

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

UM ESTUDO DA REFORMA
TRIBUTÁRIA DE 1966

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Estadual de Campinas,
para obtenção do título de
Mestre em Ciências Econômicas

BELO HORIZONTE - 1978

Para

Geraldo e Heloisa,
Rodrigo e Goia,

amigos que, aproveitando-me
de um cochilo da vida, qua
se sempre parcimoniosa, ti
ve a felicidade de conhecer.

APRESENTAÇÃO

Restringe-se o objetivo deste trabalho à discussão de algumas questões referentes à natureza dos sistema tributário nacional e, mais especificamente, a uma apreciação da Reforma Tributária de 1966, procurando apreender as forças que a motivaram e captar tanto sua amplitude como seus desdobramentos. Coloca-se, para tanto, como ponto de partida analítico, a premissa básica de que a determinação da estrutura do sistema tributário de um determinado país e a distribuição da carga tributária entre o capital e o trabalho, só podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva histórica que leve em conta a natureza de seu padrão de acumulação, o papel que o Estado desempenha na economia, e a correlação das forças sociais atuantes no sistema.

O estudo da Reforma Tributária se justifica por várias razões: primeiramente, porque decorridos mais de dez anos de sua realização, urge fazer uma apreciação mais criteriosa de suas dimensões e detectar seus acertos e desacertos; em segundo, porque ela representa, inegavelmente, o ponto de partida para a utilização do instrumento como uma ferramenta norteadora do processo de acumulação, justificando-se perfeitamente o conhecimento desta experiência, de seu alcance e de suas conseqüências; finalmente, porque o estudo poderá contribuir, de alguma forma, para o debate atual sobre a necessidade de uma nova Reforma Tributária, ao apontar suas falhas e o progressivo mutilamento do sistema para atender aos objetivos da acumulação.

Compõe-se o trabalho de quatro capítulos. No primeiro, analisa-se a evolução do sistema tributário brasileiro até o advento da Reforma, procurando captar as forças que a motivaram e deram respaldo à sua realização. O segundo é dedicado a uma análise aprofundada da Reforma, de seus objetivos e da adequação do sistema às necessidades da acumulação, procurando-se fazer uma apreciação preliminar de suas intenções e da conflituosidade surgida entre suas metas. No terceiro, procura-se analisar o rearranjo do sistema no bojo do processo de crescimento do período de 1967 a 1974, e destacar sua importância como suporte do mesmo, buscando mostrar que a sua excessiva utilização para este propósito, faria com que ele se tornasse ainda mais regressivo. No quarto e último, procura-se comprovar, com uma série de informações, as hipóteses levantadas nas análises anteriores. As insuficiências do trabalho, é sempre bom frisar, resultam, em boa medida, das dificuldades encontradas para o tratamento de assunto tão complexo.

A idéia da realização deste trabalho surgiu em 1976, quando terminei meu curso de Mestrado na UNICAMP e havia, no DEPE, a proposta de uma pesquisa mais ampla sobre a política econômica pós-64. Fascinado desde meus primeiros anos de estudante de economia pelos estudos neste campo, não hesitei quanto à empreitada proposta, definindo, prontamente, a política tributária como minha área de interesse. A pesquisa, por várias razões, não pôde ser realizada. Teve o mérito, porém, de gerar frutos, sendo este um deles.

Para sua elaboração foi fundamental a contribuição de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, professor-orienta-

dor e amigo, que acompanhou sua trajetória desde os primeiros momentos. Em que pese absorvido em inúmeras atividades procurou sempre discutir e orientar-me na busca de novos caminhos ao mesmo tempo que projetava luz no denso nevoeiro que volta e meia me surpreendia no curso de seu desenvolvimento.

Clélio Campolina Diniz foi outro amigo que leu atentamente o texto, fazendo penetrantes observações e sugestões enriquecedoras.

Desnecessário dizer que as eventuais falhas existentes no trabalho são de minha inteira responsabilidade.

Devo agradecer ainda a Heraldo Santos Dutra, quando Diretor do Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro, pelas facilidades concedidas para a sua elaboração, e destacar que o convívio diário com meus colegas deste Centro foi igualmente importante para a sua consecução, como também a fraterna amizade dos meus amigos do Barbento.

Estendo, finalmente, meus agradecimentos a Wilson Cano, Ferdinando de Oliveira Figueiredo, Roberto Ruiz Gamba, João Manuel Cardoso de Mello e Jorge Miglioli, mestres que guiaram meus primeiros passos no campo da economia.

ÍNDICE

Apresentação	3
Capítulo I - Antecedentes	
1 - Considerações acerca do Sistema Tributário ..	7
2 - A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro..	11
Capítulo II - A Reforma Tributária	
1 - A Política Econômica	39
2 - Os objetivos da Reforma Tributária	46
3 - A Reforma Tributária	51
3.1 - A depuração do Sistema Tributário	51
3.2 - A tendência centralizadora	58
3.3 - A organização do sistema	62
3.4 - A adequação do instrumento aos objetivos ..	65
3.4.1 - Captação de Recursos	66
a) o aprimoramento da arrecadação e da	
fiscalização	66
b) A generalização do Imposto de Renda ..	69
c) Elevação das alíquotas e outras me-	
didas	71
3.4.2 - O Instrumento como uma ferramenta da acu-	
mulação	76
a) 1a. peça: o comércio exterior	76
b) 2a. peça: mobilização financeira e	
mercado de capitais	79
c) 3a. peça: a inflação	87

d) 4a. peça: as disparidades regionais ..	89
e) 5a. peça: as desigualdades sociais ...	92
4 - Apreciação Preliminar da Reforma Tributária..	96
4.1 - A descentralização centralizada	99
4.2 - A utilização do instrumento	105
Capítulo III - O Sistema Tributário e o Processo de Acumulação: 1967 - 1974	
1 - As fases da política econômica	109
2 - A 2a. fase da política econômica: 1967-1970..	116
3 - A 3a. fase da política econômica: 1971-1974..	135
Capítulo IV - A Evidência Empírica	
1 - Advertência	155
2 - A Evidência	156
Conclusões	185
Bibliografia	188

Capítulo I

Antecedentes

1. Considerações acerca do sistema tributário

O instrumento tributário constitui, indiscutivelmente, uma das mais poderosas ferramentas colocadas à disposição das autoridades governamentais para impulsionarem, orientarem e conduzirem o desenvolvimento de um determinado país. Principal fonte de recursos necessários para o Estado desempenhar suas funções no sistema, seja no referente à dotação de capital social básico requerido pelo processo de acumulação, seja pelos gastos sociais que deve realizar, ou mesmo para influir na orientação dos investimentos privados em direções estabelecidas pela política econômica, o sistema tributário sofre as injunções não somente do estágio de desenvolvimento atingido por determinado país como também da correlação das forças sociais atuantes no mesmo. Isto porque, como o papel do Estado é determinado historicamente, e como ele se coloca ao mesmo tempo como agente econômico, na medida em que responde às necessidades do processo de acumulação, e agente político, na medida em que procura legitimar a hegemonia de determinadas classes sociais⁽¹⁾, cabe-lhe adequar, de forma racional, os instrumentos de que dispõe para desempenhar satisfatoriamente suas funções. A determinação destes instrumentos fica, entretanto, na dependência da correlação das forças atuantes no sistema, cujas pressões serão decisivas para defi

(1) Esta idéia de James O' Connor está contida em: Afonso, Carlos A e Souza, Herbert. O Estado e o desenvolvimento no Brasil: a crise fiscal. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977.

ní-los. Se considerarmos o sistema tributário, sua estrutura e principalmente a distribuição da carga tributária entre o capital e o trabalho estarão, necessariamente, condicionados a estas determinações mais amplas. Dessa maneira, a chamada "racionalidade" do instrumento deve ser entendida como uma racionalidade voltada para dar suporte ao processo de acumulação, determinada, em última instância, pelo jogo das forças e dos grupos sociais atuantes no sistema.

Compondo-se de um conjunto de impostos, taxas e contribuição de melhorias, o sistema tributário propicia um leque de alternativas que pode ser manipulado para respaldar os propósitos perseguidos pela política econômica e dar livre trânsito ao processo de acumulação. Sua estrutura tende, como consequência, a se modificar ao longo do tempo, à medida em que as necessidades da acumulação se modificam, trazendo, em seu bojo, novas pressões sociais, além de promover alterações no papel do Estado e, com isso, a necessidade de adequação instrumental.

Pode acontecer que uma determinada estrutura tributária consiga prover por longo período o Estado dos recursos de que ele necessita para levar a contento seu papel no processo de acumulação. Entretanto, à medida que este avança, promovendo mudanças na estrutura sócio-econômica, a estrutura tributária tende a se defasar, tornando-se anacrônica, enquanto instrumento ancilar deste processo. Faz-se necessário, então, um novo ordenamento. Inadequado, o sistema tributário tende a se tornar um ponto de estrangulamento que necessita, inadiavelmente, ser submetido a rearranjos para continuar desempenhando seu papel.

Conclui-se, a partir disto, que a estrutura do

sistema tributário de um determinado país só pode ser analisado em função do estágio atingido pelas suas forças produtivas e do papel que o Estado desempenha dentro do sistema social e especialmente no processo de acumulação. Isto posto, fica claro que sua avaliação deve ser feita a partir de uma perspectiva histórica e suas alterações detectadas no bojo do processo de acumulação e no papel que o Estado joga no mesmo, contribuindo para promovê-lo ao mesmo tempo que recebe suas influências.

Clarificando melhor: a estrutura do sistema tributário de um país, cujo modelo de desenvolvimento esteja apoiado na atividade primário-exportadora, diferirá profundamente de uma economia calcada basicamente na atividade interna. Enquanto no primeiro, a principal fonte de receita será o imposto de exportação-importação, no segundo, onde o centro dinâmico foi deslocado para dentro do país, seguramente um tributo que grave a produção e a circulação interna de mercadorias terá maior importância. Lado a lado com isso, o Estado joga papel fundamental. Se for um Estado liberal, suas necessidades de receita serão, indubitavelmente, reduzidas. Se um Estado que participa com grande peso na geração da renda e dos investimentos da economia, suas necessidades de recursos serão maiores. Estabelecidas essas necessidades, a correlação das forças atuantes no sistema é que determinará a distribuição da carga tributária entre elas, ou seja, a contribuição de cada um às necessidades de recursos do Estado. A estrutura e a distribuição da carga tributária refletirá estas determinações.

