentismo no Brasil (governos Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010) e na Argentina (governos Néstor Kirchner, 2003-2007, e Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2011), identificando os legados das trajetórias institucionais prévias sobre a formulação de suas agendas tributárias, bem como as estratégias empreendidas pelas coalizões governantes e opositoras para a promoção de mudanças nas instituições tributária. Para tanto, focalizamos o estudo dos conflitos em torno da CPMF, no Brasil, e das retenções às exportações, na Argentina. Sustentamos que a formação de coalizões desenvolvimentistas explica a formatação de consensos em torno do fortalecimento da capacidade de extração tributária e, por conseguinte, da capacidade de investir e de efetuar gastos sociais. As diferenças observadas nas capacidades extrativas no Brasil e na Argentina se explicam, fundamentalmente, pela construção de um duradouro consenso em torno do desenvolvimentismo, no Brasil, em contraste com a trajetória de marcada por disputas em torno das estratégias de desenvolvimento na Argentina. Ademais, a formação de coalizões de sustentação a determinadas agendas tributárias deve ser entendida no marco das disputas em torno da distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes dessas políticas. Por isso, fez-se necessário analisar a articulação das elites econômicas dos dois países na defesa dos seus interesses: embora suas elites empresariais (industriais ou agropecuárias) apresentassem dificuldades históricas na articulação de ação coletiva em favor de agendas positivas, elas foram capazes de articular suas ações em torno de interesses negativos, objetivando obstaculizar políticas tributárias que fossem de encontro aos seus interesses.

Palavras-chave: Novo Desenvolvimentismo. Tributação. Coalizões. Brasil. Argentina.

ABSTRACT

SILVA, Roberta R.M. *Institutions, interests and taxation in Brazil and Argentina: New Developmentalism and the conflicts around the taxation agenda*. 2014. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This thesis addressed as central themes state tax capacity and distributive conflicts inherent to the effective tax collection. We aimed at analyzing the processes behind disputes over taxation in the New Developmentalist phase in Brazil (Luiz Inácio Lula da Silva government, 2003-2010) and Argentina (Néstor Kirchner, 2003-2007, and Cristina Fernández de Kirchner administrations, 2007-2011), identifying the impacts from previous institutional path legacies on the definition of their tax agendas, as well as the strategies adopted by ruling and opposing coalitions to promote changes in tax institutions. We focused our analysis on the conflicts around CPMF, in Brazil, and *retenciones* on exports, in Argentina. We argued that the emergence of developmentalist coalitions explains the construction of consensus around strengthening state capacity to raise taxes and thus the capacity to invest and promote social expenditures. The observed differences in tax capacity in Brazil and Argentina are explained, fundamentally, by the maintenance of a long-term consensus around developmentalism in Brazil, in contrast to a trajectory characterized by disputes around development strategies in Argentina. Furthermore, the building of coalitions that support particular tax agendas must be understood in the context of disputes around the distribution of costs and benefits associated to these policies. Therefore, we analyzed both countries' economic elites' articulation in the defense of their interests: even though Brazilian and Argentine business elites (industrial or agricultural) present historical difficulties in promoting collective action for positive agendas, they are capable of organizing their actions around negative interests, aiming to hinder tax policies that were against their interests.

Keywords: New Developmentalism. Taxation. Coalitions. Brazil. Argentina.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Constituição de 1891 – Competências Tributárias.....	84
Quadro 2 –	Constituição de 1934 – Competências Tributárias.....	87
Quadro 3 –	Constituição de 1946 – Competências Tributárias.....	90
Quadro 4 –	Constituição de 1967 – Modificações na base tributária	95
Quadro 5 –	Constituição de 1967 – Competências Tributárias.....	96
Quadro 6 –	Constituição de 1988 – Competências Tributárias.....	106
Quadro 7 –	Mudanças no federalismo fiscal – Governo Justo (jan.1932-jan.1938).	144
Quadro 8 –	Mudanças no federalismo fiscal – Governos Ramírez/Farrell (jun. 1943-jun.1946).....	146
Quadro 9 –	Mudanças no federalismo fiscal – Governo Perón (jun.1946-set.1955)	151
Quadro 10 –	Mudanças no federalismo fiscal – Governo Frondizi (mar.1962-jul.1963)	155
Quadro 11 –	Mudanças no federalismo fiscal – Illia (jul.1963-jun.1966).....	158
Quadro 12 –	Mudanças no federalismo fiscal – Onganía (jun.1966-jun.1970).....	159
Quadro 13 –	Mudanças no federalismo fiscal – Lanusse (fev.1971-maio 1973).....	162
Quadro 14 –	Mudanças no federalismo fiscal – J. Perón / I. Perón (out. 1973-mar.1976)	165
Quadro 15 –	Mudanças no federalismo fiscal – Videla / Viola (mar.1976-dez.1981).....	168
Quadro 16 –	Mudanças no federalismo fiscal – Alfonsín (dez.1983-jul.1989).....	172
Quadro 17 –	Mudanças no federalismo fiscal – Menem (jul.1989-dez.1999).....	177
Quadro 18 –	Mudanças no federalismo fiscal – De la Rúa (dez.1999-dez.2001).....	182
Quadro 19 –	Mudanças no federalismo fiscal – Duhalde (jan.2002-maio 2003)	186
Quadro 20 –	Mudanças no federalismo fiscal – Néstor Kirchner e Cristina Fernández, primeiro governo (maio 2003-dez.2007)	191
Quadro 21 –	Desenvolvimento e capacidade tributária no Brasil e na Argentina	264

Quadro 22 –	Capacidade de extração tributária no Brasil e na Argentina: variáveis intervenientes	266
-------------	---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Carga Tributária Brasil-Argentina	27
Gráfico 2 –	Brasil – Carga Tributária – 1947-2009	76
Gráfico 3 –	Brasil – Carga Tributária – 1970-1979	99
Gráfico 4 –	Argentina – Carga Tributária – 1947-2011	131
Gráfico 5 –	Recursos Tributários do Governo Nacional (% do total arrecadado) – 1865-1930	142
Gráfico 6 –	Arrecadação de impostos sobre rendimentos, lucros e ganhos de capital (% PIB) – 1931-2004.....	149
Gráfico 7 –	Arrecadação de impostos sobre rendimentos, lucros e ganhos de capital (%arrecadação total) – 1931-2004.....	149
Gráfico 8 –	Arrecadação nacional por tipo de tributo, por década (% PIB) – 1932-2001	174
Gráfico 9 –	Arrecadação nacional por tipo de tributo, por década (% arrecadação total) – 1932-2001	175
Gráfico 10 –	Votação da PEC 40/1996, por partido – Senado Federal – 1995.....	204
Gráfico 11 –	Votação da PEC 256/1995, por partido – Câmara dos Deputados – 1996.....	204
Gráfico 12 –	Ministério da Saúde – Execução do gasto total por fonte de recursos – 1995-2011	207
Gráfico 13 –	Votação da PEC 34/1998, por partido – Senado Federal – 1999.....	209
Gráfico 14 –	Votação da PEC 637/1999, por partido – Câmara dos Deputados – 1999.....	209
Gráfico 15 –	Votação da PEC 407/2001, por partido – Câmara dos Deputados – 2002.....	212
Gráfico 16 –	Votação da PEC 18/2002 – Senado Federal, por partido – 2002.....	213
Gráfico 17 –	Votação da PEC 41/2003 – Câmara dos Deputados, por partido – 2003.....	215
Gráfico 18 –	Votação da PEC 74/2003 – Senado Federal, por partido – 2003.....	216
Gráfico 19 –	Votação da PEC 558/2006 – Câmara dos Deputados, por partido – 2007.....	221
Gráfico 20 –	Destino das receitas oriundas da arrecadação da CPMF – 1997-2007 .	224
Gráfico 21 –	Votação da PEC 89/2007 – Senado Federal – 2007	225

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Composição da Arrecadação Federal (em %) – 1923-1930.....	84
Tabela 2 –	Composição da Arrecadação Federal (em %) – 1935-1945 (anos selecionados).....	89
Tabela 3 –	Arrecadação própria e receita disponível, por nível da federação (em %) – 1960-1975 (anos selecionados).....	97
Tabela 4 –	Arrecadação dos principais tributos (% do PIB) – 1986-1994	111
Tabela 5 –	Arrecadação dos principais tributos (% do PIB) – 1995-2002	119
Tabela 6 –	Arrecadação dos principais tributos (% do PIB) – 2003-2010	124
Tabela 7 –	Alíquotas aplicadas às exportações agropecuárias – 2007.....	245
Tabela 8 –	Soja – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008.....	246
Tabela 9 –	Girassol – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008	247
Tabela 10 –	Milho – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008.....	247
Tabela 11 –	Trigo – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008.....	247
Tabela 12 –	Votação das retenções móveis, por bloco – Câmara dos Deputados – 2008.....	252
Tabela 13 –	Votação das retenções móveis, por bloco – Senado – 2008	253

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIMAQ –	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos
ABDF –	Associação Brasileira de Direito Financeiro
ABONG –	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
Abrasse –	Ação Brasileira de Apoio ao Setor de Serviços
ACIEL –	Acción Coordinadora de las Instituciones Empresariales Libres
AEA –	Asociación Empresaria Argentina
AFIP –	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP –	Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ARI –	Afirmación para una República Igualitaria
ATNs –	Aportes do Tesouro Nacional
CAC –	Cámara Argentina de Comercio
CDES –	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CIDE Combustíveis –	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis
CERF –	Comissão Executiva para a Reforma Fiscal
CGE –	Confederación General Económica
CGT –	Confederación General del Trabajo (Argentina)
CGT –	Confederação Geral dos Trabalhadores (Brasil)
CMEs –	Coordinated Market Economies
CNBB –	Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNC –	Confederação Nacional do Comércio
CNI –	Confederação Nacional das Indústrias
CNIF –	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNT –	Confederação Nacional do Transporte

COFINS –	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ –	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONTAG –	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPMF –	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRA –	Confederaciones Rurales Argentinas
CRETAD –	Comissão de Reforma Tributária e Administrativa
CTA –	Central de Trabajadores de la Argentina
CSLL –	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSTOF –	Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
CUT –	Central Única dos Trabalhadores
DASP –	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEM –	Democratas (partido)
DGI –	Dirección General Impositiva
DGFN –	Direção Geral da Fazenda Nacional
DNUs –	Decretos de Necesidad y Urgencia
DRU –	Desvinculação de Receitas da União
FAT –	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FE –	Fundo Especial
FEF –	Fundo de Estabilização Fiscal
FER –	Fundo de Equalização de Receitas
FEBRABAN –	Federação Nacional dos Bancos
FIESP –	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINSOCIAL –	Fundo de Investimento Social
FMI –	Fundo Monetário Internacional
FNDR –	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNS –	Fundo Nacional de Saúde
FPAS –	Fundo de Previdência e Assistência Social
FPE –	Fundo de Participação dos Estados
FPM –	Fundo de Participação dos Municípios
Frepaso –	Frente País Solidário
FSE –	Fundo Social de Emergência
HMEs –	Hierarchical Market Economies
IASP –	Instituto de Advogados de São Paulo
IEDI –	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
ICM –	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias realizadas por produtores, industriais e comerciantes
ICMS –	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IE –	Imposto sobre exportações
IGF –	Imposto sobre grandes fortunas
II –	Imposto sobre importações
INAMPS –	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INTA –	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IOF –	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros
IPI –	Imposto sobre produtos industrializados
IPMF –	Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
IPTU –	Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
IPVA –	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR –	Imposto de renda
IRPF –	Imposto de renda de pessoa física
IRPJ –	Imposto de renda de pessoa jurídica

ISC –	Imposto sobre serviços de comunicação
ISI –	Industrialização por substituição de importações
ISOF –	Imposto sobre operações financeiras
ISS –	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ISTR –	Imposto sobre serviços de transporte
ITBI –	Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
ITCD –	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> ou doação
ITR –	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
IULC –	Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes
IUEE –	Imposto único sobre energia elétrica
IUM –	Imposto único sobre minerais
IVA –	Imposto sobre valor agregado
IVA-F –	Imposto sobre valor agregado federal
IVC –	Imposto de venda e consignações
IVV –	Imposto sobre vendas a varejo
IVVC –	Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
LMEs –	Liberal Market Economies
MST –	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
NMEs –	Network Market Economies
PEA –	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2020)
ONCCA –	Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario
OSS –	Orçamento da Seguridade Social
PAEG –	Plano de Ação Econômica do Governo
PAC –	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP –	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIN –	Programa de Integração Nacional
PIS –	Programa de Integração Social
PJ –	Partido Justicialista
PNBE –	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PND –	Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico
PSDB –	Partido da Social Democracia Brasileira
PROER –	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
Proterra –	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste
PFL –	Partido da Frente Liberal
PT –	Partido dos Trabalhadores
Recrear –	Recrear para el Crecimiento
SAGPyA –	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SIMPLES –	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno Porte
SINPAS –	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SRA –	Sociedad Rural Argentina
SRF –	Secretaria da Receita Federal
SRFB –	Secretaria da Receita Federal Brasileira
Sudam –	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene –	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UCR –	Unión Cívica Radical
UIA –	Unión Industrial Argentina
VoC –	Varieties of Capitalism / Variedades de Capitalismo
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL E NA ARGENTINA	40
1.1	O Novo Desenvolvimentismo no debate acadêmico	44
1.1.1	<u>Os intelectuais brasileiros e o Novo Desenvolvimentismo</u>	46
1.1.2	<u>Os intelectuais argentinos e o Novo Desenvolvimentismo</u>	52
1.2	O Novo Desenvolvimentismo na esfera política: consensos e dissensos	54
1.2.1	<u>As estratégias de desenvolvimento no governo Lula (2003-2010): continuidades, rupturas e inovações</u>	55
1.2.2	<u>As estratégias de desenvolvimento nos governos Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011): crise, inflexão e crescimento</u>	63
1.3	Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: aproximações e particularidades	71
2	A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL	76
2.1	A República Velha	83
2.2	O governo Vargas e a industrialização insipiente	85
2.3	O interregno democrático	89
2.4	O Regime Militar, o desenvolvimentismo e a reforma tributária	93
2.5	A Constituição de 1988 e seus legados	101
2.6	O governo Fernando Henrique Cardoso: entre a ampla reforma e as mudanças incrementais	111
2.7	As discussões em torno da reforma tributária no governo Lula	119
2.8	Conclusões do capítulo	125
3	A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA TRIBUTAÇÃO NA ARGENTINA ..	130
3.1	A Belle Époque Argentina: apogeu e crise do modelo agroexportador	135
3.2	A década de 30 e a industrialização incipiente	141
3.3	O primeiro e o segundo governo Perón: o desenvolvimentismo entre a industrialização e a inclusão social	145
3.4	O desenvolvimentismo sobre novas bases: Frondizi, Illia e a “Revolução Argentina”	152

3.5	O terceiro governo peronista: instabilidade política, crise econômica e um ensaio de reforma	162
3.6	O Regime Militar: repressão, desindustrialização e colapso	165
3.7	O governo Alfonsín: transição política, crise econômica e impasse federativo	169
3.8	A agenda neoliberal nos governos Menem e De la Rúa: da simplificação à “improvisação” tributária	172
3.9	A política tributária do novo desenvolvimentismo: os governos Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner	183
3.10	Conclusões do capítulo	192
4	EMPRESARIADO INDUSTRIAL E PARTIDOS DE OPOSIÇÃO CONTRA A CPMF NO BRASIL: UMA COALIZÃO DE OCASIÃO	197
4.1	As razões do estabelecimento da CPMF: a instituição do SUS e o problema sub-financiamento da saúde pública no Brasil	199
4.2	A trajetória da CPMF: instituição e prorrogações	202
4.2.1	<u>A criação da CPMF: votações e discussões em plenário</u>	203
4.2.2	<u>As prorrogações da CPMF no governo Cardoso: votações e discussões em plenário</u>	208
4.2.3	<u>A prorrogação da CPMF no governo Lula</u>	214
4.2.4	<u>A derrubada da CPMF</u>	218
4.3	Conclusões do Capítulo	226
5	EMPRESARIADO RURAL VERSUS GOVERNO NA QUESTÃO DAS RETENÇÕES NA ARGENTINA A CONJUNTURA E O PROCESSAMENTO INSTITUCIONAL DO CONFLITO	229
5.1	As transformações do setor agropecuário argentino	232
5.2	As transformações nas relações Estado/atores sociais na década de 90	238
5.3	As retenções às exportações no centro da agenda novo-desenvolvimentista..	242
5.3.1	<u>As retenções móveis e a emergência de uma coalizão opositora</u>	246
5.3.2	<u>Retenções e política setorial após o conflito: recomposição institucional e desarticulação da coalizão opositora</u>	254
5.4	Conclusões do capítulo	256
	CONCLUSÕES	260
	REFERÊNCIAS	274

INTRODUÇÃO

As trajetórias de Brasil e Argentina, os países com as maiores economias na América do Sul, são objeto de frequente comparação (BALESTRO, 2012; BOSCHI; GAITÁN, 2010). Suas trajetórias progressivas foram marcadas por estratégias desenvolvimentistas coordenadas pelo Estado, que promoveram políticas voltadas para a industrialização substitutiva de importações. Não obstante a importância do papel estratégico do Estado na articulação com os atores sociais (e seus interesses organizados), cumpre salientar a existência de particularidades nas trajetórias dos dois países, marcadas por papéis diferenciados exercidos por coalizões e instituições na definição das suas estratégias de desenvolvimento (BOSCHI; GAITÁN, 2010).

Essas particularidades institucionais ajudam a explicar também as diferenças observadas na década de 90, quando Brasil e Argentina passaram por uma etapa de promoção de reformas estruturais de orientação pró-mercado. Nesse período, o Estado Brasileiro manteve papel importante na articulação das reformas e na regulação das novas modalidades de coordenação, não inteiramente transferidas ao mercado. Na Argentina, em contraposição, o Estado se absteve, deliberadamente, da articulação dos interesses organizados. De fato, o Estado organizou o processo reformista, no qual foram cristalizados privilégios que redundaram na formação de monopólios e oligopólios não adequadamente combatidos no momento subsequente às reformas, quando se pretendeu estabelecer uma modalidade de coordenação via mercado. Estas diferenças nas trajetórias institucionais dos dois países voltaram a se expressar na etapa novo-desenvolvimentista, inaugurada nos anos 2000, quando houve uma tentativa – mais ou menos bem-sucedida – de redefinição do papel do Estado na articulação de políticas de desenvolvimento.

As particularidades assinaladas nas trajetórias institucionais de Brasil e Argentina produziram implicações na formatação das suas estratégias de desenvolvimento capitalista e de suas diversas políticas públicas. A existência de arranjos institucionais específicos, no marco do papel preponderante do Estado na articulação dos interesses organizados, influenciou decisivamente o modo de organização da ação coletiva (na construção de coalizões) e o conflito distributivo em torno das políticas públicas.

Nesta tese, nos ocupamos da discussão em torno do tema da *tributação* nos dois países, focalizando os conflitos distributivos em torno da arrecadação impositiva. O tema da

repartição das receitas (isto é, dos gastos públicos) será abordado somente na medida em que esta afeta o conflito distributivo em torno da tributação. Nosso objetivo é analisar a forma como os governos Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2003-2010), e Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), na Argentina, responderam à organização dos interesses dos atores sociais em torno de intentos de tributação, no contexto da construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista. Para tanto, analisaremos as trajetórias da tributação no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada. Dois casos centrais no conflito distributivo em torno da tributação no período recente serão objeto de estudo: no caso brasileiro, será estudado o processo por trás da derrubada da CPMF, no Senado, ocorrida no marco da articulação entre o empresariado (Fiesp e CNI) e bancadas parlamentares opositoras, contando ainda com o voto indisciplinado da bancada de partidos integrantes da base governista. No caso argentino, será analisado o conflito em torno das retenções sobre as exportações de *commodities* agrícolas, com ênfase para a articulação entre as entidades representativas dos produtores rurais (SRA, CRA, CONINAGRO e FAA) contra as chamadas retenções móveis, processo que culminou na derrubada da sua cobrança no Senado.

Argumentamos que a emergência de coalizões de apoio a uma estratégia desenvolvimentista no Brasil – consenso este que perpassou governos autoritários e democráticos – permitiu que fosse formado um consenso em torno do fortalecimento da sua capacidade de extração tributária. Já na década de 60, a carga tributária brasileira passava de 20% do PIB, feito possível a partir da aprovação de uma reforma que modernizou o sistema impositivo. Por conseguinte, o governo pôde ampliar sua capacidade de investimento, forjando as condições necessárias para o impulso à industrialização. O fortalecimento da capacidade de tributar permitiu que outros instrumentos – emissão de moeda e contração de dívida, os quais produziam efeitos deletérios para as contas públicas – deixassem de ocupar o lugar central na promoção da industrialização. Recentemente, a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a capacidade de extração de tributos também serviu como base para a ampliação dos gastos sociais, no contexto da emergência de uma estratégia novo-desenvolvimentista, os quais haviam sido relegados a um plano marginal nos períodos predecessores.

Na Argentina, em contraposição, a trajetória marcada por sucessivas crises institucionais, lado a lado à polarização entre peronismo e “anti-peronismo”, inviabilizou a formação de um consenso duradouro em torno do desenvolvimentismo. Como resultado, as estratégias econômicas escolhidas possuíam vida curta, sendo substituídas pelas coalizões de

ocasião. Isto explica, em grande medida, as sucessivas crises econômicas experimentadas pelo país ao longo do século XX. Na ausência de um consenso em torno do desenvolvimentismo, ademais, não havia espaço para a discussão de uma reforma impositiva voltada para a ampliação da capacidade de extração tributária e do investimento. Somente a partir da etapa novo-desenvolvimentista, passou-se a observar uma inflexão na relação tributação/PIB, que se ampliou significativamente. Embora os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner não tenham articulado uma ampla coalizão de apoio ao Novo Desenvolvimentismo, a fragmentação dos partidos opositores permitiu a estes governos articularem uma estratégia orientada para a ampliação da capacidade de extração tributária – mesmo na ausência de uma proposta de reforma impositiva apresentada ao Congresso – e dos investimentos e gastos públicos, voltados sobretudo para a promoção de políticas de transferência de renda e para a formação de uma rede de incentivos e subsídios à produção industrial e aos serviços.

Nesta tese, sustentamos que há uma relação entre a emergência de coalizões desenvolvimentistas e a formação de consensos em torno da ampliação da capacidade de extração tributária e, por conseguinte, da capacidade promover investimentos e gastos sociais. Ao longo da trajetória de Brasil e Argentina, porém, nem sempre se observou a relação direta entre coalizões desenvolvimentistas / fortalecimento da capacidade extrativa / ampliação de investimentos e gastos. Entre a variável independente e a variável dependente proposta no nosso modelo de análise, observam-se também diferentes variáveis intervenientes: o federalismo fiscal, as capacidades burocráticas, os efeitos de trajetória e as estratégias adotadas ao longo dos processos de negociação e decisão acerca de reformas tributárias são dimensões relevantes, que serão consideradas na explicação sobre as variações observadas ao longo das trajetórias dos dois países.

Nossa ênfase na formação de consensos em torno do desenvolvimentismo na explicação do fortalecimento da capacidade de extração tributária supõe que consensos e conflitos são partes integrantes de um mesmo processo político. A formação de coalizões de sustentação a políticas tributárias deve ser entendida no marco das disputas em torno da distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes dessas políticas. Nesse sentido, é necessário compreender a articulação das elites econômicas de Brasil e Argentina na defesa dos seus interesses. Argumentamos que, embora as elites empresariais (industriais ou agropecuárias) apresentem dificuldades históricas na articulação de ação coletiva em favor de agendas positivas, elas são capazes de articularem suas ações em torno de interesses negativos, objetivando obstaculizar políticas tributárias que vão de encontro aos seus

interesses. Nesta tese, focalizaremos os conflitos em torno das propostas de política tributária apresentadas no âmbito do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina.

Sustentamos que a forma como os governos brasileiro e argentino responderam à organização dos interesses destes atores sociais em torno de intentos de tributação é explicada pelas: (i) restrições impostas pelas trajetórias institucionais pregressas sobre a formatação da agenda tributária; (ii) pelas estratégias dos governos para a promoção da mudança institucional, no sentido da construção de uma coalizão ampla ou restrita em apoio a uma política tributária funcional à estratégia novo-desenvolvimentista adotada; (iii) pelas estratégias seguidas por grupos opositoristas para amalgamar o apoio de setores descontentes contra a política tributária. Em consonância com os debates presentes na literatura do institucionalismo histórico, defendemos que a dinâmica do conflito distributivo em torno da tributação no Brasil e na Argentina responde tanto às restrições impostas pelas trajetórias institucionais como também às estratégias adotadas pelas diferentes coalizões na busca pela promoção da mudança institucional.

As trajetórias pregressas conferiram diferentes graus de autonomia para os governos na definição da agenda pública de Brasil e Argentina. No Brasil, embora o Poder Executivo possua a prerrogativa constitucional de controle da agenda legislativa em temas diversos (inclusive tributários), essa definição depende de negociações no marco do presidencialismo de coalizão, o que Limongi e Figueiredo denominam “agenda da maioria” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). Sustentamos nesta tese que o governo federal atrelou suas estratégias em torno da reforma tributária à necessidade de formação de um consenso que conciliasse os diferentes interesses federativos, o que obstaculizou a formação de uma agenda tributária voltada para o incentivo ao investimento produtivo e a inclusão social, cerne do Novo Desenvolvimentismo. Essa estratégia levou ao fracasso das propostas de reforma tributária, criando incentivos para o alinhamento *ad hoc* entre o empresariado e bancadas parlamentares de oposição para a derrubada da CPMF. Cumpre salientar que estes atores não pretendiam articular uma agenda alternativa ao Novo Desenvolvimentismo – que, aliás, possuía diversos pontos que iam ao encontro dos interesses do empresariado industrial – ou mesmo de uma proposta comum em defesa da reforma tributária. Nesse sentido, tão logo a CPMF foi derrubada no Senado, essa coalizão opositora esvaiu-se.

Na Argentina, os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner aproveitaram-se do contexto de fragmentação partidária que emergiu a partir da crise de 2001 para se insularem das pressões externas, inclusive daquelas advindas dos atores institucionais (bancadas parlamentares e governadores provinciais). Adotaram, ademais, uma estratégia

novo-desenvolvimentista baseada em mudanças virtualmente restritas à política econômica¹, em um processo marcado por ambiguidades no resgate das capacidades estatais e pela ausência de esforços voltados para o fortalecimento das instituições. Por conseguinte, o lócus de interlocução entre o Estado e os atores sociais, interrompido desde o período neoliberal, foi objeto de rearticulação assimétrica², sendo mantido o alijamento do empresariado rural do processo deliberativo. Essa estratégia de insulamento conduziu a um cenário de polarização, no qual emergiu a mobilização de grupos adversários na formatação de uma coalizão integrada por diferentes entidades representativas do setor rural, governadores e parlamentares, incluindo aí alguns até então pertencentes à coalizão governista. Essa coalizão oposicionista, porém, foi formada a partir da defesa de interesses negativos – isto é, contra a cobrança das retenções às exportações e a concentração de receitas tributárias no Executivo Nacional. Esses atores não buscaram, pois, articular uma coalizão societal ampla, que apresentasse uma proposta abrangente de reforma tributária, atendo-se à defesa de seus interesses imediatos nos temas da política impositiva. Consequentemente, a definição da agenda tributária manteve-se concentrada nos círculos restritos do Executivo Nacional.

O objeto desta tese se insere no marco mais amplo das discussões em torno da tributação na literatura da Ciência Política. Antes de procedermos à exposição do marco analítico da tese, cumpre dedicar alguns parágrafos à apresentação destas contribuições.

A tributação na literatura da Ciência Política

A capacidade de extração tributária³ de um Estado ajuda a explicar sua capacidade de execução de políticas públicas. É verdade que níveis elevados de arrecadação não levam,

¹ Política cambial, fiscal e monetária.

² De fato, os sindicatos voltaram a participar do Conselho do Salário Mínimo, que havia sido desarticulado na década de 90 (DELAMATTA, 2008). Por outro lado, permaneceu a inexistência de um lócus institucional de articulação entre o Estado as entidades representativas do empresariado industrial e agrário.

³ “Os distintos sistemas tributários nacionais contam com três grandes fontes de arrecadação tributária: os impostos, as taxas e as contribuições. Os impostos são um instrumento de arrecadação destinado a financiar os encargos gerais devido pelo Estado à sociedade. Não há obrigatoriedade de retribuição ou contraprestação direta de serviços. As taxas, ao contrário dos impostos, são cobradas em razão da prestação de serviços individualizados, isto é, representam a contrapartida de serviços públicos específicos e divisíveis. Já as contribuições obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando o tributo foi criado. Isto é, sua instituição deve atender a uma finalidade específica.” (ARAÚJO, 2005, p.05).

necessariamente, à maior efetividade das políticas públicas, tampouco à maior equidade. O inverso, sim, é verdadeiro: Estados com baixa capacidade de extração tributária⁴ dificilmente poderão prover políticas públicas adequadas às suas sociedades, particularmente aquelas associadas ao bem-estar social.

Do ponto de vista da Economia, é desejável que um país possua uma estrutura tributária coerente com seu modelo de desenvolvimento⁵. O funcionalismo, porém, não é característica da Política. Modelos de desenvolvimento e políticas tributárias requerem a formação de coalizões de sustentação, cujos interesses encontram-se em disputa e, por isso, configuram-se de modo distinto nas diferentes arenas. Os compromissos políticos em torno de um modelo de desenvolvimento não conduzem, necessariamente, à formação de consensos em torno de reformas tributárias. Interesses particulares – setoriais ou federativos – produzem impactos sobre a política tributária, que podem ou não ir ao encontro dos modelos de desenvolvimento adotados.

Na literatura da Ciência Política, dois aspectos centrais inter-relacionados ocupam o centro das discussões em torno da tributação: (i) os eventos históricos que forjaram a capacidade de extração tributária pelo Estado, sejam nos países europeus (TILLY, 1990), sejam nos países latino-americanos (CENTENO, 1997; CENTENO, 2002); (ii) as variedades institucionais observadas entre os diversos países, que ajudam a explicar não somente as eventuais diferenças nas capacidades de extração impositiva (CHEIBUB, 1998), como também a distribuição dos custos e benefícios da tributação entre os atores sociais (STEINMO, 1989).

Em trabalho seminal, Tilly busca identificar os processos de formação dos Estados europeus modernos – os Estados Nacionais –, a partir de uma cuidadosa análise histórica. Ele argumenta que a formação dos Estados Nacionais europeus, na sequência da fragmentação dos impérios até então existentes, decorreu da necessidade de reunir os recursos necessários ao sucesso nas guerras travadas contra os inimigos externos. Os custos crescentes associados aos empreendimentos bélicos levaram o Estado a abandonar o financiamento de milícias pagas – que elevavam o seu endividamento e revelavam-se arriscadas em razão do comportamento imprevisível dos milicianos –, recrutando seus cidadãos para a formação de

⁴ Vale mencionar que o indicador da carga tributária bruta não é adequado para explicar a capacidade de gasto público, haja vista a existência de devoluções quase imediatas na forma de pagamento de juros da dívida, subsídios e incentivos às empresas e pagamento de aposentadorias e pensões. Nesse sentido, a compreensão da capacidade de gasto do Estado depende da sua carga tributária líquida (POCHMANN, 2008).

⁵ Do ponto de vista histórico, a compreensão que os tributos devam servir aos propósitos da racionalidade econômica, indo além do cumprimento de objetivos meramente arrecadatórios, é recente, remontando, no Brasil, a meados do século XX.

exércitos. O financiamento da guerra passou a depender, progressivamente, da formação de aparatos burocráticos centralizados capazes de extrair tributos da população em um determinado território. Naturalmente, estes processos – o recrutamento de homens para as Forças Armadas e o pagamento de tributos – não decorriam de ações voluntárias, descansando na capacidade de coerção e regulação, pelo Estado, dos movimentos e atividades em seu território. Os Estados que melhor desempenharam o monopólio do controle e coerção também foram aqueles que melhor organizaram seus Exércitos, sendo os vencedores nas guerras de formação dos Estados Nacionais (TILLY, 1990).

Centeno, tomando como referência o arcabouço analítico desenvolvido por Tilly, busca compreender os processos de formação do Estado Nacional na América Latina. Ao contrário dos Estados europeus, os Estados latino-americanos não atravessaram longos períodos de guerra com os países vizinhos e, ademais, caracterizam-se pela presença de débeis aparatos impositivos, que garantem somente baixos níveis de extração tributária. Os principais conflitos enfrentados pelos Estados latino-americanos no século XIX diziam respeito a disputas regionais internas, e não a ameaças oriundas do exterior. Estes conflitos civis geralmente não eram resolvidos em favor de um ou outro lado, apenas exacerbando o contexto de tensão preexistente internamente. O medo do inimigo interno, ademais, inibiu a formação de uma autoridade central, incluindo aí a capacidade de formação de aparatos burocráticos centralizados. As guerras com os países vizinhos, por sua vez, ocorreram geralmente em períodos que antecederam a formação de qualquer sentido comum de Nação (CENTENO, 2002).

Em razão dos fatores elencados, o autor argumenta que:

A resposta fiscal às necessidades militares não pôde ser alcançada através da ampliação da capacidade administrativa, uma vez que esta era praticamente inexistente. Os tipos de guerra ocorridos e a limitada capacidade organizacional do Estado impediu a mobilização maciça. Em vez disso, a profissionalização das Forças Armadas ocorrida depois da década de 1890 produziu exércitos isolados, pequenos e relativamente privilegiados. Devido à ausência de um sentido comum de nação, ameaças externas frequentemente agravaram as divisões domésticas. Essas ameaças produziram elites divididas e isoladas, que geralmente excluía a maioria no marco da ausência de um sentido de cidadania. Os resultados da guerra no continente foram geralmente negativos, uma vez que, em sua maioria, resultaram em endividamento, colapso econômico e caos político. Quando houve algum efeito econômico positivo, este de modo geral assumiu a forma de provisão de novas ‘rendas’ para o Estado, sem forçá-lo a fazer nada além do que já vinha realizando. Resultados políticos positivos, como a maior centralização, foram geralmente acompanhados por governos autoritários e raramente havia alguma elevação paralela da participação popular (CENTENO, 2002, p.266. Tradução nossa)⁶.

⁶ O texto em língua estrangeira é: “The fiscal response to military needs could not be met through an expanded administrative capacity, as one barely existed. The kinds of wars fought and the same limited state organizational

Ao contrário do ocorrido na Europa, os Estados Nacionais latino-americanos não foram formados pela guerra. Como consequência, não foram formados aparatos arrecadatórios centralizados, capazes de garantir a capacidade de extração tributária pelos seus respectivos governos centrais. Adicionalmente, o fato de suas economias dependerem da exportação de *commodities* (agrícolas ou minerais) para os mercados internacionais inibiu a formação de burocracias extrativas efetivas, em razão de dois fatores centrais: em primeiro lugar, a facilidade em tributar o comércio exterior (particularmente as importações) e em contrair empréstimos externos desestimulou a busca por receitas oriundas de fontes diversas, mesmo no contexto de frequentes crises econômicas. Em segundo lugar, justamente porque as suas economias dependiam das exportações de *commodities*, as classes dominantes – que não necessariamente coincidem com as classes governantes – resistiam à tributação de suas atividades. A debilidade das classes governantes *vis-à-vis* as elites econômicas (as classes dominantes) impediam a imposição de capacidades organizacionais semelhantes às observadas na Europa (CENTENO, 1997).

Além das discussões em torno da capacidade de extração dos Estados Nacionais, a literatura sobre tributação também se ocupa da análise do conflito distributivo inerente à incidência de impostos sobre a sociedade. Cheibub testa as hipóteses (mutuamente exclusivas) segundo as quais haveria diferenças na capacidade de extração tributária de regimes autoritários e democráticos: (i) os regimes autoritários, ao contrário dos regimes democráticos, não teriam a necessidade de legitimar suas ações *vis-à-vis* o eleitorado, o que lhes permitiria elevar sua capacidade extrativa; (ii) os regimes democráticos tributam mais que regimes autoritários, justamente porque devem atender às demandas de sindicatos e partidos políticos por aumento de gastos públicos, os quais devem ser embasados no aumento da capacidade extrativa. A partir de um modelo de análise comparativa entre diversos países, construído a partir da aplicação de métodos quantitativos, Cheibub testa as hipóteses acima citadas, não encontrando qualquer correlação entre o tipo de regime político e sua capacidade de extração tributária. Não haveria porque temer, portanto, uma eventual queda na capacidade extrativa por parte de regimes democráticos (CHEIBUB, 1998).

capability precluded massive mobilization. Instead the professionalization following the 1890s produced socially isolated, small, and relatively privileged armed forces. External threats did not automatically translate into support or self-identification, but were precluded from doing so by social divisions. Given the absence of any core sense of nation, external threats often aggravated domestic divisions. These produced divided and isolated elites and a generally excluded majority without a sense of citizenship. The results of war on the continent were generally negative, in that it mostly brought about debt, economic breakdown, and political chaos. When it had a positive economic effect, it was too often in the form of providing a state with new 'rents', but not forcing it to do more with what it already had undertaken. Positive political results, as in greater centralization, were usually accompanied by authoritarian rule and rarely with any parallel rise in popular participation."

Também em estudo comparativo, mas recorrendo ao método qualitativo, Steinmo busca identificar as diferenças nas trajetórias institucionais que conduziram ao estabelecimento de distintos padrões impositivos observados em três países democráticos: Estados Unidos, Suécia e Grã Bretanha. Na sua análise, as instituições assumem centralidade, pois “fornecem o contexto no qual os grupos e indivíduos interpretam seu interesse próprio e, desse modo, definem [e reinterpretam] suas preferências”⁷. As ideias e os interesses dos atores e coalizões são importantes na medida em que se inserem neste arcabouço institucional (STEINMO, 1989, p.502. Tradução nossa).

Diferente do que se poderia esperar, o sistema tributário sueco não é particularmente progressivo, registrando uma carga impositiva baixa sobre o setor empresarial, ao passo que nos Estados Unidos a renda corporativa é mais fortemente tributada que os salários. A Grã-Bretanha pode ser considerada um caso intermediário entre Suécia e Estados Unidos. Steinmo argumenta que os modelos de tomada de decisão que conduziram aos resultados observados – pluralismo norte-americano, corporativismo sueco e partido de governo britânico – devem ser compreendidos no contexto mais amplo das estruturas constitucionais e eleitorais (STEINMO, 1989).

Nos Estados Unidos, a existência de um sistema federativo, a separação de poderes e ausência de partidos programáticos conduzem à fragmentação da autoridade política, permitindo que grupos sociais tenham sucesso na busca por benefícios particulares, a partir da ação de *lobbies* junto aos parlamentares, ciosos em defender interesses regionais (STEINMO, 1989).

Já na Grã-Bretanha, o sistema eleitoral incentiva a formação de governos majoritários, mesmo no contexto de uma estrutura parlamentarista. Nesse sentido, os governos britânicos não precisam formar amplos compromissos no Parlamento, tornando-se menos vulneráveis à ação de atores sociais em busca de interesses particularistas. No entanto, eles devem, mais frequentemente que seus pares norte-americanos e suecos, se comprometer com suas agendas eleitorais (STEINMO, 1989).

Finalmente, o corporativismo na Suécia deve ser entendido no contexto dos impedimentos institucionais à formação de um poder dominante no Parlamento, em razão da existência de um sistema de representação proporcional que conduz à formação de coalizões

⁷ O texto em língua estrangeira é: “This institutional framework provides the context in which groups and individuals interpret their self-interest and thereby define their policy preferences. Ideas and/or interests are important for understanding variation in public policy among modern democracies. But the central argument of this paper is that one must ground these variables in the context in which they are defined and interpreted. Neither interests nor values have substantive meaning if abstracted from the institutional context in which humans define them.”

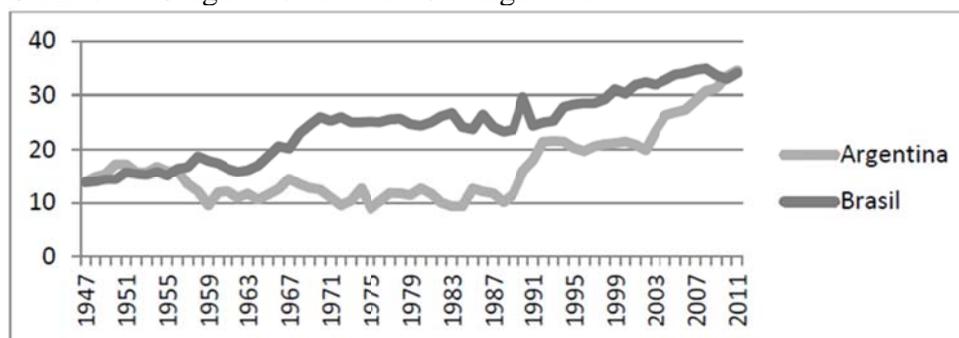
ou ao poder de veto das minorias. Nesse sentido, não obstante as diversas reeleições de governos socialdemocratas, estes se viram levados a formar compromissos com setores não-socialistas para a construção de coalizões. Essa posição conciliatória levou as diversas elites políticas e societais – sindicatos e empresários – a formarem entendimentos em torno da repartição de custos e benefícios na política fiscal como um todo – isto é, tanto nos gastos como na arrecadação. Nesse sentido, a contrapartida da formação de um aparato de gastos sociais foi a definição de políticas tributárias que garantissem os retornos considerados adequados pelo empresariado (STEINMO, 1989).

Nesta tese, nosso objetivo não é revisitar os trabalhos já considerados clássicos (como Tilly, 1990) ou mesmo desenvolver argumentos que visem superar os demais estudos abordados nos parágrafos anteriores. Nosso objetivo é mais modesto: reconhecendo a importância dos estudos sobre tributação para a literatura da Ciência Política, pretendemos discutir os processos recentes de mudança institucional nas trajetórias da tributação no Brasil e na Argentina. Nesse sentido, nosso argumento se insere nos debates específicos sobre a tributação nestes dois países – que serão apresentados nos Capítulos 2 e 3 –, particularmente na seara dos processos políticos por trás de escolhas em finanças públicas e, em menor medida, do federalismo fiscal. Nosso modelo analítico, apresentado nas primeiras páginas desta tese, é sustentado pela discussão na literatura sobre mudança institucional, apresentada a seguir.

Perspectivas teóricas sobre a mudança institucional

A partir de uma perspectiva histórica, é possível observar as notáveis diferenças na trajetória da tributação no Brasil e na Argentina, como revela o gráfico a seguir. A trajetória brasileira é marcada pelo crescimento razoavelmente constante da carga tributária. Seu nível de pressão tributária se manteve, durante décadas, como o mais elevado da América Latina. Na Argentina, em contraposição, a carga tributária apresenta fortes oscilações ao longo do tempo, mas chegou recentemente a um patamar ainda mais elevado que o brasileiro.

Gráfico 1 - Carga Tributária Brasil-Argentina



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de CEPAL, MECON e IBGE.

A comparação entre as trajetórias da tributação de Brasil e Argentina foi objeto de análise por Melo. O autor buscou explicar as diferenças observadas na trajetória histórica da tributação dos dois países, encontrando respostas na maior ou menor estabilidade das instituições e na configuração do federalismo fiscal. A Argentina possui uma trajetória marcada pela instabilidade institucional e por um “federalismo predatório”. No Brasil, em contraposição, as instituições são mais robustas, suas burocracias mais eficientes, e o seu federalismo “menos predatório” (MELO, 2005a). Pouco depois da publicação de seu artigo, porém, a Argentina passou a registrar elevados níveis de arrecadação tributária, fato ocorrido a despeito da ausência de uma reforma tributária ou de profundas mudanças institucionais.

Melo argumenta que as instituições da tributação são fortemente condicionadas por elementos de ‘dependência de trajetória’ (*path dependence*), isto é, as mudanças institucionais são *difíceis* e condicionadas por acontecimentos históricos contingentes (MELO, 2005a). Argumentamos que as mudanças, embora difíceis, não são impossíveis ou viáveis somente em momentos de choques exógenos. Ao longo das trajetórias de Brasil e Argentina, diversas *mudanças incrementais* foram promovidas. A direção dessas mudanças deve ser compreendida à luz das estratégias adotadas pelos distintos governos para a organização das finanças públicas, no marco dos modelos de desenvolvimento escolhidos pelas coalizões governantes. Em outras palavras, a *agência* também importa para a compreensão da dinâmica das instituições. Ademais, a compreensão do *timing* e do sequenciamento dos eventos incidentes sobre as finanças públicas é fundamental para a análise das escolhas feitas a respeito das regras institucionais e das políticas tributárias.

O Institucionalismo Histórico e o papel da agência na promoção de mudança institucional

O argumento desenvolvido por Melo para explicar as trajetórias institucionais da tributação no Brasil e na Argentina é coerente com a literatura desenvolvida pelo institucionalismo histórico. Não discordamos, fundamentalmente, do marco analítico escolhido pelo autor. Destacamos, porém, que a mesma literatura oferece uma rica contribuição para a compreensão da ocorrência da *mudança institucional*, mesmo na ausência de choques exógenos. Essa mudança, de modo geral, assume uma perspectiva incremental, que não implica na desarticulação de coalizões prévias ou na promoção de amplas reformas nas diversas esferas das políticas públicas.

Em primeiro lugar, é necessário revisitar o conceito de dependência da trajetória, de forma a compreender o modo como as trajetórias institucionais progressivas, ao mesmo tempo em que impõem restrições às escolhas dos atores (entendidos aqui como atores políticos e sociais pertencentes a uma coalizão de apoio ou de oposição a uma determinada agenda ou política pública), concedem espaços, ainda que estreitos, para a agência e a formulação de estratégias voltadas para a promoção de mudanças institucionais. Segundo o conceito de dependência da trajetória, eventos contingentes ocorridos nos estágios iniciais da trajetória condicionam os processos institucionais que se desenvolvem em seguida⁸. A ‘dependência de trajetória’ implica na existência de processos autorreforçáveis, mecanismos de ‘reforço positivo’ (*positive feedback*) ou de ‘aprisionamento’ (*lock-in*), que garantem a estabilidade institucional e, conseqüentemente, tornam a mudança institucional muito difícil (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2004)

Crouch e Farrell criticam as análises que concedem um viés meramente determinista à aplicação do conceito de dependência da trajetória, o que fez com que se perdesse de vista, em uma vasta literatura assentada no institucionalismo histórico, a possibilidade de mudança e inovação institucional. “Dependência de trajetória, na sua formulação original, implica na existência de caminhos de desenvolvimento alternativos àquele tomado, os quais podem ser ‘redescobertos’ quando os atores se deparam com um ambiente modificado, o qual gera novas demandas”. Nesse sentido, os caminhos alternativos, embora ocultos, mantêm presente a

⁸ A sequência na qual se desenrolam os eventos é, portanto, essencial para a compreensão dos resultados observados. Eventos ocorridos no momento inicial são muito mais importantes que os que ocorrem posteriormente. No momento inicial – no marco de uma conjuntura crítica –, há pelo menos duas alternativas de desenvolvimento institucional possível. Fatores iniciais contingentes levam à escolha de uma dessas alternativas, o que acaba por produzir efeitos de *positive feedback* (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2004).

possibilidade de se tomar caminhos distintos de desenvolvimento institucional, permitindo a mudança e a inovação⁹ (CROUCH; FARRELL, 2002, p.06. Tradução nossa. Ênfase no original).

Para a compreensão da mudança, as instituições não devem ser consideradas somente como arcabouços que restringem as opções dos atores – isto é, em termos de equilíbrio –, mas também como *recursos disponíveis a estes atores na busca por seus objetivos* (HALL; THELEN, 2006). As instituições são também objeto das estratégias dos atores. Abre-se espaço, assim, para uma discussão em torno da importância da *agência* na promoção das mudanças institucionais. Nas palavras de Hall, as “instituições são os instrumentos que os atores usam para negociar a complexidade do mundo. Nestes contextos, longe de ditarem ações particulares, as instituições são primariamente habilitantes – estruturas nas quais os atores exercem uma agência relativamente robusta.”¹⁰ (HALL, 2010, p.117. Tradução nossa).

As coalizões¹¹ assumem papel central na promoção da inovação institucional¹². As mudanças endógenas – geralmente incrementais e limitadas – decorrem de processos de negociação e renegociação no âmbito das coalizões políticas. A questão colocada é, pois, *identificar quais são os pontos passíveis de negociação dentro de uma instituição*, permitindo sua mudança endógena¹³ (THELEN, 2004). Este processo de mudança institucional pode se manifestar na forma de: (i) *reforma* – processo de construção de coalizões; (ii) *deserção* –

⁹ O texto em língua estrangeira é: “Path dependence, in its original formulation, implies the existence of alternative paths of development than the one taken, which may be ‘rediscovered’ when actors face a changed environment which makes new demands”.

¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “Institutions are the instruments actors use to negotiate the complexity of the world. In such contexts, far from dictating particular actions, institutions are primarily enabling – structures within which actors exercise a relatively robust agency.”

¹¹ As coalizões são tratadas ao longo da tese em sentido lato, isto é, como a articulação entre atores societais em apoio a um governo ou a políticas específicas de um governo. Embora as coalizões partidárias também sejam abordadas ao longo da tese, essa discussão se faz presente na medida em que a análise dos processos e conflitos em torno da política tributária possa envolver a articulação entre *atores políticos* (incluindo aí coalizões partidárias) e societais. Ademais, não tomamos as coalizões como grupos coesos; as coalizões podem resultar de articulações *ad hoc* em torno de temas de interesses dos atores (políticos e/ou societais) que a compõem. Nesse sentido, os atores podem apresentar-se em campos separados em torno de uma questão, ao passo que se articulam em torno de outro tema de interesse comum.

¹² Thelen pretende superar as perspectivas que reduzem a possibilidade de mudança institucional ao chamado modelo de ‘equilíbrio pontuado’ (*punctuated equilibrium*). Segundo este modelo, a ocorrência de conjunturas críticas, geralmente originadas de choques exógenos, permitiria a construção de uma nova trajetória institucional, originada da nova redistribuição de custos e benefícios em uma determinada economia política. Os momentos de abertura seriam seguidos, portanto, por períodos de estabilidade institucional, justamente porque o novo equilíbrio institucional atingido produziria mecanismos de aprisionamento (THELEN, 2003).

¹³ Há um processo de experimentação contínua, no qual os atores frequentemente testam os limites do que se considera um “comportamento aceitável”, avaliando os efeitos de suas ações e as sanções possíveis à deserção (HALL; THELEN, 2006).

abandono das práticas prescritas por uma instituição ou, no caso de instituições formais, desfiliação; ou (iii) *reinterpretação* – mudança gradual (“de baixo para cima”) das práticas associadas a uma instituição, embora seus atributos formais sejam mantidos (HALL; THELEN 2006).

As negociações no âmbito de uma determinada coalizão supõem a existência de atores interessados na promoção de mudanças institucionais. Nesse contexto, abre-se espaço para a discussão do *timing*, da forma e da direção da mudança institucional. Esta discussão é apresentada por Hall, que propõe um modelo racionalista para a análise da mudança institucional. Em seu modelo, o autor considera centrais os papéis desempenhados pelas coalizões (tácitas ou explícitas) e pelas regras, em um contexto marcado pelo maior ou menor grau de incerteza definido pelas ‘crenças instrumentais’ (*instrumental beliefs*) dos atores a respeito dos prováveis caminhos da mudança. Adicionalmente, a promoção da mudança institucional depende da organização da ação coletiva – e do poder – daqueles que buscam ou se opõem à mudança proposta. Cumpre salientar que cada ator apresenta suas próprias funções-preferência multivariadas, o que agrega um elemento complicador para a estabilidade da coalizão. Ademais, podem emergir diferenças de interesses quanto às questões distributivas, bem como divergências quanto às questões normativas associadas ao processo de mudança institucional (HALL, 2010).

Conforme a discussão na literatura salienta, as regras institucionais impõem restrições à definição de agendas por uma determinada coalizão (no governo ou na oposição), mas não determinam os resultados das negociações políticas. Os atores pertencentes a distintas coalizões podem estabelecer estratégias voltadas para a articulação dos interesses em torno de uma agenda em particular. Em outras palavras, as instituições tornam-se, ao mesmo tempo, variáveis independentes e dependentes na análise. Por um lado, elas definem arenas de negociação, incluindo/excluindo atores interessados no tema em questão, além de limitarem a variedade de agendas possíveis. Nesse sentido, a trajetória institucional condiciona as estratégias dos atores, ao definirem seus espaços de participação e limitarem o rol de alternativas disponíveis para negociação. Por outro lado, as instituições são construídas e reconstruídas no bojo de conflitos ocorridos no interior de uma determinada coalizão ou entre coalizões governantes e opositoras.

Nesta tese, buscamos analisar os processos de mudança institucional em torno da tributação, no marco dos conflitos entre coalizões governantes e opositoras. Cumpre frisar que as coalizões não supõem coesão entre os diferentes atores na defesa de seus interesses. Pelo contrário, a formação de coalizões requer a superação de problemas de ação coletiva e de

coordenação de interesses divergentes, no marco da incerteza em relação aos desdobramentos provocados pela mudança institucional. Nesse sentido, as diferentes agendas buscadas pelas coalizões governantes na promoção de suas estratégias de desenvolvimento capitalista são objeto de disputa. Do ponto de vista da Economia, é requerida a funcionalidade entre as estratégias de desenvolvimento e as agendas públicas que lhes confirmam tradução na realidade (isto é, nas políticas públicas). No entanto, os interesses dos atores políticos e sociais produzem disputas políticas que intervêm no processo de elaboração das agendas públicas, tornando-as mais ou menos funcionais às estratégias de desenvolvimento definidas. Para melhor compreendermos estes processos, recorreremos a seguir à literatura das Variedades de Capitalismo (VoC).

Variedades de Capitalismo, Novo Desenvolvimentismo e tributação no Brasil e na Argentina

As disputas em torno construção de uma agenda pública baseada em uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil e na Argentina, a partir dos anos 2000, colocam em relevo os conflitos em torno da retomada das capacidades estatais e da inovação institucional, necessárias à efetiva implementação de políticas assentadas na referida estratégia. O Novo Desenvolvimentismo é uma estratégia que pretende combinar crescimento econômico (baseado no investimento produtivo) e inclusão social, a partir de um processo de coordenação entre as esferas pública e privada *orientado pelo Estado* (BOSCHI; GAITÁN, 2008).

O Novo Desenvolvimentismo pretende estimular a atividade produtiva e a inclusão social no marco da estabilidade fiscal. Nesse sentido, o controle da inflação e o superávit fiscal são itens centrais de sua agenda. Para tanto, é requerido ao Estado possuir uma sólida capacidade extrativa, capaz de financiar o investimento produtivo – não de forma direta, como no período nacional-desenvolvimentista, mas através de investimentos em infraestrutura e concessão de crédito – e as políticas sociais, aí incluídos os novos programas de redistribuição de renda.

As disputas em torno do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina devem ser compreendidas no marco da variedade latino-americana de capitalismo, denominada ‘orientada pelo Estado’ (*state-oriented*) (BOSCHI, 2011), que reconhece o traço comum entre as trajetórias do desenvolvimento capitalista dos países do continente: o protagonismo do

Estado como ator regulador da economia (BOSCHI; GAITÁN, 2008, 2009a, 2009b, 2010). Torna-se possível, assim, realizar generalizações, sem que se perca de vista as diversidades institucionais observadas nas suas trajetórias (BOSCHI; GAITÁN, 2010).

A literatura em torno da modalidade de capitalismo na América Latina (BOSCHI, 2011; SCHNEIDER 2008; 2009) se desenvolveu com referência à literatura de VoC, que pretende compreender os diferentes modelos institucionais que conduziram à emergência de *economias industrializadas desenvolvidas* (HALL; SOSKICE, 2001).

Em trabalho seminal, Hall e Soskice criticam as interpretações da economia política que advogam que somente um modelo institucional poderia levar ao desenvolvimento econômico, particularmente a partir das transformações desencadeadas pela globalização econômica (HALL; SOSKICE, 2001). Segundo essas interpretações, as instituições consideradas adequadas deveriam ser inspiradas nos modelos anglo-americanos, o que Evans denominou “monocultura institucional” (EVANS, 2003).

A prevalência de uma única modalidade liberal como caminho exclusivo para o desenvolvimento econômico não se sustenta empiricamente. Nos países centrais, é possível identificar duas modalidades institucionais distintas que conduziram ao desenvolvimento econômico: as Economias de Mercado Liberais (*Liberal Market Economies – LMEs*) e Economias de Mercado Coordenadas (*Coordinated Market Economies – CMEs*) (HALL; SOSKICE, 2001). As instituições existentes nessas economias políticas produzem complementaridades positivas que permitem o estabelecimento de distintas vantagens institucionais comparativas, as quais conduzem a diferentes estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento econômico (JACKSON; DEEG, 2006).

Essa abordagem preocupa-se precipuamente em explicar o desempenho das economias desenvolvidas, destacando os elementos que viabilizaram a emergência de complementaridades positivas entre as instituições dos países centrais. Não aborda, porém, os diferentes padrões de desenvolvimento capitalista encontrados em países periféricos e semiperiféricos. Para compreender as diversas variedades de desenvolvimento observadas no sistema capitalista, é necessário interpretar as VoC a partir de um modelo mais abrangente, capaz de integrar interesses, classes e coalizões – num contexto no qual o Estado assume um papel crucial – na análise das diferentes dinâmicas apresentadas por economias políticas com matrizes institucionais distintas. Dessa forma, torna-se possível compreender a mudança institucional e as dinâmicas (nem sempre coerentes) dos casos empíricos (HANCKÉ; RHODES; TATCHER, 2007).

As mudanças institucionais ocorrem no contexto de *sistemas abertos*: embora os sistemas institucionais mantenham certos graus de coerência entre as suas partes – necessárias ao desempenho econômico satisfatório –, os atores envolvidos nos processos institucionais buscam seus diferentes objetivos no marco de *quadros de referência*. Estes objetivos são muitas vezes contraditórios e os quadros de referência são sujeitos à frequente contestação. Os atores relevantes buscam promover ajustes, mas não sabem de antemão quais deles são funcionais ao bom desempenho da economia política. Por conseguinte, as economias políticas são sujeitas a mudanças institucionais que podem produzir complementaridades institucionais positivas ou negativas (BECKER, 2007). A adoção de uma análise focalizada na noção de sistemas abertos permite a compreensão mais precisa dos processos por trás das complementaridades institucionais observadas nas diversas economias políticas, incluindo aí aquelas que ocupam posições periféricas e semiperiféricas.

Em particular, interessa-nos compreender a modalidade latino-americana de capitalismo. Nessa literatura, destacam-se os trabalhos de Schneider (2008, 2009), Boschi (2011) e Boschi e Gaitán (2008, 2009a, 2009b, 2010). Para Schneider, a característica definidora das VoC na América Latina é a preponderância dos mecanismos de coordenação baseados na hierarquia sobre as demais formas possíveis de coordenação, o que ele denomina Economias de Mercado Hierárquicas (*Hierarchical Market Economies* – HMEs)¹⁴. As HMEs latino-americanas têm características de governança corporativa bastante distintas das LMEs e CMEs, sendo marcadas pela presença de “grupos empresariais diversificados, multinacionais, relações de trabalho atomizadas e baixa capacitação da mão de obra”¹⁵. Dentre estes, predominam os grupos empresariais familiares. Essas características explicam, e tendem a reforçar, a prevalência da dimensão hierárquica do capitalismo latino-americano. Nesse sentido, suas instituições tendem a conformar complementaridades negativas, que impõem empecilhos ao processo de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos (SCHNEIDER, 2009, p.555. Tradução nossa).

Schneider, porém, reduz a característica “estatista” latino-americana aos seus aspectos relacionados à hierarquia. Distintamente, as experiências empíricas revelam diferentes modalidades de articulação capital-trabalho sob condição de “estatismo”. Alternativamente,

¹⁴ Além dos mecanismos de coordenação via mercado (LMEs), negociação (CMEs) e hierarquia (HMEs), Schneider defende também uma quarta modalidade: as Economias de Mercado em Rede (*Network Market Economies* – NMEs), que seria, na sua avaliação, características de Japão e Coreia do Sul (SCHNEIDER, 2008).

¹⁵ O texto em língua estrangeira é: “An inductive survey of corporate governance and the organisation of production in the larger countries of Latin America over the past half-century reveals four enduring features: diversified business groups, MNCs, atomistic labour and employee relations, and low-skilled labour”.

Boschi (2010, 2011) e Boschi e Gaitán (2008, 2009a, 2009b, 2010) defendem que a característica que aproxima os casos latino-americanos é o protagonismo do Estado como ator regulador e coordenador da economia, o que permite a identificação de uma variedade latino-americana de capitalismo, denominada ‘orientada pelo Estado’ (*state-oriented*) (BOSCHI, 2011)¹⁶. Nos países latino-americanos, o desenvolvimento econômico deve ser entendido à luz das complementaridades produzidas pelas instituições estatais, que oferecem recompensas e punições a determinados tipos de comportamento observado na economia política¹⁷. Nas palavras dos autores:

os processos de desenvolvimento se baseiam na dimensão institucional, relativa ao papel do Estado e sua articulação com os interesses organizados. Em última instância, [essa hipótese central] remete à forma pela qual se processa o conflito entre capital e trabalho nos diferentes contextos, e à articulação dos interesses relacionados com o mundo do trabalho com as instituições da democracia representativa¹⁸ (BOSCHI; GAITÁN, 2010, p.01-02. Tradução nossa).

Em consonância com o argumento desenvolvido por Boschi e Gaitán, assumimos a centralidade do Estado na coordenação dos atores sociais para a promoção das estratégias de desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos. Ao longo da tese, buscaremos salientar o maior/menor grau de sucesso do Estado no Brasil e na Argentina na promoção de estratégias sustentadas de desenvolvimento econômico, entendido nos termos da industrialização e do investimento produtivo. Essas estratégias também assumiram, na recente etapa novo-desenvolvimentista, a necessidade de superação das históricas desigualdades sociais que caracterizam o continente latino-americano.

¹⁶ Não obstante as diferenças entre os arranjos institucionais domésticos dos diversos países do subcontinente, estes guardam em comum o protagonismo do Estado como ator regulador da economia (BOSCHI; GAITÁN, 2008). Nesse sentido, torna-se possível identificar uma variedade latino-americana de capitalismo, sem que se perca de vista a diversidade das trajetórias dos países do subcontinente (BOSCHI; GAITÁN, 2010).

¹⁷ No caso brasileiro, em especial, o tipo de capitalismo “orientado pelo Estado” tem sua trajetória institucional marcada pela forte presença do corporativismo. Segundo Boschi (2011), o corporativismo “enquanto um arranjo institucional que foi dominante durante o período desenvolvimentista, pode ser visto como uma forma de organização público/privada baseada na interação entre as práticas dos grupos organizados – portanto, diretamente relacionado com a sua capacidade de ação coletiva – e a ação estatal. Em vez de um movimento deliberado do Estado com a intenção de submeter a população a fim de assegurar o desenvolvimento econômico de longo prazo, este arranjo forjou as bases institucionais para a expansão do capitalismo no Brasil. O legado corporativista do período desenvolvimentista forneceu um quadro no qual novos relacionamentos eram formados, sendo este precisamente o caso da estrutura de representação de interesses da classe empreendedora e da classe trabalhadora no cenário pós-reforma.” (BOSCHI, 2011, p.06).

¹⁸ O texto em língua estrangeira é: “En este sentido, asumimos como hipótesis central que los procesos de desarrollo se afinan en la dimensión institucional, relativa al rol del Estado y su articulación con los intereses organizados. En última instancia, remite a la forma en que se procesa el conflicto entre capital y el trabajo en los diferentes contextos y la articulación de los intereses relacionados con el mundo del trabajo con las instituciones de la democracia representativa”.

A discussão proposta ao longo desta tese parte do pressuposto central que o Estado busca fortalecer suas capacidades de coordenação das relações entre os atores societais. Particularmente no que diz respeito à capacidade estatal de extração tributária, considera-se necessária a superação das complementaridades negativas produzidas pela carga tributária (complexa, no caso brasileiro, e baixa, no caso argentino) na indução do investimento produtivo. A seguir, detalharemos a organização da tese e seus capítulos.

O caminho seguido: a organização dos capítulos

Nesta tese, temos como objetivo analisar a forma como os governos Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2003-2010), e Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner, na Argentina (2007-2011), responderam à organização dos interesses dos atores societais em torno de intentos de tributação, no contexto da construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista. Dois casos centrais no conflito distributivo em torno da tributação no período recente serão objeto de estudo: no caso do Brasil, estudaremos os processos que culminaram na derrubada da CPMF, em 2007. No caso da Argentina, investigaremos o conflito em torno das retenções sobre as exportações de *commodities* agrícolas, com ênfase para o conflito que levou à derrubada das chamadas “retenções móveis”, em 2008.

Uma resposta simples para as diferenças observadas parece residir na distribuição de custos e benefícios dos tributos em tela. O caso das retenções às exportações, de incidência concentrada em poucos setores (exportadores de *commodities* agrícolas) e benefícios difusos (tributos arrecadados pelo governo, sem destinação específica) contrasta com o caso da CPMF, de incidência difusa (correntistas) e benefícios concentrados (seguridade social).

Essa resposta, porém, não explica o *timing* da ocorrência dos conflitos: no Brasil, a distribuição de custos e benefícios da cobrança da CPMF permaneceu virtualmente inalterada nos governos Cardoso e Lula, mas a articulação em torno da sua derrubada só ocorreu na segunda tentativa efetuada pelo governo petista para prorrogar sua cobrança. Na Argentina, as retenções às exportações foram cobradas em outros momentos da história, sem suscitar mobilizações massivas por parte dos produtores rurais. Ademais, as retenções já vinham sendo cobradas ininterruptamente há seis anos, mas a articulação só ocorreu no momento em que foram anunciadas as retenções móveis. Mesmo com o prosseguimento da cobrança de

alíquotas fixas, as entidades representativas dos produtores rurais não voltaram a se articular com tal intensidade.

Alternativamente, sustentamos que a forma como os governos brasileiro e argentino responderam à organização dos interesses dos atores sociais em torno de intentos de tributação é explicada pelas: (i) restrições impostas pelas trajetórias institucionais pregressas sobre a formatação da agenda tributária; (ii) estratégias dos governos para a promoção da mudança institucional, no sentido da construção de uma coalizão ampla ou restrita em apoio a uma política tributária funcional à estratégia novo-desenvolvimentista adotada; (iii) estratégias seguidas por grupos opositoristas para amalgamar o apoio de setores descontentes contra a política tributária.

A tese se organiza de modo a sustentar o argumento acima proposto. Além deste capítulo introdutório, voltado para a introdução do problema de pesquisa, do argumento central e do marco analítico proposto, esta tese se divide em mais seis capítulos.

No **primeiro capítulo**, dedicamo-nos à análise do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina, buscando estabelecer as diferenças entre as discussões desenroladas no âmbito acadêmico e os processos políticos em torno do Novo Desenvolvimentismo nos governos Lula, no Brasil, e Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, na Argentina. Pretendemos identificar continuidades e rupturas entre as estratégias de desenvolvimento predecessoras e a etapa novo-desenvolvimentista, identificando os consensos e as tensões nas coalizões que lhe concedem sustentação. Dessa forma, será possível explicar porque a questão tributária assumiu centralidade no Novo Desenvolvimentismo argentino (haja vista o aumento da capacidade estatal de extração tributária nos anos recentes), ao passo que, no Brasil, não foi possível a construção de um consenso em torno de uma agenda tributária funcional à sua estratégia novo-desenvolvimentista.

No **segundo capítulo**, analisaremos a construção da trajetória institucional da tributação no Brasil, identificando os conflitos políticos e os espaços para construção de consensos em torno da estrutura tributária. Ao longo do capítulo, pretendemos explicar os processos por trás dos historicamente elevados níveis da carga tributária brasileira, em comparação aos demais países latino-americanos; a complexidade da estrutura impositiva; e a dificuldade para aprovação de uma ampla reforma tributária. Com ênfase no período recente, pretendemos compreender porque os processos políticos do Novo Desenvolvimentismo no Brasil não foram capazes de forjar consensos em torno de uma reforma voltada para a maior simplicidade e progressividade da estrutura tributária, que permitisse o estímulo ao investimento produtivo e à equidade social.

No **terceiro capítulo**, nosso objeto de análise é a trajetória institucional da tributação na Argentina. Pretendemos explicar porque a sua trajetória foi marcada pela baixa capacidade de extração tributária e por flutuações na carga impositiva, bem como os elementos que permitiram a reversão desta tendência nos últimos dez anos. Buscamos compreender também porque houve esforços somente limitados para a racionalização do sistema tributário ao longo da trajetória histórica, no sentido de torná-lo funcional à estratégia de desenvolvimento eleita, além de explicar a recorrência de mudanças nas regras tributárias, sobretudo no que tange o federalismo fiscal. Neste capítulo, faremos breves referências à experiência brasileira, que serão retomadas em uma análise comparativa mais consistente na conclusão da tese.

As análises desenvolvidas no terceiro e no quarto capítulos tomam como referência os impactos dos processos endógenos (conflitos distributivos em torno da definição de agendas públicas) e exógenos (crises do sistema capitalista) na configuração das coalizões de sustentação a determinadas estratégias de desenvolvimento e a diferentes padrões de financiamento público. Os processos de mudança institucional são discutidos à luz das dimensões apresentadas no nosso modelo de análise: a variável explicativa central – as estratégias de desenvolvimento sustentadas pelas diferentes coalizões –, e as variáveis intervenientes: (i) a coordenação do federalismo fiscal; (ii) as burocracias impositivas; e (iii) o processo decisório. A discussão em torno dessas variáveis será retomada na análise comparativa realizada ao final da tese.

No **quarto capítulo**, ocupamo-nos da análise dos processos por trás da emergência de uma coalizão *ad hoc*, composta por setores do empresariado e por bancadas parlamentares oposicionistas, que levou à derrubada da CPMF em 2007. O empresariado industrial, embora não guardasse diferenças fundamentais em relação ao Novo Desenvolvimentismo, questionava o fracasso na aprovação de uma reforma tributária abrangente, que fosse funcional à estratégia definida pelo governo Lula. Desta forma, este ator articulou, ainda que temporariamente, uma coalizão com setores de partidos da oposição. Pretendemos entender, em particular, os fatores que permitiram a articulação da ação coletiva do empresariado industrial em torno deste ponto específico da agenda tributária, haja vista o legado de fragmentação da organização dos interesses do empresariado industrial ao longo da trajetória. Além disso, pretendemos explicar os processos de *desarticulação* desta coalizão de ocasião.

No **quinto capítulo**, buscamos explicar a formação de uma coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis, conformada pelas principais entidades representativas do empresariado rural, por governadores provinciais e por parlamentares de diversas filiações

partidárias. Em particular, interessa-nos compreender os processos que permitiram a superação, ainda que temporária, dos problemas de articulação da ação coletiva do empresariado rural argentino, e que culminou em um conflito sem precedentes entre este e o governo. Diferente do caso do empresariado industrial brasileiro, o empresariado rural argentino se opunha, fundamentalmente, ao modelo novo-desenvolvimentista gestado pelos governos do país desde 2002. Por conseguinte, a compreensão do conflito depende não somente da análise das trajetórias prévias de articulação Estado/atores sociais, como também da própria agenda de desenvolvimento capitalista proposta pelo empresariado rural. Não obstante essas diferenças programáticas fundamentais e a intensidade do conflito ocorrido, a coalizão contra as retenções móveis se desarticulou logo após a derrubada destas no Senado. Nesse sentido, pretendemos identificar também as estratégias adotadas pelo governo Cristina Fernández de Kirchner para desmobilizar os grupos opositores.

Diferente dos capítulos dedicados à análise das trajetórias institucionais da tributação no Brasil e na Argentina, os capítulos voltados para os estudos de caso trilham caminhos distintos. Trata-se de tributos diferentes em natureza, incidência e longevidade, que requerem, portanto, narrativas distintas para explicar o porquê da sua incidência e as razões por trás da formação de uma coalizão de oposição à sua cobrança. Nesse sentido, o quarto capítulo, que trata da questão da CPMF, concede particular atenção às necessidades de financiamento da saúde pública no período pós-Constituinte, bem como às discussões e votações sobre a CPMF no Congresso. Não revisitaremos a literatura já consagrada sobre as transformações do corporativismo no Brasil, que será tomada como referência para a análise. Já no quinto capítulo, pretendemos visitar a literatura sobre a articulação Estado/empresariado rural na Argentina ao longo da trajetória histórica, de modo a explicar a surpreendente articulação destes atores contra a cobrança de tributos sobre as exportações. Além disso, concederemos atenção às políticas setoriais para a produção agropecuária, de modo a compreender os interesses dos atores em tela.

Pretendemos sanar eventuais problemas metodológicos suscitados no estudo dos casos no **sexto capítulo** (e último) da tese. Na conclusão da tese, objetivamos efetuar uma análise comparativa dos legados produzidos pelas trajetórias institucionais da tributação no Brasil e na Argentina, buscando identificar os espaços disponíveis às coalizões (governantes e opositoras) para a articulação de suas agendas e para a promoção de estratégias orientadas à mudança institucional. Nesse sentido, pretendemos comparar os casos dos conflitos em torno da CPMF e das retenções às exportações na medida em que estes tributos se constituem em

itens importantes para a implementação de agendas tributárias coerentes com a estratégia novo-desenvolvimentista.

1 A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL E NA ARGENTINA

Desde a virada do século, diversos países sul-americanos elegeram governos autodenominados de esquerda e centro-esquerda. Essa ascensão levou ao surgimento de um debate em torno dos modelos de desenvolvimento adotados nos países do subcontinente no período recente. Se, por um lado, é possível afirmar que estes governos guardam em comum a rejeição às políticas neoliberais predecessoras, por outro lado, os processos experimentados nesses países assumiram feições diferentes. Em comum, destaca-se a retomada das capacidades estatais, conformando uma agenda de promoção do desenvolvimento econômico no âmbito de uma variedade latino-americana de capitalismo, “orientada pelo Estado”, na qual o Estado cumpre o papel de forjar as condições necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico (BOSCHI, 2011).

As experiências dos países sul-americanos revelam escolhas por mudanças institucionais que respondem a trajetórias particulares. Em países onde setores significativos da população permaneceram, ao longo de suas trajetórias, alijados dos processos decisórios – como Bolívia, Equador e Venezuela –, as mudanças institucionais foram mais patentes, tendo ocorrido inclusive reformas constitucionais. Esses países estiveram, historicamente, localizados na periferia do sistema internacional, e nunca conseguiram efetivar um projeto de desenvolvimento econômico-industrial (GARCIA, 2008).

Este não é o caso, porém, das experiências de Brasil e Argentina, países onde os projetos de industrialização revelaram maior progresso na América do Sul, ainda que a experiência do primeiro tenha sido mais bem-sucedida que o segundo. Brasil e Argentina têm ocupado posições intermediárias no sistema internacional, localizando-se na semiperiferia (DOMINGUES, 2012a). Suas trajetórias prévias permitiram a ascensão de uma nova estratégia para promoção do desenvolvimento econômico, denominada na literatura como Novo Desenvolvimentismo (MERCADANTE, 2010).

Para Boschi e Gaitán, o Novo Desenvolvimentismo pode ser entendido como:

um modelo ainda em formação, que defende a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública e privada, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Apesar do peso que o fenômeno definido como globalização adquire nas economias da periferia, assumimos que os processos de desenvolvimento ‘continuam descansando na capacidade de cada país de participar na criação e difusão de conhecimentos e tecnologias e de incorporá-los

no conjunto da atividade econômica e das relações sociais'. (FERRER, 2006 *apud* BOSCHI; GAITÁN, 2008, p.02-03. Tradução nossa).

O Novo Desenvolvimentismo combina a busca pelo crescimento econômico com a inclusão social e o investimento produtivo, no marco da estabilidade fiscal (BOSCHI. GAITÁN, 2008). O controle da inflação e o superávit primário são itens inegociáveis da agenda novo-desenvolvimentista, mas são tomados como instrumentos para a promoção do desenvolvimento econômico e social, e não fins em si mesmos, como no período neoliberal. Nesse contexto, cumpre salientar a importância do fortalecimento da capacidade de extrativa do Estado e da promoção de mudanças na estrutura tributária, a fim de torná-la funcional ao investimento produtivo e à equidade social.

A adoção da estratégia novo-desenvolvimentista depende da construção de consensos políticos, isto é, da articulação de coalizões que lhe concedam sustentação. A construção da agenda novo-desenvolvimentista, porém, ocorre no bojo de um processo permeado por conflitos de interesse, seja entre atores pertencentes à coalizão governante, seja entre esta e a coalizão adversária. Os atores (políticos e societários) que compõem a coalizão governante podem se colocar de acordo com alguns dos itens propostos pelo Novo Desenvolvimentismo, mas também podem se articular contra outros itens da agenda. Por conseguinte, a construção política do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina foi atravessada por avanços e percalços. Esses processos foram interpretados de diferentes formas pela literatura, não havendo consenso nem mesmo acerca da adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista nos dois países.

No caso da experiência brasileira, Bresser-Pereira considera que esta estratégia não foi implementada de fato pelo governo Lula, haja vista a permanência das políticas macroeconômicas predecessoras (BRESSER-PEREIRA, 2008). Para Erber, o governo Lula não se pautou pela adoção de políticas alinhadas com o Novo Desenvolvimentismo, em construção no âmbito acadêmico, tendo ocorrido uma contínua tensão entre as convenções institucionalista restrita e neodesenvolvimentista¹⁹ (ERBER, 2011). Mercadante, em contraposição, destaca a necessidade de se debruçar sobre a *prática* do Novo

¹⁹ Para Erber, as convenções novo-desenvolvimentista e neodesenvolvimentista não se confundem: a primeira se desenvolveu no âmbito acadêmico, ao passo que a segunda foi observada em uma série de políticas promovidas no segundo mandato de Lula. A diferença fundamental entre o Novo Desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo é que este, ao contrário daquele, mantém elementos centrais da convenção institucionalista restrita e a ela se subordina. Durante o primeiro mandato de Lula, a convenção institucionalista restrita manteve-se em voga. Já no seu segundo mandato, a convenção neodesenvolvimentista ganhou destaque, mas jamais se tornou hegemônica. Na avaliação de Erber, o governo Lula foi pautado pela rivalidade entre as duas coalizões de sustentação a essas convenções, e as discussões em torno do Novo Desenvolvimentismo se mantiveram restritas ao debate acadêmico (ERBER, 2011).

Desenvolvimentismo, para além dos debates teóricos²⁰. Em outras palavras, ele aponta para a necessidade de discussão da estratégia de desenvolvimento possível em um dado contexto político²¹. (MERCADANTE, 2010). Carneiro et al., por sua vez, optam por denominar a experiência brasileira como um caso de social-desenvolvimentismo²² (CARNEIRO et al., 2012).

Além da dificuldade em se definir o modelo econômico em curso no Brasil, tampouco há consenso a respeito da classificação das orientações da política econômica do governo Lula. Na literatura, há referência à existência de duas fases – uma fase neoliberal e outra desenvolvimentista (BARBOSA; SOUZA, 2010; MERCADANTE, 2010; ERBER, 2011; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011); três fases – a fase neoliberal, a inflexão novo-desenvolvimentista e o aprofundamento do modelo em reação à crise internacional (SINGER, 2010); e inexistência de modificações estruturais, que implicaria em uma aproximação com o projeto anterior²³ (GONÇALVES, 2010).

Na Argentina, a ruptura entre os governos Néstor e Cristina Kirchner em relação ao modelo neoliberal foi mais clara. Cabe mencionar duas dimensões centrais contrastantes entre as experiências de crise do neoliberalismo na Argentina e no Brasil: (i) *profundidade da crise*: a crise argentina, ao contrário da brasileira, foi generalizada, tornando-se o paradigma da crise do modelo neoliberal na América Latina; (ii) *dimensão temporal*: no Brasil, a crise ocorreu ainda no início do segundo mandato de Cardoso (1999-2002). Embora o então presidente tenha padecido de baixos índices de popularidade nos seus últimos anos de governo, não

²⁰ Nos debates acadêmicos, destaca-se que ainda não há uma *teoria* em torno do Novo Desenvolvimentismo (SICSÚ et al., 2007), havendo intentos iniciais para a constituição de uma teoria a respeito da questão dos desenvolvimento latino-americano contemporaneamente, denominada Macroeconomia Estrutural do Desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2012a).

²¹ Mercadante afirma que: “De fato, esse Novo Desenvolvimentismo que começou a ser construído no Brasil não surgiu de um grande esforço teórico de reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro e nem de um planejamento estratégico prévio, mas sim da práxis de um governo popular que procurou, desde o início, reverter os danos causados ao país pela agenda neoliberal. O Novo Desenvolvimentismo no Brasil é, assim, uma construção histórica coletiva que está sendo paulatinamente moldada por novas forças políticas, inéditos cenários internos e externos e demandas sociais seculares; um complexo processo em andamento que tem, ainda, a distinta marca pessoal da liderança do presidente Lula.” (MERCADANTE, 2010, p.11).

²² Segundo Carneiro, o social-desenvolvimentismo tem “origem na Unicamp e na UFRJ. Como a qualificação sugere, nessa estratégia o social é o eixo do desenvolvimento e isto se daria pela centralidade do mercado interno via a ampliação do consumo – de bens públicos e privados – das massas. Nessa vertente se propõe a subordinação das políticas macroeconômicas às de desenvolvimento e o maior peso do Estado. O desenvolvimento das forças produtivas seria, nesse caso, um meio para atingir o objetivo almejado.” (CARNEIRO, 2012, p.01).

²³ Segundo Gonçalves, não foram realizadas mudanças estruturais que permitissem a promoção de um projeto de desenvolvimento econômico. Assim, os resultados econômicos obtidos pelo governo Lula, em seus dois mandatos, são considerados baixos na comparação com outros períodos da história brasileira (GONÇALVES, 2010). O autor não aborda, porém, a questão da inclusão social, ausente nos modelos predecessores.

enfrentou problemas graves ligados à governabilidade²⁴. Na Argentina, em contraposição, a crise levou ao *colapso* do modelo econômico e à renúncia do presidente De la Rúa, que foi provisoriamente substituído por Eduardo Duhalde.

Embora a inflexão da trajetória argentina estivesse definida desde o governo Duhalde, o contraste em relação ao modelo neoliberal tornou-se ainda mais patente nos governos Néstor e Cristina Kirchner. De início, não estava claro, para os analistas, qual era a estratégia seguida pelo governo Néstor Kirchner²⁵. Segundo Gerchunoff e Aguirre, algumas interpretações reconheciam nas políticas do governo medidas populistas, vinculadas às origens do peronismo. Para outra corrente, o governo estaria implementando uma combinação entre nacionalismo ortodoxo (a exemplo das duras negociações com credores da dívida e com o FMI) e políticas fiscal e monetária ortodoxas. Finalmente, havia aqueles que identificavam a promoção de uma estratégia desenvolvimentista em um contexto de economia aberta (GERCHUNOFF; AGUIRRE, 2004), o que mais tarde veio a ser denominado Novo Desenvolvimentismo (GROTTOLA, 2010).

Para Bresser-Pereira, a Argentina encontra-se muito próxima de um modelo de Novo Desenvolvimentismo, particularmente em razão da opção por uma política cambial competitiva (BRESSER-PEREIRA, 2008). Segundo Grottola, a experiência argentina se baseia na retomada das capacidades estatais enfraquecidas durante o período neoliberal. O modelo adotado possui diversos pontos em comum com o Novo Desenvolvimentismo, tais como: o equilíbrio fiscal; a promoção do investimento pelo Estado, em complementaridade com o setor privado; e o já mencionado regime cambial competitivo, que protege a indústria ao mesmo tempo em que promove as exportações em um contexto de abertura comercial, neutralizando, assim, a doença holandesa (GROTTOLA, 2010). Féliz, por sua vez, critica a ausência de um projeto de mudança estrutural no Novo Desenvolvimentismo argentino, que, na sua avaliação, mantém o país em uma posição periférica e dependente no sistema internacional²⁶ (FÉLIZ, 2010).

²⁴ Vale mencionar que Cardoso, em seu segundo mandato, promoveu mudanças institucionais importantes, como o estabelecimento de um regime de metas de inflação (1999) e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

²⁵ Vale lembrar que, como no Brasil, existia na Argentina uma literatura crítica ao neoliberalismo. Porém, o projeto de desenvolvimento proposto por determinados círculos acadêmicos – com destaque para a Universidade de Buenos Aires – ainda estava em seus estágios iniciais de construção (GRUPO FÉNIX, 2001; GRUPO FÉNIX, 2002).

²⁶ Para Féliz, o Novo Desenvolvimentismo dá prosseguimento à trajetória capitalista periférica e dependente inaugurada pelas políticas neoliberais na Argentina. Não há uma transformação estrutural nas estratégias de desenvolvimento, ainda que na etapa novo-desenvolvimentista haja a incorporação dos movimentos populares

Este capítulo tem como propósito analisar os *debates acadêmicos* e a *prática* do Novo Desenvolvimentismo, as quais se desenvolveram paralelamente nos últimos anos. A simultaneidade dos debates no âmbito da academia e do governo levou à influência mútua, embora não tenha havido uma influência definitiva de um sobre o outro. A seguir, será discutida a emergência de um debate acadêmico em torno do Novo Desenvolvimentismo. Posteriormente, serão discutidas as experiências dos governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, na promoção de estratégias de desenvolvimento, aqui consideradas, conforme Mercadante, a *prática* do Novo Desenvolvimentismo (MERCADANTE, 2010). Sempre que possível, sublinharemos o papel atribuído à política tributária na agenda novo-desenvolvimentista. Finalmente, serão comparadas as experiências dos dois países, com atenção à literatura sobre o Novo Desenvolvimentismo, destacando-se ainda a importância do tema para a análise da construção de uma agenda em torno da tributação no Brasil e na Argentina.

1.1 O Novo Desenvolvimentismo no debate acadêmico

No âmbito acadêmico, o debate em torno do Novo Desenvolvimentismo emerge no contexto das críticas ao fracasso das experiências neoliberais na América do Sul²⁷. Embora as críticas ao neoliberalismo já se fizessem presentes na literatura internacional²⁸ (DINIZ, 2011),

que se opuseram ao neoliberalismo na década de 90 (FÉLIZ, 2010). Por um lado, essa argumentação converge com Gonçalves na crítica à ausência de uma transformação estrutural da cadeia produtiva (GONÇALVES, 2010). Por outro lado, cabe destacar que a interpretação de Féliz é muito particular ao caso argentino, onde a decadência à condição (semi)periférica é identificada por muitos com a introdução de políticas neoliberais desde o regime militar – ao contrário do que ocorre em outros países latino-americanos, onde a posição periférica antecede a experiência neoliberal.

²⁷ Diniz aponta que as crises nas economias (semi)periféricas ocorridas nos anos 90 e início dos anos 2000 (México, 1994; Sudeste Asiático, 1997; Brasil, 1999; Turquia, 2000; Argentina, 2001) levaram um conjunto de intelectuais a refletirem sobre as crises do capitalismo e, mais especificamente, do neoliberalismo. A comunidade epistêmica de sustentação da ortodoxia convencional se viu desafiada pela importância crescente de vozes críticas no debate acadêmico (DINIZ, 2011).

²⁸ Desde o início do século XXI, emergiram na literatura internacional discussões em torno do fracasso da estratégia única de crescimento econômico. Chang revela que as instituições financeiras internacionais e os países desenvolvidos preconizavam uma agenda de reformas muito distante das estratégias adotadas pelos países que conseguiram desenvolver-se. Stiglitz, por sua vez, destaca que as reformas neoliberais, promovidas com o apoio das instituições financeiras internacionais, não levaram em consideração as particularidades institucionais dos diversos países, resultando em um rotundo fracasso. Finalmente, Rodrik argumenta que embora a globalização tenha imposto restrições à atuação dos governos, ainda há margem de manobra disponível para a promoção de estratégias próprias de desenvolvimento (DINIZ, 2011).

o debate assumiu feições próprias na literatura sul-americana. O debate internacional enfatizava a necessidade de adoção, nos países da periferia e da semiperiferia, de modelos próprios de desenvolvimento, os quais estivessem de acordo com suas trajetórias institucionais. Em conformidade com essa perspectiva, intelectuais sul-americanos passaram a apresentar propostas de desenvolvimento econômico próprias à realidade de seus países. No Brasil e, em menor medida, na Argentina, surgiram propostas em torno da adoção do Novo Desenvolvimentismo, modelo considerado adequado aos desafios impostos aos países semiperiféricos em um contexto de globalização.