Em outras palavras: para se compreender o sistema tributário de um determinado país e suas mudanças ao longo do tempo, torna-se necessário analisar as mudanças ocorridas

no seu padrão de acumulação e, no seu bojo, investigar as mudanças ocorridas no papel do Estado na economia, sujeito e objeto destas mudanças. Assim, nossa tentativa de interpretação da Reforma Tributária realizada no Brasil em meados da década passada coloca como referencial básico esta diretriz analítica. Acreditamos que somente desta forma estaremos em condições de compreendê-la, pois como afirmou Hinrichs:

"... não há um sistema tributário ideal para todas as sociedades ou para uma sociedade em todos os tempos." (2)

(2) Hinrichs, Harley H. Teoria Geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico. trad. Ciro Heitor França de Gusmão, Rio de Janeiro, Ministério Fazenda/Secretaria da Receita Federal, 1972, p. 2.

2. A Evolução do sistema tributário brasileiro

Até 1930, com o dinamismo da economia determinada pela atividade primário-exportadora, o Estado, em plena vigência do liberalismo econômico, pouco intervia na economia. Quando muito manipulava o imposto de importação, então sua principal fonte de receita para proteger algumas indústrias nascentes ou concedia tratamento favorável a companhias estrangeiras que realizavam investimentos em infraestrutura, garantindo-lhes uma remuneração mínima de seu capital. Afora isso, sua participação na economia restringia-se ao setor financeiro, através da atuação do Banco do Brasil e de algumas caixas econômicas.⁽³⁾ Adstrito, portanto, ao papel de "gendarme" do sistema, sem a necessidade de contar com grande massa de recursos para desempenhar suas funções, era natural que não se notasse, por parte do Estado, grandes preocupações de promover reformas no sistema tributário.

Assim, como a parcela mais importante da receita tributária provinha dos impostos sobre o comércio exterior, o que é típico de um padrão de acumulação centrado na atividade primário-exportadora, bastava administrar com eficiência os impostos sobre as exportações e as importações para satisfazer as necessidades mínimas de caixa do governo. O primeiro, de competência dos Estados, objetivava suprir estes dos recursos necessários para o desempenho de suas funções, enquanto o segundo cabia à União, conforme determinava a Constituição de

(3) Cf. Werner Baer et alii. "As modificações no papel do Estado na economia brasileira", em Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 3 (4), 1973, pp.884-887

1891, que efetivamente inaugurou a federação brasileira.

Foi através desta Constituição que se rompeu com a organização unitária que prevaleceu praticamente durante os 70 anos de Império, tendo-se implantado "menos em decorrência de alterações de monta na estrutura econômica do que como inevitável consequência da instauração do regime republicano."⁽⁴⁾ É bem verdade que em 1834 havia sido feita a primeira tentativa de descentralização, com a criação do poder legislativo provincial. Em 1840, entretanto, limitou-se novamente esta autonomia, pondo-se cobro a esse embrião federalista. A Constituição de 1891 representou, por seu turno, o fortalecimento dos estados, destinando-lhes o imposto sobre exportações além de outros como o imposto sobre a propriedade rural e urbana, sobre a transmissão de propriedades, um imposto de selo sobre os seus negócios, o imposto sobre indústrias e profissões, e as taxas de correios e telégrafos estaduais. À União cabia o imposto sobre importações, o imposto do selo, direito sobre a entrada e a saída de navios, e a taxa sobre correios e telégrafos. Não discriminava, entretanto, renda em favor dos municípios, deixando-a a critério dos estados.⁽⁵⁾

A crise de 29, representando o divisor de águas entre o modelo de desenvolvimento apoiado no complexo cafeeiro exportador para outro no qual a dinâmica do sistema passa a ser determinada endogenamente pelo dinamismo da indústria, iria promover profundas modificações no quadro em tela.

(4) Araujo, Aloísio Barbosa et alii. Transferência de impostos aos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Col. Relatório de Pesquisas, nº 16, 1973, p.23

(5) Ibid, p.44

Em que pese, entretanto, o deslocamento do eixo dinâmico da economia para o setor industrial e o seu descolamento das amarras que o prendiam à economia cafeeira, vistas pelo prisma da realização dos lucros, a industrialização, em virtude das estreitas bases técnicas e financeiras da acumulação, encontraria sérias barreiras à sua livre expansão. A este respeito, Cardoso de Mello é enfático ao afirmar que tem início em 1933

"... uma nova fase do período de transição, porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida. Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, auto-determinando o processo de desenvolvimento industrial."⁽⁶⁾

(6) Mello, João Manuel Cardoso de. O Capitalismo tardio: Contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Campinas, IFCH, 1975, pp.115-116 .
(Tese de doutoramento)

QUADRO I
PARTICIPAÇÃO DE CADA TRIBUTO NA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
1923 - 1933

ANOS										
TRIBUTOS	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1933
Importação	50,3	51,9	56,0	47,8	53,5	55,2	54,8	50,2	46,0	47,3
Prod. Industrializados (*)	29,8	27,3	24,2	30,1	26,5	25,9	25,2	28,3	28,7	28,7
Renda e Proventos	5,1	2,2	2,6	2,9	4,0	4,0	4,5	5,0	7,1	6,8
Selos e Afins	14,7	18,5	17,1	19,0	15,9	14,8	15,3	16,4	18,1	16,3
Outros Tributos	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Direção Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação. 78 Anos de Receita Federal: 1890/1967. Rio de Janeiro, 1968

(*) Imposto de Consumo até 1966

Pelas suas dimensões draconianas a crise exigiria, por um lado, uma maior intervenção do Estado no campo econômico, imprimindo um movimento dinâmico ao processo que o libertaria, em boa medida, das amarras do "laissez faire". Pela primeira vez o Estado se imiscuiria no controle da produção e na fixação de preços de um setor da economia, ao assumir o programa de sustentação do café. Suas ações posteriores, como o controle cambial exercido a partir de 1931, a criação de autarquias na década de 30 para proteger e encorajar o crescimento de diversos setores (açúcar, sal, etc.), a fixação de tarifas de eletricidade a partir de 1934, a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior, a gestão desenvolvida junto ao setor privado para a criação de uma usina siderúrgica integrada, apenas consolidariam seus passos iniciais de maior presença na economia. (7) A natureza do novo padrão de acumulação que se instaurara, assentado em estreitas bases técnicas e num esquema privado de acumulação, exigiria, por outro, um esforço ainda maior do Estado, quer na realização de investimentos em infraestrutura econômica e na produção de produtos básicos, com vistas a garantir economias externas ao capital industrial, quer para proteger a produção interna, via instrumento cambial contra as importações concorrentes. É bem verdade que a empresa internacional teria condições de realizar as inversões na indústria de base requeridas pelo processo. Entretanto, no estágio em que se encontrava a economia brasileira, os riscos e as incertezas dos investimentos tornavam inviável esta possibilidade. Diante disso, atribui-se ao Estado, o relevante papel de alargar as bases produtivas do capitalismo. E é óbvio que o

(7) Cf. Werner Baer et alii, op. cit., pp. 887 e 888

desempenho deste papel exigiria, indubitavelmente, uma ampliação em seu poder de captação de recursos. Contudo, com o deslocamento do polo dinâmico da economia e com os sucessivos estrangulamentos externos que caracterizaram a época pós-crise, os impostos sobre o comércio exterior, até então sua principal fonte de receita, começaram gradativamente a perder importância, comprometendo suas finanças e pondo em xeque suas possibilidades de desempenhar seu novo papel. Numa época em que as possibilidades de financiamento externo estavam reduzidas, e o seu poder financeiro ancorava-se em débeis bases tributárias, não restava outra alternativa senão a de promover uma reestruturação do sistema tributário, de forma a adequá-lo às novas exigências da economia e de fornecer ao Estado instrumentos capazes de aumentar sua capacidade de captação de recursos e de desempenhar satisfatoriamente suas novas funções.

A Constituição de 1934 ensaiaria, neste sentido, alguns passos, procurando reencontrar o equilíbrio entre a nova função do Estado e o painel de instrumentos de política econômica colocado à sua disposição. A instituição do imposto sobre vendas e consignações (IVC), ampliando o campo de incidência do antigo imposto sobre vendas mercantis de 1923⁽⁸⁾, a ampliação da área de incidência para outros produtos do imposto de consumo, e a maior abrangência do imposto sobre a renda emergiam como medidas mais consentâneas à nova realidade da economia calcada, então, basicamente, na atividade interna. Assim, a ampliação e generalização do imposto sobre a produção e a circulação de mercadorias e do imposto sobre a renda, ao la-

(8) Foi a Lei 4625 de 31 de dezembro de 1922 que criou o Imposto sobre Vendas Mercantis. A Constituição de 1934 ampliou o Imposto também para as "consignações", passando a denominar-se Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC).

do do estabelecimento de um teto ao imposto de exportação, apresentavam-se como a principal tentativa ensaiada para coadunar os instrumentos de política econômica à nova realidade. Com a criação de tributos de competência dos municípios, 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.

Estas mudanças, entretanto, somente encontrariam campo fértil para promoverem uma ampliação da carga tributária interna, principalmente a partir de 1937, em decorrência da própria dinâmica do novo padrão de acumulação e do avanço célere do crescimento industrial. Liana Aureliano Silva observou muito bem que

"... os impostos internos só se revelaram frutíferos no Brasil, como de resto, em toda América Latina, quando a base de massa urbana se expandiu o suficiente para arcar com o custo da carga tributária. Nunca os setores das classes dominantes ou da burguesia rural e urbana serviram de base ou se submeteram de bom grado ao aumento da carga tributária interna. Deste modo, sem um avanço decisivo da acumulação industrial, que permitisse a formação de um amplo proletariado urbano, de um 'terciário funcional' com base no trabalho assalariado e de uma crescente burocratização de pequenos funcionários, não existiam condi —

ções objetivas que permitissem ao governo central criar uma base fiscal urbana suficiente, e libertar-se de sua dependência financeira do comércio exterior." (9)

Destarte, é principalmente a partir da instauração do Estado Novo em 1937, que trouxe em seu bojo uma nova Carta Constitucional adequada ao novo regime, mas preservando no essencial as principais características do sistema tributário anterior, que a carga tributária interna conheceria uma expansão considerável, sobrepassando de muito os impostos sobre o comércio exterior. A partir daí, os impostos internos passariam a constituir a base fiscal do Estado e a dominarem amplamente os horizontes da receita pública. É inegável, por outro lado que, apesar da expansão considerável da carga fiscal interna, ela se revelaria insuficiente para o Estado cumprir satisfatoriamente suas funções no bojo do processo de acumulação. Nos seus limites ele já penetrava, a essa altura, em outros setores da atividade produtiva, consolidando a encampação do Lloyd Brasileiro e criando várias empresas, justificadas em critérios de segurança nacional e de anseios nacionalistas, como a Fábrica Nacional de Motores e a Cia. Nacional Alcalis, em 1943; a Cia. Vale do Rio Doce, em 1942; a C.S.N. em 1944, embora sua implantação se deva mais ao financiamento conseguido dos E.U.A. por motivos político-militares, do que à capacidade financeira do Estado. Expandia, ao mesmo tempo, o controle sobre a rede de ferrovias, adquirindo-as das empresas in

(9) Silva, Liana Maria Lafayette Aureliano da. No Limiar da Industrialização: Estado e acumulação de capital: 1919/1937. Campinas, IFCH, 1976, pp. 63 e 64 (Tese de doutoramento).

glesas, e ampliava suas atividades de planejamento para fazer frente aos constantes estrangulamentos externos.^{(10).}⁽¹¹⁾

A queda da ditadura Vargas em 1945 abria o caminho para a convocação de uma Constituinte, que elaborou a Carta de 1946. Esta também preservou, no essencial, as principais características da Constituição de 1934, à semelhança do que ocorrera em 1937, mas deu-lhe contornos mais precisos, com duas alterações relevantes: a transferência do imposto sobre combustíveis dos Estados para a União, e a eliminação do imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais, então pertencentes aos municípios. Em suma, "no sistema instituído em 1946 repetiam-se quase todas as disposições da Constituição de 1934. Cabia à União decretar impostos sobre: a) importação de mercadorias de procedência estrangeira; b) consumo de mercadorias; c) produção, comércio, distribuição, consumo, exportação e importação de lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos, minerais e energia elétrica; d) imposto sobre a renda; Aos estados cabia a imposição de tributos sobre: a) propriedade territorial, exceto a urbana; b) transmissão de propriedade de "causa mortis"; c) transmissão de propriedade imobiliária

(10) Cf. Werner Baer et alii, op. cit., pp. 890 e 891

(11) Em 1942, em virtude do agravamento de sua crise financeira e da queda acentuada dos impostos aduaneiros em decorrência da 2a. guerra mundial, o Governo realizaria uma Reforma Administrativa do Imposto de Renda, com vistas a aumentar sua captação de recursos. Além de introduzir modificações na Lei, buscou-se aprimorar o mecanismo administrativo e aperfeiçoar o sistema de fiscalização (aprimoramento do cadastro e descentralização dos serviços). A partir daí, o imposto de renda conheceria uma expansão notável, com participação crescente na receita tributária

"inter vivos"; d) vendas e consignações; e e) exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro. Aos municípios, finalmente, pertenciam os impostos: a) predial e territorial urbano; b) de licença; c) de indústrias e profissões; d) sobre diversões públicas."⁽¹²⁾

Será, contudo, na década de 50, que a necessidade de se promover uma reforma de profundidade no sistema tributário emergirá com maior intensidade, em virtude da crescente participação que passou a ser exigida do Estado no processo de acumulação, especialmente no que diz respeito à criação da infraestrutura econômica requerida para dar suporte ao mesmo. A intensificação do processo de industrialização do final da década de 40, que pode ser encarada como não-intencional, visto ter resultado da adoção de medidas econômicas justificadas mais pelo estrangulamento externo que sobreveio com a liberação das importações no pós-guerra, com vistas ao combate da alta taxa de inflação interna, do que de uma política consciente voltada para o esforço da industrialização, conduziu ao agravamento de alguns pontos de estrangulamento já presentes no cenário econômico, especialmente nos setores de energia e transportes. Desaparelhado do ponto de vista fiscal e administrativo, o Estado se encontrava impotente para dar uma resposta adequada às pressões originárias dos setores industriais, cujas reivindicações se acentuavam.

Já no início dos anos 50 é visível, entretanto, a adoção de medidas de política econômica que, analisadas em conjunto, configuram uma formulação consciente de uma política vol

(12) Cf. Aloísio Barbosa Araújo et alii, op. cit., pp. 44 e 45

tada para a industrialização.⁽¹³⁾ Cria-se, em 1951, um Adicional Restituível sobre o Imposto de Renda, cujos recursos deveriam compor o Fundo de Reparcelamento Econômico, e serem canalizados para a constituição da infraestrutura econômica e física, para o desenvolvimento das indústrias básicas e para as atividades agropecuárias.⁽¹⁴⁾ Este daria origem, em 1952, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado com o propósito de executar os planos estabelecidos pelo Fundo. Na primeira metade da década de 50 o Banco, entretanto, canalizaria a quase totalidade dos recursos para a dotação da infraestrutura requerida pelo estágio atingido pela economia, com vistas à superação dos pontos de estrangulamento que obstavam seu desenvolvimento, e somente na segunda metade, sua atenção se voltaria para a área industrial.

Outras medidas confirmariam este esforço consciente voltado para a industrialização, como a reestruturação do Plano Rodoviário Nacional, a ampliação da oferta energética no Nordeste, a constituição do Fundo Federal de Eletrificação, cujos recursos provinham da arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica, também criado em 1954 para essa finalidade, ainda que já previsto na Constituição de 1946.⁽¹⁵⁾ A criação da Petrobrás em 1953, do Banco do Nordeste Brasileiro em 1954 e a importante Reforma Cambial realizada em 1953, cuja relevância para a industrialização foi bastante significativa, completam o elenco das medidas mais importantes tomadas pela política econômica neste período, procurando dar resposta às necessidades do processo de acumulação.

(13) Cf. Carlos Lessa. Quinze anos de política econômica. Rio de Janeiro, CEPAL-ILPES, mimeo.

(14) Lei nº 1474, de 26 de novembro de 1951

(15) Lei nº 2308, de 31 de agosto de 1954

Vale ressaltar, entretanto, que apesar da presença mais ativa do Estado na economia, os instrumentos de política econômica à sua disposição se revelavam insuficientes para seu desempenho mais satisfatório. As mudanças efetuadas no quadro instrumental se processavam dentro de critérios estritamente pragmáticos sem a consciência precisa de sua complementariedade ou mesmo de suas amplas possibilidades para o processo. Afora a criação do Adicional Restituível e da criação do imposto único sobre energia elétrica, o instrumento tributário pouca modificação sofreu neste período, continuando o instrumento cambial a ser o mais acionado para os propósitos da industrialização.

Assim, as limitações financeiras impostas ao Estado pela própria natureza do padrão de acumulação, somadas às dificuldades de financiamento e dos sucessivos estrangulamentos externos, além da pouca atratividade que exercia a economia brasileira para as empresas internacionais, seriam as razões que explicam, segundo Cardoso de Mello

"... porque foi limitada, lenta e a reboque da demanda a implantação do núcleo fundamental da indústria de bens de produção. Como, também, são elas que esclarecem porque coube ao Estado papel de relevo no alargamento das bases produtivas do capitalismo, quer como empresários na indústria de base, quer promovendo o rompimento dos 'pontos de estrangulamento' em energia e transportes."⁽¹⁶⁾

(16) Cf. João Manuel Cardoso de Mello, op. cit., p.123

QUADRO II
PARTICIPAÇÃO DE CADA TRIBUTO NA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
1935 - 1955

TRIBUTOS	ANOS					
	1935	1937	1940	1945	1950	1955
Importação	47,6	50,8	35,9	14,5	10,9	4,6
Prod. Industrializados (*)	27,2	28,9	38,7	40,0	41,0	36,0
Renda e Proventos	8,1	9,9	15,1	33,2	35,8	39,8
Selos e Afins	16,4	10,2	10,2	12,2	12,2	13,3
Outros Tributos	0,7	0,2	0,1	0,1	0,1	6,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Direção Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação. 78 Anos de Receita Federal: 1890/1967. Rio de Janeiro, 1968.