A alternativa ao neoliberalismo foi tratada por economistas de tradição keynesiana. Esses intelectuais não se propunham, inicialmente, a elaborar uma nova abordagem teórica, mas a definir “uma alternativa de política de desenvolvimento que [compatibilizasse] crescimento econômico com equidade (sic) social, buscando estimular o debate em torno da constituição de um programa alternativo ao projeto neoliberal” (SICSÚ et al. 2007, p.508). Bresser-Pereira denominou esta abordagem como Novo Desenvolvimentismo²⁹, a fim de diferenciá-la da antiga estratégia nacional-desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Segundo os defensores do Novo Desenvolvimentismo, as estratégias contemporâneas para promoção do *catch-up* devem ser diferentes daquelas adotadas no passado. A globalização e as mudanças institucionais promovidas ao longo do período neoliberal impõem desafios de novo tipo, que impedem o resgate das estratégias nacional-desenvolvimentistas (DINIZ, 2011).

Não há um corpo homogêneo de análises na literatura sobre o Novo Desenvolvimentismo. Embora os estudos produzidos guardem em comum a defesa da atuação do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico em um contexto de globalização, os intelectuais concedem diferentes ênfases à estratégia de atuação que Estado deva assumir.

No Brasil, destaca-se a ampla bibliografia produzida por Bresser-Pereira. O autor privilegia os aspectos ligados à política macroeconômica, com particular interesse na política cambial. Para ele, o Novo Desenvolvimentismo passa, necessariamente, pela adoção uma política cambial competitiva, que favoreça as exportações e incentive a industrialização (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2012a; BRESSER-PEREIRA, 2012b). Há também um conjunto de publicações de João Sicsú, Luiz Fernando de Paula, Renaut Michel e José Luis Oreiro que se ocupam, além das variáveis macroeconômicas, da necessidade promoção de políticas sociais, voltadas para a inclusão

²⁹ O termo foi cunhado por Yoshiaki Nakano, mas Bresser-Pereira foi o primeiro a empregar o termo publicamente (BRESSER-PEREIRA, 2006).

social, e de políticas setoriais, particularmente para o incentivo ao desenvolvimento de tecnologia de ponta. A agenda proposta inclui ainda a necessidade de aprovação de uma reforma tributária, orientadas para o financiamento das políticas sociais e setoriais mencionadas (PAULA, 2006; SICSÚ et al., 2007; OREIRO; PAULA, 2009).

Na Argentina, o debate em torno do Novo Desenvolvimentismo não gerou um volume de publicações sobre o tema comparável ao Brasil. Dentre os trabalhos realizados, cabe mencionar as propostas elaboradas pelo chamado *Grupo Fénix*, da Universidade de Buenos Aires, que se dedica a analisar um conjunto de estratégias e políticas públicas consideradas necessárias à retomada das capacidades estatais e do desenvolvimento econômico com inclusão social.

As diferenças entre a produção intelectual em torno do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina são explicadas por Boyer: no Brasil, a estratégia de desenvolvimento seguida é coerente com a produção intelectual em torno do novo desenvolvimentismo e da macroeconomia estrutural do desenvolvimento. Embora o debate acadêmico não preceda a prática política (MERCADANTE, 2010), há uma confluência entre as discussões efetuadas pelos intelectuais e as políticas públicas produzidas. Na Argentina, em contraposição, as políticas econômicas adotadas são produto do aprendizado histórico de uma série de tentativas-e-erros, sem que haja uma clara teorização em torno de uma estratégia de desenvolvimento, o que levanta dúvidas quanto à sustentação futura das políticas adotadas. O autor lembra ainda que a ausência de um “compromisso institucional básico” leva ao surgimento de conflitos recorrentes na Argentina (BOYER, 2012).

1.1.1 Os intelectuais brasileiros e o Novo Desenvolvimentismo

Os debates em torno do Novo Desenvolvimentismo no Brasil surgiram do diagnóstico do fracasso das políticas neoliberais adotadas na década de 90. A partir da discussão de temas relevantes ao desenvolvimento, mas dentro de um conjunto heterogêneo de análises, parte da academia brasileira (particularmente no campo da economia, mas também nas ciências sociais) passou a orientar suas pesquisas para a construção de uma estratégia de desenvolvimento adequada ao Brasil, em particular, e à América Latina, em geral. Tributários às ideias de Keynes, esses intelectuais denominaram esta estratégia Novo Desenvolvimentismo.

Nesse debate, destacam-se os trabalhos de Bresser-Pereira, que tem produzido uma vasta bibliografia sobre o tema. Ele parte do diagnóstico que países de desenvolvimento médio, como Brasil e Argentina, geralmente têm seu processo de *catch-up* retardado em razão da existência de duas tendências estruturais³⁰: (i) o crescimento dos salários inferior à produtividade e (ii) a doença holandesa (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A primeira tendência diz respeito à existência, nos países de desenvolvimento médio, de mão de obra abundante e barata, o que acaba por deprimir o potencial de desenvolvimento do mercado interno (BRESSER-PEREIRA, 2010). Essa tendência deve ser neutralizada por uma atuação ativa do Estado na definição do salário mínimo e na promoção de uma política de rendas que possibilite o crescimento dos salários lado a lado o crescimento da produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2012a).

Além disso, a maior parte dos países em desenvolvimento sofre com problemas associados à doença holandesa (ou a “maldição dos recursos naturais”)³¹. A doença holandesa é caracterizada pela existência de determinados recursos naturais abundantes e/ou mão de obra barata. Essa abundância leva à ocorrência de rendas ricardianas³², que levam à sobreapreciação do câmbio, dado o afluxo de capitais. Nessas condições, os demais setores que produzem bens comercializáveis se tornam inviáveis, “mesmo que estes usem tecnologia no estado da arte mundial” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.62). As rendas geradas pelas *commodities* exportadas, porém, não são revertidas para o produtor, em razão da apreciação da taxa de câmbio, favorecendo o consumo, por toda a sociedade, de toda sorte de produtos industrializados importados, que acabam por ser vendidos a preços muito baixos (BRESSER-PEREIRA, 2012a). Em outras palavras, a taxa de câmbio que viabiliza economicamente as *commodities* que dão origem à doença holandesa – determinada pelo mercado e denominada taxa de câmbio de equilíbrio corrente – inviabiliza economicamente as demais atividades produtivas (BRESSER-PEREIRA, 2010).

³⁰ A estratégia de *catch-up* a ser descrita supõe que o país encontre-se em um estágio de desenvolvimento médio, já tendo passado pelas fases de “acumulação primitiva” e “revolução industrial”, realizadas durante o período de vigência do nacional-desenvolvimentismo. Esses países estão aptos a adotar uma nova estratégia de desenvolvimento, oposta à ortodoxia convencional, denominada Novo Desenvolvimentismo. Os países, pobres, por sua vez, devem perseguir uma estratégia distinta, uma vez que não se encontram no estágio de desenvolvimento mencionado (BRESSER-PEREIRA, 2006).

³¹ As experiências venezuelana e argentina são exemplos de casos de doença holandesa. Na Venezuela, a doença holandesa se apresenta como consequência da abundância de petróleo, que acaba por inviabilizar a industrialização do país. Na Argentina, a soja vem desempenhando esse papel, ainda que em menor intensidade (BRESSER-PEREIRA, 2010).

³² Isto é, os custos associados à produção desse bem são baixos em comparação ao mercado internacional (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O desenvolvimento econômico de um país – entendido como diversificação produtiva, necessária ao *catch-up* – depende da neutralização da doença holandesa³³. Para tanto, faz-se necessária a adoção de uma taxa de câmbio competitiva, ou taxa de câmbio de equilíbrio industrial, através de uma política de administração cambial. Essa política será bem-sucedida caso haja a cobrança de um tributo (imposto ou direito de exportação) sobre a *commodity* que ocasiona a doença holandesa, cuja tarifa corresponde à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a taxa de câmbio de equilíbrio corrente. Dessa forma, o país passa a registrar superávits em conta corrente. Idealmente, o governo deve utilizar os recursos arrecadados para a criação de um fundo soberano que, poderá ser empregado para o auxílio aos produtores da *commodity* em momento de queda do preço da sua cotação no mercado internacional (BRESSER-PEREIRA, 2010). Em complementação ao imposto sobre exportação de *commodities*, o governo deve adotar ainda controle de entrada de capitais, a fim de reforçar a necessidade de se alcançar uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial (BRESSER-PEREIRA, 2012b).

Há, portanto, uma clara separação entre o nacional-desenvolvimentismo e o Novo Desenvolvimentismo. O “velho” desenvolvimentismo definia ao Estado um papel central na promoção da poupança forçada e no investimento produtivo. Vislumbrava a necessidade de proteger as indústrias nascentes, adotando uma orientação pessimista em relação às exportações. Além disso, havia certa complacência com a inflação e os déficits públicos (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a).

Em contraposição, o Novo Desenvolvimentismo é a estratégia adequada para países que já possuem indústrias maduras, em um contexto de globalização da economia. O Estado não deve mais intervir no setor produtivo (à exceção dos setores considerados estratégicos), mas cumprir um papel subsidiário, incentivando a indústria e a produção de bens primários com alto valor agregado, que possam ser absorvidas pelo mercado consumidor doméstico e competir no mercado internacional. Há uma ênfase nas exportações de bens industrializados

³³ Os governos de orientação neoliberal, os quais aderiram à ortodoxia convencional, não foram capazes de neutralizar a doença holandesa, prejudicando o desenvolvimento produtivo nacional. Esses governos promoveram políticas de valorização cambial, combinadas a elevadas taxas de juros, que atraíram poupança externa. Esta política se baseava no pressuposto que países em desenvolvimento não contam com poupança interna suficiente para promover seu desenvolvimento. O afluxo de capitais contribuía para a manutenção do câmbio sobrevalorizado, o que modificava os preços relativos em favor de bens não-comercializáveis, serviços e trabalho. Com a elevação dos preços relativos que remuneram o trabalho, houve elevação real dos salários, proporcionando o aumento do consumo e das importações. Nesse sentido, em vez de haver investimento, a captação de poupança externa acabou por financiar o consumo. Além disso, a queda nas exportações levou à redução da poupança interna. Houve, assim, substituição da poupança interna pela externa, e consequente elevação do endividamento público, que tornou os países vulneráveis choques externos (BRESSER-PEREIRA, 2012a).

inexistente no “velho” desenvolvimentismo. Cabe salientar que a existência de indústrias maduras não isenta o Estado de intervir no mercado. Pelo contrário, o Novo Desenvolvimentismo postula que o Estado deve atuar em prol da redução das desigualdades econômicas e da distribuição de renda (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a).

O Novo Desenvolvimentismo rejeita também que se incorra em déficits públicos crônicos, pois estes levam o Estado a se tornar refém de seus credores. Por isso, o equilíbrio fiscal é item inegociável da agenda novo-desenvolvimentista. Na mesma linha, não há complacência com a inflação, ocasionada em períodos anteriores pelos gastos públicos excessivos (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a).

Bresser-Pereira também contrapõe as propostas do Novo Desenvolvimentismo à ortodoxia convencional. Para a ortodoxia convencional, as estratégias de crescimento econômico dependiam da adoção de um conjunto predefinido de reformas institucionais. Haveria um único modelo institucional, estático, adequado para os mais diversos países. Seus objetivos eram: (i) a estabilidade econômica em sentido estrito (controle dos preços, garantida pela política monetária, e das finanças públicas); (ii) o fortalecimento do mercado, viabilizado pela redução do Estado, vistos como antípodas; (iii) a atração de poupança externa para compensar a escassez de poupança doméstica (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a).

No Novo Desenvolvimentismo, a estabilidade macroeconômica é entendida em sentido amplo, de forma que o Banco Central cumpre o papel de controlar a inflação e manter o balanço de pagamentos equilibrado. Para tanto, deve lançar mão não somente da política monetária, mas também da política cambial. A taxa de juros deve ser baixa, sem prejuízo para controle da inflação, de modo a incentivar o investimento produtivo. A taxa de câmbio deve ser administrada, ou seja, o Banco Central deve defender o câmbio competitivo. Por fim, conforme mencionado acima, a poupança pública deve ser positiva, a fim de incentivar os investimentos, em rechaço à atração de poupança externa, que só estimula o consumo (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a).

A proposta de Bresser-Pereira para adoção de um modelo novo-desenvolvimentista, porém, não é consensual. Na mesma época em que ele começava a divulgar suas ideias a respeito do tema, foi lançado o livro de Sicsú, Paula e Michel, *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Na introdução a este livro – publicado com poucas alterações na *Revista de Economia Política* –, os autores dilatam a concepção de

Bresser-Pereira sobre o Novo Desenvolvimentismo, de modo a abranger também uma agenda social (SICSÚ et al. 2007).

Segundo Sicsú et al., o Novo Desenvolvimentismo implica na existência de Estado e mercado fortes, além de um sistema financeiro que apoie o setor produtivo. Eles partem da premissa que não existe mercado forte sem que haja um Estado forte: o Estado deve financiar a atividade produtiva – contrapondo-se à especulação financeira –, de modo a regular a economia, em favor da concorrência, e estimular a expansão da demanda agregada e do investimento privado. A existência de Estado e mercado fortes é essencial para a redução da vulnerabilidade da economia a choques externos, particularmente para a redução à susceptibilidade de crises financeiras. Ademais, o Estado deve cumprir um papel complementar ao mercado, garantindo o emprego e a distribuição de renda (SICSÚ et al. 2007).

Para estes autores, o Novo Desenvolvimentismo tem como eixos principais:

- Estabilidade macroeconômica e redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política econômica (fiscal e monetária);
- Existência de um empresariado nacional forte e de investimento em inovação técnica;
- Crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades;
- Adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano³⁴.

Oreiro e Paula salientam que a política econômica deve ser orientada pela promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo, voltada para a redução das incertezas inerentes à atividade econômica. A estabilidade macroeconômica é entendida como uma combinação entre “crescimento econômico sustentado, estabilidade financeira e estabilidade de preços”. Dessa forma, o Estado passa a incentivar o investimento, superando a concepção neoliberal, que reduzia a estabilidade macroeconômica à estabilidade dos preços (OREIRO; PAULA, 2009, p.08).

O Estado na concepção novo-desenvolvimentista deve articular políticas macroeconômicas defensivas, voltadas para a redução da vulnerabilidade do país a choques externos. Também deve promover o pleno emprego, com a adoção de políticas macroeconômicas expansivas, o que é particularmente importante em períodos recessivos. A

³⁴ Segundo Oreiro e Paula, o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente, para a redução das desigualdades sociais. Por isso, é necessária a adoção de políticas sociais voltadas para a inclusão social (OREIRO; PAULA, 2009).

reforma tributária, com objetivo de conferir progressividade à estrutura tributária, é parte integrante da estratégia de combate à desigualdade de renda. Além disso, deve ser retomada a atuação do Estado na promoção de políticas industriais, abandonadas no período neoliberal, a fim de incentivar a competitividade da indústria nacional. O Estado deve atuar também na promoção de políticas de comércio exterior, a fim de impulsionar a inserção autônoma no comércio internacional, o que pode ser viabilizado com a adoção de um regime cambial competitivo. Segundo Paula, “[em] que pese a maior interdependência entre as nações, Estados são estratégicos como instrumento de ação coletiva que as nações dispõem para serem competitivas internacionalmente.” (PAULA, 2006, p.51).

Sicsú et al. salientam a necessidade de conciliação entre crescimento econômico e equidade social. A industrialização dos países latino-americanos foi, historicamente, marcada pela permanência das fortes assimetrias sociais. Além disso, pouco se avançou na incorporação de tecnologia de ponta durante estes processos de industrialização. Como consequência da desigualdade e do baixo progresso técnico, os países da região registraram períodos pontuais de crescimento econômico e baixa competitividade de suas indústrias no mercado internacional (SICSÚ et al. 2007).

Embora concedam ênfases distintas na construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista, Bresser-Pereira e Sicsú et al. concordam que o esta supõe a existência de um projeto *nacional* de desenvolvimento, viabilizado a partir da construção de um consenso entre os diversos atores sociais (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a; SICSÚ et al., 2007). Projetos de desenvolvimento bem-sucedidos no mundo contemporâneo só foram viáveis em razão da existência de um sentimento de nação nos países em questão. Por isso, é necessária a adoção de uma estratégia que sustenta uma modalidade de inserção soberana no mercado internacional (PAULA, 2006; SICSÚ et al. 2007).

A formação de projetos nacionais de desenvolvimento supõe que as estratégias devam ser definidas de acordo com as particularidades de cada país, isto é, de acordo com as oportunidades disponíveis a cada país em um dado período histórico. Rejeitam-se, assim, as estratégias recomendadas pela ortodoxia convencional, que considera a existência de um conjunto único de instituições adequadas para a promoção do crescimento econômico em distintos países (BRESSER-PEREIRA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2012a; SICSÚ et al. 2007). Nessa linha, o debate em torno do Novo Desenvolvimentismo no Brasil não está dissociado da *prática*, isto é, da política econômica levada a cabo no país. Portanto, para compreender o Novo Desenvolvimentismo na Argentina, não é suficiente conhecer as ideias

elaboradas por intelectuais brasileiros. Também é necessário analisar como as ideias em torno desta proposta são apresentadas no país.

1.1.2 Os intelectuais argentinos e o Novo Desenvolvimentismo

As discussões em torno do Novo Desenvolvimentismo na Argentina surgem do chamado *Plan Fénix*, documento elaborado por intelectuais (particularmente economistas) da Universidade de Buenos Aires, autodenominado *Grupo Fénix*. Esses intelectuais foram críticos das políticas neoliberais adotadas na década de 90 e, às vésperas da sua derrocada em 2001, passaram a discutir estratégias de desenvolvimento possíveis na Argentina.

Em setembro de 2001, o *Grupo Fénix* elaborou o documento denominado *Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*³⁵. Nesse documento, há pontos de convergência com a estratégia que posteriormente veio a ser denominada Novo Desenvolvimentismo. Propõe-se a formação de um amplo consenso social, incluindo trabalhadores e empresários, em torno de uma estratégia de desenvolvimento sustentado, capaz de promover a equidade social através da criação de empregos – não somente em quantidade, mas também em qualidade – e do aumento da renda (GRUPO FÉNIX, 2001).

O *Grupo Fénix* defende a transformação estrutural da cadeia produtiva, com ênfase na inovação e na produção de bens com maior valor agregado, de modo a impulsionar o mercado interno e diversificar as exportações. Ao contrário do modelo prevalecente na década de 90, o *Grupo Fénix* defende que os mercados de capitais devam ser orientados à formação de poupança e ao investimento produtivo. Dessa forma, torna-se possível a elevação da competitividade da economia argentina no nível internacional, superando o modelo de crescimento baseado na explicação de mão de obra barata (GRUPO FÉNIX, 2001; GRUPO FÉNIX, 2002).

Para a consecução dos objetivos traçados, o *Grupo Fénix* defende a retomada das capacidades estatais em diversas áreas: (i) na coordenação entre as políticas macroeconômicas

³⁵ Colaboraram na elaboração do documento: Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Luis Beccaria, Víctor Beker, Marta Bekerman, Rubén Berenblum, Manuel Fernández López, Aldo Ferrer, Natalia Fridman, Alfredo T. García, Norberto González, Jorge Katz, Saúl Keifman, Benjamín Hopenhayn, Marcelo Lascano, Hugo Nochteff, Arturo O'Connell, Oscar Oszlak, Mario Rapoport, Alejandro Rofman, Jorge Schvarzer, Héctor Valle y Salvador Treber.

(fiscal, cambial e monetária), com particular ênfase para a adoção de uma política fiscal orientada para a poupança interna e investimento e de uma política cambial que promova a produção nacional³⁶; (ii) no estabelecimento de um marco regulatório estável, que garanta a segurança jurídica e a concorrência; (iii) na retomada da capacidade de extração tributária, enfraquecida ao longo da trajetória histórica; (iv) na implementação de políticas sociais, inclusive políticas públicas para a educação; e (v) no estímulo à participação da cidadania nas discussões em torno das políticas públicas (GRUPO FÉNIX, 2001; GRUPO FÉNIX, 2002).

Uma das principais referências do *Grupo Fénix* é Aldo Ferrer. Ele acompanha as ideias centrais apresentadas por Bresser-Pereira acerca do Novo Desenvolvimentismo, afirmando que o Estado deve desempenhar um papel estratégico em economias de mercado:

inclusive a canalização dos recursos internos para as atividades que gerem maior valor agregado. Como o desenvolvimento não é um resultado espontâneo das forças do mercado, nem pode ser conduzido de modo exógeno, para que se possa responder com eficiência os desafios e oportunidades da globalização, é indispensável uma estratégia nacional de desenvolvimento. (FERRER, 2010a, p.01. Tradução nossa)³⁷.

Ferrer enfatiza a necessidade de promoção do desenvolvimento a partir da mobilização de poupança doméstica. Conforme a experiência revela, países que dependem de financiamento externo tornam-se econômica e politicamente frágeis, subordinando-se aos critérios determinados pelos mercados para a condução de suas políticas macroeconômicas. É preciso, portanto, conter endividamento, mantendo o controle da inflação e a estabilidade financeira (FERRER, 2010a, p.01. Tradução nossa).

Na atualidade, o desenvolvimento econômico é tributário à inserção competitiva no mercado globalizado e à incorporação de tecnologia ao processo produtivo, os quais são viabilizados por investimentos privados. Para que estes investimentos sejam promovidos, é necessária a existência de um regime regulatório adequado, isto é, no marco da atuação do Estado, em oposição à desregulamentação prevalecente na década de 90³⁸. Nesse contexto, o

³⁶ Os autores defendiam que, no marco da desvalorização da moeda, deveriam ser introduzidas retenções às exportações (GRUPO FÉNIX, 2002).

³⁷ O texto em língua estrangeira é: “Las ‘tesis’ se refieren a economías de mercado, en cuyo desarrollo, el Estado cumple un rol estratégico, incluyendo la canalización de los recursos internos hacia las actividades que generan mayor valor agregado. Como el desarrollo no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado ni puede ser conducido desde afuera, para responder con eficacia a los desafíos y oportunidades de la globalización, es indispensable una estrategia nacional de desarrollo.” (FERRER, 2010a, p.01).

³⁸ Na ausência de um marco regulatório, “el predominio de filiales de corporaciones transnacionales desarticula la economía nacional, la somete a las señales, frecuentemente caóticas, de la globalización e impide los procesos amplios de acumulación, que siempre tienen esencialmente lugar en torno de las fuerzas endógenas del

Estado cumpre um papel central, ao promover estratégias de transformação da estrutura produtiva. Ferrer ressalta ainda que o predomínio das grandes corporações transnacionais deve ser substituído pela complementaridade entre investimentos estrangeiros e locais, necessárias à inserção não-subordinada no sistema internacional (FERRER, 2010b).

Como no Brasil, as discussões em torno da promoção de um projeto nacional de desenvolvimento, em um contexto de globalização, surgiram na Argentina no bojo das críticas às reformas neoliberais, que levou à crise na virada do século. A possível implementação destas recomendações, entretanto, passa pela necessidade de construção de consensos políticos. Na próxima seção, voltamo-nos para essa questão.

1.2 O Novo Desenvolvimentismo na esfera política: consensos e dissensos

Os autores que defendem a adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista entendem ser necessária a formação de uma ampla coalizão de apoio, de modo a se constituir um consenso em torno dessa estratégia. A construção deste consenso é, naturalmente, uma construção política. A adoção de uma estratégia de desenvolvimento qualquer – inclusive o Novo Desenvolvimentismo – depende da formação de coalizões políticas que lhe conceda sustentação. Não obstante sua importância, esse tema é tratado somente de modo marginal nas discussões acadêmicas em torno do Novo Desenvolvimentismo (BOYER, 2012).

A análise da *prática* do Novo Desenvolvimentismo depende, portanto, da compreensão das estratégias possíveis nos contextos políticos particulares. No Brasil, o presidencialismo de coalizão impôs limites à adoção desta agenda (MERCADANTE, 2010). Como destacam Diniz e Boschi, as “coalizões dos dois governos Lula eram altamente fragmentadas e compostas de partidos à direita e à esquerda no espectro ideológico sendo, portanto, necessário, lidar com o pragmatismo de uns e o dogmatismo de outros, acabando por dificultar sobremaneira a tarefa de definir e obter apoio para um projeto de mais longo prazo.” (DINIZ; BOSCHI, 2011, p.05). Erber salienta também a existência de uma ampla coalizão formada por atores interessados na manutenção de uma política monetária pautada por taxas de juros elevados e pela valorização cambial, sob o argumento que estes elementos seriam essenciais ao desenvolvimento brasileiro (ERBER, 2011).

desarrollo. Esta, a diferencia de lo acontecido en las economías emergentes de Asia, es la experiencia predominante en América Latina.” (FERRER, 2010b).

Na Argentina, a construção do Novo Desenvolvimentismo se desenrola no contexto de reduzidas capacidades estatais, que se reflete na existência burocracias pouco robustas, produto de décadas de instabilidade institucional e da experiência neoliberal (BOSCHI; GAITÁN, 2010). O consenso é dificultado também pelo insulamento promovido pelos presidentes Néstor e Cristina Kirchner, que definiram a agenda pública a partir de um estilo *decisionista*, sem interlocução significativa com o Parlamento, os governadores e diversos atores sociais, como as entidades ruralistas. Cumpre salientar que estas entidades conduziram a formação de uma coalizão antagônica ao Novo Desenvolvimentismo, reunindo atores que expressavam uma visão de mundo alinhada com o ideário neoliberal.

As questões elucidadas acima serão tratadas em detalhe nos capítulos pertinentes. Por ora, debruçamo-nos sobre as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, aqui entendidas como estratégias novo-desenvolvimentistas.

1.2.1 As estratégias de desenvolvimento no governo Lula (2003-2010): continuidades, rupturas e inovações

Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito presidente do Brasil em 2002, tomando posse em 1º de janeiro de 2003. Durante a campanha eleitoral, as pesquisas de intenção de voto apontavam sua vitória, após três derrotas consecutivas em disputas presidenciais anteriores. A trajetória do seu partido, que rejeitou as reformas neoliberais introduzidas durante a década de 90, provocou temores no mercado financeiro. Vale lembrar que uma das bandeiras do PT no período foi a defesa da declaração da moratória da dívida externa (DINIZ; BOSCHI, 2007).

Com a proximidade das eleições, e as projeções que Lula se sagraria vencedor no pleito, houve forte especulação contra a moeda brasileira. Nos meses que antecederam sua vitória, houve fuga de capital, forte desvalorização do real e queda nas reservas cambiais. Neste cenário, eram fortes as pressões do FMI para que os candidatos à presidência fizessem um compromisso em favor da manutenção da rolagem da dívida pública, a fim de elevar a “confiança” dos credores (MORAIS; SAAD-FILHO, 2005; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Em resposta às pressões, Lula se comprometeu, publicamente, com a manutenção da estabilidade macroeconômica. Na sua famosa *Carta ao Povo Brasileiro*, Lula defendeu o

controle da inflação e a preservação do superávit primário³⁹ (LULA DA SILVA, 2002). De fato, o PT já vinha caminhando para o centro do espectro político desde antes das eleições de 2002 (DINIZ; BOSCHI, 2007).

Quando eleito, Lula optou por indicar nomes ligados à ortodoxia para ocuparem postos-chave nas pastas econômicas: Antonio Palocci foi nomeado para o cargo de ministro da Fazenda e Henrique Meirelles, ex-diretor do Bank Boston, para o cargo de presidente do Banco Central. Particularmente a partir da indicação de Meirelles, Lula buscava demonstrar para o mercado financeiro seu compromisso com o controle da inflação (ERBER, 2011).

No seu primeiro mandato, Lula manteve as orientações principais da política macroeconômica de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso: manutenção do regime de metas de inflação, regime cambial flutuante e metas de superávit fiscal (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Cabe mencionar que o contexto internacional, no período, era bastante favorável à economia brasileira, com elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional e expansão do crédito (SINGER, 2010).

Logo após a posse de Lula, a meta de superávit primário para o setor público foi revisada, passando de 3,75% para 4,25% do PIB. Além disso, o Banco Central elevou a taxa básica de juros (taxa Selic), que passou de 25% para 26,5% ao ano. Desta forma, pretendia-se conter as preocupações do mercado financeiro e seus possíveis impactos sobre o endividamento público⁴⁰. A política monetária era encarada como o principal instrumento para manter os índices de inflação no centro da meta estabelecida para o ano⁴¹. A política cambial flutuante, por sua vez, parecia ser a única opção viável face à escassez de reservas internacionais, que desestimulavam a intervenção do Banco Central para conter a depreciação da moeda. De fato, o câmbio havia se apreciado muito durante as eleições, o que levava os investidores a esperarem sua depreciação em 2003. As metas de superávit fiscal, por fim, eram consideradas essenciais para a melhoria do perfil da dívida pública, além de garantirem

³⁹ Giambiagi destaca, além da *Carta ao Povo Brasileiro*, dois outros documentos emitidos pelo PT em 2002: o programa de governo apresentado em julho daquele ano, mais moderado que os documentos similares apresentados pelo partido em eleições anteriores, e a *Nota sobre o Acordo com o FMI*, divulgada em agosto, na qual o PT se comprometia com os termos do acordo firmado entre o governo Cardoso e o Fundo naquele ano (GIAMBIAGI, 2011).

⁴⁰ A combinação de política fiscal e monetária restritiva teve efeito pró-cíclico, e um contexto de desaceleração da economia. Em razão da recessão técnica registrada no começo de 2003 – dois trimestres consecutivos com queda da atividade econômica – o governo optou por reduzir a taxa de juros. Ainda assim, a retomada do crescimento só foi possível em razão da expansão das exportações (BARBOSA; SOUZA, 2010).

⁴¹ A elevação continuada da taxa de juros, em resposta à inflação, presumia que esta era ocasionada pelo excesso de demanda, e não pela escassez de crédito, o que acabou por desestimular a atividade econômica (PAULANI 2003).

a redução da vulnerabilidade a choques externos (BARBOSA; SOUZA, 2010; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Ainda em 2003, o governo logrou a aprovação, no Congresso, da reforma da previdência⁴². Também apresentou uma ampla proposta de reforma tributária, voltada para a desoneração do setor produtivo, o combate às desigualdades regionais e a reorganização do federalismo fiscal. Não chegou a um consenso, porém, em torno da reforma tributária, restringindo-se à aprovação da chamada “minirreforma”, que redundou no aumento da carga tributária⁴³. A expansão da arrecadação viabilizou a consecução da dupla meta de manutenção do superávit primário – considerado indispensável à melhoria do perfil do endividamento público – e expansão das políticas sociais, mas penalizou o investimento produtivo. Além disso, estabilizou-se a relação entre o déficit da previdência e o PIB (SINGER, 2010; BARBOSA; SOUZA, 2011).

A permanência do tripé da política macroeconômica do segundo governo Cardoso não implicou, porém, em uma continuidade em relação à orientação política do governo anterior. Desde o início, o governo concedeu ênfase a programas sociais. Inicialmente, foi implementado o programa Fome Zero, que veio a perder relevância com o lançamento do Bolsa Família.

O governo promoveu também mudanças institucionais importantes, como: (i) a reativação de foros institucionais de participação dos grupos sociais, particularmente do setor produtivo (com destaque para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES); (ii) a inclusão de líderes com raízes sindicais na esfera burocrática, inclusive no primeiro escalão do governo (MERCADANTE, 2010; BOSCHI; GAITÁN, 2010; BOSCHI, 2011); (iii) o destaque dado às Conferências Nacionais de Políticas Públicas, que se tornaram mais amplas e frequentes (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Não obstante a importância das inovações introduzidas no primeiro ano de governo, as modificações mais salientes ocorreram no período 2004-2005, quando foram lançadas as bases daquelas que seriam as principais políticas do segundo mandato de Lula: a expansão

⁴² A reforma de previdência implicou na elevação do teto para contribuição ao INSS, na introdução da idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos federais (60 anos para homens e 55 anos para mulheres) e no estabelecimento de uma contribuição previdenciária de 11% sobre os rendimentos dos servidores inativos (BARBOSA; SOUZA, 2010).

⁴³ A “minirreforma” tributária implicou na elevação da Cofins sobre instituições financeiras, que passou de 3% para 4% e na ampliação da base de cálculo da CSLL. O Congresso aprovou ainda a introdução de dois regimes de arrecadação (de incidência cumulativa e não cumulativa) do PIS e da Cofins, além da prorrogação da CPMF por mais quatro anos (BARBOSA; SOUZA, 2010).

real do salário mínimo⁴⁴; a ampliação do Bolsa Família; e a expansão do crédito empresas e pessoas físicas – nesse último caso, com ênfase no crédito consignado⁴⁵ (SINGER, 2010; BARBOSA; SOUZA, 2011). As duas últimas medidas mencionadas possuíam baixo impacto no orçamento, isto é, não comprometiam as metas de superávit primário. Ao mesmo tempo em que o governo cumpria com as expectativas do mercado financeiro, atendia à agenda histórica do PT para inclusão social e formação de um mercado de massas (SINGER, 2010).

Também foi retomado o papel do Estado para a promoção da política industrial. Na primeira fase, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004. A PITCE tinha como objetivo tornar a estrutura produtiva brasileira mais eficiente, com investimento em inovação. Na segunda fase, foi implementada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2006. Vale destacar também a criação, em 2005, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) (BOSCHI, 2011; BOSCHI, 2013).

O biênio 2004-2005 também foi marcado pelos sucessivos superávits na balança comercial, ocorridos em consequência da expansão das exportações, particularmente das *commodities* agropecuárias (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Após o crescimento significativo do PIB em 2004, o ritmo da expansão da economia caiu em 2005. O baixo ritmo de crescimento veio a reforçar as críticas à ortodoxia na política macroeconômica do governo Lula⁴⁶. Partindo do diagnóstico que as políticas até então implementadas não haviam levado ao desejado crescimento do PIB (OREIRO; PAULA, 2009), defensores da maior participação do Estado na economia passaram a ganhar maior centralidade no governo Lula – ainda que a defesa da estabilidade macroeconômica jamais tenha sido abandonada (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). A inauguração dessa nova fase é simbolizada pela escolha de Guido Mantega para ocupar o Ministério da Fazenda, em substituição a Antonio Palocci (SINGER, 2010).

⁴⁴ A elevação do salário mínimo implicou, também, no aumento das transferências referentes aos benefícios previdenciários (BARBOSA; SOUZA, 2011).

⁴⁵ Cabe salientar que o acesso ao crédito, ao lado da expansão do investimento público, “foram alcançados em um ambiente macroeconômico organizado, isto é, inflação controlada, dívida líquida do setor público monitorada de forma responsável e redução da vulnerabilidade externa” (SICSÚ, 2010, p.93).

⁴⁶ Segundo a visão neoliberal, a solução para o baixo ritmo de crescimento econômico residia na adoção de medidas pró-cíclicas, isto é, na elevação da meta de superávit primário, a fim de reduzir o nível das transferências para o funcionalismo público e para a renda. Com a adoção de uma política fiscal contracionista, haveria espaço para a queda das taxas de juros, o que favoreceria o investimento privado. Paralelamente, a inflação deveria ser controlada a partir do estabelecimento de uma meta mais baixa. No longo prazo, os efeitos positivos da expansão do investimento privado superariam os efeitos negativos ocasionados pela queda das transferências públicas. Para Barbosa e Souza, essa não é uma solução satisfatória, visto que o longo prazo – quando finalmente ocorreria a expansão econômica – carecia de precisão e, portanto, poderia jamais vir a se concretizar (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Mesmo sem formarem um corpo homogêneo, pode-se afirmar que os defensores do desenvolvimentismo (BARBOSA; SOUZA, 2010) ou do Novo Desenvolvimentismo (MERCADANTE, 2010) assumiam, em linhas gerais: (i) a necessidade da adoção de medidas de estímulo fiscal e monetário, ainda que temporário, para expansão da produção; (ii) a inclusão social via ampliação das políticas de transferência condicionada de renda e aumento real do salário mínimo, que fomentaria, ainda, a ampliação do mercado consumidor; (iii) a elevação do investimento público em infraestrutura; e (iv) a retomada do papel planejador do Estado (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

De acordo com Moraes e Saad-Filho:

Ao contrário da ‘visão neoliberal’, que subestimava o potencial de crescimento da economia, os desenvolvimentistas argumentavam que havia potencial não utilizado devido aos ganhos de produtividade ‘ainda não aproveitados’ decorrentes de ganhos de escala, à elevação do emprego nos setores formais, deslocando os trabalhadores de menor produtividade, à indução do investimento privado, e à abertura de novos mercados externos. Entretanto, esses ganhos só poderiam ser realizados se a taxa de crescimento fosse elevada pelo ativismo estatal fiscal e creditício, iniciando um círculo virtuoso que poderia elevar o crescimento anual do PIB ‘um ou dois pontos percentuais acima do estimado pelos adeptos da visão neoliberal’. (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.517).

Para os desenvolvimentistas, o crescimento potencial da economia brasileira só poderia ocorrer a partir do estímulo ao crescimento no presente, com a introdução de políticas monetária e fiscal voltada para dar início a este círculo virtuoso⁴⁷. Não menos importante, eles destacavam a necessidade de redução da desigualdade de renda para estímulo ao crescimento econômico com inclusão social. Rejeitando a visão neoliberal, defensora da introdução de políticas focalizadas para combate à pobreza extrema, os (novo)desenvolvimentistas entendiam que as políticas de transferência de renda eram parte integrante do fomento ao crescimento, ao estimularem a expansão da demanda agregada. Além disso, consideravam que a elevação dos investimentos em infraestrutura fazia-se necessários para criar um ambiente favorável ao investimento privado. Finalmente, as agências reguladoras deveriam assumir o papel de defesa dos interesses dos consumidores, superando o papel de defesa dos interesses dos investidores, advindas do período das privatizações (BARBOSA; SOUZA, 2010).

⁴⁷ Na perspectiva desenvolvimentista, a ampliação dos gastos e dos investimentos públicos se viabiliza pelo aumento da arrecadação tributária, mas também pela emissão de dívida. Isto ocorre porque há a perspectiva de crescimento da economia no médio prazo, capaz de absorver os eventuais déficits fiscais (BARBOSA; SOUZA, 2010). A introdução das políticas novo-desenvolvimentistas, porém, não veio a substituir a orientação prevalecente das políticas macroeconômicas, complementando-se a elas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

A partir de 2006, observou-se uma inflexão na orientação da orientação econômica do governo Lula. De particular interesse, destacam-se: (i) a elevação real do salário mínimo; (ii) a reestruturação das carreiras dos servidores públicos, que permitiu o reaparelhamento do Estado, necessário à retomada da sua capacidade de planejamento, regulação e produção de políticas públicas; (iii) a expansão dos investimentos públicos, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴⁸, lançado em 2007, que contou com apoio fundamental do BNDES para a concessão de financiamento; (iv) o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, que contava com uma série de medidas de desoneração tributária em favor do setor produtivo (BARBOSA; SOUZA, 2010; BOSCHI; GAITÁN, 2010); (v) o papel crescente dos fundos de pensão no sistema financeiro, que trouxe os trabalhadores para o centro da dinâmica de financiamento de projetos voltados para o desenvolvimento (BOSCHI, 2011).

Em 2008, o governo Lula apresentou uma nova e ambiciosa proposta de reforma tributária, voltada para o incentivo ao investimento produtivo e ao estabelecimento de uma nova modalidade de coordenação das relações federativas. Diante do fracasso da sua aprovação⁴⁹, o governo deu prosseguimento à política de desonerações tributárias pontuais em favor de determinados setores produtivos. Uma mudança importante na estrutura tributária decorreria de uma derrota do governo no Senado: a derrubada da CPMF⁵⁰, viabilizada pela articulação entre partidos de oposição e setores empresariais, insatisfeitos com os rumos dos debates em torno da reforma tributária⁵¹.

A adoção de uma estratégia desenvolvimentista implicou em uma redução suave do superávit primário, que passou de uma média de 2,5% do PIB em 2003-2005 para 2,3% do PIB em 2006-2008. Apesar da queda da poupança pública, a trajetória de queda do endividamento público permaneceu, passando a 48% do PIB em 2005 para 40,5% em 2008. Segundo Barbosa e Souza, “redução relativa no endividamento público só não foi maior em

⁴⁸ O PAC tinha como objetivo retomar do papel do Estado no planejamento e na promoção de investimento em infraestrutura, a fim de superar os gargalos logísticos existentes no país. Não houve, porém, investimentos diretos do Estado, mas a formação de parcerias com o setor privado (MERCADANTE, 2010). Com o PAC, investimento em capital fixo passou de 15,9% do PIB, em 2005, para 19%, em 2008 (BARBOSA; SOUZA, 2010).

⁴⁹ Objeto de análise no Capítulo 1.

⁵⁰ Objeto de análise no Capítulo 3.

⁵¹ O fim da CPMF implicou na elevação da renda disponível e, logo, no aumento da demanda agregada. Esse aumento acabou por pressionar os preços, o que viria a ser combatido por uma nova elevação da taxa de juros. A fim de compensar, ainda que parcialmente, o fim a CPMF, o governo optou por elevar as alíquotas do IOF e da CSLL (BARBOSA; SOUZA, 2010).

2006-2008 porque se fez outra opção claramente desenvolvimentista: a acumulação de um elevado estoque de reservas internacionais.” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.18).

A elevação do consumo e dos investimentos públicos permitiu o aumento da produção e a expansão do emprego, o que implicou na criação de um ciclo virtuoso da economia brasileira (SINGER, 2010; CARNEIRO et al., 2012). O aumento do emprego e da renda, por sua vez, permitiu uma significativa expansão do acesso ao crédito (BARBOSA; SOUZA, 2010). Destaca-se que, além do aumento na proporção da população economicamente ativa empregada, registrou-se também elevação no número de empregos formais (MERCADANTE, 2010).

O aumento da atividade econômica resultou, porém, na queda do superávit da balança comercial, no contexto de apreciação cambial. Embora as exportações permanecessem crescendo, a demanda por bens importados cresceu mais que proporcionalmente (BARBOSA; SOUZA, 2010).

A combinação de crescimento econômico, apreciação da moeda e elevadas taxas de juros tornaram o Brasil um dos destinos preferenciais para atração de capitais. Parte significativa destes capitais contribuiu para a formação de reservas internacionais (BARBOSA; SOUZA, 2010).

A inflação passou a retroceder, voltando a se elevar somente em 2007, em razão de choques na oferta de alimentos. A taxa Selic, por sua vez, experimentou um período de queda entre agosto de 2005 e setembro de 2007, voltando a ser elevada após esta data (BARBOSA; SOUZA, 2010).

No final de 2008, o Brasil passou a sofrer os efeitos da crise financeira internacional, detonada pela crise do *subprime* nos Estados Unidos. A crise afetou diretamente os preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, além de provocar a saída de capital especulativo. Consequentemente, a moeda se desvalorizou.

Segundo Barbosa e Souza:

A combinação da depreciação cambial, restrição de liquidez e queda na demanda internacional por produtos brasileiros derrubou os índices de confiança dos empresários e dos consumidores, provocando uma redução na demanda doméstica. O crescimento do consumo desacelerou e o investimento caiu, uma vez que a maioria das empresas adiou ou simplesmente cancelou suas despesas de capital diante do quadro econômico bastante incerto. Assim, o resultado inevitável do *crash* financeiro mundial foi uma recessão técnica no Brasil – dois trimestres consecutivos de queda no PIB. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.22).

De modo inédito na história recente brasileira, o governo adotou medidas anticíclicas para combater os efeitos da crise internacional. Barbosa e Souza identificam três conjuntos de medidas adotadas pelo governo Lula:

- Medidas adotadas *antes* da crise: políticas de transferência condicionada de renda, elevação real do salário mínimo, reaparelhamento do serviço público federal, investimentos públicos e desonerações tributárias aos setores produtivos.
- Medidas *emergenciais* adotadas para combater os efeitos da crise: expansão da liquidez, isto é, expansão do crédito. Cabe mencionar as operações do Banco Central para venda de dólares, a redução do compulsório bancário e o papel desempenhado pelo BNDES para garantir a permanência do financiamento produtivo durante a crise. O governo procedeu ainda a uma série de desonerações tributárias para estimular o consumo. Somente alguns meses após o estouro da crise financeira, porém, o Banco Central optou por reduzir a taxa Selic, ciente que este corte não produziria efeitos sobre os preços. Além destas medidas, o governo federal optou também por assumir parte significativa dos investimentos nos níveis estadual e municipal, evitando as consequência pró-cíclicas das medidas eventualmente adotadas por seus governos. Houve também a extensão do período de recebimento e do valor do seguro-desemprego.
- Medidas *estruturais*, mantidas mesmo após a crise: o governo introduziu uma modificação na estrutura de cobrança do imposto de renda sobre a pessoa física, que passou a contar com quatro alíquotas (além das já existentes faixas de zero, 15% e 27,5%, foram introduzidas faixas intermediárias de 7,5% e 22%). Esta mudança redundou no aumento da renda das famílias, estimulando o consumo. Na mesma época, foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida, com o objetivo de suprir o déficit habitacional entre as famílias até então privadas do crédito imobiliário.

As medidas adotadas pelo governo Lula tornaram possível a reversão da queda na produção – particularmente no setor industrial –, permitindo ainda a retomada do nível de emprego e de renda. Já no segundo semestre de 2009, o país voltou a atrair fluxos consideráveis de investimento, retomando o crescimento econômico (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Carneiro et al. destacam que o crescimento registrado nos dois governos de Lula responde a causas distintas: no seu primeiro mandato, o crescimento do PIB respondeu, primordialmente, à expansão das exportações em um contexto internacional favorável. No segundo mandato, o consumo se estabeleceu como explicação fundamental para o

crescimento econômico (CARNEIRO et al., 2012). Ainda assim, é importante frisar que a expansão da renda e a melhoria na sua distribuição foram registradas desde o primeiro mandato de Lula. Para Carneiro, a melhoria na distribuição de renda pode ser atribuída à elevação do nível do emprego e dos salários – com ênfase para o aumento real do salário mínimo –, além dos programas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa Família. Estes elementos contribuíram de modo decisivo para a ampliação do mercado consumidor de massas (CARNEIRO, 2011).

Segundo Mercadante, os dois períodos do governo Lula devem ser entendidos como complementares, e não opostos: a primeira etapa teve como objetivo assegurar a estabilização econômica, enquanto a segunda voltou-se para a aceleração do crescimento econômico. Nos dois períodos, porém, esteve presente o objetivo de distribuir a renda e promover a inclusão social, que adquiriu inédita centralidade na trajetória histórica brasileira (MERCADANTE, 2010).

1.2.2 As estratégias de desenvolvimento nos governos Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011): crise, inflexão e crescimento

Néstor Kirchner assumiu a presidência da Argentina em maio de 2003, pouco mais de um ano após a ocorrência da mais grave crise da história recente do país. No final de 2001, registraram-se índices sem precedentes de pobreza, miséria e desemprego, produto do fracasso das reformas neoliberais, as quais, iniciadas ainda durante o regime militar (1976-1983), tiveram seu auge durante a década de 90, nos governos Carlos Menem, do *Partido Justicialista*, e Fernando de la Rúa, da *Unión Cívica Radical*.

Com a renúncia de De la Rúa em dezembro de 2001, a Argentina conheceu quatro presidentes diferentes em poucos dias⁵², até a posse de Eduardo Duhalde. Em seu governo, Duhalde introduziu uma série de medidas voltadas para a estabilização da economia. Dentre as principais medidas adotadas, encontram-se: a ratificação da moratória da dívida pública; a

⁵² O vice-presidente de De la Rúa, Carlos “Chacho” Álvarez, havia renunciado ainda em 2000, em rechaço ao suposto suborno ocorrido no Senado para aprovação da reforma trabalhista. Após a renúncia de De la Rúa, o presidente do Senado, Ramón Puerta, ocupou provisoriamente a presidência, até a escolha, pela Assembleia Legislativa, de Adolfo Rodríguez Saá. O peronista Rodríguez Saá permaneceu somente cinco dias no posto e, em meio a divergências internas no peronismo, apresentou sua renúncia. Em seu lugar, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Camaño, ocupou provisoriamente a presidência, até que Eduardo Duhalde finalmente fosse eleito pela Assembleia e assumisse, em 1º de janeiro de 2002.

chamada “pesificação assimétrica”⁵³; e a “pesificação” dos contratos junto a empresas prestadoras de serviços públicos privatizadas na década de 90⁵⁴ (DAMILL et al., 2005). Para combater a pobreza, introduziu o programa *Jefes y Jefas de Hogares*, que previa capacitação profissional e concessão de subsídios a trabalhadores desempregados (BONVECCHI; GIRAUDY, 2007).

Não obstante a importância destas medidas, a adoção de um novo esquema cambial consistiu, sem dúvida, no eixo central para a recuperação da economia. O chamado “câmbio competitivo” mantinha o peso desvalorizado, o que favorecia as exportações agropecuárias e permitia a industrialização substitutiva de importações. Já no segundo semestre de 2002, a economia argentina voltou a crescer (FRENKEL; RAPETTI, 2006). Vale destacar que Néstor Kirchner optou por dar continuidade à política econômica conduzida pelo governo Duhalde, tendo inicialmente mantido o ministro da Economia da gestão anterior, Roberto Lavagna⁵⁵.

Segundo o Ministério da Economia, os eixos centrais da estratégia econômica do governo Néstor Kirchner foram: (i) manutenção de um regime cambial competitivo; (ii) prudência fiscal; (iii) política de rendas, incluindo a mediação do Estado no conflito distributivo a fim de limitar seus efeitos sobre as expectativas inflacionárias⁵⁶ (ARGENTINA, 2007).

A partir de 2003, a economia argentina cresceu a taxas bastante elevadas (em torno de 8-9% ao ano) até sofrer os impactos da crise de 2008. Em 2009, o crescimento econômico caiu acentuadamente, mas manteve-se positivo, vindo a se recuperar já em 2010.

Para Damill e Frenkel, a expansão da economia argentina após a crise de 2001 pode ser dividida em três fases: (i) o início da recuperação, ainda no governo Duhalde, atribuído à expansão das exportações de *commodities*; (ii) a consolidação do crescimento econômico, nos governos Duhalde e Néstor Kirchner, quando é mantida a expansão das exportações, mas

⁵³ Os créditos bancários foram convertidos a uma taxa de um peso por dólar e os depósitos bancários originalmente em dólares foram convertidos a uma cotação de 1,4 pesos por dólar, o que caracterizava a adoção de uma taxa de câmbio “dual”. Esta medida pretendia minimizar o impacto da desvalorização cambial sobre parte do estoque da dívida pública (o que também acabou por agradar aos devedores privados), a expensas dos correntistas com depósitos originalmente em dólares e dos detentores de títulos públicos (dentre os quais se incluíam fundos de pensão, companhias de seguro e bancos), que viram seus papéis, originalmente denominados em dólares, serem compulsoriamente convertidos em pesos a uma taxa inferior àquela determinada pelo mercado (DAMILL et al., 2005).

⁵⁴ Os contratos firmados previam, originalmente, a indexação das tarifas dos serviços ao dólar.

⁵⁵ Lavagna viria a ser substituído por Felisa Miceli, e dezembro de 2005, em razão de divergências políticas com Kirchner (COSTA et al., 2005).

⁵⁶ Esta política incluía medidas relativas à previdência social, às negociações coletivas de salários, à política de preços (subsídios aos produtores de bens que compõem a cesta básica e acordos de preços com o setor privado) e à tributação sobre as exportações (ARGENTINA, 2007).

também há significativo aumento do investimento e do consumo doméstico; (iii) a deterioração das variáveis macroeconômicas – com ênfase na aceleração da inflação –, iniciada ainda no governo Néstor Kirchner, mas que se expressou com maior intensidade no governo Cristina Kirchner (DAMILL; FRENKEL, 2009). Nota-se que a classificação proposta não diz respeito a uma mudança na estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos argentinos do período, mas ao comportamento das variáveis econômicas frente à estratégia adotada de manutenção de um regime cambial competitivo.

Na primeira fase da recuperação da economia argentina, compreendida entre o terceiro e quarto trimestres de 2002, houve expansão das exportações de *commodities*, favorecidas pelo regime cambial competitivo. Nesse período, o consumo doméstico permaneceu em queda – ainda que menos acentuada em comparação com o período anterior –, em razão da permanência de níveis deprimidos de emprego e da renda. Inaugurou-se também um tímido processo de expansão da produção industrial (DAMILL; FRENKEL, 2009; FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A segunda fase, que teve início ainda em 2002, é caracterizada pela expansão da demanda doméstica e pela consolidação das exportações de *commodities*. O consumo privado passou a se expandir, respondendo à relativa estabilização das variáveis financeiras, à introdução do programa *Jefes y Jefas de Hogares* e à recuperação dos salários – que se atribui aos reajustes salariais, à queda do desemprego e à retração dos índices de inflação. Mesmo em um contexto de extrema retração do crédito, os investimentos expandiram-se. Essa expansão levou ao aumento pela demanda de bens importados, reduzindo, momentaneamente, o superávit na balança comercial (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A retomada dos investimentos na produção industrial foi incentivada pelo governo Néstor Kirchner, que concedeu subsídios e renúncias tributárias, incentivou o crédito e promoveu investimentos em infraestrutura (WYLDE, 2012). De fato, com o passar dos anos, a industrialização robusteceu-se, havendo setores da indústria capazes de competir internacionalmente, o que implicou na ampliação das exportações de bens manufaturados. A retomada da produção industrial, porém, esteve fortemente limitada pela trajetória anterior de desindustrialização, ocorrida durante o período neoliberal, que acabou por desarticular setores industriais importantes da economia argentina (SALAMA, 2012).

A partir do terceiro trimestre de 2004, as exportações de *commodities* expandiram-se rapidamente. Vale destacar que, não obstante a importância da expansão das exportações, a maior parte do aumento do PIB respondeu, no período, à recuperação da demanda doméstica,

iniciada na fase anterior (FRENKEL; RAPETTI, 2006; DAMILL; FRENKEL, 2008; DAMILL et al., 2011).

O período compreendido entre o final de 2002 e meados de 2007 corresponde ao ciclo virtuoso do crescimento econômico argentino, possível em razão da adoção do regime cambial competitivo (SALAMA, 2012). Esse regime permitiu, ao mesmo tempo, a consecução de uma balança comercial superavitária, a recomposição das reservas cambiais e o aumento da arrecadação tributária, mediante a introdução das chamadas “retenções” às exportações de *commodities* (MERCADO, 2007).

No período, o governo estabeleceu metas de superávit primário nas contas públicas, permitindo assim os chamados “superávits gêmeos” (superávit comercial e fiscal), feito pouco comum na história argentina. Havia ainda uma combinação de taxas de juros baixas e expansão da oferta de crédito comercial, visando incentivar os investimentos das empresas (GERCHUNOFF; AGUIRRE, 2004; MERCADO, 2007). O Banco Central assumiu, desde então, a dupla tarefa de controle da inflação e manutenção do regime de câmbio competitivo (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

Um ponto essencial para a viabilidade do modelo econômica pautado pelo regime cambial competitivo foi a reestruturação da dívida pública que se encontrava em moratória desde 2001 (DAMILL; FRENKEL, 2009). No final de 2004, o governo apresentou uma proposta que estabelecia o desconto de 75% sobre o valor nominal dos títulos da dívida. A proposta apresentada pelo governo Kirchner era inédita: nunca antes um país havia o reunido redução do valor de face dos títulos, corte dos juros e extensão de seu prazo de resgate. No início de 2005, deu-se o começo da troca de 152 títulos antigos por três novos. Foram trocados 76,15% dos títulos em moratória⁵⁷, e o estoque da dívida pública foi reduzido de quase 150% para 80% do PIB. O perfil da dívida também mudou após a operação: 44% do total de títulos emitidos passaram a se vincular à moeda local, com um prazo de vencimento maior (MENDONÇA, 2005).

Com a retomada do crescimento econômico, a arrecadação tributária se incrementou, com a expansão da arrecadação do imposto sobre valor agregado (IVA) (COSTA et al., 2004) e das retenções às exportações de *commodities*. Este aumento permitiu ao governo maior margem para alocação dos gastos públicos, favorecido ainda pela acentuada queda no pagamento de juros da dívida. Assim, tornou-se possível a manutenção das contas públicas

⁵⁷ Como parte da dívida permaneceu em situação de moratória, a Argentina manteve-se isolada do mercado internacional, passando a emitir títulos da dívida absorvidos pelo mercado doméstico e, em parte, também comparados pela Venezuela (DAMILL; FRENKEL, 2009).

equilibradas, ao mesmo tempo em que se elevavam os gastos sociais voltados para a redução da pobreza, com destaque para o programa *Jefes y Jefas de Hogares* (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

Os programas oficiais de amparo aos desempregados, o aquecimento da economia e o aumento da produção industrial doméstica permitiram a redução paulatina dos índices de pobreza, indigência e desemprego. Vale destacar que a tendência de crescimento da mão de obra ocupada explica, precipuamente, a queda dos níveis de pobreza no país (SANTARCÁNGELO et al., 2011).

A retomada do nível de emprego trouxe à ordem do dia os conflitos sindicais, havendo reivindicação de recomposição do poder de compra perdido durante a crise. Para responder a estas demandas, o governo Néstor Kirchner reativou o Conselho do Salário Mínimo, desarticulado pelo governo Menem. Neste conselho, foram firmadas negociações “tripartites” sobre acordos salariais, que incluíam Estado, empresários e sindicalistas. (DELAMATA, 2008).

Desde 2007, este ciclo virtuoso se viu ameaçado pela aceleração da inflação (SALAMA, 2012). A partir de então, inaugura-se a terceira fase da trajetória recente da economia argentina, identificada por Damill e Frenkel, que veio a ser impactada também pela crise internacional. Nesta fase, tornam-se visíveis os limites do modelo econômico baseado no regime cambial competitivo, particularmente no que diz respeito aos seus impactos sobre a aceleração da inflação (DAMILL; FRENKEL, 2009). Essa situação tornou-se ainda mais problemática em razão da intervenção do governo nos índices oficiais de inflação divulgados pelo *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INDEC) (SALAMA, 2012).

Esta fase deve ser entendida no contexto das decisões tomadas pelo governo Cristina Fernández de Kirchner. Ela tomou posse em dezembro de 2007, sucedendo o governo de seu esposo, Néstor Kirchner, e deu prosseguimento ao modelo econômico baseado no regime cambial competitivo.

Em março de 2008, o governo Cristina implementou as chamadas “retenções móveis”. Segundo a regra, as alíquotas do tributo seriam estabelecidas em conformidade com as mudanças dos preços destas *commodities* no mercado internacional. Dessa forma, o governo pretendia elevar a arrecadação tributária em um momento de expansão das exportações, além de controlar a inflação dos gêneros alimentícios consumidos domesticamente. O estabelecimento desta medida ensejou forte rechaço das principais entidades representativas dos produtores rurais, e acabou por ser derrubado no Senado. Os protestos organizados pelas entidades revelaram a dificuldade em se construir um consenso em torno da prática do Novo

Desenvolvimentismo na Argentina, em razão da forte oposição de interesses (que responde também a uma profunda divergência ideológica) e da dificuldade das instituições argentinas em processar estes conflitos⁵⁸ (CUNHA; FERRARI, 2009; GROTTOLA, 2010).

No final de 2008, o governo Cristina Kirchner enfrentou um novo desafio à sustentação do modelo econômico vigente: a crise internacional. Vale ressaltar que a Argentina estava razoavelmente bem preparada para conter os efeitos da crise internacional, característica inédita em sua história recente. Com a consecução de “superávits gêmeos” e o acúmulo de reservas cambiais, viabilizado ao longo dos últimos anos, os impactos da saída de capitais foram minimizados (DAMILL et al., 2011).

Mesmo assim, a produção industrial e a demanda agregada caíram como consequência da crise. Destaca-se a abrupta redução da demanda por bens importados no período, que compensou a queda nas exportações, que já ocorria desde antes da crise – ironicamente, no momento em que as retenções móveis eram derrubadas no Senado, teve início um período de seca, que afetou a produção agrícola e, conseqüentemente, as exportações (DABAT, 2012). O superávit comercial, de fato, registrou crescimento (DAMILL; FRENKEL, 2009).

Para conter os efeitos do contágio externo, o governo introduziu medidas de cunho temporário e permanente:

- Medidas *emergenciais*: renúncias fiscais; redução das retenções às exportações agrícolas; e crédito público ao consumo e à produção (com baixas taxas de juros) (DABAT, 2012). Para combater o aumento do nível de desemprego, o governo ampliou o *Programa de Recuperación Productiva*, existente desde 2002, no qual o Estado assumia o pagamento, ainda que temporariamente, de parte dos salários de trabalhadores de empresas no setor privado, desde que estas comprovassem que se encontravam em “situação crítica” (DAMILL et al., 2011, p.47).
- Medidas *estruturais*: criação do Ministério da Produção; intensificação do combate à sonegação; repatriação de capitais e um *Plan de Obras Públicas*, com o objetivo de criar 360 mil postos de trabalho. Como consequência deste plano de ação, o gasto público se elevou de uma proporção de 18,6% do PIB, em 2008, para 22%, em 2009 (DABAT, 2012).

Após a queda acentuada do crescimento econômico registrado em 2009, a economia argentina voltou a se expandir, crescendo cerca de 9% em 2010 e em 2011. Vale destacar que a retomada das exportações de *commodities*, particularmente da soja (impulsionadas pela

⁵⁸ Este tema será discutido com maior profundidade no Capítulo 4.

demanda chinesa), também contribuiu para a retomada do crescimento econômico. Foi possível, assim, a elevação da arrecadação tributária necessária ao financiamento dos gastos e investimentos públicos promovidos no período (CATTERBERG; PALANZA, 2012).

As mudanças institucionais promovidas pelo governo Cristina Kirchner, porém, não se reduziram à reação à crise internacional. Dentre estas, destacam-se a reestatização da previdência (2008)⁵⁹, o lançamento dos programas *Plan Argentina Trabaja* (2009)⁶⁰ e *Asignación Universal por Hijo – AUPH* (2009)⁶¹, o anúncio de uma política setorial para a agropecuária (2010)⁶², a criação da Secretaria de Integração Nacional (2011)⁶³ e a concessão de créditos voltados para as pequenas e médias empresas. Vale ressaltar que o AUPH consiste e uma inovação importante nas políticas sociais de combate à pobreza estrutural, dada a limitação do programa *Jefes y Jefas de Hogares* em atacar este problema. O AUPH mobilizou recursos equivalentes 1,5% do PIB argentino, percentual superior aos recursos mobilizados pelo programa Bolsa Família em proporção ao PIB brasileiro (GROTTOLA, 2010; DABAT, 2012).

Como posto anteriormente, a retomada do crescimento econômico argentino no governo Cristina Kirchner não reproduz o momento anterior, havendo problemas associados à aceleração da inflação⁶⁴. Como seu governo manteve a intervenção no INDEC, a baixa

⁵⁹ Em 2008, o Congresso aprovou uma lei que estabelecia o fim das *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones* (AFJPs), fundos de previdência privada criados durante o governo Menem, no processo de privatização do sistema previdenciário argentino. A partir de 2008, a previdência pública voltou a vigor no país.

⁶⁰ O *Plan Argentina Trabaja* tem como objetivo promover o emprego entre trabalhadores informais, que geralmente não conseguem obter emprego formal em razão da sua situação de pobreza estrutural. O programa prevê a formação de cooperativas, contando com 20 a 40 integrantes cada uma, as quais devem trabalhar em obras de infraestrutura básica nos municípios. Para tanto, cada participante é submetido a programas de capacitação, além de receber um subsídio mensal (DABAT, 2012).

⁶¹ O programa *Asignación Universal por Hijo* prevê a concessão de subsídios a “trabalhadores informais, desempregados e de serviço doméstico, que tenham filhos menores de 18 anos ou estejam grávidas”, com o objetivo de reduzir os índices de indigência no país (ARGENTINA, 2011, tradução nossa).

⁶² O Plano Estratégico Agroalimentar e Agroindustrial Participativo e Federal (2010-2016) tinha como propósito lançar as bases para a formulação de uma política específica para o setor agropecuário argentino. Com o plano, pretendia-se elevar a área de cultivo e pastoreio do país, ensejando a participação dos principais atores interessados no tema e dos governos provinciais (ARGENTINA, 2010).

⁶³ A Secretaria de Integração Nacional tem como objetivo dotar o Estado na elaboração, coordenação e acompanhamento de políticas voltadas para a produção (GROTTOLA, 2010).

⁶⁴ As causas da aceleração da inflação da Argentina no período recente são discutidas de modo distinto na literatura. Para Salama, o aumento dos preços decorre, em parte, do encarecimento dos produtos importados, ocasionado pelo câmbio desvalorizado, mas também é explicado pelos aumentos dos preços das *commodities* no mercado internacional – que passam a ser praticados também no mercado doméstico – e pelo aumento dos salários. Além disso, o legado de desindustrialização deixado pelo período neoliberal levou à formação de uma “estrutura industrial heterogênea”, isto é, a coexistência de setores industriais avançados e arcaicos. Portanto, o combate à inflação passa pelo aprofundamento da modernização da estrutura industrial, isto é, pelo lado da oferta (SALAMA, 2012, p.164). Damill e Frenkel, em contraposição, atribuem a aceleração dos preços ao

confiança depositada nos índices de inflação se alastrou para outros indicadores da economia, como os níveis salariais, os índices de pobreza, indigência e, inclusive, a taxa de crescimento econômico.

O superávit primário se reduziu progressivamente, estimulando o aumento da proporção da demanda agregada sobre o PIB. Parte importante desta expansão responde aos gastos com subsídios⁶⁵ e com a previdência⁶⁶. Ao contrário das fases anteriores, em que a elevação dos gastos públicos atuava de modo anticíclico, na terceira fase, essa expansão desempenhou um papel pró-cíclico (DAMILL; FRENKEL, 2009).

Damill e Frenkel destacam ainda que o aumento da inflação, não capturado adequadamente pelos índices oficiais de preços, produziu impactos negativos sobre o regime cambial. Embora o peso tenha se desvalorizado bastante em termos nominais – a partir de 2008, o Banco Central passou a vender dólares, revertendo a estratégia de acúmulo de reservas cambiais –, em termos reais o câmbio estava se apreciando (DAMILL; FRENKEL, 2009).

Em 2011, a valorização cambial se acelerou, mas o ritmo de aceleração da inflação não retrocedeu (DAMILL; FRENKEL, 2009; SALAMA, 2012). No final do seu primeiro mandato, Cristina Fernández anunciou a redução e a extinção de diversos subsídios a serviços públicos (como fornecimento de eletricidade e transporte). Trata-se de uma reversão em relação à administração anterior, que concedia estes subsídios a fim de manter o congelamento dos preços das tarifas destes serviços, objetivando controlar, assim, a inflação (CATTERBERG; PALANZA, 2012).

Os governos Néstor e Cristina Kirchner foram marcados pela permanência de um modelo econômico baseado no câmbio competitivo. Não houve, porém, continuidade pura e

excesso de demanda. Segundo os autores, o câmbio competitivo favorece o rápido crescimento da demanda por itens comercializáveis (bens) e não-comercializáveis (serviços), o que induz a forte expansão econômica, mas gera inflação. A sustentação deste regime cambial, com controle da inflação, requer uma coordenação apurada entre as políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial). Porém, não houve uma atuação ativa do governo para conter a inflação; pelo contrário, quando se requeria maior prudência fiscal, o governo estimulou os gastos públicos. Em outras palavras, o ritmo de expansão dos gastos públicos foi superior ao ritmo de crescimento da arrecadação tributária, gerando pressões inflacionárias (DAMILL; FRENKEL, 2009).

⁶⁵ Parte significativa dos subsídios concedidos pelo governo destinava-se a empresas prestadoras de serviços públicos – como transporte e fornecimento de eletricidade –, cujas tarifas encontravam-se congeladas desde 2002. A concessão destes subsídios tinha como objetivo, portanto, controlar a inflação, mas acabou por pressionar as contas públicas (DAMILL et al., 2011).

⁶⁶ Mesmo antes da reforma da previdência, já se faziam sentir impactos fiscais de medidas tomadas pelo governo nesta seara: em 2007, o governo Néstor Kirchner lançou o chamado plano de inclusão previdenciária, que garantia “uma prestação previdenciária antecipada (conhecida como moratória previdenciária), que permitiu o acesso de aproximadamente 1,4 milhões de pessoas que não cumpriam os requisitos mínimos para percepção da prestação.” (DAMILL; FRENKEL, 2009, p.66. Tradução nossa).

simples em suas gestões: o governo do primeiro foi marcado pela adoção de medidas, ainda em um contexto de emergência, que conferiram robustez ao crescimento econômico argentino. Ele, porém, deixou para sua sucessora o legado da inflação.

Cristina, entretanto, não lidou adequadamente com os problemas associados à inflação, talvez por considerar que a alta inflação – que jamais pode ser comparada com os surtos hiperinflacionários em períodos anteriores da história argentina – seria uma questão secundária. O governo subordinou o objetivo de controle de preços a uma meta que julgava mais importante: o crescimento econômico combinado com inclusão social. Essa agenda se refletia nas mudanças institucionais introduzidas pelo seu governo: a reforma da previdência; os sucessivos aumentos salariais no marco de negociações tripartites reinauguradas no governo Néstor Kirchner; e o lançamento do AUPH, cujos resultados, ainda iniciais, indicam sucesso no combate à pobreza extrema.

1.3 Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: aproximações e particularidades

As estratégias de desenvolvimento adotadas pelos governos Lula, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, guardam em comum a busca pela promoção do crescimento econômico sustentado, com redução da vulnerabilidade a choques exógenos e inclusão social. Para tanto, promoveram mudanças institucionais consideradas necessárias à reversão do legado de baixo crescimento com exclusão social deixado pelo período neoliberal. Suas estratégias, porém, respondem às oportunidades e aos limites impostos por suas trajetórias institucionais particulares.

No Brasil, foram mantidas as bases da política macroeconômica do período anterior: política fiscal baseada em metas de superávit primário; câmbio flutuante; e política monetária orientada pelo regime de metas de inflação, o que redundou na permanência de elevadas taxas de juros⁶⁷. A manutenção deste tripé foi considerada essencial para a estabilidade macroeconômica, necessária à introdução de políticas voltadas para a inclusão social e para a promoção do investimento produtivo. Dessa forma, viabilizou-se um círculo virtuoso de

⁶⁷ De fato, o governo antecessor já havia realizado modificações importantes na política macroeconômica desde a crise de 1998, quando a moeda se desvalorizou e foram estabelecidas metas de superávit fiscal.

crescimento econômico, expansão da renda, queda da desigualdade social e formação de um mercado consumidor de massas.

Na Argentina, houve uma reversão das políticas implementadas no período neoliberal. É válido enfatizar que as mudanças observadas na condução da política macroeconômica brasileira ainda no período neoliberal não se observam na Argentina: nesse país, até a crise de 2001 vigia um regime cambial fixo e inexistiam regimes de metas de inflação ou de metas de superávit fiscal. De fato, uma tentativa de reorientação da política fiscal em 2001, em um contexto recessivo, veio a desempenhar um papel pró-cíclico.

Feita essa consideração, observa-se que os governos argentinos desde 2002 – Duhalde, Néstor e Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner – privilegiaram um modelo econômico baseado em um câmbio desvalorizado (regime cambial competitivo), superávit fiscal e uma política monetária razoavelmente mais frouxa que a brasileira, orientada para a expansão do crédito, em um contexto de restrição ao acesso do crédito no mercado internacional. Com o passar do tempo, a sustentação dessas políticas foi posta à prova. Porém, até o último ano do primeiro mandato de Cristina Kirchner, este modelo econômico gerou uma forte expansão do PIB, não obstante os desafios impostos pela inflação.

De início, o governo Néstor Kirchner confiou em uma estratégia novo-desenvolvimentista que se assentava, virtualmente, na política cambial competitiva. Com o passar do tempo, os limites dessa opção “restrita” levaram o governo sucessor, de Cristina Fernández de Kirchner, a buscar a implementação de políticas setoriais para a indústria e a agricultura, que encontraram barreiras, porém, nas deficiências apresentadas pelas reduzidas capacidades estatais. Vale mencionar que, ao contrário do Brasil, a Argentina não conta com um banco de fomento ao desenvolvimento, tampouco com burocracias profissionais comparáveis aos órgãos de planejamento no país vizinho. Cabe salientar ainda a orientação do governo de Cristina Kirchner para a promoção da inclusão social, através de políticas sociais, visando superar o esgotamento da estratégia de inclusão social baseada na expansão do nível de emprego decorrente do crescimento econômico, incapaz de combater adequadamente a pobreza estrutural.

É comum encontrar na literatura referências a um modelo novo-desenvolvimentista na Argentina “mais autêntico” que no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2008; GROTTOLA, 2010). Consideramos estas afirmações questionáveis, haja vista que não há razões para sustentar que o modelo de desenvolvimento proposto no âmbito acadêmico deva orientar, de modo cabal, as experiências políticas nos países pesquisados. Por um lado, essa perspectiva marginaliza a importância da *política*, isto é, da necessidade de construção de consensos em torno de uma

estratégia de desenvolvimento. Esta construção implica na necessidade de se realizarem concessões, a fim de manter a estabilidade da coalizão governante e a estabilidade econômica.

Por outro lado, sustentamos que as experiências de Brasil e Argentina também informam o debate no âmbito acadêmico. No Brasil, membros do primeiro e segundo escalão do governo Lula – Aloízio Mercadante, André Singer, Nelson Barbosa, João Sicsú e Renaut Michel – vêm produzindo uma rica literatura sobre o Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Além disso, acreditamos que a convergência entre as ideias de Bresser-Pereira e o Novo Desenvolvimentismo na Argentina não são fruto do acaso: embora não possamos comprovar nossa hipótese, os artigos publicados por Bresser-Pereira parecem *racionalizar* algumas das medidas adotadas pelos governos Néstor e Cristina Kirchner – como a neutralização da doença holandesa através da manutenção de um regime cambial competitivo combinado com a tributação de *commodities* exportadas pelo país –, e não somente *apresentar recomendações* coerentes com o Novo Desenvolvimentismo.

Não é objetivo desta tese, porém, atestar a autenticidade dos projetos novo-desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina *vis-à-vis* as recomendações fornecidas pelo debate acadêmico. Como posto anteriormente, acompanhamos Mercadante na defesa que os projetos de desenvolvimento pelos governos Lula – e, por extensão, governos Néstor e Cristina Kirchner – correspondem à *prática* do Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina. Para os fins desta tese, importa destacarmos as implicações dos projetos novo-desenvolvimentistas sobre os conflitos distributivos existentes nestes países, particularmente em torno da questão tributária.

No Brasil, à primeira vista, parece haver uma continuidade entre as políticas fiscal e tributária dos governos Cardoso e Lula. Essa visão parece ser corroborada pela permanência de uma carga tributária elevada, complexa e regressiva, disfuncional ao objetivo de promoção do investimento produtivo e inclusão social. Mercadante argumenta, porém, que os objetivos da política tributária do governo Lula eram diferentes de seu antecessor: a elevação da arrecadação se fazia necessária para a estabilização macroeconômica, não entendida como um fim em si mesma, mas como uma condição necessária para a inclusão social (MERCADANTE, 2010).

Cumprir destacar, ademais, que a ausência da reforma tributária – objeto de análise no Capítulo 2 – não expressa sua marginalidade em relação à estratégia novo-desenvolvimentista do governo Lula, mas as dificuldades em torno da construção de um consenso em prol do Novo Desenvolvimentismo. Esses dissensos se expressaram tanto em eventos que resultaram na manutenção do *status quo* – o fracasso da aprovação das propostas de reforma tributária

apresentadas pelo governo – como em ocasiões que redundaram em mudanças institucionais não previstas na agenda governista – a derrubada da CPMF no Senado. Este último movimento adquiriu destaque a partir da ação catalisadora da Fiesp contra as complementaridades negativas produzidas pela carga tributária brasileira. Incapaz de articular o empresariado em torno de uma ampla proposta de reforma tributária, a Fiesp optou por lançar-se a uma articulação *ad hoc* com os partidos de oposição contra a cobrança da CPMF, ainda que não manifestasse discordâncias fundamentais em relação ao Novo Desenvolvimentismo.

Na Argentina, em contraposição, as retenções às exportações de *commodities* adquiriram centralidade no modelo novo-desenvolvimentista implementado no país. Sua cobrança contribuiu para a neutralização da doença holandesa, impulsionando, assim, a (re)industrialização no país. Com o passar do tempo, passou a representar também parte importante da arrecadação tributária no nível nacional, no contexto de fortalecimento da capacidade extrativa do Estado Argentino. Não houve, porém, uma interlocução consistente entre os governos Néstor e Cristina Kirchner e os demais atores políticos (parlamentares, governadores) e societais (empresariado industrial e rural, sindicatos) em torno da política tributária. De fato, esses governos se abstiveram de apresentar uma proposta de reforma tributária ao Parlamento. A reforma efetivamente levada a cabo decorreu de um conjunto de ações implementadas a partir do Executivo Nacional, no contexto de um insulamento em relação às pressões externas.

Essa estratégia de insulamento consistiu o cerne da construção do Novo Desenvolvimentismo na Argentina, dificultando a construção de um consenso entre os atores societais em torno do chamado “modelo”. A exclusão dos atores interessados dos círculos de tomada de decisão impulsionou a articulação das entidades ruralistas contra a cobrança das retenções sobre as exportações de *commodities*, que acabaram por angariar apoios políticos e sociais de diversas origens⁶⁸. Como discutiremos no Capítulo 5, mais que um simples confronto em torno da cobrança de direitos de exportação, o conflito entre o governo Cristina Kirchner e as entidades representativas dos produtores rurais expressou visões de mundo

⁶⁸ Vale ressaltar que, ao contrário da CPMF, as retenções são tributos bastante concentrados em poucos setores, produtores de bens primários (agricultura, mas também petróleo e gás), embora a distribuição dos recursos arrecadados seja difusa. Em outras palavras, é muito claro o impacto percebido pelos setores que pagam esse tributo, mas seus benefícios não são percebidos tão claramente. Assim, embora o esquema de retenções, em geral, e de retenções móveis, em particular, seja lógico do ponto de vista econômico, tem sua viabilidade muito dificultada do ponto de vista político. O descontentamento dos representantes dos produtores agropecuários se fez presente virtualmente desde o reestabelecimento das retenções, em 2002. Nessa linha, o conflito instaurado após a implementação das retenções móveis, em 2008, provocou forte instabilidade na coalizão de apoio ao governo Cristina Kirchner (GROTTOLA, 2010).

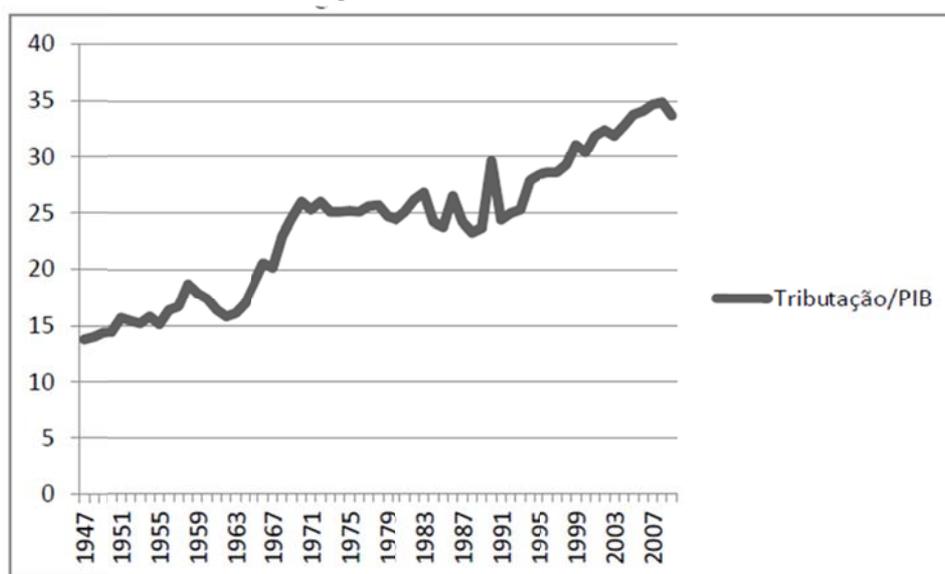
polares: para além das críticas aos problemas associados ao Novo Desenvolvimentismo argentino, as entidades ruralistas rejeitavam o objetivo de requalificação das capacidades estatais como um todo, abraçando a defesa do ideário neoliberal. Diante da ausência de interlocução entre o governo e os atores políticos e sociais, o empresariado rural foi razoavelmente bem-sucedido na articulação de uma coalizão adversária, reunindo inclusive atores que não guardavam discrepâncias fundamentais em relação ao Novo Desenvolvimentismo, mas rechaçavam a condução da distribuição de ganhos e perdas associados à implementação desse modelo.

O tema da tributação ocupa, portanto, espaços diferenciados nas agendas novo-desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina. Embora os governos novo-desenvolvimentistas de ambos os países tenham buscado a superação das complementaridades negativas produzidas pelas trajetórias institucionais pregressas da tributação sobre a atividade econômica e o bem-estar social, alcançaram resultados mais ou menos exitosos. De fato, as mudanças na trajetória institucional da tributação no Brasil e na Argentina no contexto do Novo Desenvolvimentismo responderam: (i) aos legados deixados pelas trajetórias pregressas (carga tributária elevada, complexa e regressiva no Brasil; e carga tributária baixa, simplificada e levemente regressiva na Argentina); (ii) às restrições impostas pelo sistema político (presidencialismo de coalizão; fragmentação partidária); e (iii) às estratégias adotadas por seus governos (tentativa de construção de um amplo consenso; insulamento em relação às pressões externas). Esses assuntos serão abordados em detalhe nos próximos capítulos.

2 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, buscamos compreender a trajetória institucional da tributação no Brasil, identificando os conflitos e os consensos políticos que levaram à sua conformação. Conforme revela o gráfico a seguir, a estrutura tributária brasileira se caracteriza pela elevada pressão impositiva, tendência iniciada ainda na década de 60, quando a carga tributária superou 20% do PIB. Trata-se, ademais, de uma estrutura tributária complexa e regressiva. Nosso objetivo é compreender os processos por trás desses resultados. Concedemos particular ênfase ao período que se estende da Assembleia Constituinte (1987-88) até o governo Lula (2003-2010), de modo a analisar as razões pelas quais nenhuma das diferentes propostas de reforma tributária apresentadas no período foi aprovada pelo Congresso.

Gráfico 2 - Brasil – Carga Tributária – 1947-2009



Nota: inclui a arrecadação de impostos e contribuições.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE (20--).

Nossa análise focaliza quatro dimensões para a compreensão dos processos de mudança institucional. A dimensão central para a análise é a identificação das *estratégias de desenvolvimento* adotadas, colocando em relevo o conflito distributivo. Também serão consideradas variáveis intervenientes relevantes para a compreensão das diferenças observadas ao longo da trajetória: (ii) o *federalismo fiscal*, particularmente no que tange à repartição de competências para definição de tributos e arrecadação entre a União, os estados e os municípios; (iii) as reformas e as mudanças na organização das *burocracias impositivas*,

importantes para a compreensão da capacidade de o Estado fazer valer as regras definidas na legislação; (iv) o *processo decisório*, particularmente desde a redemocratização, quando o Congresso passa a se constituir no espaço privilegiado das deliberações.

A tributação incide por toda a sociedade, através do pagamento de tributos diretos e indiretos. Nesse sentido, mudanças na estrutura tributária implicam em modificações na repartição dos custos e dos benefícios sobre a sociedade, podendo levar à mobilização de diversos atores sociais. Em países federativos, como o Brasil, essas mudanças incidem ainda sobre os interesses das unidades subnacionais, o que contribui para elevar a complexidade de propostas de reforma tributária.

As instituições que regem a tributação são ‘dependentes da trajetória’ (*path dependent*), isto é, as mudanças institucionais são difíceis e condicionadas por acontecimentos históricos contingentes (MELO, 2005). No Brasil, as reformas tributárias ocorreram no âmbito das Assembleias Constituintes, instauradas, em sua maioria, quando país atravessou mudanças no regime político. Nessas arenas, foram estabelecidas as condições propícias à emergência de coalizões reformistas (ARRETCHE, 2005). Como veremos, isso não significa que as mudanças tenham partido do zero, tendo ocorrido reformas que se basearam, em grande medida, nas disposições vigentes no período anterior.

Afirmar que as mudanças na estrutura tributária são difíceis não implica na defesa da sua impossibilidade. De fato, diversas *mudanças incrementais* foram promovidas ao longo da trajetória brasileira. Muitas vezes, porém, as mudanças não antederam às expectativas de *nenhum* dos atores políticos e sociais. Tomando emprestada a linguagem da escolha racional, podemos afirmar que, em diversos momentos históricos (inclusive na Nova República), o equilíbrio atingido nos assuntos relativos à tributação não é ótimo, mas sub-ótimo, atendendo de modo parcial os interesses dos atores em tela.

A direção das mudanças deve ser analisada à luz das estratégias adotadas pelos distintos governos para a organização das finanças públicas. Os governos podem recorrer a diferentes instrumentos de financiamento de seus gastos e investimentos: (i) contração de empréstimos ou endividamento; (ii) emissão de moeda; e (iii) tributação.

A escolha entre esses instrumentos deve ser entendida no contexto das disputas no âmbito das coalizões governantes, que definem a agenda pública, isto é, o conteúdo das políticas públicas e seus meios de financiamento. Além dos processos endógenos, também devem ser considerados os impactos produzidos por eventos conjunturais externos sobre a trajetória seguida. As crises no sistema capitalista levaram a realinhamentos no interior das coalizões, com implicações sobre a condução da política econômica e, portanto, sobre os

“arranjos internos dos regimes produtivos” (BOSCHI, 2013). Ademais, a compreensão do *timing* e do sequenciamento dos eventos incidentes sobre as finanças públicas é fundamental para a análise das escolhas feitas a respeito das regras institucionais e das políticas tributárias.

A análise do recurso aos diferentes instrumentos de financiamento nos ajuda a compreender porque, na trajetória histórica, determinadas estratégias de desenvolvimento foram mais bem-sucedidas que outras. A existência de uma base tributária sólida é condição necessária para a sustentação dos investimentos produtivos no longo prazo. As demais opções – emissão de moeda e aumento do endividamento – tendem a gerar restrições futuras sobre atividades produtivas, minando a capacidade de investimento tanto do setor público como do setor privado. Isso não significa, porém, que a existência de uma base tributária elevada seja condição suficiente para a promoção de estratégias desenvolvimentistas: a destinação das receitas arrecadadas depende da definição da agenda pública pela coalizão governante, que pode ou não se conferir à agenda pública uma orientação desenvolvimentista, isto é, baseada na ampliação do investimento produtivo.

A configuração da estrutura tributária produz complementaridades (negativas ou positivas) em relação às demais esferas institucionais na promoção das diferentes estratégias de desenvolvimento. Por isso, a análise deve focalizar não somente o nível da carga tributária, mas também sua composição (simplicidade/complexidade), a fim de compreender os incentivos e as restrições existentes ao investimento produtivo. Também deve atentar para a incidência da tributação sobre a sociedade (progressividade/regressividade), considerando seus efeitos sobre o bem-estar e a distribuição da renda.

A trajetória institucional da tributação no Brasil tem sido objeto de estudo no campo das Finanças Públicas (AFONSO; SERRA, 2007; IPEA, 2009; OLIVEIRA, 1991, 1992, 2010; VARSANO 1996; VARSANO et al., 1998; VIOL, 2000) e da Ciência Política. Nesta, os estudos têm se concentrado nas discussões em torno do federalismo fiscal (ARRETCHE, 2005, 2007 2009; MELO, 2005; SOUZA, 1998, 2001, 2003, 2005) e, particularmente no período mais recente, no fracasso das propostas de reforma tributária apresentadas desde a transição à democracia (AZEVEDO; MELO, 1997; JUNQUEIRA, 2010; MACIEL, 2009; MELO, 2005; PORTO, 2009).

Vejamos, em primeiro lugar, o tema do federalismo fiscal na literatura da Ciência Política. No Brasil, o federalismo é comumente compreendido através da metáfora das “sístoles e diástoles”, de Golbery do Couto e Silva. Segundo esta argumentação, o regime político explicaria os processos de centralização e descentralização. A República Velha foi caracterizada por maior descentralização, ao que se seguiu a maior centralização promovida

no Estado Novo. O interregno democrático (1946-1964) foi marcado por uma nova descentralização, ao que se seguiu a centralização durante o período militar. A Constituição Federal de 1988 viria a inaugurar uma nova fase de profunda descentralização (ARRETCHE, 2005).