(*) Imposto de Consumo até 1966

O surgimento de um novo estrangulamento externo em meados da década, resultante da queda nos preços do café a partir de 1953 e do aumento da importação de bens de capital e insumos básicos, encontrou a economia com uma taxa de inflação interna bastante elevada e com os mesmos pontos de estrangulamento que a marcaram nos anos precedentes. O ensaio da política de estabilização esboçado entre 54 e 55, encontrou sérias resistências por parte dos setores industriais para quem as perspectivas abertas com o novo estrangulamento externo se apresentavam favoráveis para a promoção de uma nova onda substitutiva de importações, enquanto as medidas contractionistas emergiam como um óbice a essas possibilidades, além de representarem um sério golpe à atividade econômica. As pressões exercidas neste sentido terminaram por resultar na adoção do PLANO DE METAS no governo de Juscelino Kubitschek, que constituiria, por um lado, "... a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história econômica do país"⁽¹⁷⁾ e, por outro, o ponto de partida de um novo padrão de acumulação. Sobre este ponto Cardoso de Mello observou que

" A implantação de um bloco de investimentos altamente complementares, entre 1956 e 1961, correspondeu, ao contrário (da fase da industrialização restringida), a uma verdadeira onda de inovações schumpeteriana : de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo 'salto tecnológico'; de outro,

(17) Para uma visão mais aprofundada do período consultar o excelente trabalho de Carlos Lessa, citado na nota 12.

a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda pré-existente. Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou num crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qual — quer expansão previsível de seus mercados."(18)

De fato, o objetivo básico do Plano de Metas consistia na montagem dos estágios superiores da pirâmide industrial e do capital social básico requerido por esta estrutura. Para tanto seria necessário não somente incrementar os investimentos governamentais nos setores de energia, transportes e insumos básicos, como também estimular a expansão e a diversificação do setor privado produtor de bens de produção, o que seria possível através da concessão de um elenco de favores e incentivos econômicos ao mesmo. A definição do mecanismo de financiamento deste bloco de inversões esbarrava, entretanto, em sérios obstáculos: a capacidade de importações declinava relativamente, o Estado se encontrava desapaarelhado do ponto de vista instrumental e administrativo para carrear os recursos de que necessitava e inexistia um mercado de capitais dinâmico capaz de canalizar as poupanças dispersas pelo sistema para os

(18) Mello, João Manuel Cardoso de. op. cit., p.124

setores interessados em realizar investimentos produtivos. Ocioso dizer que a reforma instrumental, especialmente do sistema tributário, pudesse ser realizada em virtude das forças atuantes no sistema. A solução adotada, diante deste quadro foi, por um lado, a atração do capital estrangeiro, via estímulos e favores fiscais, consubstanciados principalmente na Instrução 113 e, por outro lado, na adoção do mecanismo de financiamento inflacionário. Dessa maneira, como o painel de instrumentos então disponíveis se mostrava inadequado para o Estado desempenhar seu papel no processo de acumulação, a política econômica procurou guiar-se pelas linhas de menor resistência, adotando o esquema de financiamento inflacionário. Este, uma vez que se revelava capaz de dar guarida aos objetivos de transferência implícita da renda, crucial para o êxito dos planos de expansão de alguns setores, recebeu apoio incondicional da classe capitalista. Nesse horizonte, em que tanto o incipiente mercado de capitais era limitado por problemas institucionais e a reforma tributária encontrava sérias resistências por parte de amplos setores empresariais, o financiamento, via mecanismo inflacionário, apresentava-se como a alternativa mais exequível. Novamente as classes de renda fixa e os setores menos dinâmicos da economia arcavam com o maior ônus no processo de crescimento.

Destarte, com o tratamento favorável dispensado ao capital estrangeiro, aliado ao fato de que muitas empresas, especialmente as européias, iniciavam sua trajetória em direção a outros países receptores, com o objetivo de manter sua participação no mercado mundial, numa clara resposta à ofensiva americana do pós-guerra, e com a manipulação do mecanismo inflacionário para financiamento dos setores público e

privado, possível enquanto a capacidade produtiva cresceu na frente da demanda, gerando incrementos na renda e no emprego e assegurando a funcionalidade da inflação, foi possível se promover no período 57/62 "uma profunda alteração na estrutura industrial, modificando as relações intersetoriais em favor do departamento de bens de produção e de bens duráveis de consumo", com a dominância do primeiro. (19)

De fato, ao final deste pacote de inversões, a capacidade de geração de energia elétrica saltara de 3.550.000 para 5.205.000 kw, o transporte rodoviário crescera vertiginosamente, as indústrias intermediárias (especialmente cimento e aço) praticamente duplicaram sua produção, a indústria automobilística aumentara de 2.500 unidades para 321.200, enquanto a indústria mecânica sofrera um incremento de aproximadamente 100% e a de material elétrico pesado mais de 200%. Paralelamente, a responsabilidade do setor público na realização do investimento fixo da economia crescera de 27,5% em 1950/56, excluindo 51/52, para 37,1% em 57/60, sem considerar os investimentos realizados pelas empresas produtivas estatais. (20) Tinha-se, portanto, ao findar o período, onde a taxa de crescimento girara em torno de 6,7%, um parque industrial montado, altamente diversificado, onde o capital estrangeiro jogava papel preponderante e o Estado encontrava-se devidamente fortalecido para influir com decisão no processo de acumulação.

Esta acelerada expansão começaria, entretanto, a esbarrar em limites intransponíveis já no início dos anos

(19) Mello, João Manuel Cardoso de, e Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. "Reflexões sobre a crise atual", em Escrita-Ensaio. São Paulo, nº 2, 1977, pp. 21 e 22.

(20) Cf. Carlos Lessa, op. cit., pp. 27-48

60. Isto porque o amortecimento dos efeitos irradiados do bloco de investimentos da fase anterior estava a exigir, para que o processo não fosse obstado, a sucessão de um novo pacote capaz de garantir sua continuidade. Era necessário contar, entretanto, com um esquema de financiamento que garantisse um fluxo contínuo de recursos para os objetivos da acumulação. O esquema de financiamento inflacionário estava, a essa altura, impotente para continuar desempenhando o papel de captador de recursos necessários para a realização deste novo pacote de investimentos, na medida em que todos os setores participantes do processo produtivo já respondiam prontamente à deterioração de suas rendas. O poder de barganha dos trabalhadores aumentara e a inflação perdera completamente sua funcionalidade. Por outro lado, o estancamento da entrada de capital estrangeiro, em decorrência do conturbado momento político ou mesmo das restrições a ele impostas pelo estabelecimento da Lei de Remessa de Lucros, impedia que o problema fosse amortecido por este lado. Urgia, portanto, encontrar um novo mecanismo de financiamento. Este, não era, entretanto, de tão fácil solução.

Apesar da crescente participação do Estado na economia no período do Plano de Metas, não se promovera, durante o mesmo, mudanças qualitativas no quadro instrumental à sua disposição. As poucas alterações efetuadas ocorriam para solucionar problemas emergentes sem que implicassem em modificações substantivas em sua estrutura. Assim é que a carga fiscal foram ampliada dentro dos limites possíveis permitidos pela estrutura do sistema tributário durante os anos 50, sem contudo trazer alterações de monta na mesma e sem se ter uma concepção global de sua importância como instrumento norteador do processo de acumulação. As tímidas mudanças realizadas, como a

QUADRO III
PARTICIPAÇÃO DE CADA TRIBUTO NA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
1956 - 1967

TRIBUTOS	ANOS												
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	
Importação	3,2	3,8	12,7	13,6	11,2	12,6	13,1	10,3	7,2	6,9	8,7	7,4	
Prod. Industriali- zados (*)	37,7	41,9	38,8	38,5	42,4	43,4	46,0	48,2	51,3	43,3	46,6	56,5	
Renda e Proventos	40,2	37,0	31,2	33,1	31,6	29,6	26,0	28,7	28,1	33,8	28,1	30,8	
Selos e Afins	13,4	13,0	11,8	12,7	12,9	12,8	13,7	10,9	10,9	11,5	11,3	-	
Outros Tributos	5,5	4,3	5,5	2,1	1,9	1,6	1,2	1,9	2,5	4,5	5,3	5,3	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Direção Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação.
78 Anos de Receita Federal: 1890/67, Rio de Janeiro, 1968
(*) Imposto de Consumo até 1966

transformação em "ad valorem" de alguns tributos ou os frequentes reajustes em suas bases para defender a receita do processo inflacionário, a ampliação do campo de incidência de alguns impostos, ou mesmo a criação de adicionais, como a do imposto de consumo em 1956, e as mudanças de suas alíquotas em 1958, não conferiam ao sistema tributário condições de se apresentar como alternativa para o financiamento do novo pacote de inversões requerido por parte do setor público. A inexistência de um mercado de capitais dinâmico, capaz de prover o setor público e privado de suas necessidades de recursos, aliada às dificuldades do Balanço de Pagamentos completavam o sombrio quadro deste período e deixavam claros os óbices existentes para a montagem de um novo esquema de financiamento. Na ausência deste, os primeiros sinais da depressão se manifestaram e a crise se tornou inevitável.

Os investimentos públicos foram os primeiros a se contraírem. Sua expansão no período de 56/62 a uma taxa anual de 23% contrastava radicalmente com a taxa negativa de 13,3% verificada em 62/63, indicador seguro da desaceleração que iria conhecer a economia brasileira nos anos seguintes. Enquanto os investimentos públicos sofriam um declínio abrupto, a taxa de expansão dos investimentos privados se apresentava, neste primeiro momento, apenas ligeiramente negativa (- 1,2%) e o produto interno bruto que crescera entre 56/62 à taxa anual de 6,7% apresentou, no período em questão, um modesto crescimento de 1,6%, o mais baixo de toda depressão. (21)

(21) CEPAL. Brasil 66: a evolução recente da economia brasileira. mimeo, 1967, p. 8.

É bem verdade que algumas tentativas ainda foram esboçadas a partir de 1961 com vistas a conciliar o crescimento com a inflação. Desde a Reforma Cambial deste ano, com substanciada na Instrução 204 e realizada com o fito de solucionar problemas de caixa do governo e de se enfrentar o novo estrangulamento externo, às tacanhas mudanças no sistema tributário, tateou-se, sem êxito, à procura de uma saída, ao que se somava o período de difícil conjuntura política. Mesmo o Plano Trienal elaborado para o período de 62/64, com claras intenções de conter a inflação, compatibilizando-a com o crescimento, redundou em fracasso, na medida mesmo em que era próprio do processo e dos grupos sociais atuantes se oporem constantemente às medidas adotadas e exigirem outras que as anulassem, o que tornava a política econômica incoerente e indefinida.

Assim, a desaceleração do crescimento a partir de 1962, aliada a alta taxa de inflação que assumia ares de galopante e à ausência de um mecanismo de financiamento capaz de reestimular a atividade econômica levou a economia a uma profunda depressão.