Essa tese foi objeto de contestação na literatura recente sobre federalismo fiscal: Arretche argumenta que as conjunturas críticas em que se permitiu a mudança do *status quo* ocorreram no âmbito das Assembleias Constituintes, não sendo uma decorrência necessária da mudança do regime político. A autora discute, ainda, o que se entende por centralização e descentralização, destacando as diferentes esferas nas quais estes processos podem se desenrolar⁶⁹ (ARRETCHE, 2005). Os processos de centralização e descentralização tributária não dizem respeito à redistribuição da capacidade de tributar entre as unidades federativas, mas à definição dos percentuais dos impostos repartidos e à autonomia na alocação, pelas unidades subnacionais, dos recursos recebidos do governo federal (ARRETCHE, 2004).

Souza, por sua vez, sustenta que o federalismo brasileiro não deve ser compreendido a partir da dicotomia centralização/descentralização. Particularmente durante a transição democrática, o federalismo foi objeto de reconstrução, sendo mais bem compreendido nos termos de um *continuum* entre centralização e descentralização (SOUZA, 2001).

Durante os primeiros anos da Nova República, a literatura apresentou o federalismo como um veto institucional existente sobre o sistema político brasileiro que, em conjunto com o veto exercido pelo Congresso, inviabilizariam a formação de uma agenda pelo Executivo. Nesse período, predominou na Ciência Política a literatura que considerava que a existência de múltiplos atores com poder de veto sobre o sistema político brasileiro levaria à paralisia decisória. A combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e o sistema de representação proporcional de lista aberta geraria baixa coesão partidária e voto indisciplinado dos deputados. Esse sistema político levaria à inoperância e à ingovernabilidade, em razão da existência um presidente fraco, incapaz de levar sua agenda adiante frente a um Congresso extremamente fragmentado (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

O federalismo viria a tornar o quadro mais complexo, adicionando atores com poder de veto sobre o sistema político. Os governadores brasileiros teriam grande influência sobre as bancadas estaduais no Congresso, de modo que o federalismo impactaria decisivamente as relações Executivo-Legislativo. Em particular, os *barões da federação* exerceriam impacto

⁶⁹ “[D]efinição das áreas de tributação exclusiva [...]; autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos (...); autoridade tributária sobre o campo residual [...]; sistema de transferências fiscais [...]; vinculação de gasto das receitas [...] e autonomia para obtenção de empréstimos [...].”(ARRETCHE, 2005, p.72).

fundamental sobre a reforma tributária, executando seu poder de veto sobre as iniciativas do Executivo que viessem a afetar as finanças estaduais (ABRÚCIO, 1994).

Estudos empíricos refutaram as teses acima apresentadas. Durante a Nova República, a taxa de aprovação das propostas apresentadas pelo Executivo foi elevada, sendo observados altos níveis de disciplina partidária. O Executivo tem poder de agenda, detendo o monopólio da iniciativa legislativa em itens centrais da agenda pública, como a definição do orçamento, a administração pública e as regras tributárias. O Legislativo, por sua vez, é organizado por regras que centralizam o processo decisório nos partidos. Existem poucos incentivos para que os parlamentares busquem interesses particularistas, o que induz o voto disciplinado (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

O presidencialismo de coalizão brasileiro se organiza a partir da repartição das pastas ministeriais entre os partidos que compõem a base governista, o que permite a formação de maiorias parlamentares (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Sua manutenção ocorre através das negociações entre líderes partidários, capazes de punir o comportamento não-cooperativo dos congressistas de seu partido, uma vez que cabe a eles definir a quota de influência e patronagem de cada um. Há, portanto, um forte incentivo para que os congressistas, almejando sua reeleição, cooperem com o governo (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

As evidências empíricas revelam que o Congresso não atua como veto institucional às propostas do Executivo. Cabe ainda indagar se o federalismo implicaria na existência de vetos institucionais ou na existência de um modelo consociativo⁷⁰. Cheibub et al. também refutam essa tese, sustentando que o governo federal dispõe de instrumentos institucionais – o poder de agenda do Executivo e a organização do Congresso – que neutralizam as possíveis tentativas de inviabilização de suas políticas pelos governadores estaduais. (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Cabe salientar que a tese dos *barões da federação* é válida para as análises focalizadas nos primeiros anos da Nova República, particularmente na administração Collor, quando foi formado um governo minoritário. Desde o governo Cardoso, o Executivo Federal retomou seu poder de barganha, rechaçando o suposto poder dos governadores no sistema político brasileiro.

⁷⁰ Segundo Azevedo e Melo, o bicameralismo equilibrado e federalismo são *elementos* consociativos do sistema político brasileiro, no sentido dado por Lipjhart, ainda que não se aproxime dos “casos polares” de Suíça e Bélgica (AZEVEDO; MELO, 1998, p.45).

Na mesma linha, Arretche refuta a tese do veto exercido pelos governadores sobre a agenda do Executivo Federal, particularmente em temas associados à tributação. A autora afirma que a seleção de casos ilustrativos do fracasso da agenda do Executivo nas questões pertinentes ao federalismo fiscal é enviesada. Muitas análises se concentram na questão do fracasso da reforma do ICMS, mas não se consideram os casos de sucesso do governo na aprovação de suas propostas, como a Lei Kandir⁷¹ (ARRETCHE, 2004). A autora demonstra que, mesmo no Senado Federal, a disciplina partidária rege as votações de propostas de emendas constitucionais (PECs), inclusive quando assuntos federativos encontram-se em pauta. Por conseguinte, há baixa coesão das bancadas estaduais (ARRETCHE, 2013).

Os estudos empíricos mostram que o federalismo não exerce poder de veto sobre o sistema político. Se essas teses são verdadeiras, por que não foram aprovadas propostas de reforma tributária apresentadas pelos governos Cardoso e Lula?

As tentativas de reforma tributária durante o governo Cardoso foram estudadas de modo pioneiro por Melo. Ele explica o fracasso da sua aprovação a partir de análise de quatro fatores: (i) o conflito entre as burocracias na definição das propostas; (ii) o sucesso da aprovação das reformas infraconstitucionais, que desestimularam as discussões em torno de reformas mais amplas; (iii) as incertezas em relação ao impacto imediato das propostas sobre o orçamento; (iv) a aversão ao risco pelos gestores, em um contexto de crises financeiras (Ásia; Rússia). O autor credita o abandono da proposta de reforma tributária pelo governo Cardoso à ocorrência da crise cambial, em 1998: o “governo preferiu [...] manter o *statu quo* de um sistema tributário que propiciava uma grande arrecadação, mas altamente ineficiente, a um sistema aperfeiçoado com resultados incertos de receita.” (MELO, 2005a, p.117).

Melo, porém, parte de uma análise focalizada na existência de um modelo consociativo no sistema político brasileiro. Como vimos, essa tese foi rechaçada por estudos empíricos, que revelam a predominância da agenda do Executivo no Congresso, mesmo em questões tributárias. Recentemente, emergiram explicações alternativas, que buscam compreender por que reformas tributárias não são aprovadas.

Junqueira, em dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, analisa o fracasso da reforma tributária nos governos Cardoso e Lula, à luz da perspectiva da escolha racional. Conforme sua opção teórica, o autor busca compreender as razões por trás da dificuldade na coordenação dos interesses dos atores

⁷¹ Arretche se ocupa de temas mais amplos da agenda federativa, além das finanças públicas. Em estudo sobre as votações de temas federativos durante o governo Cardoso, a autora revela que o governo federal conseguiu aprovar suas propostas de reforma nas áreas de educação fundamental, saúde, habitação e saneamento (ARRETCHE, 2002).

políticos e societários nas discussões em torno da reforma tributária⁷². Ele sustenta que as *estratégias* adotadas pelos governos Cardoso e Lula, que apresentaram propostas abrangentes de reforma tributária, esbarraram na multidimensionalidade da questão, levando ao seu fracasso. O autor demonstra que estes governos só foram bem-sucedidos em temas tributários quando suas propostas apresentavam escopo reduzido (JUNQUEIRA, 2010).

Maciel, em dissertação apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, se ocupa da análise dos efeitos da trajetória sobre os interesses do empresariado no tocante à reforma tributária. Apoiado na literatura do institucionalismo histórico e da sociologia fiscal, o autor procura compreender não somente as razões por trás do *resultado* – o fracasso das reformas tributárias –, como também a *formação das preferências* do ator-chave na compreensão dos debates em torno da reforma: o empresariado. Ele defende que a concessão continuada de incentivos fiscais, adotada historicamente pelo Estado na promoção de suas estratégias de desenvolvimento, condicionou o comportamento do empresariado. Embora este ator reconheça a necessidade da reforma tributária, enfrenta dificuldades na coordenação da sua ação, apresentando um comportamento orientado pelo ‘oportunismo’ (*rent seeking*). Rejeitando as hipóteses de paralisia decisória e veto dos interesses federativos, Maciel reconhece que a dinâmica recente da política tributária está pautada no conjunto de benefícios fiscais concedidos, o que contribuiu para obstaculizar a reforma tributária mais ampla (MACIEL, 2009).

Porto, em tese defendida junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, adota um enfoque interdisciplinar na sua análise da evolução da estrutura tributária brasileira nas décadas de 80, 90 e 2000. Apoiando-se em discussões no campo da Ciência Política, da Sociologia e da Economia, o autor sustenta que as mudanças tributárias promovidas no Brasil ao longo do período estudado respondem à inter-relação entre fatores externos (globalização) e internos (ideologia, política macroeconômica, instituições políticas, agência e conflitos). Nesse sentido, as mudanças e permanências no sistema tributário são imputadas, por um lado, ao papel do Estado na definição da estratégia de desenvolvimento no Brasil – voltada para a construção do Bem Estar – e, por outro lado, à existência de vetos institucionais. Porto se ocupa não somente das questões relacionadas à capacidade tributária do Estado, como também da legitimidade do sistema tributário brasileiro, de viés bastante regressivo (PORTO, 2009).

⁷² Discordando da interpretação de Melo, Junqueira afirma que as burocracias não desempenharam papel decisivo nestes debates, pois não se configuraram enquanto atores com poder de veto no sistema político. O fracasso das propostas de reforma tributária tampouco pode ser atribuído à suposta existência de vetos institucionais, refutados pela literatura (JUNQUEIRA, 2009).

À luz das discussões da literatura, buscamos compreender os conflitos e os consensos políticos que explicam as mudanças observadas na trajetória institucional da tributação no Brasil. Na primeira parte, o capítulo se ocupa das principais mudanças na tributação ocorridas no contexto das dinâmicas das estratégias de desenvolvimento adotadas ao longo da trajetória histórica. Na segunda parte, serão apresentadas mais detalhadamente as discussões em torno da reforma tributária na Assembleia Constituinte de 1987-88, e seus legados deixados para os governos democráticos. Também serão analisadas as propostas, os interesses e as articulações em torno da reforma tributária nos governos Collor, Franco, Cardoso e Lula. Na conclusão do capítulo, apresentamos explicações alternativas para o fracasso das propostas de reforma tributária no período recente. Apontaremos ainda para as implicações da permanência de uma estrutura tributária elevada (para os padrões latino-americanos), complexa e regressiva para a promoção do investimento produtivo e da inclusão social.

2.1 A República Velha

O Brasil, em contraste com seus vizinhos latino-americanos, manteve na sua independência a unidade territorial existente desde os tempos coloniais⁷³. Durante o Império, o país já contava com razoável capacidade administrativa, ainda que não houvesse extensa capacidade de penetração da burocracia pelo território para coleta de impostos. Assim como nos demais países latino-americanos, a formação do Estado Nacional brasileiro não redundou na formação de aparatos arrecadatórios, mas na contração de dívida e na emissão de moeda. Os grandes empreendimentos da época – portos e ferrovias – foram construídos a partir da contração de empréstimos (CENTENO, 1997; MELO, 2005).

No começo do século XX, o Brasil era um país agroexportador, cujo principal produto de exportação era o café. Na época, importavam-se virtualmente todos os bens manufaturados consumidos no país. Não por acaso, sua principal fonte de receita encontrava-se nas tarifas sobre o comércio exterior, com ênfase para aquelas que recaíam sobre as importações. Até a

⁷³ Em outros países latino-americanos, ocorreram guerras de independência ou guerras entre os países recém-independentes (como a Guerra Cisplatina e a Guerra do Paraguai). Nenhum dos casos, porém, levou a formação de um amplo aparato arrecadatório. A arrecadação de impostos nos países da região concentrou-se no comércio exterior, haja vista a importância primordial da exportação de minerais e bens agrícolas para as suas economias (CENTENO, 1997).

década de 30, o imposto sobre as importações representava mais de 50% da arrecadação total (VARSANO, 1996).

Tabela 1 - Composição da Arrecadação Federal (em %) – 1923-1930

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1923	50,3	29,8	5,1	14,7	0,1	100
1924	51,9	27,3	2,2	18,5	0,1	100
1925	56,0	24,2	2,6	17,1	0,1	100
1926	47,8	30,1	2,9	19,0	0,2	100
1927	53,5	26,5	4,0	15,9	0,1	100
1928	55,2	25,9	4,0	14,8	0,1	100
1929	54,8	25,2	4,5	15,3	0,2	100
1930	50,2	28,3	5,0	16,4	0,1	100

Fonte: OLIVEIRA, 2010, p.15.

Com a inauguração da República, foi formada uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição que, entre outros assuntos, introduzia o federalismo no Brasil. A Constituição de 1891 manteve, virtualmente, as mesmas fontes de receitas praticadas durante o Império. A competência para tributar, porém, foi modificada: foram delimitadas as competências tributárias dos entes federativos, que mantinham autonomia na arrecadação de determinados impostos. Importante observar que a competência de tributar o comércio exterior – a principal fonte de receitas – foi dividida entre a União e os estados (VARSANO, 1996).

Quadro 1 - Constituição de 1891 – Competências Tributárias

União	Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Impostos sobre importação; • Direitos de entrada, saída e estadia de navios; • Taxas de selo; • Taxas dos correios e telégrafos federais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção (isto é, nas transações com o exterior e com outros estados); • Impostos sobre imóveis rurais e urbanos; • Impostos sobre a transmissão de propriedade; • Impostos sobre indústrias e profissões; • Taxas de selos; • Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 1891.

A União e os estados poderiam criar ainda outros impostos não previstos na Constituição. De fato, foram criados novos impostos na década de 20: o imposto sobre vendas mercantis, em 1923, e o imposto de renda (IR), em 1924, ambos de competência da União. O texto constitucional não previa arrecadação própria para os municípios, que dependiam da partilha determinada pelos estados (VARSANO, 1996).

O predomínio do “pacto oligárquico” – isto é, da força dos governadores *vis-à-vis* à União – levou à disputa permanente em torno da arrecadação tributária, particularmente no que tange à cobrança da taxa de selo. Essa situação se devia ao fato da legislação não definir claramente as competências da União e dos estados sobre determinados impostos. Ademais, os estados consideravam que os impostos sobre exportações também poderiam ser cobrados em transações interestaduais, o que consistiu em importante fonte de arrecadação (IPEA, 2010).

Enquanto viveu a República Velha, não havia espaço para se introduzirem modificações na base tributária. Os proprietários rurais vetavam qualquer intento de introduzir tributos sobre a propriedade ou sobre suas atividades. Além disso, o baixo nível de urbanização e a reduzida renda da população tornavam marginal a coleta de impostos incidentes sobre as atividades internas e sobre a renda (OLIVEIRA, 2010).

A baixa capacidade de arrecadação de impostos na época se explica também pela debilidade da burocracia arrecadatória. A Diretoria da Receita Pública, criada em 1909, possuía competência restrita à coleta de impostos internos – sobre o consumo e a renda –, em um contexto no qual a arrecadação se concentrava nos impostos sobre o comércio exterior. A Diretoria possuía uma estrutura de administração tributária herdada do Império, encontrando-se despreparada até mesmo para exercer sua competência de cobrança de impostos internos. Sua ineficiência também se devia à nomeação de chefes em caráter definitivo, isto é, indemissíveis (IPEA, 2010).

2.2 O governo Vargas e a industrialização insipiente

O perfil da base tributária no Brasil só veio a ser modificado a partir da Grande Depressão de 30. Em razão da ocorrência desta e da Segunda Guerra Mundial, registrou-se queda acentuada no comércio exterior, tanto nas exportações de café como nas importações. O governo Getúlio Vargas – que havia chegado ao poder em 1930 – levou adiante uma

política de queima dos estoques de café, pretendendo assim conter a queda acentuada dos seus preços no mercado internacional. Adotou uma política anticíclica, um keynesianismo *avant la lettre*. Como consequência, já em 1933 a economia brasileira mostrava sinais de recuperação (FONSECA; FERRARI, 2012).

Vargas inaugurou o período nacional desenvolvimentista no Brasil, caracterizado pela busca pela industrialização substitutiva de importações (ISI). Na sua avaliação, o atraso do país estava associado ao predomínio da agroexportação (FONSECA; FERRARI, 2012). Era necessário, pois, diversificar a economia brasileira. Seu governo não tocou, porém, nos interesses estabelecidos dos grandes proprietários de terras.

O processo de industrialização foi marcado pela forte participação do Estado na promoção de investimentos públicos e na indução de investimentos privados⁷⁴. Diante deste cenário, tornava-se necessária a ampla modificação da base de arrecadação tributária brasileira, que não poderia depender da coleta de impostos incidentes sobre o comércio exterior para impulsionar sua industrialização (OLIVEIRA, 1991).

A modificação da base tributária foi definida pela Constituição de 1934: os impostos sobre a renda e o consumo, anteriormente criados por lei ordinária, passaram a ser definidos pelo texto constitucional. O imposto sobre transmissão de propriedade foram separados em *causa mortis* e *inter vivos*. Foi instituído o imposto sobre vendas e consignações (IVC), que ampliou a base anteriormente tributada pelo imposto sobre vendas mercantis (OLIVEIRA, 1991).

O federalismo fiscal também foi impactado pelo texto constitucional. Pela primeira vez, a Constituição definia competências tributárias aos municípios. Acompanhando Oliveira, “pode-se dizer que foi com esta constituição que o sistema tributário do país, pela primeira vez, delimitou expressamente o campo de competência de tributos para a esfera federal, estadual e municipal.” (OLIVEIRA, 1991, p.24).

⁷⁴ O início da industrialização brasileira foi um processo naturalmente marcado pela incerteza. Por isso, o incentivo ao investimento estrangeiro privado requeria forte participação do Estado no “alargamento das bases produtivas do capitalismo” (OLIVEIRA, 1991, p.23).

Quadro 2 – Constituição de 1934 – Competências Tributárias

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre importação; • Imp. sobre consumo; • Imp. sobre a renda; • Imp. sobre transferência de fundos para o exterior; • Imp. sobre “atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal”; • Taxas diversas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre exportação (sendo vedada sua cobrança sobre transações interestaduais), • Imp. sobre vendas e consignações; • Imp. sobre indústrias e profissões; • Imp. sobre propriedade territorial rural; • Imp. sobre transmissão de propriedade <i>causa mortis e inter vivos</i>; • Imp. sobre consumo de combustíveis; • Imp. sobre “atos emanados do seu governo e negócios da sua economia ou regulados por lei estadual” • Taxas de serviços estaduais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre licenças; • Imp. predial e territorial urbanos; • Imp. sobre diversões públicas; • Imp. cedular sobre a renda de imóveis rurais; • Taxas sobre os serviços municipais

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 1934.

Cumprir mencionar modificações importantes introduzidas pelo novo arranjo do federalismo fiscal para as finanças estaduais: (i) os estados poderiam criar novos tributos, mas sua arrecadação deveria ser compartilhada com a União e os municípios; (ii) o texto constitucional limitava as alíquotas dos impostos sobre as exportações em 10%, com o objetivo de incentivar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional; (iii) mesmo com a proibição da cobrança de impostos interestaduais, esta permaneceu; (iv) com o avanço da industrialização, a coleta do IVC chegou a cerca de 60% da arrecadação dos estados, já em meados da década de 40 (IPEA, 2010).

As modificações na base de arrecadação tributária vieram acompanhadas pela criação de uma nova burocracia impositiva, a Direção Geral da Fazenda Nacional (DGFN), criada em 1934. Em comparação à antiga Diretoria da Receita Pública, a nova burocracia representava um avanço, pois passou a contemplar a fiscalização, arrecadação e apoio administrativo de

todos os impostos federais. O cumprimento da função de fisco, porém, era dificultado pela compartimentalização da DFGN, que se dividia em departamentos que não mantinham diálogo entre si (Departamento de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda). Como consequência, havia superposição de funções entre os departamentos, o que levava à elevação dos custos e à queda da eficiência (IPEA, 2010).

Interessante notar que as principais disposições em torno do federalismo fiscal, definidas pela Constituição de 1934, permaneceram mesmo após a inauguração do Estado Novo. Como se sabe, o apogeu do projeto varguista ocorreu com a outorga da Constituição de 1937, quando se inaugurou o período ditatorial e se adotou um modelo corporativista de coordenação das relações sociais, com forte centralização na figura do Estado⁷⁵ (VARSANO, 1996).

A base de arrecadação também não sofreu mudanças significativas no texto constitucional de 1937. Durante a década de 40, somente alterações pontuais foram introduzidas: a criação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL), de competência da União, em 1940, e as alterações na estrutura de cobrança do IR, em 1942. As receitas oriundas do IUCL eram sujeitas à transferência para o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios. Trata-se do primeiro arranjo de vinculação das receitas transferidas no federalismo fiscal brasileiro (IPEA, 2010).

O aparente paradoxo na configuração do federalismo fiscal no período respondia aos interesses de Vargas em executar o seu projeto político. Mais importante que fortalecer as finanças municipais, as mudanças reduziam o poder dos estados, permitindo ao governo central formatar alianças políticas sem a interposição dos governadores estaduais. Segundo estudo do Ipea:

Não se deve [...] descartar a hipótese de que pode ter pesado nessa decisão a avaliação de que os ganhos que poderiam ser obtidos no reordenamento do sistema tributário não seriam suficientes para propiciar, ao Estado, a tarefa que se propunha empreender, não compensando os riscos políticos que tal medida representaria. Por isso, pode ter-se considerado mais adequado dispensar alterações conflituosas no campo das competências tributárias, mantendo soldados os interesses regionais nessa questão, e articulado, em outras bases, as condições de financiamento para o papel que o Estado iria desempenhar na economia a partir do advento do *Estado novo*. (IPEA, 2010, p.332-333).

⁷⁵ Para conduzir as políticas pertinentes à estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI), foi criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que visava conferir maior profissionalização à burocracia, em um contexto de fortes relações clientelistas e patrimonialistas. O DASP vinha ainda a desempenhar um papel fundamental na centralização do aparato burocrático (SIKKINK, 1993).

Com o avanço da industrialização e da urbanização, conformavam-se as bases necessárias para o crescimento da arrecadação dos impostos definidos pela Constituição de 1934, os quais permaneceram no texto constitucional de 1937 (OLIVEIRA, 1991). O imposto sobre importações passou a ocupar progressivamente um papel marginal na arrecadação total⁷⁶, cedendo espaço para a participação crescente dos impostos sobre consumo e renda (na esfera federal) e sobre vendas e consignações (no plano estadual) (VARSAÑO, 1996).

Tabela 2 - Composição da Arrecadação Federal (em %) – 1935-1945 (anos selecionados)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1935	47,6	27,2	8,1	16,4	0,7	100
1937	50,8	28,9	9,9	10,2	0,2	100
1940	33,9	38,7	15,1	10,2	0,1	100
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1	100

Fonte: OLIVEIRA, 2010, p.24.

2.3 O interregno democrático

Vargas foi deposto em 1945. No ano seguinte, teve início o período conhecido como *interregno democrático*, com a eleição de Eurico Gaspar Dutra. Apesar da mudança de regime político e da promulgação de uma nova Constituição, em 1946, não foram introduzidas mudanças significativas na base tributária herdada da década de 30 (OLIVEIRA, 1991). No federalismo fiscal, foram introduzidas modificações em favor do fortalecimento das finanças municipais.

A Constituição de 1946 concedeu aos municípios a prerrogativa de cobrança do imposto sobre o selo municipal e do imposto sobre indústrias e profissões, antes de competência estadual. Suas finanças também foram favorecidas, formalmente, pela alteração das regras de repartição de receitas entre estados e municípios, em favor dos últimos (Brasil, 1946). Apesar desses esforços, diversos obstáculos impediram o real fortalecimento das finanças municipais⁷⁷ (VARSAÑO, 1996).

⁷⁶ Além da já mencionada queda das importações ocasionada pela Segunda Guerra Mundial, vale frisar também que sua alíquota manteve-se praticamente inalterada desde 1934, a despeito do avanço da inflação (VARSAÑO, 1996).

⁷⁷ Varsano enumera as razões para a não ocorrência do fortalecimento das finanças municipais: “Primeiro, a maioria dos estados jamais transferiu para os municípios os 30% do excesso de arrecadação. Segundo, as cotas de IR só começaram a ser distribuídas em 1948 e eram calculadas em um ano, com base na arrecadação do

Quadro 3 – Constituição de 1946 – Competências Tributárias

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre importação; • Imp. sobre consumo; • Imp. sobre renda; • Imp. sobre transferências ao exterior; • Imp. sobre negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal; • Imp. único sobre lubrificantes e combustíveis (agora constitucionalizado); • Imp. único sobre energia elétrica; • Imp. único sobre minerais; • Contribuições de melhoria; • Taxas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre vendas e consignações; • Imp. sobre exportação; • Imp. sobre transmissão de propriedade <i>causa mortis e inter vivos</i>; • Imp. sobre propriedade territorial rural; • Imp. sobre atos regulados por lei estadual; • Imp. sobre serviços de sua Justiça e negócios de sua economia; • Contribuições de melhoria; • Taxas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto predial e territorial urbano; • Imp. de licença, de indústrias e profissões; • Imp. sobre diversões públicas, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência; • Contribuições de melhoria; • Taxas.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 1946.

O texto constitucional limitava a arrecadação própria dos estados, em relação ao período anterior. Definiu-se uma alíquota máxima de 5% nos impostos sobre exportações, mais uma vez com o objetivo de elevar a competitividades dos produtos brasileiros no mercado internacional. A cobrança do imposto sobre combustíveis, constitucionalizada, passou para a competência da União (BRASIL, 1946).

Importa destacar também que, a partir de então, definiu-se um arranjo de compartilhamento das receitas entre União, estados e municípios. A União deveria transferir

período anterior, para distribuição no ano seguinte; em consequência [sic], os municípios recebiam cotas cujo valor real já fora corroído pela inflação. Terceiro, estas cotas (e, mais tarde, as do imposto de consumo) eram distribuídas igualmente entre os municípios, o que gerou, através de desmembramentos, um rápido crescimento do número dos mesmos. Os 1.669 municípios existentes em 1945 transformaram-se em 3.924 em 1966. Muitas das novas unidades passaram a depender quase que exclusivamente das transferências da União, cujo valor real diminuía à medida que crescia o número de municípios. Finalmente, a aceleração da inflação na segunda metade da década de 50 e principalmente no início da década de 60 prejudicou a receita dos impostos predial e territorial urbano que dependem da ação da administração fiscal no sentido de reavaliar o valor dos imóveis. A participação destes impostos na receita tributária municipal, que era da ordem de 33% em 1960, reduz-se para cerca de 20% em 1966.” (VARSAÑO, 1996, p.06).

parte da receita oriunda do IUCL e do IR para estados e municípios. Os estados, por sua vez, deveriam repassar aos municípios o excesso de arrecadação do imposto sobre exportações. A partir desse momento, a questão da repartição de receitas – e não somente da competência para coletar impostos – passou a ocupar um lugar central nas disputas federativas (IPEA, 2010).

O combate às desigualdades regionais inseriu-se no contexto do sistema de transferências de receitas, ganhando relevância inédita. A Constituição de 1946 definia a transferência de receitas para o combate à seca no Nordeste, para a exploração do potencial econômico da bacia do Rio São Francisco e para o “plano de valorização da Amazônia” (IPEA, 2010, p.337).

Durante as décadas de 40 e 50, a industrialização e a urbanização brasileira se aceleraram, permitindo uma consolidação do padrão da arrecadação em favor das receitas provenientes do consumo e dos rendimentos. Particularmente durante a década de 50, a aceleração da industrialização, calcada nos investimentos públicos, evidenciou a necessidade de ampliação da base tributária e a melhoria no funcionamento da administração fazendária. A arrecadação proveniente da base tributária definida ainda na década de 30 encontrava-se muito aquém das necessidades de investimentos, em um contexto de crescimento dos gastos públicos (OLIVEIRA, 1991; VARSANO, 1996).

Durante o novo governo Vargas (1951-1954), já se discutia a reforma tributária⁷⁸, no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Em 1953, foi formada uma comissão no Congresso para elaboração do projeto que instituiria o Código Tributário. Uma vez finalizado, o documento foi enviado ao presidente e, então, para o Congresso. Não chegou, porém, a ser debatido em plenário, haja vista a multiplicidade de interesses envolvidos. “Mudanças mais profundas na estrutura tributária implicariam colocar em risco o arco de alianças, inclusive interregionais, e desagradar as forças [sic] políticas e econômicas que sustentavam o governo no pacto que ficou conhecido como Estado de compromisso.” (IPEA, 2010, p.342).

⁷⁸ De fato, as demandas pela reforma tributária se faziam presentes desde a década de 40. Face à deterioração das condições políticas e econômicas, no começo da década de 60, as demandas pela reforma se intensificaram. Segundo Varsano, seus defensores propunham “a) garantir aumento das receitas fiscais para permitir redução dos déficits do governo; b) melhorar a eficiência do aparelho arrecadador; c) eliminar os entraves à capitalização das empresas e instituir novos e eficientes estímulos aos investimentos; d) rever a legislação referente aos tributos federais, notadamente visando a simplificação e racionalização, e, no caso do imposto de consumo, à correção de sua incidência a fim de ‘eliminar as superposições relativas aos elementos componentes do produto, transformando-o de fato em imposto sobre o consumo, e não, como atualmente, imposto sobre a produção’; e) rever a discriminação de rendas entre as três esferas de governo, alterando competências quando inapropriadas e condensando o sistema de impostos ‘eliminando alguns, substituindo outros e unificando diversos’.” (CANTO apud VARSANO, 1996).

Devido à impossibilidade de formação de um consenso em torno da reforma tributária, o país passou a enfrentar desequilíbrios recorrentes nas contas públicas. Esse cenário se agravou diante das restrições externas (queda das exportações de café e consequente limitação da capacidade de importação) e da limitação de fontes externas de financiamento.

Esse quadro levou o governo Juscelino Kubistchek (1956-1961) a adotar, inicialmente, medidas contracionistas. Elas foram, porém, rechaçadas pelos setores industriais, favoráveis ao aprofundamento do processo de ISI. Em resposta às pressões, JK modificou sua estratégia, implementando o Plano de Metas⁷⁹, um conjunto de medidas que pretendia impulsionar a infraestrutura e a industrialização brasileira, tendo como alicerce o investimento público federal. Como resultado, o processo de industrialização se acelerou, com a expansão das indústrias de bens de produção e de consumo duráveis (OLIVEIRA, 1991).

Para dar sustentação a essa nova fase de industrialização, faziam-se necessárias novas fontes de receita. No entanto, a capacidade de endividamento e/ou de canalização da poupança, na época, era limitada. Ademais, a necessidade de reforma tributária, embora ventilada, encontrava resistência entre os setores industriais, os prováveis afetados pela instituição de novos impostos. Nesse contexto, o governo JK recorreu a duas estratégias centrais, que encontravam menor resistência política: atração de investidores estrangeiros e emissão de moeda, o que gerou inflação. Estas estratégias redundaram no déficit acentuado das contas públicas (OLIVEIRA, 1991; VARSANO, 1996).

No período, modificações na base tributária foram somente pontuais, com a criação de novos impostos e reajustes de alíquotas. A mudança mais importante adveio dos impostos aduaneiros, e não da estrutura impositiva interna: a partir de então, as tarifas de importação foram empregadas sistematicamente como forma de barrar a entrada de produtos estrangeiros e incentivar a produção industrial doméstica. O recurso a barreiras alfandegárias se manteve presente durante todo o período desenvolvimentista.

No começo da década de 60, o país passou a enfrentar problemas econômicos, relacionados com a aceleração da inflação e a redução do afluxo de investimentos estrangeiros. Como consequência, inviabilizava-se o prosseguimento da estratégia de industrialização (OLIVEIRA, 1991). Nesse contexto, atuaram os conturbados governos Jânio Quadro (1961) e João Goulart (1961-1964).

⁷⁹ A condução do Plano de Metas ficou a cargo do núcleo de funcionários públicos profissionais provenientes do DASP. Deve-se salientar, ainda, a criação de novas burocracias profissionais – como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) – na década de 50, que se constituíram em “ilhas de excelência” em meio a burocracias clientelistas. O projeto desenvolvimentista brasileiro se viabilizou em razão da existência deste *insulamento burocrático* (SIKKINK, 1993).

Mesmo no contexto de forte instabilidade institucional – que levaria à sua deposição, 1964 –, Goulart esforçou-se para elevar a arrecadação tributária. No entanto, as condições para a construção de um consenso em torno da reforma tributária – e também da reforma da administração tributária – não estavam postas. Por isso, o governo optou por elevar alguns impostos, o que encontrou resistência entre os empresários. Para o empresariado, a carga tributária incidia desproporcionalmente sobre o setor produtivo, que se via afetado ainda pela cobrança de impostos cumulativos. “As alterações introduzidas em 1962 na legislação do imposto de renda de pessoas físicas, que visaram, principalmente, ampliar a tributação sobre os rendimentos de capital, bem como criar formas de controle de sua evasão – por exemplo, exigindo a declaração de bens –, certamente aumentaram a indignação das elites econômicas contra o sistema tributário vigente.” (VARSANO, 1996, p.08).

Em 1963, foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, que visava reorganizar a administração fiscal, tornando-a mais moderna e eficiente. Mesmo com o golpe de 31 de março de 1964, que derrubou Goulart, os trabalhos da comissão tiveram prosseguimento (VARSANO, 1996).

2.4 O Regime Militar, o desenvolvimentismo e a reforma tributária

O Regime Militar instaurou-se no Brasil a partir do golpe de 1º de abril de 1964. Não obstante a ruptura institucional, foi mantido o consenso em torno do projeto desenvolvimentista, entendido nos termos da ISI. A estratégia de desenvolvimento estava assentada em uma nova base de apoio societal – o *tripé* empresas estatais, capital nacional privado e capital estrangeiro –, com impactos redistributivos que elevaram a exclusão social.

Para enfrentar o avanço da inflação e os desequilíbrios das contas públicas, o governo Humberto Castelo Branco (1964-1967) adotou uma série de medidas contracionistas, reunidas no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG): (i) cortes de gastos públicos, incluindo reajustes salariais abaixo da inflação, retração do crédito e cortes de subsídios a empresas públicas; (ii) reforma financeira e do mercado de capitais; (iii) ampla reforma tributária, que viabilizasse o aumento da carga tributária (OLIVEIRA, 1991; PORTO, 2009).

Paradoxalmente, a reforma tributária foi implementada no contexto da emergência ao poder da coalizão que impedia as reformas pretendidas pelos governos democráticos, particularmente por Goulart. Obviamente, a repartição dos custos e benefícios levada adiante

se encontrava muito distante daquela almejada pelo governo Goulart. A longevidade do consenso em torno do desenvolvimentismo criou um cenário favorável para que as demandas em favor da reforma tributária pudessem ser traduzidas na realidade. A reforma, porém, acompanhou o padrão excludente do modelo desenvolvimentista do Regime Militar.

Entre os anos de 1964 e 1966, os governos militares implementaram uma série de modificações na estrutura tributária, que culminaram na adoção do Código Tributário (1966), vigente até os dias atuais. Foram definidas medidas que visavam reorganizar as contas públicas, combatendo o déficit, ao mesmo tempo em que eram atendidas as demandas dos empresários (VARSANO, 1996). Partia-se do diagnóstico que as legislações tributárias existentes eram insuficientes para o enfrentamento da inflação; os impostos indiretos e cumulativos inibiam os investimentos produtivos; havia diversos impostos sem funcionalidade econômica (como o imposto sobre o selo, incidente sobre contratos, sem qualquer relação com as atividades econômicas); inexistia coordenação tributária entre a União, os estados e os municípios (MACIEL, 2009). Pela primeira vez, a base tributária foi organizada de acordo com a base econômica (IPEA, 2010). Pretendia-se conferir racionalidade econômica à cobrança de impostos, então considerados meros instrumentos para elevação da arrecadação.

Pela primeira vez, o Brasil passou a contar, efetivamente, com um *sistema tributário*, regulamentado pelo Código Tributário. Tratava-se de um sistema moderno para os padrões da época⁸⁰. Como resultado, a arrecadação tributária passou de 8,6% do PIB, em 1962, para 12% do PIB, em 1965 (VARSANO, 1996). O Brasil passou a registrar os mais elevados níveis de arrecadação tributária na América Latina, feito particularmente notável tendo-se em conta que diversos outros países da região também adotavam estratégias desenvolvimentistas (ONDETTI, 2013). Não se atentou, porém, para o problema da regressividade da estrutura tributária, fato este agravado pela adoção de um modelo de desenvolvimento concentrador da renda (VARSANO, 1996).

A reforma tributária implicou na manutenção, criação, substituição e eliminação de diferentes impostos. Estas modificações são elencadas no quadro a seguir:

⁸⁰ Vale destacar que o imposto sobre valor agregado – denominado ICM no Brasil – era um tributo adotado então somente pela França, o que indica o avanço técnico do código tributário implementado (VARSANO, 1996).

Quadro 4 - Constituição de 1967 – Modificações na base tributária

Impostos mantidos	Impostos extintos	Impostos substituídos	Impostos criados
Imp. importações; Imp. exportações; Imp. propriedade rural; Imp. renda; Imp. produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais; Imp. propriedade predial territorial urbana	Imp. indústrias e profissões; Imp. selo, para todas as esferas; Imp. licença; Imp. diversões públicas.	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM): em substituição aos impostos cumulativos que incidiam sobre a cadeia produtiva; Imposto sobre Serviços (ISS): em substituição aos diversos impostos municipais. Imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI): em substituição aos impostos sobre transmissão de bens imóveis <i>inter vivos</i> e o de <i>causa mortis</i> , de competência municipal.	Imp. sobre Operações financeiras (ISOF); Imp. sobre serviços de transportes e comunicações; Imposto único sobre minerais (IUM)

Fonte: Elaboração própria, com base em OLIVEIRA, 1991.

Naturalmente, modificações profundas na estrutura tributária implicariam na redistribuição das competências tributárias da União, dos estados e dos municípios. O que não estava posto, entretanto, era *como* se distribuiriam essas competências. Além da *modernização* do sistema tributário, a reforma também teve como objetivo a *centralização* da administração tributária. A justificativa para tal residia na necessidade *orientar* o processo de desenvolvimento (OLIVEIRA, 1991). As mudanças efetuadas na coordenação do federalismo fiscal redundaram no aumento da participação relativa da União na arrecadação total de tributos.

Quadro 5 - Constituição de 1967 – Competências Tributárias

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imp. importação (II); • Imp. exportação (IE); • Imp. propriedade territorial rural (ITR); • Imp. renda (IR), • Imp. produtos industrializados (IPI); • Imp. operações de crédito (ISOF); • Imp. serviços de transporte (ISTR) • Imp. serviços de comunicações (ISC); • Imp. lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos (IULC) • Imp. energia elétrica (IUEE); • Imp. minerais (IUM). 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. transmissão de bens imóveis (ITBI); • Imp. circulação de mercadorias (ICM). • Imp. propriedade de veículos automotores (IPVA). 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. propriedade territorial urbana (IPTU); • Imp. serviços de qualquer natureza (ISS).

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 1967.

Vale mencionar que o texto constitucional atribuía somente à União a competência para criação de novos impostos. Além disso, o ICM, de competência estadual, teria suas alíquotas definidas pela União (BRASIL, 1967).

Além da forte limitação da competência tributária dos estados e dos municípios, o federalismo fiscal também foi impactado pela instituição de um sistema de transferências intergovernamentais. Foram criados dois fundos: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), composto por 10% da arrecadação do IR e do IPI, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por outros 10% da arrecadação dos mesmos impostos. Parte da arrecadação dos impostos únicos também era compartilhada com estados e municípios (VARSANO, 1996; JUNQUEIRA, 2010).

Apenas um ano após a decretação e promulgação do texto constitucional, os recém-criados FPE e FPM foram objeto de mudanças. Os percentuais do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM foram reduzidos a 5%, com a publicação do Ato Complementar nº 40/68. No mesmo documento, criava-se um novo sistema de partilha, o Fundo Especial (FE), ao qual se destinava 2% da arrecadação do IR e do IPI. Neste caso, porém, o acesso aos recursos do fundo dependia do cumprimento de critérios estabelecidos discricionariamente pelo governo

federal, que definia inclusive áreas nas quais os recursos deveriam ser aplicados (VARSANO, 1996).

Como resultado das modificações introduzidas, a participação total da União na arrecadação total se elevou. Considerando as transferências intergovernamentais, observa-se que os municípios foram os principais beneficiados, ao passo que os estados viram encolher tanto sua arrecadação própria como a receita disponível.

Tabela 3 – Arrecadação própria e receita disponível, por nível da federação (em %) - 1960-1975 (anos selecionados)

Ano	União		Estados		Municípios	
	Arrecadação	Receita Disponível	Arrecadação	Receita Disponível	Arrecadação	Receita Disponível
1960	64	59,5	31,3	34,1	4,7	6,4
1965	63,6	54,8	30,8	35,1	5,6	10,1
1970	66,7	60,8	30,6	29,2	2,7	10
1975	73,7	68	23,5	23,3	2,8	8,7

Fonte: Adaptado de VARSANO et al., 1998, p.44-45.

Como posto, a centralização da arrecadação – e também da alocação dos recursos – se inseria no marco mais amplo da política econômica voltada para a promoção da industrialização substitutiva de importações. Incentivos fiscais – como reduções pontuais do IPI, IR, II e ICM – foram amplamente adotados para influenciar as decisões de investimento do setor privado nas áreas consideradas prioritárias (OLIVEIRA, 1991; VARSANO, 1996).

Incentivos fiscais também foram concedidos no âmbito das políticas de combate às desigualdades regionais. Nesta seara, o governo militar promoveu a reestruturação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), existente desde 1959, da criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), estabelecida em 1966, e da Zona Franca de Manaus, criada em 1967. A Sudam e a Sudene, em particular, tinham como objetivo a implementação de projetos voltados para o desenvolvimento das suas respectivas regiões de abrangência. Dentre as medidas adotadas, encontravam-se o estabelecimento de fundos para o financiamento regional e a isenção do recolhimento do IRPJ das empresas que se instalassem naquelas regiões. A criação da Zona Franca de Manaus, por sua vez, objetivava desenvolver a Amazônia Ocidental, através da concessão de um conjunto de benefícios tributários com vigência por trinta anos⁸¹. Para atrair indústrias para o local, o governo federal concedeu isenção ou redução do pagamento do IPI, II, IRPJ e do ICM (MACIEL, 2009).

⁸¹ Os incentivos foram prorrogados sucessivamente após esse período (MACIEL, 2009).

A efetividade da arrecadação definida pela nova estrutura tributária dependia da reorganização da burocracia impositiva. Como vimos, a DGFN, criada na década de 30, não cumpria adequadamente a função de fisco. Em 1968, ela foi extinta, sendo substituída pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Formou-se uma burocracia profissional, capaz de exercer as diversas atividades relacionadas com o fisco: tributação, arrecadação, fiscalização e provisão de informações econômico-fiscais (BRASIL, 20--).

Diversas mudanças na organização e nos procedimentos da burocracia impositiva foram promovidas com o objetivo de elevar a eficiência da administração tributária. As funções anteriormente desempenhadas pelos departamentos da DGFN, de forma autônoma, foram centralizadas na SRF. Adicionalmente, foram instituídas unidades regionais e locais, partes integrantes da nova estrutura burocrática, que cumpriam funções arrecadatórias e fiscalizatórias complementares à SRF (IPEA, 2010).

Apesar da elevação da arrecadação proporcionada pela reforma tributária, o governo buscou parte significativa do financiamento aos investimentos federais em empréstimos no exterior. Vale lembrar que, em meados da década de 60, o acesso ao crédito externo ainda era bastante restrito, de modo que as principais opções de financiamento da industrialização disponíveis eram a emissão monetária e o aumento da arrecadação tributária. Para sair da crise, a emissão monetária (e conseqüente avanço da inflação) não era uma opção viável para a sustentação dos governos militares.

Com a estabilização econômica – viabilizada pelas medidas adotadas pelo governo Castelo Branco, mencionadas anteriormente – criaram-se as condições para a promoção de investimentos públicos em infraestrutura e na indústria, além da atração de investimentos estrangeiros. Durante os governos Artur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o Brasil atravessou um período de forte crescimento econômico, conhecido como Milagre Econômico (1967-1973). A arrecadação tributária, porém, não veio a se tornar a principal fonte de recursos para a promoção da industrialização brasileira durante o Milagre Econômico. De fato, as altas taxas de investimento e de crescimento econômico foram possíveis em razão do aumento do endividamento externo e da atração de investimento estrangeiro.

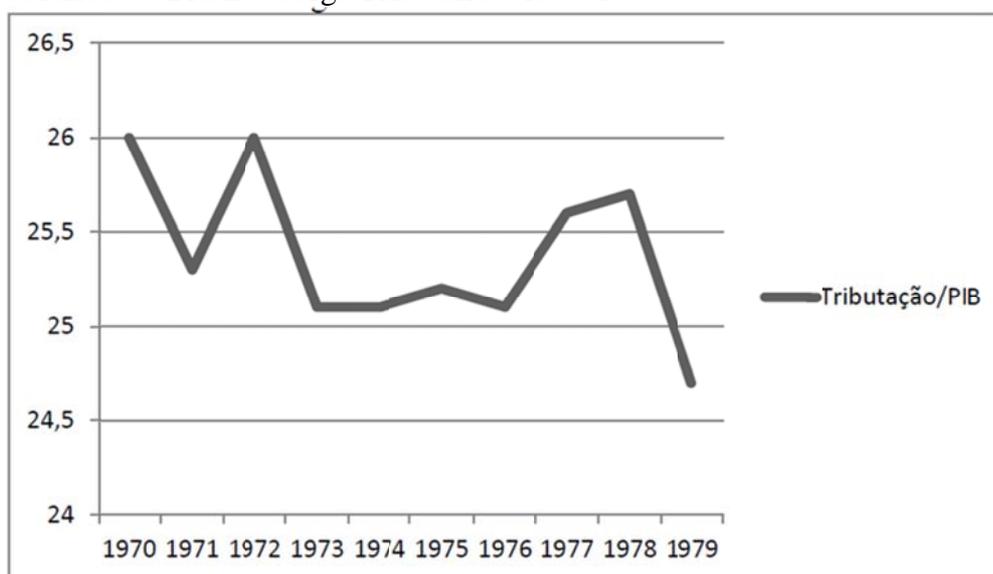
Após o primeiro choque do petróleo (1973), em particular, o modelo de desenvolvimento ancorou-se no endividamento, em um contexto de forte liquidez. Com o fim do Milagre Econômico, o governo Ernesto Geisel (1974-1979) lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND), buscando canalizar os empréstimos externos no prosseguimento da estratégia de ISI.

O período de aprofundamento do modelo desenvolvimentista, na década de 70, veio acompanhado pela concessão de um grande volume de incentivos fiscais aos setores produtivos, parte integrante do planejamento e do direcionamento dos investimentos. Ampliou-se progressivamente o número de setores beneficiados pela redução do IPI, IR, ISOF e II. Parcela significativa dos benefícios concedidos se direcionou aos setores exportadores, em uma tentativa de sustentar a ampliação da produção industrial, sem que se gerassem desequilíbrios no balanço de pagamentos (OLIVEIRA, 1991).

A concessão destes benefícios fiscais, porém, só poderia se sustentar enquanto perdurasse a fase ascendente do ciclo econômico. No entanto, em 1974, quando a capacidade de financiamento das empresas deteriorou-se, o governo recorreu a novas reduções do IPI (OLIVEIRA, 1991). Convém assinalar que a concessão generalizada de incentivos fiscais, lado a lado à ampliação da base de incidência do IR⁸², tornou o sistema tributário brasileiro bastante regressivo (IPEA, 2010).

O fim do período do “Milagre Econômico” revelou os problemas associados às renúncias tributárias em favor do setor produtivo sobre as finanças públicas. De fato, a relação tributação/PIB registrou ligeira queda ao longo da década de 70.

Gráfico 3 - Brasil – Carga Tributária – 1970-1979



Nota: inclui a arrecadação de impostos e contribuições.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE (20--).

⁸² Em 1966, somente aqueles que percebessem menos que dez salários mínimos mensais eram isentos do pagamento do IRPF. Apenas três anos mais tarde, a faixa de isenção havia se retraído para dois salários mínimos (IPEA, 2010).

Com o passar do tempo, o governo deixou de criar novos incentivos e instituiu novos tributos para manter a arrecadação, em um contexto de arrefecimento da expansão do PIB: as contribuições ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Integração Nacional (PIN) e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra). A adoção destas contribuições sociais acabou por reintroduzir a cumulatividade no sistema tributário brasileiro (VARSANO, 1996).

O modelo de industrialização por substituição de importações encontrou seus limites a partir do segundo choque do petróleo, em 1979. A dívida externa, contraída a juros flutuantes, elevou-se exponencialmente, levando o Brasil a mergulhar em um prolongado período de recessão ou crescimento pífio, que culminou no período hiperinflacionário (ABREU, 1990).

No mesmo período, o país atravessou um longo período de abertura política – a chamada “transição lenta, gradual e segura”, que atravessou os governos Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985). O *timing* da abertura é importante para compreendermos as mudanças que viriam a ocorrer: por um lado, houve concomitância entre crise econômica e abertura política. Por outro lado, as eleições para deputados e governadores, por voto direto, ocorreram já em 1982, enquanto o presidente foi eleito três anos mais tarde, pelo Colégio Eleitoral. O escolhido, Tancredo Neves, faleceu antes de tomar posse. Como consequência, foi empossado o vice-presidente, José Sarney, que contava com baixa legitimidade de origem frente aos governadores.

Durante o período pré-constituente, a força dos governadores *vis-à-vis* o presidente se expressava em sucessivas alterações na legislação – inclusive através de emendas constitucionais – que retiravam receitas da União, em favor de estados e municípios. A Emenda Constitucional nº 23/83 ampliou os percentuais a serem transferidos para o FPE (12,5% em 1984 e 14% a partir de 1985) e para o FPM (13,5% em 1984 e 16% a partir de 1985) (VARSANO, 1996).

O governo federal, por sua vez, buscou combater o déficit e a queda da arrecadação recorrendo a modificações pontuais nos tributos vigentes, além da criação de uma nova contribuição social, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), em 1982 (IPEA, 2010). Embora tenha se registrado queda no nível de arrecadação ao longo da década de 80, as medidas adotadas permitiram que a diminuição de receitas não fosse muito acentuada (OLIVEIRA, 2010).

2.5 A Constituição de 1988 e seus legados

O lento processo de abertura democrática impediu que fossem tratadas mudanças profundas na estrutura tributária. Apesar da crise fiscal, estas mudanças só vieram a ser colocadas nos trabalhos de elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988 (doravante CF88). O embate em torno da divisão das receitas tributária entre os entes federativos, em favor da descentralização da receita, permeou as discussões no âmbito da Assembleia Constituinte.

Como posto anteriormente, a constituinte se desenrolou no contexto de fortalecimento dos governadores (e também dos deputados, eleitos em 1986) *vis-à-vis* o Poder Executivo Federal. As principais questões colocadas em debate, na seara das finanças públicas, dizia respeito à descentralização das receitas em favor dos estados e dos municípios – estes promovidos a unidades federativas no texto constitucional.

Antes mesmo da instalação da constituinte, diversas propostas de reforma tributária foram apresentadas⁸³. Dentre elas, destacou-se a proposta apresentada pela Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD), formada por especialistas em finanças públicas e apoiada pela elite burocrática pertencente ao Ministério da Fazenda. A CRETAD exerceu, efetivamente, influência sobre os trabalhos dos deputados constituintes, propondo uma ampla reforma tributária. Pretendia tornar a tributação mais progressiva, fortalecer o federalismo e recuperar a capacidade do Estado em promover gastos, particularmente nas áreas sociais (OLIVEIRA, 1992).

Durante os trabalhos de elaboração da CF88, as questões tributárias ficaram a cargo da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF). No entanto, esta não foi a única comissão a se dedicar a questões orçamentárias. A Comissão de Ordem Social tratou da formação de um orçamento específico para a seguridade social (previdência social, saúde pública e assistência social), que contemplava a destinação das receitas provenientes das contribuições sociais para o seu financiamento.

Vejamos, em primeiro lugar, os trabalhos no âmbito da CSTOF. Ao contrário do que se esperava no momento inicial, a Subcomissão do Sistema Tributário teve suas discussões permeadas pela necessidade de fortalecimento do federalismo e de redução das desigualdades

⁸³ Oliveira também discute as propostas apresentadas pela Comissão Afonso Arinos e pelo Instituto de Advogados de São Paulo, em conjunto com a Associação Brasileira de Direito Financeiro (IASP/ABDF). Nenhuma das duas propostas previa mudanças profundas na estrutura tributária, agregando a ela somente alguns novos impostos (OLIVEIRA, 1992).

regionais, enfatizadas pelos deputados oriundos dos estados da região Nordeste, maioria na comissão. As questões relativas à maior progressividade da estrutura tributária foram tratadas de modo genérico, no nível das *aspirações* da Constituição (OLIVEIRA, 1992).

Em entrevista na época, o relator da CSTOF, José Serra (PMDB-SP), afirmou que:

Durante muito tempo, imaginou-se que a Assembléia [sic] encarregada de definir uma nova ordem jurídica para o País seria monopolizado pelo permanente confronto entre progressistas e conservadores, esquerda e direita. Nos últimos dias, sem que se pudesse aplicar aos participantes dos debates quaisquer dos chavões ideológicos, um novo divisor de águas emergiu no rastro de uma das mais antigas pendengas da política brasileira: a questão regional [...] bastou que se falasse em recursos orçamentários, em dinheiro [...] para que a questão regional aflorasse de maneira aguda, passando por cima de todas as considerações partidárias e ideológicas (SERRA apud OLIVEIRA, 1992, p.79-80).

As preocupações em torno do fortalecimento do federalismo, em busca da reversão da centralização tributária promovida pelo regime militar, expressaram-se nas propostas apresentadas pela Subcomissão do Sistema Tributário, dentre as quais se destacam:

- Competência para criação de novos tributos pela União, estados e municípios, desde que não-concorrentes. A União poderia criar impostos que substituíssem os estaduais, mas, nesse caso, a arrecadação deveria ser distribuída igualmente entre as duas esferas (OLIVEIRA, 1992);
- Prerrogativa dada aos estados e ao Distrito Federal para instituírem empréstimos compulsórios em caso de calamidade pública, desde que esta fosse aprovada por suas Assembleias Legislativas (OLIVEIRA, 1992);
- Ampliação da base tributária dos estados. Segundo a proposta apresentada, o ICM passaria a incorporar cinco tributos federais (ISC, ISTR, IUCL, IUEE e IUM) e um tributo municipal (ISS), passando a ser denominado Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)⁸⁴. A cobrança do ICMS ocorreria no estado de *origem* da mercadoria, justificada pela maior efetividade da fiscalização do seu pagamento. Além disso, a coleta do ITR passaria para os estados, que manteriam ainda a arrecadação do ITBI *inter vivos* e do IPVA (OLIVEIRA, 1992);
- Compensação aos municípios, que perderiam a arrecadação do ISS, mas passariam a arrecadar o imposto sobre vendas a varejo (IVV) e teriam ampliada sua participação

⁸⁴ Trata-se de um encurtamento da denominação presente no texto constitucional: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

nas receitas do ICMS (passando de 20% para 25% do total arrecadado) (OLIVEIRA, 1992).

- Ampliação dos recursos transferidos pela União para estados (via FPE) e municípios (via FPM). O FPE passaria a ser composto por 18,5% da arrecadação do IPI e do IR, ao passo que o FPM receberia 22,5% da coleta dos mesmos impostos⁸⁵. Seria mantida em 2% a parcela destes impostos destinada ao Fundo Especial (FE), voltado para as regiões Norte e Nordeste, com o objetivo de combater as desigualdades regionais (OLIVEIRA, 1992);

Como se pode observar, as propostas apresentadas pela subcomissão – muitas das quais seria referendadas pela CSTOF – redundariam em perda de receita para a União frente aos estados e aos municípios, sem que fosse prevista a correspondente descentralização dos encargos. Como compensação à perda de receitas da União, previa-se somente a criação do imposto sobre heranças e doações (OLIVEIRA, 1992).

Além da ampliação das receitas disponíveis às unidades federativas, os debates no âmbito da Subcomissão do Sistema Tributário foram atravessados pela questão das desigualdades regionais. Interessante observar que estas não se expressaram no que tange à *autonomia para arrecadar tributos*, mas na *repartição das receitas* destinadas a transferências intergovernamentais. De fato, os representantes das regiões mais pobres limitaram a autonomia dos seus estados de origem na arrecadação de tributos próprios. Eles optaram, com apoio dos deputados dos estados das regiões Sul e Sudeste, pela cobrança do ICMS na produção (concentrada em poucas localidades), em vez do consumo. As diferenças regionais acabaram por aflorar durante os debates em torno da repartição das receitas do FPE e do FPM. A subcomissão aprovou uma proposta – não consensual – que previa a destinação dos recursos destes fundos apenas para regiões que possuíssem renda média abaixo da nacional, isto é, Norte, Nordeste e Centro-Oeste (OLIVEIRA, 1992).

A construção do consenso em torno da repartição de recursos entre os estados e os municípios foi deixada para o plenário da CSTOF, que chegou a uma solução parcial. Definiu-se a ampliação da parcela do IR e do IPI destinada ao FPE, que passaria a 21,5%, cujos recursos estariam disponíveis a todos os estados. No entanto, o estabelecimento de critérios para partilha das receitas entre os estados foi deixado para regulamentação por lei complementar. Os estados mais desenvolvidos passariam a ter acesso a um Fundo de

⁸⁵ Segundo a proposta, os percentuais destinados ao FPE e ao FPM seriam elevados gradualmente até 1993. A Comissão de Sistematização, porém, determinou que os novos percentuais teriam vigência imediata (OLIVEIRA, 1992).

Exportação, financiado por parte da arrecadação do IPI. Finalmente, instituía-se a competência compartilhada entre a União e os estados na coleta do IR, de modo que estes poderiam cobrar um adicional de até 5% sobre o imposto já extraído por aquela⁸⁶ (OLIVEIRA, 1992).

No plenário da CSTOF, também se fez presente a insatisfação com o fim do ISS, que acarretaria na perda de uma importante fonte de receita municipal. Como compensação, os municípios passariam a ter competência sobre a arrecadação do ITBI *inter vivos*. Além disso, sua participação na receita do ICMS passaria de 25% para 50% (OLIVEIRA, 1992).

As questões relativas à distribuição do ônus tributário entre os diferentes setores da sociedade, cara às discussões entre esquerda e direita, não foram objeto de constitucionalização. A seletividade da cobrança do IPI e do ICMS, que poderiam conferir um caráter progressivo à estrutura tributária, foi deixada a cargo dos entes competentes (respectivamente, União e estados). As discussões em torno da concessão de benefícios fiscais, tema central para a compreensão da regressividade da estrutura tributária brasileira, foi deixada para regulamentação posterior, por lei complementar (OLIVEIRA, 1992).

Interessante observar que as questões ligadas à justiça social, relegadas a um espaço marginal nos debates da CSTOF, ganharam destaque na Comissão da Ordem Social. Essa comissão tratou da universalização do acesso aos direitos sociais, em particular a partir da ampliação da assistência social e da universalização do acesso à saúde pública e à previdência social, o que levou a CF88 a ser conhecida como a “Constituição Cidadã”. Para tanto, demandava-se o aumento dos gastos públicos. A comissão defendeu que as receitas provenientes do FINSOCIAL e de outras contribuições sociais a serem instauradas fossem destinados ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). Seu propósito exclusivo seria o financiamento da previdência, da assistência social e da saúde pública, assegurando o acesso aos direitos sociais consagrados no texto constitucional (VARSANO, 1996).

O financiamento do OSS enfrentava, porém, dois obstáculos importantes. O primeiro, no âmbito da constituinte, dizia respeito ao fato das receitas oriundas da arrecadação do FINSOCIAL serem disputados também pela CSTOF. Esta pretendia destinar a arrecadação dessa contribuição para um fundo temporário, que financiaria os serviços públicos conforme fosse promovida a descentralização da sua gestão, que passaria para a competência dos estados e municípios (VARSANO, 1996). O segundo, que permaneceria presente nos anos seguintes, referia-se à ampliação dos encargos a serem financiados pela União, em um

⁸⁶ Embora aprovado pela Comissão de Sistematização e incorporado ao texto constitucional, o imposto de renda estadual, considerado de difícil execução, foi extinto em 1993.

momento em que esta via suas receitas serem reduzidas pela crise econômica e pelas modificações introduzidas pela nova Constituição.

Ao final dos trabalhos, as recomendações das diversas comissões foram submetidas à Comissão de Sistematização, responsável por consolidar os trabalhos ocorridos ao longo da constituinte. Diante dos objetivos díspares em torno da destinação da receita proveniente da arrecadação do FINSOCIAL⁸⁷, esta comissão optou por manter a proposta de destinação da sua receita para o OSS. Também foram destinadas este orçamento as receitas oriundas da arrecadação das demais contribuições sociais a serem instituídas após a promulgação da CF88.

Além desta modificação, a Comissão de Sistematização aprovou algumas alterações na proposta originalmente apresentada pela CSTOF, dentre as quais se destacam:

- Visando conter a queda na arrecadação da União, a coleta do ITR passou para sua competência. Trata-se, porém, de uma mudança tímida, em um contexto político caracterizado pela influência dos governadores e das questões regionais (OLIVEIRA, 1992);
- Previa-se a criação do imposto sobre grandes fortunas (IGF), a ser definido por lei complementar⁸⁸. A criação do IGF vinha a substituir a proposta de instituição do imposto sobre patrimônio líquido da pessoa física, de contornos mais precisos, que havia sido derrotado no plenário (OLIVEIRA, 1992);
- Restringiu-se a competência de criação de novos impostos à União. Além disso, o percentual de receitas oriundas de novos impostos a ser transferido aos estados foi reduzido de 50% para 20% (OLIVEIRA, 1992);
- Concedeu-se à União a prerrogativa do estabelecimento de empréstimo compulsório, em caso de interesse nacional (OLIVEIRA, 1992);
- Ampliaram-se os percentuais da arrecadação do IPI e do IR destinados ao FE. Este passou a contemplar, além das regiões Norte e Nordeste, a região Centro-Oeste. A Comissão de Sistematização determinou, porém, que os recursos seriam destinados ao financiamento do investimento empresarial, e não dos governos estaduais (OLIVEIRA, 1992);

⁸⁷ A partir de 1991, foi substituída pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

⁸⁸ Sua regulamentação, porém, permanece pendente até os dias atuais.

- O ISS municipal foi mantido, cedendo às pressões dos prefeitos. Como consequência, a cobrança do IVV municipal, proposta pela CSTOF, passou a se restringir aos combustíveis líquidos e gasosos (OLIVEIRA, 1992);
- Estabeleceu-se uma alíquota diferenciada do ITR sobre terras produtivas e improdutivas, visando desestimular as últimas (OLIVEIRA, 1992).

Ao final dos trabalhos da Assembleia Constituinte, foram promovidas mudanças importantes no federalismo fiscal. A base tributária, porém, sofreu poucas alterações significativas.

Quadro 6 – Constituição de 1988 – Competências Tributárias

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imp. importação (II); • Imp. exportação (IE); • Imp. renda⁸⁹ (IRPF e IRPJ); • Imp. produtos industrializados (IPI); • Imp. operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); • Imp. propriedade territorial rural (ITR); • Imp. grandes fortunas (IGF). 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. transmissão <i>causa mortis</i> ou doação (ITCD); • Imp. circulação de mercadorias e serviço (ICMS); • Imp. propriedade de veículos automotores (IPVA). 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. propriedade predial e territorial urbana (IPTU); • Imp. transmissão <i>inter vivos</i> (ITBI); • Imp. serviços de qualquer natureza (ISS); • Imp. vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel⁹⁰ (IVVC).

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 1988.

Como posto anteriormente, o texto constitucional gerou um desequilíbrio, pois descentralizou as receitas, em favor de estados e municípios, mas manteve os encargos nas mãos da União que, ademais, teve suas despesas ampliadas pela universalização do acesso à seguridade social. A exclusão da proposta de destinação das receitas do FINSOCIAL para um fundo de financiamento à descentralização dos encargos dificultou a descentralização gradual da gestão de diversos serviços públicos para estados e municípios, situação agrava pelo contexto de crise econômica (VARSANO, 1996).

⁸⁹ O IR passou a contar com base de incidência mais ampla, em comparação ao estabelecido pela Constituição de 1967 (OLIVEIRA, 1992).

⁹⁰ Extinto em 1993.

A necessidade de comprometimentos de recursos com a universalização do acesso à seguridade social foi instituída no momento em que o Brasil atravessava uma profunda crise estagflacionária. Com a redemocratização, diversos presidentes – José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco – buscaram implementar planos de estabilização. Até 1994, data da implementação do Plano Real, todos os planos ensaiados fracassaram. A inflação corroía as contas públicas, derrubando a arrecadação e comprometendo os investimentos sociais consagrados pelo texto constitucional.

O *timing* e a sequência das mudanças – concomitância entre crise econômica e abertura política; descentralização de receitas anterior à estabilização – ajudam a explicar os problemas associados ao desequilíbrio das finanças públicas estaduais e municipais, que viriam a ganhar centralidade na agenda pública durante a década de 90 (AZEVEDO; MELO, 1997).

A retirada de receitas da União, que não veio acompanhada, de imediato, pela descentralização dos encargos também se constitui em fator explicativo para as mudanças promovidas pelos governos federais na década de 90, dentre as quais se inclui a ênfase dada à arrecadação de contribuições sociais, de incidência cumulativa⁹¹. Essas mudanças, embora gerassem efeitos deletérios sobre a eficiência da atividade econômica e sobre o caráter já regressivo da estrutura tributária, foram consideradas necessárias para que o Executivo Federal pudesse enfrentar seus próprios desequilíbrios fiscais.

O governo Collor (1990-1992) inaugurou um período marcado pela construção de uma coalizão neoliberal, que atribuía a crise ao esgotamento do modelo de ISI. Para superá-la, propunha a retração do papel do Estado na economia, a fim de incentivar a maior eficiência produtiva. Esta estratégia se concretizaria na abertura comercial, desregulamentação financeira e no lançamento de um plano de privatização das empresas estatais.

Nesse período, passou-se a observar um movimento contraditório: a ampliação da provisão de serviços públicos pelo Estado, consagrada pela CF88, foi seguida, imediatamente, pela adoção de uma estratégia de encolhimento do Estado, conforme a proposta neoliberal. Passa a ocorrer, assim, uma disjunção entre a *estratégia econômica* e os propósitos da política tributária. No bojo das reformas estruturais, incluía-se uma proposta de desoneração do setor produtivo, com a discussão de uma reforma tributária que corrigisse os excessos percebidos na CF88.

⁹¹ A arrecadação das contribuições sociais não deveria ser compartilhada com estados e municípios, como ocorria no caso da coleta dos principais impostos federais.

Em 1992, foi criada a Comissão Executiva para a Reforma Fiscal (CERF), que reunia especialistas (técnicos) em assuntos fiscais. A CERF pretendia apresentar uma proposta de reforma tributária que revertesse o quadro instaurado apenas quatro anos antes pelo texto constitucional. Dentre os assuntos abordados, incluíam-se modificações na “tributação da renda (inclusive de um imposto mínimo sobre ativos), do consumo, do patrimônio, [a] criação de um imposto sobre transações financeiras e [a] questão previdenciária, além de assuntos pertinentes ao gasto.” (VIOL, 2000, p.30).

A CERF propunha a criação de um IVA estadual, que incorporaria o ICMS, o IPI e o ISS. Também defendia a criação de um imposto sobre a propriedade imobiliária, de competência municipal, sem distinção entre propriedades urbanas e rurais, como ocorria até então. O IOF, a COFINS e o PIS/PASEP seriam extintos, passando a vigorar uma contribuição sobre transações financeiras⁹². À União, caberia a arrecadação do IR, do Imposto sobre Ativos, de determinados impostos seletivos (sobre bebidas, tabaco, energia elétrica, combustíveis, telefonia e veículos automotores), dos impostos sobre o comércio exterior⁹³ e da já mencionada contribuição sobre transações financeiras (VIOL, 2000).

Diversos setores da burocracia estatal, como o Ministério da Previdência, a SRF e o BNDES, além de diversos governadores, rechaçaram as propostas apresentadas pela CERF. As discussões em torno da reforma tributária não chegaram ao plenário, em razão da crise institucional que levou ao *impeachment* de Collor (AZEVEDO; MELO, 1997; PORTO, 2009; JUNQUEIRA, 2010).

Durante o governo Itamar Franco (1992-1994), vice-presidente que havia se afastado de Collor durante o seu governo, ocorreu a revisão constitucional (1993-1994)⁹⁴. O contexto no qual ela transcorreu – derrubada recente do primeiro presidente eleito da Nova República e permanência, até 1994, da inflação – inibiu a aprovação de emendas constitucionais (AZEVEDO; MELO, 1997). Foram aprovadas somente seis.

Embora tenham sido apresentadas dezenas de propostas de reforma tributária, elaboradas por deputados especialistas em finanças públicas e técnicos das burocracias fiscais, poucas de destacaram. Dentre elas, cabe mencionar a emenda constitucional proposta pelo deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), que previa a instituição de tributos não

⁹² Esta proposta antecipa a criação da CPMF, instituída poucos anos mais tarde (VIOL, 2000).

⁹³ A proposta previa, porém, a desoneração das exportações, o que viria a reduzir a arrecadação da União (PORTO, 2009).

⁹⁴ Durante o período de revisão da CF88, previsto nas suas disposições transitórias, as propostas de reforma tributária poderiam ser apresentadas exclusivamente pelo Congresso, e as votações ocorreriam em sessão unicameral (PORTO, 2009).

declaratórios, incluindo um imposto sobre transações financeiras e impostos seletivos (AZEVEDO; MELO, 1997).

A “emenda Ponte” recebeu o apoio de diversos grupos empresariais, pois poderia reduzir os custos associados à declaração e pagamentos de impostos. Encontrou, no entanto, resistência de estados e municípios, pois concentrava a arrecadação na União. As burocracias fiscais também criticavam a emenda proposta, defendendo a adoção de reformas incrementais (AZEVEDO; MELO, 1997).

Embora a reforma tributária, em uma visão global, não tenha sido objeto de discussão durante o governo Franco, foram adotadas duas medidas que permaneceriam pelos anos seguintes: a criação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), de competência federal, e do Fundo Social de Emergência (FSE). Vale mencionar também a extinção do Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC)⁹⁵ (VARSAÑO et al., 1998; AFONSO ; SERRA, 2007; JUNQUEIRA, 2010).

A criação do IPMF e a extinção do IVVC faziam parte da PEC 48/91, de autoria do deputado Luís Carlos Hauly (PSDB-PR), convertida na EC nº 03/93. A instituição do IPMF, em particular, já estava prevista nos trabalhos da CERF. Este imposto possuía caráter provisório, com alíquota de 0,25%. O IPMF, porém, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (VARSAÑO et al., 1998; AFONSO; SERRA, 2007; JUNQUEIRA, 2010).

Já o FSE, também criado por emenda durante a revisão constitucional, permitia à União alocar livremente 20% das receitas oriundas das contribuições sociais. Essa medida foi adotada em reação à determinação constitucional de atrelamento das receitas advindas das contribuições sociais a investimentos em programas sociais. A desvinculação das receitas impactou decisivamente o orçamento da seguridade social⁹⁶, mas se manteve vigente ao longo do tempo. Em 2000, o FSE passou a ser denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU) (VARSAÑO et al., 1998; AFONSO; SERRA, 2007; JUNQUEIRA, 2010).

Apesar das dificuldades na promoção de uma ampla reforma tributária, fazia-se necessário ampliar as receitas da União, em razão da pressão pela elevação dos gastos públicos (previstos na CF88) e do cumprimento das obrigações da dívida (reestruturada em 1994 no marco do Plano Brady).

⁹⁵ Desde 2001, ocorre a cobrança da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a venda de combustíveis (CIDE-Combustíveis), de competência municipal.

⁹⁶ Vale mencionar também a determinação, em 1993, a destinação exclusiva da arrecadação do INSS para a Previdência Social, o que enfraqueceu o orçamento destinado à saúde pública e à assistência social (IPEA, 2010).

A elevação da carga tributária ocorreu a partir da adoção de medidas pontuais: criaram-se novas contribuições sociais e elevaram-se as alíquotas de contribuições existentes. Durante o governo Sarney, foi criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), prevista na CF88 e instituída em 1989, com alíquotas entre 8% (empresas em geral) e 12% (setor financeiro). No governo Collor, a alíquota do FINSOCIAL foi elevada de 0,6% para 2%, a base de incidência do PIS foi ampliada e o IOF passou a incidir sobre a riqueza financeira, com alíquota de 8% (IPEA, 2010).

Vale mencionar que, a despeito das resistências em relação à aprovação de uma ampla reforma fiscal, as mudanças pontuais introduzidas na estrutura tributária foram aprovadas com facilidade no Congresso Nacional. A aprovação da CSLL ocorreu apenas nove dias após a apresentação da proposta. A criação da COFINS foi aprovada por unanimidade, durante a mesma votação em que as alíquotas da CSLL foram elevadas. A criação do IPMF, por emenda constitucional, não encontrou grande resistência nas bancadas parlamentares (ARRETCHE, 2007). As alíquotas do IRPF também foram reajustadas, passando 10% e 25% para, respectivamente, 15% e 26,6%. Também foi criada uma alíquota adicional de 35%, que vigoraria provisoriamente em 1994 e 1995 (IPEA, 2010).

Interessante notar que os problemas colocados no período imediatamente posterior à promulgação da CF88 permaneceram *mesmo após a estabilização* da economia. A multidimensionalidade inerente às propostas mais abrangentes de reforma tributária, que já havia inviabilizado as discussões durante o governo Collor, permaneceu como obstáculo intransponível durante o governo Fernando Henrique Cardoso (JUNQUEIRA, 2010). As modificações na estrutura tributária só encontraram apoio no Parlamento quando se limitou o escopo das propostas apresentadas.

Emendas constitucionais em diversas esferas das políticas públicas foram aprovadas durante a década de 90. No entanto, a CF88 gerou um efeito de ‘dependência da trajetória’ (*path dependent*) sobre o sistema tributário (MELO, 2005). Nascida no contexto do fortalecimento dos governadores – que não se manteve posteriormente –, a CF88 moldou as preferências dos múltiplos atores envolvidos na questão tributária, inviabilizando sua reforma. Os principais impactos da CF88 sobre a arrecadação podem ser observados na tabela a seguir.

Tabela 4 – Arrecadação dos principais tributos (% do PIB) – 1986-1994

Ano	ICM/ ICMS	IR	IPI	ISOF/ IOF	ISS	IPMF	PIS/ PASEP	Finsocia l/ Cofins	CSLL	Previd. Social
1986	6,35	5,01	2,37	0,67	0,3 2	-	1,05	0,71	-	5,18
1987	5,49	4,31	2,42	0,57	0,3 1	-	0,79	0,67	-	4,74
1988	5,34	4,67	2,16	0,35	0,3 3	-	0,59	0,77	-	4,40
1989	6,41	4,94	2,2	0,16	0,4 3	-	0,65	1,1	0,21	4,63
1990	7,24	5,13	2,38	1,3	0,4 4	-	1,14	1,54	0,54	5,11
1991	6,76	3,9	2,11	0,59	0,4 1	-	1,05	1,55	0,28	4,37
1992	6,42	4,18	2,29	0,62	0,3 5	-	1,08	1	0,73	4,41
1993	6,04	3,85	2,41	0,8	0,4 3	0,07	1,16	1,37	0,79	5,19
1994	7,33	3,83	2,19	0,69	0,5 1	1,06	1,07	2,56	0,97	4,82

Nota: Exclusive FGTS.

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2005, p.96-97.

O efeito perverso derivado do “equilíbrio” gerado pela CF88 foi a permanência de uma complexa estrutura tributária, dependente, em grande medida, da arrecadação de tributos com incidência “em cascata” (as contribuições sociais), que produzem efeitos deletérios sobre a atividade econômica. Paradoxalmente, embora as receitas oriundas da arrecadação das contribuições sociais tivessem como principal destinação programas universais, sua incidência é bastante regressiva. Nesse sentido, o destaque adquirido pelas contribuições sociais na arrecadação total acentuou o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Ademais, o desvio de suas receitas para áreas alheias à seguridade social – e, dentro desta, a ênfase concedida à previdência social em detrimento da atenção à saúde pública e à assistência social – impediu que seus recursos pudessem ser empregados adequadamente na universalização do acesso aos direitos sociais definidos na CF88.

2.6 O governo Fernando Henrique Cardoso: entre a ampla reforma e as mudanças incrementais

Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente em 1994, no bojo da implementação do Plano Real. O sucesso do plano de estabilização, capitaneado por ele (então ministro da Fazenda), levou à vitória do candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) sobre Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nos seus dois mandatos (1995-2002), Cardoso deu prosseguimento às reformas neoliberais⁹⁷, que haviam sido inauguradas durante o governo Collor.

A proposta de estabilização monetária através da valorização cambial vinha acompanhada pela estratégia de crescimento baseada na captação de poupança externa (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003). Como resultado, o endividamento público se elevou. O aumento da relação dívida pública/PIB só poderia ser sustentado – e o foi até a desvalorização cambial de 1998 – a partir do cumprimento das obrigações da dívida.

A rolagem da dívida foi viabilizada pelo aumento da carga tributária, proporcionado por três fatores centrais: (i) controle da inflação; (ii) criação de novos tributos – CPMF e CIDE-Combustíveis, ambas em 1997 – e aumento de alíquotas – IOF, IR, II e IPI; (iii) melhoria da administração tributária, que havia se deteriorado na década de 80⁹⁸ (VARSANO, 2002; WERNECK, 2002). Cumpre enfatizar que o aumento da arrecadação não serviu à expansão dos gastos sociais (que foram bastante limitados), mas à sustentação de um modelo de crescimento com atração de poupança externa. Este modelo atendia aos interesses da coalizão formada pelos setores rentistas, como o sistema financeiro, os fundos de pensão e demais investidores institucionais, além de empresas oligopolistas.

Além das medidas mencionadas, o governo Cardoso empreendeu esforços para o saneamento das finanças públicas – sobretudo das unidades subnacionais – e para reformar o sistema tributário. Durante seu mandato, foram aprovadas as seguintes medidas voltadas para contenção dos *gastos* das unidades subnacionais: (i) privatização da maioria dos bancos estaduais (que permitiam, na prática, aos governos estaduais emitir moeda), (ii) renegociação

⁹⁷ Cardoso recorreu com frequência à edição de medidas provisórias - o próprio Plano Real foi estabelecido desta maneira (MP 434/1994) – para a implementação das reformas estruturais. Assuntos federativos, porém, não foram objeto de medida provisória, seguindo os ritos legislativos necessários à negociação e aprovação de emendas constitucionais e leis complementares (EATON; DICKOVICK, 2004).

⁹⁸ Não se trata mais, porém, de um caso de “insulamento burocrático”, como observado no passado. Na Nova República, as burocracias se aproximam daquilo que Evans denomina “autonomia inserida”, combinando maior profissionalização (resultado dos dispositivos constitucionais) e maior *accountability*. Isso não quer dizer que não existam mais problemas; como veremos adiante, as políticas tributárias ainda padecem de problemas de *accountability*.

das dívidas dos estados e municípios com a União; (iii) a Lei Camata I e II⁹⁹, que regulamentavam e limitavam os gastos com pessoal; (iv) a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, mais detalhada que as anteriores, que estabeleceu limites aos gastos das unidades federativas com folha de pagamento (OLIVEIRA, 2010).

Já no que diz respeito à *arrecadação*, o governo Cardoso apresentou uma proposta de reforma tributária – a PEC 175/95 –, elaborada no âmbito do Ministério do Planejamento e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); isto é, sem a participação do Ministério da Fazenda e da SRF. A PEC tinha como objetivo mais amplo desonerar a produção nacional, reduzindo o chamado “custo Brasil”, a fim de adequá-la a competição internacional à qual se sujeitou a partir da abertura comercial. Julgava-se necessário simplificar o sistema tributário, facilitando o combate à sonegação. No plano interno, a proposta visava reduzir as desigualdades sociais e regionais, incluindo aí o combate à chamada “guerra fiscal”¹⁰⁰. Essas medidas, porém, deveriam ocorrer no contexto de manutenção do nível global da carga tributária.

O texto original da PEC 175/95 previa a substituição do ICMS, de competência estadual, por um imposto similar, com uma alíquota federal e outra estadual. O IPI seria extinto. Também era proposta a cobrança do “novo ICMS” no estado de destino, e não no produtor, o que prejudicaria particularmente os estados de São Paulo e Amazonas (PORTO, 2009). Dessa forma, o governo Cardoso pretendia eliminar as fraudes decorrentes das diferenças existentes entre as alíquotas internas e interestaduais do ICMS¹⁰¹, além de combater a guerra fiscal entre os estados (AZEVEDO; MELO, 1997). Ademais, era prevista a

⁹⁹ A LC 82/95 e a LC 96/99 são conhecidas como Lei Camata I e II, pois foram apresentadas pela deputada Rita Camata (PMDB-ES).

¹⁰⁰ A guerra fiscal tem origem nos incentivos institucionais gerados pelas regras do ICMS, que possui diferentes alíquotas. O ICMS é cobrado de modo distinto *dentro* de um estado (alíquota interna) e nas transações entre estados (alíquota interestadual). Com o objetivo de combater as desigualdades regionais, a CF88 – a exemplo do que já vinha ocorrendo desde a década de 60 – define diferentes alíquotas interestaduais. Nos estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e no Espírito Santo, é praticada a alíquota de 7% sobre transações interestaduais. Os demais estados da região Sudeste e Sul praticam alíquota de 12%. Os estados possuem a prerrogativa de conceder benefícios tributários, desde que autorizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Na prática, porém, os governos estaduais concedem benefícios tributários sem consulta à CONFAZ. Frente a estes incentivos institucionais, os estados tendem a competir entre si na concessão de benefícios para a atração de empresas para o seu território. Como resultado, registra-se queda na arrecadação total, mas o estado que concede o benefício ganha, individualmente, frente aos demais estados (MACIEL, 2009).

¹⁰¹ A fraude conhecida como “passeio da nota fiscal” consiste na comercialização de mercadorias entre dois estados, com o “passeio” da nota fiscal por um terceiro estado no qual as alíquotas praticadas são mais baixas (VIOL, 2000). Esta fraude também é aplicada em vendas dentro de um mesmo estado, quando as alíquotas interestaduais são inferiores à alíquota interna do ICMS (AZEVEDO; MELO, 1997).

desoneração total das exportações e a seletividade da incidência do novo ICMS, de modo a desonerar a cesta básica. A proposta definia também a transferência competência para

A PEC 175/95 foi objeto de diversas críticas: na base governista, o ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, Francisco Dornelles (PFL-RJ), parlamentares do Partido da Frente Liberal (PFL)¹⁰² e do Partido Progressista Brasileiro (PPB)¹⁰³, além de setores empresariais, denunciavam a incompletude da proposta, que não reduzia o número total de tributos existentes no país, tampouco atacava os problemas relacionados às contribuições sociais. Representantes das burocracias federais (Ministério da Fazenda e SRF) apontavam para os riscos associados às incertezas trazidas pela proposta (AZEVEDO; MELO, 1997). Tampouco houve consenso entre os governadores em torno da alteração do ICMS. Os governos de São Paulo e do Amazonas, em especial, resistiam à cobrança do “novo ICMS” no estado de destino, o que prejudicaria suas contas públicas (PORTO, 2009). Esta falta de consenso, mesmo dentro do governo, se expressou nas diversas ausências de deputados da bancada governista na Comissão Especial, o que inviabilizou a ocorrência de muitas de suas sessões (JUNQUEIRA, 2010).

A oposição, particularmente o Partido dos Trabalhadores (PT), também criticava a PEC 175/95, objetando a distribuição dos custos (sobre a classe média) e dos benefícios (em favor dos setores empresariais) (JUNQUEIRA, 2010). O PT apresentou proposta própria, que colocava em questão a necessidade de tornar a carga tributária progressiva, com a instauração da seletividade dos impostos e a criação do imposto de renda negativo¹⁰⁴. Também previa a separação formal entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social, a fim de garantir a destinação das receitas para as políticas sociais. Para tornar a arrecadação mais eficiente, defendeu a autonomia da SRF frente o Ministério da Fazenda e a integração dos cadastros de pessoas físicas e jurídicas das diferentes burocracias públicas, possibilitando o cruzamento de dado e a melhor fiscalização. Finalmente, em atenção à questão federativa, propôs a manutenção dos impostos sobre o consumo de competência de cada ente federativo (IPI, ICMS e ISS) (AZEVEDO; MELO, 1997).

Os atores sociais também se mobilizaram em torno da reforma tributária. Em maio de 1995, foi encaminhada ao Congresso uma proposta conjunta, apresentada por entidades

¹⁰² Hoje Partido Democratas (DEM).

¹⁰³ Hoje Partido Progressista (PP).

¹⁰⁴ Trata-se do pagamento de um subsídio àqueles que possuam renda inferior a um patamar mínimo estabelecido. Não se trata, porém, de uma subvenção fixa, mas de um subsídio cujo valor é calculado de acordo com a diferença entre o patamar mínimo e a renda do cidadão.

empresariais¹⁰⁵ e por centrais sindicais¹⁰⁶. A proposta, conhecida como “proposta FIESP/CUT”, visava conferir maior destaque aos impostos diretos e de caráter progressivo, reduzindo o número total de tributos existentes. Defendia a unificação dos impostos sobre o consumo – com a criação do IVA ou do IVV –, além da desconstitucionalização dos impostos. Desta forma, pretendia incentivar a produção nacional e impulsionar a sua competitividade, garantindo o emprego (AZEVEDO; MELO, 1997).

Apesar das propostas encaminhadas pelo PT e pelos grupos societais, os debates em torno da reforma tributária mantiveram-se, majoritariamente, focalizados na questão federativa. De fato, o governo considerava anacrônicas as questões relacionadas à progressividade do sistema tributário. No novo contexto de globalização econômica, os incentivos ao investimento adviriam da adoção de impostos indiretos. Segundo Fernando Rezende, então presidente do Ipea, a igualdade social só poderia ser atingida através da alocação de recursos do orçamento, e não por meio de modificações na política tributária (AZEVEDO; MELO, 1997).

Em 1996, o relator PEC, deputado Mussa Demes (PFL-PI), apresentou o texto do substitutivo, que não apresentava grandes alterações em relação à proposta original. Em razão das divergências em torno da proposta, o substitutivo não foi votado, e proposta de reforma tributária foi engavetada.

Ante o fracasso em se discutir a PEC no plenário, o governo Cardoso optou por seguir uma estratégia alternativa. A partir da apresentação de propostas infraconstitucionais, com escopo reduzido, o governo pôde aprovar alterações importantes. Dentre as mudanças efetuadas, destacam-se a criação do SIMPLES¹⁰⁷, que simplificava o pagamento dos impostos devidos pelas micro e pequenas empresas, as modificações na estrutura do IR¹⁰⁸ e a aprovação

¹⁰⁵ Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), etc.

¹⁰⁶ Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical.

¹⁰⁷ O SIMPLES, também conhecido como Simples Federal, foi criado pela lei n. 9.317/96, unificando seis impostos federais: IPPJ, IPI, CSLL, PIS/PASEP, COFINS e INSS patronal, que foram substituído pela cobrança de um tributo incidente sobre a receita bruta anual.

¹⁰⁸ “Em 1995 e 1996 ele aprovou as “três leis Kandir” – nome dado em referência ao relator e grande articulador das reformas, o deputado Antônio Kandir (PSDB-SP). As duas primeiras (leis 0913/1995 e 1236/1995) reformularam o imposto de renda. Eliminou-se a correção monetária, instrumento criado durante a época de alta inflação, que tornava o sistema de imposto de renda extremamente complexo. Também se determinou um tratamento isonômico entre residentes e não residentes, tributando as empresas não só pelos resultados financeiros obtidos internamente, mas também pelos resultados *off-shore*. Por outro lado, essa reforma isentou os dividendos distribuídos aos acionistas (alegando que isto seria bitributação com relação à tributação do lucro) e se diminuiu a alíquota máxima do imposto de renda de 43% para 25% (posteriormente aumentada para 27,5%), e a alíquota mínima de 25% para 15%.” (JUNQUEIRA, 2010, p.149).

da Lei Kandir. Dessa forma, minimizou-se o problema relativo à existência de uma multiplicidade de atores com poder de veto, interessados em questões tributárias (AZEVEDO; MELO, 1997; JUNQUEIRA, 2010).

A Lei Complementar n.87/1996 – a Lei Kandir – derivou do projeto de lei apresentado pelo deputado Antônio Kandir (PSDB-SP)¹⁰⁹, que visava desonerar integralmente as exportações¹¹⁰ e parcialmente os investimentos em ativos fixos pelas empresas. A Lei Kandir determinou a desoneração do ICMS incidente sobre as exportações de produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados. Como compensação à perda de receita por parte dos estados exportadores, foi instituído um fundo. De início, pretendia-se que este fundo fosse temporário, mas ele acabou permanecendo. Os critérios de repartição das receitas, entretanto, deixaram de atender às perdas dos estados exportadores, passando a existir arranjos políticos por trás da sua partilha (JUNQUEIRA, 2010).

Diante dos impasses em torno da reforma tributária, o governo federal também passou a adotar uma série de incentivos fiscais para setores específicos, que visavam desonerar o setor produtivo¹¹¹. Não havia clareza, porém, em relação aos critérios adotados pelo Poder Executivo para a concessão destes benefícios, que não passavam pelo crivo do Legislativo. Havia, assim, reduzida *accountability* em relação a este instrumento de renúncia tributária¹¹² (MANCUSO; MOREIRA, 2010).

O engavetamento da PEC 175/95 e a apresentação de propostas mais limitadas não implicaram no abandono, pelo governo federal, das discussões em torno da reforma tributária. Em 1997, o Ministério da Fazenda, na figura do seu Secretário Executivo, Pedro Parente, apresentou uma nova proposta. Conhecida como “Proposta Parente”, defendia a implantação do IVA nacional – considerado necessário à racionalização da cobrança do ICMS – e do Imposto sobre Vendas no Varejo (IVV) subnacional – uma concessão às entidades subnacionais, que manteriam autonomia tributária. Propunha-se que o IVV incidente sobre mercadorias seria de competência estadual e o IVV incidente sobre serviços de competência

¹⁰⁹ Antônio Kandir havia realizado um *survey* na Comissão de Finanças, a fim de identificar os pontos mínimos de concordância. A partir daí, elaborou sua proposta de lei complementar, de caráter infraconstitucional (AZEVEDO; MELO, 1997).

¹¹⁰ As exportações industriais já eram isentas de impostos desde a década de 60 (JUNQUEIRA, 2010).

¹¹¹ O volume concedido, porém, era inferior ao registrado durante os governos militares (MACIEL, 2009).

¹¹² Ademais, estes instrumentos tendem a incentivar o comportamento ‘oportunista’ (*rent-seeking*) por parte dos empresários, haja vista que os benefícios são concedidos caso-a-caso. No contexto da inexistência de entidades corporativas empresariais de cúpula, a recepção de incentivos tributários dificultou sobremaneira a organização da ação coletiva empresarial em torno de uma proposta de reforma tributária (MACIEL, 2009).

municipal. Finalmente, seria criado um imposto seletivo, com alíquotas diferenciadas para determinadas mercadorias. A “Proposta Parente”, entretanto, esbarrou nos interesses dos governadores e prefeitos, que resistiam em ceder a autonomia tributária adquirida na CF88 (VIOL, 2000).

Diante do rechaço à sua proposta, o Ministério da Fazenda apresentou uma nova proposta, em 1998. Segundo a proposta, o IVA – ou “novo ICMS” ou “ICMS da Federação” – passaria a ser partilhado entre a União e os estados. A alíquota seria única e os percentuais da partilha seriam predeterminados. A proposta anterior de implantação do IVV foi descartada. Em compensação, previa-se que os municípios receberiam transferências equivalentes a 25% das receitas dos estados. Novamente, a proposta foi resistida em razão da sua baixa flexibilidade (as alíquotas e os percentuais de partilha seria definidos no texto constitucional) e da limitação da autonomia dos estados (VIOL, 2000; MACIEL, 2009).

Em 1999, Demes, sem consulta prévia ao governo, desengavetou a PEC 175/95, retomando os debates em torno da reforma tributária. No mesmo ano, ele apresentou um novo substitutivo, inspirado em proposta divulgada anteriormente pela elite burocrática, que propunha ICMS (ou IVA) partilhado ou “modelo de barquinho”. Este modelo pretendia substituir o esquema então vigente sobre o pagamento das alíquotas do ICMS interestadual, com cobrança da alíquota no destino da mercadoria. As transações interestaduais passariam a ser realizadas de acordo com o seguinte esquema:

quando uma empresa sediada no Estado A vende para outra com sede no Estado B, a alíquota estadual do imposto é zerada e acrescida à alíquota da União. Em um caso onde a empresa A compra tudo de seu Estado e a empresa B vende tudo na sua jurisdição, o modelo levaria à seguinte situação: a empresa do Estado A fica com um crédito (mas sem débito) em relação ao Estado e com um débito (mas sem crédito) em relação à União. A empresa B, por sua vez, fica sem crédito (e com débito) em relação ao seu Estado, enquanto adquire crédito (e não um débito) quanto à União. (VIOL, 2000, p.54-55).

As receitas provenientes do IVA federal substituiriam o IPI, e do IVA estadual substituiriam o ICMS e o ISS. O substitutivo previa também o fim da CPMF, a criação de um imposto sobre combustíveis, de competência federal, além de manter a proposta de criação do IVV, de competência municipal. As contribuições sociais (COFINS, PIS/PASEP e salário-educação) não seriam incluídas no conjunto de tributos a serem substituídos pelo IVA partilhado, mas seriam transformados em contribuições não-cumulativas. Finalmente, as transferências federais às unidades subnacionais seriam proporcionais à arrecadação dos

estados. Este último ponto, em particular, contraria a histórica defesa da redução das desigualdades regionais (AFONSO et al., 2000, MACIEL, 2009; JUNQUEIRA, 2010).

O substitutivo Mussa Demes recebeu o apoio da Ação Empresarial¹¹³, que divulgou o manifesto intitulado “*Por que apoiar o Substitutivo Mussa Demes?*”, publicado nos jornais de grande circulação nacional. Além da Ação Empresarial, assinavam entidades representativas do empresariado (confederações empresariais¹¹⁴, federações e associações industriais) e dos trabalhadores¹¹⁵ (MACIEL, 2009).

O substitutivo foi aprovado na comissão especial, contando com 35 votos favoráveis e um contrário. Não chegou, porém, a ser votado em plenário (JUNQUEIRA, 2010). A proposta encontrou a resistência do Executivo Federal e dos estados. O Ministério da Fazenda, temendo a queda da arrecadação (inclusive para os estados), rechaçou o substitutivo publicamente.

Diante do impasse em torno da proposta de reforma tributária, decidiu-se pela formação de uma Comissão Tripartite, formada pelo Executivo Federal, pela Comissão Especial do Congresso e os Executivos Estaduais, na qual se pretendia formar o consenso em torno de uma das propostas apresentadas. Devido às diferenças irreconciliáveis entre as propostas e aos interesses divergentes dos atores envolvidos, o consenso jamais foi construído. Durante as discussões na Comissão Tripartite, alguns Estados chegaram a apresentar propostas alternativas. Seus trabalhos se encerraram no começo de 2000, com a apresentação de uma emenda aglutinativa que apresentava poucas mudanças em relação ao substitutivo Mussa Demes (VIOL, 2000).

Em uma última tentativa, o Ministério da Fazenda apresentou nova proposta de reforma tributária. Com escopo mais restrito, a proposta visava modificar a legislação em torno do ICMS. Segundo a nova proposta, os estados manteriam sua competência sobre a arrecadação do ICMS, mas este seria definido por uma legislação nacional, com alíquota unificada. Seriam impostas restrições à concessão de benefícios fiscais. A União, por sua vez, teria a competência sobre um Imposto sobre Bens e Serviços, que substituiria o IPI. Já os municípios passariam a coletar o IVV, havendo extinção do ISS (VIOL, 2000).

¹¹³ Este movimento de articulação dos empresários, formado no começo da década de 90, em rechaço ao chamado “custo Brasil”, havia mantido, até então, uma estratégia de baixo perfil em torno das propostas de reforma tributária (MACIEL, 2009).

¹¹⁴ Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNIF).

¹¹⁵ Força Sindical e CGT.

Não foi formado, porém, um consenso em torno da proposta apresentada. Em 2000, após anos de discussão, a PEC foi finalmente engavetada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP). No ano seguinte, o governo Cardoso apresentou uma nova proposta de reforma tributária, a PEC 383/01, que formalizava algumas das propostas apresentadas pelo Ministério da Fazenda na Comissão Tripartite. Seu foco exclusivo era o ICMS, mas não tratava de questões substantivas, que deveriam ser tratadas por lei complementar. A nova PEC, porém, não foi objeto de discussões relevantes (MACIEL, 2009).

O governo Cardoso logrou a aprovação de mudanças incrementais na estrutura tributária, mas não foi capaz de aprovar modificações mais amplas que permitissem a redução da sua complexidade. Além disso, levou adiante iniciativas que implicaram no aumento da carga tributária global (através da criação de novos tributos e aumento de alíquotas), na ampliação da sua regressividade e em efeitos deletérios sobre a atividade econômica (com o aumento da participação das contribuições sociais sobre a arrecadação total). Esta última dinâmica, em particular, pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 5 - Arrecadação dos principais tributos (% do PIB) – 1995-2002

Ano	ICMS	IR	IPi	IOF	ISS	CPMF	PIS/ PASEP	Cofin s	CSLL	Previ- dênci a
1995	7,30	4,78	2,04	0,50	0,54	-	0,91	2,43	0,91	4,89
1996	7,25	3,96	1,93	0,36	0,55	-	0,92	2,21	0,79	5,18
1997	6,85	3,77	1,86	0,43	0,60	0,79	0,83	2,09	0,83	5,07
1998	6,67	4,47	1,73	0,39	0,56	0,89	0,77	1,94	0,71	5,10
1999	7,08	4,69	1,63	0,51	0,60	0,83	0,99	3,21	0,70	5,06
2000	7,57	4,42	1,59	0,28	0,60	1,33	0,87	3,56	0,80	4,97
2001	7,69	4,88	1,57	0,30	0,59	1,43	0,93	3,81	0,75	5,21
2002	7,65	5,61	1,37	0,30	0,59	1,51	0,93	3,78	0,92	5,28

Nota: Exclusive contribuições previdenciárias e FGTS.

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2005 p.96-97.

2.7 As discussões em torno da reforma tributária no governo Lula

Lula foi eleito no bojo do fracasso das reformas neoliberais adotadas na década de 90, que levaram a baixos níveis de crescimento econômico e níveis de desemprego elevados. Sua plataforma eleitoral foi marcada pelo mote da mudança. Não se tratava, porém, de uma

mudança radical; durante todo o seu governo (2003-2010), manteve-se presente o tripé macroeconômico vigente desde o governo Cardoso: regime de metas de inflação, principalmente câmbio flutuante (porém administrado) e metas de superávit fiscal. A política fiscal sofreu uma mudança sensível no seu segundo mandato, quando o governo passou a efetuar um volume maior de investimentos, expressos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Apesar da permanência de medidas ortodoxas – como a manutenção da taxa de juros em níveis elevados, justificada pelo combate à inflação –, o governo Lula promoveu importantes mudanças, coerentes com a agenda novo-desenvolvimentista. Concedeu ênfase para programas sociais, como o Bolsa Família, e fomentou a formação de um mercado consumidor de massas, a partir da expansão do crédito empresas e pessoas físicas (BARBOSA; SOUZA, 2011). Também promoveu mudanças institucionais que permitiram a maior participação dos atores societais no processo deliberativo e decisório¹¹⁶ (BOSCHI, 2011; BOSCHI; GAITÁN, 2010).

A adoção de uma estratégia que combinava crescimento econômico, equilíbrio fiscal e inclusão social requeria uma sólida base tributária. Nesse contexto, em 2003, Lula retomou as negociações em torno de uma ampla reforma tributária. Junto aos 27 governadores estaduais, o governo federal apresentou a “Carta de Brasília”. Nesta, defendia-se a unificação do ICMS, desde que esta fosse neutra para todos os estados (MACIEL, 2009).

No mesmo ano, o governo federal apresentou a PEC 41/2003, que dispunha, em linhas gerais, sobre questões federativas, desonerações e progressividade da carga tributária. Propunha-se a unificação das alíquotas do ICMS, que passaria a ser cobrado no estado de destino da mercadoria. Para combater as desigualdades regionais, o governo previa a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), financiado com parte das receitas provenientes da arrecadação do IR e do IPI. O texto da proposta também concedia atenção à seletividade da sua cobrança sobre itens da cesta básica. Estabelecia ainda a progressividade do IGF, do ITCD, do ITBI e do ITR, definidos por lei complementar. O último passaria para a competência estadual. Previa-se também a desoneração da folha de salários, com a substituição da contribuição patronal à seguridade social por outro tributo, que incidisse sobre o faturamento. Com o fim da cumulatividade dessa cobrança, esperava-se estimular a geração de empregos formais. Finalmente, previa-se também a prorrogação da DRU até 2007 e a conversão da CPMF em tributo permanente.

¹¹⁶ Uma discussão mais detalhada do novo desenvolvimentismo é realizada no Capítulo 1.

Em comparação com as propostas apresentadas nos governos anteriores, a reforma tributária defendida pelo governo Lula possuía escopo limitado. A reforma da legislação do ICMS era, sem dúvida, o eixo central da PEC 41/2003. Ela não previa, porém, como seriam repartidos os custos e os benefícios entre os estados no novo formato do ICMS. Para o governo, as perdas seriam compensadas pelo aumento da arrecadação proporcionado pelos ganhos de eficiência derivados da unificação das alíquotas (PORTO, 2009).

A PEC 41/2003 foi aprovada no mesmo ano na Comissão Especial e no plenário da Câmara. Trata-se da primeira proposta de reforma tributária efetivamente votada em plenário, desde a redemocratização. Foram feitas, porém, alterações importantes na proposta original, incluindo a prorrogação, até 2023, da Zona Franca de Manaus – inviabilizada pela existência de um ICMS unificado – e a criação do SIMPLES Nacional, ou Super Simples, que unificava impostos federais, estaduais e municipais cobrados de micro e pequenas empresas¹¹⁷. Também foi elevado o prazo de anistia aos estados que haviam concedido benefícios tributários de modo irregular (MACIEL, 2009).

Quando a PEC 41/2003 chegou ao Senado, sofreu diversas modificações, que desagradaram o governo (PORTO, 2009). Renumerada para PEC 74/2003, definiu-se a criação de um IVA amplo, que substituiria o IPI, o ICMS, o ISS, a COFINS, o PIS, o salário-educação e as contribuições ao chamado “sistema S”. As regras de transição aprovadas também foram bastante distintas daquelas definidas pela Câmara (MACIEL, 2009).

A PEC 74/2003, aprovada no Senado, retornou à Câmara dos Deputados, agora sob a denominação PEC 285/2004. O relator da Comissão Especial, Virgílio Guimarães (PT-MG), apresentou um substitutivo, rapidamente aprovado pela comissão. Ela não chegou, porém, a ser votada no plenário da Câmara, em razão de divergências em torno das compensações aos estados e dos prazos de anistia relativo à concessão irregular de incentivos tributários (MACIEL, 2009). Governadores e prefeitos pressionavam o governo federal pelo repasse de mais recursos (JUNQUEIRA, 2010).

Diante do impasse, o governo optou por “fatiar” a proposta, colocando na pauta das discussões do Congresso as questões consideradas urgentes, como as prorrogações da CPMF e da DRU (até 2007), incluídas na EC nº 42. A mesma emenda determinou o compartilhamento da arrecadação da CIDE-Combustíveis com estados e municípios (25% em 2003, elevada para 29% no ano seguinte). Também foi aprovado o fim da cumulatividade da

¹¹⁷ Regulamentado pela Lei Complementar Nº 123/06, o SIMPLES Nacional unificava as alíquotas do IRPJ, CSLL, IPI, COFINS, PIS/PASEP, INSS patronal, e ICMS e ISS. Em substituição a essas cobranças, era aplicada uma alíquota sobre o faturamento anual das micro e pequenas empresas.

COFINS para empresas optantes pelo lucro real¹¹⁸. Sua alíquota, porém, passou de 3% para 7,6% (PORTO, 2009; IPEA, 2010).

As propostas de unificação da alíquota do ICMS e criação do IVA nacional também foram desmembradas em PECs distintas. O governo esperava que os diversos atores envolvidos – empresários, governadores, prefeitos, elites burocráticas e especialistas – participassem de conferências e debates em instâncias institucionais, como o CDES, a fim de formatar uma proposta consensual. A partir daí, seria possível ao governo enviar ao Congresso uma proposta unificada para votação (PORTO, 2009).

Este consenso, porém, jamais foi atingido. Mesmo no interior do empresariado, apresentavam-se divisões, que enfraqueciam a articulação da Ação Empresarial, atuante durante o governo Cardoso. A FIESP, em particular, criticou aspectos importantes da proposta original do governo, como o aumento da complexidade em torno da cobrança do ICMS, o caráter permanente conferido à CPMF e a reforma somente parcial da COFINS (MACIEL, 2009).

As PECs apresentadas não chegaram a ser debatidas no plenário da Câmara e do Senado. Além disso, congressistas de oposição e setores empresariais (destacadamente a FIESP) uniram esforços, em 2007, contra a prorrogação da CPMF. Apesar do apoio dos governadores do PSDB à prorrogação dessa contribuição – que garantia a transferência de receitas para hospitais estaduais –, ela foi derrubada no Senado, no final daquele ano¹¹⁹ (SANTOS, 2012).

Em 2008, o governo Lula retomou os debates em torno da reforma tributária, apresentando a PEC 233/2008, que novamente tratava de temas abrangentes, incluindo o federalismo fiscal, as desigualdades regionais e a desoneração do setor produtivo.

Segundo a nova proposta, o ICMS passaria a ser objeto de uma legislação unificada. O imposto devido nas transações interestaduais seria cobrado pelo estado de destino, tendo sua alíquota por ele definida, e também na origem, com alíquota fixa de 2%. Os incentivos fiscais, uniformes, seriam definidos pelo CONFAZ. Os incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais deveriam ser desativados imediatamente. Também seria instituído o IVA federal (IVA-F), em substituição ao PIS, Confins, Cide-combustíveis e salário-educação. O IPI seria mantido. Prevvia-se também a desoneração da folha salarial, com redução da alíquota da

¹¹⁸ Essas mudanças seguiram a mesma linha das leis 10.637/2002 e 10.833/2003, que tornaram o PIS/PASEP e a COFINS não-cumulativos. Até a aprovação destas leis, estes tributos incidiam sobre o faturamento; a partir de então passaram a incidir sobre a circulação de bens e serviços (JUNQUEIRA, 2010).

¹¹⁹ A derrubada da proposta de prorrogação da CPMF é objeto do Capítulo 4 desta tese.

contribuição patronais para a previdência (de 20% para 14%). A CSLL seria extinta, sendo incorporada ao IRPJ.

No que diz respeito à transferência de receitas, propunha-se que parte da arrecadação do IR, do IPI e do IVA-F fosse direcionada ao orçamento da seguridade social. Vale mencionar que as mudanças propostas implicavam ainda no aumento do volume de recursos disponíveis para o FPE e o FPM. Também era retomada a ideia de criação do FNDR, financiado por 4,8% da arrecadação do IR e do IPI, além da formação de uma política voltada para as localidades mais pobres das regiões Sul e Sudeste, denominada Política de Desenvolvimento Regional. Também era prevista a formação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER), que substituiria a parcela do IPI destinado à compensação dos estados exportadores.

A PEC 233/2008 também incluía disposições para elevação da eficiência da administração tributária e da fiscalização, com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica e a integração entre os fiscos.

A proposta encontrou ampla resistência em razão da desvinculação de receitas para a seguridade social, que era garantida pelas contribuições sociais. Setores ligados à saúde, à assistência social e diversos sindicatos¹²⁰ viram na proposta uma ameaça às conquistas expressas na CF88. As entidades sociais criticaram a desoneração das folhas de pagamento e o fim da CSLL, que beneficiariam os setores empresariais (JUNQUEIRA, 2010). Mesmo o empresariado, que inicialmente apresentou seu apoio à proposta desenhada pelo relator da Comissão Especial, Sandro Mabel (PR-GO), retirou-o quando algumas medidas pontuais foram introduzidas ao texto, como o aumento da tributação sobre os minérios (MACIEL, 2009).

Diante da ocorrência da crise internacional, no mesmo ano, as negociações em torno da PEC 233/2008 foram postergadas, em razão das incertezas colocadas pelo novo cenário. Congressistas de oposição e o governador de São Paulo, José Serra (PSDB) defenderam a postergação das discussões para depois das eleições presidenciais (PORTO, 2009).

¹²⁰ Cerca de sessenta entidades assinaram um documento, entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP), rechaçando as propostas existentes na PEC 233/2008. O documento, intitulado “Manifesto em Defesa dos Direitos Sociais Básicos sob Ameaça na Reforma Tributária” foi assinado pela “Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Federal de Serviço Social, Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, o Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e seis centrais sindicais (incluindo as duas maiores, CUT e Força Sindical).” (JUNQUEIRA, 2010, p.146-147).

Apesar dos impasses em torno da reforma tributária, o governo Lula conseguiu, efetivamente, a elevação da arrecadação. O governo anterior havia logrado o aumento da receita tributária recorrendo, entre outras medidas, à criação de novos tributos e ao aumento das alíquotas. No governo Lula, porém, o aumento da relação tributação/PIB é explicado pelo crescimento econômico e pela formalização da economia. Registrou-se elevação da arrecadação de tributos com características pró-cíclicas: IR, COFINS e CSLL (PORTO, 2009).

O governo Lula também promoveu mudanças na burocracia impositiva, a fim de elevar sua eficiência. A carreira de fiscal da receita foi reestruturada, visando elevar a qualidade dos quadros da SRF. Em 2007, foi criada a Secretaria da Receita Federal Brasileira (SRFB), chamada de *Superreceita*, a partir da unificação entre a SRF e a Secretaria da Receita Previdenciária. Desta forma, viabilizava-se a unificação dos cadastros dos contribuintes, permitindo a modernização e maior eficiência da administração tributária (IPEA, 2010).

Se, por um lado, a arrecadação tributária se elevava, por outro, o governo aprofundou a estratégia de concessão de desonerações pontuais ao setor produtivo. Esta concessão, porém, não é objeto de deliberação no Parlamento ou de debate público, implicando em baixa *accountability* na concessão destes benefícios (MANCUSO; MOREIRA, 2010).

O recurso a estes instrumentos ganhou maior visibilidade a partir da crise internacional, em 2008, quando o governo Lula optou por reduzir temporariamente a cobrança do IPI para determinados setores – eletrodomésticos, automóveis, materiais de construção –, a fim de impulsionar o consumo doméstico, revertendo os efeitos deletérios ocasionados pelas restrições externas.

Ao final do governo Lula, permaneceu pendente a proposta de reforma mais ampla a favor da desoneração do setor produtivo. O ônus do conflito distributivo na questão tributária permaneceu sobre os setores mais pobres da população. Não obstante os avanços observados na política social, a estrutura tributária brasileira manteve seu caráter regressivo, o que anula, em parte, os efeitos redistributivos promovidos pelas políticas sociais (POCHMANN, 2008). Como se pode observar na tabela abaixo, a estrutura tributária brasileira permaneceu complexa e dependente da coleta de contribuições sociais.

Tabela 6 – Arrecadação dos principais tributos (% do PIB) – 2003-2010

Ano	ICM S	IR	IPI	IO F	ISS	CPM F	PIS/PASE P	Cofin s	CSL L	Previdênci a
2003	7,07	5,41	1,06	0,26	0,54	1,35	0,98	3,43	0,94	4,75

2004	7,12	5,2	1,1	0,2	0,5	1,36	0,99	4,01	0,97	4,83
2005	7,21	5,8	1,1	0,2	0,6	1,36	0,98	3,95	1,16	5,05
2006	7,24	5,7	1,1	0,2	0,6	1,35	0,99	3,78	1,14	5,21
2007	7,22	6,1	1,2	0,3	0,7	1,4	1,00	3,82	1,27	5,41
2008	7,21	6,3	1,2	0,6	0,7	0,03	1,01	3,93	1,41	5,39
2009	7,03	8	0,8	0,6	0,7	-	0,97	3,64	1,37	5,71
2010	6,99	4	1,0	0,7	0,7	-	1,10	3,79	1,24	5,77
2011		5,8	1,0	0,7	0,7	-				
2012		1	2	2	5	-				

Nota: Exclusive contribuições previdenciárias e FGTS.

Fonte: Elaboração própria com base em SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (2008, p.12; 2011, p.09).

Não obstante as complementaridades negativas geradas pelas regras tributárias sobre a progressividade e a atividade produtiva de modo geral, cumpre salientar que a arrecadação tributária, no governo Lula, assumiu conteúdo diferente em comparação ao período predecessor. No contexto de uma estratégia novo-desenvolvimentista, a arrecadação tributária desempenhou papel fundamental na consecução da agenda pública, incluindo aí a consecução de superávits primários e a redução do nível de endividamento; as políticas de redistribuição de renda; o financiamento de obras de infraestrutura (como o PAC, que conta com importante financiamento do BNDES¹²¹); e o reaparelhamento do Estado, no sentido de ampliação e qualificação do quadro de servidores públicos. Durante os governos anteriores – Collor e Cardoso –, o aumento da carga tributária tinha por destino preferencial (porém obviamente não exclusivo) o pagamento de juros e a rolagem da dívida pública.

2.8 Conclusões do capítulo

Neste capítulo, buscamos compreender a construção da trajetória institucional da tributação no Brasil, identificando os conflitos políticos e os espaços para construção de consensos em torno da estrutura tributária. Ao longo da narrativa, foi possível identificar algumas particularidades, destacadamente: (i) os elevados níveis de carga tributária, em comparação aos demais países latino-americanos; (ii) a complexidade da estrutura tributária,

¹²¹ A concessão de crédito subsidiado pelo BNDES é possível em razão do emprego dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de captação de recursos junto ao Tesouro Nacional.

característica adquirida especialmente a partir da redemocratização; (iii) a dificuldade para aprovação de uma ampla reforma tributária.

A elevação sustentada dos níveis de arrecadação tributária no Brasil foi lograda em um momento precoce, se comparada aos países vizinhos. Já na década 60, o país passou a registrar índices de arrecadação tributária superiores a 20% do PIB. Argumentamos que a manutenção de consenso em torno do desenvolvimentismo, mesmo com a mudança do regime político, conformou um ambiente favorável à implementação da reforma tributária, que já vinha sendo discutida desde a década anterior. Essa estratégia, porém, assentava-se em uma nova coalizão de apoio, que pretendia modernizar a estrutura tributária, conferindo-lhe racionalidade econômica, sem que tocar, contudo, na sua regressividade.

Vale mencionar que o Regime Militar brasileiro foi instaurado em meados da década de 60, quando *não se encontravam disponíveis* grandes volumes de crédito externo, como na década de 70. Esses governos tampouco poderiam recorrer à emissão de moeda, pois o país enfrentava problemas nas contas públicas decorrentes do avanço da inflação. A alternativa disponível era, pois, o aumento da arrecadação tributária. A conformação de uma nova coalizão governante permitiu a viabilização da reforma tributária.

Ademais, os governadores – que haviam inviabilizado as discussões em torno da reforma tributária na década de 50 – foram enfraquecidos com o Golpe Militar, o que permitiu uma reorientação do federalismo fiscal, a partir da centralização das receitas na União que, ademais, poderia transferir e alocar recursos sem encontrar restrições significativas. Vale mencionar também que a efetividade das mudanças promovidas foi viabilizada pela reestruturação da administração tributária, com a criação da Secretaria da Receita Federal, uma burocracia profissional.

Na década de 70, a política tributária passou a ser empregada como instrumento de promoção do investimento produtivo, através da concessão de incentivos fiscais e renúncias tributárias a empresas atuantes em determinados setores. Poucos anos mais tarde, em decorrência dos impactos negativos da crise internacional (choque do petróleo) sobre as contas públicas, o governo reduziu a concessão de incentivos e recorreu à criação de novos tributos, na forma de contribuições sociais, que reintroduziam a figura dos tributos em cascata. A concessão de incentivos fiscais e a introdução de contribuições sociais tornaram a estrutura tributária brasileira mais complexa e regressiva.

Essas características se acentuaram nas décadas de 80 (complexidade) e 90 (regressividade). A CF88, formulada em um contexto político de fortalecimento dos governadores *vis-à-vis* o Executivo Federal, redefiniu a repartição das receitas entre os entes

federativos, em favor dos estados e municípios, sem que estes tivessem que arcar, de imediato, com a descentralização dos encargos. A União, por sua vez, viu ampliados seus gastos com seguridade social, assegurados, supostamente, pela ampliação das receitas oriundas das contribuições sociais¹²². A arrecadação das contribuições sociais foi ampliada significativamente na década de 90, a fim de elevar a capacidade de gastos da União, viabilizada, ainda, pela aprovação da desvinculação de receitas.

A CF88 gerou um efeito de ‘dependência de trajetória’ (*path dependent*) sobre estrutura tributária brasileira, inviabilizando a aprovação de uma ampla reforma. Diferentes propostas de reforma tributária foram discutidas e apresentadas nos governos Collor, Cardoso (PEC 175/95) e Lula (PEC 41/2003 e PEC 233/2008), mas nenhuma foi aprovada no Congresso. Em contrapartida, os diferentes governos promoveram mudanças incrementais na estrutura tributária, a partir da aprovação de leis com escopo limitado, que permitiram a criação e prorrogação de novos tributos, desonerações à exportação, etc. Além disso, o Executivo Federal também efetuou modificações importantes na estrutura tributária sem necessidade de recurso ao Parlamento, como nos casos de elevação/redução de alíquotas e concessão de benefícios tributários a setores produtivos específicos. Vale destacar também as medidas promovidas pelos governos Cardoso e Lula para o fortalecimento da administração tributária.

Neste momento, faz-se necessário comentar as continuidades e rupturas observadas entre os governos Cardoso e Lula. É verdade que ambos os governos pretenderam aprovar reformas voltadas para a desoneração do setor produtivo, mas acabaram por elevar o nível global da arrecadação tributária e sua complexidade. No entanto, a relação entre tributação e investimento é diferente nos dois governos. Para a coalizão de sustentação ao governo Cardoso, a arrecadação tributária tinha como objetivo atender os gastos previstos na CF88 e, principalmente, permitir o pagamento de juros e a rolagem da dívida pública. Nesse sentido, o modelo de crescimento brasileiro no período, baseado na captação de poupança externa, conferia espaço subsidiário à tributação, favorecendo um padrão crescimento baseado na elevação do nível de endividamento. Já para a coalizão novo-desenvolvimentista que concedeu sustentação ao governo Lula – em disputa, cumpre frisar, com a coalizão neoliberal –, o investimento produtivo voltou a adquirir centralidade na agenda pública. A consecução de superávits primários, embora importante, passou a se orientar para a *redução* do nível de endividamento. Nesse sentido, a renda disponível a partir do aumento da arrecadação

¹²² Na verdade, após a promulgação da CF88, as áreas da previdência e da saúde passaram a disputar os recursos destinados ao OSS, que acabaram sendo destinados, em sua maioria, para a primeira.

tributária pôde ser orientada para os itens centrais da agenda novo-desenvolvimentista: os programas de redistribuição de renda; o investimento produtivo; e o reaparelhamento do Estado.

Apesar das diferenças apontadas, é relevante que nem o governo Cardoso nem o governo Lula lograram a aprovação de suas propostas de reforma tributária. A literatura revela que o Executivo detém poder de agenda sobre importantes questões legislativas, inclusive em temas tributários. A taxa de aprovação das suas propostas é elevada, e as bancadas partidárias votam de modo disciplinado, mesmo quando questões federativas são objeto de votação. Por que é difícil, então, a aprovação das propostas de reforma tributária apresentadas pelos diferentes governos?

Como vimos na introdução, estudos apontam para a multiplicidade de interesses envolvidos (JUNQUEIRA, 2010) e para a dificuldade da articulação de um ator societal chave, o empresariado, em torno de uma proposta conjunta (MACIEL, 2009) como fatores explicativos do fracasso das propostas de reforma tributária. Sustentamos que essas explicações respondem parcialmente às perguntas colocadas. O Executivo Federal foi bem-sucedido na coordenação da ação dos atores em diversas áreas das políticas públicas, mesmo quando se encontrava em tela a votação de reformas estruturais ou de assuntos pertinentes à organização das finanças estaduais.

Propomos a retomada do argumento de Melo e Azevedo (1997), segundo o qual o governo Cardoso, frente às incertezas geradas pela reforma tributária, optou por manter o *status quo*, ainda que isso significasse a manutenção de uma estrutura tributária complexa e regressiva, mas que lhe garantia a arrecadação necessária para a execução do seu orçamento.

Discordamos desses autores, porém, quando afirmam que a reforma tributária coloca em questão um jogo de soma zero entre as unidades federativas. Sustentamos que o governo federal ocupa uma posição de intermediário (*'broker'*) na reforma do ICMS. A disputa em torno da legislação deste imposto diz respeito à posição dos estados *entre si*, e não frente à União. A escolha do governo federal pela manutenção do *status quo* ocorreu somente quando as demandas dos estados pela provisão de compensações passaram a significar perda de receita para a União, levando ao abandono das propostas de reforma tributária apresentadas.

A inviabilidade da reforma tributária não se relaciona com a existência de um suposto poder de veto exercido pelos governadores estaduais, mas da sua incapacidade de articulação da ação coletiva. Essa incapacidade acabou por formatar as preferências do governo federal, engessando a possibilidade de mudanças em outras esferas. Vale mencionar que modificações na estrutura da arrecadação da União foram vinculadas, nas diferentes propostas, à

necessidade de reforma da legislação do ICMS. Diante de sua inviabilidade, o governo federal preferiu manter a complexidade da estrutura tributária, que garantia a manutenção da sua capacidade de efetuar gastos, via arrecadação de contribuições sociais.

Nesse sentido, quando o governo federal negociou com os atores sociais – empresários, sobretudo, mas também com entidades sindicais e associações sociais –, já estava configurado um cenário desvantajoso, no qual não foi possível ofertar propostas amplas de desoneração e/ou reestruturação dos tributos. As mudanças institucionais promovidas, sempre incrementais, levaram a um “equilíbrio sub-ótimo”. Essas mudanças foram, via de regra, criticadas pelo empresariado por sua incompletude.

As mudanças incrementais não são promovidas em um cenário isento do conflito político, gerando tensões no âmbito da coalizão governante. No Capítulo 4, este assunto será retomado, em maior detalhe, na análise das interações e dos conflitos em torno da derrubada da CPMF, em 2007.

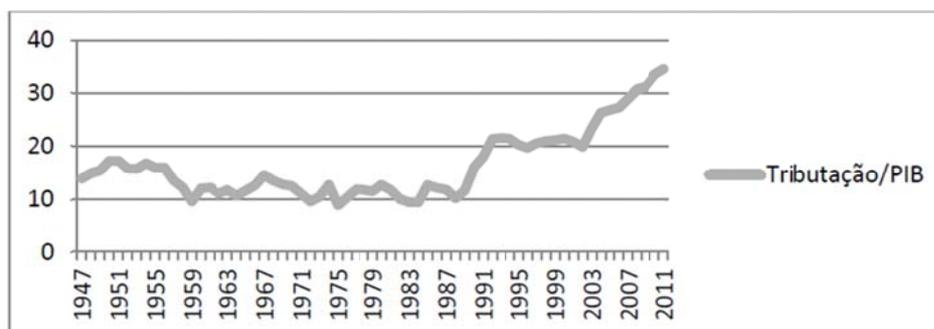
3 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA TRIBUTAÇÃO NA ARGENTINA

No mesmo veio analítico seguido no capítulo anterior, neste capítulo pretendemos analisar a trajetória institucional da tributação na Argentina. Buscamos identificar os pontos de tensão e de convergência entre os atores sociais e políticos (inclusive federativos) na conformação de consensos em torno de modelos de desenvolvimento e de sistemas tributários que lhes concedam sustentação. Diferente do capítulo anterior, porém, não há aqui uma ênfase particular no período iniciado com a redemocratização, na década de 80. Não houve nesse período, na Argentina, uma conjuntura crítica capaz de permitir a articulação de interesses em torno de uma nova trajetória institucional similar à ocorrida no Brasil (a Assembleia Constituinte).

A dinâmica da trajetória da tributação na Argentina, caracterizada até a virada do século pela baixa capacidade de extração, deve ser compreendida a partir de acontecimentos de longa-data (a criação da Coparticipação Federal de Impostos, na década de 30) e de fenômenos recorrentes (crises institucionais) que debilitaram suas capacidades estatais, incluída aí sua capacidade de extração tributária. Seus governos recorreram, assim como suas contrapartes no Brasil, à emissão de moeda e ao endividamento em diversos momentos ao longo da história recente¹²³. Ao contrário dos governos brasileiros, porém, não poderiam sustentar os investimentos necessários à implementação de suas estratégias com base em uma arrecadação de impostos razoavelmente sólida. Como se pode observar no gráfico abaixo, a carga tributária no país apresenta um padrão altamente instável.

¹²³ Gaggero e Jimenez citam diversos instrumentos de extração de receitas, aos quais recorreram os diferentes governos ao longo da trajetória histórica: “desde su conformación moderna (que puede situarse en la década del 30) como proveedor de bienes y servicios públicos, el sector público argentino se las ha arreglado para conseguir recursos desde diversas fuentes, que usualmente no han coincidido con las fuentes tributarias tradicionales. Es así que los diferenciales en los tipos de cambio y los impuestos sobre el comercio exterior (en momentos en que el tipo de cambio permitía este tipo de financiamiento), la apropiación del excedente de un joven sistema de seguridad social hasta mediados de los 60, la utilización del ‘impuesto inflacionario’ y la venta de activos públicos han sido diferentes maneras de complementar los recursos originados en la actividad tributaria tradicional. Deben entenderse los sucesos hiperinflacionarios como un límite a otras formas de financiamiento y al esquema macroeconómico regido por la convertibilidad como un marco que exigía un mayor protagonismo de la estructura tributaria”. (GAGGERO; JIMENEZ, 2003, p.26).

Gráfico 4 - Argentina – Carga Tributária – 1947-2011



Nota: inclui a arrecadação de impostos e contribuições.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de MECON (2010) e CEPAL (20--).

O gráfico também revela que a ampliação sustentada da capacidade de extração tributária ocorreu somente muito recentemente, no período que se inicia após a crise de 2001. Hoje, a carga tributária argentina encontra-se em patamares superiores aos brasileiros, feito inimaginável até poucos anos atrás (MELO, 2005). Interessa-nos compreender as razões por trás da elevação da capacidade extrativa no período novo-desenvolvimentista. A resposta para esse acontecimento parece residir menos na capacidade dos governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner articularem consensos em torno de mudanças institucionais que da sua capacidade de centralizarem as decisões – em uma conjuntura política que lhes é favorável –, a partir de uma interpretação particular das regras institucionais, das quais conseguem tirar proveito. Em nossa análise, defendemos que a *agência*, e não somente a trajetória institucional, é importante para a compreensão dos resultados observados.

Assim como no capítulo anterior, nossa análise considera os impactos dos processos endógenos (conflitos distributivos em torno da definição de agendas públicas) e exógenos (crises do sistema capitalista) na configuração das coalizões de sustentação a determinadas estratégias de desenvolvimento e a diferentes padrões de financiamento público, incluindo aí o investimento produtivo, que pode enfatizar ou não o fortalecimento da capacidade extrativa. A mudança institucional é analisada à luz de diferentes dimensões. Na análise, focalizamos como dimensão central os consensos e conflitos em torno das *estratégias de desenvolvimento* adotadas. Também consideramos dimensões relevantes, que intervêm entre a variável independente (a estratégia de desenvolvimento) e a variável dependente (a capacidade de extração tributária): (i) o *federalismo fiscal*, particularmente no que diz respeito às regras de compartilhamento de receitas entre Nação e províncias; (ii) as reformas e mudanças na organização das *burocracias impositivas*, importantes para a compreensão da capacidade de o

Estado fazer valer as regras tributárias; (iii) o *processo decisório*, ora a partir de articulação na arena parlamentar, ora a partir de decisões nucleadas no Executivo.

A tributação argentina tem sido objeto de estudos nas áreas de Finanças Públicas (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007; GAGGERO; GÓMEZ SABAINI, 2002; GAGGERO, GRASSO, 2005; GÓMEZ SABAINI et al., 2002) e da Ciência Política, particularmente por autores filiados ao institucionalismo de escolha racional (SAIEGH, TOMMASI, 1998; SAIEGH, TOMMASI, 1999; MELO, 2005; TOMMASI et al., 2001). Estes e outros autores estão especialmente interessados no estudo do federalismo fiscal (BONVECCHI; LÓDOLA, 2009; EATON, 2000). Poucos pesquisadores se dedicam à compreensão mais abrangente da trajetória institucional da tributação na Argentina (SAIEGH, TOMMASI, 1999; MELO, 2005a; PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010).

Spiller e Tommasi partem da constatação que as políticas públicas argentinas são elaboradas, de modo geral, a partir da reduzida coordenação entre os atores políticos e societários. As políticas implementadas são instáveis, minando sua credibilidade perante os atores econômicos. Em razão dessa falta de credibilidade, os investimentos e os resultados (econômicos) das políticas públicas sempre estiveram aquém do desejado pelos governos que as promoveram. Essa debilidade conduz ainda à ineficiência na execução das políticas públicas (*enforcement*), que se tornam pouco efetivas (SPILLER; TOMMASI, 2006).

A baixa eficiência e efetividade das políticas argentinas são o resultado de um legado histórico marcado por um processo decisório não-cooperativo, reforçado por regras eleitorais¹²⁴ que tornam o Congresso uma arena fraca e com integrantes pouco profissionalizados. A carreira parlamentar é condicionada pelas decisões tomadas por líderes partidários provinciais, pouco interessados na qualidade das políticas públicas decididas no nível nacional. Como resultado da debilidade da arena parlamentar, não há um espaço institucionalizado adequado onde o presidente, os governadores provinciais e os grupos de interesse possam negociar e firmar compromissos intertemporais em torno das políticas públicas. Tampouco está disponível a opção de delegação da formulação das políticas públicas às burocracias, pois estas são fracas. O presidente, que possui amplos poderes decisórios, acaba por concentrar, no Executivo, a formulação e implementação das políticas públicas (SPILLER; TOMMASI, 2006).

¹²⁴ Jones et al. sustentam a tese que os deputados argentinos são “legisladores amadores”, mas “políticos profissionais”. As regras eleitorais (eleições proporcionais com lista fechada) criam incentivos para que as carreiras dos congressistas argentinos sejam atreladas às decisões de “chefes partidários locais”. Poucos deputados se apresentam à reeleição, apresentando-se a disputa por outros cargos nos níveis provincial e local. Como resultado, eles não se especializam em temas tratados pelos comitês parlamentares, o que enfraquece sua atuação (JONES et al., 2002).

Diante desse quadro, os autores sustentam que:

a formulação de políticas públicas se torna o resultado de um jogo não-cooperativo, no qual cada ator se comporta de modo oportunista e tenta maximizar seus benefícios de curto prazo. Isso leva à volatilidade das políticas públicas, baixa coordenação, e pouca capacidade de execução das regras. Atores políticos e econômicos (domésticos e estrangeiros) desconfiam da capacidade do sistema político argentino entregar políticas críveis. Para superar este problema de credibilidade, os decisores às vezes recorrem a mecanismos demasiadamente rígidos (...). Sob choques econômicos adversos, essas abordagens frequentemente se revelam excessivamente custosas. (SPILLER; TOMMASI, 2006, p.03. Tradução nossa)¹²⁵.

Melo, centrando-se na análise específica da política tributária, constata que o nível de evasão de impostos é mais elevado na Argentina que em países vizinhos. O autor argumenta que a fraqueza do sistema tributário do país está relacionada com sua falta de legitimidade, produto de um legado de instabilidade e baixa capacidade institucional. O federalismo é caracterizado pelo oportunismo, em razão de uma trajetória caracterizada, até a década de 90, por processos de centralização fiscal (nos governos autoritários) e descentralização (nos governos democráticos)¹²⁶. Diante dessa dinâmica, os atores adotaram um comportamento oportunista, o que levou à formação de um sistema rígido, com a existência de “práticas fiscais perversas e impostos distorsivos [sic]”. Lado a lado as preferências polarizadas dos atores políticos, o federalismo se constitui em causa institucional da instabilidade (MELO, 2005a, p.101-106).

O padrão oportunista dos atores no federalismo fiscal se agravou com a redemocratização, quando adquiriu uma faceta predatória. Melo concorda com a argumentação de Saiegh e Tommasi, segundo a qual se instaurou a partir de então um problema de *common pool resource*, produto da ausência de um consenso em torno de novas leis de coparticipação no início do governo Alfonsín. Como resultado, as províncias responderam aos incentivos (perversos) do quadro institucional ao abrirem mão da arrecadação de tributos próprios, passando a depender das alocações discricionárias do

¹²⁵ O texto em língua estrangeira é: “Therefore, policymaking becomes the outcome of a non-cooperative game in which each actor behaving opportunistically and tries to maximize short term benefits. This causes policy volatility, poor coordination, and poor enforcement. Both political and economic actors (domestic and foreign) distrust the Argentine polity’s ability to deliver credible policies. In order to overcome this credibility problem, policymakers occasionally resort to very rigid mechanisms, such as the Convertibility Regime. Under adverse economic shocks, these approaches often turn out to be excessively costly.” (SPILLER; TOMMASI, 2006).

¹²⁶ Desde o governo Menem, observam-se movimentos de concentração das receitas no nível nacional, ainda que no marco de um regime democrático (EATON, 2000; MELO, 2005).

governo nacional, definidas em negociações bilaterais. Com estes movimentos, a carga tributária total acabou se reduzindo (MELO, 2005a; SAIEGH; TOMMASI, 2003).

Saiegh e Tommasi analisam o federalismo fiscal argentino a partir do enfoque dos custos de transação. Eles constatam que, embora a Argentina seja o país com maior descentralização fiscal na América Latina, há um forte desequilíbrio vertical, isto é, a Nação é responsável pela coleta da maior parte dos impostos, transferindo parte da receita arrecada para as províncias. O regime de coparticipação de impostos, que regulamenta essas transferências, foi objeto de diversas modificações ao longo da trajetória histórica. Por isso, os atores federativos buscam proteger seus direitos de propriedade a partir de comportamentos oportunistas, que acabaram por levar a um resultado ineficiente: (i) a existência de um mecanismo demasiadamente rígido, isto é, incapaz de se flexibilizar quando ocorrem choques econômicos¹²⁷; (ii) a ausência de incentivos razoavelmente fortes para o bom desempenho fiscal – em outras palavras, há elevado nível de evasão tributária; (iii) a inexistência de critério racionais para repartição de recursos, pelo menos do ponto de vista da racionalidade econômica. Muitas vezes, as receitas transferidas são alocadas para províncias consideradas importantes em um determinado contexto político (SAIEGH; TOMMASI, 1999).

Os pesquisadores interessados na trajetória institucional da tributação na Argentina convergem para explicações baseadas no institucionalismo de escolha racional. Esse quadro analítico permitiu a Spiller e Tommasi realizarem um prognóstico a respeito da qualidade das políticas públicas – aí incluída a política tributária – no governo Néstor Kirchner:

A atual administração Kirchner é francamente contrária a diversos aspectos do processo reformista dos anos 90. Parece claro que, a menos que ocorram algumas mudanças fundamentais nas regras do jogo, nós continuaremos a observar políticas de baixa qualidade, independente da sua orientação política. (SPILLER; TOMMASI, 2006, p.32)¹²⁸.

Interessante notar que as análises centradas na escolha racional oferecem poucas saídas para esses impasses em torno das políticas públicas. Não está claro, na argumentação elaborada, de que forma as regras do jogo poderiam ser modificadas. A nosso entender, os

¹²⁷ Dentre os elementos que introduzem rigidez ao federalismo fiscal, está a existência de convênios bilaterais entre a Nação e as províncias (muitas vezes sujeitos a barganhas ocorridas em arenas não institucionalizadas) e a definição de valores absolutos e percentuais mínimos de transferência para as províncias (SAIEGH; TOMMASI, 1999).

¹²⁸ O texto em língua estrangeira é: “The current Kirchner administration is fairly outspoken against several aspects of the reform process of the 1990s. It seems clear that unless some fundamental changes in the rules of the political game take place, we will continue to observe low quality policies, independent of their political orientation.” (SPILLER; TOMMASI, 2006).

enfoques baseados na escolha racional carecem de explicações sobre a *agência*, isto é, sobre como os atores políticos são capazes de promover mudanças institucionais. As estratégias dos atores são moldadas por suas preferências que, embora sejam influenciadas pela trajetória institucional, não são inteiramente *condicionadas* por elas.

A afirmação acima transcrita é pouco esclarecedora das razões por trás do aumento da carga tributária na Argentina na última década. Neste capítulo, pretendemos discutir não somente o resultado das políticas tributárias, mas também a formação das preferências dos atores políticos e das coalizões governantes ao longo da trajetória histórica. Este capítulo está dividido em nove seções, organizadas de acordo com os pontos de ruptura em relação às estratégias de desenvolvimento correntes – o que não coincide, necessariamente, com mudanças no regime político. Em cada seção, buscamos identificar as disputas políticas em torno da estratégia de desenvolvimento eleita pelas coalizões governantes e suas políticas tributárias. Na conclusão do capítulo, apresentamos nossa interpretação para o processo recente de elevação da capacidade extrativa do Estado Argentino a partir da década de 2000, buscando identificar o papel desempenhado pela coalizão novo-desenvolvimentista na sustentação de um novo padrão de tributação, bem como os limites deste modelo para a sustentação de investimentos produtivos.

3.1 A *Belle Époque* Argentina: apogeu e crise do modelo agroexportador

A formação do Estado Nacional Argentino tem origem na declaração de independência das Províncias Unidas do Rio da Prata, em 1816, ocorrida dez anos após a chamada *Revolução de Maio*, o conjunto de movimentos em favor da emancipação dos territórios compreendidos no Vice-Reinado do Rio da Prata. De fato, as Províncias Unidas do Rio da Prata compreendiam territórios hoje pertencentes à Argentina, Bolívia, Peru, Paraguai e Uruguai. A denominação *República Argentina* surgiu somente na Constituição de 1826, assinada por quinze províncias¹²⁹ e pela capital, Buenos Aires. A formação do Estado Nacional Argentino é, portanto, *posterior* às províncias que o compõem (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007).

¹²⁹ Além de treze províncias que hoje fazem parte do Estado Argentino – Catamarca, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan, Entre Ríos, Jujuy, Córdoba, Misiones, La Rioja, Salta, Santa Fe, San Luis e Tucumán – também firmaram o texto constitucional as províncias de Tarija e Banda Oriental.

Desde a independência, ocorreram intensos conflitos armados entre *unitários* e *federalistas*. Estes eram favoráveis à formação de uma Federação, que conferisse autonomia às províncias (inclusive tributária), enquanto aqueles defendiam a centralização da autoridade em Buenos Aires, que subordinaria ao seu comando as demais províncias. A carta constitucional de 1826, de caráter centralizador, não foi capaz de pôr fim aos conflitos armados entre unitários e federalistas. Pelo contrário, as províncias logo se voltaram contra o movimento de centralização (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007).

Em 1831, após um período conturbado de disputas políticas – que incluiu a deposição e o assassinato do governador federalista da Província de Buenos Aires¹³⁰, Manoel Dorrego, pelo unitarista Juan Lavalle –, o federalista Juan Manuel Rosas, caudilho da Província de Buenos Aires, derrotou a coalizão formada pelas províncias do interior. Seu governo, fortemente centralizador, combateu os unitários com violência. Além dos conflitos internos, o governo Rosas interveio em conflitos nos países vizinhos (Brasil e Uruguai). O financiamento dos empreendimentos militares, porém, não adveio da formação de um aparato arrecadatório interno, capaz de elevar a capacidade extrativa do Estado em formação. O financiamento das atividades estatais era oriundo da cobrança de tarifas aduaneiras no porto de Buenos Aires e, de modo bastante expressivo, da emissão de moeda (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000, MELO, 2005).

Em 1852, Rosas foi derrotado por uma coalizão liderada por Justo José Urquiza, governador de Entre Ríos. No ano seguinte, foi elaborada a Constituição, vigente até os dias atuais¹³¹, que estabeleceu “a organização federativa com hegemonia nacional”¹³² (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004, p.123). A carta constitucional, porém, não foi assinada pela província de Buenos Aires. Sua adesão ocorreu somente em 1860, “com a condição de exercer o controle de sua alfândega, que gerava 80% das receitas do país” (MELO, 2005, p.102).

No que tange aos gastos públicos, o texto constitucional estabeleceu que a Nação possuía a competência privativa somente sobre gastos em defesa e assuntos externos. Às províncias, cabia efetuar os gastos relacionados com a organização dos municípios e com a educação primária. Os demais gastos e investimentos econômicos e sociais são, portanto, de competência concorrente entre a Nação e as províncias (TOMMASI et al., 2001).

¹³⁰ Os governadores da Província de Buenos Aires possuíam prerrogativas de presidente da República.

¹³¹ A Constituição de 1853 foi objeto de reforma em 1860, 1866, 1898, 1949, 1956, 1957, 1972 e 1994.

¹³² “*Sólo en la segunda mitad del siglo XIX se resolvió, con la Constitución de 1853, la organización federal con hegemonía nacional*”.

Já no que diz respeito à arrecadação, a Constituição de 1853 definiu a competência exclusiva da Nação na extração de tributos sobre o comércio exterior, que se constituíam na principal fonte de arrecadação em uma economia exportadora de gêneros agropecuários. O texto constitucional vedou a cobrança de tarifas sobre o comércio interprovincial. Às províncias, por sua vez, competia privativamente a coleta de impostos internos, de menor importância na arrecadação total. Dentre estes, destacavam-se os impostos sobre licenças (*'patentes'*)¹³³ e os tributos sobre a propriedade (*'contribución territorial'*) (BENEGAS LYNCH. DANIA, 2000; PAROLO; FANDOS, 2008).

A divisão de competência entre os entes federativos deixava de existir no caso da cobrança dos impostos sobre o consumo, que poderiam ser aplicados tanto pelo governo nacional como pelas províncias¹³⁴. Além disso, a Nação também poderia aplicar impostos diretos em casos de emergência, desde que estabelecidos pelo Congresso Nacional (EATON, 2000; TOMMASI et al., 2001; GÓMEZ SABAINI et al. 2002).

Apesar da divisão das competências tributárias, a Nação não se apropriou, de imediato, das receitas alfandegárias. Como posto, a Província de Buenos Aires havia resistido a aderir à Constituição de 1853. Nesse sentido, ainda que a arrecadação dos tributos sobre o comércio exterior competisse à Nação, sua coleta manteve-se nas mãos de Buenos Aires, onde se localizava o principal porto do país. Essa situação, que tornou o orçamento nacional muito limitado¹³⁵, só foi revertida com a derrota buenairense, em 1880: a partir de então, a alfândega deixou a esfera provincial, passando à competência nacional. A receita advinda dos tributos sobre o comércio exterior passou a ser distribuída também entre as demais províncias (GAGGERO; GRASSO, 2005; MELO, 2005).

O processo de consolidação do Estado Nacional coincide com o início a fase de expansão da economia argentina, impulsionada pela exportação de gêneros agropecuários para os países europeus (particularmente para o mercado britânico). A ênfase na exportação agropecuária fazia dos tributos sobre o comércio exterior a principal fonte de arrecadação, o que favorecia as finanças nacionais. As províncias, embora possuísem autonomia para

¹³³ Imposto devido sobre a licença de funcionamento de estabelecimentos comerciais e outras atividades lucrativas.

¹³⁴ Era virtualmente inexistente, porém, qualquer esforço para coordenação das políticas tributárias entre os governos provinciais ou entre estes e o governo nacional.

¹³⁵ A fim de reverter esse quadro, o governo Urquiza estabeleceu, em 1856, uma lei que definia um imposto diferenciado sobre as mercadorias importadas provenientes do porto de Buenos Aires. Esse imposto, porém, não gerou as receitas desejadas, e acabou por elevar as tensões com a Província de Buenos Aires (GAGGERO; GRASSO, 2005).

definirem tributos próprios, possuíam burocracias impositivas débeis, o que minava sua capacidade de extração tributária. De fato, as províncias preferiam recorrer a outros meios para financiarem seus gastos: o endividamento externo e a emissão de moeda, por meio dos bancos provinciais. Conseqüentemente, a situação fiscal das províncias se deteriorou bastante, culminando na crise de 1890 (MELO, 2005).

Durante a crise, a Nação teve que socorrer financeiramente as províncias (MELO, 2005). O próprio governo nacional, porém, enfrentava dificuldades fiscais. Não obstante a crescente arrecadação de tributos sobre o comércio exterior, seus gastos cresciam de modo descontrolado. O déficit público era financiado pela emissão de moeda, expansão do crédito e contratação de empréstimos externos. Em 1890, o Estado não pôde sustentar seu nível de endividamento, declarando a moratória dívida externa. Para cobrir suas obrigações, a Nação passou a fazer valer sua prerrogativa de cobrar impostos concorrentes com as províncias, passando a cobrar impostos sobre o consumo (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000; EATON, 2000; CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

O predomínio da coleta de impostos aduaneiros sobre a arrecadação total levou ao atraso na construção de uma burocracia impositiva capaz de penetrar pelo território nacional. Paralelamente à fraqueza da administração fazendária, registrava-se também a ampla evasão do pagamento dos impostos devidos pelas elites econômicas, sobretudo pelos importadores e pelos rancheiros (*'estancieros'*) (GAGGERO; GRASSO, 2005).

Os problemas financeiros da Nação e das províncias contrastavam com a expansão econômica, impulsionada pelas atividades agropecuárias. O crescimento da economia argentina no período se atribui às vantagens comparativas da região da Pampa Úmida, que permitia uma exploração que se aproximava mais de um modelo extrativista que propriamente produtivo¹³⁶. A região era vista como fonte inesgotável de riqueza¹³⁷ (SCHVARZER, 1998).

A prosperidade econômica permitiu a emergência de uma *sociedade de bem estar* já no final do século XIX. Sua emergência é explicada pela dinâmica da produção agropecuária, concentrada no cultivo de cereais e na criação de gado bovino. Essas atividades requeriam

¹³⁶ Isso não significa que não houvesse investimentos por parte do Estado e dos proprietários de terra. Os esforços se concentraram na abertura de estradas (ligando as áreas produtivas aos portos), na atração de mão de obra estrangeira, na criação de raças bovinas de agrado ao gosto europeu e na formação de uma rede comercial (como o frigorífico) e de um sistema legal (SCHVARZER, 1998).

¹³⁷ Na época, não estava posta em questão a necessidade de introdução de técnicas de produção ou de estruturação de cadeias de agregação de valor. Tampouco havia a preocupação em poupar para garantir investimentos futuros (SCHVARZER, 1998).

pouca mão de obra, o que tornava a Pampa Úmida escassamente povoada¹³⁸. Todos os anos, a região atraía trabalhadores europeus que, entretanto, não se fixavam permanentemente ali, retornando para seus países de origem após a colheita. A imigração sazonal não foi capaz, portanto, de elevar a densidade demográfica da Pampa Úmida. Como consequência, o mercado de trabalho encontrava-se próximo do pleno emprego¹³⁹ (CUNHA et al., 2007).

Esse conjunto de fatores permitiu a prosperidade econômica¹⁴⁰ e a distribuição de renda razoavelmente equitativa (em comparação com os demais países latino-americanos). Manteve-se no imaginário coletivo a associação entre o modelo liberal, baseado na exportação de *commodities*, e o desenvolvimento econômico. Residem, aí, as raízes do ideário liberal na Argentina (CUNHA et al., 2007).

Já no final do século XIX, teve início um processo precoce de industrialização, intrinsecamente ligado ao modelo agroexportador: as atividades manufatureiras se baseavam no processamento de bens agropecuários. Além disso, as exportações eram fonte dos recursos necessários ao financiamento das atividades industriais (CUNHA et al., 2007). A produção manufatureira não emergiu, porém, no vácuo político: com o intuito de proteger as fábricas nacionais, o governo central introduziu tarifas aduaneiras, a fim de barrar a entrada de produtos importados. Essas medidas, porém, provocavam um efeito negativo nas contas públicas: as tarifas sobre as importações tornavam proibitiva a entrada de produtos estrangeiros, comprometendo a arrecadação do governo nacional, que dependia da coleta de tributos sobre o comércio exterior. Não havia, até 1891, impostos sobre as manufaturas nacionais que viessem a compensar esta perda de arrecadação (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

A industrialização permitiu a formação, também precoce, de uma classe operária. Sua organização coletiva, porém, ainda era bastante frágil, o que dificultava sua participação na

¹³⁸ Diversamente, nos países latino-americanos cuja economia se baseava na exploração mineral, havia a necessidade do emprego de muitos trabalhadores.

¹³⁹ Na região dos pampas, a estrutura fundiária se baseava na existência da grande propriedade e no sistema de arrendamento, que permitia a exploração de extensões médias de terra. Por um lado, os grandes proprietários tendiam a se concentrar na exploração pecuária, que requeria o emprego de pouca mão de obra que, ademais, encontrava-se dispersa. Por outro lado, estes mesmo atores arrendavam parte de suas terras para a exploração da agricultura familiar. As características da exploração econômica da região pampeana permitiu a formação de uma classe média relativamente grande já no começo do século XX, o que não encontrava paralelo nas experiências dos demais países latino-americanos. Os trabalhadores que não eram empregados no trabalho rural encontravam postos de trabalho nas áreas urbanas. O nível salarial dos trabalhadores argentinos, na época, era muito superior aos dos demais países da América Latina, situando-se em patamares até mesmo superiores que diversos países europeus. Não se tratava, porém, de uma sociedade igualitária, haja vista a presença, no topo da pirâmide social, da elite formada pelos grandes proprietários (SCHVARZER, 1998; CUNHA et al. 2007).

¹⁴⁰ É comum encontrar na literatura referências ao fato de a Argentina se situar, ao lado de Canadá e Austrália, entre os países mais prósperos da periferia capitalista. A questão colocada pela literatura, de modo geral, é por que Canadá e Austrália se desenvolveram e a Argentina não.

arena política (CUNHA et al. 2007). O mesmo não pode ser dito das entidades representativas dos grandes produtores rurais e do empresariado, que foram fundadas ainda no século XIX, e seguem vigentes até os dias atuais: a *Sociedad Rural Argentina* (SRA), fundada em 1866, que reunia a elite latifundiária; e a *Unión Industrial Argentina* (UIA), fundada em 1887. Ambas as organizações tinham caráter voluntário e possuíam ampla representação, mantendo vínculos estreitos com o governo¹⁴¹ (SCHNEIDER, 2004). Interessante notar que a UIA foi criada na época em que o modelo agroexportador encontrava-se em seu apogeu, quando estavam se instalando as primeiras fábricas no país, inexistindo um setor propriamente industrial. De fato, a UIA jamais viria a apoiar um projeto de industrialização (SCHVARZER, 1996).

Cumprido salientar que o processo de formação de uma sociedade de bem estar levou as questões sociais a ocuparem lugar preponderante na arena política. Na arena partidária, a *Unión Cívica Radical* (UCR), fundada em 1891, contrapunha-se à elite rural conservadora, demandando o sufrágio universal (masculino), obrigatório e secreto, além de lisura no processo eleitoral. Em 1916, elegeu seu primeiro presidente, Hipólito Yrigoyen¹⁴².

No âmbito da política tributária, difundia-se a defesa da introdução de impostos considerados socialmente justos: em 1905, foi estabelecido o primeiro imposto progressivo da história do país, incidente sobre as transmissões gratuitas de bens (*sucesiones*), por meio de herança ou doação. Sua arrecadação, porém, jamais se tornou significativa, devido ao descompasso entre os valores cobrados e a valorização dos bens, além da prática de elisão fiscal (BENEGAS LYCH; DANIA, 2000). Vale mencionar também a proposta do governo Alvear, apresentada em 1923 – que não chegou a se concretizar –, que pretendia implementar um imposto de renda baseado em alíquotas progressivas, ao qual se somariam impostos sobre as heranças e ganhos de capital (GAGGERO; GRASSO, 2005).

O projeto do radicalismo para o estabelecimento de uma ordem política liberal, combinada a um modelo econômico que, embora se baseasse na agroexportação, viabilizasse a justiça social, chegou ao fim em 1930. Dois acontecimentos importantes afetariam de modo decisivo a trajetória política e econômica da Argentina: o golpe de Estado que derrubou Yrigoyen e o fim da prosperidade agroexportadora, ocasionada pela Grande Depressão e pelo esgotamento do modelo de exploração da Pampa Úmida.

¹⁴¹ À SRA, em particular, foram filiados quatro presidentes, muitos congressistas e diversos ministros da Agricultura do período. A UIA também mantinha acesso aos altos escalões do governo, embora não possuísse a mesma importância da SRA. (SCHNEIDER, 2004).

¹⁴² A UCR elegeu ainda Marcelo Alvear (1922-1928) e mais uma vez Yrigoyen (1928-1930), que viria ser deposto.

3.2 A década de 30 e a industrialização incipiente

A economia primário-exportadora entrou em decadência na década de 1930. A queda na demanda por *commodities* por parte dos países centrais durante, a Grande Depressão, impactou fortemente a economia argentina. Esse fato ocultou, porém, outro elemento-chave para a compreensão do fim da época dourada: o esgotamento do modelo de exploração agropecuária, ocasionada pela ocupação virtualmente plena da Pampa Úmida, que requeria a expansão da fronteira agrícola para regiões menos férteis. A exploração agropecuária nas regiões de fronteira requeria a introdução de técnicas de produção, fato que permaneceu ignorado pela elite pampeana durante muito tempo¹⁴³ (SCHVARZER, 1998).

A crise de 1930 coincidiu com a derrubada do presidente Yrigoyen, substituído pelo General Félix Uriburu. Teve início, então, o período denominado “Concordância”, também conhecido na literatura como a “Década Infame” (1930-1943)¹⁴⁴, em razão das constantes fraudes eleitorais. Trata-se de um período em que a Argentina foi presidida por governos conservadores apoiados pela elite tradicional.

Durante a Década Infame, foi apresentada a primeira proposta de industrialização do país por parte do governo central. Essa proposta, elaborada pelo então ministro da economia Federico Piñedo – assessorado por Raúl Prebisch¹⁴⁵ –, foi apresentada ao Congresso em 1940. O projeto, porém, não foi aprovado pelo Parlamento¹⁴⁶ (FERRARI; MALAGUTTI, 2009). Apesar da negativa do Congresso, a industrialização substitutiva de importações teve início ainda neste período, embora estivesse ausente um projeto de industrialização *orientada* pelo Estado¹⁴⁷ (SCHVARZER, 1996; FONSECA; FERRARI, 2012).

¹⁴³ A coincidência entre esta tendência de longa duração e a crise exógena levou os produtores argentinos a se manterem atados ao passado glorioso em que a exploração econômica não dependia da inovação técnica ou de grandes investimentos. Por muito tempo, estes aguardaram o retorno à prosperidade baseada no modelo liberal agroexportador, que se manteve hegemônico e impôs obstáculos decisivos à formação de um consenso de desenvolvimento alternativo, baseado na industrialização (SCHVARZER, 1998; CUNHA et al. 2007).

¹⁴⁴ Além de Uriburu (1930-1931), governaram o país durante a Década Infame: Agustín Justo (1932-1938), Roberto Ortiz (1938-1940) e Ramón Castillo (1940-1943).

¹⁴⁵ Curiosamente, Prebisch passaria a ter sua imagem associada, na Argentina, aos governos conservadores, dada a sua proximidade com o governo Ortíz (FERRARI; MALAGUTTI, 2009).

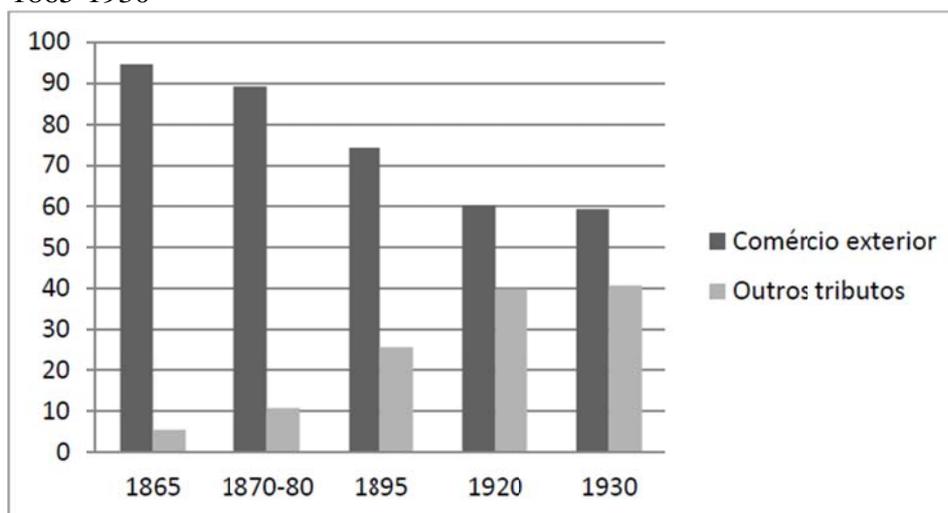
¹⁴⁶ Vale mencionar o voto negativo da bancada da UCR, oposição ao governo nacional, que sustentou que a fertilidade da Pampa Úmida era condição suficiente para a superação dos problemas econômicos do país (FERRARI; MALAGUTTI, 2009).

¹⁴⁷ Para Schvarzer, a industrialização substitutiva de importações teve início durante a Segunda Guerra Mundial, ocasionada pela dificuldade em importar bens manufaturados (SCHVARZER, 1996). Entretanto, este ponto da

De fato, houve uma mudança nas relações entre Estado e mercado, com intervenção estatal nas atividades produtivas¹⁴⁸. Essas mudanças se refletiram na estrutura tributária. Frente à queda da arrecadação de tributos sobre o comércio exterior – principal fonte de receita da Nação –, o governo central promoveu mudanças importantes, que incluíam o reajuste de alíquotas, a criação de novos impostos e o aumento da participação da Nação na arrecadação total. Vale salientar que, desde a década de 20, a estrutura tributária argentina já vinha sendo objeto de críticas. “[E]nfatizava-se que [o sistema tributário] era inelástico, apresentava baixo rendimento rentístico, carecia de coordenação e sistematização adequadas, e estava na contramão dos ideais de justiça social”.¹⁴⁹ (GAGGERO; GRASSO, 2005, p.30. Tradução nossa).

O gráfico abaixo revela a perda de importância na arrecadação de tributos sobre o comércio exterior ao longo do tempo. Interessante notar que essa tendência de queda é *anterior* à crise de 1929:

Gráfico 5 – Recursos Tributários do Governo Nacional (% do total arrecadado) – 1865-1930



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de PORTO, 2003.

discussão não é pacífico na literatura: diversos autores sustentam que a industrialização argentina só teve início, de fato, a partir do governo Perón (FONSECA; FERRARI, 2012).

¹⁴⁸ Dentre as alterações, destacam-se: (i) a criação do Banco Central, responsável pela condução da política monetária; (ii) a introdução de controles cambiais e restrições às importações; (iii) a regulação das atividades agrícolas, industriais e comerciais – realizada por juntas –; e (iv) a criação de uma empresa estatal para o setor ferroviário. Também foram aprovadas leis de proteção do trabalhador, além da criação de alguns fundos de pensão (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

¹⁴⁹ “Entre ellas se ponía énfasis en que era inelástico, presentaba un bajo rendimiento rentístico, carecía de coordinación y sistematización adecuadas, y estaba a contramano de los ideales de justicia social.” (GAGGERO; GRASSO, 2005, p.30).

O governo empreendeu diversas mudanças nas regras tributárias. Em 1931, foi criado o imposto sobre transações, substituído, em 1934, pelo imposto sobre vendas¹⁵⁰. Em 1932, foi estabelecido o ‘imposto de renda’ (*impuesto a los réditos*), por meio de um decreto-lei de caráter emergencial¹⁵¹. Esse decreto foi confirmado pelo Congresso poucos meses mais tarde, depois de sofrer algemas modificações. De fato, desde o governo Alvear tentava-se aprovar a introdução do imposto de renda; as propostas, porém, encontravam resistência no Congresso. Sua criação só veio a ser aprovado no contexto de um governo autoritário (GAGGERO; GRASSO, 2005).

A aplicação do imposto de renda, entretanto, não guardava qualquer relação com critérios de promoção do desenvolvimento socioeconômico, constituindo-se tão somente em uma fonte de receitas necessárias ao cumprimento dos serviços da dívida. Inicialmente, foi adotado o modelo britânico de *income tax*, que estabelecia faixas de renda sobre as quais incidiam alíquotas específicas. Previa-se ainda a incidência de um imposto global sobre a renda daqueles que percebessem ganhos anuais superiores ao piso legalmente estabelecido. Esse modelo, porém, vigeu por pouco tempo. No final de 1934, ele foi substituído pelo modelo prussiano, que previa a cobrança de um imposto único sobre a renda líquida, encerrando a possibilidade de cobrança progressiva do imposto de renda. As categorias estabelecidas no modelo anterior foram mantidas apenas como referências às deduções aplicáveis (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

Além da criação de novos impostos, o governo nacional também determinou o aumento das alíquotas dos direitos aduaneiros e consulares. Elevou ainda sua fatia na coleta de impostos sobre o consumo, o que evidenciou as tensões do federalismo fiscal (EATON, 2000; CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

As medidas adotadas permitiram o aumento da arrecadação da Nação. No entanto, as receitas não eram suficientes para cobrir os gastos públicos, levando à ampliação do déficit fiscal. Essa situação de desequilíbrio levou os governos da Década Infame a adotarem políticas tributárias reativas, isto é, a reajustarem os impostos sempre que emergiam problemas associados ao déficit fiscal. Não foram realizadas, portanto, mudanças que viabilizassem as receitas necessárias ao equilíbrio das contas públicas. As modificações

¹⁵⁰ O imposto sobre transações era cobrado nas múltiplas etapas da comercialização de mercadorias. Já o imposto sobre venda só incidia sobre a venda final (GAGGERO; GRASSO, 2005).

¹⁵¹ A pesar de sua instituição em razão de uma situação de emergência, o imposto de renda foi mantido sob competência da Nação nos anos seguintes (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

promovidas foram de fundamental importância na coordenação entre a Nação e as províncias. O regime implementado – denominado Coparticipação Federal de Impostos – segue vigente até os dias atuais.

Em janeiro de 1935, entraram em vigor três novas leis em torno da cobrança de impostos, que tinham vigência por um período limitado: a Lei 12.139, que unificava os impostos internos, sendo derogados diversos impostos provinciais; a Lei 12.143, que substituía o imposto sobre transações pelo imposto sobre vendas, de caráter temporário; e a Lei 12.147, que determinava a prorrogação do imposto de renda por dez anos. As três leis previam que a Nação deveria compensar as províncias e a Cidade de Buenos Aires pela perda de arrecadação ocasionada a partir da promulgação dessas leis, com a transferência automática de uma parcela das receitas arrecadadas para as províncias. Os critérios de repartição das receitas também estavam definidos pela legislação¹⁵². As leis conferiam autonomia às províncias na alocação de receitas, isto é, as receitas transferidas não se vinculavam a quaisquer programas específicos. Vale destacar que a Nação passava a concentrar a coleta de impostos que, segundo a Constituição, eram de competência concorrente entre esta e as províncias (EATON 2000; PORTO, 2003). As disposições do regime de coparticipação estão sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 7 – Mudanças no federalismo fiscal – Governo Justo (jan.1932-jan.1938).

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1934, Lei 12.139	Compartilhamento do imposto sobre o consumo.
1934, Lei 12.143	Compartilhamento do imposto de renda. 82,5% - Nação 17,5% - províncias
1934, Lei 12.147	Compartilhamento do imposto de vendas. 82,5% - Nação 17,5% - províncias

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Cumprе salientar que a implementação da Coparticipação Federal de Impostos ocorreu por meio de leis infraconstitucionais, o que viria a facilitar modificações futuras tanto na repartição das receitas entre a Nação e as províncias, como na definição dos critérios de

¹⁵² As leis 12.143 e 12.147 estabeleciam critérios similares: “La distribución entre la Nación, y las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (‘distribución primaria’) se estableció en las proporciones del 82,5% y del 17,5%, respectivamente. La distribución entre estas últimas jurisdicciones (‘distribución secundaria’) se estableció en función de cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales (presupuestados para 1934), 30% de acuerdo a los recursos percibidos por cada Provincia (cada año inmediato anterior) y 10% de acuerdo con la recaudación del impuesto a distribuir, dentro de la jurisdicción de cada Provincia. Este último parámetro no era aplicable a la Municipalidad, que sólo percibía de acuerdo a los tres primeros.” (PORTO, 2003, p.10).

distribuição destas entre as províncias. De fato, essas disputas federativas estiveram no centro da política tributária dos governos argentinos pelas próximas décadas. As regras de repartição da arrecadação tributária foram modificadas com bastante frequência, conforme se modificavam as coalizões governantes, em um contexto de extrema instabilidade institucional.

3.3 O primeiro e o segundo governo Perón: o desenvolvimentismo entre a industrialização e a inclusão social

Em 1943, a Década Infame chegou ao fim, com o golpe militar que derrubou o presidente Ramón Castillo, o que ficou conhecido como a *Revolución de los Coroneles*. O governo militar, de orientação nacionalista, tinha entre seus integrantes Juan Domingo Perón, que ocupou a chefia do Departamento Nacional do Trabalho e Bem-Estar Social e, posteriormente, os postos de vice-presidente e Ministro da Guerra.

Enquanto esteve à frente do Departamento Nacional do Trabalho e Bem-Estar Social, Perón promoveu medidas que ampliavam os direitos dos trabalhadores, como a aprovação do Estatuto do Peão do Campo, a ampliação do acesso à previdência e a extensão do direito à indenização por razão de demissão (já acessível aos trabalhadores do comércio). Dessa forma, angariou o apoio das classes trabalhadoras e dos sindicatos (particularmente da *Confederación General del Trabajo* – CGT), com grande receptividade entre as camadas mais pobres da população.

As medidas adotadas por Perón implicaram no aumento dos gastos públicos, o que requeria a elevação da arrecadação tributária. Para tanto, foi criado o imposto sobre o lucro líquido extraordinário (*‘impuesto a los beneficios extraordinarios’*)¹⁵³ e o alcance do imposto de renda foi ampliado. Ademais, a extensão do acesso à previdência implicou na instituição

¹⁵³ “El impuesto a los beneficios extraordinarios alcanzaba a los beneficios originados por cualquier actividad que implicara la transformación o disposición habitual de bienes, en cuanto excedieran del 12% del capital y reservas libres del año de aplicación del impuesto, con una serie de excepciones basadas en el origen del beneficio y en su monto; la empresa, no las personas físicas, era el sujeto pasivo del impuesto a los beneficios extraordinarios.” (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000, p.57).

de fundos de pensão (*‘Cajas de Jubilaciones’*), o que levou à quase duplicação dos ingressos ao sistema de Seguridade Social¹⁵⁴ (EATON, 2000; GAGGERO; GRASSO, 2005).

O aumento da arrecadação não redundou, porém, na ampliação das transferências para as províncias. O governo buscou elevar a parcela de impostos destinada à Nação: o imposto sobre o lucro líquido extraordinário não foi incluído no rol de impostos compartilhados. Além disso, um decreto estabelecido em 1943 congelou o valor dos repasses dos recursos provenientes do imposto de renda, ignorando o cronograma previsto na lei de 1935, que previa a elevação das parcelas destinadas às províncias (EATON, 2000; PORTO, 2003). As mudanças no federalismo fiscal estão sintetizadas a seguir:

Quadro 8 – Mudanças no federalismo fiscal – Governos Ramírez/Farrell (jun. 1943-jun.1946).

Data da mudança	Natureza da mudança
1943	Criação de um imposto sobre o lucro, sem compartilhamento.
1945	Limitação ao compartilhamento do imposto de renda com as províncias.
1946	Criação de um novo imposto de renda, compartilhado.

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

O aumento dos gastos sociais, associados à figura de Perón, descontentava seus adversários políticos. Cedendo à pressão dos grupos opositores, o presidente Edelmiro Farrell afastou Perón do governo em 1945, que, em seguida, foi preso. Em reação, a CGT – com apoio da companheira de Perón, Eva Duarte – convocou uma greve geral em apoio ao líder. Diante da mobilização dos trabalhadores, os militares acabaram por libertá-lo. Nas eleições presidenciais ocorridas no ano seguinte, Perón foi eleito em primeiro turno.

Com a chegada de Perón à presidência, tem início um período marcado pelo desenvolvimentismo e pela inclusão social, em oposição ao liberalismo¹⁵⁵ e às oligarquias rurais. A tônica do seu primeiro governo (1946-1952) não foi propriamente a industrialização substitutiva de importações, considerada um *meio* para lograr a distribuição de riqueza e não um *fim* para o desenvolvimento econômico do país. Para Perón, a Argentina *já era um país rico*, em razão da produção agropecuária da Pampa Úmida¹⁵⁶. Havia, porém, um problema na distribuição desta riqueza. Na sua perspectiva, as oligarquias rurais e os capitalistas

¹⁵⁴ Os ingressos passaram de 16% do total das receitas arrecadadas em 1944 para 32% em 1944-49 (GAGGERO; GRASSO, 2005).

¹⁵⁵ Nota-se que Perón fazia oposição ao liberalismo não somente enquanto modelo econômico, mas também às instituições políticas liberais (FONSECA; FERRARI, 2012).

¹⁵⁶ Merece menção o fato de os dois partidos populares – a UCR e o peronismo – se oporem às elites rurais, mas reconhecerem na Pampa Úmida a fonte de riqueza da Argentina.

estrangeiros eram responsáveis por expropriar a riqueza argentina (FERRARI; MALAGUTTI, 2009; FONSECA; FERRARI, 2012).

Não havia, portanto, uma oposição entre um modelo agrário e um modelo industrialista, mas entre intervenção estatal e liberalismo econômico. Para o peronismo, a prioridade era a inclusão das classes populares enquanto atores sociais e políticos, o que seria possível através da industrialização (FONSECA; FERRARI, 2012).

O relacionamento entre o governo Perón e as entidades representativas do empresariado rural – SRA – e industrial – UIA – foi bastante conturbado. O governo promoveu intervenções em ambas as entidades; a UIA chegou a ser fechada¹⁵⁷. Dentre as entidades empresariais, Perón apoiou a *Confederación General Económica* (CGE), criada durante o seu governo. Tratava-se de uma associação composta por empresários pequenos e médios, relativamente novos, favorecidos pela política de substituição de importações. Parte do grande empresariado industrial também acabou por migrar para a associação em busca dos benefícios concedidos pelo governo (SCHNEIDER, 2004).

De fato, o governo Perón não foi marcado por um impulso particular da industrialização do país ou mesmo do aumento expressivo do nível de emprego industrial. O processo de industrialização por substituição de importações estava orientado à *redistribuição* da renda, e não propriamente ao aumento do investimento produtivo. Ademais, inexistia um *projeto* de industrialização, como houve no Brasil no governo Vargas (FONSECA; FERRARI, 2012).

Essas características impactaram a política tributária, orientada para dar sustentação à expansão dos gastos públicos. Durante o governo Perón, registrou-se forte aumento da arrecadação de impostos diretos e indiretos. As regras em torno do imposto de renda foram modificadas, ampliando sua abrangência e, logo, sua arrecadação. Foi criada ainda uma nova categoria, o imposto sobre a renda eventual (*'impuesto a las ganancias eventuales'*), incidente sobre os ganhos de capital, loteria, dentre outros. Os aportes patronais e de trabalhadores aos fundos de pensão também cresceram significativamente, com a criação de fundos de pensão

¹⁵⁷ Perón introduziu mudanças importantes no relacionamento do Estado com as associações representativas dos grupos econômicos. O governo confiscou alguns bens da SRA, como a sede no bairro de Palermo, em Buenos Aires, onde se organizava a exposição rural anual. O impacto sobre a SRA, entretanto, não foi particularmente profundo, haja vista sua autonomia organizacional e a manutenção de atividades econômicas importantes para a produção agropecuária, que lhe garantia receita própria. A UIA, por sua vez, sofreu mais intensamente com as ações do governo: em 1946, a associação sofreu uma intervenção e, em 1953, foi fechada. Vale destacar que a UIA havia apoiado o candidato adversário a Perón nas eleições de 1946, além de se opor a diversas das leis trabalhistas implementadas pelo governo. Não havia, porém, unidade entre seus membros, existindo correntes favoráveis e contrárias ao peronismo. Na impossibilidade de tornar a UIA uma associação empresarial oficial, peronista, que desempenhasse o papel de contraparte à confederação dos trabalhadores, o governo optou por fechar a entidade e confiscar seus bens (SCHNEIDER, 2004).

para os trabalhadores do comércio e da indústria, em 1945 e 1946¹⁵⁸. A fim de tornar a carga tributária mais progressiva e combater a evasão, o governo central instituiu, em 1951, o imposto substitutivo sobre as transmissões gratuitas de bens (*'impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes'*). Esse imposto recaía sobre o patrimônio, e veio a substituir os impostos similares que anteriormente eram cobrados pela Nação e pelas províncias (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000; GAGGERO; GRASSO, 2005).

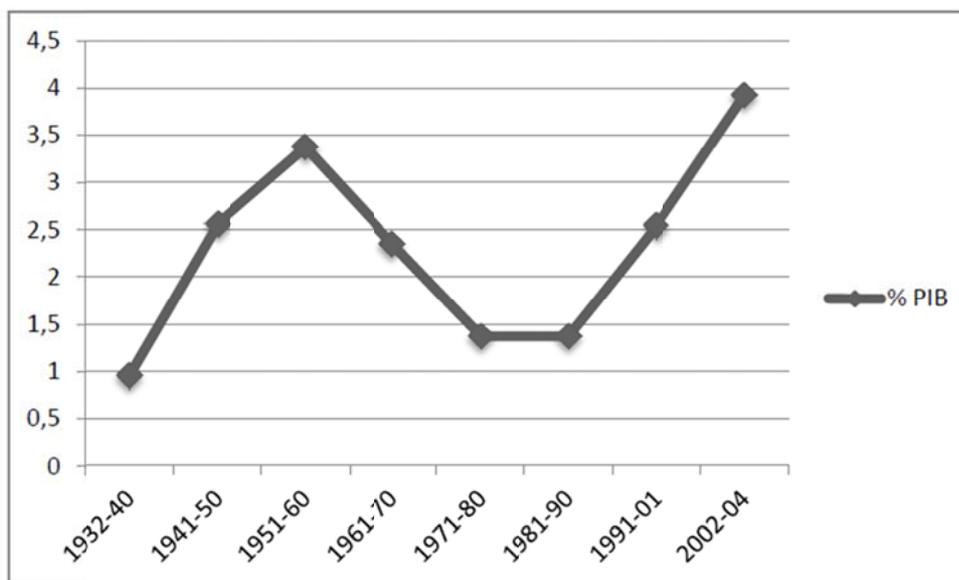
A ampliação da arrecadação foi proporcionada também pela introdução de contribuições parafiscais, destinadas ao financiamento de atividades paraestatais de interesse público. Além dos já mencionados aportes à previdência social, também foram instituídas contribuições sindicais, à assistência social, a entidades de representação profissional, além das destinadas a fundos setoriais (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

Finalmente, vale mencionar a elevação das tarifas alfandegárias, que visavam proteger a produção industrial doméstica, no bojo da estratégia substitutiva de importações (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000; GAGGERO; GRASSO, 2005).