O panorama econômico e político vigente em 1964, que vinha se formando no bojo do processo, apresentava a seguinte configuração:

- o parque industrial implantado assemelhava-se ao de uma economia madura, com um departamento produtor de bens de produção e de bens duráveis de consumo, e sua reativação dependia dos investimentos públicos e da emergência de um extrato social capaz de demandar os bens produzidos pelo segundo;

- ao longo do processo alargaram-se as funções

do Estado, o que correspondeu à criação de inúmeros instrumentos de política econômica. Não se realizara, entretanto, ao longo do Plano de Metas, uma redefinição do papel do Estado nem a montagem integrada do instrumental de política econômica e a reestruturação da máquina administrativa;

- os novos setores hegemônicos emergentes se referiam à burguesia internacionalizada, acoplados ao sistema produtivo do capitalismo internacional;

- a economia se ressentia da depressão iniciada em 1962, tolhida em suas possibilidades de recuperação pela inexistência de um mecanismo de financiamento capaz de estimular os investimentos públicos autônomos e com uma taxa de inflação que assumia ares de galopante;

- e, finalmente, com o deslocamento do centro de gravidade do processo de poupança-investimento do setor exportador para a atividade industrial, o instrumento cambial, que fora decisivo para a política econômica do Plano de Metas, passava o comando, principalmente a partir da Reforma Cambial de 1961, para outros instrumentos, exigindo a crescente necessidade da realização de reformas tributárias e monetárias, o que por si engendraria uma adequação do instrumental de política econômica às novas funções do Estado na economia.

É dentro deste quadro que sucede o golpe de 64. O pacto de poder que se estabelece nesta época entre todos os setores das classes dominantes contra as pretensões das classes trabalhadoras de implantarem uma nova ordem sócio-econômica que substituísse a existente, permite que se redefinam os papéis das forças atuantes no sistema e que se recomponham seus interesses. As regras estabelecidas para a sacramentação do pacto impõem a cada participante sua "quota de sacrifício" e

estabelecem as alianças entre o Estado, as empresas nacionais e o capital internacional. (22) Abrem-se, a partir daí, as portas para a realização das reformas julgadas prioritárias na preparação do terreno para a retomada do crescimento.

A política econômica então comandada pelo Ministro Roberto Campos deixa claro, de início, que não se adotaria a fórmula anterior de se conciliar crescimento com inflação e que se impunha, diante da tendência acelerada desta, erradicá-la do panorama econômico ou, pelo menos, reduzi-la a níveis compatíveis com a realização de novos investimentos, tornando-a ao mesmo tempo funcional enquanto mecanismo alterador da distribuição da renda em favor dos lucros. A criação de um novo mecanismo de financiamento do crescimento emergia também enfatizada no quadro das novas preocupações.

Adota-se, diante disso, para se alcançar o primeiro objetivo, uma série de medidas que representaram um verdadeiro tratamento de choque, ainda que tidas como gradualistas, como a restrição do crédito, a redução acentuada dos gastos públicos e o controle salarial, através da instituição de novas fórmulas para seu cálculo que tenderiam, ao longo do tempo, a corroer o salário real dos trabalhadores. Este conjunto de medidas terminou por engendrar, de um lado, um aprofundamento da crise, mas a provocar, por outro, o saneamento da economia de empresas incapazes financeiramente de se aguentarem na depressão, intensificando o processo de concen-

(22) Para uma análise mais acurada das forças emergentes neste período consultar Fernando H. Cardoso. O Modelo Político brasileiro e outros ensaios. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1972, e Carlos Estevam Martins. "Reflexões de um cidadão mal informado", em Escrita-ensaio, op. cit.

tração e centralização do capital e revitalizando as forças produtivas do capitalismo contemporâneo.

Iniciou-se, por outro lado, simultaneamente com a Reforma Bancária e a regulamentação do mercado de capitais, fundamentais dentro do novo contexto econômico, as reformas de administração e do aparelho do Estado, buscando novo ponto de equilíbrio entre o painel de instrumentos de política econômica condizente com sua nova função na economia e capaz de dar condições ao Estado de atuar eficazmente sobre o processo de acumulação. A Reforma de profundidade no sistema tributário que se inicia em 1964 e se consolida em 1966 com a instituição do Código Tributário Nacional (CTN), confirma estas tendências e revela que o respaldo político também já se consolidara para o novo regime.

Não era, entretanto, somente por este lado que o sistema tributário se revelava anacrônico. Também pelo lado da discriminação das receitas entre as esferas governamentais o sistema se emperrara com todos os percalços que isto poderia significar. A Constituição de 1946, ainda que preocupada mais em garantir a autonomia municipal do que em fortalecer o regime federativo, não atingira seus objetivos. Aos estados havia assegurado uma plausível arrecadação através do produtivo imposto sobre vendas e consignações (IVC) que, em 1951 chegou a representar 77% do total das receitas estaduais e mais de 90% em 1964, ano em que atingiu 45% do total agregado das receitas federais, estaduais e municipais. Já aos municípios, em que pese a criação do 1º Programa de Ajuda Federal, substanciado no estabelecimento da distribuição de 10% do imposto sobre a renda, em partes iguais, conforme prescrevia o art. 15º, excluídos os municípios das capitais e condicionan-

do 50% dos recursos a aplicações na área rural, coube, ao longo do tempo, a deterioração de suas finanças.⁽²³⁾ Isto sem levar em conta outra fonte de recursos municipais provenientes do excesso da arrecadação estadual em sua área, o que lhes atribuía 30% do excesso sobre suas receitas. Este mecanismo revelou-se, entretanto, inócuo uma vez que dificilmente chegou a ser cumprido.

Esta situação se devia, em boa medida, ao critério de distribuição da ajuda federal estabelecido em bases falhas, sem poder redistributivo, através das chamadas cotas-partes. Este critério, além de transferir para os municípios mais populosos parcelas inexpressivas de recursos, uma vez que não levava em conta critérios de população, atuava como estímulo à criação de outros que, obviamente, lutavam para participar do bolo, fragmentando ainda mais os poucos recursos que lhes eram destinados. Diante disso, "o crescimento da população urbana, aliado à elevação da renda, à alta elasticidade-renda da procura da maior parte de serviços ... geraram uma profunda deterioração das finanças públicas municipais..."⁽²⁴⁾

As primeiras mudanças no sistema tributário com vistas a contornar estes problemas ocorrem somente em novembro de 1961, através da Emenda Constitucional nº 5. A tônica desta Emenda foi o fortalecimento das receitas municipais ao aumentar, por um lado, a Ajuda Federal, adicionando aos 10% do Imposto de Renda, 15% referente ao imposto de consumo e, por outro, ao transferir dos estados para os municípios, os impostos territorial rural e de transmissão de propriedades "inter- vi-

(23) Lei 305, de 18 de julho de 1948

(24) Cf. Aloísio Barbosa Araújo et alii, op. cit., p.47

vos", inexpressivos para os primeiros mas bastante representativos para os segundos, condicionando, entretanto, 50% da aplicação do primeiro em benefício da área rural o que, praticamente, neutralizou seus propósitos.

O critério das cotas-partes não sofrera, contudo, qualquer modificação. Com isso, as alterações trazidas com a Emenda nº 5 apenas procrastinaram o problema, sem solucioná-lo adequadamente. Como, a partir de 1962, a União, enfrentando sérios problemas de caixa, em decorrência da crise econômica, deixara de distribuir as cotas-partes com regularidade, o problema ganhou o terreno do implausível. Este se agravou ainda mais ao serem desconsiderados os 15% do imposto de consumo para distribuição em 62 e 63. Com o agravamento da crise não houve distribuição de recursos em 64 e, em 65, os municípios receberam apenas 18% do que tinham direito e ainda com bastante atraso. (25) A reforma do sistema se apresentava inadiável também por este ângulo.

Apesar deste anacronismo do sistema, a única mudança mais significativa ocorrida neste período está contida na Emenda Constitucional nº 10 de 9.11.64, que transferiu à União o imposto territorial rural, embora continuasse cabendo aos municípios o produto de sua arrecadação. O objetivo principal, entre outros de menor importância, foi transferir para a União um imposto que, pela sua natureza, poderia ser manipulado como um importante instrumento para eventuais reformas que viessem a ser feitas no sistema agrário.

Vista, portanto, também sob este ângulo, a refor

(25) Cf. Aloísio Barbosa Araújo et alii, op. cit., p.48

ma do sistema tributário se apresentava inadiável. Destarte, o alargamento das funções do Estado durante o período do Plano de Metas e a ampliação de sua participação na economia, tanto na geração de renda como de emprego, passando a responder crescentemente por uma parcela do produto e do investimento, somado à falência do mecanismo de financiamento inflacionário e ao novo papel que passaria a exercer no processo de acumulação, eram indicadores mais que seguros da necessidade de reestruturação e recomposição dos instrumentos de política econômica, capazes de viabilizarem suas ações e dar funcionalidade ao sistema. Como pelo lado da articulação e da distribuição das tarefas entre as esferas o sistema também se emperrara, as mudanças se apresentaram com o sabor do inevitável e do necessário. Era preciso, pois, adequar o sistema às novas condições da estrutura sócio-econômica então vigente.

Dessa maneira, a Reforma Tributária sobressai como o último elo das contingências a que fora imposta a economia brasileira nesse período, e se apresentava como o mecanismo mais capacitado a não só suprir parcela importante das necessidades de recursos do setor público, sem a necessidade de recorrer ao expediente da pura emissão para a realização de seus gastos públicos, como de passar a atuar realmente como um instrumento norteador do processo de acumulação que então se desenvolhia.

O objetivo do próximo capítulo consiste no exame das principais mudanças ocorridas com a Reforma Tributária, e na forma como se procurou adequar o sistema ao novo papel do Estado na economia e ao processo de acumulação. Procura-se, ainda, discutir seus objetivos conflitantes e os rearranjos efetuados em favor da acumulação, com o conseqüente abandono de seus propósitos de atenuar as distâncias sociais e regionais.

Capitulo II

A Reforma Tributária

1. A política econômica

De uma inflação resultante dos excessos de demanda identificada por Campos e Bulhões, então ministros da área econômica, à mudança de sinal na política econômica com a entrada de Delfim Neto em 1967 no Governo de Costa e Silva, determinada pela revisão procedida sobre a situação da economia brasileira e pela conclusão de se tratar de uma inflação de custos e não de demanda, muita água passara pelo moinho e muitas reformas instrumentais, que seriam cruciais para a retomada em 1968, haviam sido realizadas.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado logo após a instauração do governo militar, havia colocado como principal problema a inflação, uma vez que sua projeção para o ano de 1964, mantida a tendência do primeiro trimestre, ultrapassaria a temerária casa dos 100%. Impunha-se, diante disso, uma política de estabilização de curto prazo, com vistas a remover o fantasma da inflação galopante e recompor o clima favorável à realização de novos investimentos e à criação de um novo mecanismo de financiamento do crescimento. Destarte, além do combate à inflação, o PAEG anunciava a adoção de medidas e a realização de Reformas que visavam, antes de mais nada, dar uma solução aos problemas de longo prazo, capaz de sustentar o crescimento em sua retomada.