Para tornar a arrecadação mais eficiente, em 1949 foi criada a *Dirección General Impositiva* (DGI). Como resultado do fortalecimento da burocracia impositiva, registrou-se aumento da arrecadação (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000, p.61. Tradução nossa). Em particular, a participação do imposto de renda na arrecadação total chegou a um pico histórico. De fato, a importância desse imposto na arrecadação tributária nas décadas de 40 e 50 não encontra paralelos na América Latina (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007). Devido à recorrência de crises econômicas e institucionais, porém, sua arrecadação debilitou-se nas décadas seguintes (GAGGERO; GRASSO, 2005), como se pode observar nos gráficos a seguir:

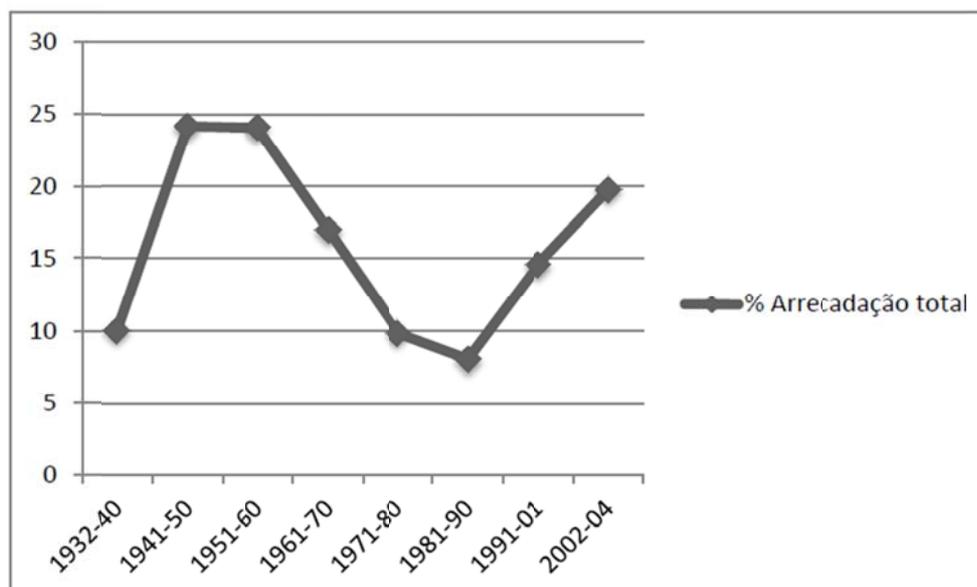
¹⁵⁸ “Con el dinero de las cajas, más allá de pagar los beneficios jubilatorios acordados, se financiaron préstamos hipotecarios, préstamos personales, y los gastos públicos (en gran medida, burocráticos gastos corrientes de consumo).” (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

Gráfico 6 – Arrecadação de impostos sobre rendimentos, lucros e ganhos de capital (% PIB) – 1931-2004



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007.

Gráfico 7 – Arrecadação de impostos sobre rendimentos, lucros e ganhos de capital (% arrecadação total) – 1931-2004



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007.

No que diz respeito ao federalismo fiscal, a centralização promovida pelo governo anterior foi revertida pelo governo Perón, em favor das províncias. Em novembro de 1946, Perón se reuniu com os ministros das finanças provinciais para discutir mudanças na coparticipação de impostos. Os ministros apresentaram objeções não somente à centralização da arrecadação promovida pelo governo anterior, mas ao regime de coparticipação *em si*, pois este havia centralizado no nível nacional a autoridade para definir e coletar os impostos mais

importantes na arrecadação total. Para os representantes das províncias, tratava-se de um arranjo ilegítimo, haja vista sua introdução durante um governo *de facto*. Em contrapartida, o presidente argumentou que a centralização da arrecadação era necessária para a orientação do processo de industrialização. Concordou, porém, com a elevação dos percentuais destinados às províncias (EATON, 2000).

A proposta elaborada pelo governo foi aprovada sem modificações em ambas as casas do Parlamento, onde o peronismo contava com maioria. Essa proposta elevava as transferências para as províncias, mas modificava os percentuais a serem destinados a cada uma delas, favorecendo as províncias menores¹⁵⁹. A modificação nas fatias destinadas às províncias atendeu às expectativas da coalizão de apoio ao governo, composta não somente por setores urbanos, mas também por caudilhos do interior (EATON, 2000; GAGGERO; GRASSO, 2005).

Em 1947, foi aprovada a Lei 12.956, que ampliava o montante de recursos coparticipáveis. A partir de então, passou-se a incluir o imposto sobre lucro líquido extraordinário no rol de impostos sujeitos à coparticipação. Além disso, o percentual da arrecadação destinado às províncias foi ampliado, passando de 17,5% para 21%. Também foram introduzidas mudanças no rateio secundário, em favor das províncias menos populosas. Explicitou-se ainda a vedação da cobrança, pelas províncias, de tributos similares aos estabelecidos nas leis de coparticipação, além de se determinar a obrigatoriedade de repasse de parte dos recursos recebidos da Nação para os municípios. Em 1954, ampliou-se a participação das províncias na receita oriunda dos impostos sobre as vendas. As províncias, porém, perderam parte de sua arrecadação própria com a criação do imposto substitutivo à transmissão gratuita de bens, que revogava as cobranças similares existentes no nível provincial, como os impostos sobre heranças e sucessões (PORTO, 2003).

As modificações na repartição de receitas entre a Nação e as províncias são sintetizadas no quadro a seguir:

¹⁵⁹ O percentual de recursos destinados às províncias menores elevou-se, às províncias intermediárias reduziu-se e às províncias grandes manteve-se estável (EATON, 2000).

Quadro 9 – Mudanças no federalismo fiscal – Governo Perón (jun.1946-set.1955).

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1947, Lei 12.956	Compartilhamento do imposto sobre o lucro. Aumento da participação das províncias no total compartilhado. 79% - Nação 21% - províncias
1951, Lei 14.060	Criação do imposto sobre herança, incluído na coparticipação.
1954	Decreto regulatório reduz a participação das províncias na receita do imposto sobre herança.
1954, Lei 14.390	Aumento da participação das províncias na receita do imposto sobre vendas.

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Embora a arrecadação tenha registrado aumento expressivo, a tributação não se tornou a principal fonte de financiamento dos gastos públicos efetuados no período. O governo também financiava seus gastos através de emissão de moeda, o que gerou inflação. O aumento dos preços era atribuído ainda à expansão dos gastos públicos, em um contexto de economia cada vez mais fechada (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

O segundo governo Perón (1952-1955) foi marcado pela crise do balanço de pagamentos – e consequente escassez de divisas –, ocasionada pela seca no campo, pela queda nos preços e na demanda internacional por *commodities* e pelo esgotamento do impulso à indústria de bens de consumo (intensiva em mão de obra). Dada a impossibilidade de importar bens necessários à produção industrial, Perón passou a ressaltar a necessidade de promover o crescimento econômico, isto é, de *gerar riqueza*, e não somente distribuí-la (FONSECA; FERRARI, 2012).

Durante a fase de crise econômica – que coincidiu com o segundo mandato de Perón –, foram introduzidas mudanças na estrutura tributária que acabaram por reverter, parcialmente, a tendência de privilegiar a imposição sobre a renda pessoal. No nível nacional, foram elevadas as alíquotas do imposto sobre as vendas. Além disso, diversas províncias introduziram o imposto sobre atividades lucrativas, que ampliava a base imponible do antigo imposto de patentes. Enquanto o imposto de patentes incidia sobre as atividades do comércio e da indústria, o imposto sobre atividades lucrativas abrangia também serviços e atividades profissionais (BENEGAS LYCH; DANIA, 2000).

Durante o segundo governo Perón, configurou-se uma estrutura federativa do Estado Argentino muito próxima daquela encontrada nos dias atuais: os territórios nacionais de Chaco, La Pampa, Misiones, Río Negro, Formosa, Santa Cruz, Chubut e Neuquén foram

convertidos em províncias¹⁶⁰, passando a ser incluídas no sistema de coparticipação. Até então, seus orçamentos eram definidos diretamente pela Nação (PORTO, 2003).

Com a crise econômica, não foram negociadas modificações significativas na coordenação do federalismo fiscal. No período, expiraram as leis de coparticipação que regiam a repartição das receitas oriundas da arrecadação de impostos internos (em 1954) e dos impostos de renda e vendas (em 1955). A primeira foi prorrogada por dez anos, ao passo que a segunda foi prorrogada somente por mais um ano – situação que se repetiu até 1959 (PORTO, 2003).

A prioridade dada à industrialização no segundo mandato de Perón não pôde ser concretizada. Por um lado, a crise econômica e a inflação mantiveram-se ao longo dos anos. Por outro lado, uma coalizão conservadora se articulou, derrubando o presidente em 1955, no golpe de Estado conhecido como “Revolução Libertadora”. Sua derrubada deveu-se, ademais, à incapacidade da “coalizão populista”, composta pelas Forças Armadas, pelo sindicalismo e pelas corporações patronais em responder aos desafios impostos pela nova conjuntura doméstica, marcada pela crise econômica (PORTANTIERO, 1977).

3.4 O desenvolvimentismo sobre novas bases: Frondizi, Illia e a “Revolução Argentina”

Em 1955, Perón foi derrubado pela chamada *Revolución Libertadora*, exilando-se em seguida. A partir de então, tem início uma longa fase de contraposição entre forças peronistas e antiperonistas, à qual Portantiero denominou “empate”. Essa fase se caracteriza pela incapacidade em se definir “uma equação política capaz de articular a Sociedade e o Estado, de estabelecer mecanismos claros de exclusão e recompensa, de fundar, enfim, uma legitimidade reprodutora do sistema, baseada na força e também no consenso.”¹⁶¹ (PORTANTIERO, 1977, p.532. Tradução nossa).

¹⁶⁰ O número total de províncias passou de 14 para 22. Foi mantido somente o Território Nacional da Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul (PORTO, 2003).

¹⁶¹ O texto em língua estrangeira é: “Faltó desde entonces – pese a la versatilidad de las formulas utilizadas – una ecuación política capaz de articular a la Sociedad con el Estado, de establecer mecanismos claros de exclusión y de recompensa, de fundar, en fin, una legitimidad reproductora del sistema, basada en la fuerza y también en el consenso.” (PORTANTIERO, 1977, p.532).

Os governos *de facto*, que se mantiveram no poder entre 1955 e 1958¹⁶², pretendiam “colocar ordem na casa”, isto é, tinham como objetivo desarticular o peronismo e o sindicalismo, dando fim à estratégia desenvolvimentista assentada no nacionalismo popular. Pretendiam, assim, o retorno impossível ao passado pré-peronista. Para tanto, receberam forte apoio das elites agrárias (PORTANTIERO, 1977).

Esses governos objetivavam eliminar qualquer referência Perón ou à sua esposa, Evita. O resultado, porém, foi o oposto do esperado: as classes populares se “*peronizaram*”. Nesse período, surgia a antinomia “industrialização (identificada com o peronismo) vs. anti-industrialização (identificada com o antiperonismo)” (FERRARI; MALAGUTTI, 2009, p.14).

As associações representativas dos setores produtivos também passaram a se organizar segundo a clivagem peronismo/antiperonismo, o que era particularmente visível entre o empresariado. De um lado, encontrava-se a peronista CGE, considerada ilegal logo após a deposição de Perón. De outro lado, estavam a UIA, a SRA, a *Cámara Argentina de Comercio* (CAC) e outras entidades não-peronistas. Muitos empresários da CGE, egressos da UIA, retornaram para sua entidade de origem¹⁶³ (SCHNEIDER, 2004).

Os governos conservadores, entretanto, encaravam seu empreendimento político como uma ação temporária. Por isso, não foi definida uma nova estratégia duradoura voltada para a promoção do desenvolvimento econômico (PORTANTIERO, 1977). As questões imediatas associadas à crise, como a falta de divisas ocasionada pelo fechamento da economia, não foram equacionadas a partir de um projeto reformista voltado para o saneamento das contas públicas ou à reestruturação tributária, mas a partir da elevação do endividamento. Essa opção levou à deterioração da situação econômica, com impactos sobre os preços – havendo avanço da inflação – e a arrecadação tributária, que registrou queda (GAGGERO; GRASSO, 2005). As leis de coparticipação, que haviam expirado, foram prorrogadas anualmente (EATON, 2000; PORTO, 2003). A necessidade de reformas, não enfrentada pelos governos *de facto*, foi deixada para o próximo governo, a ser escolhido nas eleições presidenciais de 1958.

Com o impedimento do peronismo em participar o pleito, o candidato radical Arturo Frondizi foi eleito presidente, governando até 1962. Durante a campanha eleitoral, Frondizi,

¹⁶² Neste período, Eduardo Lonardi (1955) e Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958) ocuparam a presidência da Argentina.

¹⁶³ Segundo Schneider, “(...) a decade of Peronist government would decisively alter the trajectory of all Argentine associations, transform business organization, and deepen economic and organizational cleavages that would continue to thwart efforts at encompassing collective action for decades afterward.” (SCHNEIDER, 2004, p.177).

pertencente à ala intransigente da UCR¹⁶⁴, recebeu o apoio do peronismo (na ilegalidade). Seu governo inaugurou uma nova fase do desenvolvimentismo argentino, pautando-se pelo desenvolvimentismo dependente-associado. Tratava-se de uma estratégia que combinava a presença do Estado na promoção de investimentos em infraestrutura com a atração de capital estrangeiro para investimento na indústria¹⁶⁵. A ênfase na agroexportação, por sua vez, era considerada um fator de atraso econômico, o que provocou a oposição dos grupos rurais ao governo (PORTANTIERO, 1977; FONSECA; LENZ, 2012).

Frondizi havia recebido um legado de desequilíbrio fiscal, em um contexto de queda na arrecadação e avanço da inflação. Para resolver os problemas de financiamento, seu governo recorreu à emissão de moeda, o que reforçou a inflação. Não levou adiante, porém, uma reforma tributária que viabilizasse os investimentos públicos. A política tributária se orientou para a promoção industrial, a partir de adoção de instrumentos de proteção (FONSECA; LINZ, 2012).

As medidas adotadas não foram capazes de debelar a crise econômica. Já em 1958, o governo recorreu ao FMI, passando a adotar políticas recessivas, que geraram forte descontentamento popular. Para liderar este processo, Álvaro Alsogaray foi escolhido para o posto de ministro da Economia. As políticas implementadas, entretanto, não levaram à estabilização da economia (FONSECA; LENZ, 2012). Inexistia na Argentina uma “burocracia insulada” profissional, como no Brasil, capaz coordenar as políticas públicas. Tampouco existia um banco de desenvolvimento, à semelhança do BNDES brasileiro. O núcleo burocrático responsável pela política econômica foi escolhido por Alsogaray, o que levou ao isolamento, ainda que temporário, do presidente no processo decisório. Além disso, Frondizi não deu continuidade às mudanças institucionais introduzidas pelo governo Perón, preferindo formar instâncias *ad hoc* para coordenação das políticas públicas (SIKKINK, 1993).

No que diz respeito à política tributária, o governo Frondizi recebeu o legado de queda na arrecadação – associada à crise econômica – e de postergação das negociações com os governadores provinciais a respeito das leis de coparticipação. Não lidou, contudo, com a primeira questão: não foram adotadas reformas na estrutura tributária. O prosseguimento da

¹⁶⁴ Essa ala se inspirava no fundador da UCR, Leandro Alem, e no ex-presidente Yrigoyen.

¹⁶⁵ A estratégia adotada levou ao aumento da participação das indústrias de bens intermediários e de bens de consumo duráveis na economia, superando o modelo anterior baseado na produção de bens de consumo não-duráveis. No entanto, o país ainda dependia da importação de maquinário, instrumentos e materiais de transporte, constituindo um ponto de estrangulamento que impediria o futuro avanço do processo de industrialização. Além disso, a ênfase na atração da capital estrangeiro acabou por levar à substituição do trabalho pelo capital na indústria (PORTANTIERO, 1977; FONSECA; LENZ, 2012).

crise manteve a arrecadação deprimida. O leve aumento da carga tributária registrado no período se deveu à elevação da coleta do imposto de renda, decorrente do avanço da inflação em um contexto de estancamento salarial (FERRER, 2006).

Já no que diz respeito ao federalismo fiscal, Frondizi manteve difíceis negociações com os líderes provinciais. Apenas quatro meses após a posse do presidente, os governadores demandaram que a distribuição dos recursos coparticipáveis fosse realizada de modo equitativo entre o governo central e as províncias, isto é, que 50% das receitas dos impostos regidos pela coparticipação fosse destinado às províncias. O governo nacional resistia em elevar o montante sujeito à transferência. Sem chegar a um acordo com os governadores, Frondizi enviou o Congresso uma proposta de aumentos progressivos da participação das províncias no total de receitas repartidas – 28% em 1959, 30% em 1961 e 34% em 1963. A proposta do presidente foi aprovada no Congresso, sendo que a Câmara dos Deputados elevou o percentual a ser transferido às províncias em 1936 para 36% (EATON, 2000).

Quadro 10 – Mudanças no federalismo fiscal – Governo Frondizi (mar.1962-jul.1963).

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1959, Lei 14.788	Adota um período de transição, ao fim do qual a participação das províncias na coparticipação deveria dobrar. 58% - Nação 36% - províncias 6% - Capital Federal

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

O prosseguimento da crise econômica e da insatisfação social levou à crise institucional: as Forças Armadas se articularam e promoveram o golpe de Estado, conhecido como “Revolução Argentina”. A oposição conservadora se descontentava particularmente de movimentações no plano político, que receberam o respaldo de Frondizi: a participação do peronismo nas eleições provinciais, o retorno dos sindicalistas ao controle da CGT e a restauração da CGE¹⁶⁶ (SCHNEIDER, 2004; FONSECA; LENZ, 2012).

Não obstante o resultado errático da estratégia de desenvolvimento adotada no governo Frondizi, algumas mudanças importantes – “pontos de não retorno” – foram estabelecidas na estrutura socioeconômica do país. O capital industrial estrangeiro converteu-se em um importante ator econômico, formando oligopólios. As empresas de capital estrangeiro foram capazes de “reestruturar a seu favor as relações de predomínio tanto no

¹⁶⁶ Para se contraporem ao retorno da CGE, entidades anti-peronistas (SRA, UIA, CAC, etc.) formaram a *Acción Coordinadora de las Institucionales Empresariales Libres* (ACIEL). A existência de entidades concorrentes (peronistas e antiperonistas) permaneceria até a década de 70 (SCHNEIDER, 2004).

interior do setor quanto na economia em seu conjunto.”¹⁶⁷ (PORTANTIERO, 1977, p.536. Tradução nossa). O empresariado nacional e os grandes produtores rurais perderam sua posição de destaque, embora tenham conservado sua capacidade de exercer pressão, particularmente em períodos de crise. Essas alterações se refletiram também na distribuição da renda, em favor dos setores médios e médios-altos (PORTANTIERO, 1977).

A derrubada de Frondizi não implicou na instalação de um regime militar. O governo *de facto*, presidido por José María Guido¹⁶⁸, manteve-se no poder até as eleições marcadas para o ano seguinte. O governo provisório, mais uma vez, não enfrentaria os problemas econômicos do país, deixando para o governo eleito a tarefa de adotar medidas para combater a crise. Guido implementou uma política econômica de corte recessivo, que veio somente a agravar a crise econômica, o que levou à queda da arrecadação tributária. Vale mencionar ainda que seu governo desvalorizou o câmbio e reduziu as retenções sobre as exportações (FERRER, 2006).

Nesse período, em meio à retração da importância dos partidos políticos, outros atores assumiram centralidade na vida política argentina: em um extremo, encontrava-se o sindicalismo (alinhado com o peronismo), e, no polo oposto, as organizações empresariais e a tecnoburocracia. Vale mencionar ainda a divisão das Forças Armadas, com a oposição entre a Marinha e o Exército, que não concordavam sobre qual deveria ser o novo projeto para o país no contexto de consolidação do desenvolvimentismo (PORTANTIERO, 1977).

No final de 1963, foram realizadas novas eleições presidenciais, e o peronismo foi novamente proscrito. O pleito deu a vitória ao candidato radical Arturo Illia, pertencente à ala tradicional da UCR, que apoiava a proscricção do peronismo. O novo presidente pretendeu levar adiante um governo no marco da democracia liberal, com respeito às liberdades básicas dos indivíduos. No entanto, a Argentina atravessava um período de crise dos partidos, de modo que a sustentação da estratégia política adotada por Illia não se concretizaria, levando à sua derrubada em 1966 (PORTANTIERO, 1977).

Cumprir destacar que o governo Illia foi marcado por um desempenho econômico exitoso, no marco de um contexto internacional favorável às exportações argentinas. A partir de 1963, teve um início um ciclo virtuoso que combinava crescimento econômico, expansão da produção agropecuária, aumento da atividade industrial e do emprego na indústria, queda

¹⁶⁷ O texto em língua estrangeira é: “En efecto, durante ese periodo se colocaron las bases para la consolidación en la esfera de la producción de un nuevo actor social, el capital extranjero radicado en la industria, quien logrará reestructurar a su favor las relaciones de predominio tanto en el interior del sector cuanto en la economía en su conjunto.” (PORTANTIERO, 1977, p.536).

¹⁶⁸ Guido, civil, era o primeiro vice-presidente do Senado no momento do golpe.

no nível de desemprego e redução da desigualdade da renda, particularmente entre os assalariados¹⁶⁹ (PORTANTIERO, 1977).

Na esfera política, o governo Illia se caracterizou pela sua pouca habilidade do presidente em lidar com o quadro de polarização, o que levou à sua derrubada: no contexto do enfraquecimento da política de partidos, a oposição apresentava demandas que o governo não era capaz de processar sob o regime vigente. As questões tratadas como problemáticas pela oposição não o eram pelo governo: o possível retorno do peronismo, a suposta ameaça comunista, o fortalecimento político dos sindicatos e a incapacidade percebida do governo na gestão da economia e dos assuntos externos¹⁷⁰ foram tomados como indícios da “crise de autoridade”. O golpe de Estado foi justificado pela necessidade de imposição de uma nova ordem, que permitisse a racionalização do Estado e o aumento da eficácia do sistema econômico, no contexto do modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado desde 1959 (PORTANTIERO, 1977; SMULOVITZ, 1993).

A debilidade política do governo Illia se expressou também na condução da política tributária. Logo após sua posse, o presidente defendeu publicamente a necessidade de aprovação de uma reforma, necessária ao ordenamento das finanças públicas. Na sua avaliação, ele havia recebido dos governos antecessores um “sistema impositivo deficiente” e um legado de “distorções provocadas por uma inadequada aplicação do gasto público”. Para reverter esse quadro, fazia-se necessária a aprovação de uma reforma voltada para o fortalecimento da administração impositiva e para o combate da evasão tributária¹⁷¹ (ILLIA, 1963, p.18. Tradução nossa). Sua proposta, porém, encontrou resistência no Congresso,

¹⁶⁹ As explicações para o êxito econômico são divergentes: por um lado, Portantiero argumenta que o contexto internacional favorável às exportações agropecuárias permitiu a expansão econômica, a despeito da inabilidade de Illia na gestão econômica. Para ele, o governo não tratou de frear ou de impulsionar as tendências observadas (PORTANTIERO, 1977). Vale mencionar que o setor agropecuário, que sofria um extenso processo de modernização e mecanização da produção, era visto como necessário tanto ao abastecimento doméstico como à geração das divisas necessárias à sustentação do processo de industrialização (LÁZZARO, 2003). Por outro lado, García Vázquez sustenta que Illia adotou uma série de medidas desde que assumiu o governo, ainda em um contexto de recessão: estímulo ao crédito – inclusive para o pagamento de impostos em atraso, o que permitiu o aumento da arrecadação –; supervisão da atividade bancária; saneamento das contas públicas; política monetária ativa, com adoção de uma política de minidesvalorizações cambiais (*‘crawling peg’*), que pretendiam manter fixo o câmbio real (GARCÍA VÁZQUEZ, 1994).

¹⁷⁰ Durante o governo Illia, houve um episódio de confronto com as tropas chilenas, que haviam invadido uma propriedade rural em Santa Cruz (SMULOVITZ, 1993).

¹⁷¹ “El sector público ha sido actor constante de perturbación en el proceso económico nacional, ya sea por la aplicación de un sistema impositivo deficiente o por las distorsiones provocadas por una inadecuada aplicación del gasto público. Pondremos orden en las finanzas del país y para ello se procederá a la inmediata revisión del régimen de impuestos que ha entrado en deterioro. Se han de ordenar los entes administrativos de percepción con vistas a evitar la evasión fiscal y posibilitar la baja de las cargas que gravitan en la actualidad sobre los contribuyentes de buen cumplimiento.” (ILLIA, 1963, p.18).

articulada pelas bancadas do peronismo, da UCR Intransigente e de outros partidos menores (TCACH, 2006).

O presidente também enfrentou dificuldades nas negociações em torno das leis de coparticipação. Em reunião entre o presidente e governadores do interior (Catamarca, La Rioja, Salta, Tucumán, dentre outras), os líderes provinciais novamente demandaram a distribuição equitativa dos recursos compartilhados entre a Nação e as províncias. Com a resistência do governo central, chegou-se a um acordo segundo o qual 46% dos recursos coparticipáveis seriam transferidos às províncias e à Capital Federal (EATON, 2000).

Quadro 11 – Mudanças no federalismo fiscal – Illia (jul.1963-jun.1966).

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1964, lei 14.463	Aumento da participação das províncias na coparticipação. 54% - Nação 40% - províncias 6% - Capital Federal

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Em 1966, Illia foi derrubado por um golpe de Estado, conhecido como “Revolução Argentina”¹⁷². O golpe foi articulado pelos mesmos setores das Forças Armadas que haviam derrubado Frondizi. Ao contrário do anterior, porém, o golpe de 1966 não possuía um caráter transitório, pretendendo organizar uma nova ordem, de cima para baixo, que superasse a organização partidária da vida política argentina. De início, o golpe foi apoiado pelos sindicatos (peronistas) e pelos grandes produtores rurais. Esse apoio, porém, logo seria revertido, em razão das políticas que viriam a ser adotadas (PORTANTIERO, 1977).

O primeiro presidente do período, Onganía, pretendia implementar a etapa final de superação do modelo agroexportador, a ser suplantado pela industrialização¹⁷³. As empresas estatais e, sobretudo, as empresas de capital estrangeiro assumiram papel protagônico na promoção do investimento produtivo nessa nova etapa. O setor financeiro também assumiu centralidade, favorecido pelas elevadas taxas de juros praticadas. O empresariado nacional e

¹⁷² Os presidentes *de facto* no período foram: Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Levingston (1970-1971) e Alejandro Lanusse (1971-1973).

¹⁷³ A transição para a formação de um país industrializado era apresentada a partir do percurso de três etapas: (i) o *tempo econômico*, voltado para o desenvolvimento dos setores modernos da indústria; (ii) o *tempo social*, fase na qual seria redistribuída a riqueza acumulada no período anterior; e (iii) o *tempo político*, etapa na qual a maturidade do processo de desenvolvimento permitiria a abertura política. Interessante notar que a industrialização não é tratada no período como um processo, mas como o estágio final do desenvolvimento (PORTANTIERO, 1977).

os produtores agropecuários, por sua vez, ocupavam um papel marginal (PORTANTIERO, 1977; FERRER, 2006).

Alberto Krieger Vasena, Ministro da Economia do governo Onganía, lançou as bases que acreditava ser necessárias para a consecução da industrialização. O controle da inflação era considerado fundamental para estimular o investimento privado. A estratégia de combate à inflação se baseou em uma política de rendas, na qual o controle dos salários e o aumento das retenções às exportações de bens agropecuários ocupavam lugar central. Com a suspensão dos convênios coletivos de trabalho, restringiu-se o poder dos sindicatos. Já o aumento das retenções às exportações acompanhavam as desvalorizações cambiais, permitindo ao governo nacional arrecadar os recursos necessários à realização de obras em infraestrutura e à expansão do crédito ao setor privado. As retenções, ademais, contribuía para o controle dos preços dos gêneros alimentícios no mercado doméstico (PORTANTIERO, 1977; FERRER, 2006).

Krieger Vasena também levou adiante uma política fiscal austera, que implicou no aumento dos impostos e dos encargos sociais. A reorganização das empresas estatais fez parte do esforço de saneamento fiscal, o que permitiu, mais tarde, o aumento dos investimentos públicos. Essa expansão, porém, foi modesta, somente retornando o nível de investimento público durante governo Frondizi (FERRER, 2006). Não foi adotada, porém, uma ampla reforma tributária, como ocorria no Brasil na mesma época, que dotasse o sistema tributário de racionalidade econômica e de funcionalidade ao projeto de industrialização.

Em 1967, o governo *de facto* aprovou novas regras de repartição de receitas com as províncias, sob a égide de um acordo com o FMI. Com o fechamento do Congresso, o poder de pressão dos governadores provinciais havia se reduzido sensivelmente. Nesse contexto, foi aprovada uma reforma que reduzia a parcela de recursos transferidos para as províncias, passando 40% para 35,6% dos tributos coparticipáveis. Também se reduziu a participação da Capital Federal na partilha de impostos sujeito à coparticipação de impostos (EATON, 2000).

Quadro 12 – Mudanças no federalismo fiscal – Onganía (jun.1966-jun.1970).

Data da mudança	Natureza da mudança
1967	Redução da participação das províncias e da capital federal na coparticipação 59% - Nação 41% - províncias
1968	Redução ainda mais ampla da participação da Capital Federal na coparticipação

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Durante o governo Onganía, capitais de curto prazo afluíram para o país. No entanto, eram escassos os investimentos produtivos de longo prazo, o que minou a sustentação do modelo de industrialização do regime militar. Em 1969, o país passou a enfrentar problemas no balanço de pagamentos, em razão da queda das exportações (sobretudo de carne bovina) e aumento das importações, em um contexto de taxa de câmbio pouco flexível. Como resultado, houve fuga de capitais. À desvalorização do peso, seguiu-se um novo avanço da inflação (FERRER, 2006).

Na esfera política, emergia uma fase caracterizada pela violência e pela atuação de grupos guerrilheiros. Dentre estes grupos, merece destaque a atuação dos *Montoneros*, de filiação peronista, cuja primeira ação pública foi o sequestro e assassinato do ex-presidente Aramburu, em 1970. Um ano antes desse episódio, havia ocorrido uma revolta popular, conhecida como *Cordobazo*, organizada por trabalhadores e estudantes universitários na cidade de Córdoba, à qual se seguiram protestos por todo o país (FERRER, 2006).

As tensões políticas e sociais levaram à queda de Onganía, substituído em 1970 por Levingston. O novo presidente buscou dar continuidade ao modelo de desenvolvimento vigente. Com o objetivo de conter a inflação associada à desvalorização cambial, o governo reduziu os tributos incidentes sobre as importações e elevou as retenções às exportações. Os preços, porém, mantiveram-se em elevação, em um contexto marcado pela queda das exportações, do investimento e do consumo privados (FERRER, 2006).

Levingston escolheu Aldo Ferrer para ocupar o posto de Ministro da Economia. A partir de então, buscou-se implementar uma estratégia de desenvolvimento de corte nacionalista, que promovesse a *argentinizacão* da economia e do processo de industrialização. Trata-se de uma tentativa de reverter a estratégia de desenvolvimento-associado, mas sem a pretensão de construir uma modalidade de capitalismo de Estado. Seu objetivo, mais modesto, era tornar o empresariado nacional o ator-chave no processo de industrialização, a partir da concessão de incentivos pelo Estado, como os investimentos em infraestrutura e o crédito para o setor privado nacional – impulsionados pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento – e a política de “compre nacional” pelas instituições públicas (PORTANTIERO, 1977; FERRER, 2006). Interessante notar que Levingston-Ferrer pretendiam elevar o ritmo do crescimento econômico, a partir do aumento dos investimentos, mas não propuseram uma reforma tributária que viabilizasse a arrecadação necessária à sustentação dessa empreitada. O governo pretendia financiar os projetos a partir da captação de créditos no exterior.

Embora Levingston-Ferrer pretendessem gerar um consenso entre os atores sociais¹⁷⁴ em torno da nova estratégia, não houve qualquer tentativa de retorno à democracia e à política partidária. Os protestos sociais e a violência se mantiveram presentes, mais importante, registrou-se a aproximação entre Perón e o radicalismo. Como resultado dessa aproximação, formou-se uma associação denominada “*La Hora del Pueblo*” – que contava ainda com a participação de outros partidos menores –, a qual demandava o fim da ditadura militar (PORTANTIERO, 1977).

Em 1971, Levingston foi substituído por Lanusse. O novo presidente pretendia articular a abertura política, no marco do chamado “Grande Acordo Nacional”, que objetivava garantir uma transição segura. Os partidos políticos retornavam à cena política nacional, inclusive com a participação do peronismo (PORTANTIERO, 1977).

Cabe salientar que as estratégias de desenvolvimento econômico passaram a ocupar o plano secundário nas preocupações do governo, perdendo terreno para a ênfase posta na articulação política. Em meio ao prosseguimento da crise econômica, o governo adotou medidas pontuais, com destaque para o fim da política de rendas introduzida pelo governo Onganía (PORTANTIERO, 1977).

O avanço da inflação corroía a arrecadação tributária e, por conseguinte, o montante de recursos disponíveis para o sistema de coparticipação com as províncias. Como forma de compensar as perdas das províncias, o governo recorreu aos Aportes do Tesouro Nacional (ATNs), transferências discricionárias de recursos previstas na Constituição de 1853. No texto constitucional, previa-se que as ATNs seriam utilizadas em socorro a províncias com dificuldades financeiras. Elas foram empregadas, porém, de modo discricionário pelo governo militar (BONVECCHI; LODOLA, 2009).

Pouco antes das eleições, Lanusse assinou um decreto-lei que estabelecia um novo regime de coparticipação, que aumentava a transferência dos recursos a favor das províncias¹⁷⁵. O percentual destinado à Nação e às províncias foi o mesmo: 48,5%. Os demais 3% seriam destinados ao Fundo Regional de Desenvolvimento¹⁷⁶ (SAIEGH; TOMMASI

¹⁷⁴ Nesse período, foram restabelecidas as negociações com os sindicatos no âmbito dos convênios coletivos de salário (FERRER, 2006).

¹⁷⁵ O governo Lanusse foi o único governo autoritário a promover a descentralização dos recursos tributários. Com a vitória praticamente certa do peronismo nas eleições presidenciais, o governo militar pretendia dotar os líderes provinciais conservadores dos recursos necessários para fazer frente à força de Perón (TOMMASI, SAIEGH, 1998; EATON, 2000).

¹⁷⁶ A alocação dos recursos destinados a esse fundo era definida pelo governo nacional (TOMMASI; SAIEGH, 1998).

1998). Definia-se, pela primeira vez, uma norma única para regulamentação do sistema de coparticipação, com vigência por dez anos. Eram estabelecidos, com clareza, os impostos de competência exclusiva da Nação: sobre a propriedade imobiliária, exercício de atividades lucrativas, transmissão gratuita de bens, automotores e atos, contratos e operações onerosas. Também se estabelecia formalmente, de forma inédita, critérios para a repartição secundária, isto é, para a distribuição de recursos *entre* as províncias¹⁷⁷ (PORTO, 2003; CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

Quadro 13 – Mudanças no federalismo fiscal – Lanusse (fev.1971-maio 1973).

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1973, Lei 20.221	Aumento da participação das províncias e amplia o rol de tributos sujeitos à coparticipação 48,5% - Nação 48,5% - províncias 1,8% - capital federal

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Lanusse promoveu a abertura política, convocando eleições presidenciais para 1973, nas quais a candidatura de Perón estava proscria. O peronismo, porém, concorreu nas eleições, apresentando Cámpora como candidato, o qual se elegeu presidente. O peronismo retornava ao poder com a difícil tarefa de estabilizar o país, a fim de “erradicar a violência que vinha assassinando, indistintamente, sindicalistas, empresários, militares e intelectuais e montando ataques a instalações militares que constituíam uma ameaça maior à segurança nacional.” (FERRER, 2006, p.201).

3.5 O terceiro governo peronista: instabilidade política, crise econômica e um ensaio de reforma

Em 1973, mesmo ano em que Cámpora foi eleito, Perón manifestou seu desejo em retornar à Argentina. Cámpora optou por renunciar ao cargo, o que levou à convocação de novas eleições presidenciais, nas quais Perón foi eleito, tendo sua esposa, María Estela Martínez de Perón (conhecida como Isabelita), como vice. Seu retorno se deu no contexto de

¹⁷⁷ Essa norma estabelecia formalmente, de forma inédita, critérios para a repartição secundária, isto é, para a distribuição de recursos *entre* as províncias. A repartição das receitas seguia como critérios principais o tamanho da população e a diferença do desenvolvimento entre as províncias (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

uma profunda polarização política, inclusive no seio do próprio peronismo. Enfermo, Perón não conseguiria reunir em torno da sua liderança as facções em disputa.

Logo após sua posse, Perón anunciou o Plano Trienal para Reconstrução e Libertação Nacional. O plano pretendia elevar a participação da renda do trabalhador no PIB, a partir de uma combinação de aumento de salários, expansão do emprego na administração pública, controles de preços e do câmbio, que se manteve supervalorizado. Mesmo com a limitação das exportações de *commodities* ocasionada pelo câmbio desfavorável, elevaram-se as alíquotas das retenções (FERRER, 2006).

O governo instituiu uma série de leis para promoção da estratégia de industrialização por substituição de importações orientada pelo Estado: as leis de promoção industrial, que concediam subsídios e isenções tributárias a projetos prioritários pelo governo¹⁷⁸ – considerados de “interesse nacional” –; a lei de investimentos estrangeiros, voltada para a proteção da indústria nacional frente à concorrência estrangeira; e as leis de reforma do sistema financeiro, que implicaram na nacionalização dos depósitos bancários (GAGGERO; GRASSO, 2005).

No marco da estratégia de industrialização, Perón aprovou uma ampla reforma tributária. De fato, há cerca de vinte anos já vinha sendo apontada, pelos diferentes governos e por estudos técnicos, a necessidade de se reformar o sistema tributário do país (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000). Suas principais disposições datavam da época em ainda se iniciava a transição de uma economia agroexportadora para uma economia industrializada. Os sucessivos golpes de Estado e a debilidade na sustentação dos governos anteriores, porém, haviam inviabilizado a construção de um entendimento em torno de uma eventual reforma tributária. Com o retorno de Perón, liderança aglutinadora dos diversos setores em disputa (pelo menos no âmbito do peronismo), criavam-se as condições necessárias para a aprovação da reforma impositiva.

A reforma introduziu importantes modificações na estrutura tributária: o antigo ‘imposto de renda’ (*impuesto a los réditos*) e o ‘imposto sobre a renda eventual’ (*ganancias eventuales*) foram unificados, sendo estabelecido o novo ‘imposto de renda’ (*impuesto a las ganancias*). Os ganhos de capital passaram a se sujeitar às alíquotas do novo imposto, superiores às vigentes anteriormente. As remessas de lucro ao exterior feitas pelas empresas estrangeiras também passaram a se sujeitar ao pagamento do imposto de renda. Os impostos sobre vendas e sobre atividades lucrativas foram substituídos pelo imposto sobre valor

¹⁷⁸ Os benefícios tributários se concentravam na isenção do pagamento do imposto sobre vendas e, posteriormente, do IVA (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

agregado (IVA), que eliminou os efeitos distocivos provocados pelos impostos em cascata vigentes até então. Vale mencionar que o IVA estava sujeito ao sistema de coparticipação. Os proprietários rurais passaram a pagar um imposto sobre a produtividade da terra¹⁷⁹ (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

O curto governo Perón foi marcado por uma profunda crise fiscal e inflacionária, ainda que o crescimento do PIB tenha se mantido positivo. Esta se aprofundou durante o governo de Isabelita Perón – que sucedeu seu esposo após sua morte, em 1974. Em seu terceiro governo, Perón pretendeu retomar as políticas nacionalistas e distributivas levadas a cabo em seus mandatos anteriores. O contexto econômico sob o qual operava, porém, era bastante diferente das décadas de 40 e 50. No plano internacional, registrava-se o avanço do processo de globalização financeira, a gênese do neoliberalismo e a primeira crise do petróleo, que levou ao fim do padrão dólar-ouro. No plano doméstico, não era mais possível promover uma política de transferência de renda do campo (agropecuária) para a cidade (indústria). Tampouco era possível elevar a participação estatal na provisão de serviços públicos, já quase em sua totalidade em mãos do Estado. O aumento do emprego no setor público acabou por contribuir para o agravamento do déficit fiscal (FERRER, 2006).

Não obstante a reforma tributária aprovada em 1973, a arrecadação era insuficiente para manter o equilíbrio das contas públicas. Em 1970, a arrecadação tributária era suficiente para cobrir 80,5% dos gastos públicos. Cinco anos mais tarde, a arrecadação financiava somente 25% dos gastos, chegando a apenas 15% em 1976. Nesse cenário, expandiu-se a emissão de moeda, o que levou à aceleração da inflação (FERRER, 2006).

Diante da queda da arrecadação tributária, Isabelita Perón apresentou ao Congresso, de maioria peronista, uma lei que retirava o IVA do rol de impostos sujeitos à coparticipação, sob a justificativa que o governo central requeria a elevação da sua receita em um contexto de crise econômica. Essa lei foi aprovada, mas os congressistas permitiram que os governos provinciais instituíssem impostos concorrentes em relação ao IVA, como forma de compensar suas perdas. Mesmo com maioria peronista em ambas as casas legislativas, Isabelita não pôde sobrepujar o poder dos governadores (EATON, 2000).

¹⁷⁹ Trata-se de “un impuesto sobre la productividad normal calculada de la tierra, con el propósito de incentivar la eficiencia. Es decir, dispuso gravar, no la real producción, sino la productividad normal de cada unidad, según fuera estimada por un organismo administrativo.” (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000, p.69).

Quadro 14 – Mudanças no federalismo fiscal – Juan Perón / Isabel Perón
(out. 1973-mar.1976)

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1973, Lei 20.633	Introdução do IVA, incluído na coparticipação.
1975, Lei 21.251	IVA retirado da coparticipação, mas com a permissão das províncias criarem impostos concorrentes.

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Em 1975, o Ministro da Economia Celestino Rodrigo lançou um plano de ajuste fiscal, conhecido como *Rodrigazo*. Dentre as medidas adotadas, encontravam-se enormes aumentos das tarifas dos serviços públicos e dos combustíveis, além da forte desvalorização cambial. Essas medidas redundaram na disparada da inflação, o que levou à articulação de uma greve pela CGT, a primeira convocada pela organização sindical contra um governo peronista. Em razão da pressão dos sindicatos, o governo determinou um expressivo reajuste salarial.

As medidas adotadas, além de agravarem o quadro de tensão social e política, levaram a economia à recessão. Nesse contexto, a crise tornou-se também institucional: em 1976, Isabelita sofreu um golpe de Estado, sendo instaurado um regime militar, autodenominado Processo de Reorganização Nacional¹⁸⁰. Pela primeira vez, os militares chegavam ao poder com objetivo de instituírem um regime autoritário permanente. Até então, as Forças Armadas haviam promovido golpes de Estado com o objetivo de governar o país temporariamente, até a convocação de novas eleições.

3.6 O Regime Militar: repressão, desindustrialização e colapso

Após sua ascensão ao poder, o governo militar – então sob a presidência de Videla – lançou um conjunto de medidas voltadas para a liberalização econômica, visando encerrar o período desenvolvimentista com ênfase na industrialização substitutiva de importações. Sua estratégia privilegiava os setores rentistas em detrimento do capital produtivo¹⁸¹. Mais que uma estratégia econômica, tratava-se de um projeto político: com a desindustrialização do

¹⁸⁰ Foram presidentes da Argentina durante a ditadura militar: Jorge Videla (1976-1981), Roberto Viola (1981), Leopoldo Galtieri (1981-1982) e Reynaldo Bignone (1982-1983).

¹⁸¹ Pela primeira vez, os militares chegavam ao poder abandonando a ideia, presente desde o primeiro governo Perón, que o desenvolvimento era condição necessária para se assegurar a segurança nacional. Essa fratura ideológica no seio da corporação militar já vinha se formando desde os governos militares anteriores, mas somente na década de 70 a defesa do liberalismo e da reversão do projeto de industrialização ganharia centralidade.

país, pretendia-se desarticular, em definitivo, o peronismo e os sindicatos, estreitamente associados entre si.

Os eixos centrais da estratégia de liberalização promovida pelo ministro da Economia José Martínez de Hoz foram: (i) diminuição do “tamanho” do Estado, através da redução dos quadros de funcionários públicos, da reprivatização de algumas empresas e do corte de gastos em alguns setores¹⁸²; (ii) liberalização financeira, que permitiu o financiamento do déficit público a partir da emissão de títulos públicos; (iii) estabelecimento de um regime de desvalorizações cambiais nominais predeterminadas, conhecida como “tabelinha” cambial¹⁸³, e fim dos controles de capital; (iv) forte desvalorização real dos salários; (v) aumento das tarifas dos serviços públicos; (vi) liberalização comercial, através da redução das tarifas incidentes sobre as importações¹⁸⁴, bem como da supressão de linhas de crédito e de subsídios à exportação de produtos manufaturados. Também foram reduzidas as retenções incidentes sobre as exportações de *commodities* (CANITROT, 1980).

A economia registrou acentuada desindustrialização, ocasionada pela liberalização comercial e pela supervalorização do câmbio. Os custos da reforma recaíram sobre a indústria nacional e os trabalhadores – que sofriam não somente com a perda de emprego e o arrocho salarial, como também a forte repressão política: o governo interveio na CGT, proibiu a associação em sindicatos e derogou o direito à greve, além de perseguir e executar milhares de opositores do regime, incluindo líderes sindicais. Os beneficiados, por sua vez, eram o setor financeiro – a liberalização financeira permitiu o afluxo de capitais especulativos e o aumento do endividamento –, a agroexportação¹⁸⁵ e o setor de serviços.

A balança comercial foi fortemente afetada pela estratégia adotada por Martínez de Hoz: as importações se elevaram mais que proporcionalmente às exportações, gerando o déficit comercial. Para compensá-lo, houve aumento do endividamento externo. De início (1976-1979), o afluxo de capital especulativo permitiu o acúmulo de reservas cambiais. Este acúmulo, porém, era ilusório: entre 1980-1983, sofrendo os efeitos do segundo choque do

¹⁸² O gasto público, entretanto, se elevou, em razão do aumento dos gastos com defesa e com o pagamento de juros da dívida (FERRER, 2006).

¹⁸³ A chamada tabelinha cambial, que entrou em vigência em 1978, estabelecia desvalorizações mensais da moeda, até se chegar a um patamar fixo em 1981. Essas desvalorizações, porém, não acompanharam o avanço da inflação, gerando supervalorização cambial e forte especulação financeira (FERRER, 2006).

¹⁸⁴ A tarifa de importação máxima foi fixada em 40%. Ademais, foram isentos do pagamento da tarifa de importação bens que não eram produzidos na Argentina, como máquinas e equipamentos (FERRER, 2006).

¹⁸⁵ Embora o setor agroexportador tenha se beneficiado da abertura comercial, a valorização cambial lhe foi prejudicial. No entanto, dada a afinidade ideológica entre a gestão Martínez de Hoz e os grandes produtores rurais, estes jamais se posicionaram contra o governo (CANITROT, 1980).

petróleo e do aumento das taxas de juros nos Estados Unidos, a fuga de capitais foi maciça¹⁸⁶ (FERRER, 2006).

Em 1980, o governo Roberto Viola decretou uma reforma tributária. Ainda que tenha sido adotada somente alguns anos após o início da liberalização econômica, a reforma tributária, lado a lado às mudanças nas tarifas incidentes sobre o comércio exterior, encontrava-se em consonância com a estratégia de transferência da renda da indústria e dos trabalhadores para os setores agroexportador e financeiro.

A reforma tributária mantinha algumas das alterações na base impositiva introduzida no governo peronista (destacadamente, a cobrança do IVA), mas redefinia seu impacto distributivo, o que acentuou o caráter regressivo da tributação. A incidência do IVA foi generalizada, sendo eliminadas as isenções voltadas para setores industriais específicos. Sua alíquota foi elevada a 20%, à exceção de medicamentos e alimentos, com alíquota de 5%. Para promover as exportações, a folha de pagamento foi desonerada, com a supressão de aportes patronais à seguridade social, além da eliminação de outros impostos de menor importância. Também foram adotadas diversas modificações sobre a cobrança do imposto de renda, voltando a vigor as alíquotas diferenciadas por nível de rendimentos. Além disso, o imposto sobre rendas eventuais foi reimplantado (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000). Foi eliminado também o imposto sobre a herança¹⁸⁷ (GAGGERO, 2006).

Com a supressão dos aportes patronais, o tesouro nacional deveria financiar a seguridade social. Os custos desse financiamento, porém, foram repassados às províncias: o montante equivalente aos aportes foi deduzido dos recursos coparticipáveis. Esta “pré-coparticipação”, embora não modificasse o percentual de recursos transferidos às províncias, reduziu o valor absoluto das transferências, o que reforçou a centralização das relações federativas fiscais. Após essa modificação, a participação das províncias na distribuição de impostos sujeitos à coparticipação, tal como estipulado pela lei de 1973, caiu para 29% do total (EATON, 2000).

Pelo lado dos gastos, as províncias também tiveram que arcar com a descentralização da gestão de determinados serviços de saúde e da educação primária, mesmo tendo ocorrido uma queda no montante de recursos para elas transferidos, o que afetou fortemente seu equilíbrio orçamentário. Dessa forma, o governo Videla tornava as províncias dependentes de transferências discricionárias do governo nacional, reduzindo o poder de negociação dos

¹⁸⁶ Ferrer destaca que a fuga de capitais, originada por fatores exógenos, agravou-se em função da decisão do governo de retirar a garantia oficial aos depósitos no sistema bancário (FERRER, 2006).

¹⁸⁷ Nenhum dos governos posteriores a 1983 decidiu pelo retorno do imposto sobre heranças.

governadores. Cabe mencionar ainda que, em 1981, o governo determinou a exclusão da Cidade de Buenos Aires de regime de coparticipação, sob a justificativa que esta possuía uma elevada arrecadação tributária própria (EATON, 2000).

Quadro 15 – Mudanças no federalismo fiscal – Videla / Viola (mar.1976-dez.1981)

Data da mudança	Natureza da mudança
1980	“Pré-coparticipação” para financiamento da seguridade social. Redução da participação das províncias em 29%.
1981	Supressão da participação da capital federal no regime de coparticipação.

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Ao contrário da reforma promovida pelos militares brasileiros quatorze anos antes, a reforma tributária argentina não levou ao aumento da arrecadação ou da sua capacidade extrativa. A centralização da arrecadação tampouco se justificava pela necessidade de orientar processo de desenvolvimento. Para os militares brasileiros, a arrecadação tributária apresentava-se como uma fonte de receita necessária não somente à sustentação dos seus gastos, como também do investimento público e do direcionamento do investimento privado (por meio de renúncias tributárias). A atração de financiamento externo ganhou centralidade somente no contexto de liquidez internacional existente na década de 70.

Na Argentina, as descontinuidades em torno da estratégia econômica inviabilizaram a emergência de um debate em torno da compatibilidade entre a política tributária e o modelo de desenvolvimento. Os militares argentinos jamais colocaram a arrecadação tributária como cerne da sua estratégia econômica. Adicionalmente, eles renegavam o passado desenvolvimentista e a necessidade de orientação do investimento produtivo em prol da industrialização. Na sua concepção, a captação de poupança externa e a promoção da agroexportação seriam suficientes para sustentar o modelo de crescimento econômico que excluía, deliberadamente, os trabalhadores e a indústria nacional. Nesse sentido, a reforma tributária não cumpria o papel funcional a um modelo de desenvolvimento específico, mas somente contribuía para a desindustrialização e o desmonte do legado desenvolvimentista. A arrecadação, assim, serviria somente para financiar os gastos correntes do governo.

Os militares, porém, não foram capazes de cobrir seus gastos no bojo da crise desencadeada pelo segundo choque do petróleo (1979). Diante de uma conjuntura de expansão dos juros no mercado internacional, o país passou a registrar níveis crescentes de endividamento e significativos déficits fiscais. O desequilíbrio das contas públicas se agravou ainda com a estratégia econômica introduzida pelos governos Viola e Galtieri diante da crise

internacional, entre 1981 e 1983, quando foram promovidas fortes desvalorizações cambiais e a estatização da dívida privada externa, em favor das grandes empresas (GAGGERO; GRASSO, 2005). Em 1984, em meio à crise da dívida, os aportes patronais sobre a folha de pagamentos foram restabelecidos (BENEGAS LYNCH; DANIA, 2000).

A crise econômica, a aceleração da inflação e o aumento do desemprego contribuía para o descontentamento popular, no marco de uma política repressiva que promoveu graves atentados contra os direitos humanos. Nesse contexto, o presidente Galtieri empreendeu uma guerra contra a Grã-Bretanha pela posse do arquipélago das Malvinas (ou Falkland para os britânicos), no Atlântico Sul. Enquanto a propaganda oficial exaltava a inexistente vantagem argentina na guerra, a população se entusiasmava em apoio ao governo. Tão logo ficou clara a derrota frente à Grã-Bretanha, porém, o colapso do regime militar se tornou patente (FERRER, 2006).

O novo governo, a ser eleito democraticamente em 1983, deveria lidar com o duplo legado de reconstrução política e econômica. Na esfera produtiva, porém, parte desse legado era de difícil reversão: a hiperinflação e a desindustrialização seriam características presentes na conjuntura econômica do país durante toda a década de 80.

3.7 O governo Alfonsín: transição política, crise econômica e impasse federativo

Raúl Alfonsín, da UCR, chegou à presidência de 1983, após ter derrotado o candidato peronista Ítalo Luder nas urnas. Durante a campanha eleitoral, defendeu a Constituição, os direitos humanos e a necessidade de recuperação da coesão nacional, em flagrante oposição à ditadura militar derrocada.

Apesar da importância de sua gestão na construção da democracia argentina, o governo Alfonsín não foi capaz de lidar com os graves problemas econômicos herdados do período predecessor. Recessão, endividamento insustentável, avanço da inflação e do desemprego e reduzida capacidade de arrecadação tributária eram problemas com os quais o presidente deveria lidar desde o início do seu mandato. Além disso, a CGT convocou greves gerais durante todo o seu governo. Os planos de estabilização adotados – o Plano Austral¹⁸⁸ e

¹⁸⁸ O Plano Austral tinha como medidas centrais: “a) congelamento de preços, salários, câmbio e tarifas públicas; b) ajuste das contas fiscais e renegociação dos compromissos da dívida externa; c) reforma monetária”

o Plano Primavera¹⁸⁹ –, de caráter heterodoxo, não geraram os resultados esperados.

No que diz respeito à política tributária, os planos adotados introduziram somente medidas pontuais: os aportes patronais à seguridade social foram reintroduzidos. Ademais, foram adotadas modificações nas tarifas de importação, em favor da proteção de indústria nacional. O Plano Primavera, em particular, previa a concessão de benefícios tributários – redução do IVA – às empresas que aderissem ao congelamento de preços proposto pelo governo. Ademais, previa-se a criação de um imposto sobre terras improdutivas (GONZÁLEZ, 1986).

Essas modificações, porém, desagradaram as associações representativas do empresariado industrial e dos produtores rurais. A UIA argumentava que o efeito positivo gerado pelas modificações nas tarifas sobre o comércio exterior era anulado pelo câmbio valorizado, que incentivava as importações. Também criticava as altas taxas de juros. Demandava ainda o fim do congelamento de preços e a introdução de incentivos à exportação de bens manufaturados. A SRA, por sua vez, resistia à introdução do imposto sobre terras improdutivas (GONZÁLEZ, 1986). Outra organização de produtores rurais, a *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA), demandava a unificação das taxas de câmbio e sua desvalorização (MASI RIUS, 2013).

Com o fracasso do Plano Primavera, o governo optou por unificar o câmbio – congelando-o em seguida – e elevar as retenções incidentes sobre bens agropecuários e industrializados. Também anunciou um pacote impositivo que incluía a suspensão de diversos incentivos à produção industrial, incluindo a elevação do imposto sobre divisas e o fim de subsídios e reembolsos, com o objetivo de elevar os ingressos tributários (MASI RIUS, 2013). Mais uma vez, as medidas adotadas desagradaram às entidades representativas do empresariado industrial e dos produtores rurais.

Alfonsín enfrentou a resistência de atores socioeconômicos, mas também de atores políticos. O peronismo fazia valer seu poder de barganha na figura dos governadores provinciais. A maior parte dos governadores pertencia ao Partido Justicialista (PJ). Esses

(FRENKEL; FANELLI, 1987, p.18). Foi introduzida uma nova moeda, o austral, que correspondia ao corte de três zeros no valor de face do peso.

¹⁸⁹ O Plano Primavera previa “el incremento de las tarifas de los servicios públicos, el establecimiento de un acuerdo con las grandes empresas formadoras de precios y un incremento de los salarios en la administración pública del orden del 25%. Asimismo, se establecía una devaluación mediante una reforma del mercado cambiario basada en un tipo de cambio comercial, al tiempo que se implementaba un tipo de cambio libre para las transferencias financieras y la importación de bienes y servicios. Finalmente, se liberaba la tasa de interés interna, impulsado por el endeudamiento a corto plazo del sector público. El Gobierno, por su parte, se comprometía a reducir el gasto público y a abastecer de dólares al mercado financiero.” (FAIR, 2010, p.35)

fatores dificultavam a formação de um consenso em torno da estabilização econômica – que implica, necessariamente, na repartição de custos e benefícios – e, por conseguinte, também obstaculizava as discussões em torno de questões tributárias.

Cumprir fazer uma breve comparação com o caso brasileiro: no Brasil, a convocação de uma Assembleia Constituinte permitiu a construção de uma nova trajetória institucional, inclusive no que tange à tributação. Em um contexto de fortalecimento dos governadores estaduais *vis-à-vis* o presidente, os interesses regionais em matéria tributária se cristalizaram no texto constitucional, gerando uma dependência de trajetória (*path dependence*) que produz efeitos até os dias de hoje: os anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988 foram marcados pela impossibilidade de formação de um consenso em torno de uma ampla reforma tributária, tal como discutido no Capítulo 2.

Na Argentina, em contraposição, a redemocratização não implicou na convocação de uma Assembleia Constituinte, mas no resgate da Constituição de 1853 e no restabelecimento do Parlamento. Nesse contexto, a força dos governadores frente o presidente não produziu efeitos semelhantes aos observados no caso brasileiro. O federalismo fiscal argentino se caracterizou pela paralisia, isto é, pelo não-estabelecimento de um novo arcabouço institucional em torno da repartição das receitas tributárias.

Já em 1983, logo após a posse de Alfonsín, os governadores provinciais pressionavam o governo para que fosse aprovada uma nova lei de coparticipação, que permitisse a maior participação das províncias no total de recursos sujeitos à transferência. Vale mencionar que no derradeiro dia do governo militar, foi aprovada a prorrogação, por mais um ano, da lei de coparticipação de 1973, vigendo até o final de 1984. Esperava-se, assim, que o novo formato dessas leis fosse definido ainda nos primeiros meses do novo governo (EATON, 2000).

Esse consenso, porém, não foi alcançado nos primeiros anos do governo radical. Na ausência de novas leis de coparticipação, o governo nacional passou a negociar a distribuição de recursos bilateralmente com os governadores – com particular ênfase para a transferência de ATNs –, sem intermediação do Congresso. Em outras palavras, as negociações ocorriam em arenas informais e em bases *ad hoc* (EATON, 2000; TOMMASI et al., 2001; MELO, 2005).

No final de 1987, finalmente foi aprovado um novo regime de coparticipação, que estabelecia o compartilhamento do imposto sobre a gasolina, além do percentual das transferências para as províncias (MELO, 2005). A Lei 23.548, também de caráter transitório (vigente, entretanto, até os dias atuais), determinava o aumento da participação das províncias nas receitas coparticipáveis (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004). A fatia das províncias

chegou ao nível máximo histórico de 56,7%. Esse percentual foi calculado com base na parcela a ser destinadas às províncias, de acordo com a lei de 1973, somada aos custos da gestão dos serviços descentralizados durante o regime militar (EATON, 2000). Ao contrário da norma anterior, porém, a lei de 1987 não incluía critérios bem definidos para a repartição secundária das receitas, baseando a distribuição dos recursos entre as províncias na repartição existente entre 1985 e 1987, quando *não* vigia uma norma formal de coparticipação, e sim acordos informais (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

Atendendo à demanda dos governadores em relação à grave crise fiscal que assolava as províncias, o governo federal nacionalizou os sistemas de pensão provinciais. Em contrapartida, estabeleceu uma “pré-coparticipação” correspondente a 15% dos impostos extraídos (EATON, 2000).

Quadro 16 – Mudanças no federalismo fiscal – Alfonsín (dez.1983-jul.1989)

Data da mudança / Lei	Natureza da mudança
1988, Lei 23.548	Inclusão do imposto sobre a gasolina no rol de tributos compartilhados. Aumento da participação das províncias na coparticipação. 42,3% - Nação 56,7% - províncias

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Na ausência de uma reforma que permitisse a elevação da capacidade de extração tributária, porém, o novo arranjo de compartilhamento de receitas se mantinha aquém das necessidades de financiamento da Nação e das províncias. O imposto inflacionário, em particular, contribuía para a corrosão das finanças públicas. Em 1989, em meio à crise econômica – que combinava hiperinflação¹⁹⁰, recessão e níveis insustentáveis de endividamento – o peronista Carlos Menem elegeu-se presidente. Sua plataforma eleitoral defendia fortes aumentos salariais (*‘salariazó’*) e uma “revolução produtiva” (FERRER, 2006). Debilitado, Alfonsín optou por adiantar a posse do presidente eleito.

3.8 A agenda neoliberal nos governos Menem e De la Rúa: da simplificação à “improvisação” tributária

¹⁹⁰ No contexto da hiperinflação, o governo recorreu à emissão de moeda, que alimentava ainda mais a aceleração dos preços.

Contrariando as expectativas iniciais, logo que chegou ao poder, Menem adotou uma agenda neoliberal, centrada nas privatizações, abertura comercial e desregulamentação financeira. Em 1991, após tentativas malsucedidas de controlar a inflação, nomeou Domingo Cavallo para o posto de Ministro da Economia. Cavallo implementou o Plano de Conversibilidade (*Plan de Convertibilidad*), que estabeleceu a paridade cambial fixa entre o peso (adotado em substituição ao austral) e o dólar.

O plano foi bem-sucedido no controle da inflação, mas, em combinação com as políticas de corte neoliberal adotadas, levou a um processo de desindustrialização no país. Esse processo havia se iniciado ainda na década de 70, durante o regime militar, e foi aprofundado ao longo da década de 90. A indústria nacional perdeu os incentivos fiscais que recebia do governo central e passou a concorrer com os produtos importados que afluíam em consequência da abertura comercial e da sobrevalorização cambial. As privatizações contribuíram ainda para a mudança do perfil da produção no país, que passava para mãos estrangeiras. O crescimento econômico passou a se pautar – de modo ainda mais acentuado que no Brasil – pela captação de poupança externa, o que fez aumentar o endividamento público.

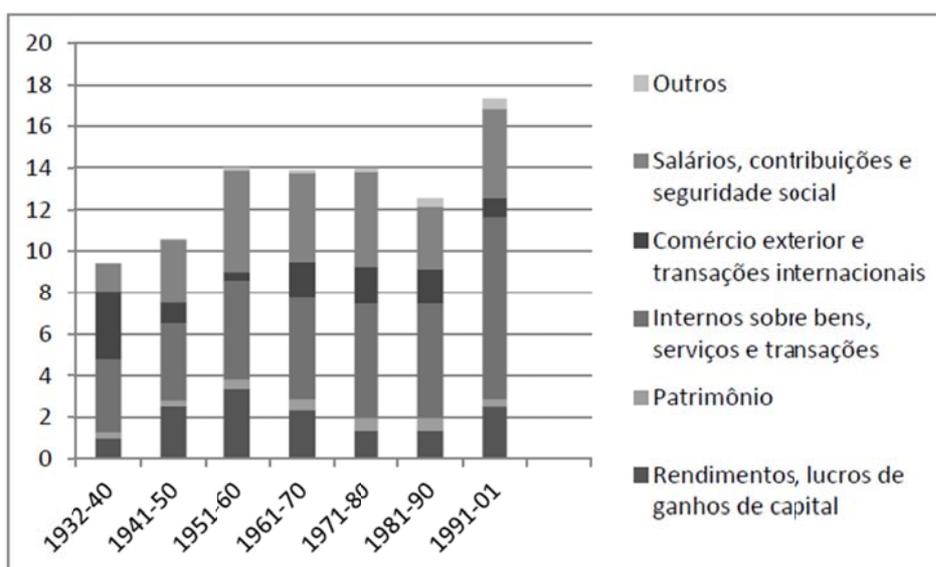
As políticas neoliberais implementadas incluíram ainda a reforma tributária, voltada para a simplificação e ampliação da arrecadação. De fato, a coleta de impostos já havia se expandido em decorrência da estabilização dos preços e do fim do imposto inflacionário. Mesmo assim, o governo Menem adotou uma reforma impositiva, que teve entre suas medidas centrais: (i) a ampliação da base tributável do IVA, que passava a incidir de modo uniforme sobre quase todas as mercadorias e serviços; (ii) a redução das alíquotas do imposto de renda; (iii) a eliminação das retenções às exportações, em convergência com a abertura comercial, que havia reduzido as tarifas sobre as importações; (iv) a eliminação de impostos menores; (v) a modificação do imposto sobre os combustíveis, no bojo da desregulamentação do setor. Essa seria a primeira dentre as várias medidas voltadas para a eliminação de fundos de alocação setorial (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2003; CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007).

Pouco depois da aprovação da reforma, o governo optou por rever a redução de alíquotas, definindo reajustes sobre as alíquotas do IVA (que chegou a 18%) e do imposto de renda. Como resultado, “entre 1991 e 1992 os recursos tributários nacionais cresceram 64%,”

enquanto a arrecadação do IVA cresceu 160% e do imposto de renda quadruplicou.”¹⁹¹ (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003, p.32. Tradução nossa). Conforme a arrecadação tributária passava a depender da coleta do IVA e do imposto de renda¹⁹², o governo eliminava impostos menores, com o intuito de simplificar a estrutura impositiva. Cumpre observar que, a despeito do aumento da coleta do imposto de renda, o avanço da arrecadação do IVA tornou a estrutura tributária mais regressiva. Essa característica era reforçada ainda pela coleta inexpressiva do imposto sobre o patrimônio e do recém-implantado imposto sobre bens pessoais (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003).

Os impactos das mudanças promovidas pelo governo Menem na estrutura tributária podem ser observados nos gráficos a seguir:

Gráfico 8 – Arrecadação nacional por tipo de tributo, por década (% PIB) – 1932-2001



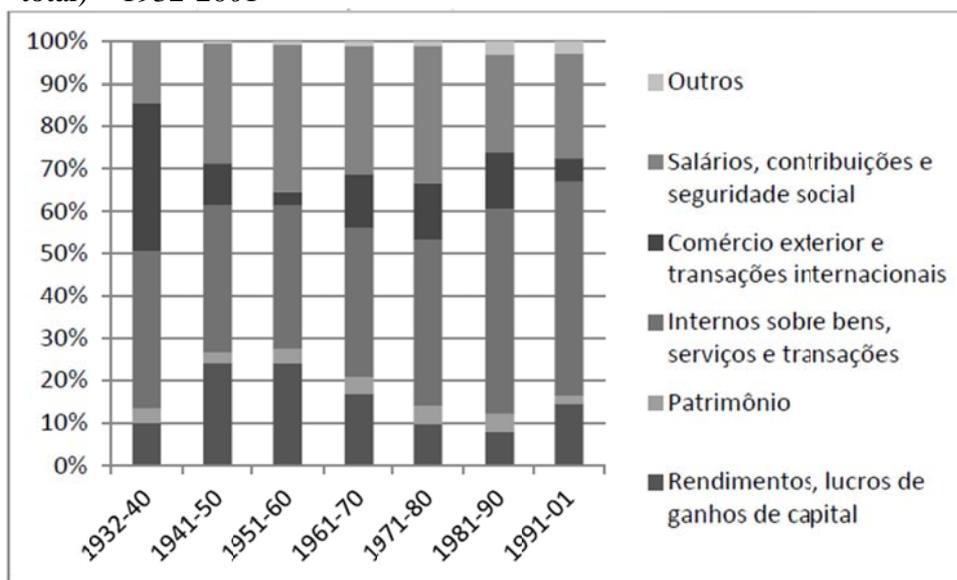
Nota: não inclui dados sobre arrecadação própria das províncias.

Fonte: Elaboração própria com base em CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007.

¹⁹¹ O texto em língua estrangeira é: “El resultado fue que entre 1991 y 1992 los recursos tributarios nacionales crecieron un 64 % mientras que la recaudación del IVA creció un 160% y la del impuesto a las Ganancias se cuadruplicó.”. O aumento da extração do imposto de renda revertia a longa trajetória de declínio da sua importância na arrecadação total, iniciada ainda na década de 50 (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003).

¹⁹² “La estructura tributaria durante los años noventa puede caracterizarse por su gran concentración inicial. En 1993, los tres principales tributos (IVA, Ganancias y los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social) representaron entre el 75 y el 80% del total de los recursos tributarios. Dentro de este total, el IVA representaba un 40%.” (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007, p.28).

Gráfico 9 – Arrecadação nacional por tipo de tributo, por década (% arrecadação total) – 1932-2001



Nota: não inclui dados sobre arrecadação própria das províncias

Fonte: Elaboração própria com base em CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007.

Além da reforma da estrutura impositiva, o governo também se voltou para medidas de fortalecimento da administração tributária. Como resultado da trajetória de década de instabilidade institucional, a DGI – burocracia responsável pela coleta e fiscalização do pagamento de impostos – nunca se tornou eficiente no desempenho das suas funções. As constantes mudanças nas regras tributárias, as recorrentes anistias fiscais e a volatilidade na ocupação dos postos de direção da DGI (em contraste com a razoável estabilidade do corpo burocrático) minaram a capacidade extrativa e fiscalizadora¹⁹³ (EATON, 2002). A evasão era bastante elevada na Argentina, mesmo na comparação com os países vizinhos (MELO, 2005).

A partir de 1993, o governo Menem adotou um conjunto de medidas para reverter esse quadro, dentre as quais se destacam: o incentivo à formação de um sistema meritocrático recrutamento e promoção de funcionários da DGI; o maior controle da emissão de notas fiscais em vendas; a introdução de um esquema de pagamentos antecipados (desconto na fonte); e o fortalecimento da legislação penal contra a evasão (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003). Foram conduzidas amplas investigações, que incluíam mandatos de busca e apreensão em empresas suspeitas de sonegação¹⁹⁴ (EATON, 2002; GRIMSON et al., 2010).

¹⁹³ Alfonsín havia pretendido tornar o aparato impositivo mais eficiente, mas viu seus esforços limitados pelos desdobramentos da crise econômica.

¹⁹⁴ Como resultado das reformas, estima-se que o pagamento do IVA devido passou de 34%, em 1989, para 55%, em 1994 (SAIEGH; TOMMASI, 1999). Este resultado, porém, permanece baixo em comparação com outros

Em 1996, foi instituída a *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) uma autarquia que, na prática, está vinculada ao Ministério da Economia. Sua criação ocorreu a partir da fusão entre a *Administración Nacional de Aduana* e a *Dirección General Impositiva*, sendo posteriormente agregada a *Dirección General de Recursos de Seguridad Social*. No ano seguinte, a AFIP iniciou suas atividades (GRIMSON et al., 2010). Vale mencionar que a existência de uma agência única responsável pela administração dos impostos e dos aportes e contribuições à seguridade social permitiu uma sensível melhoria no sua capacidade fiscalizadora, haja vista a possibilidade de cruzamento de dados dos contribuintes (EATON, 2002).

Não obstante os esforços do governo Menem para reformar a estrutura tributária e a administração impositiva, o crescimento da arrecadação foi moderado. A carga tributária se manteve em torno de 20% do PIB ao longo da década de 90. De fato, a política tributária do governo Menem tinha como objetivo criar as condições favoráveis ao investimento privado, ao mesmo tempo em que buscava fortalecer a administração tributária, coibindo a evasão. Esse esforço, porém, foi minado pela estratégia de crescimento baseada na captação de poupança externa, que, em vez de fomentar o investimento, estimulava o consumo (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003). Parte significativa dos recursos tributários era canalizada para a rolagem da dívida pública.

Mesmo com o aumento da arrecadação do IVA e do imposto de renda, a transferência de recursos para as províncias através do regime de coparticipação *se reduziu* (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003). Em 1992 e 1993, o governo Menem aprovou, no Congresso, as chamadas “pré-coparticipações”, isto é, a dedução de uma parte do montante destinado às províncias. As “pré-coparticipações” foram adotadas como forma de reter receitas no nível nacional. Dentre as justificativas apresentadas do governo, estava a necessidade de financiar a seguridade social¹⁹⁵. As finanças provinciais, debilitadas pela redução dos recursos transferidos, foram impactadas ainda pela transferência da gestão de serviços hospitalares e escolas secundárias da Nação para as províncias. Como contrapartida para a debilitação das finanças provinciais, foi estabelecida uma receita mínima fixa de transferências para as províncias no âmbito da coparticipação (SAIEGH; TOMMASI, 1999).

Se, por um lado, houve redução do montante de recursos transferidos para as províncias via coparticipação, por outro lado, observou-se o aumento do repasse de recursos

países sul-americanos, onde a evasão é menor. Na década de 90, estimava-se que o pagamento de impostos similares ao IVA atingia 80% no Chile, 72% na Colômbia e 70% no Uruguai (TOMMASI et al., 2001).

¹⁹⁵ No caso específico da seguridade social, foi deduzido 15% do total dos recursos coparticipáveis para o seu financiamento (SAIEGH, TOMMASI, 1999).

para fins específicos (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003) e a recorrência de transferências discricionárias, como as ATNs. É ilustrativo que, entre 1990 e 1999, La Rioja, a província de origem do presidente Menem, tenha recebido cerca de 33% do total dos fundos disponíveis para as ATNs. Interessante observar que, embora a estrutura tributária argentina tenha se tornado mais simples no início da década de 90, registrou-se, ao mesmo tempo, o aumento da complexidade do federalismo fiscal. Ao final daquela década, virtualmente todos os tributos existentes eram sujeitos, ainda que parcialmente, à alocação específica (BONVECCHI; LÓDOLA, 2009; CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003).

A maior complexidade do federalismo fiscal tornou-o também mais frágil. A fim de enfrentar esta questão, a reforma constitucional de 1994¹⁹⁶ tratou do tema da coparticipação de impostos, estabelecendo que uma nova lei sobre o tema deveria ser sancionada até o fim de 1996¹⁹⁷, o que não ocorreu (SAIEGH, TOMMASI, 1999).

Quadro 17 – Mudanças no federalismo fiscal – Menem (jul.1989-dez.1999)

Data da mudança	Natureza da mudança
1992-93	Alguns tributos são retirados do regime de coparticipação. Pactos fiscais introduzem novas “pré-coparticipações”.

Fonte: Adaptado de EATON, 2000.

Ainda em 1994, foi aprovada a reforma da previdência, que promoveu sua privatização parcial. Pouco antes da aprovação dessa reforma, o governo havia determinado a redução dos aportes patronais à seguridade social. Com a reforma, foram criados fundos de pensão privados – as *Administradores de Fondos de Jubilaciones e Pensiones* (AFJP). A previdência pública seria responsável somente pela administração dos aportes feitos até o momento de vigência da nova legislação. A partir das mudanças implementadas, o governo Menem pretendia reduzir os gastos com a previdência, mas o efeito foi o contrário: com a abrupta queda na arrecadação de contribuições à previdência pública, impactou-se fortemente o orçamento previdenciário e, logo, as finanças públicas.

¹⁹⁶ Dentre as medidas mais importantes acordadas entre peronistas e radicais na reforma constitucional de 1994 estava a possibilidade de o presidente apresentar-se à reeleição consecutiva.

¹⁹⁷ A despeito da constitucionalização da coparticipação – pela primeira vez na história argentina –, o estabelecimento de um novo regime de coparticipação, com regras estáveis, permanece pendente até a presente data. Vale mencionar que, para além da definição de um novo regime de coparticipação, a reforma tributária não tratou do tema da estabilidade das regras tributária. A Argentina não possui um código tributário, de modo que os diferentes tributos são objeto de regulamentação de normativas distintas (GRIMSON et al, 2010), o que facilita a ocorrência de modificações nas regras de determinados tributos sem que haja, necessariamente, coerência com o sistema tributário como um todo.

No mesmo ano, a economia argentina sofreu os efeitos de contágio da crise financeira mexicana, registrando um breve período de recessão. Dentre as medidas adotadas pelo governo para conter a crise, incluíam-se ajustes na política tributária. A partir de então, a opção pela simplificação tributária foi relaxada: diante da perda de competitividade dos produtores nacionais em razão da sobrevalorização cambial, o governo reduziu a carga tributária incidente sobre os setores produtores de bens comercializáveis, além de reintroduzir reembolsos e abatimentos de impostos sobre as exportações (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2003).

Por outro lado, o governo adotou medidas que visavam elevar a arrecadação do governo nacional, com a criação de um novo tributo (imposto sobre juros e o custo do endividamento empresarial) e outras mudanças em impostos e subsídios vigentes, dentre as quais se destacam:

o aumento na alíquota do IVA (que passou de 18% para 21%); a reversão parcial da redução inicial dos aportes patronais [à seguridade social]; o aumento das tarifas de importação; a redução dos reembolsos às exportações e dos subsídios concedidos aos bens de capital e a ampliação da base de incidência do imposto de renda e do imposto sobre bens pessoais. (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007, p.28-29. Tradução nossa)¹⁹⁸.

Essa reforma foi aprovada no âmbito congressual, às vésperas das eleições presidenciais, nas quais Menem despontava como favorito. Os congressistas concordaram com a não-transferência da receita advinda dos três pontos percentuais adicionais do IVA, destinada exclusivamente à Nação. No entanto, os parlamentares peronistas emendaram a proposta de lei enviada pelo Executivo, incluindo a formação de um fundo, cujos recursos seriam destinados às províncias. Os parlamentares alegavam que estas eram necessárias para viabilizar a reforma do Estado também no nível provincial. A emenda, porém, não estabelecia critérios de repartição dos recursos desse fundo, permitindo ao governo nacional discricionariedade na sua distribuição, geralmente em favor das províncias governadas por peronistas (EATON, 2002).

No início do segundo governo Menem, a Argentina voltou a registrar crescimento do PIB. As contas públicas, porém, permaneceram em desequilíbrio. Por isso, em 1996, o

¹⁹⁸ O texto em língua estrangeira é: “El gobierno nacional debió tomar medidas de emergencia, lo que en algunos casos significó la revisión de parte de lo realizado hasta entonces. Estas medidas consistieron, fundamentalmente, en un aumento de la alícuota del IVA (que pasó de 18% a 21%), la reversión parcial de la rebaja inicial de contribuciones patronales, el aumento de aranceles de importación, la reducción de los reintegros a las exportaciones y del subsidio a los bienes de capital y la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y a los bienes personales.” (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007).

governo optou por elevar a alíquota do imposto sobre a gasolina e reintroduzir o imposto sobre o diesel. Dois anos mais tarde, o governo levou a cabo novas modificações, ampliando a base de incidência do IVA e criando os impostos sobre a ‘renda mínima presumida’ (*ganancia mínima presunta*), sobre os juros pagos e o custo do endividamento empresarial, sobre veículos automotores, motos embarcações e aeronaves¹⁹⁹ (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007). No mesmo ano, foi criado o Sistema de Regime Simplificado, conhecido como Monotributo, que unificava em apenas um tributo o pagamento do IVA, do imposto de renda e das contribuições à seguridade social e à assistência social devido pelas pequenas e médias empresas.

A reforma tributária adotada no começo da década de 90 era funcional à estratégia econômica adotada, voltada para a já mencionada simplificação da estrutura tributária e o estímulo ao investimento privado. No entanto, as políticas neoliberais e o regime cambial fixo elevaram a vulnerabilidade da economia a choques exógenos (como a crise mexicana), o que levou ao aumento do endividamento e ao desequilíbrio das contas públicas. A partir de então, a política tributária adotada deixou de convergir com a estratégia econômica proposta, sendo caracterizada por improvisos voltados para cobrir o déficit nas contas públicas. A introdução de novos impostos e os reajustes de alíquotas, porém, geraram efeitos pro-cíclicos, isto é, fomentaram a recessão, ao incidirem negativamente sobre o nível de atividade econômica e o emprego (GAGGERO; GRASSO, 2005).

Quando Menem deixou o governo, em 1999, a Argentina encontrava-se em recessão, que culminaria na mais grave crise econômica da sua história recente, em 2001. Cumpre salientar que a crise argentina é o caso mais emblemático dentre as crises observadas entre os países semiperiféricos (México, 1994; países asiáticos, 1997; Rússia, 1998; Brasil, 1999; Turquia, 2001). Na América Latina, em particular, as crises da virada do século revelaram os limites das políticas neoliberais e da adoção de estratégias de crescimento assentadas na captação da poupança externa.

Em 1999, Fernando de la Rúa, da UCR, foi eleito presidente. Sua chapa era composta ainda por Carlos “Chacho” Álvarez, da força ascendente Frente País Solidário (Frepaeso). De la Rúa elegeu-se a partir da defesa da ética na política, sem apresentar críticas ao regime cambial fixo ou às reformas neoliberais adotadas durante o governo predecessor.

¹⁹⁹ O imposto sobre veículos automotores, embarcações e aeronaves tinha destinação específica – o Fundo de Incentivo Docente –, medida na direção oposta à reforma tributária implementada no começo da década de 90 (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007).

Desde a posse do novo presidente, a economia argentina encontrava-se em recessão, mas o governo não foi capaz de debelar a crise. Pelo contrário, optou por adotar medidas pró-cíclicas, que redundaram em corte dos gastos públicos e no aumento da arrecadação tributária, considerados necessários para a rolagem da dívida pública.

Poucos meses após a posse, o novo governo aprovou pacotes tributários que introduziam modificações na base impositiva: (i) a base de incidência do IVA foi ampliada; (ii) as modificações na cobrança do imposto de renda foram ambíguas, com a introdução de um maior número de faixas de incidência do imposto (tornando-o mais progressivo) e a diminuição do limite de isenção do pagamento do imposto de renda de pessoa física e a redução das deduções (tornando-o mais regressivo). Também foram eliminadas algumas isenções destinadas a pessoas jurídicas; (iii) foi criado um imposto emergência sobre altas rendas; (iv) a cobrança do imposto sobre bens pessoais foi modificada, passando a vigor tanto a já existente alíquota única (0,5%) como outra variável de acordo com o valor do bem em questão; (v) os bens improdutivos passaram a ser tributados pelo imposto sobre o rendimento mínimo presumido; (vi) as alíquotas do imposto sobre juros pagos e o custo financeiro do endividamento empresarial foram reduzidas, prevendo-se sua extinção até 2002; (vii) foram introduzidas alterações na incidência do Monotributo; (viii) finalmente, a reforma também elevou as alíquotas dos tributos que se destinavam ao financiamento dos fundos destinados à educação, além de modificar as alíquotas de outros impostos menores (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007).

Essas modificações na base impositiva, que tinham objetivo arrecadatório, não foram suficientes para garantir a rolagem da dívida pública, item prioritário da agenda pública do governo De la Rúa. Sem a possibilidade de manipular a política cambial, o governo somente poderia recorrer à política fiscal restritiva e ao aumento das taxas de juros na tentativa de conter a desconfiança contra a moeda nacional.

A política de austeridade fiscal adotada no nível nacional produziu impactos também nas relações federativas. As províncias também enfrentavam déficits fiscais crônicos – em muitas delas, o déficit era maior que o percentual registrado no nível nacional. Como as províncias dependiam, em grande medida, das transferências de receitas pelo governo central – seja através da coparticipação, seja por meio de transferências discricionárias –, o governo De la Rúa possuía grande poder de barganha *vis-à-vis* os governadores provinciais²⁰⁰.

²⁰⁰ Interessante notar que De la Rúa foi um presidente considerado fraco, incapaz de lidar adequadamente com as divergências no interior da coalizão governante. No entanto, a combinação entre crise econômica (e fiscal) e

Ainda em 1999, o governo nacional firmou um “compromisso federal” com os governadores provinciais, que estabelecia a transferência fixa de receitas para as províncias para o ano de 2000 e transferências móveis para 2001. Em 2000, porém, foi firmado um novo “compromisso federal”, que estabelecia pisos e somas fixas de transferência para as províncias, até que se aprovasse um novo regime de coparticipação (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

Não obstante as mudanças na política fiscal – que impuseram ainda cortes profundos nos gastos públicos –, a economia argentina permaneceu em recessão durante todo o governo De la Rúa. O presidente manteve seu firme apoio ao regime de conversibilidade cambial, a despeito dos custos econômicos e sociais associados ao aumento das taxas de juros e do endividamento. Em 2001, com o intuito de gerar confiança junto aos credores externos, De la Rúa escolheu Cavallo, o autor da conversibilidade, para o posto de ministro da economia²⁰¹.

No que diz respeito à política tributária, Cavallo pretendia simplificar o sistema impositivo, que passaria a se basear no imposto de renda e no IVA (com alíquota inferior à vigente). Além disso, pretendia eliminar os tributos considerados distorcivos, a fim de elevar a competitividade da economia argentina.

Pode-se afirmar que Cavallo ensaiou a adoção de uma política industrial, abandonada desde a introdução das reformas neoliberais no país. Ainda que tenha mantido a firme defesa da conversibilidade, o ministro buscou estimular a atividade econômica com a adoção dos chamados “planos de competitividade”. Tratava-se de convênios firmados entre o governo nacional, os governos provinciais e entidades de representação empresarial, de acordo com os quais cada parte assumiria compromissos válidos até 2003. O governo nacional, em particular, deveria conceder uma série de benefícios tributários ao setor empresarial, tais como: a derrogação do pagamento do imposto sobre juros e o custo do endividamento empresarial; a isenção do imposto sobre a renda mínima presumida; e o abatimento do pagamento das contribuições patronais à seguridade social no cálculo do IVA devido. Posteriormente, o governo também concedeu isenção do pagamento do IVA para produtores de bens de capital; e reduziu a zero a alíquota dos direitos de importação extra-zona²⁰² sobre determinados bens de capital. (GAGGERO; GÓMEZ SABAINI, 2002).

relações federativas fiscais verticais fez com que ele possuísse poder de barganha frente os governadores, incluindo aqueles filiados ao Partido Justicialista.

²⁰¹ Cavallo chegou a propor que a cotação do peso fosse definida a partir de uma cesta de moedas, que incluiria o dólar, o euro e outras moedas “fortes”, mas jamais defendeu o câmbio flutuante.

²⁰² Isto é, para países não-pertencentes ao Mercosul.

Não obstante o anúncio dessas medidas, o aprofundamento da crise econômica – e consequente queda na arrecadação – levou o ministro a adotar uma política tributária voltada para o aumento da arrecadação, no marco da “lei do déficit zero”. A política tributária deixava de apresentar qualquer convergência com o objetivo de elevação da competitividade econômica, sofrendo ajustes mensalmente. Dentre as medidas adotadas, encontram-se a ampliação da cobrança do IVA e o reajuste da sua alíquota, mudanças no cálculo das deduções no pagamento do imposto de renda e, de maior destaque, a criação do ‘imposto sobre créditos e débitos bancários’ (*impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias*), conhecido como “imposto ao cheque”, semelhante à CPMF brasileira, que não estava sujeito a transferência parcial para as províncias (GAGGERO; GÓMEZ SABAINI, 2002).

Ainda no marco da “lei do déficit zero”, o governo nacional incluiu um adendo ao “compromisso federal” assinado com os governos provinciais no ano anterior, determinando um corte de 13% do montante a ser transferido (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004). Em meio à crise fiscal, muitas províncias recorreram à emissão de bônus, conhecidos como ‘semi-moedas’ (*cuasimonedas*), em substituição aos pagamentos devidos em pesos. As ‘semi-moedas’ passaram a ser empregadas correntemente nas transações comerciais.

As modificações introduzidas na coordenação do federalismo fiscal são sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 18 – Mudanças no federalismo fiscal – De la Rúa (dez.1999-dez.2001)

Data da mudança	Natureza da mudança
1999	Estabelecimento de transferências fixas para o ano 2000 e móveis a partir de então.
2000	Estabelecimento de transferências fixas para 2001.
2001	Criação do “imposto ao cheque”, parcialmente sujeito à coparticipação.

Fonte: Elaboração própria.

Incapaz de debelar a crise econômica – os níveis de desemprego, pobreza e indigência alcançavam níveis sem precedentes –, De la Rúa perdeu apoio político, isolando-se no governo. Nas eleições legislativas de novembro de 2001, os partidos políticos sofreram perdas eleitorais significativas, no marco do lema “*que se vayan todos*”. Cumpre salientar que o peronismo, embora tenha sofrido uma queda de votos em relação ao escrutínio anterior, foi o partido menos impactado nessas eleições, tornando-se, a partir daí, a força hegemônica no sistema partidário argentino.

O governo De la Rúa também enfrentou maciços protestos populares, que foram reprimidos com violência pelas forças policiais. Em dezembro de 2001, em meio aos protestos, ele apresentou a sua renúncia²⁰³. Para substituí-lo, a Assembleia Legislativa escolheu o peronista Eduardo Duhalde²⁰⁴, ex-governador da Província de Buenos Aires e rival de Menem no peronismo. Duhalde governou a Argentina de janeiro de 2002 até as eleições de maio de 2003, assumindo a tarefa de estabilizar o país nas esferas política, econômica e social.

3.9 A política tributária do novo desenvolvimentismo: os governos Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner

Duhalde chegou à presidência com a difícil tarefa de estabilizar o país nas esferas política, econômica e social. No campo político, o novo presidente articulou uma ampla base de apoio parlamentar, que incluía peronistas e radicais. O clima de emergência facilitou a construção do apoio às medidas elaboradas pelo Executivo – o que não significou a ausência de tensões e divergências. No seu primeiro ano de governo, nenhum dos decretos de necessidade e urgência (DNUs) emitidos por Duhalde foi questionado pelo Congresso (GODIO, 2006). Esse apoio se traduziu também na aprovação da Lei de Emergência Pública e Reforma do Regime Cambial.

O presidente se valeu de sua ampla e heterogênea base de apoio, galvanizada pela crise, para realizar a ruptura considerada necessária. Dentre suas primeiras iniciativas, encontra-se a declaração do fim do regime de conversibilidade e a ratificação da moratória da dívida pública, anunciada pelo efêmero presidente Rodríguez Saá.

²⁰³ Apenas um dia antes da sua renúncia, De la Rúa decretou uma nova reforma tributária, voltada para o aumento da arrecadação no nível nacional (GAGGERO; GÓMEZ SABAINI, 2002).

²⁰⁴ A renúncia de De la Rúa, em dezembro de 2001, provocou um fato inusitado: a vacância simultânea da presidência e da vice-presidência. O vice-presidente, Álvarez, havia apresentado sua renúncia ainda em 2000, em uma crítica à denúncia de um esquema de subornos no Senado. A legislação vigente – a Lei de Acefalia –, de 1975, previa que nesses casos, o Congresso deveria se reunir para escolher um novo presidente. O presidente provisório do Senado, Ramón Puerta (PJ), assumiu provisoriamente o cargo de Presidente da República, até a indicação de Adolfo Rodríguez Saá (PJ), então governador de San Luis. Ele foi escolhido com o apoio de uma coalizão de governadores peronistas das províncias periféricas, mediante um acordo segundo o qual ele se manteria no poder por 90 dias, até a realização das novas eleições presidenciais. No entanto, Rodríguez Saá mostrou o desejo de romper o acordo e cumprir o restante do mandato de De la Rúa. Em apenas uma semana, em meio às divergências internas no PJ e aos protestos, ele foi derrubado. Em sua curta passagem pela presidência, Rodríguez Saá deixou sua marca. Declarou a moratória da dívida pública argentina, mas se recusou a abandonar o regime de conversibilidade (TORRE, 2004).

Em maio de 2002, ante o fracasso das tentativas iniciais de estabilizar a economia²⁰⁵, Roberto Lavagna foi nomeado ministro da economia. Ele foi responsável por lançar as bases necessárias para a recuperação econômica, com destaque para a adoção de um regime cambial competitivo, que mantinha o peso desvalorizado frente ao dólar, o que favoreceu as exportações – sobretudo de *commodities* – e a industrialização substitutiva de importações²⁰⁶.

Importa salientar que o apoio ao presidente não era incondicional. Pelo contrário, a baixa legitimidade de origem de Duhalde – que não foi escolhido por voto popular – permitia aos parlamentares e aos governadores pressionarem o presidente, particularmente no que tange ao federalismo fiscal. Os governadores provinciais atrelavam o estabelecimento de compromissos em torno da redução do déficit fiscal à renegociação das suas dívidas com o governo central.

No período da crise, De la Rúa não havia sido capaz de estender o ajuste fiscal, realizado no âmbito federal, às províncias. Muitos governadores mantiveram então elevados déficits fiscais, emitindo moedas paralelas para manterem seus pagamentos. O governo Duhalde teve de dar início a difíceis negociações com os governos provinciais. Ele não poderia lançar mão das alternativas disponíveis em períodos anteriores, como a emissão da moeda e o endividamento, sob pena de aprofundar a penúria econômica do país (CHERESKY, 2002).

A retomada do crescimento econômico dependia da melhoria da posição fiscal dos diferentes níveis de governo. No nível nacional, um conjunto de fatores viabilizou a consecução de superávits primários, feito pouco comum na história recente argentina: (i) a diminuição sensível do pagamento dos serviços da dívida; (ii) o aquecimento da economia, que permitiu o aumento da arrecadação (particularmente do IVA); (iii) a redução dos gastos com o funcionalismo público e com a previdência social, haja vista a queda real dos salários e das pensões; (iv) a introdução de direitos de exportação, conhecidos como “retenções”, com alíquota de 20% sobre as exportações de petróleo e *commodities* agrícolas, e 5% sobre as demais exportações. A adoção das retenções beneficiava o governo nacional *vis-à-vis* as províncias, visto que não estava sujeito o regime de coparticipação (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

Mudanças efetuadas na política tributária também contribuíram para o aumento da arrecadação: (i) a vigência do “imposto sobre o cheque” foi prorrogada, sendo limitada ainda

²⁰⁵ O então ministro da economia, Jorge Remes Lenicov, optou por uma política de câmbio flutuante, o que levou a uma forte especulação contra o peso.

²⁰⁶ Essas questões são discutidas mais profundamente no Capítulo 5.

a possibilidade de dedução do seu pagamento sobre o valor devido de outros impostos; (ii) o percentual dedutível dos aportes patronais no cálculo do IVA devido foi reduzido; (iii) a isenção do pagamento do imposto sobre a renda mínima presumida para as empresas incluídas nos planos de competitividade foi suprimida; e (iv) o IVA agropecuário foi reduzido (GAGGERO; GÓMEZ SABAINI, 2002; RAPOPORT, 2010).

A política tributária não foi empregada, porém, somente com o objetivo de elevar a arrecadação impositiva. A adoção das retenções às exportações de *commodities* tinha como objetivo *redistribuir a renda* auferida pelos setores agroexportadores, favorecidos pelo regime cambial competitivo e pelo contexto internacional favorável. Na mesma linha, o governo elevou as alíquotas das contribuições patronais e das contribuições à assistência social. Além disso, concedeu abatimentos no pagamento do imposto de renda daqueles que tivessem registrado prejuízo com a desvalorização cambial. O governo também começou a eliminar os subsídios que haviam sido instituídos em favor dos setores exportadores durante a conversibilidade (GAGGERO; GÓMEZ SABAINI, 2002).

Com a consecução de sucessivos superávits primários, a discussão passou a se centrar no percentual superávit/PIB considerado adequado (tema particularmente presente nas negociações com o FMI) e no destino dos gastos públicos (RAPOPORT, 2010). Nesse cenário, desenrolaram-se as negociações com os governadores, tocando nos delicados pontos do saneamento das finanças provinciais e da reestruturação de suas dívidas. De acordo com Cetrángolo e Jimenez:

Isto implicou em alguns compromissos básicos, entre os quais estão incluídos: o abandono da transferência de somas fixas e sua substituição pelos coeficientes estabelecidos na legislação vigente, mais 30% do imposto sobre créditos e débitos; a renegociação das dívidas provinciais com o objetivo de convertê-las em pesos; o estabelecimento de um limite de 15% sobre a afetação de recursos coparticipados para o pagamento das dívidas reestruturadas; a redução do déficit fiscal das jurisdições; e a limitação ao endividamento provincial²⁰⁷ (CETRÁNGOLO; JIMENEZ, 2004, p.128. Tradução nossa).

O governo Duhalde também firmou acordos bilaterais com a maioria dos governadores provinciais (dezessete em 2002 e quinze em 2003). Estes acordos estabeleciam a concessão de financiamentos mensais da Nação às províncias para que fossem atendidas as

²⁰⁷ O texto em língua estrangeira é: “Esto implicó algunos compromisos básicos, entre los que se cuentan el abandono de sumas fijas de transferencias y su reemplazo por los coeficientes establecidos en la legislación vigente, más el 30% del impuesto a los créditos y débitos; la renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirlas en deuda en pesos; el establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas; la reducción del déficit fiscal de las jurisdicciones y las limitaciones al endeudamiento provincial.”

metas de déficit orçamentário definidas. Também estabelecia que as províncias deveriam reservar um percentual das receitas adquiridas via coparticipação para amortizarem suas dívidas junto ao governo central (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004). Os pactos firmados com os governadores extinguíam ainda os pisos mínimos de transferência de receitas da Nação para as províncias que haviam sido negociados no governo De la Rúa (NOVARO, 2011).

Os compromissos firmados definiam medidas para as províncias tornarem seus gastos mais eficientes, além de elevarem sua capacidade de extração impositiva. Também limitavam o endividamento provincial, inclusive com a retirada das semi-moedas de circulação. Finalmente, previam a realização de reformas na administração fiscal das províncias que haviam assinado esses acordos (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

Como consequência da implementação dos dispositivos previstos nos acordos, houve significativa melhoria nas finanças provinciais, atribuída, principalmente, a dois fatores: (i) o aumento do repasse de receitas, viabilizado pelo restabelecimento do regime de transferências automáticas, no contexto da expansão do PIB; (ii) a redução das receitas atreladas ao pagamento dos serviços da dívida (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

As principais mudanças efetuadas no federalismo fiscal, no que diz respeito às *receitas*, estão reunidas no quadro a seguir:

Quadro 19 – Mudanças no federalismo fiscal – Duhalde (jan.2002-maio 2003)

Data da mudança	Natureza da mudança
2002-03	Fim dos pisos de transferência de receitas para as províncias. Atrrelamento do pagamento da dívida devida à Nação pelas províncias às receitas recebidas via coparticipação. Retomada das retenções às exportações, não sujeitas à coparticipação.

Fonte: Elaboração própria.

Duhalde deixou para o seu sucessor um legado de estabilização econômica, queda da pobreza e do desemprego e aumento da arrecadação tributária, que permitiu o saneamento das contas públicas. No entanto, questões importantes permaneceram pendentes, como as negociações com o FMI e a reestruturação da dívida em moratória.

As eleições presidenciais de 2003 marcariam ainda uma mudança na trajetória das disputas partidárias na Argentina, com a emergência do peronismo como força política hegemônica – fenômeno que já vinha ganhando visibilidade desde as eleições legislativas de 2001. A ascensão do peronismo frente o enfraquecimento dos partidos adversários (com

destaque para a UCR), entretanto, ocorreu no contexto da ausência de uma liderança consensual *dentro* do partido. A nova trajetória da dinâmica da disputa partidária na Argentina passou a ser pautada também por um aprofundamento da territorialização do voto, isto é, da importância dos líderes regionais na definição das carreiras dos políticos argentinos, incluindo aí a definição dos candidatos aos cargos no Legislativo Nacional (JONES et al., 2002; CALVO; ESCOLAR, 2005). A partir de então, as diversas correntes internas do peronismo passaram a disputar espaço, opondo-se umas às outras. Uma característica central nessa disputa no interior do peronismo foi a proeminência assumida pelos líderes provinciais na coordenação das diferentes correntes intrapartidárias.

No contexto das divisões do peronismo e do enfraquecimento dos partidos opositores, foram apresentadas as candidaturas de três chapas peronistas, algo inédito em eleições presidenciais argentinas. O ex-presidente Menem foi o mais votado no primeiro turno, tendo recebido 24,45% dos votos válidos. O virtualmente desconhecido governador da Província de Santa Cruz, Néstor Kirchner, foi o segundo mais votado, com 22,24% dos votos²⁰⁸. Kirchner havia recebido o apoio do então presidente Duhalde, que se esforçava para evitar que seu principal rival político no interior do peronismo, Menem, retornasse ao poder. Diante dos prognósticos que indicavam que, no segundo turno, Kirchner receberia amplo apoio dos eleitores “anti-Menem”, o ex-presidente desistiu da disputa, abrindo espaço para que o governador patagônico se elegeisse presidente.

Kirchner chegou ao poder, portanto, tendo recebido pouco menos de um quarto dos votos válidos. Para contornar a fraqueza inicial, coordenou uma coalizão de apoio que incluía, no Congresso, membros do peronismo e de partidos opositores (inclusive do radicalismo) o que ficou conhecido como “transversalidade”. Essas coalizões revelaram-se bastante instáveis, desarticulando-se e rearticulando-se conforme a agenda legislativa. Sua construção e manutenção respondeu a um duplo processo de concentração do poder decisório no Poder Executivo e concessão de benefícios seletivos a membros da base de apoio.

Kirchner também articulou uma coalizão de apoio societal que incluía líderes *piqueteros*²⁰⁹, o sindicalismo – aproximando-se primeiro da *Central de Trabajadores de la Argentina* (CTA) e posteriormente da CGT –, além de caudilhos provinciais. Vale mencionar que esta aproximação com os líderes provinciais permitiu que sua corrente no peronismo, a

²⁰⁸ Na sequência, os mais bem votados foram Adolfo Rodríguez Saá (também do PJ), Elisa Carrió (ARI) e Ricardo López Murphy (Recrear).

²⁰⁹ Os *piqueteros* ganharam relevância durante a crise econômica e o avanço do desemprego, que havia levado à perda de importância dos movimentos sindicais.

Frente para a Vitória, tivesse presença em todas as províncias do país. A construção da liderança de Kirchner ocorreu ainda no contexto da centralização das relações federativas (PALERMO, 2010). A coalizão articulada por Kirchner excluía atores societários (empresariado industrial e rural) e institucionais (parlamentares e governadores) do processo decisório.

O presidente conseguiu, no Congresso, sucessivas prorrogações da Lei de Emergência Econômica, mesmo no contexto de forte expansão do PIB (que chegou a crescer 9% ao ano). Dessa forma, manteve durante todo o seu governo ampla discricionariedade na tomada de decisão em torno da política econômica. As decisões se nucleavam no Poder Executivo e as leis encaminhadas ao Congresso eram aprovadas com razoável celeridade. Seu governo manteve o regime cambial competitivo, introduzido por Duhalde, o que permitiu a expansão das exportações e a industrialização substitutiva de importações. É sintomático Kirchner não tenha submetido nenhuma proposta de reforma tributária ao Congresso, como Menem havia feito na década de 90.

O governo Kirchner conseguiu ainda uma inédita expansão da arrecadação tributária: desde 2003, a relação tributação/PIB atingiu os níveis mais elevados da história argentina. No ano anterior, o superávit primário registrado nas contas públicas nacionais era explicado menos pelo aumento da pressão tributária que pela redução dos gastos públicos, aliado à forte desvalorização cambial. A partir de 2003, porém, os sucessivos superávits primários são explicados pelo aumento da arrecadação, tanto de tributos emergenciais (retenções às exportações e “imposto ao cheque”), como dos impostos “tradicionais” (IVA, impostos de renda). Em particular, a arrecadação de direitos de exportação – inicialmente adotada em caráter emergencial – tornou-se o terceiro imposto com maior participação na arrecadação total, depois do IVA e do imposto de renda. Durante a gestão Kirchner, houve sucessivas modificações nas alíquotas das retenções, geralmente reajustadas para cima. Também se registrou alta na arrecadação das contribuições à seguridade social, em razão da retomada do nível de emprego e a reforma da previdência²¹⁰ (processo que culminaria na sua reestatização,

²¹⁰ “El sistema de seguridad social sufrió importantes alteraciones en la última parte del período en estudio. En 2007, se produjo una reforma parcial del sistema mixto instaurado en 1993. Se habilitó la opción de pasar del sistema público al privado (y viceversa) durante un período de seis meses cada 5 años y se dispuso que aquellos que no optaran por un sistema en particular luego de tres meses de ingresados como trabajadores entraran al esquema estatal. Asimismo, se decidió la transferencia al sector público de los regímenes especiales (docentes, investigadores, jueces y diplomáticos) y de las cuentas de aquellas mujeres de más 50 años y de aquellos hombres mayores de 55 años con una capitalización menor a AR\$ 20.000. Se estima que, teniendo en cuenta traspasos voluntarios y compulsivos, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) incorporó algo más de 2 millones de afiliados con el correspondiente correlato en el incremento de los ingresos por mayores aportes.” (PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010, p.11).

em 2008) (CETRÁNGOLO; GÓMEZ SABAINI, 2007; PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010; RAPOPORT, 2010).

Importa salientar que política tributária nos anos 2000 atendia a propósitos distintos da década de 90. O período neoliberal foi caracterizado pela limitação do gasto público e pela tentativa de simplificação da estrutura tributária, a fim eliminar os impostos considerados distorcivos e incentivar o investimento privado. O aumento da arrecadação, viabilizado pela modernização da burocracia impositiva e, posteriormente, pelas constantes improvisações (criação de novos impostos e reajustes de alíquotas), tinha como objetivo financiar a rolagem da dívida pública. No período novo-desenvolvimentista, a tributação elevada deixava de ser encarada a partir de um viés negativo. O aumento da arrecadação se insere em um objetivo mais amplo de fortalecimento das capacidades estatais (GRIMSON et al., 2010). Vale mencionar que este processo de requalificação do Estado foi marcado por ambiguidades: em outras esferas, como a mensuração e divulgação dos índices de inflação, houve *redução* das capacidades estatais.

Não obstante a mudança no enfoque em torno da tributação, o governo Kirchner não propôs uma reforma tributária. As mudanças registradas na estrutura tributária passaram, de modo geral, ao largo das discussões no Parlamento²¹¹. Assim, mudanças mais profundas que viabilizassem não somente o aumento da arrecadação como também a progressividade da estrutura impositiva não fizeram parte da agenda pública *kirchnerista*. Embora as retenções às exportações fossem justificadas pela necessidade de redistribuição dos ganhos extraordinários dos setores agroexportadores, não houve modificações na cobrança de outros tributos diretos, como o imposto de renda e o imposto sobre o patrimônio (RAPOPORT, 2010). Ademais, cumpre salientar que a expressiva arrecadação das retenções só poderia se manter em um contexto muito específico, caracterizado pelos elevados preços das *commodities* no mercado internacional e pela manutenção do regime cambial competitivo (PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010).

O aumento da arrecadação não implicou na elevação proporcional do volume de recursos transferidos automaticamente para as províncias. Para Kirchner, a governabilidade da Argentina na etapa pós-crise dependia da centralização do federalismo. De fato, a centralização foi possível em virtude da extinção, ainda no governo Duhalde, dos pisos mínimos de transferência de recursos da Nação para as províncias (PALERMO, 2010).

²¹¹ Uma exceção relevante foi a aprovação de modificações na previdência, que culminaria na aprovação da reestatização da previdência, já no governo Cristina Fernández.

A centralização do federalismo fiscal ocorreu a partir da adoção de tributos não-coparticipáveis (retenções às exportações) ou parcialmente sujeitos à coparticipação (imposto sobre o cheque) e da manipulação do orçamento. Kirchner enviou para o Congresso propostas orçamentárias que subestimavam o crescimento econômico e a arrecadação total, de forma que as receitas “excedentes” arrecadadas durante o ano eram negociadas discricionariamente entre o governo nacional e os governadores provinciais. Nesse sentido, embora as ATNs tenham ocupado espaço marginal nas negociações bilaterais entre o governo nacional e os governos provinciais, aquele dispunha de ampla margem de manobra frente a estes. O governo central passou a controlar cerca de 70% do total de receitas arrecadadas (PALERMO, 2010; NOVARO, 2011).

No final de 2007, Cristina Fernández de Kirchner foi eleita presidente. Como discutido no capítulo 1, durante o seu governo, passou-se a observar os limites do modelo econômico introduzido em 2002, com particular destaque para o avanço da inflação²¹², observado ainda nos últimos meses da gestão Néstor Kirchner. Nesse sentido, embora a política tributária de Cristina Fernández tenha se mantido, em linhas gerais, coerente com a estratégia adotada por seu antecessor, seu governo teve que operar em limites mais estreitos, dados logo no início do seu governo pela ocorrência de crises de natureza distintas: a crise financeira internacional e a crise política que contrapôs as principais entidades representativas do setor rural à mudança no cálculo de cobrança das retenções às exportações de *commodities* agrícolas. Essa crise, que assumiu grandes proporções, é objeto de análise no capítulo 5.

A carga impositiva permaneceu em alta durante todo o governo Cristina Fernández de Kirchner, ultrapassando, pela primeira vez na história argentina, 30% do PIB. O aumento da carga tributária respondeu, a exemplo dos anos anteriores, à elevação da arrecadação do IVA, do imposto de renda, das retenções e do imposto sobre o cheque. Houve, entretanto, maior participação do imposto de renda na arrecadação total, o que se explica pela manutenção dos pisos nominais de isenção do imposto devido por pessoas jurídicas, no contexto da manipulação dos índices oficiais de inflação (IAAF, 2013). No caso do imposto de renda de pessoa física, os percentuais de isenção e as alíquotas eram negociados com os sindicatos, de modo que seus reajustes acompanhavam parcialmente a inflação. Vale mencionar ainda que, em 2008, as mudanças nas regras no imposto de renda introduzidas pelo governo De la Rúa foram revertidas (PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010).

²¹² No seu segundo governo, também se observou a progressiva deterioração cambial, que passou a se sobrevalorizar. Concomitantemente, desenvolveu-se um mercado paralelo de venda de dólares. Não nos concentraremos, porém, no segundo mandato de Cristina Fernández, limitando-nos à análise do seu primeiro mandato.

Uma mudança importante que contribuiu para o avanço da carga impositiva foi a reforma da previdência, promovida em 2008, que eliminou os fundos de pensão privados, determinando a reestatização da do sistema de seguridade social. Como resultado, os ingressos provenientes das contribuições previdenciárias registraram um avanço significativo (PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010).

Para das mudanças na base tributária e da expansão da arrecadação viabilizada pelo crescimento da economia, vale salientar que o aumento da pressão tributária também pode ser atribuído à maior capacidade de extração das burocracias impositivas. A informatização dos trâmites fiscais, que podem ser realizados pela internet, facilitaram o cumprimento (*compliance*) das regras e o pagamento dos impostos²¹³ (GRIMSON, 2010). Ademais, a AFIP ampliou seu poder de fiscalização. A atuação ostensiva dos fiscais da AFIP chegou mesmo a ganhar projeção midiática, sob a acusação que a presidente recorria à fiscalização como forma de intimidar opositores (KNOCK, KNOCK... 21 jul.2012).

Nas relações federativas fiscais, o governo Cristina deu prosseguimento à estratégia de centralização iniciada por seu antecessor, incluindo o manejo discricionário dos recursos do orçamento. Valeu-se ainda da fragmentação da oposição que, embora impusesse empecilhos à votação do orçamento no Parlamento, não era capaz de articular uma proposta alternativa. Ademais, no bojo do apoio de diversos governadores às demandas dos produtores rurais no tema das retenções às exportações, instituiu – por meio de um dos poucos DNUs emitidos em seu governo – o Fundo Federal Solidário, que estabelecia a transferência de 30% das receitas advindas das exportações de soja e derivados para as províncias (FLAX, 2011).

Quadro 20 – Mudanças no federalismo fiscal – Néstor Kirchner e Cristina Fernández, primeiro governo (maio 2003-dez.2007)

Data da mudança	Natureza da mudança
2004	Forte participação das retenções na arrecadação total. Manipulação do orçamento, reduzindo a previsão de arrecadação de impostos sujeitos à coparticipação.
2008	Transferência para as províncias de parte das receitas oriundas das retenções sobre as exportações de soja e derivados

Fonte: Elaboração própria.

Como posto anteriormente, o aumento da carga tributária argentina, feito inédito em sua história, é encarado pelo governo como condição necessária ao fortalecimento das

²¹³ “(...) el hecho de que el 99.9% de los trámites se puedan operar a través de Internet permite que todos los usuarios tengan acceso libre a las bases de datos de la organización. La AFIP se presente así como abierta e inmersa en la sociedad. Hoy en día se registran unas 500 mil transacciones diarias cuando antes del 2002 no sobrepasaban las 500 por día”. (GRIMSON et al. 2010, p.18).

capacidades estatais e da requalificação do Estado, a fim de se implementar sua estratégia novo-desenvolvimentista. O padrão de crescimento da carga impositiva, porém, é objeto de críticas: argumenta-se que o desempenho da arrecadação está fortemente associado ao ciclo econômico, sendo questionável a sustentação do atual padrão impositivo ao longo do tempo (PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010). Além disso, a carga tributária responderia basicamente à necessidade de financiamento de gastos correntes e de múltiplos subsídios, o que limita as possibilidades de estímulo ao investimento produtivo. Finalmente, empresários reunidos na *Asociación Empresaria Argentina* (AEA), criticam o aumento do “tamanho do Estado”, defendendo a necessidade de adoção de uma política tributária voltada para a eficiência e a equidade²¹⁴ (IAAF, 2013).

3.10 Conclusões do capítulo

Neste capítulo, ocupamo-nos da análise da trajetória institucional da tributação na Argentina, identificando em que medida os diferentes governos puderam construir consensos em torno dos modelos de desenvolvimento propostos, bem como a viabilidade da construção de coalizões reformistas que apoiassem mudanças na estrutura tributária. De modo geral, esses consensos foram precários, prevalecendo a recorrência de disputas políticas – por vezes violentas – em torno da estratégia de desenvolvimento perseguidas. Em diversas ocasiões, essas disputas inviabilizaram os debates em torno da reforma tributária. Em outras, implicaram na reversão prematura das regras tributárias aprovadas pelos governos anteriores.

Ao longo da narrativa, foi possível identificar algumas particularidades da trajetória institucional da tributação argentina, dentre as quais destacamos: (i) a baixa capacidade de extração tributária e as flutuações na carga impositiva (em relação ao PIB); (ii) a reversão da tendência anterior, registrada nos últimos dez anos, com o significativo aumento da carga tributária, que chegou, em 2011, ao patamar mais elevado da América Latina; (iii) a existência de esforços limitados de racionalização do sistema tributário, no sentido de torná-lo funcional à estratégia de desenvolvimento eleita; (iv) a recorrência de mudanças nas regras tributárias, sobretudo no que tange o federalismo fiscal.

Nossa análise buscou focalizar as disputas no interior das coalizões governantes, e entre estas e as coalizões opositoras. A articulação e manutenção dessas coalizões descansam

²¹⁴ Importante mencionar que equidade e eficiência são objetivos distintos, não sendo necessariamente convergentes. Ademais, a AEA não apresenta propostas alternativas para a política tributária.

nos conflitos de interesse inerentes à definição de agendas públicas, bem como dos impactos produzidos por conjunturas externas sobre os conflitos distributivos. Nesse sentido, crises do sistema capitalista implicaram na emergência de conjunturas críticas nas quais a estratégia de desenvolvimento e seus impactos distributivos podem ser abertos à contestação (GOUREVITCH, 1986). No caso argentino, as conjunturas externas impactaram decisivamente a dinâmica do desenvolvimento do país. Lado a lado as frequentes crises institucionais, as crises internacionais – a Grande Depressão de 30, o choque do petróleo, as crises da virada do século – revelaram os limites dos modelos econômicos (desenvolvimentistas ou liberais) definidos e redefinidos pelas coalizões governantes que se sucediam. Na ausência de uma sólida base tributária, as crises internacionais levaram a fortes crises no âmbito doméstico, com avanço do endividamento e/ou da inflação.

A ampliação da participação dos impostos internos na arrecadação total, a partir da década de 30, coincide com o início de um longo período de instabilidade institucional, que minou as capacidades estatais argentinas. No caso particular da capacidade de extração tributária, é interessante notar que, no momento em que se superava um modelo centrado na agroexportação – e, logo, na arrecadação precípua de receitas alfandegárias –, tem início um período conturbado que inviabilizou a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento e, portanto, da formatação de um sistema tributário que lhe fosse funcional.

A defesa do desenvolvimentismo, embora tenha sido pleiteada por governos de diversas filiações (autoritários, peronistas e radicais), nunca atingiu um *status* consensual entre os atores políticos e sociais. Disputas em torno do modelo de desenvolvimento em si (liberal ou desenvolvimentista) jamais saíram de tela. Ademais, o próprio formato assumido pela estratégia desenvolvimentista (nacional-popular, associado e novamente nacional-popular) foi modificado pelos diferentes governos. Se isso não bastasse, os presidentes no poder se alternavam em velocidade impressionante, sendo derrubados e substituídos por sucessivos golpes de Estado.

A instabilidade acabou por minar a capacidade extrativa do Estado Argentino. Além da ausência de uma reforma consistente do sistema tributário, a reforma da burocracia impositiva não esteve no centro da agenda pública de *nenhum* governo entre as décadas de 50 e 80. As constantes mudanças nos cargos de direção da DGI contribuíram para o enfraquecimento do órgão, que possuía limitada capacidade de arrecadação e fiscalização.

Nesse sentido, embora tenham ocorrido mudanças importantes na estrutura impositiva ao longo do período pesquisado – o predomínio de impostos internos (a partir da década de 40), a instituição do imposto de renda (na década de 30) e sua posterior modificação (década

de 70), a criação do IVA (década de 70) e o manejo dos impostos alfandegários (cambiantes em todo o período) –, a arrecadação tributária jamais se tornou, ao longo do século XX, na principal fonte de financiamento dos investimentos e das despesas públicas. Os diferentes governos recorreram seguidamente à contração de dívida e à emissão monetária para custearem seus gastos, comprometendo sua capacidade investir (diretamente) e de incentivar o investimento privado. Isso contribuiu, frequentemente, para a ocorrência de graves crises econômicas.

Interessante notar que, mesmo com o retorno da democracia na década de 80, os governos eleitos foram incapazes de articular reformas tributárias sustentáveis. Entre 1983 e 2001, as regras tributárias foram modificadas com frequência, ainda que no contexto de estabilidade democrática. Nesse período, o país foi governado por dois presidentes “fracos”²¹⁵ (os radicais Alfonsín e De la Rúa), mas também por um presidente “forte” (o peronista Menem) que articulou uma coalizão de apoio às rápidas e profundas reformas estruturais adotadas na década de 90. Não obstante as diversas modificações aprovadas durante o seu mandato – incluindo aí a reforma tributária –, Menem, particularmente em seu segundo mandato, acudiu recorrentemente a improvisações na política tributária. A reforma impositiva do seu primeiro mandato, ainda que tenha convergido com as propostas neoliberais e tenha permitido razoável elevação da arrecadação, não foi capaz de sustentar os gastos correntes e o pagamento dos juros da dívida pública em ascensão. As contradições da sua estratégia econômica, baseada na captação de poupança externa, culminaram no colapso econômico, em 2001, já no governo De la Rúa.

Quando Duhalde chegou ao poder, a carga tributária argentina ainda era reduzida em termos comparativos²¹⁶, não obstante os avanços registrados na década de 90 (quando houve, ademais, um fortalecimento da burocracia impositiva). Em seu curto governo, foram lançadas as bases para a expansão da arrecadação tributária – a introdução das retenções às exportações e o aumento da arrecadação proporcionado pela expansão econômica.

Nos governos Néstor e Cristina Kirchner, a retenções às exportações, particularmente de *commodities* agrícolas, assumiram lugar central na sua estratégia de desenvolvimento, constituindo-se em fonte de receitas necessárias à redistribuição da renda, através do financiamento de programas sociais. Essa centralidade gerou fortes tensões entre o governo e

²¹⁵ Ambos enfrentaram enormes dificuldades na construção de coalizões que lhes dessem sustentação, enfrentando profundas crises econômicas. Interessante notar que nenhum dos dois cumpriu todo o seu mandato, embora o governo De la Rúa tenha sido mais curto.

²¹⁶ Em comparação com outros países de renda similar ou com o Brasil (MELO, 2005a).

as entidades representativas dos setores rurais, desembocando no “conflito das retenções”, em 2008, objeto de análise do Capítulo 5. O fortalecimento da capacidade de arrecadação tributária trouxe os atores sociais para o centro das discussões em torno da política tributária, acontecimento pouco comum na trajetória argentina²¹⁷.

Patrucchi e Grottola argumentam que o aumento da arrecadação, nesses governos, respondeu à coleta de tributos associados ao ciclo econômico, como as já mencionadas retenções e o imposto ao cheque. Nesse sentido, seria questionável a sustentação do atual nível de tributação ao longo do tempo (PATRUCCHI; GROTTOLA, 2010). Sustentamos, em contraposição, que há indicadores que nos permitem afirmar que o aumento da carga impositiva registrado é sustentável. O aumento da arrecadação também responde pela elevação da arrecadação de tributos “tradicionais” (imposto de renda e IVA). Ademais, os governos Néstor e Cristina Kirchner deram prosseguimento à política de fortalecimento da burocracia impositiva, iniciada no governo Menem, registrando-se elevação na sua capacidade de extração e fiscalização. Atualmente, embora a evasão tributária ainda se encontre em níveis elevados, estima-se que esteja em patamares inferiores à sonegação registrada no Brasil²¹⁸ (MIOTO, 2013).

Vale mencionar que o aumento das receitas tributárias, particularmente no nível nacional, foi viabilizado por um contexto político favorável à atuação dos mencionados presidentes, haja vista a fragmentação das forças opositoras. De modo inédito na trajetória histórica argentina, os presidentes puderam contar com a abundância de recursos fiscais, recorrentemente empregados para a concessão de benefícios seletivos aos seus aliados, o que contribuiu para a construção de suas coalizões de apoio (NOVARO, 2011).

É questionável, porém, a sustentação do modelo de desenvolvimento vigente *vis-à-vis* o aumento da arrecadação tributária. O governo não efetuou reformas que permitissem a expansão do investimento público ou o estabelecimento de critérios bem-definidos para a concessão de incentivos à atividade produtiva. Pelo contrário, parte significativa da receita

²¹⁷ O empresariado argentino e, por extensão, os produtores rurais preferiram, ao longo da trajetória histórica, *evadir tributos devidos*, em vez de participar ativamente das discussões em torno da política tributária (EATON, 2003). Para além da já mencionada instabilidade institucional observada até a década de 80, a fragmentação da representação dos interesses empresariais contribuiu para sua reduzida participação no processo decisório (SCHNEIDER, 2004).

²¹⁸ O grupo Tax Justice Network estimada a evasão de impostos no Brasil em 13,4% do PIB, ao passo que na Argentina estaria em torno de 6,5%. Como a carga tributária em ambos os países é, hoje, bastante similar, é possível afirmar que o nível de sonegação de impostos estimado na Argentina é inferior ao Brasil (MIOTO, 2013).

está vinculada ao custeio de gastos correntes (salários e pensões) e à sustentação de uma rede ineficiente de concessão de subsídios ao setor privado (IAAF, 2013).

Finalmente, vale mencionar que o aumento da arrecadação tributária ocorreu no contexto da centralização do poder decisório no âmbito do Poder Executivo. Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner empreenderam estratégias voltadas para a neutralização da influência dos governadores provinciais (NOVARO, 2011). Nesse período, as disputas em torno da repartição de receitas no âmbito da Coparticipação Federal de Impostos assumiram lugar periférico na agenda tributária. Sinteticamente, o governo nacional conseguiu um feito inédito ao longo da trajetória histórica: insulou-se das pressões dos atores institucionais (governadores e congressistas), definindo uma agenda voltada para a expansão da carga tributária. Encontrou resistências, porém, de atores que poucas vezes participaram das discussões em torno da política tributária. Na impossibilidade de escaparem de um Estado que reforçava suas capacidades extrativas, as entidades representativas dos produtores rurais ofereceram resistência, catalisando a (re)mobilização dos atores institucionais enfraquecidos na formação de uma coalizão de oposição ao governo Cristina Kirchner. Voltaremos a este assunto no Capítulo 5.

4 EMPRESARIADO INDUSTRIAL E PARTIDOS DE OPOSIÇÃO CONTRA A CPMF NO BRASIL: UMA COALIZÃO DE OCASIÃO?

Em dezembro de 2007, a CPMF, contribuição incidente sobre movimentações financeiras instituída doze anos antes, foi derrubada no Senado. Partidos que haviam apoiado sua criação e suas diversas prorrogações – PSDB e DEM²¹⁹ –, então justificadas pela necessidade de financiamento da saúde pública enquanto a almejada reforma tributária não era aprovada, passaram a discursar contra sua cobrança, alegando que se tratava de um tributo injusto (pois de incidência regressiva) que, ademais, contribuía para alimentar os excessos de gastos do governo Lula. Do lado oposto, o PT, que até as vésperas das eleições de 2002 havia criticado cabalmente a cobrança da CPMF, em razão da sua incidência desproporcional sobre os trabalhadores e da canalização de parte significativa da elevada arrecadação tributária para o pagamento dos juros da dívida pública, defendia a necessidade de mais uma prorrogação, pois necessária ao financiamento da saúde pública e das demais esferas da seguridade social.

Naturalmente, os dois cenários são diferentes porque os partidos que antes compunham o governo passaram para a oposição e o partido que anteriormente se apresentava como principal partido de oposição havia se tornado situação. A dinâmica governo/oposição, porém, não é capaz de explicar sozinha por que a CPMF foi extinta. A derrubada da CPMF é conhecida como a maior derrota do governo Lula no Senado. Isto significa que a oposição não foi capaz de atrair “dissidentes” da base aliada para derrubar, em plenário, outras propostas centrais da agenda pública do governo petista. A divisão governo/oposição tampouco é capaz de explicar por que a CPMF foi derrubada naquele momento, e não em 2004, quando o governo Lula logrou sua prorrogação. Finalmente, essa dicotomia não explica porque muitos governadores peessedebistas, inclusive os potenciais candidatos à presidência José Serra e Aécio Neves, posicionaram-se favoravelmente à prorrogação da cobrança da CPMF.

Este capítulo se desenvolve em torno das seguintes perguntas: quais são os motivos por trás da derrubada da CPMF? Considerando que a vigência desta contribuição já havia sido prorrogada anteriormente, inclusive já no governo Lula, por que a articulação que permitiu a extinção do tributo ocorreu somente em 2007? Quais fatores impediram a mobilização de uma coalizão de oposição à cobrança da CPMF em outros momentos da trajetória?

²¹⁹ Então PFL.

Argumentamos que a derrubada da CPMF em 2007 foi possível em razão do papel catalisador das ações empreendidas pelo empresariado industrial (a CNI e, destacadamente, a Fiesp). Estamos cientes das limitações impostas pela trajetória à mobilização da ação coletiva do empresariado brasileiro, historicamente marcado pela sua fragmentação (BOSCHI, 2013; DINIZ; BOSCHI, 2004; MACIEL, 2009). Mesmo assim, sustentamos que, diante do estancamento das discussões em torno de uma ampla reforma tributária voltada para a desoneração do setor produtivo, o empresariado industrial se aproveitou de fatores circunstanciais – a conjuntura crítica ocasionada pela necessidade de prorrogação da CPMF – para articular uma coalizão contra a cobrança deste tributo. Suas ações encontraram eco nos partidos de oposição que, por diferentes razões, recusavam-se a apoiar uma nova prorrogação da CPMF – contrariando, aliás, o comportamento observado em 2003 quando, no marco do fracasso intento de aprovação de uma reforma tributária ampla, as bancadas dos partidos opositores votaram a favor da aprovação de uma proposta de reforma bastante limitada, que incluía a prorrogação da CPMF. Ademais, a resistência do governo em negociar uma possível redução da alíquota da CPMF contribuiu para o apoio da opinião pública às iniciativas da efêmera coalizão formada pelo empresariado industrial e pelas bancadas parlamentares opositoras, a qual acabou por atrair também o voto de senadores pertencentes à base aliada. Nem mesmo o apelo de governadores pertencentes a partidos de oposição foi capaz de manter a cobrança da CPMF, que asseguraria a destinação de receitas para a saúde pública.

No que segue, o capítulo é organizado da seguinte forma: na primeira parte, discutimos as razões que motivaram o estabelecimento da CPMF. Nesse momento, faremos uma breve incursão nas discussões em torno dos *gastos públicos*, mais especificamente sobre o financiamento da saúde pública. Essa incursão em assunto alheio ao tema central da tese – a *tributação* – se faz necessária para a compreensão dos interesses dos atores envolvidos no conflito distributivo inerente à cobrança da CPMF. Na segunda parte, analisaremos as votações no Congresso que levaram à aprovação do estabelecimento e das diversas prorrogações da CPMF. Discutiremos também os principais argumentos apresentados nesses momentos pelos defensores e críticos da sua cobrança. O mesmo exercício será realizado na terceira parte do capítulo, na qual trataremos não somente das votações em plenário como também do papel desempenhado pelas entidades empresariais (Fiesp e CNI) na derrubada da CPMF. Na conclusão do capítulo, apresentaremos nossa análise sobre o processo de articulação e desarticulação da “coalizão de ocasião” formada para a derrubada da CPMF, tecendo comentários sobre a sua inserção mais ampla no contexto do conflito distributivo em torno da tributação no Brasil.

4.1 As razões do estabelecimento da CPMF: a instituição do SUS e o problema sub-financiamento da saúde pública no Brasil

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, universalizou o acesso à saúde pública. Nas discussões ocorridas no âmbito da Assembleia Constituinte, a adoção do Sistema Único de Saúde (SUS) recebeu um amplo apoio, sendo aprovada com o voto favorável das bancadas do PSDB, PT, PCB, PCdoB e de parte dos deputados do PMDB. O estabelecimento do SUS enfrentou a oposição, porém, de representantes do PMDB, PTB, PDS e PFL (MARQUES, MENDES 2010).

A constitucionalização do direito ao acesso à saúde pública requer o comprometimento de parte significativa do orçamento público para a sua viabilização. Modelos de acesso universal à saúde pública são encontrados em poucos países, como Reino Unido, Suécia, Espanha, Itália, Alemanha, França, Canadá e Austrália. Em 2008, esses países gastaram, em média, 6,7% do PIB com o financiamento da saúde pública. O Brasil, em contraposição, destinou no mesmo ano²²⁰ somente o equivalente a 3,24% do PIB para o financiamento do SUS (MARQUES; MENDES, 2010).

Até a promulgação da CF88, a provisão de serviços públicos de atendimento médico-hospitalar era de responsabilidade do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que se restringia ao atendimento dos trabalhadores (no mercado formal) e seus familiares. O atendimento das demais parcelas da sociedade era realizado pelos estados, alguns municípios e entidades filantrópicas, como as Santas Casas de Misericórdia. Parte significativa da população estava sujeita, portanto, ao acesso à saúde como *caridade*, e não como *direito*²²¹ (GOMES, 2011).

Desde o final da década de 70, o financiamento da seguridade social – incluindo saúde pública, previdência e assistência social – era viabilizado pelo Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), constituído pelas receitas das entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Os aportes ao SINPAS decorriam do recolhimento de contribuições pagas por empregados e empregadores, com desconto na folha de pagamentos. Por conseguinte, as políticas públicas para assistência social e saúde pública e

²²⁰ Importa frisar que 2008 é o ano seguinte ao fim da cobrança da CPMF.

²²¹ As primeiras políticas de focalização do atendimento às parcelas mais pobres da população (particularmente no interior do país) ocorreram ainda na década de 70. A universalização do acesso, porém, só seria consagrado com a sua constitucionalização, em 1988 (PIOLA et al., 2013).

os pagamentos da previdência social eram dependentes do ciclo econômico e do nível de emprego formal no país (MENDES; MARQUES, 2009).

Na década de 80, o Tesouro ampliou os repasses de recursos para a saúde, viabilizados pela introdução do FINSOCIAL, contribuição que tinha como propósito financiar a seguridade social. Apesar dos novos aportes definidos pela legislação, a crise econômica que caracterizou a chamada “década perdida” implicou na redução das receitas destinadas ao FPAS (MENDES; MARQUES, 2009).

Com a promulgação da CF88, previa-se a aprovação de leis que ordenassem e regulamentassem as novas políticas públicas para a saúde que sucederiam o INAMPS. O texto constitucional, entretanto, não previa fontes de receitas que garantissem o processo de ampliação e, finalmente, universalização dos serviços de saúde. Em suas Disposições Transitórias, a Constituição determinava que, no mínimo, de 30% das receitas da seguridade social – à exceção da arrecadação do PIS/PASEP – deveriam ser destinadas ao financiamento das políticas públicas para a saúde (MENDES; MARQUES, 2009). Essa disposição, porém, só era válida até a aprovação da primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias do período pós-constituente. A definição sobre quais seriam as fontes de financiamento do novo modelo de saúde pública foram relegadas, portanto, às discussões que ocorreriam nos anos posteriores, adquirindo um caráter infraconstitucional (PIOLA et al., 2013).

Na ausência de disposições duradouras em torno das fontes de financiamento para a saúde pública, sua definição converteu-se em objeto de disputa já no momento subsequente à promulgação da nova carta constitucional. No contexto da crise econômica e da emergência de uma coalizão de apoio a políticas neoliberais, a partir do governo Collor, as disputas passaram a girar não somente em torno da *definição* dos recursos a serem destinadas à seguridade social, como também da *repartição* destas receitas entre as três esferas que a compõem (MENDES; MARQUES, 2009). Os impasses se expressaram também na formatação do novo modelo de atenção à saúde pública. O Sistema Único de Saúde só veio a ser instituído dois anos após a promulgação da CF88²²² (GOMES, 2011).

²²² As dificuldades para a formação de um consenso em torno da regulamentação do SUS, no bojo da ascensão de uma coalizão neoliberal logo após a promulgação da Constituição Cidadã, foram expressas no longo processo de deliberação que precedeu a aprovação das leis voltadas para sua instituição – Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90 – e nos vetos presidenciais impostos às leis aprovadas, em assuntos diversos “como financiamento, recursos humanos e participação social”. A regulamentação do SUS passou ao largo das negociações com entidades da sociedade civil, governadores e prefeitos: suas Normas Operacionais Básicas foram definidas por portarias do Executivo, sem que houvesse negociações com os atores mencionados ou mesmo recurso à arena parlamentar. Somente a partir 1993 deu-se início à descentralização da gestão dos serviços de saúde, conferindo certa autonomia aos estados e municípios (GOMES, 2011).

Embora o texto constitucional não determinasse vinculações específicas para cada esfera da seguridade social, as lideranças partidárias, no Congresso, concordaram que as receitas oriundas da arrecadação da CSLL seriam destinadas, prioritariamente, ao custeio da previdência social, enquanto os recursos do FINSOCIAL seriam alocados, preferencialmente, no financiamento da saúde (MENDES; MARQUES, 2010). Já em 1989, porém, as receitas do FINSOCIAL não foram integralmente destinadas à seguridade social, sendo parcialmente deslocadas para o pagamento da previdência dos servidores da União. Esse fato que se repetiu no ano seguinte, já no governo Collor (MENDES; MARQUES, 2009).

Em 1991, foi aprovada a Lei de Custeio da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91), a qual reafirmava que não haveria discriminação entre as receitas a serem destinadas ao financiamento das diferentes áreas a seguridade social. Na prática, porém, havia uma disputa entre a previdência social e as demais esferas – saúde e assistência social – pelos recursos destinados à seguridade social. O volume de recursos da seguridade social destinados ao Ministério da Saúde se reduziu de 33,1% do total, em 1991, para 20,9%, em 1992 (MENDES; MARQUES, 2009). Embora fossem apresentadas, no Legislativo, propostas favoráveis à fixação de um percentual mínimo de recursos a ser destinado à saúde – chegou-se a propor um piso de 8% do PIB –, o presidente Collor rejeitou essa vinculação (GOMES, 2011).

Em 1993, a situação se agravou ainda mais. Em maio daquele ano, *não houve repasses para a saúde*, em razão dos problemas de financiamento da previdência social²²³. O presidente Itamar Franco decretou estado de calamidade pública, o que permitiu ao governo federal contrair um empréstimo emergencial junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para viabilizar as políticas de saúde pública (MENDES; MARQUES, 2009; MENDES; MARQUES, 2010).

Ainda em 1993, o governo Franco conseguiu a aprovação, no Congresso, do Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), instituído pela Lei Complementar nº 77/1993. O IPMF, com alíquota de 0,25%, incidia sobre todas as movimentações bancárias. No mesmo ano, porém, o Supremo Tribunal Federal declarou o IPMF inconstitucional²²⁴ (SANTI et al. 2008). Cumpre

²²³ A CF88 também havia universalizado o acesso aos benefícios da previdência social, o que pressionou o seu orçamento. Muitos dos beneficiários da previdência não haviam efetuado contribuições quando estavam na ativa (seja por serem trabalhadores rurais, seja por possuírem empregos informais). No contexto de crise econômica e desemprego elevado, as receitas oriundas das contribuições sociais não eram suficientes para cobrir todas as despesas da seguridade social. Dentre as esferas que a compõem, deu-se prioridade ao pagamento de aposentadorias e pensões.

²²⁴ A instituição da IPMF feria os princípios da anterioridade e a imunidade tributária recíproca entre os entes da Federação (SANTI et al., 2008).

salientar que o IPMF não tinha como propósito o financiamento exclusivo da saúde pública, pois é vedada a vinculação entre receitas advindas de *impostos* e despesas específicas, característica presente nas *contribuições sociais*.

A partir de 1994, as receitas destinadas à saúde foram novamente reduzidas, com o estabelecimento do Fundo Social de Emergência (FSE) – posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1997, e Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 2000 –, que estipulava a desvinculação de 20% das receitas totais advindas das contribuições sociais, que poderiam ser empregadas em outros gastos do governo federal (MENDES; MARQUES, 2009). A introdução do FSE vinha ao encontro da prioridade dada, na agenda pública, ao ajuste fiscal e à necessidade de rolagem da dívida pública, considerada essencial para o sucesso das medidas de combate à inflação (PIOLA et al., 2013).

A declaração de inconstitucionalidade da cobrança do IPMF e a aprovação do Fundo Social de Emergência implicaram na não-resolução do problema do sub-financiamento da saúde pública no Brasil. Cumpre frisar que o financiamento do SUS não se relaciona com a agenda de governos específicos, mas com o atendimento das disposições expressas no texto constitucional. A necessidade de conciliar as necessidades de saneamento das finanças públicas, rolagem da dívida pública e ampliação dos gastos com seguridade social (incluindo aí a saúde pública) ensejou uma tensão constante nas coalizões governantes. Na década de 90, os dois primeiros itens – saneamento das finanças públicas e rolagem da dívida pública – adquiriram espaço destacado na agenda pública. O último item – o financiamento da saúde pública – foi relegado a um espaço marginal, mas não desprezível. Para lidar com essa questão, o governo Cardoso recorreu à criação de uma nova contribuição social, a CPMF.

4.2 A trajetória da CPMF: instituição e prorrogações

Ao longo da década de 90, foram apresentadas diversas propostas que pretendiam sanar os problemas de financiamento da saúde pública no Brasil, muitas das quais previam a dissociação entre as esferas da seguridade social, determinando fontes de receitas exclusivas para as políticas de saúde²²⁵. Essas propostas se inseriam nos debates mais amplos da reforma

²²⁵ As principais propostas apresentadas no período são discutidas por Marques e Mendes (2010, p.06-08).

tributária. Com o insucesso desta, inviabilizaram-se também as propostas de destinação exclusivas de recursos para a saúde (MARQUES; MENDES, 2010).

A indefinição das fontes e do volume de recursos para financiamento da saúde pública levou a uma situação de crise na década de 90. Em 1996, o então ministro da Saúde, Adib Jatene, propôs ao presidente Fernando Henrique Cardoso a instituição de uma contribuição, inspirada no IPMF, cuja receita fosse destinada exclusivamente ao financiamento da saúde pública (GOMES, 2011). No mesmo ano, o Congresso aprovou a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)²²⁶, com alíquota de 0,20%²²⁷ e vigência de um ano. Trata-se de uma contribuição de incidência pouco concentrada (sobre correntistas, particularmente aqueles que efetuam grandes movimentações financeiras, como as empresas), cuja receita beneficia particularmente as camadas de menor renda da população, que utilizam os serviços do SUS. Inicialmente, o governo pretendia que a CPMF vigorasse por dois anos, com alíquota de 0,25%. Diante de resistências na sua própria base aliada, porém, alterou a proposta de emenda constitucional.

4.2.1 A criação da CPMF: votações e discussões em plenário

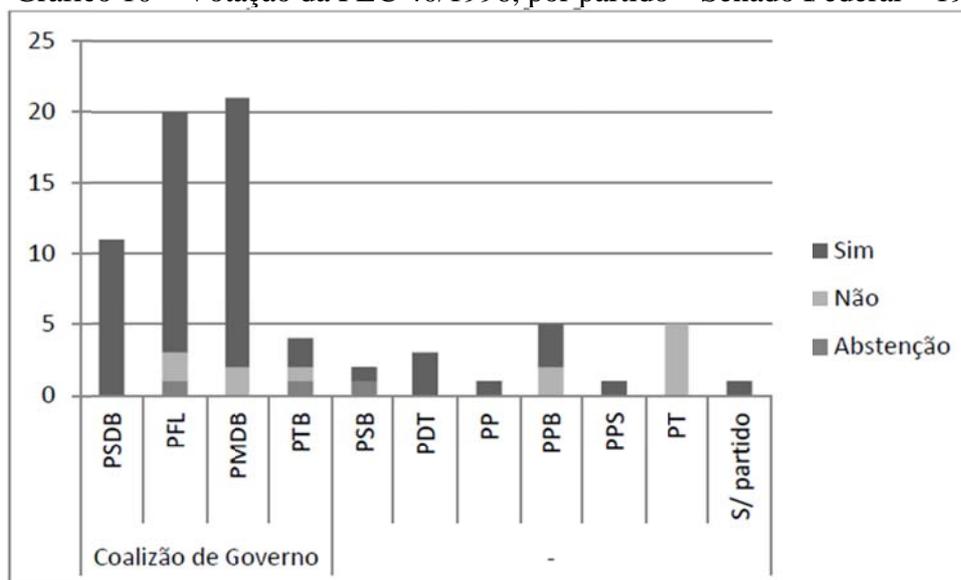
A CPMF foi instituída a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 12 de 1996, sendo regulamentada pela Lei nº 9.311/96. Sua arrecadação deveria ser destinada ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), à exceção do montante deduzido para financiamento do FEF.

A proposta que lhe deu origem – a PEC 40/1995 – foi aprovada no Senado em novembro de 1995, contando com 60 votos favoráveis, 12 contrários e três abstenções.

²²⁶ Embora seja denominada Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, a literatura adota uma nomenclatura reduzida desta contribuição.

²²⁷ A alíquota reduzida se justificava pela sua incidência “em cascata”, evitando a corrosão da base tributável (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

Gráfico 10 – Votação da PEC 40/1996, por partido – Senado Federal – 1995

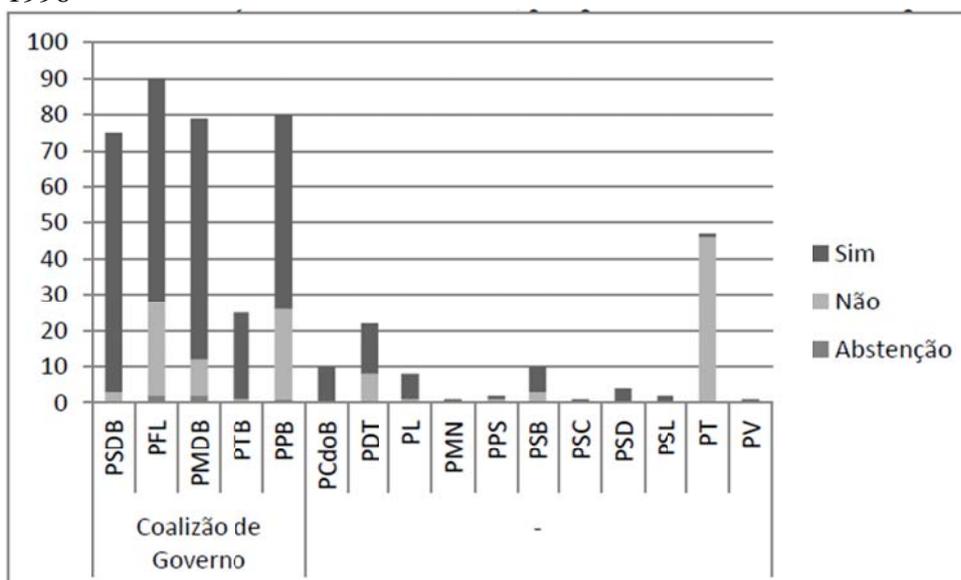


Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SENADO FEDERAL [1995].

Na Câmara dos Deputados, a proposta – renumerada PEC nº 256/1995 – foi aprovada em julho de 1996, tendo recebido 328 votos favoráveis e 124 contrários. Cinco deputados se abstiveram.

Gráfico 11 – Votação da PEC 256/1995, por partido – Câmara dos Deputados – 1996



Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CEBRAP²²⁸.

²²⁸ A base de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) foi gentilmente cedida pelo pesquisador Danilo Medeiros.

Os gráficos acima demonstram que a introdução de um novo tributo era objeto de críticas mesmo no interior da coalizão de governo. Somente 85% dos senadores do PFL e 50% da bancada do PPB votaram a favor da proposta. Na Câmara dos Deputados, a criação da CPMF recebeu o apoio de apenas 67% da bancada do PPB e 68,9% dos deputados pefelistas.

Como revelam as discussões no plenário da Câmara dos Deputados²²⁹, essas divergências na base governista diziam respeito, sobretudo, aos possíveis impactos negativos da cobrança da CPMF sobre a atividade econômica. Para alguns deputados, era necessário buscar outras alternativas para o financiamento da saúde pública. No governo, o deputado Ildemar Kussler (PSDB-RO) destacou que a adoção de CPMF, de caráter temporário, era de fundamental importância para o atendimento das demandas emergenciais na área de saúde pública. Após esse período transitório, seria possível a aprovação da reforma tributária que, entre outros efeitos, seria responsável pela a solução definitiva para dos problemas de financiamento do setor.

Representantes do PFL, em contraposição, condenaram o aumento da carga tributária acarretado com a criação da CPMF. O deputado Paulo Bornhausen (PFL-SC) defendeu voto contrário à CPMF, que, no seu entender, elevaria ainda mais o Custo Brasil. Na mesma linha, o deputado Lael Varella (PFL-MG) argumentou que a elevada carga tributária “sufocava” investimento produtivo. Varella defendeu ainda que não somente a saúde, como também a educação, a agricultura, a infraestrutura e as Forças Armadas enfrentavam problemas de financiamento. O deputado afirmava temer que a CPMF fosse apenas a primeira dentre várias iniciativas voltadas para a introdução de novos tributos voltados para o financiamento de setores específicos.

É interessante notar que o deputado Cunha Lima (PPB-SP) mencionou em seu discurso a ação do *lobby* dos setores empresariais: “Acredito que quase todos os Deputados tenham hoje recebido telefonemas das indústrias, das federações dos seus Estados, pedindo-lhes que votem contra a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira”. Em outro momento, afirmou: “Quero também fazer um apelo aos Deputados que, por pressões não vindas das bases, mas da indústria e do comércio, assumiram o compromisso de votar contra a CPMF”. Ele reforçou sua posição a favor da instituição da CPMF, afirmando que se tratava de um tributo redistributivo do ponto de vista federativo, pois seria arrecadado predominantemente nas regiões Sul e Sudeste, com maior volume de transações financeiras, mas beneficiaria todo o país (BRASIL, 1995, p.21266).

²²⁹ Consulta ao Diário da Câmara dos Deputados. O Diário do Senado da época não está disponível para consulta.

O deputado José Pinotti (PMDB-SP), ponderou que, não obstante a elevação estimada de 50% das receitas destinadas para a saúde pública com o advento da CPMF, a área padecia também de um problema de gestão, em razão da permanência da centralização dos recursos nas mãos da União. Na sua avaliação, a prerrogativa da União de coletar os tributos que posteriormente seriam repassados para estados e municípios inviabilizava a descentralização de fato das políticas públicas para a saúde.

Na oposição, as bancadas do PT e do PCdoB apresentaram voto disciplinado em torno da proposta de emenda constitucional. Mantiveram, porém, posições diferentes em torno do tema. O PCdoB foi favorável à aprovação da CPMF, enquanto o PT posicionou-se do modo contrário (somente um deputado votou a favor da aprovação da proposta). As bancadas do PDT e do PSB, também na oposição, apresentaram voto pouco disciplinado.

O deputado Ivan Valente (PT-SP) afirmou que seu partido votaria contra a emenda proposta, em rechaço à opção do governo Cardoso por orientar os gastos públicos para o setor financeiro, sem que desse a devida atenção a políticas sociais (saúde e educação). Ademais, argumentou que a CPMF recairia principalmente sobre a classe média, visto que os setores mais ricos poderiam sonegar, com certa facilidade, o pagamento deste tributo. Alternativamente, endossou a proposta apresentada por Eduardo Jorge, também do PT, que pretendia destinar 30% dos recursos do orçamento da seguridade social para a saúde pública, que receberia também 10% dos recursos orçamentários dos estados e municípios.

Na mesma linha, Arlindo Chinaglia (PT-SP) criticou o argumento do governo segundo o qual haveria falta de recursos a serem destinados para a saúde. O deputado enumerou programas e ações que haviam recebido aportes vultosos no governo Cardoso²³⁰. Chinaglia destacou ainda que, no orçamento apresentado pelo governo para o ano de 1996, já constava a previsão de arrecadação da CPMF, mesmo antes da sua aprovação. Havia, porém, uma redução no volume de recursos provenientes de outras fontes para o setor, indicando que a aprovação da CPMF levaria, na verdade, à substituição de fontes de financiamento da saúde pública, e não na ampliação dos seus recursos.

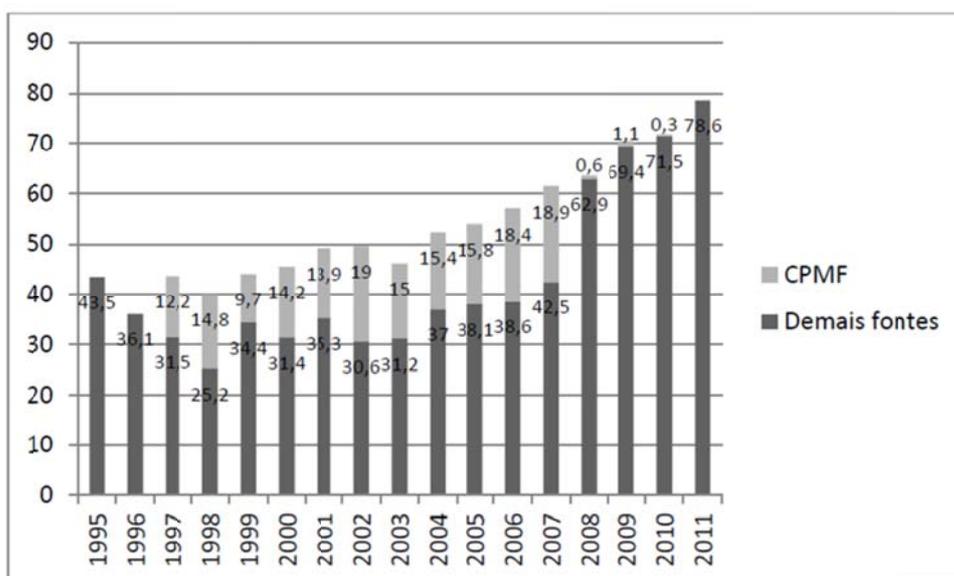
O PCdoB, mesmo na oposição, votou a favor da instituição da CPMF. Em seu discurso, o deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP) argumentou que, a despeito da inação do Executivo para ampliar os recursos destinados à saúde, o Congresso poderia fazê-lo, com a

²³⁰ Dentre os dispêndios citados pelo deputado, encontravam-se: (i) a carteira do Bamerindus assumida pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil; (ii) as operações de crédito para a agricultura (isto é, “para os ruralistas”); a emissão de títulos públicos para financiamento do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER); (iii) os convênios firmados com a prefeituras, que julgava serem eleitores.

aprovação da PEC nº 256/1995. O deputado Agnelo Queiroz (PCdoB-DF) reforçou a posição de Rebelo, afirmando que a CPMF era um imposto progressivo, pois incidiria sobre “quem ganha mais no nosso País”.

Os desejos de Rebelo e Queiroz, porém, não se traduziram na realidade. Não obstante a aprovação da cobrança da CPMF, parte das receitas então destinadas ao financiamento da saúde pública – como a COFINS²³¹ e a CSLL – foram destinadas para outras esferas da seguridade social, impedindo a ampliação sustentada do financiamento das ações e programas de saúde pública (MENDES; MARQUES, 2009; PIOLA et al., 2013). A substituição de fontes de recurso para a saúde pode ser observada no gráfico abaixo:

Gráfico 12 – Ministério da Saúde – Execução do gasto total por fonte de recursos – 1995-2011



Em R\$ bilhões, 2011.

Fonte: PIOLA et al., 2013, p.11.

A redução dos repasses da CSLL e da COFINS para a saúde pública, determinada pelo Ministério da Fazenda, manteve a restrição orçamentária à realização de novos investimentos nessa área. Dessa forma, persistiu o problema do subfinanciamento do SUS²³² (MENDES; MARQUES, 2009). Descontente com a redução dos repasses da CSLL e da COFINS para o

²³¹ A COFINS havia sido criada após o fim da cobrança do FINSOCIAL.

²³² Em 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29, que previa a destinação mínima de recursos por cada membro da federação para a seguridade social, definindo a origem dos recursos por parte de estados e municípios. Não definia, porém, a fonte das receitas a serem alocadas pela União. A aplicação da Emenda Constitucional nº 29, porém, encontrou dificuldades, haja vista a aplicação de recursos em áreas alheias à seguridade social. O financiamento do SUS se elevou, mas manteve-se em níveis muito aquém do necessário para a efetiva universalização do acesso à saúde, passando de 2,89% do PIB, em 2000, para 3,67%, em 2008. (MARQUES; MENDES, 2010).

Ministério da Saúde, Adib Jatene renunciou ao cargo. A permanência dos problemas de financiamento da saúde pública, lado a lado ao estancamento das negociações em torno da reforma tributária, deu ensejo à apresentação, pelo governo Cardoso, de PECs voltadas para a sua prorrogação.

4.2.2 As prorrogações da CPMF no governo Cardoso: votações e discussões em plenário

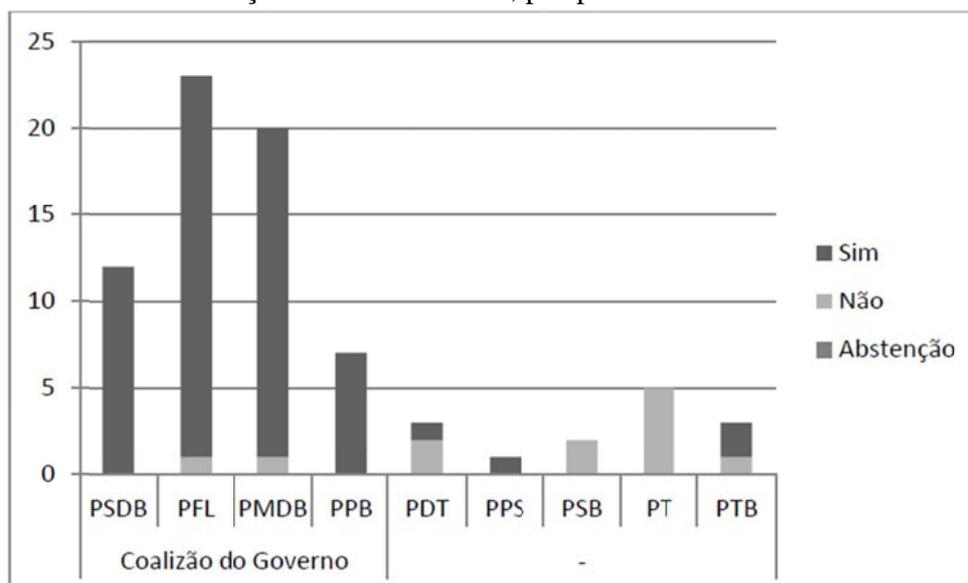
Em 1999, já no segundo mandato de Cardoso, a cobrança da CPMF foi prorrogada por mais três anos, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 21. A alíquota foi fixada em 0,38% no primeiro ano e 0,30% nos dois anos seguintes. Sua receita, porém, deixava de se destinar exclusivamente à saúde, passando a atender também a previdência social e o recém-criado Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza²³³, criado a partir da iniciativa do PFL.

A instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ocorreu após intensas negociações. O Ministério da Fazenda resistiu à sua criação, receando que o novo fundo viesse a impor restrições sobre o orçamento. As divergências se expressaram também na Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Inicialmente, propunha-se a criação de um novo tributo que garantisse o seu financiamento. Não houve, porém, consenso em torno dessa proposta, pois havia a expectativa que uma reforma tributária fosse aprovada no curto prazo. Diante das discordâncias, a solução apresentada pela comissão foi destinar parte das receitas de um tributo já existente, a CPMF, para o financiamento das ações de combate à pobreza. O governo acabou por concordar com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, em vista da garantia de aprovação da prorrogação da CPMF, com aumento da sua alíquota, que passou para 0,38%. É interessante notar que o Fundo de Combate à Pobreza tinha vigência prevista de dez anos, ao passo que a CPMF foi prorrogada por apenas mais três anos. Dessa forma, criava-se espaço para prorrogações futuras da sua cobrança (MELO, 2005b).

No Senado, a proposta de prorrogação da CPMF – PEC 34/1998 – foi aprovada em janeiro de 1999, contando com 64 votos favoráveis e 12 contrários.

²³³ Com o estabelecimento do Fundo de Combate à Pobreza, a alíquota foi restabelecida em 0,38%, sendo que os 0,08% adicionais se destinariam a esse fundo.

Gráfico 13 – Votação da PEC 34/1998, por partido – Senado Federal – 1999

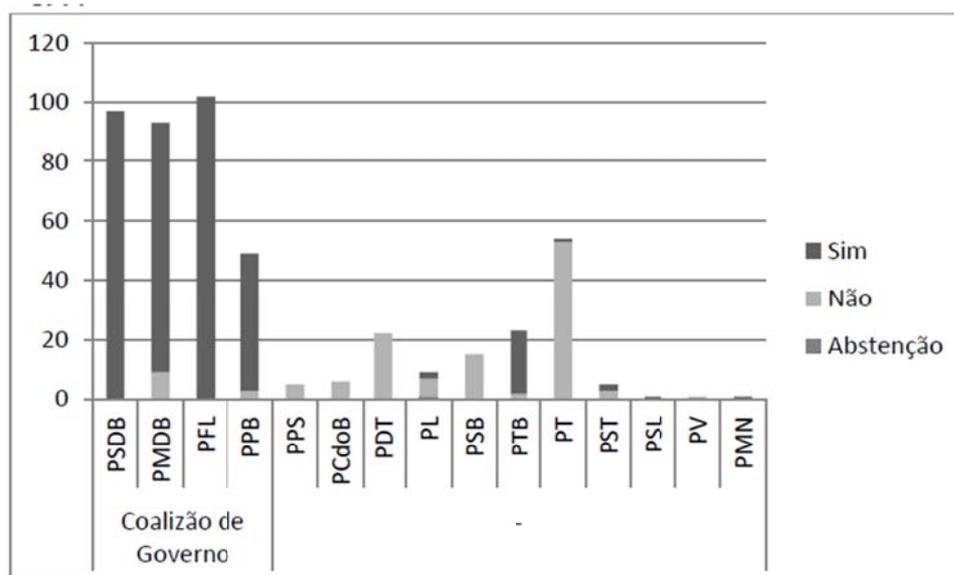


Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SENADO [1999].

Na Câmara dos Deputados, a proposta – renumerada PEC 637/1999 – foi aprovada em março de 1999, recebendo 357 votos favoráveis e 125 contrários. Um deputado se absteve²³⁴. Com a aprovação da PEC, instituiu-se a Emenda Constitucional nº 21/1999.

Gráfico 14 - Votação da PEC 637/1999, por partido – Câmara dos Deputados – 1999



Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999.

²³⁴ A definição da alíquota da CPMF em 0,38% recebeu 351 votos favoráveis e 124 contrários. Dois deputados se abstiveram.

Como se pode observar nos gráficos acima, houve uma mudança substantiva na votação das bancadas dos partidos governistas. Os partidos da coalizão de governo – PSDB, PFL e PMDB e PPB – votaram de forma bastante disciplinada. No Senado, somente um representante do PMDB e um do PPB votaram contra a prorrogação da CPMF. Na Câmara dos Deputados, todos os deputados do PSDB e do PFL votaram a favor da proposta. No PMDB, mais de 90% dos deputados do partido votaram a favor da CPMF. No PPB, o voto disciplinado foi observado em 93,8% da bancada.

Os resultados indicam que a barganha no interior da coalizão governante foi importante para a elevação da disciplina das bancadas dos partidos aliados, particularmente do PFL. Este partido pretendia capitalizar os ganhos eleitorais associados com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, viabilizado pela prorrogação da cobrança da CPMF (MELO, 2005b).

Houve também mudança na orientação dos votos dos partidos opositores. As bancadas do PCdoB, do PSB e do PDT apresentaram voto disciplinado contra a prorrogação da CPMF. Vale mencionar que se trata de um posicionamento diferente daquele apresentado na votação para instituição do tributo. O PT, novamente, votou contra a CPMF, à exceção de um deputado.

Durante as discussões no plenário da Câmara dos Deputados²³⁵, o deputado Aécio Neves (PSDB-MG) defendeu a proposta do governo. Ele considerava que a cobrança da CPMF deveria ser mantida enquanto não fosse aprovada a reforma tributária. Para o deputado Rodrigo Maia (PFL-RJ), a CPMF era um imposto “ruim e perverso”, mas importante para o país naquele momento. Argumento semelhante foi apresentado pelo deputado José Linhares (PPB-CE), para quem a CPMF era “antipática”, mas necessária ao financiamento do SUS e da previdência social.

Na oposição, o deputado Walter Pinheiro (PT-BA) pontuou que, não obstante o aporte de recursos oriundos da CPMF, houve queda no orçamento da saúde entre 1997 e 1998. Na mesma linha, Geraldo Magela (DF), destacou que o aumento proposto da alíquota da CPMF serviria somente para substituir fontes de financiamento existentes na saúde e na previdência social. Além disso, afirmou que se tratava de um imposto cumulativo, regressivo e inflacionário. Aloízio Mercadante (PT-SP) destacou que a CPMF penalizava a produção industrial, inclusive os setores exportadores, reduzindo sua competitividade. Os deputados do PT pontuaram ainda que a prorrogação da CPMF atendia aos interesses do FMI, que

²³⁵ Consulta ao Diário da Câmara dos Deputados. O Diário do Senado da época não está disponível para consulta.

pressionava pelo aumento da pressão tributária e do superávit primário, necessário à rolagem da dívida.

Também na oposição, o deputado Eduardo Campos (PSB-PE) criticou a desvinculação de receitas advindas da arrecadação da CPMF, em razão do contingenciamento imposto pelo FEF. Criticou, ademais, a elevada carga tributária brasileira. O deputado Eurípedes Miranda (PDT-RO) lembrou ainda que o próprio ministro da Saúde, José Serra, havia declarado que parte dos recursos oriundos da arrecadação da CPMF não eram integralmente destinados para a saúde, como era seu propósito.

Durante a tramitação da PEC 637/1999 na Câmara, o deputado Marcelo Déda (PT-SE) apresentou uma proposta de emenda constitucional, que permitiria a retenção, nos bancos, das informações sobre movimentações financeiras dos correntistas, as quais poderiam ser requeridas pela Receita Federal. Desta forma, pretendia-se combater a sonegação. A emenda proposta, porém, não foi aprovada em plenário.

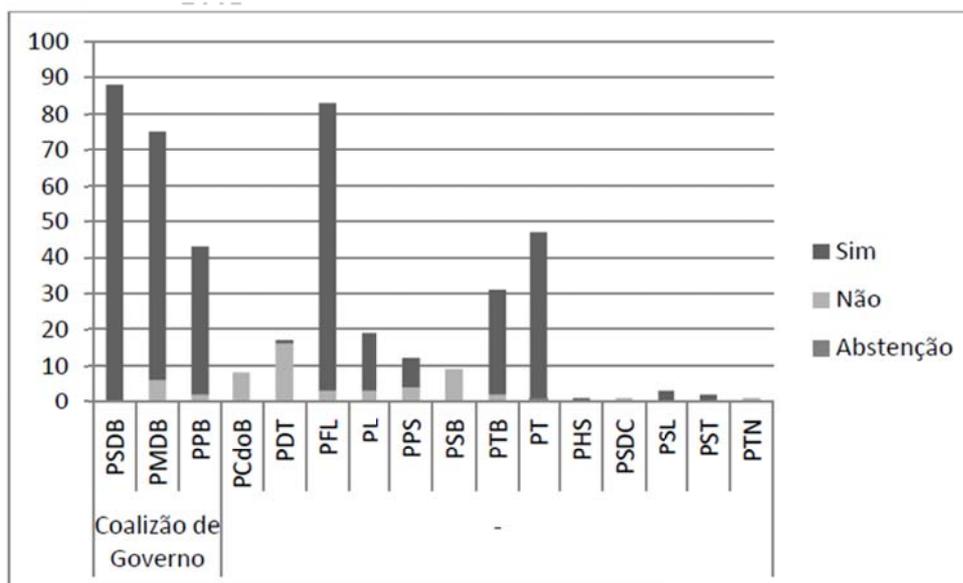
Apesar da rejeição da proposta apresentada por Déda em 1999, dois anos mais tarde, foi aprovada uma lei que tornava a CPMF em instrumento para aumento combate à sonegação fiscal à lavagem de dinheiro. Com a aprovação Lei nº 10.174 de 2001, “o governo foi autorizado a cruzar as informações sobre o rendimento dos contribuintes, sejam eles pessoas físicas ou pessoas jurídicas, obtidas nas declarações de Imposto de Renda com os pagamentos da CPMF”²³⁶ (FREITAS; CAIGNIN, 2012, p.17).

A partir de então, a CPMF se tornou um importante instrumento de combate à sonegação fiscal. Ademais, cumpre salientar que, diferente do que pontuavam seus críticos – particularmente a Federação Nacional dos Bancos (FEBRABAN) –, a CPMF não havia levado à desintermediação financeira ou à queda da competitividade das Bolsas de Valores brasileiras (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

Em 2002, já no último ano do governo Cardoso, a CPMF foi prorrogada por mais dois anos, com alíquota de 0,38%. A PEC nº 407/2001 foi aprovada na Câmara em março de 2002, recebendo 384 votos favoráveis e 55 contrários. Um deputado se absteve. Com a aprovação, foi estabelecida a Emenda Constitucional nº 37/2002.

²³⁶ Uma lei de 1996 proibia expressamente essa atividade (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

Gráfico 15 – Votação da PEC 407/2001, por partido – Câmara dos Deputados – 2002



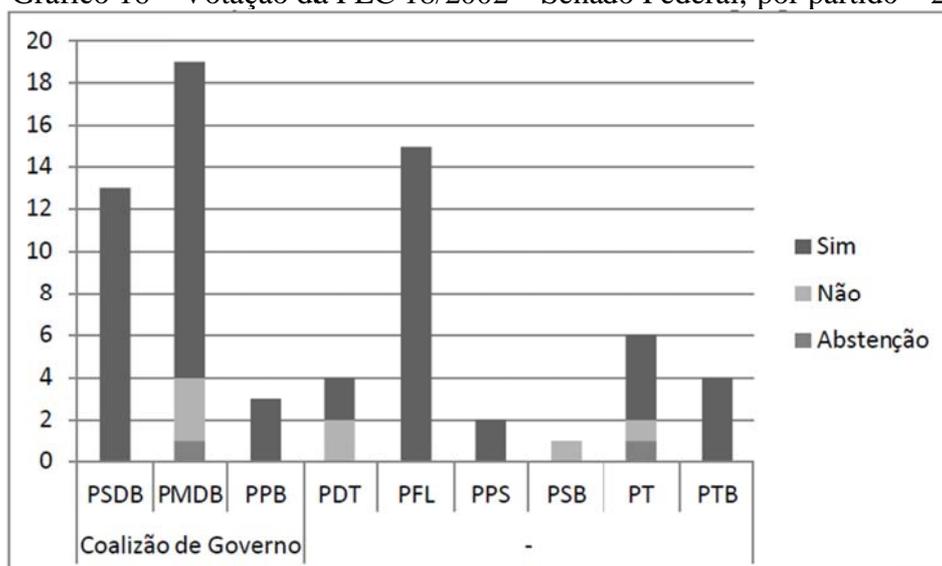
Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002.

Mais uma vez, observou-se uma mudança no comportamento das bancadas de partidos opositores na votação em torno da prorrogação da CPMF. Não somente os partidos governistas, mas também as bancadas de partidos opositores votaram a favor da prorrogação. O PFL, que recentemente havia deixado de compor a base aliada, apresentou, inicialmente, resistência à aprovação da PEC 407/2001. Após negociações com o governo, entretanto, somente três deputados dentre 83 votaram contra a prorrogação da CPMF. Em ano eleitoral, o PT também votou de forma disciplinada *a favor* da prorrogação da CPMF, temendo os impactos negativos da sua extinção sobre o orçamento no ano seguinte (CPMF passa..., 20 mar.2002). Já as bancadas do PCdoB, PDT e PSB mantiveram o comportamento observado três anos antes, votando contra a manutenção da contribuição.

No Senado, as discussões em torno da prorrogação da CPMF (PEC nº 18/2002), culminaram na sua aprovação em junho de 2002, com 58 votos favoráveis, sete contrários e duas abstenções. A Emenda Constitucional nº 37 de 2002 prorrogou a cobrança da CPMF até o final de 2004, com alíquota de 0,38%. Segundo o texto da emenda aprovada, a receita oriunda da sua cobrança deveria ser destinada à saúde pública, ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e também para o financiamento da seguridade social.

Gráfico 16 – Votação da PEC 18/2002 – Senado Federal, por partido – 2002



Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SENADO FEDERAL, 2002.

Em seu pronunciamento em plenário do Senado Federal²³⁷, o senador Ademir Andrade (PSB-PA) argumentou que esta serviria somente para cumprir as demandas dos agentes financeiros, inclusive internacionais. Havia, porém, um cenário já bastante favorável a estes atores, haja vista os altos lucros das instituições bancárias e as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil.

Já o senador José Eduardo Dutra (PT-SE) justificou a mudança de posição do seu partido em relação à prorrogação da CPMF em razão do cenário de incerteza eleitoral que se delineava. Em razão do fracasso na formação de um consenso em torno da reforma tributária, o senador considerava importante conferir previsibilidade orçamentária ao próximo governo eleito.

O apoio petista à prorrogação da CPMF se insere no contexto mais amplo de moderação da agenda do partido às vésperas das eleições presidenciais de 2002. Conforme discutido no Capítulo 1, o “risco Lula” percebido pelo mercado financeiro levou o partido a empreender uma série de ações orientadas para demonstrar seu compromisso com a estabilidade fiscal, o que viria a ser considerada uma questão indispensável à promoção da agenda novo-desenvolvimentista. Nesse sentido, a defesa da asseguuração das receitas tributárias era necessária não somente à estabilidade econômica em sentido estrito, mas também à promoção de itens centrais da agenda novo-desenvolvimentista, como o

²³⁷ BRASIL. Senado Federal, 2002.

crescimento econômico, a promoção de política de transferência de renda e o incentivo ao investimento produtivo.

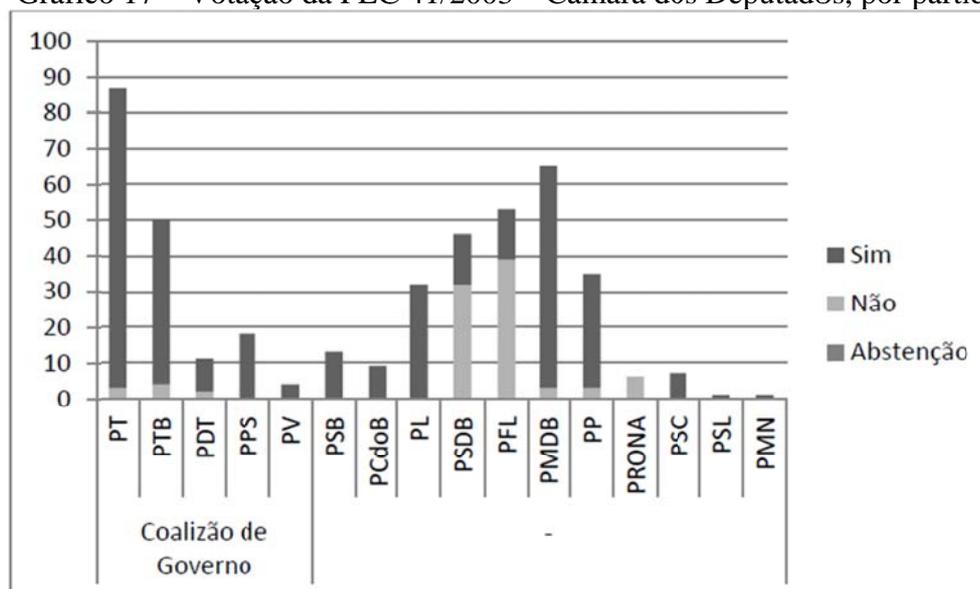
4.2.3 A prorrogação da CPMF no governo Lula

Logo que Lula assumiu o governo, em 2003, empreendeu esforços para a negociação de uma reforma tributária, objeto de análise no Capítulo 2. A reforma proposta tinha como cerne a reforma do ICMS. Também pretendia desonerar o setor produtivo e conferir maior progressividade a alguns impostos. Ao contrário das propostas discutidas no governo anterior, porém, a proposta de reforma tributária discutida no governo Lula pretendia tornar a CPMF um tributo permanente, reconhecendo sua importância para o financiamento da saúde pública.

Lula não foi capaz de formatar um consenso em torno da reforma tributária. Diante das dificuldades enfrentadas, a proposta aprovada foi bastante modesta, chegando a ser chamada de “minirreforma tributária”. Além de mudanças na cobrança da COFINS, CSLL e PIS, bem como das regras de compartilhamento da Cide-Combustíveis, a “minirreforma” permitiu a prorrogação da DRU e da CPMF até 2007 (BARBOSA; SOUZA, 2010). A partir de então, as receitas oriundas da CPMF passaram a financiar também o programa Bolsa Família (KERSTENETZKY, 2009).

Na Câmara dos Deputados, a PEC 41/2003 – a “minirreforma tributária” – foi aprovada em setembro de 2003, contando com 346 votos favoráveis e 92 contrários. Com a aprovação, foi instituída a Emenda Constitucional nº 42, de 2003.

Gráfico 17 – Votação da PEC 41/2003 – Câmara dos Deputados, por partido – 2003



Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003.

Cumprе salientar que uma análise baseada somente nos resultados da votação é enganosa, pois revela um grande apoio parlamentar à proposta de emenda. De fato, o resultado expressa o mínimo de concordância obtido pelo governo Lula nas negociações em torno da reforma tributária, dificilmente podendo ser aprontado como um caso de “sucesso” do governo. Mesmo assim, importa destacar que mais de 30% dos deputados do PSDB e 26% da bancada do PFL votaram a favor da PEC 41/2003.

Durante as discussões no plenário²³⁸, o deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) argumentou que a prorrogação da CPMF se fazia necessária no bojo do fracasso das negociações em torno de uma reforma tributária mais ampla que, dentre outras medidas, tornaria a contribuição permanente. Segundo o deputado, durante as discussões em torno da reforma tributária, tornou-se clara a importância da receita advinda da cobrança da CPMF para o financiamento do SUS e para compensar parte dos custos dos municípios com a gestão dos serviços de saúde pública. Guimarães afirmou ainda que “[e]sses recursos efetivamente chegam ao nosso debilitado sistema de saúde pública. Não é verdade que este ano servirão para a formação de superávit primário.” (BRASIL, 2003, p.50198).