O crescente déficit público⁽²⁶⁾, a expansão ex-

(26) Em 1963 o déficit público chegou a atingir 4,2% do PIB. Cf. Albert Fishlow. "Algumas reflexões sobre a política econômica após-64". em Estudos Cebrap, nº 7, jan/março de 1974, p. 10

cerbada do crédito ao setor privado e os "demagógicos" aumentos salariais acima dos aumentos de produtividade, foram identificados como os principais propagadores da inflação. Neste sentido, uma nova fórmula salarial foi instituída de forma a permitir o reajustamento dos salários sempre abaixo dos índices inflacionários⁽²⁷⁾, ao mesmo tempo que se promovia uma política de contenção ao crédito, quer restringindo os empréstimos do Banco do Brasil, então responsável por mais de 35% do crédito ao setor privado, quer acentuando o controle sobre a expansão dos meios de pagamento, ou mesmo elevando o encaixe dos bancos particulares de 22 para 25%.⁽²⁸⁾ Ultimando maior eficiência na execução da política monetária foram criados o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional.

A redução do déficit do tesouro exigiu, por seu lado, a abertura de três frentes: corte nos gastos públicos, criação de um mecanismo de financiamento não inflacionário do déficit e aumento da carga tributária, que além de aumentar a captação de recursos da União, atuaria no sentido de conter a demanda por bens e serviços e, portanto, de combater a inflação em suas supostas raízes.

(27) Os salários passaram a ser calculados pela média dos dois anos anteriores, ao que se somavam os aumentos de produtividade e o resíduo inflacionário, que era a taxa de inflação prevista para os próximos doze meses. Na prática, a estimativa da inflação esteve sempre aquém da efetivamente verificada: em 65, 66 e 67 a taxa de inflação alcançou os índices de 46, 41 e 25%, respectivamente, enquanto a estimada era de apenas 25, 10 e 5% para os mesmos anos. Como não havia mecanismos compensatórios dessas discrepâncias, os salários reais deterioraram-se acentuadamente.

(28) CEPAL, op. cit., p.

Os cortes nos gastos públicos foram especialmente centrados no consumo do governo. A política econômica precedente em suas tentativas de combate à inflação promovera violentos cortes nos investimentos, os de mais fácil redução no curto prazo, de tal forma a inviabilizar uma nova arremetida nesta direção. Além disso, procurou-se reduzir os subsídios a muitas empresas públicas deficitárias, liberando as tarifas de utilidade pública, com vistas a eliminar um foco de pressão sobre o tesouro.

A criação do mecanismo de financiamento não inflacionário do déficit público obteve um êxito notável. Pela Lei 4.357 de 1964, ficava a União autorizada a emitir Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), com vistas a financiar seu déficit de forma não inflacionária. As vendas das ORTNs, já no ano de 1966, representaram mais que o dobro do déficit verificado.

O aumento da carga tributária, que tinha por objetivo reduzir a demanda por um lado e aumentar a captação de recursos, por outro, também obteve sucesso. A Reforma de Emergência iniciada em 1964 e que representaria efetivamente o primeiro grande passo para a Reforma de 1966 resultou, aliada a mudanças posteriores no sistema tributário, num incremento da arrecadação, já em 1965, de 25% em termos reais.

As principais mudanças realizadas no sistema tributário centraram-se especialmente no imposto de renda, então tido como o que se apresentava mais falho. O ponto de partida foi, indiscutivelmente, a Lei 4.357 de 1964, cujas medidas visavam aumentar a captação de recursos não inflacionários, minorar as injustiças da tributação sobre lucros ilusórios e estimular a formação das poupanças individuais. A par-

tir daí, uma avalanche de Leis e Decretos inundaria o sistema tributário, extinguindo privilégios, criando impostos adicionais ou mesmo concedendo incentivos e benefícios fiscais, até a sua consolidação no novo Código Tributário, em 1966, como será visto mais adiante.

O relativo êxito obtido no combate à inflação como resultado da execução destas medidas trouxe, em contrapartida, um agravamento da crise. O tratamento de choque imprimido pela política econômica para debelar a inflação, irradiou efeitos depressivos sobre a atividade econômica, promovendo uma "onda de liquidações de empresas pequenas e médias ... acompanhada pelo alargamento das margens de capacidade ociosa das grandes empresas." Seus efeitos negativos sobre a produção real foram de tal monta que já em 1966 houve-se por bem atenuar o combate à inflação, política que só foi retomada com vigor em inícios de 1967 e que voltaria a provocar uma nova "crise de estabilização". (29)

É bem verdade que o déficit público fora reduzido a níveis mínimos, chegando, em 1966, a representar apenas 1,1% do PIB. A inflação, por seu lado, se não reduzida aos níveis perseguidos, estava pelo menos contida em patamares "toleráveis" e funcionais. As consequências desta política de estabilização sobre a atividade econômica eram, entretanto, desastrosas, na medida em que fora adotada a partir de uma análise inadequada da economia (30), ainda que as medidas tenham

(29) Cf. João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, op. cit., p. 19

(30) A este respeito ver Albert Fishlow, op. cit., pp. 7 e seguintes.

desempenhado papel importante na criação das condições para a retomada e tenham sido funcionais do ponto de vista do sistema. De fato, a política de estabilização ao assestar golpes fatais nas pequenas e médias empresas, atuaria no sentido de "sanear" a economia, criando as condições para que se promovessem a concentração e a centralização do capital. A ampliação das margens de capacidade ociosa permitiria que o crescimento, em sua fase inicial, ocorresse sem maiores esforços de investimento. Mesmo o achatamento salarial que se traduzira numa redução da demanda por "wage-goods" emergiu como um dos elementos decisivos para a retomada posterior ao ampliar os horizontes da acumulação.

Não reside, entretanto, somente na política de curto prazo, a criação das condições que jogarão papel decisivo na retomada posterior. As questões de longo prazo que se procurou solucionar no período foram também decisivas. Senão vejamos.

Referiam-se as mesmas à montagem de um sistema de planejamento integrado, à criação de um novo mecanismo de financiamento do crescimento não inflacionário, à reforma do aparelho do Estado e à reforma tributária.

A primeira foi solucionada com a criação do Ministério do Planejamento em 1964, órgão que passou a partir deste ano a coordenar as atividades de todos organismos de planejamento, quer de âmbito setorial ou regional, inaugurando-se a idéia do planejamento integrado em todos os níveis, mais racional e eficiente. (31)

(31) Embora tenha ocorrido a organização do Planejamento no país, não se pode afirmar que seu desempenho tenha correspondido às expectativas, nem mesmo que o Ministério tenha passado a ter um controle mais direto sobre os rumos da política econômica.

A criação de um novo mecanismo de financiamento não inflacionário do crescimento exigia não somente uma reorganização do sistema financeiro, com vistas a estimular a poupança interna, como a adoção de medidas que atraíssem o investimento externo. Para isso promoveu-se uma reforma de profundidade no sistema bancário e regulamentou-se o mercado de capitais. Estas mudanças deram origem a novos agentes no sistema e definiram de forma cristalina o papel a ser desempenhado pelas entidades envolvidas no setor. Conforme Cardoso de Mello e Belluzzo

"Caberia às Financieiras suprir recursos para o consumo de bens duráveis, aos Bancos Comerciais o financiamento do capital de giro das empresas e a um novo personagem - Banco de Investimento - incumbiria o financiamento de longo prazo. Ao mesmo tempo, o mercado acionário deveria passar a cumprir com dinamismo a tarefa de tornar líquidos os ativos, concentrar e canalizar recursos para a capitalização das empresas. Para impulsioná-lo, imaginou-se a criação de Fundos de Investimento formados com recursos deduzidos do Imposto sobre a renda. No bojo desta reforma do Mercado de Capitais, foi criada uma instituição oficial - BNH - que amparada por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) destinava-se a estimular o setor de construção civil, garantindo, em última instância, as

agências privadas de crédito imobiliário." (32)

Por outro lado, a Lei da Remessa de Lucros foi reformulada, passando-se a conceder ao capital externo, tratamento favorável para sua atração.

Já a Reforma Administrativa teve início somente em 1967 através do Decreto-Lei 200, que construiu suas bases. Consistiu ela, fundamentalmente, em tratar a administração pública como se fosse uma empresa privada. Suas principais alterações, na nova divisão da administração federal em direta e indireta e na forma de contratação de funcionários, permitiram, conforme preconiza o parágrafo 1º do art. 27 "assegurar às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idêntico às do setor privado". Era a confirmação de que a natureza do Estado brasileiro havia sofrido profundas modificações. Hélio Beltrão, um dos mentores da Reforma Administrativa chegou mesmo a afirmar recentemente que ela "talvez seja considerada no futuro como o ato mais importante do movimento de 64." (33)

A Reforma Tributária, que se consolidou em 1966, constitui o objeto de nossos estudos. Seus objetivos, sua integração e complementariedade no painel de política econômica com os demais instrumentos e sua adequação ao novo papel do Estado no processo de acumulação serão analisados em seguida.

(32) Mello, João Manoel Cardoso de, e Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello, op. cit., p. 19

(33) Cf. Teodomiro Braga, Jornal Movimento, nº 122, de 31.10.77

2. Os objetivos da Reforma Tributária

As diretrizes básicas da Reforma Tributária de meados da década de 60 foram consubstanciados, em caráter preliminar, na Emenda Constitucional nº 18, de outubro de 1965. Foi, entretanto, a Lei nº 5.172 de 25.10.66, criadora do Código Tributário Nacional (CTN), que explicitou de forma cristalina seus contornos jurídicos, estabelecendo pautas a serem obedecidas pelas três esferas governamentais em matéria de tributos. A Constituição de 1967, com pequenas alterações, consolidou suas diretrizes.