Na oposição, o deputado Rodrigo Maia questionou a aprovação da proposta de reforma tributária em um momento em que o país registrava avanço no nível de desemprego. O deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), por sua vez, criticou o

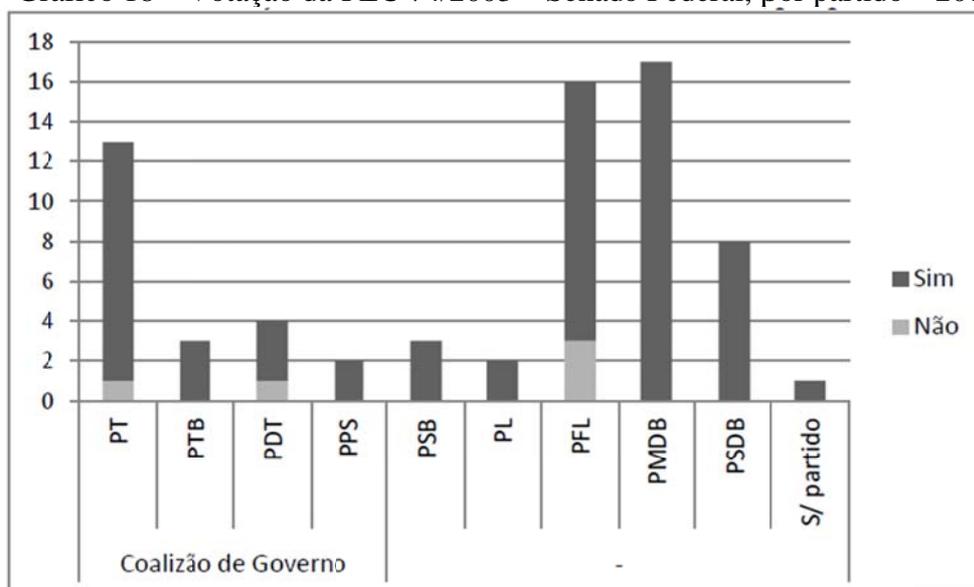
²³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados, 2003.

contingenciamento dos recursos oriundos da CPMF, que não chegavam integralmente ao Ministério da Saúde.

Já apresentando suas divergências em relação ao governo, o deputado Babá (PT-PA) criticava a incidência da CPMF sobre a renda do trabalhador, seja através do salário, seja do consumo de produtos cujos preços eram reajustados pelos empresários afetados pela cobrança do tributo. O deputado defendia a discussão de uma reforma que revertesse o quadro regressivo da estrutura tributária brasileira²³⁹.

No Senado, a proposta de “minirreforma tributária” – renumerada PEC 74/2003 – foi aprovada em dezembro de 2003, recebendo 64 votos favoráveis e somente cinco contrários.

Gráfico 18 – Votação da PEC 74/2003 – Senado Federal, por partido – 2003



Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SENADO FEDERAL, 2003.

Dentre os poucos senadores que votaram contra a proposta do governo, estava o senador Jorge Bornhausen (PFL-SC). Durante a sessão deliberativa, ele criticou a elevada carga tributária brasileira, defendendo a necessidade de se empreender esforços para conter o seu aumento, inclusive com o rechaço da CPMF²⁴⁰. De fato, diante da concordância dos senadores em torno da PEC nº 74/2003 – o mínimo comum em meio às profundas

²³⁹ O deputado João Fontes (PT-SE), também crítico da CPMF e de outras posições do governo Lula, já antecipava que ele e a senadora Heloísa Helena acabariam por ser expulsos do partido após votarem contra a prorrogação da CPMF. De fato, João Fontes, Heloísa Helena, Luciana Genro e Babá foram expulsos do PT no final de 2003.

²⁴⁰ Consulta ao Diário do Senado Federal.

divergências em torno de uma ampla reforma tributária –, poucos discursos em plenário marcaram destacada posição a favor ou contra a prorrogação da CPMF.

A aprovação da prorrogação da CPMF no Congresso, contando com o apoio de partidos pertencentes à coalizão governista e à oposição, não implicou na redução das pressões originadas dos atores societais. Nesse sentido, os agentes financeiros insistiam que o tributo produzia impactos negativos sobre a intermediação financeira. Em 2004, cedendo às pressões, o governo criou a Conta Investimento, com a aprovação da Lei nº 10.892. Instituíam-se, obrigatoriamente, contas específicas para depósitos bancários voltados para a realização de aplicações financeiras, que estavam isentas da incidência da CPMF (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

Freitas e Caignin refutam o argumento apresentado pelos agentes financeiros: entre 2003 e 2007, registrou-se forte expansão do crédito bancário. Como resultado da queda da pobreza, aumento do nível de emprego formal e das políticas de transferência de renda, também houve expressivo aumento do número de contas bancárias no país, passando de 77,3 milhões, em 2002, para 112,1 milhões, em 2007 (aumento de 45%). Além disso, registrou-se no período ampliação significativa do número de contas de poupança, que passaram de 58,2 milhões, em 2002, para 82,1 milhões, em 2007 (elevação de 41,1%) (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

Nos anos seguintes, os atores societais voltariam a desafiar a cobrança da CPMF. Anteriormente, entidades empresariais como a FEBRABAN, a Fiesp e a CNI articulavam suas ações em baixo perfil contra a cobrança da CPMF, geralmente a partir de contatos com parlamentares que estavam sujeitos à reduzida publicização. Em 2007, as estratégias adotadas foram diferentes: as entidades representativas do empresariado industrial, particularmente a Fiesp, passaram a promover ações de grande visibilidade na mídia, que acabaram por catalisar o apoio da opinião pública²⁴¹, das bancadas parlamentares oposicionistas e de “dissidentes” da bancada parlamentar governista. Na próxima seção, analisaremos em maior detalhe os novos alinhamentos observados em torno da cobrança da CPMF.

²⁴¹ Assumimos o risco de empregar um conceito escorregadio como “opinião pública”. Na ausência de um termo mais adequado, entendemos aqui como “opinião pública” o espaço favorável dado pela mídia impressa e televisiva a um determinado assunto. Reconhecemos que nos encontramos, porém, muito distantes de uma discussão adequada do termo, que ultrapassa os limites desta tese.

4.2.4 A derrubada da CPMF

À primeira vista, os governos Cardoso e Lula parecem seguir propósitos similares na busca pela prorrogação da CPMF – a existência de fontes de recursos para o financiamento da saúde pública, cujo acesso foi universalizado pela Constituição de 1988. Trata-se de um imposto de incidência difusa, afetando todos aqueles que realizam movimentações financeiras, mas incidindo particularmente sobre o empresariado. Os beneficiários – os usuários do Sistema Único de Saúde – também estão dispersos. De modo geral, os contribuintes e os beneficiários *não são os mesmos atores*, haja vista que a população mais pobre frequenta o SUS, mas, caso se encontre no mercado informal de trabalho, dificilmente possui conta bancária.

A análise dos debates que precederam a derrubada da CPMF, porém, revela que houve, de fato, uma fratura entre os deputados e senadores brasileiros em torno dos itens considerados prioritários na agenda pública. Particularmente no PMDB (governo) e no PSDB (oposição), o voto *não foi disciplinado*, não podendo ser explicado somente pela dicotomia governo/oposição. No governo Lula, ao contrário do governo Cardoso, o presidencialismo de coalizão se expressou na formação de um gabinete multipartidário ideologicamente heterogêneo. Assim, embora o índice de aprovação de matérias do interesse do Executivo no Congresso seja elevado, “quando se formam governos super-majoritários, mas ideologicamente heterogêneos, a influência do Executivo sobre o Legislativo passa a ser mais difícil, sobretudo em matérias conflituosas”, como no caso da CPMF²⁴² (SANTOS, 2010, p.02).

Muitos governadores estaduais – pertencentes à coalizão governantes e à oposição – revelaram preferência pela manutenção da CPMF, em razão das transferências atreladas à sua arrecadação, mas não influenciaram decisivamente o comportamento dos parlamentares de seus partidos²⁴³. Os governadores dos estados do Nordeste chegaram a organizar um

²⁴² De acordo com Santos, “[n]os governos supermajoritários ideologicamente heterogêneos há dentro do próprio gabinete um alto custo de transação ao se buscar consenso para uma agenda comum entre partidos ideologicamente distintos. Assim, esses dois tipos de governo apresentam necessariamente maior dispersão de poder no interior do Legislativo. Diante disso, a distância ideológica entre a agenda do Presidente e a do partido mediano torna-se um elemento fulcral para a governabilidade nessas coalizões. Esse ponto será tanto mais evidente quanto mais sensível for a política pública em questão, ou seja, quanto maior for o dissenso ideológico dentro da coalizão acerca de uma determinada matéria (SANTOS, 2010, p.14-15).

²⁴³ Dentre os governadores favoráveis à prorrogação da CPMF, encontravam-se: Ana Julia Carepa (PT-PA), Marcelo Déda (PT-SE), Paulo Hartung (PSB-ES), Jackson Lago (PDT-MA), Waldez Góes (PDT-AP), Marcelo Miranda (PMDB-TO), André Puccinelli (PMDB-MS), Cid Gomes (PSB-CE), Alcides Rodrigues (PP-GO),

manifesto, a chamada “Carta de Salvador”, a favor da prorrogação da CPMF (SANTOS, 2012).

Os debates em torno da CPMF revelam a complexa relação entre presidencialismo de coalizão e federalismo. Segundo Amorim Neto e Coelho:

o medo de represálias se mostrou um instrumento bastante eficaz na construção de uma aliança entre o Executivo Federal e os governos estaduais. No PSDB a divisão entre os governadores os senadores foi de tal maneira que o líder do partido na Câmara Alta, Arthur Virgílio, declarou que enquanto os governadores decidem onde serão feito viadutos, os Senadores decidem como votar a CPMF. (AMORIM NETO; COELHO, 2008, p.98. Tradução nossa)²⁴⁴.

Kerstenetzky, por sua vez, aponta que:

é notável que dois dos prováveis candidatos à presidência do principal partido de oposição (os governadores de São Paulo e de Minas Gerais) tenham publicamente apoiado a iniciativa do governo de prorrogar a contribuição, desafiando as lideranças partidárias e se contrapondo aos colegas no Congresso. Como possíveis ocupantes da cadeira presidencial, eles não estavam interessados em queimar as pontes financeiras para um ganho político certo, os programas sociais. (KERSTENETZKY, 2009, p.62).

Os governadores da oposição defendiam que os recursos arrecadados pela CPMF deveriam ser mais descentralizados, favorecendo os investimentos dos estados. Na Câmara dos Deputados, esta questão chegou a ser objeto de negociação entre o governo e o PSDB. O governo, porém, preferiu postergar as discussões, considerando prioritária a aprovação da prorrogação do tributo. Como consequência, no Senado, PSDB alinhou-se contra a prorrogação da CPMF, a despeito das demandas dos governadores de São Paulo, José Serra, e de Minas Gerais, Aécio Neves (SANTOS, 2010).

Os principais partidos de oposição mantiveram posições diferentes ao longo das votações no Congresso. O PSDB dividiu-se na Câmara, vindo a disciplinar seu voto somente no Senado. O DEM, por sua vez, manteve desde o início o rechaço à prorrogação da CPMF.

Aécio Neves (PSDB-MG), José Serra (PSDB-SP), Yeda Crusius (PSDB-RS), Cássio Cunha Lima (PSDB-PB), Teotônio Vilela (PSDB-AL). (DISCUSSÃO DA..., 11 set. 2007; TUCANOS ACENAM..., 19 out. 2007, ‘FALTA COERÊNCIA...’, 23 nov.2007; NO ANÚNCIO..., 05 dez. 2007; GOVERNADORES CLASSIFICAM..., 13 dez. 2007).

²⁴⁴ O texto em língua estrangeira é: “El miedo a las represalias financieras se mostró un instrumento bastante eficaz en la construcción de una alianza entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. En el PSDB, la escisión entre los gobernadores y senadores fue de tal manera que el líder del partido de la Cámara Alta, Arthur Virgilio, declaró que mientras los gobernadores deciden dónde se hacen viaductos, los Senadores deciden cómo votar el CPMF” (AMORIM NETO; COELHO, 2008).

O partido buscou mobilizar a opinião pública através do movimento “Xô, CPMF” (SANTOS, 2010).

O empresariado industrial, particularmente a Fiesp e a CNI, posicionou-se contra a prorrogação desta contribuição. A CNI defendia a necessidade de se promover, no mínimo, a redução da alíquota da CPMF. Para garantir o equilíbrio das contas públicas, a entidade defendia que o governo deveria diminuir os seus gastos, considerados excessivos (SANTOS, 2010).

A Fiesp, por sua vez, buscou mobilizar a opinião pública através de campanhas que adquiriram grande visibilidade na mídia. Paulo Skaf, presidente da entidade, julgava que a carga tributária brasileira encontrava-se em níveis excessivos. Nesse sentido, o fim da CPMF seria a desoneração tributária “possível”. Skaf afirmava ainda que entidade não estava aberta a concessões, recusando-se a negociar os termos da continuidade da contribuição (‘CPMF É...’, 03 dez. 2007).

A Fiesp lançou uma campanha pública contra a prorrogação da CPMF. Entre suas iniciativas, incluem-se o apoio à frente parlamentar contrária à prorrogação do tributo, além de manifestações públicas (inclusive a organização de shows) e a organização de um abaixo-assinado (FIESP, 2007a). A Ação Brasileira de Apoio ao Setor de Serviços (Abrasse) apoiou a Fiesp na coleta das assinaturas, somando-se a esta na alegação que a carga tributária encontrava-se em níveis elevados, sendo de interesse da sociedade a sua redução (SANTOS, 2010).

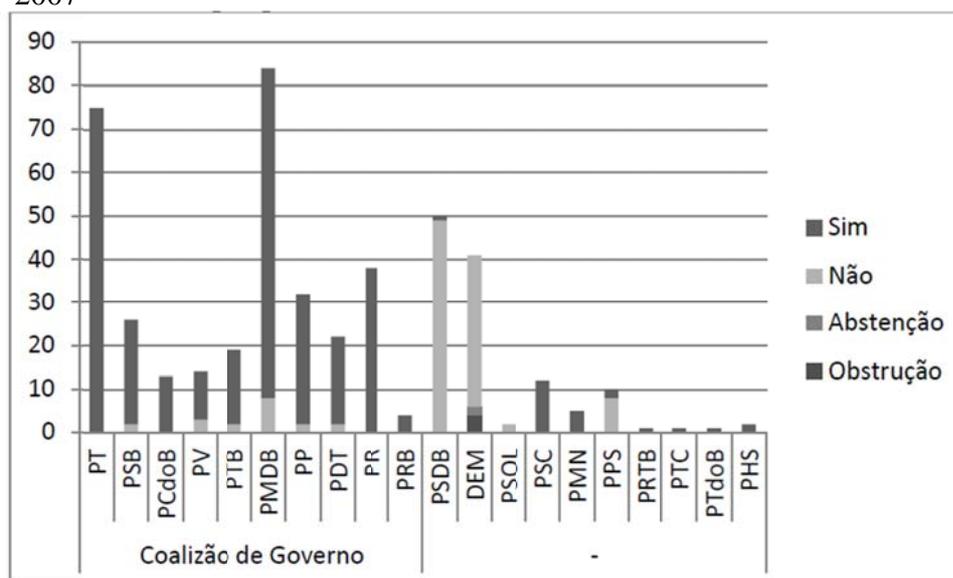
Segundo a Fiesp, a CPMF era “um problema para o Brasil” (FIESP, 2007b, p.01). O país já contava com uma carga tributária elevada, equiparável à média dos países ricos. O aumento da carga tributária vinha acompanhado da elevação dos gastos públicos. Por isso, a Fiesp sustentava e documenta que “a redução da carga tributária é precedente e indutora da redução do gasto público. (...) É neste contexto que deve ser vista a eliminação da CPMF” (FIESP, 2007b, p.09). Sugeriu que a diminuição dos gastos públicos ocorreria a partir da redução da taxa de juros, dos cargos comissionados, dos gastos com a previdência e da introdução de uma nova lógica de gestão dos ativos, baseada no modelo privado (FIESP, 2007b).

No mesmo documento, a Fiesp dirigia ainda sete críticas à cobrança da CPMF: (i) a contribuição não possuía mais um caráter provisório; (ii) somente Argentina e Colômbia adotavam tributos semelhantes; (iii) a CPMF impactava negativamente a taxa de juros; (iv) tratava-se de um tributo regressivo, pois era repassado aos produtos consumidos e a alíquota cobrada independe da renda do trabalhador; (v) o setor informal da economia poderia evadir-

se do seu pagamento com maior facilidade; (vi) os esforços de sonegação geravam prejuízo para a sociedade; (vii) havia instrumentos alternativos para supervisão e controle da sonegação (FIESP, 2007b).

Apesar das pressões das entidades empresariais e dos partidos de oposição, o governo adotou uma estratégia firme nas negociações ocorridas na Câmara dos Deputados: não cedeu às pressões para redução da alíquota da CPMF (APESAR DE..., 15 ago.2007), prevendo que qualquer modificação implicaria em cortes no orçamento de programas sociais e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que afetaria diretamente os estados beneficiados por esses investimentos (SEM CPMF..., 19 set. 2007). Essa estratégia revelou-se bem-sucedida na Câmara, onde a PEC 558/2006 foi aprovada contando com 333 votos favoráveis, 113 contrários e duas abstenções.

Gráfico 19 – Votação da PEC 558/2006 – Câmara dos Deputados, por partido – 2007



Nota: A definição dos partidos pertencentes à coalizão de governo é encontrada em FIGUEIREDO, 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007.

No Senado, o governo Lula possuía maioria simples, mas não a super-maioria necessária à aprovação de matérias que levantam divisões ideológicas. Frente ao quadro desenhado, o governo adotou diferentes estratégias na defesa da CPMF, recorrendo à negociação com a oposição e à convocação de atores externos ao Congresso para exporem seus posicionamentos a respeito da matéria em questão (SANTOS, 2010).

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, argumentou que os recursos oriundos da CPMF eram essenciais para o financiamento da saúde, da assistência social e dos programas

sociais. Em caso de extinção, haveria um desequilíbrio das contas públicas, comprometendo ainda a consecução do superávit primário. Consequentemente, poderia vir a ocorrer uma crise de confiança por parte dos investidores (SANTOS, 2010).

Para a oposição, a CPMF era um imposto distorcivo e regressivo²⁴⁵. O tributo incidia por toda a cadeia de produção. Dessa forma, os custos seriam repassados ao consumidor final, o maior prejudicado por sua cobrança (SANTOS, 2010). O deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) argumentou ainda que a carga tributária brasileira, além de elevada, onerava os setores mais pobres da população. Pontuou que o governo Lula “dá 90 reais de Bolsa Família e toma 42 reais de impostos”. Embora o deputado não defendesse a extinção da CPMF, sustentou a necessidade de redução da sua alíquota.

A oposição afirmava que os problemas associados à queda da receita disponível, que seria acarretada com o fim da CPMF, poderiam ser sanados: o governo deveria se “organizar” melhor na gestão dos recursos, além de reduzir os gastos com pessoal. O “inchaço” da máquina pública responderia, na sua avaliação, à necessidade de conceder emprego a membros e apadrinhados do PT. A questão do sub-financiamento do SUS era negada: a oposição atribuía os problemas enfrentados a meros problemas de gestão. O aumento da arrecadação nos últimos anos, ademais, permitiria ao governo prescindir da CPMF (BRASIL, 2007; SANTOS, 2010).

O governo, por sua vez, alegava que a CPMF era um tributo justo, pois incidia somente sobre aqueles que realizavam movimentações bancárias, geralmente os grandes empresários e a parcela da população de classe alta e média²⁴⁶. Por outro lado, os recursos provenientes da sua cobrança seriam favoráveis aos mais pobres, beneficiados pelos programas sociais e pelo acesso ao SUS. Finalmente, uma vantagem adicional seria a baixa possibilidade de sonegação (SANTOS, 2010). Para o deputado Tarcísio Zimmermann (PT-RS), aqueles que se opunham à CPMF – mas que silenciavam em relação à cobrança de outras contribuições sociais – eram aqueles que pretendiam sonegar impostos. Em discurso no plenário, Zimmermann afirmou que “a CPMF é um bom imposto, é um imposto insonegável que os ricos pagam. Aliás, um dos poucos que eles pagam”.

²⁴⁵ Kerstenetzky destaca que a estrutura tributária brasileira é regressiva, mas, em momento algum, este tema foi objeto de debates no Parlamento (KERSTENETZKY, 2009).

²⁴⁶ Esta posição ignorava o fato do número de correntistas ter se elevado significativamente durante o governo Lula. Em 2002, havia no Brasil 77,3 milhões de contas bancárias, passando para 112,1 milhões em 2007. A abertura de novas contas bancárias respondia ao aumento do nível de emprego formal e à introdução de crédito consignado (FREITAS; CAGNIN, 2012). Em outras palavras, a formação de um mercado consumidor de massas, objetivo central do Novo Desenvolvimentismo brasileiro, faria com que a incidência da CPMF chegasse também à classe C.

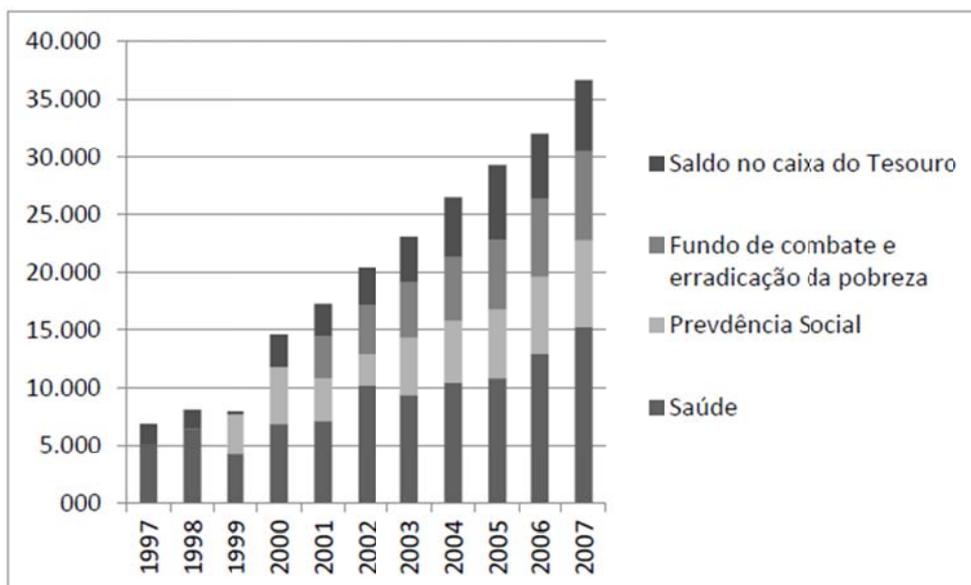
No Senado, o governo já sabia de antemão que se depararia com a bancada dividida. Logo no início das negociações, propôs a isenção do recolhimento da CPMF para aqueles que recebessem salário mensal de até 4,3 mil reais. Também propôs a isenção de recolhimento da CPMF para contribuições previdenciárias até 2.894 reais (SANTOS, 2010).

Paulo Skaf, presidente da Fiesp, foi convidado para participar de audiência pública no Senado a respeito da CPMF. Sua apresentação, intitulada “*É possível acabar com a CPMF em 2008*”, Skaf reafirmava a argumentação que era necessária a redução dos gastos públicos, combinando metas de ajuste fiscal à introdução de um modelo de gestão pública baseada nos mesmos critérios da iniciativa privada. Propunha ainda que o governo buscase um novo modelo de política econômica, que combinasse corte dos gastos públicos, redução dos gastos com juros e adoção de uma nova política cambial. Nesta linha, indicava fontes alternativas de receitas para cobrir as perdas relativas ao fim da CPMF (SKAF, 2007).

O DEM já havia determinado o voto contrário à prorrogação da CPMF. O presidente nacional do partido, Rodrigo Maia, chegou a ameaçar de expulsão aqueles que não votassem com o partido (DEM PODE..., 17 out. 2007). Conforme mencionado anteriormente, o PSDB, dividido na votação da Câmara, unificou sua posição contra a CPMF no Senado.

Adicionalmente, a oposição pontuava que a CPMF se destinava a fins diversos à saúde pública, como se pode observar no gráfico abaixo. De fato, a destinação da parte da arrecadação ao DRU, ao Fundo de Combate da Pobreza e à previdência social, embora definida em momentos anteriores, foi mantida durante o governo Lula.

Gráfico 20 – Destino das receitas oriundas da arrecadação da CPMF – 1997-2007



Nota 1: arrecadação em R\$ milhões, valor corrente.

Nota 2: o item “saldo no caixa do Tesouro” refere-se aos recursos destinados ao FSE, FEF ou DRU.

Nota 3: em razão de uma decisão judicial, a CPMF deixou de ser cobrada por um breve período em 1999.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de FREITAS; CAIGNIN, 2012.

Diante do fracasso das negociações com o PSDB, o governo optou por negociar a disciplina em sua própria base aliada. A liderança do PMDB se comprometeu em votar com o governo, mas demandou a redução progressiva da alíquota da CPMF. O PDT apresentou a mesma demanda e, adicionalmente, condicionou ser voto positivo à redução dos gastos públicos. Para fazer frente às reivindicações dos aliados, o governo acenou com a redução progressiva da alíquota do tributo, já a partir de 2008 (SANTOS, 2010).

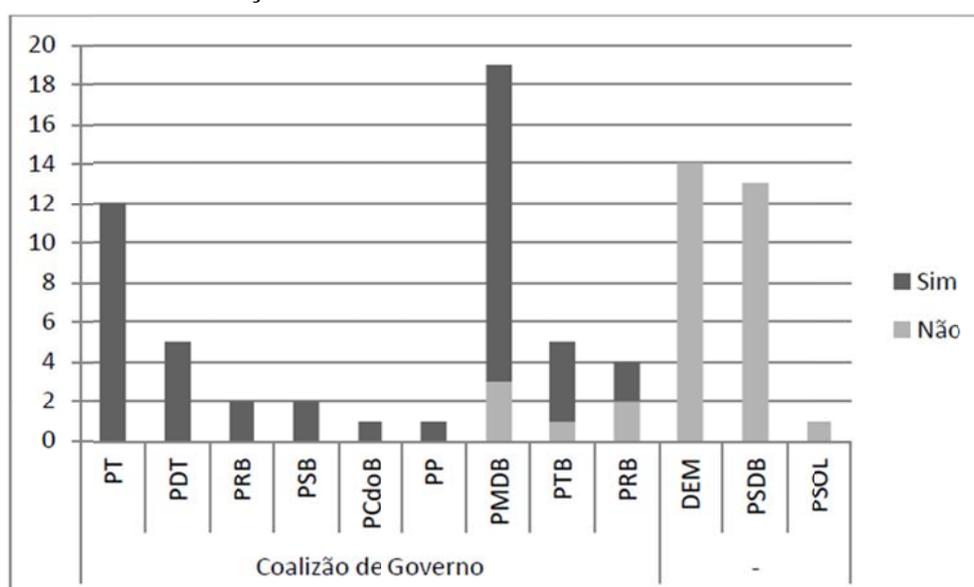
Paralelamente, o governo buscou pressionar a bancada do PSDB através da mobilização dos interesses de seus governadores. Segundo Santos:

O governo tentou negociar até o último minuto com a oposição por intermédio dos governadores. A eminência de uma divisão na bancada tucana veio com a proposta do governo na véspera da votação, no dia 12.12.2007, de destinar os recursos da CPMF integralmente à saúde. Parte dos senadores mostrou-se propícia a votar com o governo, mas o partido, pelo fato de até então ter feito forte oposição à matéria, decidiu indicar voto contrário à prorrogação, sem liberação de bancada. Mais uma vez a unidade interna do partido pesou mais e os senadores resistiram à investida final dos governadores (SANTOS, 2010, p.37).

Finalmente, o presidente Lula apresentou ao Senado duas propostas alternativas: a prorrogação da CPMF por um ano, enquanto perdurasse as negociações em torno da reforma tributária, ou por quatro anos, sendo as receitas arrecadadas destinadas exclusivamente à Saúde (SANTOS, 2010).

As iniciativas do governo, entretanto, não foram suficientes para aprovação da PEC que pretendia prorrogar a vigência da CPMF, que requeria pelo menos 49 votos favoráveis. Votada em dezembro de 2007, a PEC 89/2007 recebeu 45 votos favoráveis e 34 contrários, o que inviabilizou a prorrogação do tributo. Senadores pertencentes à base aliada, filiados ao PMDB, PTB e PRB somaram-se à oposição e votaram contra a prorrogação da CPMF. A disciplina observada nas bancadas desses partidos foi de 84,2% no PMDB, 80% no PTB e apenas 50% no PRB. Apesar da derrota do governo em prorrogar a CPMF, a oposição cedeu no ponto que dizia respeito à manutenção do mecanismo de DRU, que estava contido na mesma proposta.

Gráfico 21 – Votação da PEC 89/2007 – Senado Federal – 2007



Fonte: Elaboração própria com base em AMORIM NETO; COELHO, 2008.

Para compensar o fim da CPMF, o governo anunciou medidas voltadas para redução dos gastos públicos e elevação da arrecadação tributária: Mantega anunciou cortes no orçamento no valor de R\$ 20 bilhões, além do aumento da alíquota do IOF²⁴⁷ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (MANTEGA ANUNCIA..., 02 jan. 2008). Paralelamente, a SRF tornou obrigatório o fornecimento, pelas instituições financeiras, de informações sobre movimentações superiores de R\$ 5 mil (pessoas físicas) e R\$ 10 mil (pessoas jurídicas), visando dar continuidade às medidas de combate à sonegação (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

²⁴⁷ O aumento da alíquota do IOF já havia sido empregado como substituto à queda da arrecadação da CPMF durante um breve período, em 1999, quando a justiça suspendeu a cobrança da contribuição (FREITAS; CAIGNIN, 2012).

O corte no orçamento previsto com o fim da CPMF não deveria afetar os investimentos no PAC e no Bolsa Família, eixos centrais da agenda pública do governo Lula (BOLSA-FAMÍLIA E..., 03 jan. 2008). Não foi definida, porém, uma fonte de recursos alternativa à CPMF para o financiamento da saúde pública (MENDES; MARQUES, 2009).

Concluimos a seção acompanhando a argumentação de Kertenetzky:

Se a CPMF foi revogada a despeito da inexistência de uma alternativa no curto prazo e, ao que tudo indica, de uma lógica eleitoral, e ainda a despeito de uma tradicional despreocupação com a regressividade do sistema tributário, qual é a *rationale* de sua revogação? Uma resposta possível é que o debate em torno da contribuição recobriu a tensão distributiva brasileira, o confronto entre expectativas e interesses simétricos. (...) [O] debate sobre a CPMF se teria prestado, enquanto durou, a campo de batalha, em que o conflito distributivo brasileiro se manifestou. A oposição perceptível (ainda que não abertamente declarada pelos participantes) seria entre os interesses e as expectativas de beneficiários dos programas sociais e dos contribuintes não beneficiários (e de alguns sonegadores fiscais). (KERSTENETZKY, 2009, p.63).

4.3 Conclusões do capítulo

Neste capítulo, buscamos compreender as razões que levaram à derrubada da CPMF em dezembro de 2007. Argumentamos que as ações articuladas pelo empresariado industrial – principalmente a Fiesp, mas também a CNI – produziram um efeito catalisador no sentido da formação de uma efêmera coalizão de oposição à cobrança da CPMF. Essa coalizão foi composta pelas entidades representativas do empresariado industrial, pelas bancadas parlamentares dos partidos de oposição e por parlamentares “dissidentes” da base aliada. Sua articulação ocorreu no contexto de forte apelo junto à opinião pública, decorrente das campanhas promovidas pela Fiesp e pela recusa do governo em reduzir a alíquota da CPMF, o que levou ao prolongamento das discussões.

Fatores conjunturais permitiram a articulação dessa coalizão opositora, assentada na defesa de interesses negativos (isto é, o fim da cobrança da CPMF). Essa coalizão, porém, não era viável no longo prazo, pois incluía atores com interesses diversos. Cumpre salientar que as entidades empresariais não guardavam diferenças fundamentais em relação à agenda novo-desenvolvimentista. Pelo contrário, as entidades empresariais formaram parte da coalizão que rechaçou os desdobramentos negativos do neoliberalismo, apoiando o retorno da política industrial ao centro da agenda pública (BRESSER-PEREIRA, DINIZ, 2009) expresso na estratégia novo-desenvolvimentista. O empresariado industrial não rechaçava a proposta

novo-desenvolvimentista em si, mas as dificuldades para se fazer avançar a sua agenda, particularmente no que diz respeito às barreiras à aprovação de uma reforma tributária ampla, voltada para a desoneração do setor produtivo.

Diante do fracasso da aprovação da reforma tributária no primeiro governo Lula – que, em sua versão reduzida, resultou no *aumento* da pressão impositiva –, o empresariado agarrou-se à oportunidade para a derrubada de pelo menos um dos tributos que compunha a complexa estrutura tributária brasileira. Historicamente, a fragmentação do empresariado industrial havia levado ao fracasso na articulação da ação coletiva a favor de uma proposta consensual em torno da reforma tributária. Os incentivos gerados pela trajetória institucional levaram os empresários a adotarem um comportamento oportunista, voltado para a extração de ganhos associados a renúncias fiscais (MACIEL, 2009). Nesse sentido, não surpreende que o sucesso da ação do empresariado na promoção da mudança institucional tenha ocorrido no bojo de uma particularidade das regras que regiam a CPMF, único tributo importante sujeito à necessidade de aprovações periódicas do Congresso para a manutenção da sua vigência.

A derrubada da CPMF dependia, naturalmente, do apoio de partidos com representação no Congresso Nacional. No Senado, a maioria governista era mais apertada que na Câmara, de modo que o voto indisciplinado de poucos senadores governistas poderia levar ao fracasso de uma proposta do governo. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, particularmente na sua expressão durante o governo Lula, quando se formou uma coalizão parlamentar ideologicamente heterogênea, essa afirmação não é trivial: a manutenção da maioria governista depende da manutenção de constantes negociações entre o partido governante e seus aliados.

As bancadas parlamentares opositoras (particularmente PSDB e DEM) votaram contra a prorrogação da CPMF, mesmo cientes da importância de arrecadação deste tributo para o financiamento de serviços de saúde nos estados, incluindo aí, naturalmente, aqueles que eram governados pelos próprios. Se, por um lado, a própria dinâmica governo/oposição explica o comportamento desses atores, é interessante notar que eles passaram a questionar a necessidade das receitas provenientes da CPMF, haja vista que outros recursos, considerados mal empregados, poderiam ser direcionados para o financiamento da saúde pública e demais esferas da seguridade social. A crítica ao “mau emprego” dos recursos públicos se referia, justamente, a itens centrais da agenda novo-desenvolvimentista, como a requalificação do quadro de servidores públicos. Havia, portanto, uma disputa em torno da definição da agenda pública. Esse discurso encontrou eco junto à opinião pública, e acabou por tornar mais

atraente para alguns membros de partidos da bancada aliada o voto contrário à orientação do governo, isto é, a derrubada da CPMF.

Nesse sentido, a coalizão formada pelo empresariado e pelas bancadas parlamentares de oposição não teria vida longa. Os interesses perseguidos pelos atores que a compunham eram bastante distintos: por um lado, os partidos de oposição, desprovidos de uma proposta própria de reforma tributária, criticavam a agenda novo-desenvolvimentista (ela mesma alvo de disputas no interior da coalizão governante). Por outro lado, o empresariado industrial aproveitou-se a conjuntura crítica para demonstrar seu descontentamento com as dificuldades em torno da aprovação de uma reforma tributária funcional aos demais itens da agenda novo-desenvolvimentista – como a ênfase nos investimentos em infraestrutura reunidos no então recente PAC –, isto é, da emergência de uma estrutura tributária capaz de produzir complementaridades positivas com as demais esferas no sentido de promoção do investimento produtivo. Para a Fiesp, a derrubada da CPMF era a mudança tributária possível.

Tão logo se encerraram os debates em torno da CPMF, o governo anunciou, em janeiro de 2008, o aumento das alíquotas do IOF, que não se sujeitava à aprovação do Congresso, para recomposição da sua base de arrecadação. No mesmo ano, o governo apresentou uma nova proposta de reforma tributária²⁴⁸ mas, novamente, não logrou sua aprovação. No bojo da crise internacional detonada no final daquele ano, o governo Lula abandonou as discussões em torno da reforma tributária. Conforme discutido em capítulos anteriores, a partir de então, a expansão do investimento foi colocada no centro da agenda pública, mas esta não dependia mais de profundas mudanças institucionais voltadas para a desoneração do setor produtivo, e sim dos incentivos gerados pela ampliação do crédito e pela concessão de renúncias tributárias definidas no âmbito do Executivo.

²⁴⁸ Este assunto foi objeto de análise no Capítulo 2.

5 EMPRESARIADO RURAL *VERSUS* GOVERNO NA QUESTÃO DAS RETENÇÕES NA ARGENTINA: A CONJUNTURA E O PROCESSAMENTO INSTITUCIONAL DO CONFLITO

Em 2008, o governo Cristina Fernández de Kirchner determinou a alteração do cálculo das alíquotas das retenções cobradas sobre as exportações de *commodities* agrícolas na Argentina, o que ficou conhecido como retenções móveis. As retenções, reintroduzidas em 2002 pelo governo Duhalde, desempenham um papel central no Novo Desenvolvimentismo argentino: com a introdução de um regime cambial competitivo – ponto nevrálgico da estratégia novo-desenvolvimentista adotada no país –, vislumbrou-se a possibilidade de recorrer à cobrança de direitos de exportação, que recaíam justamente sobre os setores favorecidos pela política cambial. Sua cobrança contribuiu para a expansão da arrecadação tributária, considerada essencial para a manutenção de superávits fiscais e para o financiamento de políticas sociais. A introdução das retenções móveis, em particular, tinha como objetivo combater os efeitos adversos da expansão das exportações sobre os preços dos gêneros alimentícios no mercado doméstico e conter o avanço da produção de soja que, na avaliação do governo, poderia rivalizar no futuro com o plantio de produtos consumidos internamente.

Nos dias que se seguiram à publicação do decreto ministerial que instituiu as retenções móveis, houve um movimento inesperado de articulação das quatro principais entidades representativas do setor agrícola argentino contra a medida. A *Sociedad Rural Argentina* (SRA), as *Confederaciones Agrarias Argentinas* (CRA), a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO) e a *Federación Agraria Argentina* (FAA), entidades que historicamente disputavam entre si a reivindicação pela representação dos interesses agrários, superaram, ainda que momentaneamente, os problemas de ação coletiva e organizaram manifestações e locautes contra a cobrança das retenções móveis.

Esta articulação é particularmente surpreendente tendo-se em vista as discrepâncias entre as bases representadas pela SRA (grandes empresários rurais) e a FAA (pequenos e médios produtores). O movimento também adquiriu proporções inesperadas à luz da sua trajetória histórica marcada por certa debilidade na defesa dos interesses agrários. A aplicação de tributos sobre as exportações de *commodities* é um instrumento recorrente ao longo da história argentina. Governos autoritários – Lonardi, Onganía, Levington, Lanusse, Galtieri – e governos democráticos – Frondizi, Illia e Alfonsín – recorreram, por diferentes motivos, à

cobrança das retenções às exportações agropecuárias, mas despertaram diferentes reações por parte das entidades do empresariado rural (RAPOPORT, 2008).

O governo Lonardi, que havia derrubado Perón na autodenominada *Revolución Libertadora*, aplicou as retenções imediatamente após a forte desvalorização cambial (de 25% do valor do peso frente ao dólar) definida em 1955. Poucos anos mais tarde, nos governos Frondizi e Illia, as retenções foram estabelecidas novamente, apesar da oposição da SRA (RAPOPORT, 2008).

Este tributo voltou a ser aplicado no governo Onganía, após uma desvalorização cambial de 40%. No período, a SRA manifestou-se em tom moderado, afirmando que a “justa política de rendas” requeria a eliminação das retenções, mas que não pretendia “exercer pressões” sobre o governo²⁴⁹. Nos anos seguintes, SRA, FAA, CONINAGRO e CRA demandaram o fim da cobrança das retenções, mas os governos Levington e Lanusse não atenderam aos seus reclamos. Pelo contrário, em 1971 foram fixadas retenções sobre produtos até então isentos do seu recolhimento. Um ano mais tarde, o governo adotou um modelo de retenções móveis e proibiu temporariamente as exportações de carne, a fim de controlar a inflação (RAPOPORT, 2008).

Após o golpe de 1976, o governo militar, apoiado por SRA e CRA, eliminou a cobrança das retenções. Pouco antes da Guerra da Malvinas, porém, sua cobrança voltou a ser instituída, tendo suas alíquotas reajustadas durante o conflito. Os documentos da SRA da época revelam que a entidade não apresentou oposição à cobrança dos direitos de exportação: “as retenções não fazem parte da nossa filosofia, mas no momento difícil que vive o país aceitamo-las, mesmo que não compartilhem a ideia de sua conveniência”²⁵⁰ (SRA apud RAPOPORT, 2008, p.01. Tradução nossa).

Essa breve narrativa revela que a cobrança das retenções às exportações não pode ser considerada causa eficiente para a articulação da mobilização do empresariado agrário contra a sua cobrança. É verdade que o conflito distributivo em torno da cobrança das retenções às exportações implica em custos concentrados sobre o setor agroexportador e em benefícios difusos por toda a sociedade. O reconhecimento deste fato, porém, não é capaz de responder, por si só, as questões centrais deste capítulo: Quais fatores permitiram que os produtores

²⁴⁹ “Cuando la SRA, convencida de que una justa política de ingresos requiere la eliminación de los impuestos a la exportación ha expresado sus puntos de vista, que podrán ser o no compartidos, lo ha hecho en un tono mesurado, (...) de ninguna manera ha ejercitado o pretendido ejercitar ‘presiones’.” (SRA apud RAPOPORT, 2008).

²⁵⁰ O texto em língua estrangeira é: “La Memoria de la SRA de 1982 expresó en esa circunstancia una aceptación condicionada: las retenciones ‘no entran dentro de nuestra filosofía, pero en el momento difícil que vive el país las aceptamos aunque no compartamos la idea de su conveniencia’.” (RAPOPORT, 2008).

rurais de origens diversas se mobilizassem contra as retenções móveis? Por que a articulação dos produtores rurais emergiu somente após a mudança do cálculo das alíquotas, em 2008, e não no momento em que as retenções foram instituídas, em 2002? Quais motivos levaram ao elevado nível de conflito?

Argumentamos que a articulação das entidades representativas dos produtores rurais se tornou possível em razão de mudanças de longo prazo e por fatores conjunturais. Transformações de longo prazo implicaram na emergência de um perfil menos heterogêneo dos produtores pertencentes à estrutura agrária argentina. Também contribuiu para essa aproximação a exclusão de canais institucionais de diálogo entre grupos sociais e o Estado na definição de políticas setoriais, condição esta que foi mantida pelos governos da etapa novo-desenvolvimentista. Os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, ademais, promoveram uma estratégia de centralização do federalismo, de modo que a elevação da arrecadação favorecia o governo nacional *vis-à-vis* os governos provinciais. Nesse contexto, a formatação de uma coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis, liderada pelo empresariado rural, contou com o apoio de diversos governadores e, por conseguinte, de parlamentares no Congresso Nacional²⁵¹, em busca da ampliação da fatia da arrecadação destinada às províncias. Essa coalizão contou ainda com o apoio circunstancial da opinião pública, expresso na presença popular (tanto das classes médias como das classes baixas) em manifestações organizadas pelo empresariado rural em grandes centros urbanos e em protestos nas áreas rurais.

Em julho de 2008, a cobrança das retenções móveis foi derrubada no Senado, contando com o voto decisivo do vice-presidente Julio Cobos, pertencente à UCR, que também ocupava a presidência do Senado. Com o resultado, as alíquotas incidentes sobre os direitos de exportação voltaram a ser fixas. A derrota do governo no Senado e a consequente redefinição da sua coalizão de apoio parlamentar levaram-no a adotar estratégias de fortalecimento institucional (ainda que permeado por ambiguidades) e de concessão de benefícios às províncias (como a instituição do Fundo Federal Solidário) e aos produtores menores, particularmente àqueles voltados para o cultivo de milho e trigo. As medidas adotadas pelo governo contribuíram para o enfraquecimento da coalizão opositora. As entidades do empresariado rural passaram a reunir-se e a organizar manifestações pontuais, que não adquiriram destaque político ou amplo apoio da opinião pública.

²⁵¹ Na Argentina, há forte influência dos líderes regionais na definição das carreiras dos congressistas no nível nacional (JONES et al., 2002), o que afeta também os interesses defendidos por estes no Parlamento.

Interessa frisar também que a polêmica em torno das retenções móveis trouxe para o centro das discussões os temas relacionados à política setorial para a agropecuária. As discussões em torno da *política tributária*, porém, mantiveram-se nucleadas no Poder Executivo. O governo Cristina Fernández não apresentou qualquer proposta de reforma tributária. Nesse sentido, é possível afirmar que a grande visibilidade adquirida pela polêmica em torno das retenções móveis não ensejou a articulação de coalizões que defendessem uma ou mais propostas de mudança no sistema impositivo. A mudança ocorrida em 2008 ocorreu a despeito de discussões abrangentes sobre as regras institucionais para a tributação.

Para compreendermos o processo de mudança institucional ocorrido no bojo da articulação de uma coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis, organizamos o capítulo da seguinte forma: na primeira parte, nos dedicamos à análise das transformações do setor rural argentino no último século, *vis-à-vis* as mudanças nas relações Estado/empresariado agrário ao longo do tempo, a fim de compreendermos o processo de formação dos interesses defendidos pelos atores em tela. Na segunda parte, focalizaremos as transformações ocorridas no contexto da emergência de uma coalizão de sustentação às reformas neoliberais na década de 90, discutindo seus impactos sobre a organização da ação coletiva do empresariado rural. Na terceira parte, analisaremos o conflito distributivo por trás da cobrança das retenções às exportações no contexto da emergência de uma estratégia novo-desenvolvimentista e da redefinição das relações Estado/atores sociais. Focalizaremos as divergências entre as entidades empresariais rurais e o governo em torno da cobrança das retenções às exportações, com particular ênfase para o episódio de escalada do conflito após a definição das retenções móveis. Na quarta parte, comentaremos as estratégias adotadas pelo governo Cristina Fernández para desarticular a coalizão opositora. Na conclusão do capítulo, apresentaremos nossa análise sobre o processo de articulação e desarticulação da coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis, buscando identificar também as razões explicativas para a baixa influência do conflito observado para as discussões em torno das mudanças das instituições tributárias.

5.1 As transformações do setor agropecuário argentino

Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, a exportação de cereais e de carne bovina consistia na base da economia argentina. A produção se concentrava

na Pampa Úmida, em razão das vantagens comparativas encontradas na região²⁵². Mais especificamente nas primeiras décadas do século XX, as exportações para os países europeus (principalmente para a Inglaterra) permitiram uma significativa expansão econômica, o que levou à emergência de uma sociedade razoavelmente equitativa para os padrões latino-americanos.

Apesar da existência de uma ampla classe média, uma pequena parcela – os latifundiários – ocupava os estratos mais ricos, possuindo renda muito superior à média da população. Na época, a estrutura fundiária se dividia, basicamente, entre grandes propriedades e pequenos arrendamentos. Em 1866, os grandes proprietários rurais fundaram uma entidade, a *Sociedad Rural Argentina* (SRA). Dentre as funções da SRA, estava a defesa dos interesses dos seus membros na arena política. A SRA colaborou ativamente dos governos da época, com a participação de membros em cargos no Ministério da Agricultura. Esse relacionamento foi mantido durante governos conservadores e radicais, sendo rompido somente em 1943, em decorrência da chamada *Revolución de los Coroneles*, governo do qual Perón fazia parte. Durante toda sua trajetória, a SRA manteve um perfil liberal (BARSKY, DÁVILA, 2008).

A divisão da estrutura fundiária entre grandes proprietários e arrendatários gerou tensões. Estas se manifestaram com maior vigor em 1912, quando ocorreu o chamado *Grito de Alcorta*, rebelião articulada por pequenos e médios produtores na província de Santa Fe. A rebelião foi desencadeada pela crise ocorrida diante da queda dos preços internacionais dos gêneros primários, que inviabilizam a produção nas terras arrendadas. As articulações em torno do *Grito de Alcorta* culminaram na formação de uma entidade representativa dos pequenos e médios produtores, a *Federación Agraria Argentina* (FAA). Sua fundação ocorreu, portanto, no marco da contraposição em relação aos grandes proprietários e à SRA. (BARSKY; DÁVILA, 2008; HORA, 2010).

Na década de 30, a Grande Depressão veio a afetar novamente a produção agropecuária. Desta vez, a crise afetou a produção pampeana como um todo, impactando desde latifundiários até pequenos proprietários, ainda que tenha impactado mais fortemente os pequenos e médios produtores. Conforme discutido no Capítulo 3, a Grande Depressão e o esgotamento da exploração de terras férteis na Pampa Úmida levaram à queda da produção e das exportações agropecuárias (HORA, 2010). As restrições externas ocultaram, porém, a

²⁵² A produção agropecuária requeria, portanto, pouco avanço técnico. Uma exceção importante foi o desenvolvimento dos navios frigoríficos, que permitiram a exportação de carne bovina. Até o final do século XIX, na ausência de condições de transporte de carne para a Europa, a Argentina exportava sobretudo couro (CORTÉS CONDE, 2009).

necessidade de introdução de novas técnicas de produção, para exploração das terras além dos limites da Pampa Úmida²⁵³ (SCHAVARZER, 1998).

A crise da década de 30 levou a uma fratura entre os interesses dos pecuaristas. Criadores e *invernadores*²⁵⁴ disputavam entre si a repartição dos custos associados à redução da demanda e dos preços de carne no mercado internacional. Em 1932, os criadores de gado fundaram a *Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa* (CARBAP), que pretendia pressionar o governo na defesa dos seus interesses frente os impactos da crise internacional. Os *invernadores*, por sua vez, mantiveram-se filiados à SRA. A CARBAP, ao contrário da SRA, apoiou a maior intervenção estatal na economia promovida pelos governos da *Concordancia*, que incluía a regulação dos mercados agropecuários através da instituição da Junta Nacional de Grãos e da Junta Nacional de Carnes. Estes governos também deram início a uma política de crédito para o setor rural, voltada para compra de terras²⁵⁵ e aquisição de maquinário (BARSKY; DÁVILA, 2008; LÓDOLA, 2008). A partir de então, a Secretaria de Agricultura (sob variadas denominações) passou a coordenar as políticas setoriais para a produção agropecuária.

As medidas adotadas pelos governos da *Concordancia* permitiram uma recuperação, ainda que tardia, da produção agropecuária. Não levaram a cabo, contudo, políticas voltadas para o fomento tecnológico, deixando a Argentina em desvantagem frente a competidores externos. Nos Estados Unidos, por exemplo, os governos do pós-guerra incentivaram a introdução de novas técnicas de produção, que permitiram a ampliação da sua participação do mercado internacional de grãos.

Além das mudanças no cenário internacional, com perda da participação relativa da Argentina no mercado internacional, mudanças institucionais importantes contribuíram para a alteração da estrutura fundiária rural e, por conseguinte, dos interesses defendidos pelo empresariado rural. Na década de 40, o governo da *Revolución de los Coroneles* aprovou uma legislação que beneficiava os arrendatários de terras, com o relaxamento dos critérios de arrendamento e a proibição da retirada dos locatários sem o seu consentimento. Essas disposições acabaram por dificultar a expulsão de arrendatários para posterior venda das terras por eles ocupadas. Os efeitos dessa legislação foram sentidos lentamente, ao longo dos

²⁵³ Os acontecimentos no cenário internacional levaram os produtores a não perceberem que a expansão das suas atividades dependia de esforços no nível doméstico, e não somente do reaquecimento da economia internacional (SCHAVARZER, 1998).

²⁵⁴ Empresários voltados para a engorda de bovinos, que compravam gado dos criadores.

²⁵⁵ Nas décadas de 40 e 50, em particular, o crédito se voltava para a aquisição de terras por parte dos arrendatários (LÓDOLA, 2008).

seus vinte e cinco anos de vigência: lado a lado à partilha das grandes extensões de terras entre os descendentes dos latifundiários²⁵⁶, a lei de arrendamentos fez desaparecer as grandes propriedades rurais. Em seu lugar, emergiu uma estrutura fundiária na qual predominavam propriedades de tamanho médio (BARKSKY, DÁVILA, 2008; HORA, 2010).

A estrutura fundiária emergente permitiu a aproximação entre os interesses defendidos pelas diferentes entidades de representação dos produtores agropecuários. Em outras palavras, os interesses defendidos por SRA e FAA não eram polares como na época do *Grito de Alcorta*. Não obstante a maior proximidade entre os interesses dos produtores, a fragmentação da representação do empresariado rural prosseguiu, inviabilizando a convergência entre as ações promovidas pelas diferentes entidades. Em 1943, a CARBAP liderou a fundação da *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA), que reunia cooperativas de produtores rurais. Tratava-se da entidade com maior base numérica na Argentina. Com o passar do tempo, a CRA abandonou a defesa da regulamentação do comércio pelo Estado apoiada pela CARBAP, optando por uma posição crescentemente anti-estatista (BARKSKY; DÁVILA, 2008).

A coordenação da ação coletiva do empresariado rural era dificultada ainda pela mudança no perfil da economia, com importância crescente da indústria. O processo de industrialização dificultava a inserção das entidades ruralistas em coalizões societárias mais amplas, que incluíssem também os novos setores empresariais industriais (HORA, 2010).

A fragmentação levou a certa passividade das entidades frente a medidas adotadas por diferentes governos que afetavam os interesses do empresariado agrário: nem mesmo a oposição de Perón à oligarquia rural e a adoção de políticas favoráveis aos trabalhadores rurais levaram à articulação das entidades. Somente a FAA esboçou manifestações contra o governo. Tampouco houve mobilizações contra as políticas do governo da *Revolución Libertadora*, que incluíam uma política cambial desfavorável e a cobrança de retenções sobre as exportações, com alíquota de 25%. Lado a lado o avanço da inflação, essas políticas levaram à queda da produção agropecuária²⁵⁷ (HORA, 2010). Pelo contrário, a fragmentação da representação do empresariado rural se expressou na fundação de uma nova entidade em 1958, a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO), que reunia diversas federações formadas por cooperativas de produtores.

²⁵⁶ Considerados por Hora “*el grupo más parasitario de la economía rural pampeana*” (HORA, 2010, p.95).

²⁵⁷ Na época, o país chegou a importar cereais para consumo doméstico. Neste mesmo período, as exportações argentinas cediavam espaço para concorrentes de outros países, particularmente dos Estados Unidos, onde o investimento tecnológico, no marco da abundância de crédito no pós-Guerra, levava ao aumento da produção de trigo e milho (RECA; PARELLADA, 2001).

É importante salientar que os governos da *Revolución Libertadora* também adotaram medidas a favor do incremento da produtividade agropecuária. Em 1956, foi criado o *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA), voltado para o incentivo à inovação tecnológica. Os resultados dessa política só vieram a ser registrados na década de 60, no marco da chamada “revolução verde”. A incorporação de novas técnicas de produção – como mecanização e emprego de agrotóxicos e de sementes híbridas – permitiram a retomada da expansão da produção agropecuária (RECA; PARELLADA, 2001; BISANG, 2007; LÓDOLA, 2008).

Diante da retomada da expansão da produção agropecuária, o governo Onganía buscou transferir a renda do setor agrário para a indústria, impulsionando sua estratégia de promoção da industrialização. Seu governo desvalorizou a moeda nacional e impôs direitos de exportação com alíquota de 25%, cuja receita se destinava ao financiamento da indústria. Mais tarde, o governo Lanusse adotou um esquema de retenções móveis e proibiu temporariamente a exportação de carne, visando conter o avanço da inflação. As entidades representativas dos produtores rurais condenaram as medidas adotadas, mas não organizaram suas ações contra essas políticas (RAPOPORT, 2008; HORA, 2010).

Novas modificações na estrutura fundiária e, por conseguinte, na definição dos interesses dos atores sociais do campo argentino ocorreram na década de 60. Em 1968, uma nova legislação aboliu os arrendamentos. No mesmo período, intensificou-se a participação dos ‘contratados’ (*contratistas*), atores que desempenhavam diferentes funções na cadeia produtiva, incluindo o fornecimento de insumos e novas modalidades de aluguel das terras (BARSKY; DÁVILA, 2008).

Nas décadas de 70 e 80, ocorreu uma importante mudança no perfil de produção agrícola argentina: a introdução e expansão do plantio de soja, possível em razão da adoção de uma nova técnica que permitia a rotatividade da produção, isto é, que fossem alternados cultivos em um mesmo lugar, permitindo duas safras por ano. O cultivo de soja, intensivo em capital, logo se revelou bem-sucedido, sendo beneficiado ainda pelo avanço tecnológico, que incluía técnicas de plantio direto, o uso de sementes transgênicas e o emprego do herbicida glifosato²⁵⁸. A partir de então, o cultivo de soja passou a ocupar progressivamente um espaço privilegiado na produção agrícola argentina²⁵⁹. O avanço tecnológico permitiu que a produção

²⁵⁸ As sementes transgênicas são resistentes a herbicidas. Por isso, o uso de glifosato é feito lado a lado o plantio de soja transgênica: é capaz de eliminar virtualmente toda a biodiversidade (não somente pragas), à exceção da soja transgênica.

²⁵⁹ No extremo oposto, verificou-se um ritmo reduzido de expansão da produção e exportação de carne bovina.

agropecuária – agora menos dependente da pecuária e mais da agricultura – registrasse níveis sustentados de expansão, ainda que sob os limites definidos pelos impactos da instabilidade institucional, que havia afetado a economia como um todo (BARKSKY; DÁVILA, 2008; LÓDOLA, 2008).

As constantes mudanças políticas, porém, ensejavam a formação de um cenário marcado por incentivos ambíguos para a expansão da produção agrícola, pois acarretavam em frequentes modificações nas regras institucionais. Na década de 70, o terceiro governo Perón definiu um imposto sobre a propriedade rural, que encontrou resistência entre parte do empresariado rural. Sua cobrança foi apoiada pela FAA, mas sofreu rechaço da SRA e CRA. Cumpre salientar que as duas últimas entidades fizeram parte dos governos do Regime Militar, que derrubou o governo peronista em 1976 e extinguiu a cobrança do imposto sobre a propriedade rural (BARKSKY; DÁVILA, 2008).

De início, o governo militar implementou medidas que iam ao encontro dos interesses defendidos por SRA e CRA, como a liberalização comercial, a desvalorização cambial e o fim da cobrança das retenções. Mais tarde, porém, com o fracasso da política cambial baseada na “tabelinha”²⁶⁰ e o fim das políticas de concessão de subvenções e de crédito subsidiado ao setor rural, a produção foi impactada e as exportações registraram recuo (BARKSKY; DÁVILA, 2008). Adicionalmente, o governo militar, em seus últimos anos, voltou a cobrar direitos de exportação.

A “década de perda” dos anos 1980 – marcada pelas restrições internacionais e pelos problemas econômicos domésticos – impactou a produção agropecuária. Mesmo com os preços das *commodities* deprimidos no mercado internacional, o governo Alfonsín determinou a reintrodução das retenções às exportações com alíquotas superiores a 40%. Pela primeira vez em décadas, as entidades patronais organizaram manifestações públicas em rechaço à medida. Não houve, porém, confluência entre as quatro principais entidades representativas dos produtores rurais. O chamado *camionetazo* contra a cobrança dos direitos de exportação foi organizado pela CRA, tendo recebido o apoio da SRA (HORA, 2008).

As mudanças na estrutura fundiária e nas técnicas de produção levaram, em última instância, à convergência entre os interesses de diversos setores do empresariado agrário. O relacionamento entre o Estado e estes atores sociais alternou entre momentos de maior proximidade e distanciamento. Fatores como mudanças nas regras (ocasionadas pelas frequentes mudanças de governos) e convergência/distância ideológica ajudam a explicar

²⁶⁰ A tabelinha cambial pretendia estabelecer antecipadamente um cronograma de desvalorizações cambiais, mas acabou por alimentar a especulação contra a moeda.

estes processos de aproximação/distanciamento. Não havia, porém, uma ação coesa das entidades empresariais rurais na defesa dos seus interesses. Cumpre salientar que, a despeito da instabilidade institucional, desde a década de 40, a Secretaria de Agricultura manteve-se encarregada da definição e implementação das políticas para o setor agropecuário, geralmente contando com a participação dos atores sociais interessados. Este quadro, porém, foi modificado na década de 90, a partir da promoção de reformas estruturais, que passaram a privilegiar a coordenação das relações via mercado. Na próxima seção, dedicamo-nos a essa questão.

5.2 As transformações nas relações Estado/atores sociais na década de 90

Na década de 90, com a chegada de Menem ao poder, teve início um rápido processo de implementação de reformas estruturais, voltadas para a redução do papel do Estado na economia e a adoção de medidas “pró-mercado”. Essas mudanças impactaram profundamente as políticas setoriais para a agricultura, redefinindo ainda as relações entre o Estado e os grupos sociais. Em substituição à regulação estatal dos mercados agrários, propunha-se a reformulação das funções do Estado, que deixava de promover políticas setoriais e se voltava para políticas focalizadas (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012). No marco da liberalização comercial, as retenções às exportações e os empréstimos a taxas de juros reduzidas foram eliminados, convergindo com as medidas anteriormente adotadas pelos governos militares (RECA; PARELLADA, 2001).

O governo Menem, porém, foi além de uma “reedição” das políticas liberais adotadas pelos governos militares, implementando mudanças institucionais mais profundas. A *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación* (SAGPyA) teve sua estrutura burocrática reduzida, com a diminuição do número de órgãos e funcionários, em alinhamento com o objetivo de corte de gastos públicos²⁶¹. Dentre as funções que foram mantidas no âmbito da SAGPyA, estavam: o monitoramento do mercado e a provisão de informações; o fomento ao desenvolvimento tecnológico; a adoção de medidas fitossanitárias; o controle da

²⁶¹ Interessante notar que, em momentos adversos, o governo Menem adotou medidas pouco coerentes a estratégia neoliberal: quando os preços internacionais das *commodities* agrícolas se elevaram, foram introduzidos controles sobre os preços do trigo e do milho, além de um complexo mecanismo de compensações a outras atividades que empregavam estes cereais nas suas etapas de produção. No caso de carnes e leite, o governo também adotou barreiras tarifárias e estabeleceu cotas de exportação (BISANG, 2007).

transparência do mercado; a promoção das exportações e a implementação de medidas assistenciais para proteção de produtores menores. No marco global das reformas estruturais, contudo, as políticas assistenciais não foram suficientes para conter o avanço da concentração produtiva (LATTUADA; NOGEIRA, 2012).

A supressão do planejamento estatal do setor agropecuário afetou de modo cabal as relações entre o Estado e os atores sociais. Enquanto a Secretaria de Agricultura desempenhou funções de planejamento das políticas setorial e regulação das atividades, havia espaços institucionais nos quais participavam as entidades representativas dos produtores agropecuários. Com a supressão dessas funções, conseqüentemente, eliminaram-se também os espaços para participação destes atores sociais no processo de elaboração e implementação das políticas setoriais (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

O espaço de interlocução no âmbito estatal foi substituído pela coordenação via mercado, o que enfraqueceu a atuação das entidades representativas dos produtores rurais na expressão dos seus interesses. O processo decisório na política agrícola seguiu as mesmas tendências observadas em outros setores, com a substituição de associações empresariais e sindicatos pela participação privilegiada de organismos multilaterais, do setor financeiro e das empresas privatizadas no processo decisório (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

A reorganização das ações do Estado também implicou na retração do crédito e dos incentivos estatais aos setores agropecuários. O espaço deixado pelo Estado foi ocupado pela coordenação da produção via mercado: com a estabilização econômica, houve expansão do crédito bancário. Os empréstimos eram destinados, em parte, ao financiamento de inovações tecnológicas. Registrou-se também um processo de desverticalização e terceirização das etapas de produção, com importante participação de empresas multinacionais no papel de fornecedoras de insumos e equipamentos. Como resultado, apesar do câmbio valorizado (que encarecia os preços dos bens exportados), a produção se expandiu (BISANG, 2007; LÓDOLA, 2008).

Essa expansão, contudo, veio acompanhada da concentração da produção – que eliminava pequenos e médios produtores – e da elevação expressiva do nível de endividamento dos produtores. Muitos dos empréstimos contraídos estavam denominados em dólares, percentual que atingiu cerca de 90% às vésperas da crise de 2001. Também houve o surgimento de novos atores no financiamento das atividades agropecuárias: as ‘associações de

plántio' (*pools de siembra*), convênios privados formados por investidores individuais, de orientação especulativa²⁶² (BISANG, 2007; LÓDOLA, 2008).

A substituição do planejamento estatal pela coordenação via mercado implicou na redução do espaço institucional de participação das entidades representativas dos produtores rurais. Ademais, algumas destas entidades (como a FAA e CONINAGRO) tinham suas bases enfraquecidas pelo desaparecimento de pequenos e médios produtores. Diante da ausência de um canal de interlocução com o Estado, as entidades se articularam, promovendo protestos – ainda que pontuais – contra as políticas do governo Menem. Essa mobilização se intensificou particularmente a partir da segunda metade da década de 90, em reação ao regime cambial desfavorável, ao endividamento crescente e à concentração produtiva.

Segundo Lattuada e Nogueira:

Como resultado desta mudança, as associações reivindicatórias tradicionais foram mais suscetíveis à maior unidade nas suas ações e no discurso, em particular aquelas mais especificamente voltadas para a representação de produtores pequenos e médios, com escassos ou nulos interesses fora da agricultura. Por exemplo, a *Federación Agraria Argentina* (FAA), a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO) e as *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA) levaram adiante nove protestos agrários nacionais de forma conjunta durante a década de 90 (a CRA participou em oito), enquanto a SRA se somou a somente duas delas. Essas ações incluíram *paralisações de vários dias sem a comercialização da produção* e marchas massivas de produtores até Buenos Aires (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012, p.42. Tradução nossa. Grifo nosso)²⁶³.

Além de manifestações, as quatro entidades também colaboraram entre si na divulgação de documentos comuns, elaborados por suas respectivas equipes técnicas. Já em 1994, as quatro entidades apresentaram um programa conjunto ao governo Menem que tratava da política agrária (HORA, 2010). Em 2001, três destas entidades (FAA, CRA e

²⁶² O plántio é feito por contratados, em terras arrendadas, e geralmente empregam tecnologia superior à média do mercado agropecuário. Devido à sua orientação especulativa, não empregam capital fixo e buscam liquidez (LÓDOLA, 2008).

²⁶³ O texto em língua estrangeira é: “Como resultado de este cambio, las asociaciones reivindicativas tradicionales fueron más proclives a una mayor unidad en su accionar y discurso, en particular aquellas más específicas en cuanto a su representatividad de pequeños y de medianos productores con escasos o nulos intereses diversificados fuera del agro. Por ejemplo, Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) llevaron delante 9 protestas agrarias nacionales de forma conjunta durante la década de 1990 (CRA participó en 8) mientras que SRA sólo se sumó en dos de ellas. Estas acciones incluyeron paros de varios días sin comercialización de la producción y marchas multitudinarias de productores hacia Buenos Aires. A ello habría que añadir alrededor de 20 asambleas y movilizaciones conjuntas de carácter local y regional, a las que concurren miles de productores junto a los dirigentes de las tres entidades nacionales convocantes y sus asociadas. Además, se dieron a conocer numerosos comunicados de prensa con la firma de las tres entidades y, en febrero del 2001, un nuevo documento conjunto (ahora sin la SRA) denominado ‘Propuesta conjunta para una política agropecuaria de crecimiento con equidad’.”.

CONINAGRO) apresentaram um novo documento, intitulado '*Propuesta conjunta para una política agropecuaria de crecimiento con equidad*' (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

Não obstante a mobilização das entidades, não houve mudanças importantes na política setorial para a agropecuária durante o governo Menem. Seu sucessor, De la Rúa, tampouco atendeu às demandas dos produtores. Pelo contrário, a manutenção do regime cambial fixo e a adoção de políticas pró-cíclicas mantiveram o quadro desfavorável às exportações e acentuaram o endividamento dos produtores. As capacidades estatais sofreram uma nova retração com a desarticulação de mais uma burocracia, o *Instituto Nacional de Semillas*²⁶⁴. O governo também pretendia transformar a Secretaria de Agricultura em uma subsecretaria, a fim de reduzir custos, mas acabou desistindo da ideia. Um dos reflexos do enfraquecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado foi o registro de casos de febre aftosa, que afetou a atividade pecuária (BARSKY; DÁVILA, 2008; LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

A crise econômica e a desarticulação dos canais de articulação institucionais de interlocução entre o Estado e o empresariado rural constituíram-se no legado deixado pelas reformas estruturais da década de 90 para os governos sucessores. A estratégia novo-desenvolvimentista adotada pelos governos Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Fernández permitiu a recuperação econômica, assentada na expansão das exportações de *commodities* (favorecidas ainda pelo contexto internacional favorável) e na industrialização substitutiva de importações. Não abarcou, porém, medidas mais amplas voltadas para o fortalecimento das instituições no tocante à política agropecuária. A requalificação das capacidades estatais, por sua vez, decorreu de um processo ambíguo que, por um lado, ampliava a capacidade de regulação do Estado, mas que, por outro lado, não incluía políticas de fomento à produção agropecuária. Alijado do processo decisório, o empresariado rural reivindicou para si – e apenas para si – a responsabilidade pelo crescimento econômico. Por conseguinte, emergiram disputas e tensões políticas em torno do Novo Desenvolvimentismo.

²⁶⁴ Pouco depois, o *Instituto Nacional de Semillas* foi reinstituído. No entanto, já se encontrava enfraquecido.

5.3 As retenções às exportações no centro da agenda novo-desenvolvimentista

Em 2002, teve início a retomada do crescimento econômico na Argentina, assentado em uma estratégia novo-desenvolvimentista. O governo Duhalde adotou um conjunto de políticas voltadas para a recuperação da economia, dentre as quais se incluíam medidas que impactaram positivamente o setor agropecuário: a adoção do regime cambial competitivo e a “pesificação” das dívidas, que permitiram o impulso às exportações de *commodities* e a redução do nível de endividamento dos produtores. Como consequência, os investimentos no setor se ampliaram. Já nos primeiros meses após o fim do regime de conversibilidade, a situação dos produtores agropecuários contrastava com a situação de ruína do resto do país.

Não havia, porém, uma política setorial voltada para a produção agropecuária; o regime cambial era considerado suficiente para sua promoção. Essa situação só veio a se modificar no governo Cristina Kirchner, após o conflito com o empresariado rural, conforme será discutido adiante. O modelo novo-desenvolvimentista argentino nascia baseado no “piloto automático” do regime cambial, e não em políticas voltadas para o fortalecimento das capacidades estatais, incluindo aí o planejamento de políticas setoriais²⁶⁵. Dentre as poucas mudanças promovidas na organização burocrática, estava a requalificação do INTA, incluindo a ampliação do seu orçamento e o aumento do seu quadro de funcionários (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

A adoção de um regime cambial competitivo permitiu a expansão das exportações de *commodities*, principalmente agrícolas, e incentivou a industrialização substitutiva de importações. A expansão das exportações agrícolas foi favorecida ainda pelos elevados preços das *commodities* no mercado internacional²⁶⁶. Diante do aumento da renda auferida pelos exportadores, considerada extraordinária, o governo a reintroduziu os direitos de exportação (ou retenções), que haviam sido eliminados no governo Menem. Com a incidência das retenções sobre as exportações gêneros agrícolas e de petróleo, o governo pretendia capturar para o Tesouro parte dos ganhos dos setores exportadores em um momento em que o país ainda enfrentava os efeitos da crise econômica. O governo argumentava que o aumento da

²⁶⁵ Crítica semelhante é dirigida ao processo de industrialização que, embora favorecido pelo câmbio competitivo, carecia de uma política industrial que lhe concedesse apoio.

²⁶⁶ Vale mencionar que o setor agroexportador era constituído, principalmente, por grandes empresas – “mais capitalizadas e modernas” – que recorriam ao mercado para a compra de insumos e a contratação de serviços. Muitas das unidades de produção familiar haviam sido eliminadas na década de 90 (HORA, 2010).

arrecadação era necessário ao equilíbrio das contas públicas e à implementação de programas sociais, como o *Jefes y Jefas de Hogares*.

Vale salientar que a cobrança dos direitos de exportação é prevista na Constituição de 1853, sendo de competência exclusiva da Nação²⁶⁷. Em 1981, o Código Aduaneiro delegou a competência de estabelecer os direitos de exportação, que pertencia ao Congresso Nacional, para o Poder Executivo. Em complemento, o Decreto 2.752/91 definiu que o estabelecimento das retenções deveria ser definido pelo Ministério da Economia (BARSKY; DÁVILA, 2008). Embora essas regras suscitem controvérsia²⁶⁸, é possível afirmar que as regras institucionais concediam ao governo nacional autonomia para definição as retenções às exportações e suas alíquotas *vis-à-vis* os demais atores institucionais (congressistas e governadores).

Representantes dos setores produtivos (empresariado industrial e agrícola) assumiram diferentes posições frente às políticas adotadas pelo governo. Por um lado, os empresários industriais, beneficiados pelo regime cambial, pelo congelamento das tarifas dos serviços privatizados e pelos níveis salariais ainda deprimidos, manifestavam apoio às iniciativas do governo Duhalde. Após um longo período de desindustrialização, o empresariado industrial encontrava as condições propícias à retomada do investimento. Por outro lado, os produtores rurais criticavam a cobrança dos direitos de exportação. De início, entretanto, o empresariado agrário e suas entidades representativas mantiveram suas diferenças em relação à tributação das exportações em baixo perfil, reconhecendo a necessidade de transferência de recursos ao Tesouro – ainda que temporária – a fim de financiar as políticas sociais em um contexto de crise.

À primeira vista, pode causar estranheza o fato de os produtores rurais, beneficiados pelo câmbio competitivo e pela “pesificação” das suas dívidas, tenham se mantido fora da coalizão de sustentação aos governos novo-desenvolvimentistas. No entanto, a trajetória prévia dos setores industriais e agrícolas ajuda a explicar porque esses atores assumiram posições diferentes em relação às políticas adotadas: enquanto a indústria havia atravessado um longo processo de desarticulação, as atividades agrícolas haviam experimentado uma fase de expansão na década de 90, mesmo diante de um regime cambial fixo. Esta expansão só foi interrompida pela crise da virada do século. Nesse período, os investimentos no setor ocorreram *a despeito* da ação estatal. Os governos da etapa novo-desenvolvimentista

²⁶⁷ Com o avanço do processo de industrialização, sua importância sobre a arrecadação total se reduziu. Não obstante, diversos governos recorreram à sua cobrança em diferentes momentos da história argentina.

²⁶⁸ Essa delegação de competência do Legislativo para o Executivo é objeto de controvérsias entre juristas, haja vista que segue vigente a redação da Constituição que inclui entre as competências do Congresso “legislar sobre matéria aduaneira” (BARSKY; DÁVILA, 2008).

tampouco adotaram ações voltadas para a requalificação do Estado no que tange a promoção do planejamento do setor agropecuário e do incentivo à produção. A retomada do crescimento econômico era considerada pelas entidades do empresariado rural como consequência do dinamismo da produção agropecuária, processo no qual o Estado não teria desempenhado papel algum. Pelo contrário, a tributação sobre as exportações agropecuárias seriam um obstáculo imposto pelo Estado ao dinamismo do setor (HORA, 2010).

Segundo Hora:

Um elemento importante a ser destacado é que, na percepção dos seus próprios protagonistas, a natureza deste auge produtivo é um resultado radicalmente distinto do ciclo de desenvolvimento industrial que a precedeu. Longe de depender dos subsídios ou da proteção do Estado, o crescimento da agricultura e dos seus anexos industriais aparece como mérito exclusivo do setor, pois é resultado do aproveitamento das vantagens comparativas da economia argentina e do desenvolvimento dos talentos do seu empresariado. Assim, nestes anos voltou a receber uma importância renovada um dos núcleos ideológico fundadores do ideário ruralista do *boom* exportados da *Belle Époque*: aquele que concebe o Estado como um peso morto sobre as costas de uma comunidade de produtores que, ademais, é o núcleo dinâmico da economia por excelência. (HORA, 2010, p.103. Tradução nossa)²⁶⁹.

Néstor Kirchner empreendeu ainda outras ações que só fizeram aumentar a animosidade das entidades rurais frente às ações do governo: a *Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario* (ONCCA) assumiu inédita relevância, passando a produzir discricionariamente regras em torno da concessão de subsídios, compensações e até mesmo proibições de exportação, sem qualquer diálogo prévio com as entidades (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

Pouco antes do fim de seu mandato, Néstor Kirchner anunciou o reajuste das retenções às exportações. O avanço da inflação, registrado a partir de 2007, era parcialmente atribuído aos elevados preços das *commodities* no mercado internacional. Muitos dos itens produzidos e consumidos no nível interno – carne, milho, trigo, etc. – concorriam com as exportações, que ofereciam preços atraentes. Além disso, o cultivo de soja (majoritariamente voltado para exportação) se expandia, reduzindo o peso relativo da pecuária e de cultivos que encontravam recepção no mercado doméstico. Como resultado, os preços ao consumidor argentino subiam.

²⁶⁹ O texto em língua estrangeira é: “Un importante elemento a destacar es que, en la percepción de sus propios protagonistas, la naturaleza de este auge productivo resulta radicalmente distinta de la del ciclo de desarrollo industrial que la precedió. Lejos de depender del subsidio o la protección del Estado, el crecimiento del agro y sus anexos industriales aparece como un mérito exclusivo del sector, pues resulta del aprovechamiento de las ventajas comparativas de la economía argentina y el despliegue de los talentos de su empresariado. De allí que en estos años volviese a cobrar renovada vigencia uno de los núcleos ideológicos fundantes del ideario ruralista de la etapa del boom exportador de la Belle Époque: el que concibe al Estado como un peso muerto sobre las espaldas de una comunidad de productores que es, ademais, el núcleo dinámico de la economía por excelencia.”

Para contornar este problema, o governo optou por elevar as tarifas das retenções às exportações e até mesmo proibir, por tempo limitado, as exportações de carne (BONVECCHI; GIRAUDY, 2007).

Tabela 7 – Alíquotas aplicadas às exportações agropecuárias - 2007

Produto	Alíquota anterior	Alíquota nova
Sementes de girassol	23,5	32
Pellets de girassol	20,0	30
Óleo de girassol	20,0	30
Soja em grãos	27,5	35
Pallets de soja	24,0	32
Óleo de soja	24,0	32
Trigo	20,0	28

Fonte: DAMILL; FRENKEL, 2009, p.67.

Para Néstor Kirchner, as retenções às exportações eram essenciais para a manutenção do modelo econômico, uma vez que controlavam os preços dos alimentos no mercado doméstico e transferiam renda dos setores beneficiados pelo regime de câmbio competitivo (os setores agroexportadores) para as camadas mais pobres da sociedade.

Conforme discutimos no Capítulo 3, o cenário de fragmentação do sistema partidário, no qual o peronismo passava por um duplo processo de ascensão à posição de partido dominante e de emergência das suas disputas internas, permitiu ao governo Néstor Kirchner se insular das pressões externas. As negociações para formação de maiorias parlamentares, ainda que instáveis²⁷⁰, permitiram a aprovação de sucessivas delegações do Legislativo ao Executivo na condução de temas de política econômica. Essas mudanças também impactaram a coordenação do federalismo fiscal, em um quadro no qual a Nação passava a concentrar a maior parte das receitas, recorrendo frequentemente a transferências discricionárias que passavam ao largo da coparticipação federal de impostos.

A insatisfação dos distintos setores (políticos e setoriais) se expressariam no governo sucessor, de Cristina Fernández de Kirchner: a introdução das retenções móveis, instituída sem qualquer consulta ao empresariado rural ou ao Congresso, ensejou a articulação de uma coalizão opositora à sua cobrança, dando início a um curto, porém conturbado, período marcado pelo conflito entre a coalizão liderada pelo empresariado rural e a coalizão governante.

²⁷⁰ Bonvecchi e Schjiman descrevem os momentos de ruptura e recomposição da coalizão de apoio ao governo Néstor Kirchner no Congresso (BONVECCHI; SCHIJIMAN, 2007).

5.3.1 As retenções móveis e a emergência de uma coalizão opositora

O governo Cristina Fernández de Kirchner deu prosseguimento à orientação política e econômica de seu antecessor²⁷¹, mantendo o regime cambial competitivo. Poucos meses após a sua posse, seu governo optou por modificar o cálculo das alíquotas das retenções sobre determinadas exportações agrícolas, que passaram a se atrelar à variação da *commodity* no mercado internacional. Com a alta dos preços das *commodities*, o percentual aplicado sobre as exportações de um determinado bem também se elevaria, e vice-versa. Essa medida ficou conhecida como retenções móveis.

Em 11 de março de 2008, o Ministro da Economia Martín Lousteau anunciou o mecanismo de retenções móveis, estabelecido pela Resolução Ministerial 125. As exportações de soja, girassol, milho e trigo estavam sujeitas a este novo esquema. No momento em que as retenções móveis passaram a vigor, houve elevação do valor das alíquotas das duas primeiras e queda nas últimas (CAMBIAN LAS..., 12 mar. 2008). A progressão das alíquotas previstas é apresentada nas tabelas abaixo, com realce para a faixa de preços da tonelada das *commodities* em questão no momento da publicação da Resolução 125²⁷².

Tabela 8 – Soja – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008

Faixa de preço US\$/ton	DE vigente	Novo DE médio
0-200	35%	23,5%
201-300	35%	De 23,5% a 28%
301-400	35%	De 28% a 36%
401-500	35%	De 36% a 43%
501-600	35%	De 43% a 49%
Acima de 600	35%	49% em diante

Fonte: Adaptado de PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2008.

²⁷¹ Enquanto Cristina Fernández assumia a Presidência da República, coube a Néstor Kirchner assumir o desafio da reunificação do PJ sob sua liderança. Inicialmente bem recebida por governadores e prefeitos peronistas – inclusive por rivais políticos, como Duhalde –, a estratégia de Kirchner gerou desconforto entre os membros não-peronistas da Concertação Plural. Com o tempo, contudo, tornou-se claro que a iniciativa de Kirchner dizia respeito à unificação da liderança peronista em torno de si, mas privilegiando aqueles que sempre haviam sido leais à sua figura (MONTERO, 2009).

²⁷² O cálculo da alíquota dos direitos de exportação (DE) é definido pela fórmula:
 $DE = \text{Valor Básico} + \text{Alíquota marginal da diferença entre o preço FOB} - \text{Valor de Corte} / \text{Preço FOB} \times 100$.
 O preço FOB é o valor da exportação de casa produto, e é identificado diariamente pela Secretaria de Agricultura. Já o Valor Básico, o Valor de Corte e a Alíquota Marginal são determinados pela própria Resolução 125/2008.

Tabela 9 – Girassol – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008

Faixa de preço US\$/ton	DE vigente	Novo DE médio
0-200	32%	23,5%
201-300	32%	De 23,5% a 25%
301-400	32%	De 25% a 31%
401-500	32%	De 31% a 37%
501-600	32%	De 37% a 45%
Acima de 600	32%	45% em diante

Fonte: Adaptado de PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2008.

Tabela 10 - Milho – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008

Faixa de preço US\$/ton	DE vigente	Novo DE médio
0-180	25%	20%
181-220	25%	20% a 25%
221-260	25%	25% a 32%
261-300	25%	32%
Acima de 301	25%	40% em diante

Fonte: Adaptado de PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2008.

Tabela 11 – Trigo – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008

Faixa de preço US\$/ton	DE vigente	Novo DE médio
0-200	28%	20%
201-300	28%	20% a 24%
301-400	28%	24% a 30%
401-600	28%	De 30% a 46%
Acima de 600	28%	46% em diante

Fonte: Adaptado de PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2008.

Com a adoção das retenções móveis, o governo substituiu a prática adotada até então de alteração pontual dos valores das tarifas, afirmando que se tratava de um esquema que conferia maior previsibilidade (ARGENTINA, 2008).

O governo defendia que a aplicação das retenções móveis sobre as exportações vinha a reforçar a política anti-inflacionária do governo, além de permitir a transferência de parte dos lucros extraordinários do setor agroexportador para o restante da população argentina. Afirmava ainda que estava sendo estabelecido um novo modelo econômico no país, baseado na justiça social. Para tanto, considerava essencial a distribuição de renda, com transferência de recursos dos setores agrícolas, beneficiados pelo câmbio competitivo, aos setores mais pobres da população (CAMBIAN LAS..., 12 mar. 2008; SON PIQUETES..., 26 mar. 2008).

Além disso, os elevados preços das *commodities* no mercado internacional poderiam levar os produtores a escoarem grande parte da produção para o exterior. Dessa forma, a

população argentina enfrentaria escassez de alimentos e inflação. As retenções coibiriam as exportações de chegarem a um nível que implicasse no aumento dos preços domésticos (CAMBIAN LAS..., 12 mar. 2008);

O governo pretendia ainda impedir o avanço excessivo das plantações de soja na Argentina. Dentre as *commodities* exportáveis, o cultivo de soja era o mais rentável, o que poderia culminar na “sojização” da produção agrária do país. Como a maior parte da produção de soja era destinada aos mercados externos, havia preocupação quanto à redução da área destinada a outros cultivos e da produção pecuária, que poderiam levar ao desabastecimento e/ou à inflação destes produtos no mercado doméstico. Além disso, a concentração da produção em um único bem poderia levar aos problemas da chamada “doença holandesa”, que tornariam o país vulnerável às variações do preço da soja no mercado internacional (CAMBIAN LAS..., 12 mar. 2008).

Apenas dois dias após do anúncio das retenções móveis, deu-se início às paralisações e protestos das organizações ruralistas contra a medida. A primeira manifestação foi articulada pela SRA, e contou com a participação da CRA, CONINAGRO e FAA²⁷³ (CRONOLOGÍA: LA..., 02 out.2008). Ao longo do conflito, essas quatro entidades constituiriam o que ficou conhecido como a *Mesa de Enlace*. Além da mobilização das quatro entidades, diversos produtores organizaram manifestações sem articulação prévia com a *Mesa de Enlace*, principalmente na região pampeana, sendo chamados de “autoconvocados”.

As entidades representativas dos produtores rurais declararam que não haviam sido consultados pelo governo antes do anúncio da Resolução 125, elaborada nos círculos do Ministério da Economia e da Presidência. Os ruralistas rechaçaram a medida por diversas razões:

- Embora considerassem as retenções necessárias para a promoção da política de distribuição de renda, sua incidência já se encontraria em níveis muito elevados antes mesmo do anúncio da Resolução 125. Os líderes ruralistas argumentavam que a medida teria como objetivo elevar a arrecadação tributária do governo central, para rolagem da dívida pública (DURA RÉPLICA..., 03 abr. 2008);
- Os preços dos insumos empregados na produção agropecuária – muitos deles importados – continuavam a ser reajustados, ao passo que as retenções móveis estabeleciam um limite às receitas do setor, reduzindo drasticamente a margem de lucro.

²⁷³ A rápida articulação das quatro entidades foi possível em razão das consultas que já ocorriam desde o mês anterior em torno dos preços da carne (GIARRACA et al., 2008).

- Ainda que as entidades julgassem a expansão do cultivo de soja um risco para a economia e para o meio ambiente, consideravam que a introdução das retenções móveis não solucionaria o problema. Para contorná-la, os ruralistas propunham a elaboração de uma política setorial.
- As retenções móveis eram igualmente aplicáveis às associações de plantio, aos grandes ruralistas e aos pequenos produtores, sendo, portanto, uma medida injusta. No bojo da elaboração de uma política setorial, deveria ser contemplada a isenção do pagamento dos tributos sobre as exportações aos pequenos produtores.

Mesmo com as declarações das entidades ruralistas, o governo não buscou discutir com suas lideranças possíveis alterações na Resolução 125. Pelo contrário, considerou as que as demandas dos ruralistas se reduziam à defesa de interesses particulares. Em reação, as entidades rurais organizaram um locaute que durou mais de cem dias, acusando o governo de adotar medidas confiscatórias, que comprometiam o desenvolvimento das atividades agropecuárias e, portanto, o desenvolvimento do país. Finalmente, argumentavam que as retenções penalizavam o trabalhador rural e, em última instância, o povo argentino (FAIR, 2008).

O desabastecimento não era uma tática nova nas manifestações das entidades rurais. A primeira vez que a SRA recorreu ao locaute foi em 1922, quando suspendeu a venda de carne para empresas exportadoras. Como vimos nas seções anteriores, tampouco era inédita a aproximação entre entidades díspares, como a SRA e a FAA. Elas já haviam participado de manifestações conjuntas, especialmente na década de 90. O ineditismo das manifestações de 2008 se deveu a outros fatores: o recurso a piquetes e bloqueios de estradas, métodos poucos frequentes em manifestações patronais. Mais importante, essas manifestações adquiriram uma proporção inédita: nunca antes tantos segmentos urbanos haviam aderido a protestos em defesa dos interesses dos produtores agropecuários (HORA, 2010).

De início, o governo considerou que as mobilizações teriam curta duração. Historicamente, o empresariado rural carecia de uma firme organização no nível nacional, dividindo-se entre as quatro entidades representativas. Conforme discutido, à exceção do governo Alfonsín²⁷⁴, nenhum governo enfrentou protestos organizados pelos produtores rurais contra medidas que fossem contrárias aos seus interesses. Ademais, as políticas neoliberais implementadas na década de 90 afetaram essas entidades, especialmente a FAA, enfraquecida

²⁷⁴ Vale mencionar que durante o governo Alfonsín, o mencionado *camionetazo* foi somente uma manifestação dentre os inúmeros protestos registrados, incluindo aí as greves organizadas pelos sindicatos (HORA, 2010).

pelo desaparecimento de milhares de pequenos produtores, que compunham a sua base (HORA, 2010).

Mesmo no período mais recente, quando diversas medidas adotadas afetavam os interesses dos produtores rurais – como a reintrodução das retenções, no governo Duhalde e a limitação às exportações de carne e trigo, no governo Néstor Kirchner –, as entidades tampouco haviam organizado manifestações contundentes, ainda que criticassem as políticas dos governos em questão. Nesse sentido, a forte adesão às manifestações promovidas pela *Mesa de Enlace* surpreendeu não somente o governo, como também os próprios dirigentes das entidades rurais (HORA, 2010).

Diante da dimensão assumida pelos protestos, o governo optou por assumir uma estratégia de confrontação: além de condenar a defesa de interesses próprios por parte do empresariado rural, a presidente também atribuiu um caráter parasitário aos produtores, particularmente de soja. Também atribuiu às entidades ruralistas intenções “golpistas”, acusando-os de haver colaborado com o golpe de 1976. Esta última acusação se dirigia particularmente à SRA e à CRA (HORA, 2010).

O governo também convocou mobilizações de apoio, organizando manifestações das quais faziam parte setores do peronismo e do sindicalismo (sobretudo do sindicato dos caminhoneiros, pertencente à CGT, que era ligado a Hugo Moyano, então aliado do governo). A presidente e seus apoiadores – incluindo aí o ex-presidente Néstor Kirchner – recorriam, de anacronicamente, à dicotomia “povo”/“oligarquia”, à qual Perón havia recorrido em diversas ocasiões (DOMINGUES, 2012b).

Conforme discutimos nas seções anteriores, essa dicotomia não correspondia mais à realidade da produção agropecuária argentina, liderada por empresários que recorriam a fornecedores multinacionais e organizavam a produção de forma desverticalizada. Além disso, a produção se assentava em inovações tecnológicas semelhantes às mais avançadas técnicas de produção observadas no mundo, o que havia viabilizado o cultivo de soja no país. Nesse sentido, os discursos do governo expressavam um desconhecimento da realidade do setor, fomentando a insatisfação dos produtores rurais.

A introdução das retenções móveis gerou divergências também entre o Executivo Nacional e muitos dos governadores provinciais (de situação ou de oposição). Por um lado, governadores de províncias produtoras de *commodities* agrícolas – como Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos e Santa Fe – manifestaram publicamente seu apoio às manifestações das entidades ruralistas, rechaçando as retenções móveis (COMIENZA LA..., 12 maio 2008). Por outro lado, um grupo de governadores – de províncias como Catamarca, San Juan, Santa Cruz

e Salta – demandava que as retenções fossem incluídas no sistema de coparticipação fiscal (LAS PROVINCIAS..., 05 mar.2008). Cumpre frisar que, por trás desses alinhamentos, encontrava-se o duplo processo de centralização das relações federativas, empreendida pelo governo nacional, e do aumento da importância dos líderes regionais na definição das disputas políticas no interior do peronismo (e também do radicalismo).

No contexto de antagonismo marcante, o governo chegou a rever sua posição, convidando as entidades representativas dos setores rurais para participarem de reuniões. Estas, porém, redundaram em fracasso. Em meados de junho, Cristina Kirchner anunciou que enviaria para o Congresso a proposta de ratificação das retenções móveis. Caso fosse aprovada nas duas casas, a medida seguiria vigente. Caso contrário, voltaria a vigor o esquema de retenções fixas (CRISTINA ANUNCIÓ..., 18 jun. 2008). As agremiações rurais, ainda que tenham saudado a iniciativa do governo de enviar a proposta ao Congresso, mantiveram suas manifestações e a paralisação nas vendas.

O governo indicou também que pretendia manter um canal institucional de diálogo com os produtores rurais, através de suas entidades representativas: foi anunciada a intenção de criar o Conselho para o Diálogo Econômico Social, com o objetivo de discutir com os principais atores socioeconômicos argentinos os projetos de desenvolvimento. Neste conselho, estariam presentes representantes de diversos grupos socioeconômicos, inclusive dos ruralistas (EL GOBIERNO..., 07 jul.2008). A apresentação desta proposta, no marco do auge das tensões entre o governo e o empresariado rural, não encontrou a receptividade dos atores sociais.

Após o envio proposta ao Congresso, o governo acenou com algumas concessões: primeiro, anunciou um esquema de reembolso a pequenos produtores, com recursos provenientes das retenções. Depois, quando a proposta das retenções móveis já tramitava no Congresso, apoiou a chamada “segmentação”, que estabelecia um teto às retenções móveis impostas aos pequenos produtores (NEGOCIAN CON... 30 jun. 2008). Segundo a proposta do governo, as retenções máximas para produtores com propriedades inferiores a 150 hectares, nos Pampas, e até 350 hectares, nas demais regiões, seriam de 35% (QUÉ CAMBIÓ... 22 jun. 2008).

Na Câmara dos Deputados, a proposta do governo foi aprovada, contando com 129 votos a favor, 122 contra e duas abstenções. A existência de uma bancada governista majoritária – o bloco parlamentar *Frente para la Victoria*, apoiado ainda por deputados filiados a outras agremiações partidárias – garantiu sua aprovação, não obstante a dissidência de alguns deputados governistas (EL KIRCHNERISMO..., 05 jul. 2008).

Tabela 12 – Votação das retenções móveis, por bloco – Câmara dos Deputados – 2008

Bloco	Sim	Não	Abstenção
Frente para la Victoria (FPV/PJ)	111	15	01
Concertación Plural	06	-	-
Frente Cívico y Social de Santiago del Estero	05	-	-
Encuentro Social y Popular	04	-	-
UCR	-	24	-
Movimiento Popular Neuqueno	-	03	-
De la Concertación	-	04	-
Frente Justicia, Unión y Libertad	-	06	-
Coalición Cívica	-	18	-
Unión Celeste y Blanco	-	04	-
Frente de Todos	-	02	-
Partido Socialista	-	10	-
Solidaridad e Igualdad / ARI	-	08	-
Propuesta Republicana	-	09	-
Frente Cívico y Social de Catamarca	-	02	-
Renovador de Salta	-	02	-
Outros	03	15	01

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Cámara de Disputados [2008].

No Senado, contudo, a disputa prometia ser mais acirrada: embora o governo possuísse a maior bancada, os senadores governistas se dividiam: alguns senadores se manifestavam de forma leal às suas províncias de origem, fortemente impactadas pela cobrança das retenções (SE COMPLICA..., 10 jul. 2008). Na mesma linha, outros senadores reivindicavam a repartição da arrecadação proveniente dos direitos de exportação com as províncias, nos marcos da Lei de Coparticipação. Os opositores – que acusavam Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner de manejarem recursos orçamentários no arrepio das instituições políticas, mediante as sucessivas aprovações da Lei de Emergência Econômica – buscavam angariar os votos dos dissidentes para frear as retenções móveis.

Uma peça-chave da engenharia institucional argentina é o “voto de minerva” conferido ao vice-presidente. Em caso de empate nas votações no Senado, cabe ao vice-presidente decidir pela aprovação ou não da proposta em questão. Julio Cobos, o dissidente radical que havia sido eleito na chapa de Cristina Kirchner, vinha se distanciando do governo, declarando publicamente que o tema das retenções deveria ser objeto de diálogo entre governo e produtores rurais (COBOS: EL... 27 jun. 2008).

Em 18 de julho de 2008, o Senado votou a proposta de ratificação das retenções móveis. O painel indicava 36 votos favoráveis, e 36 votos contrários. Coube ao vice-presidente exercer seu voto de minerva: “Que a história me julgue, peço perdão se me

equivoco. Meu voto... meu voto não é positivo. Meu voto é contra”²⁷⁵, afirmou Cobos em plenário. Com o seu voto, estavam derrogadas as retenções móveis.

Tabela 13 – Votação das retenções móveis, por bloco – Senado – 2008

Bloco	Sim	Não
Frente para la Victoria (FpV/PJ)	30	02
Partido Justicialista	02	10
ARI	-	02
UCR	-	10*
Frejuli	-	01
Movimiento Popular Neuquenino	-	01
Fuerza Republicana	-	02
Coalición Cívica	-	02
Frente Cívico y Social	01	03
Partido Socialista	-	01
Partido Nuevo	01	01
Partido Renovador	-	01
FAUPE	01	-
Movimiento Santiago Viable	01	-

* Exclusive voto do vice-presidente Julio Cobos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Senado [2008].

A conclusão da votação foi uma derrota do governo Cristina Kirchner. Para os ruralistas, entretanto, a votação no Congresso não encerrava suas demandas. O campo enfrentava um período prolongado de estiagem, que prejudicava a produção (LOS RURALISTAS..., 18 set.2008). Além disso, a derrogação da proposta do governo paralisou também as negociações em torno da diferenciação entre produtores grandes e pequenos, para fins de tributação das exportações. Por fim, as retenções fixas implicavam em tarifas maiores para produtos com preços baixos no mercado internacional.

Cumprê destacar que somente o desfecho do conflito foi conduzido no âmbito das instituições, em razão de uma decisão tomada pelo governo quando a conjuntura de conflito revelou as disputas não somente em relação aos grupos opositores, como também as tensões no interior da sua coalizão de apoio. O Congresso só atuou quando foi chamado a participar pelo governo. Ainda assim, teve papel preponderante para a resolução do conflito: a bancada governista se dividiu e o vice-presidente se afastou definitivamente do governo. Uma vez anunciada sua decisão, o governo não poderia agir de outra forma, senão emitir o Decreto 1176, derrogando as retenções móveis (UN DECRETO..., 19 jul. 2008).

²⁷⁵ Na fala em língua estrangeira: “*Que la historia me juzgue, pido perdón si me equivoco. Mi voto... Mi voto no es positivo... mi voto es en contra.*”

5.3.2 Retenções e política setorial após o conflito: recomposição institucional e desarticulação da coalizão opositora

O fim da cobrança das retenções móveis não implicou no encerramento da incidência dos direitos de exportação, mas somente o retorno à cobrança de alíquotas fixas. Não obstante a permanência da cobrança dos direitos de exportação, a articulação das entidades empresariais rurais – e entre estas e os governadores provinciais – arrefeceu após a derrubada das retenções móveis no Senado. Em parte, esse arrefecimento se deveu à ocorrência de choques exógenos: a queda na produção ocasionada pela estiagem no segundo semestre e os impactos iniciais negativos da crise internacional sobre o crédito e sobre as exportações de *commodities*. Por outro lado, a desarticulação da coalizão opositora se deveu também a uma estratégia relativamente bem-sucedida do governo nacional, que introduziu incentivos às províncias e aos pequenos produtores.

Diante da queda da produção e das exportações ocasionada pelos choques exógenos pontuados no parágrafo anterior, a *Mesa de Enlace* voltou a se articular e os ‘autoconvocados’ voltaram a promover protestos. Para além da questão da cobrança das retenções, as novas manifestações demandavam o fim das restrições impostas pela ONCCA, rechaçando a intervenção estatal no setor (GRAS; HERNANDEZ, 2009).

As manifestações, porém, não alcançaram a mesma intensidade observada no começo de 2008. O governo nacional empreendeu diversas ações que contribuíram para o fortalecimento das instituições e das capacidades estatais, bem como para a desarticulação da coalizão opositora. Pouco após a derrubada das retenções móveis, o governo Cristina Kirchner decidiu eliminar a cobrança de retenções sobre as exportações de leite – que não eram objeto da referida resolução – e reduzir as alíquotas incidentes sobre a exportação de trigo (GRAS; HERNANDEZ, 2009). Ainda em 2008, o governo criou a *Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar*, voltada para a promoção de políticas de fomento à produção de pequenos e médios produtores. Em dezembro daquele ano, foram introduzidos os programas *Trigo Plus* e *Maíz Plus*, que concediam incentivos fiscais – isenção do pagamento do imposto de renda ou do Monotributo – aos produtores de milho e trigo, visando estimular a expansão da sua produção.

Em 2009, o governo empreendeu também uma importante iniciativa voltada para romper o vínculo entre diversos governadores provinciais e o empresariado rural, com a criação do *Fondo Federal Solidario*. Este fundo destinava 30% das receitas advindas das

retenções incidentes sobre as exportações de soja para o financiamento de investimentos em infraestrutura sanitária, educacional, hospitalar e viária. Desta forma, o governo nacional pretendia transferir para os cofres provinciais parte da receita auferida pelos exportadores de soja – o cultivo mais rentável no país –, criando uma situação de oposição de interesses entre os governos provinciais e os produtores rurais. Não tocava, porém, na principal condição de desequilíbrio do federalismo fiscal argentino: a concentração da arrecadação tributária no âmbito da Nação. Nesse sentido, mantinha as províncias dependentes das transferências discricionárias definidas pelo Executivo Nacional.

Também em 2009, foi criado o *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*²⁷⁶. O novo ministério foi encarregado da elaboração e implementação de uma política setorial²⁷⁷, que deveria contar com a participação dos atores interessados. Essa iniciativa de fortalecimento institucional e de retomada da interlocução entre o Estado e o empresariado rural contribuiu para o esvaziamento da *Mesa de Enlace*. Em 2011, o governo apresentou o *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2020)* (PEA), elaborado em colaboração com burocracias provinciais e com diferentes atores sociais (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

Cumprе salientar que, não obstante a retomada do papel do Estado na promoção da política setorial para a produção agropecuária, o processo foi marcado por aproximações, mas também por tensões: o plano não dispõe de um detalhamento sobre como a implementação das políticas definidas e, ademais, despertou diferentes manifestações por parte das entidades integrantes da *Mesa de Enlace*: a FAA colaborou com o governo na elaboração da PEA, participando de reuniões técnicas, mas se absteve de apoiá-lo politicamente. A CONINAGRO também colaborou para o desenho geral da política setorial, ainda que publicamente tenha mantido a oposição frente ao governo. A SRA, por sua vez, se opôs à iniciativa do governo, rechaçando a coordenação da política setorial pelo Estado. Considerou, ademais, que a PEA tinha como único objetivo cooptar determinados setores e esvaziar a *Mesa de Enlace*. Mesmo assim, alguns de seus membros participaram, na qualidade de especialistas, de reuniões ocorridas no âmbito do *Consejo Provincial del Sistema Productivo*. A CRA se somou à SRA no rechaço à política setorial proposta pelo governo, embora também tenha participado de reuniões técnicas no nível provincial (MEDIIVILLA, 2013).

²⁷⁶ É importante frisar que a criação de um ministério consiste em uma mudança de *status*, isto é, as políticas setoriais passam a ser definidas e implementadas por um órgão diretamente vinculado à presidência, e não mais por uma secretaria subordinada ao Ministério da Economia (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

²⁷⁷ Entendida em termos de formulação, monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas (LATTUADA; NOGUEIRA, 2012).

O conflito em torno das retenções móveis ensejou ajustes na estratégia novo-desenvolvimentista do governo Cristina Kirchner, com a introdução de medidas voltadas para a retomada do papel do Estado na articulação de políticas setoriais. Cumpre destacar que a aproximação com o empresariado rural encontrou barreiras não somente em razão do contexto prévio de conflito, mas, principalmente, em razão de divergências fundamentais entre os interesses de alguns destes atores – destacadamente a SRA e CRA – e o Novo Desenvolvimentismo. De fato, estes atores defendiam a *retração* do papel do Estado na esfera produtiva, privilegiando uma modalidade de coordenação da produção agropecuária via mercado, o que favorecia a posição dos produtores orientados para o abastecimento de mercados externos. Nesse sentido, tanto a cobrança de tributos sobre as exportações como a retomada do papel do Estado no planejamento setorial eram considerados negativos por essas entidades. Em contraposição, a requalificação das capacidades estatais no que tange à política agroalimentar e agroindustrial encontrou receptividade entre produtores menores, reunidos principalmente na FAA, os quais rechaçavam a etapa neoliberal e defendiam a retomada dos incentivos estatais à produção agropecuária, incluindo aí a participação dos pequenos e médios produtores. Em síntese, a retomada do papel do Estado no planejamento setorial despertou as divergências entre as entidades patronais do campo, dificultando sua ação coletiva e a formação de uma coalizão opositora que definisse uma agenda comum.

5.4 Conclusões do capítulo

Neste capítulo, pretendemos compreender o processo de articulação do empresariado rural contra a cobrança das retenções móveis em 2008. Argumentamos que um conjunto de fatores – de longo prazo e conjunturais – permitiram a emergência de uma coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis sem, contudo, colocar em discussão a pauta mais abrangente da reforma tributária. Esses fatores são sumarizados a seguir:

- Transformações na estrutura fundiária ao longo da trajetória histórica redundaram no predomínio – porém não a exclusividade – de propriedades de porte médio, conduzindo ao abandono da dicotomia grandes latifúndios/pequenos arrendamentos prevalecente até a década de 60. Ademais, o empresariado agrícola passou a investir significativamente em inovações técnicas.

- A aproximação entre os interesses das entidades ruralistas reduziu, mas não eliminou os problemas de ação coletiva do empresariado rural diante do cenário de fragmentação da sua representação.
- A trajetória política marcada pela instabilidade institucional levou a frequentes mudanças de regras, que afetaram o desempenho da economia como um todo e, por conseguinte, a produção agropecuária. Não houve, porém, episódios importantes de articulação da ação das entidades representativas dos produtores rurais no longo período que precedeu a redemocratização argentina. Em parte, essa passividade se deveu à mencionada fragmentação da representação do empresariado rural. Cumpre salientar também a importância dos vínculos entre entidades representativas de grandes produtores – SRA e CRA – e os governos militares do *Proceso de Reorganización Nacional*, com quem compartilhavam a defesa da liberalização econômica, o que minimizou a possibilidade de divergência, mesmo quando foram adotadas políticas que impactaram os interesses dos setores agropecuários.
- As mudanças nas relações Estado/empresariado rural na década de 90, com o privilégio para a coordenação via mercado, conduziram a um cenário favorável à articulação das quatro principais entidades do empresariado rural à margem dos canais institucionais de interlocução. Particularmente na segunda metade daquela década, essas entidades passaram a criticar a ausência de políticas favoráveis à produção agrícola.
- A adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista assentada no “piloto automático” do regime cambial fez despertar nas entidades empresariais o rechaço ao aumento da carga tributária incidente sobre as exportações de *commodities*, no marco da ausência de políticas setoriais e fomento ao setor agropecuário. A chamada *Mesa de Enlace* congregou entidades contrárias ao Novo Desenvolvimentismo como um todo – a SRA e a CRA – e entidades insatisfeitas com a ausência de uma política setorial capaz de reverter o legado negativo deixado pelo período predecessor – FAA e, em menor medida, CONINAGRO.

A despeito da importância da adoção do regime cambial competitivo para o impulso às exportações de *commodities*, os produtores rurais definiam seus interesses a partir da perspectiva da existência (ou não) de uma política setorial que estimulasse a produção do setor. O governo, por sua vez, não somente se absteve da tarefa de reconstruir as capacidades

estatais em política agropecuária, como definiu tributos que incidiam fortemente sobre os produtores agrícolas – as retenções sobre as exportações de *commodities*.

Esse processo de ampliação da capacidade extrativa do Estado argentino foi recebido pelos produtores rurais como uma iniciativa confiscatória, sem qualquer contrapartida para o setor agropecuário. Nesse sentido, o empresariado rural jamais encarou a cobrança das retenções como parte integrante de uma mudança mais profunda na trajetória da tributação argentina, abstando-se, pois, de formatar coalizão favorável a uma determinada reforma tributária. Política tributária, para o empresariado rural, implicava simplesmente na defesa do retorno ao *status quo ante*, isto é, à etapa na qual a carga tributária incidente sobre as suas atividades era bastante reduzida e, portanto, pouco importante.

As retenções, vistas pelo empresariado rural pelo prisma da política setorial, foram interpretadas pelos governadores provinciais pelo ângulo do federalismo fiscal. A maior importância dos direitos de exportação na arrecadação total se inseria no rol de iniciativas promovidas pelo governo nacional para centralizar o federalismo fiscal²⁷⁸, tornando as províncias dependentes das suas transferências discricionárias. As manifestações organizadas pela *Mesa de Enlace* implicaram, para os governadores, em uma oportunidade para expressão dos seus interesses federativos, seja através do reclamo pelo fim da cobrança das retenções móveis, seja pela demanda para sua inclusão na Coparticipação Federal de Impostos.

A formatação da coalizão de oposição às retenções móveis se beneficiou ainda da estratégia do governo de polarizar a questão, tentando retomar a dicotomia oligarquia/povo ressaltada por Perón. O resgate anacrônico de um discurso de confrontação contribuiu para acentuar a polarização e a ampliar o apoio popular às manifestações do empresariado rural.

Diante da crise política e da permanência do locaute, o governo cedeu. Em uma das poucas ocasiões desde que a FpV havia chegado ao poder, o processo de centralização das decisões se reverteu: a despeito das regras institucionais que concediam autonomia ao Poder Executivo na definição dos direitos de exportação, o governo buscou a ratificação parlamentar da Resolução 125. Esse movimento, porém, revelou a fragilidade da coalizão parlamentar *kirchnerista*, construída a partir da concessão de benefícios seletivos aos deputados e senadores que lhe concedessem apoio. No auge da crise, membros da base governista – incluindo aí o vice-presidente Julio Cobos – posicionaram-se contra o governo.

Com o fracasso no Senado e a derrubada das retenções móveis, o governo Cristina Kirchner modificou sua estratégia, passando a implementar mudanças institucionais que iam

²⁷⁸ Este ponto foi objeto de análise no Capítulo 3.

ao encontro dos interesses de alguns dos setores do empresariado rural que, de fato, não guardavam diferenças fundamentais em relação ao Novo Desenvolvimentismo. Ademais, adotou uma estratégia que permitiu o esvaziamento do relacionamento entre os governadores provinciais e o empresariado rural. Nesse sentido, o Novo Desenvolvimentismo argentino passou a englobar uma agenda setorial para a produção agropecuária e a definição do *Fondo Federal Solidario*, que implicava na transferência de parte das receitas advindas das retenções sobre a soja para as províncias.

Interessante notar que essas mudanças, voltadas a maior participação dos atores sociais e federativos em tela, reduziram-se à questão da política agroalimentar e agroindustrial. A definição da política tributária, porém, manteve-se nucleada no Executivo Nacional, que definia as estratégias de ampliação da capacidade extrativa do Estado Argentino. No que tange à política tributária, a fragmentação dos interesses do empresariado rural e industrial e a distância entre estes e os sindicatos dos trabalhadores inviabilizou a emergência de ações conjuntas que colocassem em discussão propostas de reforma tributária. Em matéria de política tributária, os atores sociais e federativos mantiveram relações isoladamente com a Nação na defesa dos seus interesses, o que, de modo geral, tendeu a beneficiar o governo nacional na sua estratégia de insulamento em relação às pressões externas e centralização das decisões.

A janela de oportunidade aberta pelo conflito em torno das retenções – a conjuntura crítica – não foi aproveitada para a promoção de ações em favor da reforma tributária. Passado o momento circunstancial, a “janela” não pôde ser reaberta. As mudanças na estrutura tributária e o processamento do conflito distributivo se mantiveram assunto privilegiado – se não virtualmente exclusivo – do Executivo Nacional durante todo o governo Cristina Kirchner.

CONCLUSÕES

A capacidade de extração tributária e os conflitos distributivos inerentes ao efetivo exercício da coleta de tributos pelo Estado foram temas centrais desta tese. Procuramos elucidar, em particular, os processos por trás das disputas em torno da tributação no Novo Desenvolvimentismo no Brasil (governos Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010) e na Argentina (governos Néstor Kirchner, 2003-2007, e Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2011), identificando os legados das trajetórias institucionais prévias sobre a formulação de suas agendas tributárias, bem como as estratégias empreendidas pelas coalizões governantes e opositoras para a promoção de mudanças nas instituições tributária, com ênfase para o estudo dos conflitos em torno da CPMF, no Brasil, e das retenções às exportações, na Argentina.

Sustentamos como argumento central ao longo da tese que a formação de coalizões desenvolvimentistas explica a formação de consensos em torno do fortalecimento da capacidade de extração tributária e, por conseguinte, da capacidade de investir e de efetuar gastos sociais. Cumpre salientar que o “velho” desenvolvimentismo (recorrendo à expressão de Bresser-Pereira) pretendia ampliar a capacidade extrativa a fim de sustentar um modelo de industrialização. Na etapa novo-desenvolvimentista, a capacidade de tributar é importante não apenas para a ampliação da capacidade de investir, como também de efetuar políticas voltadas para a inclusão social, políticas estas que ocuparam um lugar marginal nas etapas predecessoras.

Ao longo da tese, analisamos também o impacto exercido por variáveis intervenientes, que explicam porque, em diferentes momentos da trajetória, a relação entre a variável independente (a formação de coalizões desenvolvimentistas) e as variáveis dependentes (ampliação da capacidade de extração tributária; aumento da capacidade de investir e de efetuar gastos sociais) não se observa de forma direta: (i) o federalismo fiscal; (ii) a burocracia impositiva; (iii) os processos decisórios.

A análise da trajetória se fez importante para a discussão dos conflitos em torno dos intentos de tributação promovidos pelos governos novo-desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina. Neste ponto, consideramos importante analisar também: (i) as restrições impostas pelas trajetórias institucionais pregressas sobre a formação da agenda impositiva; (ii) as estratégias dos governos para a promoção da mudança institucional, no sentido da construção de uma coalizão ampla ou restrita em apoio a uma política tributária funcional à estratégia novo-desenvolvimentista adotada; (iii) as estratégias seguidas por grupos opositoristas para

organizar a ação coletiva e amalgamar o apoio de setores descontentes contra a política tributária.

A existência de estratégias novo-desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina é tomada como *suposto* nesta tese. Esta suposição, porém, está longe de encontrar ponto pacífico na literatura. Nosso argumento na defesa do Novo Desenvolvimentismo é claro: não estamos particularmente preocupados com as discussões acadêmicas, desenvolvidas especialmente na esfera da Economia, a respeito de recomendações para a formulação de uma agenda coerente com uma estratégia novo-desenvolvimentista. Nossa preocupação foi compreender os processos políticos por trás da emergência de alternativas novo-desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina, entendidas em termos da busca pela promoção de crescimento econômico, do investimento produtivo e da inclusão social, no marco da redução das vulnerabilidades externas proporcionada pelo equilíbrio fiscal e pelo combate (mais ou menos bem-sucedido) à inflação.

Os instrumentos de política econômica empregados nos dois países variaram conforme os consensos e as disputas no âmbito das coalizões governantes: no Brasil, a configuração de um presidencialismo de coalizão e a existência de atores societais com poder de veto ajudam a explicar porque a coalizão novo-desenvolvimentista não se tornou hegemônica durante o governo Lula. Por um lado, a construção de uma coalizão parlamentar multipartidária implicou na formação de compromissos que impediram o aprofundamento da estratégia novo-desenvolvimentista. Por outro lado, atores vinculados ao mercado financeiro – bancos, fundos de pensão, etc. – apresentavam-se como garantes da estabilidade da moeda, requerendo a manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa.

Nesse sentido, o compromisso político que viabilizou a construção de uma estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil requereu a manutenção do tripé da política econômica do período predecessor: regime de metas de inflação, metas de superávit fiscal e câmbio flutuante. Essa manutenção não impediu que o governo Lula articulasse uma agenda coerente com o Novo Desenvolvimentismo: foram promovidas importantes mudanças institucionais que visavam incluir atores societais²⁷⁹ e a sociedade civil²⁸⁰ nos processos deliberativo e/ou decisório. Ademais, foi retomado o papel do Estado na promoção da política industrial e no

²⁷⁹ Por exemplo, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a inclusão de líderes com raízes sindicais na esfera burocrática, inclusive no primeiro escalão do governo (MERCADANTE, 2010; BOSCHI; GAITÁN, 2010; BOSCHI, 2011).

²⁸⁰ Com destaque para a ênfase dada às Conferências Nacionais de Políticas Públicas, que se tornaram mais amplas e frequentes.

reaparelhamento do Estado (incluindo aí a requalificação do quadro de servidores públicos) necessário ao fortalecimento do planejamento e da regulação estatal das atividades produtivas. (BOSCHI, 2011). Também foi concedida ênfase a programas de transferência de renda e a medidas voltadas para a formação de um mercado consumidor de massas (aumento real do salário mínimo e fomento ao crédito às pessoas físicas), os quais permitiram a formação de um mercado consumidor de massas, gerando efeitos positivos sobre o investimento.

Na Argentina, as disputas políticas não ocorreram entre os partidos políticos, mas, proeminentemente, no interior do peronismo. A crise de 2001 permitiu sua emergência ao posto de força hegemônica. A ausência de uma oposição coordenada, lado a lado à acefalia do PJ, levou para o centro do cenário político nacional as disputas internas do peronismo. Fileiras peronistas se apresentaram como governistas e opositores ao *kirchnerismo*.

Cumprir salientar que a coalizão neoliberal foi desarticulada na Argentina no bojo da crise na virada do século. Nesse sentido, os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner possuíram maior margem de manobra para a definição de suas agendas públicas. Não aproveitaram a oportunidade, porém, para empreenderem esforços na construção de um consenso entre os atores sociais interessados na construção do Novo Desenvolvimentismo. Pelo contrário, as decisões se nuclearam no Executivo, com pouca participação dos atores sociais nos processos deliberativos.

O Novo Desenvolvimentismo argentino foi inicialmente concebido a partir de uma agenda centrada em mudanças na política econômica, particularmente na defesa do regime cambial competitivo. Cumprir frisar também a importância assumida pelos programas de transferência condicionada de renda (*Jefes y Jefas de Hogares, Asignación Universal por Hijo*, etc.) para a promoção da inclusão social, em um contexto de fragilidade social ocasionada pelos números sem precedentes de desemprego, pobreza e miséria acarretados pela crise do neoliberalismo.

Embora os governos argentinos do período dirigissem críticas contundentes ao modelo neoliberal adotado no período predecessor, as estratégias voltadas para o fortalecimento das capacidades estatais foram permeadas por ambiguidades. A retomada da produção industrial e o impulso às exportações assentaram-se em uma espécie de “piloto automático” garantido pelo regime cambial. As iniciativas voltadas para a reversão parcial do processo de privatização do período anterior – a reestatização da previdência e de empresas como as Aerolíneas Argentinas e a YPF, já no segundo governo Cristina Fernández de Kirchner – não vieram acompanhadas pelo fortalecimento da capacidade estatal de coordenação das ações dos atores sociais nas diferentes esferas produtivas. Nesse sentido, o papel do Estado na

articulação das atividades produtivas tendeu a se reduzir à definição de subsídios, controles de preços e quotas de exportação, sem a efetiva retomada das capacidades de planejamento e regulação por parte do Estado.

O Novo Desenvolvimentismo, conforme o definimos, descansa em diferentes estratégias orientadas para o crescimento econômico, investimento produtivo e inclusão social, no marco da redução das vulnerabilidades externas. Para cumprirem os objetivos traçados, os governos do Brasil e da Argentina recorreram a diferentes estratégias. Em comum, encontra-se a centralidade assumida pelo equilíbrio fiscal na agenda pública. Rejeitaram-se, assim, alternativas de financiamento assentadas na emissão de moeda e no endividamento, recorrentes em outros momentos de suas trajetórias. As coalizões novo-desenvolvimentistas buscaram fortalecer suas capacidades estatais e elevar seus níveis de arrecadação tributária, viabilizando a consecução do crescimento econômico sem recurso à poupança externa e a adoção de políticas sociais que permitiram a redução pobreza (LIMA, 2013).

O fortalecimento das capacidades estatais orientadas à elevação da extração tributária não foi trilhado, entretanto, a partir de um caminho unidirecional. Vale mencionar que as instituições tributárias no Brasil e na Argentina produzem, por diferentes razões, complementaridades negativas sobre a promoção do investimento produtivo. No Brasil, a existência de uma carga tributária elevada (para os padrões latino-americanos), complexa e regressiva criou empecilhos importantes ao investimento produtivo e às políticas orientadas para a promoção da equidade social. Na Argentina, em contraposição, a trajetória de institucional da tributação foi marcada pela baixa capacidade extrativa, por flutuações na carga impositiva, pela existência de esforços somente limitados orientados à racionalização do sistema tributário (no sentido de torná-lo funcional à estratégia de desenvolvimento eleita) e pela recorrência de mudanças nas regras tributárias, sobretudo no que tange o federalismo fiscal. Como resultado, o nível de investimento nunca atingiu patamares elevados. As instituições tributárias produziram, portanto, impactos diferenciados nos regimes produtivos brasileiro e argentino.

A análise das trajetórias institucionais da tributação no Brasil e na Argentina foi construída a partir do estudo de uma dimensão central – as *estratégias de desenvolvimento* adotadas, salientando o conflito distributivo – e de variáveis intervenientes – o *federalismo fiscal*; as reformas e mudanças na organização das *burocracias impositivas*, importantes para a compreensão da capacidade extrativa do Estado; o *processo decisório*, identificando o lócus institucional preferencial para tomada de decisão (Executivo/Legislativo). As características

centrais das trajetórias da tributação nos dois países são sumarizadas nos quadros comparativos a seguir:

Quadro 21 – Desenvolvimento e capacidade tributária no Brasil e na Argentina (continua)

País	Estratégia de desenvolvimento	Capacidade tributária
Brasil	1930-1990: Consenso de longa-data em torno de uma estratégia desenvolvimentista voltada para a promoção da industrialização substitutiva de importações. Este consenso foi mantido mesmo com as mudanças de regime político.	1930-1950: Aumento da importância dos impostos internos na arrecadação total. 1950: Discussões em torno de uma reforma tributária. 1960: Aprovação de uma reforma tributária, que permitiu a modernização do sistema impositivo e o fortalecimento da capacidade extrativa. Como resultado, ampliou-se a capacidade de investimento, impulsionando-se o processo de industrialização.
	1991-2002: Reformas estruturais pró-mercado e atração de poupança externa. Participação ativa do Estado no estabelecimento dos marcos regulatórios.	Fracasso em aprovar a reforma tributária. Ampliação da pressão tributária, voltada para o cumprimento dos serviços da dívida. Preocupação em atender os gastos definidos pela Constituição Federal de 1988.
	<u>2003-:</u> Novo Desenvolvimentismo.	Fracasso em aprovar a reforma tributária. Aumento da relação tributação/PIB, sem criação de novos impostos. Redução da relação dívida/PIB. Aumento da capacidade de efetuar investimentos e gastos sociais.

Quadro 21 – Desenvolvimento e capacidade tributária no Brasil e na Argentina (conclusão)

Argentina	1930-1976: Frequentes golpes de Estado e mudanças de regime político minaram os esforços para a construção de um consenso em torno de uma estratégia desenvolvimentista. A defesa da industrialização não se tornou consensual. Ademais, o formato assumido pela estratégia desenvolvimentista variou conforme se sucederam as coalizões no poder.	Ausência de uma ampla reforma tributária. Mudanças pontuais no sistema impositivo, a fim de modernizá-lo. Instabilidade na relação tributação/PIB.
	1976-1983: Esforço deliberado para promoção da desindustrialização e da liberalização econômica.	Redução e extinção de incentivos tributários.
	1991-2001: Reformas estruturais pró-mercado e atração de poupança externa. Ausência do Estado na definição de marcos regulatórios.	Aprovação da reforma tributária, voltada para a simplificação do sistema impositivo, voltado para a competitividade das empresas. Após os impactos da crise mexicana (1994-95), improvisações na política tributária, voltadas para a ampliação da arrecadação e o cumprimento dos serviços da dívida.
	2002-: Novo Desenvolvimentismo	Ampliação acentuada da capacidade de extração tributária. Aumento da arrecadação de impostos “tradicionais” (IVA, IR). Introdução de tributos sobre os setores agroexportadores (retenções), com participação relevante na arrecadação total. Ampliação da capacidade de promover gastos sociais e de conceder subsídios e outros incentivos à indústria e ao setor de serviços.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 22 – Capacidade de extração tributária no Brasil e na Argentina: variáveis intervenientes (continua)

Dimensão	Brasil	Argentina
Federalismo fiscal	<p>Década de 60: Os governos militares buscaram centralizar o federalismo fiscal, concentrando as receitas tributárias na União. O governo federal possuía autonomia na alocar receitas e na concessão de incentivos tributários.</p> <p>Constituição Federal de 1988: Redefinição da repartição das receitas a favor dos estados e municípios. Os gastos da União com seguridade social foram ampliados. A CF88 gerou um efeito de dependência de trajetória sobre estrutura tributária brasileira: a arrecadação das contribuições sociais foi ampliada na década de 90, a fim de elevar a capacidade de gastos da União. Ademais, a aprovação da reforma tributária foi inviabilizada pelos problemas de coordenação da ação coletiva dos governos estaduais.</p>	<p>Década de 30: Definição da Coparticipação Federal de Impostos, que concentrava a arrecadação impositiva na Nação para posterior transferência para as províncias.</p> <p>1940-2000: Diversas modificações no percentual das receitas destinadas às províncias.</p> <p>2000-2002: Assinatura de acordos para a redução das transferências no marco da Coparticipação Federal de Impostos.</p> <p>2003-: Concentração de receitas no Executivo, seja em razão da aprovação de orçamentos subestimados, seja em razão do aumento da participação das retenções às exportações e do “imposto ao cheque” na arrecadação total. Maior discricionariedade do Executivo Nacional para definição de transferências às províncias.</p>
Burocracias impositivas	<p>Década de 60: Criação da Secretaria da Receita Federal, burocracia impositiva profissional, que permitiu a ampliação da capacidade extrativa do Estado Brasileiro.</p> <p>Décadas de 90 e 2000: Esforços para o fortalecimento da atuação da SRF.</p>	<p>Década de 40: Criação da <i>Dirección General Impositiva</i>.</p> <p>1950-1990: Nenhum governo buscou fortalecer a capacidade extrativa do Estado. Pelo contrário, as frequentes mudanças nas regras e nos quadros de direção limitaram a atuação da DGI.</p> <p>Década de 90: Criação da <i>Administración Federal de Ingresos Públicos</i>. Pela primeira vez em décadas, houve um esforço consistente para fortalecer a capacidade extrativa do Estado Argentino.</p> <p>Década de 2000: Esforços para o fortalecimento da atuação da AFIP.</p>

Quadro 22 – Capacidade de extração tributária no Brasil e na Argentina: variáveis intervenientes (conclusão)

<p>Processo decisório</p>	<p>A partir da redemocratização: O lócus privilegiado para a tomada de decisão foi o Congresso Nacional. Não obstante o fracasso na aprovação de uma ampla reforma tributária, que requeria a aprovação de emendas à Constitucional, diversas leis infraconstitucionais foram aprovadas, permitindo o aumento da carga tributária.</p> <p>Os diferentes governos, porém, buscaram elevar a arrecadação da União a partir da ampliação da participação das contribuições sociais na receita total, seja através de leis aprovadas no Parlamento (desvinculação de receitas), seja através de ações exclusivas do Executivo (reajuste de alíquotas).</p>	<p>A partir da redemocratização: Os governos Menem e De la Rúa lograram a aprovação, no Congresso, de diversas mudanças na estrutura tributária. Essas mudanças, porém, não conduziram ao equilíbrio das contas públicas, levando estes governos a improvisações recorrentes.</p> <p>Os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner adotaram estratégias que lhes permitiram maior autonomia na tomada de decisão. Importantes decisões que permitiram o aumento da arrecadação foram nucleadas no Executivo Nacional.</p>
---------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos processos políticos ocorridos no marco das coalizões governantes nos permite compreender porque os governos recorreram a diferentes instrumentos de financiamento dos seus gastos e investimentos – contração de empréstimos ou endividamento; emissão de moeda; e tributação – ao longo da trajetória histórica. Os processos endógenos, porém, explicam somente de modo parcial as disputas no âmbito das coalizões para a definição das suas agendas. Parte importante da explicação sobre a direção e o conteúdo assumidos por uma determinada trajetória depende da adequada compreensão dos impactos produzidos pelas conjunturas externas, isto é, dos impactos produzidos pelas crises do sistema capitalista sobre a configuração das coalizões de apoio a uma determinada estratégia de desenvolvimento e à modalidade de financiamento que lhe conceda sustentação.

Nossa análise das trajetórias de desenvolvimento no Brasil e na Argentina definiu como inflexão inicial a Grande Depressão de 30: buscamos identificar as diferentes respostas dadas pelas coalizões dos dois países frente às restrições impostas pela queda da demanda por *commodities* no mercado internacional. É nessa época que os governos dos dois países começaram a implementar políticas voltadas para a promoção da industrialização, ainda que esta política tenha sido mais consistente no Brasil que na Argentina. Seus governos buscaram também extrair receitas a partir da cobrança de impostos internos, que deslocaram os tributos aduaneiros do posto de principal fonte de receitas destes países. De início, a extração de

impostos sobre as atividades internas atendia a objetivos meramente arrecadatários, não guardando qualquer relação de funcionalidade com as atividades produtivas.

Nas décadas seguintes, as coalizões governantes no Brasil e na Argentina passaram a assumir diferentes perspectivas frente à arrecadação tributária. No Brasil, o consenso de longa-data em torno da estratégia desenvolvimentista – entendida em termos de industrialização substitutiva de importações – permitiu que o governo militar implementasse, de forma pioneira na América Latina, uma reforma impositiva voltada para a racionalização do sistema tributário, conferindo-lhe funcionalidade *vis-à-vis* a estratégia de industrialização. Na Argentina, em contraposição, a instabilidade política e a ausência de um consenso em torno de uma estratégia desenvolvimentista permitiu a aprovação de mudanças pontuais na estrutura tributária, que não guardavam coerência entre si ou qualquer relação de funcionalidade com o sistema produtivo. Nesse sentido, embora as coalizões de ambos os países tenham recorrido a outros instrumentos de financiamento (sobretudo a contração de dívida), consideramos evidente que a existência de uma base tributária racional, no Brasil, contribuiu para o fortalecimento da sua capacidade de investimento, o que não ocorreu na Argentina, cuja economia esteve mais frequentemente sujeita a crises.

Na década de 70, dois acontecimentos impactaram a definição das fontes de financiamento no Brasil e na Argentina: na fase inicial, o crédito abundante no mercado internacional levou as coalizões governantes de ambos os países a contraírem dívida a juros flutuantes. No Brasil, o endividamento contribuiu para o financiamento da atividade industrial, favorecida ainda pela concessão de incentivos tributários a determinados setores produtivos. Como resultado, a relação tributação/PIB manteve-se estagnada durante a década. Na Argentina, o endividamento não levou ao aumento do investimento produtivo, mas à expansão do fluxo de capitais especulativos. Como consequência, no momento seguinte ao segundo choque do petróleo e ao aumento exponencial das taxas de juros no mercado internacional, os dois países passaram a enfrentar estagnação econômica e hiperinflação. O legado da crise na Argentina, porém, ocorreu no marco da desestruturação mais profunda do tecido industrial, se comparado ao caso brasileiro.

Na década de 90, as coalizões governantes no Brasil e na Argentina adotaram reformas estruturais de orientação neoliberal, no marco do amplo consenso formado no nível internacional em torno das reformas inspiradas no chamado Consenso de Washington. Adicionalmente, os governos destes países adotaram estratégia de crescimento baseadas na captação de poupança externa, favorecida pela política de câmbio valorizado. Nesse sentido, embora houvesse um esforço para a aprovação de reformas tributárias funcionais às

estratégias neoliberais (simplificação da carga impositiva, na Argentina, e tentativa de redução do “custo Brasil”), a década de 90 foi marcada por um duplo processo de expansão da carga tributária – mais acentuada no Brasil, em comparação à Argentina – mas também pelo aumento do endividamento público.

Na virada do século, as políticas assentadas nas reformas estruturais e na valorização cambial levaram a crises econômicas, abrindo espaço para a eleição de governos que apoiaram a adoção de agendas consonantes com uma estratégia novo-desenvolvimentista. Com a emergência de coalizões novo-desenvolvimentistas no Brasil e na Argentina, redefiniu-se a relação entre tributação e investimento. Para as coalizões neoliberais, o aumento da arrecadação tributária tinha como objetivo principal permitir a rolagem da dívida pública. Já para as coalizões novo-desenvolvimentistas, o investimento produtivo adquire centralidade na agenda pública. A consecução de superávits primários passou a se orientar para a *redução* do nível de endividamento. Nesse sentido, a renda disponível a partir do aumento da arrecadação tributária pôde ser orientada para os itens centrais da agenda novo-desenvolvimentista: os programas de redistribuição de renda; o investimento produtivo; e a requalificação do Estado²⁸¹.

A redefinição dos instrumentos de financiamento público, com ênfase para a tributação, ensejou a emergência de novos conflitos distributivos. Os formatos assumidos pela manifestação destes conflitos distributivos devem ser compreendidos no marco das suas trajetórias institucionais pregressas e das estratégias empreendidas pelas coalizões governantes e adversárias.

No Brasil, o governo Lula buscou aprovar uma reforma tributária voltada para a simplificação da estrutura tributária, para a desoneração do setor produtivo e para conferir progressividade a determinados impostos. Entretanto, a aprovação da reforma tributária foi inviabilizada pelo próprio processo de formação das preferências do governo federal: na busca por agir como um *broker*, intermediando a interlocução entre os governos estaduais na formatação de entendimentos em torno da reforma do ICMS, o governo federal acabou por articular propostas de reforma desvantajosas do ponto de vista dos atores societais, incluindo aí o empresariado industrial. Em outras palavras, ao atrelar a sorte da reforma tributária à superação dos problemas de ação coletiva dos governados estaduais, o governo federal preferiu garantir a arrecadação própria da União e acabou por inviabilizar a formatação de

²⁸¹ É verdade que o sucesso na implementação desta agenda variou entre os países, haja vista a já mencionada menor efetividade do governo argentino na promoção de políticas orientadas para o fortalecimento das capacidades estatais.

uma proposta que efetivamente permitisse a desoneração tributária ou a reestruturação do sistema impositivo.

O empresariado industrial, insatisfeito com o fracasso da articulação de mais uma proposta de reforma tributária – dentre as diversas apresentadas desde a redemocratização –, aproveitou-se do momento da votação para a prorrogação da CPMF no Congresso para defender seus interesses a favor da desoneração do setor produtivo²⁸². Mesmo sem manter diferenças fundamentais com a agenda novo-desenvolvimentista do governo Lula, entidades empresariais (com destaque para a Fiesp e a CNI) articularam uma coalizão circunstancial contra a prorrogação da CPMF, angariando o apoio de bancadas parlamentares de partidos de oposição (como PSDB e DEM), a qual foi vitoriosa em razão da atração de dissidentes da bancada governista. Os partidos de oposição no Congresso questionavam a redefinição da relação entre tributação e investimento sustentada pela coalizão de apoio ao governo Lula. Nesse sentido, passaram a questionar os gastos efetuados pelo governo, no contexto da disputa em torno da definição da agenda pública. Itens centrais da agenda novo-desenvolvimentista, como a requalificação do aparelho estatal, foram considerados gastos desnecessários. As necessidades de financiamento da saúde pública, por sua vez, foram reduzidas a problemas de gestão²⁸³, no intuito de reforçar o argumento que a agenda novo-desenvolvimentista consistiria em desperdício de recursos públicos. Haveria espaço, portanto, para o fim da CPMF e para a queda da arrecadação tributária.

Essa coalizão, porém, não tinha como objetivo apresentar uma agenda alternativa ao Novo Desenvolvimentismo ou uma proposta comum em torno da reforma tributária. Passada a conjuntura crítica que permitiu a derrubada da CPMF no Senado, o governo Lula apresentou uma nova proposta de reforma tributária. Entretanto, no bojo da crise internacional de 2008 – e do cenário de incerteza acarretado por este evento –, as discussões foram abandonadas. As relações entre o governo Lula e o empresariado industrial no que tange à política tributária passaram a se pautar, a partir desse momento, pelas negociações em torno da concessão de incentivos tributários, orientados para o estímulo do consumo e da produção industrial doméstica no contexto da adoção de medidas anticíclicas voltadas para conter os efeitos da crise internacional.

²⁸² Vale mencionar que o empresariado industrial brasileiro privilegiou, ao longo da trajetória, a adoção de um comportamento oportunista, a fim de auferir isenções impositivas junto ao Estado, o que dificultou a articulação da sua ação coletiva em torno de uma proposta de reforma tributária (MACIEL, 2009).

²⁸³ Vale mencionar que esta crítica não se sustenta quando o orçamento da saúde pública no Brasil é submetido à comparação com outros países onde há sistemas universais de acesso à saúde pública.

Na Argentina, mais do que redefinir a repartição dos ganhos e perdas inerentes ao conflito distributivo em torno da tributação, o Novo Desenvolvimentismo colocou em questão a necessidade de elevação da capacidade de extração tributária, visando superar a histórica debilidade extrativa do Estado Argentino. Naturalmente, o aumento da capacidade extrativa depende da definição a respeito de *quem irá arcar com os custos* da expansão da carga tributária. A opção eleita pelos governos Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner se dividiu entre: (i) o aumento da arrecadação de impostos “tradicionais” (IVA e imposto de renda), proporcionada pela própria dinâmica do crescimento econômico, mas também pelo fortalecimento da burocracia impositiva, a AFIP; (ii) a expansão da arrecadação de impostos “novos”, como o “imposto sobre o cheque”, definido ainda no governo De la Rúa, e as retenções incidentes sobre as exportações de *commodities*, reintroduzidas pelo governo Duhalde.

A opção por elevar a participação dos impostos “novos” na arrecadação total tem duas implicações distributivas importantes: em primeiro lugar, trata-se de impostos que não fazem parte da Coparticipação Federal de Impostos. O “imposto sobre o cheque” é somente parcialmente compartilhado com as províncias, ao passo que as retenções não se sujeitam ao sistema de transferências. Em segundo lugar, particularmente no caso da incidência das retenções, trata-se de um tributo cobrado de um setor específico: o empresariado rural, considerado pelo governo nacional o ator que mais se beneficiou da política cambial competitiva – o cerne do Novo Desenvolvimentismo argentino.

Desde a sua introdução, a cobrança das retenções às exportações foi objeto de críticas pelas entidades representativas do empresariado rural. Sua introdução, porém, não é causa eficiente da mobilização entre essas entidades que, embora disputem os espaços de representação dos interesses agrários na Argentina, já vinham promovendo ações conjuntas desde a década anterior. Fatores relacionados com a trajetória argentina e com as estratégias empreendidas pelas coalizões governantes, porém, ajudam-nos a compreender a manifestação e a intensidade do conflito em torno da tributação na etapa novo-desenvolvimentista.

As entidades ruralistas estavam particularmente preocupadas com a ausência de políticas setoriais que fomentassem a produção agropecuária. No marco da ausência de um lócus de interlocução com o Estado, que desde a década de 90 havia se isentado do papel de planejamento e regulação das políticas para o setor agropecuário, a forte expansão das exportações de *commodities* foi atribuída a esforços próprios do empresariado rural, sem que se concedesse qualquer relevância ao papel desempenhado pelo câmbio competitivo (ou mesmo pelos elevados preços das *commodities* no mercado internacional) sobre este

resultado. Cumpre salientar que, na trajetória histórica, o empresariado rural argentino sempre defendeu seus interesses imediatos, não havendo qualquer articulação relevante na defesa por uma estratégia desenvolvimentista. Particularmente do ponto de vista das entidades que congregavam grandes produtores – SRA e CRA – a defesa do liberalismo econômico significava a defesa dos seus interesses imediatos. Para as entidades representativas de médios e pequenos produtores – FAA e, em menor medida CONINAGRO – a liberalização comercial era importante, mas seus efeitos negativos deveriam ser compensados por uma política estatal que combatesse a concentração produtiva.

Os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, porém, não empreenderam ações voltadas para o fortalecimento da capacidade de planejamento e regulação das atividades produtivas pelo Estado. Pelo contrário, não obstante a adoção de medidas pontuais (reestatizações e concessão de subsídios), o regime cambial competitivo era considerado um instrumento suficiente para a promoção do investimento produtivo, seja na atividade industrial ou agropecuária. As ações do Estado, quando presentes, foram *contrárias* aos interesses dos produtores rurais: além da cobrança de direitos de exportação, o governo definiu ainda uma série de controles sobre as exportações, através da ação do ONCCA.

Insatisfeitas com as ações dos governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, as entidades do empresariado rural superaram, ainda que temporariamente, os problemas de articulação da sua ação coletiva. Em 2008, SRA, CRA, FAA e CONINAGRO formaram a chamada *Mesa de Enlace*, que liderou a catalisação do descontentamento contra a cobrança dos direitos de exportação na formação de uma coalizão contrária à alteração da metodologia de cálculo das alíquotas deste tributo, as chamadas retenções móveis.

É importante destacar que a definição de direitos de exportação e de suas alíquotas é uma prerrogativa do Executivo Nacional. No entanto, as mudanças institucionais mais amplas empreendidas pelos governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner contribuíram para a aproximação entre atores descontentes. Além do empresariado rural, os governadores provinciais encontravam-se em uma situação desvantajosa *vis-à-vis* o governo nacional, que vinha promovendo estratégias voltadas não somente para o aumento da extração tributária, como também da concentração das receitas na Nação. Nesse sentido, a conjuntura crítica aberta pelas manifestações organizadas pelo empresariado rural contra a cobrança das retenções móveis acabou por atrair para a órbita da coalizão adversária diversos governadores e parlamentares leais aos líderes provinciais.

Nesse cenário, o governo optou por polarizar o conflito, evocando discursos anacrônicos que contrapunham povo e oligarquia, a fim de angariar o apoio popular – no

marco da retomada do crescimento econômico, no nível de emprego e da renda – contra a coalizão articulada pelo empresariado rural. A estratégia do governo Cristina Fernández de Kirchner, porém, conduziu ao efeito inverso do esperado: diversos setores da população (das classes médias urbanas, mas também das classes pobres rurais) aderiram às manifestações convocadas pela *Mesa de Enlace*. Em meio ao impasse, o governo optou por enviar uma proposta de ratificação da cobrança das retenções móveis para o Congresso Nacional. Dessa forma, permitiu aos líderes provinciais exercerem influência sobre suas bancadas. O resultado de empate no Senado requereu o “voto de minerva” do vice-presidente, o radical Julio Cobos, que votou contra as retenções móveis e, na sequência, abandonou a coalizão governista.

No momento seguinte ao conflito com os produtores rurais, o governo Cristina Fernández empreendeu diferentes estratégias. A fim de desarticular a coalizão opositora, atendeu às demandas dos seus componentes, realizando concessões assimétricas: estabeleceu um Ministério da Agricultura e uma política setorial para a produção agropecuária; concedeu subsídios a pequenos produtores; e criou um fundo, composto por parte das receitas advindas das retenções incidentes sobre as exportações de soja, para compartilhamento com as províncias. Como resultado, a coalizão opositora se esvaziou e as ações da *Mesa de Enlace* se arrefeceram. O governo Cristina Fernández não tocou, porém, na questão da definição da política tributária, que se manteve nucleada no Executivo Nacional.

A agenda tributária no Novo Desenvolvimentismo assumiu diferentes expressões no âmbito das coalizões no Brasil e na Argentina. Permanecem pendentes, porém, algumas questões fundamentais relacionadas com a promoção de complementaridades positivas entre o sistema tributário e os arranjos produtivos no marco desta estratégia: no Brasil, a ausência de uma ampla reforma tributária implica na permanência de uma estrutura tributária complexa, que desestimula o investimento produtivo. A promoção da equidade social, por sua vez, é contrabalançada pela permanência de uma estrutura tributária acentuadamente regressiva. Na Argentina, não obstante os efeitos positivos proporcionados pelo aumento da capacidade de extração tributária pelo Estado, a coalizão governante não foi capaz de requalificar as capacidades estatais de articulação e regulação da atividade produtiva. Nesse sentido, o aumento da capacidade extrativa pelo Estado não se traduz na elevação da sua capacidade de promoção ou estímulo ao investimento produtivo.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. *A Ordem do Progresso*. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989), Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRÚCIO, F. 1994. Os barões da federação. *Lua Nova*, São Paulo, n.33, p.165-183.

AFONSO, J.R.; ARAÚJO, E.; REZENDE, F.; VARSANO, R. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.07, n.13, p.137-170, jun. 2000.

_____; SERRA, J. *Tributação, seguridade e coesão social no Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Serie Políticas Sociales n. 133).

ARAÚJO, E. *Análise das contribuições sociais no Brasil*. Brasília: CEPAL, 2005. Disponível em:
<<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/24456/LCBRSR158ContribuicoesSociaisErika.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

ARGENTINA. Administración Nacional de Seguridad Social. *Asignación Universal por Hijo*. Disponível em: <http://www.anses.gov.ar/AAFF_HIJO2/>. Acesso em: 21 abr.2012.

_____. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal - 2010-2016*. Disponível em:
<<http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/index.php>>. Mayo 2010. Acesso em: 02 ago.2012.

_____. Ministerio de Economía e Producción. *Lineamentos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina*. Buenos Aires, 2007. Disponível em:
<http://www.mecon.gov.ar/basehome/informacion/lineamientos_estrategicos_para_el_desarrollo_productivo.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2008.

_____. Presidencia de la Nación. *Esquema de retenciones móviles para productos primarios y sus derivados*. Buenos Aires, 2008. Disponível em:
<<http://bucket.clanacion.com.ar/common/anexos/Informes/85/37085.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v.18, n.02, p.17-26, 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, p.69-85, jun. 2005.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.03, p.431-458, 2002.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n.95, p.39-57, mar. 2013.

ARRETCHE, M. The veto power of Sub-national Governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, v.01, n.02, p.40-73, 2007.

AZEVEDO, S.; MELO, M.A. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n.35, 1997.

BALESTRO, M. Instituições do Estado desenvolvimentista na América Latina no contexto pós-neoliberal: os casos do Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 2012. Águas de Lindoia. *Anais...* Águas de Lindoia, 2012. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7888&Itemid=217>. Acesso em: 10 out.2013.

BARBOSA, N.; SOUZA, J.A. “A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda”. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (org.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Boitempo, 2010.

BARSKY, O.; DÁVILA, M. *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

BECKER, U. Open Systemness and Contested Reference Frames and Change: a reformulation of the Varieties of Capitalism Theory. *Socio-Economic Review*, v.05, n.02, p.261-286, 2007.

BENEGAS LYNCH, A.; DANIA, R. Sistemas tributários: um análisis del caso argentino. *Revista Libertas*, Buenos Aires, v.33, p.01-157, oct. 2000.

BISANG, R. El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer? In: KOSACOFF, B. (ed). *Crisis, recuperación y nuevo dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, 2007.

BONVECCHI, A.; GIRAUDY, A. Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v.27, n. especial, p. 29-42, 2007.

_____; GIRAUDY, Augustina. Argentina: victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol.28, n.01, p.35-59, 2008.

_____; LÓDOLA, G. The dual logic of intergovernmental transfers. Territorial coalition-building in Argentina. In: XXVIII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Rio de Janeiro: LASA, 2009.

_____; SCHIJMAN, A. Unilateralidad Presidencial y Fragilidad Coalicional: Las Decisiones Económicas del Congreso durante el Gobierno de Kirchner. In: VIII CONGRESSO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2007, Buenos Aires. *Anales...* Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político, 2007.

BOSCHI, R. “Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina”. In: _____ (org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

_____. “Politics and Trajectory in Brazilian capitalist development”. In: BECKER, Uwe. *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective: Political Economy, Liberalisation and Institutional Change*. New York: Routledge, 2013.

_____; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 2008. Campinas. *Anais...* Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: <http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_58_2.pdf>. Acesso em: 12 set.2012.

_____; GAITÁN, Flavio. Legados, política y consenso desarrollista. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.224, p.33-46, 2009a.

_____; GAITÁN, Flavio. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. *Análise de Conjuntura OPSA*, n.11, p.1-26, nov.2010.

_____; GAITÁN, Flavio. Politics and development: lesson from Latin America. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v.03, n.02, p.11-29, 2009b.

BOYER, R. *Los modos de desarrollo y régimen internacional después de la crisis*. Trabalho apresentado na Conferencia Internacional: América Latina ante la salida o la prolongación de la crisis global. Sus relaciones económicas y geopolíticas ante Estados Unidos, Europa y China, Colegio de México, Ciudad de México, 2012. Apresentação disponível em: <<http://cei.colmex.mx/Conferencia%20Am%C3%A9rica%20Latina.html>>. Acesso em: 11 jul.2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, ano LI, n. 41, 10 mar.1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10MAR1999.pdf#page%3D1>>. Acesso em 29 nov.2013.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, ano LIV, n. 135, 25 jul. 1996. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25JUL1996.pdf#page%3D1>>. Acesso em 25 nov.2013.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, ano LVIII, n. 148, 11 set.2003. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11SET2003.pdf#page%3D1>>. Acesso em 10 dez.2013.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1891.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1934.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1946.

_____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Secretaria de Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil 2007*. Análise por tributos e base de incidência. Brasília, dez. 2008.

_____. Secretaria de Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil 2010*. Análise por tributos e base de incidência. Brasília, set. 2011.

_____. Secretaria de Receita Federal. *Memória da Receita Federal: Administração Fazendária*. Brasília: [s.n., 20--]. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/historico/default.asp#>>. Acesso em: 12 abr.2013.

_____. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, ano LVII, n.78, 13 jun.2002. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=13/06/2002&paginaDireta=11596>>. Acesso em 26 nov.2013.

_____. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, ano LVIII, n.209, 12 dez.2003. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/12/2003&paginaDireta=40892>>. Acesso em 10 dez.2013.

_____. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, ano LXII, n.204, 13 dez.2007. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=13/12/2007&paginaDireta=40892>>. Acesso em 11 dez.2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C.. “Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana”. In: _____. *Doença Holandesa e Indústria*. São Paulo: FGV, 2008.

_____. Estratégia nem wage, nem export-led, mas novo-desenvolvimentista. In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. *Dossiê da Crise III*. Porto Alegre: Associação Keynesiana Brasileira, abr. 2012b. Também disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/375-Finance-wage-export-led-AKB.pdf>>. Acesso em 10 set.2012.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.20, n.3, jul./set. 2006, p. 5-24.

_____. Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, especial em português, 2010, p.58-72.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.26, n.75, p.07-28, 2012a.

_____; DINIZ, E. Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n.84, p.83-99, 2009.

_____; NAKANO, Y. Crescimento econômico com poupança externa? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n.02, p.03-27, abr./jun. 2003.

CALVO, E.; ESCOLAR, M. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

CANITROT, A. La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.19, n.76, p. 453-475, jan./mar., 1980.

CANTO, G. Reforma tributária. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA REFORMAS DE BASE, VI, 1963. Anais... 1963, apud VARSANO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão n.405).

CARNEIRO, R. Desafios do desenvolvimento brasileiro. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Desafios para o Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2011, Cap.1.

_____. Desenvolvementismos. *Valor Econômico*, São Paulo, 04 abr.2012.

_____ et al. Brazilian development: strategic themes. *Working Papers n.2*, Rede Desenvolvementista. Campinas, abr.2012, 33f.

CATTERBERG, G.; PALANZA, V. Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v.32, n.01, 2012, p.03-30.

_____. *Blood and Debt: war and the nation-state in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University, 2002.

CENTENO, M. Blood and debt: war and taxation in nineteenth century Latin America. *American Journal of Sociology*, v.102, n.06, p.1565-1605, May 1997.

CETRÁNGOLO, O.; GÓMEZ SABAINI, J.C. *Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia*. Buenos Aires: CEPAL, 2007. (Serie Estudios y Perspectivas, n.38).

_____; JIMÉNEZ, J.P. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n.84, p.117-134, dic.2004.

CHEIBUB, J.A. Political regimes and the extractive capacity of governments: taxation in democracies and dictatorships. *World Politics*, Cambridge, v.50, n.03, p. 349-376, 1998.

_____; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, Miami, v.51, n.01, p.01-30, 2009.

CHERESKY, I. Autoridad política debilitada y presencia ciudadana de rumbo incierto. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.179, p.112-129, mayo/jun. 2002.

CORTÉS CONDE, R. *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

COSTA, A. et al. Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna: dilemas de un país devaluado. *Revista Realidad Económica*, Buenos Aires, n.203, p.70-100, abr./mayo 2004.

CROUCH, C.; FARRELL, H. *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the new determinism*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2002, 35p. (MPIfG Discussion Paper n.02).

CUNHA, A.; FERRARI, A. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.29, n.01, 2009, pp. 2-23.

_____; FERRARI, Andrés; MALAGUTI, Mirelli. A Argentina e o Novo Desenvolvimentismo. In: XXXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2007, Recife. *Anais...* Recife: Anpec, 2007.

DABAT, A. El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo. *Economía UNAM*, Ciudad de México, v.09, n.26, 2012, p.43-67.

DAMILL, M.; FRENKEL, R. *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*. Buenos Aires: Center for the Study of State and Society, 2009, 90p. (Nuevos Documentos CEDES, n.65).

_____; FRENKEL, R.; RAPETTI, M. La deuda argentina: historia, default e reestructuración. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.45, n.178, p.187-233, jul./set. 2005.

_____; FRENKEL, R.; MAURIZIO, R. *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: an analysis of the Argentine experience*. Employment Sector. Geneva: International Labour Office, 2011, 107p. (Employment Working Paper n.109).

DELAMATA, G. Luchas sociales, gobierno y Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n.02, fev. 2008.

DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *Dados*, Rio de Janeiro, v.54, n04, 2011, p.493-532.

DINIZ, E.; BOSCHI, Renato. Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção de elites do Estado. In: 8º FORUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2011. São Paulo, SP. 8º Fórum de Economia. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/2%20painel_Renato%20Boschi%20texto.pdf>. Acesso em 15 set.2012.

_____.; BOSCHI, Renato. *A Difícil Rota do Desenvolvimento. Empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____.; BOSCHI, Renato. *Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

DOMINGUES, J.M. *Desarrollo, Periferia y Seminperiferia en la Tercera Fase de la Modernidad Global*. 1er edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012a.

_____. Imaginário e poder na Argentina kirchnerista. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, vol.56, p. 87-95, 2012b.

EATON, K. Decentralization, democratization, and liberalization: the history of revenue sharing in Argentina, 1934-1999. In: XXII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2000, *Proceedings...* Miami: LASA, 2000.

_____. La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.42, n.168, p.499-518, jan./mar.2003.

_____. *Politicians and economic reform in new democracies. Argentina and the Philippines in the nineties*. University Park: Pennsylvania University Press, 2002.

_____.; DICKOVICK, J.T. The politics of recentralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, v.39, n.01, p.90-122, 2004.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.01, mar. 2011, p.31-55.

EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, v.05, n.09, p.20-63, 2003.

FAIR, H. El conflicto entre el gobierno y el campo en argentina. lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar. *Iberoforum*, Ciudad de México, vol.03, n.06, p. 82-106, 2008.

_____. Las marchas y contramarchas del proceso de reformas y ajustes estructurales durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989). Pugna distributiva, heterogeneidad empresarial y restricciones al desarrollo. *Revista Theomai*, Quilmes, n.21, 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Por que a CPMF é um problema para o Brasil?* 2007a. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/por-que-a-cpmf-e-um-problema-para-o-brasil/>>. Acesso em: 20 fev.2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Ações DEPAR. Sou contra a CPMF*. 2007b. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-campanha-cpmf/>>. Acesso em: 20 fev.2012.

FÉLIZ, M. “El nuevo desarrollismo como superación dialéctica del neoliberalismo en Argentina”. In: RAMÍREZ, Luiz Enrique (coord.). *Relaciones Laborales. Una visión unificadora*. Buenos Aires: Euros Editores, 2010, p.09-25. Também disponível em: <<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.15/pm.15.pdf>>. Acesso em: 21 set.2012.

FERRARI, A.; MALAGUTI, M. Origens históricas dos conflitos distributivos da Argentina. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpec, 2009.

FERRER, A. *A economia argentina. De suas origens ao século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____. Del consenso de Washington al consenso desarrollista. *Miradas al Sur*, Buenos Aires, 2010b. Suplemento Argentina Económica. Disponível em: <<http://sur.infonews.com/notas/del-consenso-de-washington-al-consenso-desarrollista>>. Acesso em: 03 ago.2012.

_____. El nuevo desarrollismo. *Miradas al Sur*, Buenos Aires, 06 nov.2010a. Disponível em: <<http://sur.infonews.com/notas/el-nuevo-desarrollismo>>. Acesso em: 03 ago.2012.

FIGUEIREDO, A. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n.03, p.159-196, 2012.

FLAX, J. El decisionismo transicional de Néstor Kirchner y la recuperación argentina. Respuesta a Marcos Novaro. *Diálogo Político*, Buenos Aires, v.28, n.03, p.175-202, 2011.

FONSECA, P.; FERRARI, A. Desenvolvimento e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, n.esp., p.1043-1074, 2012.

_____; FERRARI, A. Desenvolvementismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, n. esp., p. 1043-1074, dez. 2012.

_____; LENZ, M.H. O desenvolvimentismo em novo estilo na América Latina: Kubitschek e Frondizi. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: SEP, 2012.

FREITAS, M.C.; CAGNIN, R. Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF. In: V Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FGV/SP, 2012.

FRENKEL, R.; FANELLI, J.M. O Plano Austral. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.07, n.02, abr./jun. 1987.

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. *Monetary and Exchange Rate Policies in Argentina after the Convertibility Regime Collapse*. Amherst: Political Economy Research Institute (University of Massachusetts), 2006, 52f. (Alternatives to Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth n.08).

GAGGERO, J.; GÓMEZ SABAINI, J.C. *Argentina. Cuestiones macrofiscales y reforma tributaria*. Buenos Aires: [s.n.], 2002. Disponible em: <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/Cuestiones%20Macrofiscales.pdf>, 230p. Acceso em: 25 set.2013.

_____; GRASSO, F. *La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. CEFIDAR. Documento de Trabajo n.05, jul.2005, 195p.

_____; JIMENEZ, J.P. *Estudios Macroeconómicos. Componente C: la sustentabilidad fiscal*, 2003. Buenos Aires: [s.n.], 2003. Disponible em: <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/4/12234/Informe332C.pdf>. 55p. Acceso em: 05 set.2013.

GARCIA, M.A. *Nuevos gobiernos en América del Sur: del destino a la construcción del futuro*. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.217, sep./oct. 2008, pp.118-126.

GARCÍA VÁZQUEZ, E. *La economía durante la presidencia de Illia*. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.34, n.134, p.291-295, jul./sept. 1994.

GERCHUNOFF, P.; AGUIRRE, H. *La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004, 27p. (DT n. 35).

GIAMBIAGI, F. "Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2010)". In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. São Paulo: Elsevier, 2011, Cap.8, p.197-237.

GIARRACA, N.; TEUBAL, M.; PALMISANO, T. *Paro agrario: crónica de un conflicto alargado*. *Realidad Económica*, n.237, 2008.

GODIO, J. *El tiempo de Kirchner: el devenir de una "revolución desde arriba"*. Buenos Aires: Letra Grifa, 2006.

GOMES, F. *Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde*. 2011. 337f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GÓMEZ SABAINI, J.C; SANTIERI, J.J.; ROSSIGNOLO, D.A. *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*. *Serie Gestión Pública*, n.20, Santiago, ILPES/CEPAL, 2002, 84p.

GONÇALVES, R. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. 2010. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo_desenvolvimentismo_e_liberalismo_enraizado.pdf>. Acesso em 03 set.2012.

GONZÁLEZ, O. Argentina: La transición alfonsinista. *Nueva Sociedad*, n.82, p.22-27, mar.abr./1986.

GOUREVITCH, P. *Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crisis*. Cornell University Press: Ithaca and London, 1986.

GRAS, C.; HERNÁNDEZ, V. “Son los piquetes de la abundancia”. Actores y Estado en el conflicto agrario en Argentina. In: XXIX CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Rio de Janeiro: Latin American Studies Association, 2009.

GRIMSON, A.; CASTELLANI, A.; ROIG, A. *Instituciones y desarrollo en Argentina*. [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/cmd/working-papers/idlaconferencepapers/wp1003a.pdf>>. 37 p. Acesso em: 02 jul. 2013.

GROTTOLA, L. Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010). In: V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 2010, *Anales...* Buenos Aires: ALACIP, 2010.

GRUPO FÉNIX. Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad. In: PLAN FÉNIX. *Jornadas de Presentación*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA), sep.2001. Disponível em: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix>>. Acesso em: 18 out. 2012.

_____. Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad. Dic.2002. Disponível em: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix>>. Acesso em: 18 out. 2012.

HALL, P. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

_____; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____; THELEN, K. “Institutional Change in Varieties of Capitalism”. In: EUROPEANISTS CONFERENCE, 2006. Chicago. *Proceedings...* Chicago, 2006. Disponível em: <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Hall_Institutional.pdf>. Acesso em 03 mar.2011.

HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M.. “Introduction: Beyond Varieties of Capitalism”. In: HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. (ed.). *Beyond Varieties of Capitalism: conflict, contradictions and complementarities in European economy*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HORA, R. La crisis del campo del otoño de 2008. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol.50, n.197, p. 81-111, 2010.

- ILLIA, A. *La ortodoxia republicana*. [S.l.: s.n.], 1963. Disponível em: <http://www.cecies.org/imagenes/edicion_164.pdf>. 74p. Acesso em: 10 out.2013.
- INSTITUTO ARGENTINO DE ANÁLISIS FISCAL (IAAF). *Carga tributaria sobre el sector privado*. Parte I Evolución y situación actual del tamaño del Estado y de la carga tributaria efectiva. [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://www.aeanet.net/>>. 21 p. Acesso em: 11 out.2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Estatísticas do Século XX*. [s.l.:s.n, 20--]. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 07 ago.2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, livro 09, v.03.
- JACKSON, G.; DEEG, R. *How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2006, 48p. (MPlfG Discussion Paper, n.06).
- JONES, M.; SAIEGH, S.; SPILLER, P.; TOMMASI, M. Amateur legislators – professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, Houston, v.46, n.03, p.656-669, Jul.2002.
- JUNQUEIRA, M. 2010. *O Nó Tributário: por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil*. 171f. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- KERSTENETZKY, C. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. *Dados*, Rio de Janeiro, v.52, n.01, p.53-83, 2009.
- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M.E. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, vol.01, n 01, p.30-54, 2011.
- LÁZZARO, S. El problema agrario durante el gobierno de Arturo Illia. *Anuario del Centro de Estudios Histórico Profesor Carlos S.A. Segreti*, Córdoba (Argentina), v.02-03, n.02-03, p.63-80, 2002-2003.
- LIMA, M.R. A primavera sul-americana. *Boletim OPSA*, Rio de Janeiro, n.01, p.02-04, 2013.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, p.81-106, 1998.
- _____; FIGUEIREDO, A. “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”. In: RENNÓ, L.; INÁCIO, M. (Orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- LÓDOLA, A. *Contratistas, cambios tecnológicos y organizaciones en el agro argentino*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008, 47p. (Documento de proyecto).

LULA DA SILVA, L.I. *Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em 23 set.2012.

MACIEL, M. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. 2009. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasília, 2009.

MAHONEY, J. Path Dependency in Historical Sociology. *Theory and Society*, v. 29, n.04, 2000, p.507-548.

MANCUSO, W.; MOREIRA, D. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo sobre a presença de medidas que atestam a transparência, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos dispositivos legais que concedem benefícios tributários a empresas no Brasil. In: 34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2010, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2010.

MARQUES, R.M; MENDES, A. A luta pelo financiamento da Saúde Pública Brasileira: de 1985 a 2008. In: IV ENCUESTRO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS, 2010, Buenos Aires. *Anales...* Buenos Aires: UPMPM, 2010. Disponível em: <<http://www.madres.org/documentos/doc20100924135836.pdf>>. Acesso em: 02 dez.2013.

MASI RIUS, A.A. El impacto de la dimensión económica sobre los liderazgos presidenciales. El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989). *Historia Actual Online*, n.31, p.159-170, primavera 2013.

MEDIAVILLA, M.E. Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020. *Revista SAAP*, vol.7, n.1, p.97-130 2013.

MELO, M.A. O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.20, n.58, p.91-128, jun.2005a.

_____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v.48, n.04, p. 845-889, 2005b.

_____; AZEVEDO, S. O processo decisório da reforma tributária e da previdência social. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.15, p.01-107, 1998.

MENDES, A.; MARQUES, R.M. Crônica de uma crise anunciada: o financiamento do SUS sob a dominância do capital financeiro. In: XIV Encontro NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: PUC-SP, 2009.

MENDONÇA, A.R.. Reestruturação da dívida argentina: proposta e resultados. *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, n.04, p.12-18, jan./mar. 2005.

MERCADANTE, A. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. 2010. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MERCADO, R. *The Argentine Recovery: some features and challenges*. Austin: The University of Texas at Austin, 2007 (VRP Working Paper LLILAS).

MIOTO, R. Brasil é “medalha de prata” em evasão de tributos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 nov.2013, Mercado. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1369316-brasil-e-medalha-de-prata-em-evasao-de-tributos.shtml>>. Acesso em: 10 nov.2013.

MONTERO, F. ¿De la desagregación a la normalización? Evolución del dispositivo político Kirchnerista. In: XXIX CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Rio de Janeiro: Latin American Studies Association, 2009.

MORAIS; L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política.*, São Paulo, v.31, n.124, p.507-527, out./dez. 2011.

_____.; SAAD-FILHO, A. Lula and the continuity of neoliberalism in Brazil: strategic choice, economic imperative or political schizophrenia? *Historical Materialism*, Leiden (Holanda), v.131, 2005, p.03-32.

NOVARO, M. Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina. *Diálogo Político*, Buenos Aires, vol.28, n.02, p.201-226, jun.2011.

NOVELLI, J.M. A Questão da Continuidade da Política Macroeconômica entre o Governo Cardoso e Lula (1995-2006), *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.18, n.36, 2010, p.227-240.

OLIVEIRA, F. 1992. *Crise, reforma e desordem do Sistema Tributário Nacional*. 218f. Tese (Livre-Docência em Economia Brasileira) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

_____. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão n.1469).

_____. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

ONDETTI, G. The Roots of Brazil’s Heavy Taxation. In: XXXI CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2013, Washington, DC. *Proceedings...* Washington, DC: LASA, 2013.

OREIRO, J.L.; PAULA, L.F. Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social. *Associação Keynesiana Brasileira*, 2009.

PALERMO, V. De Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner. La política de la contraposición. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n.09, p.01-15, set. 2010.

Disponível em:

<[http://www.opisa.com.br/images/pdf/analise/78_analises AC n 9 set 2010.pdf](http://www.opisa.com.br/images/pdf/analise/78_analises_AC_n_9_set_2010.pdf)>. Acesso em 11 out.2010.

PAULA, L.F. Repensando o Desenvolvimentismo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.20, n.03, jul./set. 2006, p.47-58.

PAULANI, L. Brasil *Delivery*: a política econômica do governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.23, n.04, out./dez. 2003, p.58-73.

PAROLO, M.P.; FANDOS, C.A. La modernización fiscal y sus efectos sociales. Tucumán y Jujuy en la segunda mitad del siglo XIX. In: XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA, 2008, Tres de Febrero (Argentina). *Anales...* Tres de Febrero: AAHE, 2008.

PATRUCCHI, L.; GROTTOLA, L. El sustento fiscal del retorno del estado desarrollista. Un análisis de la evolución del sistema impositivo argentino. In: XXIX INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2010, *Proceedings...* Toronto: LASA, 2010.

PIERSON, P. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

PIOLA, S.; PAIVA, A.; SÁ, E.; SERVO, L. *Financiamento Público da Saúde: uma história à procura de rumo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão n.1846).

POCHMANN, M. O mito da tributação elevada no Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 set.2008, Tendências/Debates. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1409200808.htm>>. Acesso em: 02 fev.2013.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v.54, n.03, set.2011, p.259-305.

PORTANTIERO, J.C. Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, v.39, n.02, p.531-565, abr./jun. 1977.

PORTO, Adriano. *Caminhos da Reforma Tributária no Brasil: 1980-2009*. 2009. 376f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PORTO, Alberto. *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. La Plata: UNLP, 2003. (Documento de Federalismo Fiscal n.02).

RAPOPORT, M. Un pasado de retenciones. *Página/12*, Buenos Aires, 18 maio 2008.

_____. *Las Políticas Económicas de la Argentina. Una Breve Historia*. Buenos Aires: Booket, 2010.

RECA, L.; PARELLADA, G. La agricultura argentina a comienzos del milenio: logros y desafíos. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol.40, n.160, p.707-737, 2001.

SAIEGH, S.; TOMMASI, M. *Argentina's fiscal federal institutions. A case of study in the transaction-cost theory of politics*. Buenos Aires: [s.n.], 1998. Disponível em: <<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt11.pdf>>. 59 p. Acesso em: 21 mar.2013.
SAIEGH, S. TOMMASI, M. Why is Argentina's fiscal so inefficient? Entering the labyrinth. *Journal of Applied Economics*, v.02, n.01, p.169-209, May 1999.

SALAMA, P. Crescimento e inflação na Argentina nos governos Kirchner. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.26, n.75, ago.2012, p.157-172.

SANTARCÁNGELO, J.; FAL, J.; PINAZO, G. Los motores del crecimiento económico en Argentina: ruptura y continuidades. *Investigación Económica*, Ciudad de México, v.LXX, n.275, ene./mar.2011, p.93-114.

SANTI, E.; PISCITELLI, T.; MASCIOTTO, A. Tributação, responsabilidade fiscal e desenvolvimento: direito à transparência. Estudo sobre a destinação da CPMF e da CIDE-Combustíveis. *Cadernos Direito GV*, São Paulo, v.05, n.01, jan.2008.

SANTOS, F. 2012. *Relações entre o Executivo Federal e o Congresso Nacional no processo de modernização de políticas públicas sociais e políticas econômicas de desenvolvimento*. Belo Horizonte: [s.n], 2012. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pis/Estudo%2010.pdf>>. 81p. Acesso em: 26 fev.2013.

SCHNEIDER, B. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. *Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties*. Northwestern University. Mimeo, 2008. Disponível em: <<http://www.ideiad.com.br/seminariointernacional/arquivo1.pdf>>. Acesso em 12 ago.2012.

_____. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, n.41, p.552-575, 2009.

SCHVARZER, J. Nuevas perspectivas sobre el origen del desarrollo industrial argentino (1880-1930). *Anuario IEHS*, n.13, p.77-97, 1998.

SICSÚ, J. Re-visões do desenvolvimento. *Insight Inteligencia*, Rio de Janeiro, abr/mai./jun, 2010, p.86-96.

_____; PAULA, L.F; MICHEL, R. Por que Novo Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, oct./dez. 2007, p.507-524.

SIKKINK, K. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neointitucionalista. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.32, n.128, p.543-574, 1993.

SINGER, A. Realinhamento, ciclo longo e coalizões de classe. *Revista de Economia da PUC-SP*, Ano 02, n.04, jul./dez. 2010.

SKAF, P. *É possível acabar com a CPMF em 2008*. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/e-possivel-acabar-com-a-cpmf-em-2008-nov2007-pdf/>> 2007

SMULOVITZ, C. La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.33, n.131, p.404-423, 1993.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p.105-121, jun.2005.

_____. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, Rio de Janeiro, v.46, n.02, p.345-384, 2003.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, São Paulo, v.52, p.05-28, 2001.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v.04, n.03, 1998.

SPILLER, P.; TOMMASI, M. *Argentina*. [s.l.: s.n], 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/Argentina.pdf>>. 40p. Acesso em: 05 set.2013.

STEINMO, S. Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain. *World Politics*, Cambridge, v.41, n.04, p. 500-535, 1989.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TCACH, C. Con el golpe a Illia nació un nuevo tipo de dictadura. *Clarín*, Buenos Aires, 26 jun. 2006, Opinión. Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2006/06/26/opinion/o-01701.htm>>. Acesso em: 15 out.203.

THELEN, K. *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.

TILLY, C. *Coercion, Capital, and European States: AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

TOMMASI, M.; SAIEGH, S.; SANGUINETTI, P. Fiscal federalism in Argentina: policies, politics and institutional reform. *Economía*, Washington D.C., v.01, n.02, p.157-211, spring 2001.

TORRE, J.C. “A crise da representação partidária na Argentina”. In: SALLUM Jr., Brasília (org.). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru (SP): EDUSC, 2004.

VARSAÑO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão n.405).

_____. “Sistema tributário para o desenvolvimento”. In: CASTRO, Ana Célia (org.). *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*, Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

_____. et al.. 1998. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão n.583).

VIOL, A. *O processo de reforma tributária no Brasil: mitos e verdades*. Brasília: UnB, 2000.

WERNECK, R. “Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos”. In: CASTRO, Ana Célia (org.). *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*, Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

Textos jornalísticos:

APESAR DE negativa de Lula, Aécio quer partilha da CPMF. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 ago. 2007.

CAMBIAN LAS retenciones para evitar subas en alimentos y recaudar más. *Clarín*, Buenos Aires, 12 mar. 2008.

COBOS: “EL Gobierno no tiene que buscar votos, sino consensos”. *Clarín*, Buenos Aires, 27 jun. 2008.

COMIENZA LA ronda de diálogo entre los ruralistas y algunos gobernadores. *La Nación*, Buenos Aires, 12 maio 2008.

“CPMF É tiro no peito da sociedade”, diz Skaf ao rebater Mantega. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 03 dez. 2007.

CPMF PASSA na Câmara, mas deve emperrar no Senado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 mar.2002.

CRISTINA ANUNCIÓ el envío de las retenciones móviles al Congreso. *Clarín*, Buenos Aires, 18 jun. 2008.

CRONOLOGÍA: LA protesta agraria en nuestra historia. *La Nación*, Buenos Aires, 02 out. 2008.

DEM PODE expulsar quem votar a favor da CPMF. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2007.

DISCUSSÃO DA CPMF precisa ser 'racional', diz Déda. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 set. 2007.

DURA RÉPLICA a Cristina en los discursos. *Clarín*, Buenos Aires, 03 abr. 2008.

EL GOBIERNO busca crear el Consejo Económico Social. *La Nación*, Buenos Aires, 07 jul.2008.

EL KIRCHNERISMO logró los votos que necesitaba y aprobó las retenciones en Diputados. *Clarín*, Buenos Aires, 05 jul.2002.

‘FALTA COERÊNCIA’ ao PSDB sobre CPMF, diz governador tucano. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 nov. 2007.

FIESP VAI a Antonio Carlos contra emenda da CPMF. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 set. 1997.

GOVERNADORES CLASSIFICAM como ruim o fim da CPMF. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 dez. 2007.

KNOCK, KNOCK. *The Economist*, Londres, 10 maio 2013.

LAS PROVINCIAS productoras pedirán que las retenciones sean coparticipables. *Página/12*, Buenos Aires, 05 mar.2008.

LOS RURALISTAS visitaron a Cobos y le pidieron el fin de los superpoderes. *Clarín*, Buenos Aires, 18 set. 2008.

NEGOCIAN CON el campo menores retenciones a productores chicos. *Clarín*, 30 jun. 2008.

NO ANÚNCIO do PAC da Saúde, governadores defendem CPMF. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 05 dez. 2007.

QUÉ CAMBIÓ el Gobierno sobre el proyecto original. *Clarín*, Buenos Aires, 22 jun. 2008.

SE COMPLICA el voto del oficialismo en el Senado por las retenciones. *Clarín*, Buenos Aires, 10 jul. 2008.

SEM CPMF, Mantega ameaça cortar recursos do PAC a Estados. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2007.

“SON PIQUETES de la abundancia”. *Clarín*, Buenos Aires, 26 mar. 2008.

TUCANOS ACENAM negociar CPMF com aval de Serra e Aécio. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 out. 2007.

UN DECRETO de seis páginas y con un fuerte tono político. *Clarín*, Buenos Aires, 19 jul. 2008.

Sites consultados:

ARGENTINA. Honorable Cámara de los Diputados de la Nación.
<<http://www.diputados.gob.ar/>>

ARGENTINA. Senado de la Nación. <<http://www.senado.gob.ar/>>

BRASIL. Câmara dos Deputados. <<http://www2.camara.leg.br/>>

BRASIL. Senado Federal. <<http://www.senado.gov.br/>>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <<http://www.eclac.cl/>>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <<http://www.ibge.gov.br/home/>>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. <<http://www.mecon.gov.ar/>>

Outras fontes:

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO. Banco de Dados. 2014.