Numa perspectiva mais ampla, os objetivos perseguidos pela Reforma refletem a necessidade de adequação do sistema tributário à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital. Esgotada como vimos, a fonte inflacionária de financiamento, característica do ciclo de expansão do período de Juscelino Kubitschek, urgia a necessidade de se criar novos mecanismos de financiamento não inflacionários e recompor as necessidades de recursos do setor público, agora ampliadas com as novas funções adquiridas no decurso do acelerado processo de acumulação precedente, onde a importância do Estado na economia atingiu níveis bastante elevados. O Estado, dessa maneira, não somente viu exacerbada sua intervenção na economia como passava ele próprio a arbitrar o processo de crescimento. Como o instrumental de política econômica a sua disposição se revelava inadequado, sua reforma se apresentou inadiável. Assim, no campo fiscal, a Reforma Tributária apenas veio se amoldar às novas contingências do sis-

tema. Seus principais objetivos podem ser assim sumarizados:

a) aumentar a captação de recursos financeiros para os cofres públicos, visando garantir ao Estado condições de desempenhar as novas funções que incorporara ao longo do processo;

b) transformar o sistema tributário numa poderosa e eficaz ferramenta capaz de impulsionar, promover e orientar o processo de acumulação;

Outros objetivos de menor importância, mas implícitos nos textos sobre a Reforma podem ser arrolados:

c) estruturar o sistema de forma a permitir a atenuação das desigualdades regionais;

d) torná-lo mais progressivo, procurando penalizar mais fortemente os indivíduos com rendas mais elevadas.

A consecução destes objetivos impunha, por sua vez, as seguintes medidas:

a) transferir para a União a competência da cobrança da maioria dos tributos, o que favoreceria sua manipulação consoante os desideratos e as metas estabelecidas pelo Governo Central;

b) racionalizar o sistema tributário, aprimorar a arrecadação e generalizar a incidência de alguns impostos;

c) centralizar nas mãos da União as decisões sobre as aplicações dos recursos estaduais e municipais, de forma a compatibilizá-los com os objetivos da acumulação.

Estes, em linhas gerais, constituíam os propósitos perseguidos com a Reforma Tributária. O sistema anterior de

discriminação de rendas dificultava as investidas nesta direção, na medida em que, tratando o problema de um ponto de vista estritamente jurídico, produzia graves distorções de natureza econômica.

Na Exposição de Motivos que justificam a Reforma, o então Ministro da Fazenda, Otávio G. de Bulhões, cita o projeto de sistematização tributária preparado pela Comissão de juristas e de técnicos, onde se afirma que

" Desde 1891 vem sendo seguido o critério de partilhar tributos designados por suas denominações jurídicas usuais, posto que nem sempre pacíficas para os próprios juristas. Esse sistema tem provocado ou facilitado distorções econômicas que o crescimento das necessidades financeiras do poder público, e a conseqüente complexidade e onerosidade dos tributos federais, estaduais e municipais somente tendem a agravar. Exemplo desta afirmativa é a proliferação de figuras tributárias, concebidas em termos jurídicos formais com que os três governos têm procurado alargar o campo de suas competências e fortalecer o montante de suas arrecadações." "Isto, sem falarmos nas sobreposições de tributos, do mesmo ou de outro poder, economicamente idênticos e disfarçados apenas pelas roupagens jurídicas de que o legislador os reveste. Pode-se mesmo dizer, sem exage—

ro, que existem hoje no Brasil mais tributos formalmente distintos que fatores econômicos aptos a servir de base à tributação." (34)

Para atingir os objetivos colimados a Reforma teria, portanto, de assestar, de imediato, golpes fatais na estrutura existente. Ela representou, nesta perspectiva, o ponto de ruptura daquela estrutura, ao "consolidar os impostos de natureza idêntica em figuras unitárias com exata definição de suas bases econômicas, dentro da concepção de um sistema tributário integrado no plano econômico e jurídico nacional, em substituição ao critério de coexistência de três sistemas tributários autônomos - federal estadual e municipal." (35) A consequência mais imediata foi, indiscutivelmente, o desmoronamento do furibundo federalismo fiscal e o agravamento da dependência dos estados e dos municípios ao Poder Central. Com a Reforma, o frágil federalismo fiscal existente foi praticamente soterrado, abrindo-se a primeira das portas para a União exercer com maior eficiência seus propósitos de comandar o processo de acumulação e influir mais incisivamente em sua direção.

A análise sobre a Reforma feita a seguir obedece aos seguintes passos: procura-se, inicialmente, mostrar o aprimoramento e a maior organicidade imprimida ao sistema

(34) Citado em Aliomar Baleeiro. Direito Tributário Brasileiro. 5a. edição, Rio de Janeiro, Forense, 1973, p. 44.

(35) Silva, Gerson Augusto. "A Reforma Tributária de 1966", em Revista de Finanças Públicas, edição suplementar, novembro de 1967.

tributário, além da insofismável tendência à centralização do instrumento em mãos do Governo Central; investiga-se, em seguida, a forma como se dá a adequação do instrumento aos objetivos perseguidos, procurando-se, por último, fazer uma avaliação preliminar de suas intenções e da profundidade das mudanças.

3. A Reforma Tributária

3.1 A demuração do sistema tributário

Um importante passo dado com a Reforma consistiu na depuração de uma série de tributos que permeavam a competência das distintas esferas e não possuíam muito bem definido seu fato gerador o que, por si, implicava em consequências desastrosas para o processo produtivo. A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda reconhece em seu Primeiro Relatório que

"... a proliferação de figuras tributárias, concebidas em termos puramente jurídico-formais, com que os três governos têm procurado alargar o campo de suas competências e fortalecer o montante de suas arrecadações. .. tem provocado ou facilitado distorções e conômicas..."

Sendo isso possível porque

"... imperativos econômicos bem conhecidos, cuja atuação é possibilitada por distorções jurídicas igualmente notórias, solaparam a premissa básica do sistema (campos de competência supostamente estanques e insuscetíveis de confusão), e a interpenetração dos campos privativos é hoje um fato que dis-

pensa demonstraçãõ."(36)

A Comissão procurou, diante disso, "sanear" o sistema tributário, extinguindo os tributos que se encontravam descaracterizados em várias formas, criando, em seu lugar outros que encontravam respaldo no campo econômico e se compatibilizavam com as linhas mestras da política econômica que então se esboçava no cenário, em função do estágio atingido pela estrutura produtiva, além de preservar, com pequenas modificações, os de comprovado acerto.

Preservaram-se, dessa maneira, os impostos sobre importações e exportações, sobre a propriedade rural, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre a transmissão de bens imóveis, que com a Reforma representou a fusão do imposto sobre transmissão de bens imóveis "inter-vivos" e o de "causa-mortis", o imposto sobre vendas e consignações (-IVC), que passou a denominar-se imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), o imposto de consumo, que igualmente teve seu título alterado para imposto sobre produtos industrializados (IPI), os impostos sobre a produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais, além dos impostos extraordinários.

Extinguiram-se, por outro lado, os seguintes impostos: a) sobre indústrias e profissões; b) selo, para todas as esferas; c) imposto de licença, de competência municipal; d) imposto sobre diversões públicas.

(36) Primeiro Relatório da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, em Reforma Tributária Nacional, Rio de Janeiro, FGV, 1966, p. 29

A extinção destes impostos merece algumas considerações. O imposto sobre indústria e profissões contemplado na Carta de 1946 possuía, segundo Gerson Augusto da Silva, "as características tradicionais do velho imposto colonial. A própria designação 'imposto de indústria e profissões' é notoriamente inadequada para definir qualquer figura tributária específica. Era imposto cobrado sob a forma de taxas fixas, diferenciais segundo o ramo de atividade do comércio ou indústria." (37)

Como os municípios viam agravar suas finanças com o processo inflacionário e com a pouca produtividade dos tributos de sua competência, pouco sensíveis às variações alistas nos preços, a Carta de 1946 criou um mecanismo de transferência de renda dos Estados para os municípios, que consistia numa cota equivalente a 30% da diferença entre a arrecadação estadual de impostos e as rendas municipais, o que correspondia, na verdade, a uma devolução ao município de uma parcela do IVC arrecadado em sua órbita, sendo este capaz de se ajustar às variações dos preços.

Como na prática este mecanismo pouco funcionou seja pelas dificuldades financeiras dos estados, seja porque o processo inflacionário atuou no sentido de solapar seus efeitos corretivos, uma vez que o pagamento das cotas se dava com uma defasagem de dois anos, os municípios se viram na contingência de alterar a natureza do imposto de indústria e profissões, transformando-o, gradativamente, numa espécie de Imposto Municipal sobre Vendas e Consignações. Este fato, por razões óbvias, passou a representar sério perigo para o funcio-

(37) Silva, Gerson Augusto. Aspectos da Reforma Tributária. Rio de Janeiro, FGV, Monografia nº 4, 1967, p. 14

namento do sistema econômico, em decorrência do uso indiscriminado e desordenado da competência municipal.

A Reforma, ao extinguir o imposto de indústria e profissões e ceifar pela raiz as distorções causadas pelo mesmo, procurou compensar os municípios, atribuindo-lhes uma co-participação no Imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM) não superior a 30% da alíquota instituída pelo estado. (38)

Já o imposto de licença representou, na verdade, uma correção técnica da Constituição de 1946. Isto porque entre as atividades suscetíveis de legitimar a cobrança de taxas, figura o exercício do poder de polícia. A outorga da licença constitui exemplo típico desse gênero de atividade, o mesmo ocorrendo com os antigos impostos de selo, que também foram transformados em taxas.

O imposto de diversões públicas passou a integrar, por sua vez, o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), criado pela Reforma, baseada no fato de que tais atividades representam também uma modalidade de serviço.

A principal modificação realizada nos impostos preservados refere-se ao imposto sobre vendas e consignações. A substituição deste foi determinada basicamente pelas profundas distorções econômicas que a sua natureza engendrava na estrutura produtiva. Imposto em cascata, cobrado em todas as etapas de comercialização do produto, sua sistemática estimulava não somente a integração vertical das empresas com o intui

(38) Este dispositivo seria mais tarde revogado pelo Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966. Segundo este ato, os estados passariam a participar com 80% da receita do ICM, cabendo aos municípios a participação de 20%.

to de evitá-lo como também incentivava a integração das fases de produção e comercialização, com o mesmo propósito, inibindo, portanto, a especialização e atuando negativamente sobre os níveis de produtividade. Ademais, ao estimular a integração vertical, tendia a atuar no sentido de aumentar as necessidades de capital de giro das empresas, uma vez que ao interligar suas distintas fases de produção exigia uma ampliação do mesmo. A Reforma, ao transformar o IVC no ICM, de caráter não-cumulativo, apesar de ter incidência múltipla, decretou a mudança requerida para a eliminação destas distorções, na medida em que a empresa deixava de ter interesse de integrar-se enquanto este objetivo fosse perseguido com o fito único de suprimir o imposto.

Completando o painel de mudanças, criaram - se com a Reforma, os seguintes impostos:

- a) sobre serviços de qualquer natureza (ISS): representam, na verdade, parte do que era o campo de incidência do imposto sobre indústrias e profissões (IIP). Excluídas as empresas industriais e comerciais, os bancos, as Cias. de Seguro e as sociedades de financiamento, crédito e investimento, todas as outras atividades, que vinham sendo gravadas pelo imposto sobre indústrias e profissões, permaneceram na esfera da competência municipal, incluindo-se aí, as referentes a diversões públicas;
- b) sobre operações financeiras (ISOF): subs-

tituiu o antigo imposto do selo da esfera federal, passando a incidir sobre as operações de seguro e de crédito realizadas por bancos, Cias. de Seguro, Soc. de Crédito e Investimento e outras instituições financeiras, sendo de competência tributária da União.

Passou, este imposto, a ser utilizado como um instrumento auxiliar da política monetária, com vistas a disciplinar o mercado financeiro, deixando seus recursos de integrarem o orçamento, passando a serem canalizados para a formação de reservas monetárias;

- c) sobre serviços de transportes e comunicações: desmembrado do imposto sobre indústrias e profissões, foi colocado sob a competência da União para ser utilizado como um Fundo voltado para os investimentos em transportes;

- d) sobre minerais (IUM): criado pela Lei 4425, de 8 de outubro de 1964, tendo sido fixada sua alíquota em 10% sobre as substâncias minerais em geral e em 8% sobre o carvão mineral. O produto de sua arrecadação deveria ser distribuído da seguinte forma: 10% para a União, 70% para os estados e Distrito Federal e 20% para os municípios.

Depurado o sistema, contava-se, ao final das mudanças processadas, com um número razoável de impostos, suficientes para dar maior flexibilidade à política econômica no que tange à distribuição da carga tributária, tornando-a mais difusa. Destarte, além das taxas e contribuições de melhorias de competência das três esferas de governo, o sistema tributário passou a compor-se dos seguintes impostos: (39)

- a) imposto sobre a importação de produtos estrangeiros;
- b) imposto sobre a exportação de produtos para o estrangeiro;
- c) imposto sobre a propriedade territorial-rural;
- d) imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR);
- e) imposto sobre a transmissão de bens imóveis;
- f) imposto sobre a propriedade predial e territorial-urbana;
- g) imposto sobre produtos industrializados (IPI);
- h) imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM);
- i) imposto sobre operações financeiras (ISOF);
- j) imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS);
- l) imposto sobre serviços de transportes e comunicações;
- m) imposto sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL);
- n) imposto sobre energia elétrica (IUÉE);
- o) imposto sobre minerais (IUM);

(39) Existem, ainda, contribuições compulsórias (PGTS, Previdência Social, etc.), que compõem o sistema de arrecadação de recursos do poder público, mas que não serão tratados no presente trabalho.

3.2 A tendência centralizadora

Ultimando alcançar seus objetivos procurou - se através da Reforma, eliminar a competência residual da decretação de impostos outorgada pela Constituição de 1946 às três esferas de governo, desde que não concorrentes. Esta brecha, aberta em 1946 ocasionara a proliferação de um sem fim de tributos, engendrando profundas distorções econômicas e assegurando um caráter autônomo a cada sistema - federal, estadual e municipal. Destarte, como não existiam óbices para a instituição de novos tributos por parte dos distintos governos, tornou-se uma prática habitual recorrer à sua criação sempre que as finanças estavam comprometidas.

A concepção do sistema tributário como um instrumento norteador do processo de acumulação exigia, antes de mais nada, uma maior racionalidade do sistema e um controle mais efetivo por parte da União não somente dos tributos existentes como daqueles a serem criados para se evitar colisão de interesses e objetivos. Neste sentido, a Emenda Constitucional nº 18 foi a primeira a desfechar golpes mortais ao campo residual, embora tenha falhado ao vetar também à União qualquer competência residual, mesmo que não concorrente.⁽⁴⁰⁾ Com isto tirava-se da União, de saída, a possibilidade de criar tributos não previstos na Constituição e que poderiam ser requeridos para fazer frente às suas necessidades de caixa. Dessa ma-

(40) A Emenda Constitucional nº 18 estabelece, em seu artigo 5º que "os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam desta Emenda, com as competências e limitações nela previstas."

neira, o sistema se tornava rígido e reduzia-se o raio de manobra necessário ao governo Central para, em caso de quais — quer eventualidades, aumentar sua captação de recursos, via tributação. A Constituição de 1967 repararia, entretanto, esta falha, ao confirmar a extinção da competência residual e ao reatribuir à União poderes para instituir novos tributos a lém dos previstos na Constituição, sem a obrigatoriedade da partilha, como previa a Carta de 1946.⁽⁴¹⁾ Consolida-se, portanto, a tendência centralizadora vista como necessária para os desideratos estabelecidos. Tendência que não passou despercebida aos próprios membros da Comissão da Reforma, quando em seu Primeiro Relatório procuram se defender de possíveis críticas ao destacarem que " a Comissão antecipa que o seu trabalho será provavelmente acusado de centralizador" mas que " a distribuição proposta para os tributos federais, estaduais e municipais procurou observar rigorosamente a implantação recomendada pela natureza econômica e, quando pertinente, jurídica de cada um deles, sem esquecer, também, as características políticas e as condições administrativas próprias de cada um dos três governos que integram a Federação."⁽⁴²⁾ Justificativa que se confunde com a própria concordância do caráter centralizador da Reforma.

Vetado o campo residual aos estados e municípios, a Reforma colocou sob o controle direto da União os tri

(41) A distribuição era feita da seguinte forma: 40% para os estados, 20% para a União e 40% para os municípios.

(42) Primeiro Relatório da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, op. cit., p. 31

butos que, apesar de desempenharem papel relevante para os objetivos da política econômica, ainda se encontravam sob a competência de outras esferas.

No Código Tributário Nacional, a competência dos tributos ficou definida da seguinte forma:

1. Competência da União

- . Imposto sobre importações
- . Imposto sobre exportações
- . Imposto sobre a propriedade territorial-rural
- . Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
- . Imposto sobre produtos industrializados
- . Imposto sobre operações financeiras
- . Imposto sobre transportes e comunicações
- . Imposto sobre combustíveis e lubrificantes
- . Imposto sobre energia elétrica
- . Imposto sobre minerais

2. Competência dos Estados

- . Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
- . Imposto sobre a circulação de mercadorias

3. Competência dos Municípios

- . Imposto sobre a propriedade territorial urbana
- . Imposto sobre serviços de qualquer natureza

4. Competência das três esferas

- . taxas e contribuição de melhorias

Assim, além dos Impostos Extraordinários, que somente à União cabe instituir em ocasiões especiais, foi-lhe atribuída a competência de dez impostos, cabendo tão-somente dois aos estados e dois aos municípios, sem considerar as taxas e contribuição de melhorias. As modificações mais significativas referem-se, como se percebe, à transferência do imposto sobre as exportações da esfera estadual para a União e à reatribuição aos estados da competência para a decretação do imposto sobre transmissão de bens imóveis "inter-vivos", que havia sido transferido para a competência dos municípios pela Emenda Constitucional nº 5, em 1961.

Confirmando as tendências de centralização, a Reforma ainda tirou da alçada dos estados seu poder de estabelecer as alíquotas do ICM, subordinando sua definição ao Senado Federal, cabendo também ao Presidente da República fazer sugestões quanto à sua determinação. É bem verdade que eliminaram-se, com essa medida, as então frequentes guerras interestaduais através da manipulação das alíquotas, mas anularam-se, em contrapartida, as possibilidades dos estados de reajustá-las em caso de dificuldades financeiras, e mesmo dos estados mais pobres manterem sua participação relativa na arrecadação global, como vinha ocorrendo.

Brasileiro é enfática ao afirmar que "... a União comanda a política econômico-financeira de modo global : regula o comércio interno e externo; controla o câmbio; emite moeda; fiscaliza as operações de crédito; estabelece normas para a arrecadação e aplicação de determinadas receitas estaduais e municipais."⁽⁴³⁾

(43) Brasileiro, Ana Maria. "O Federalismo Cooperativo", em Simposio sobre as relações intergovernamentais. Rio de Janeiro, IBAM, 1973, p. 48 (Os grifos são nossos)

3.3 A organização do sistema

Rompendo-se o critério anterior da coexistência de três sistemas tributários, era necessário integrá-los e atrelá-los não só ao campo jurídico como também ao econômico, consolidando os tributos de natureza idêntica, em figuras unitárias, com exata definição de suas bases econômicas, com vistas a conceder-lhes tratamento adequado, consoante as metas estabelecidas pela política econômica. Conforme Gerson Augusto

" O importante era reorganizar os impostos dentro da estrutura de um sistema, considerando que a capacidade contributiva de cada cidadão, de cada empresa ou do conjunto da economia nacional é una e indivisível. Os impostos tinham que ser organizados de modo a permitir que cada peça realizasse um papel definido no conjunto do sistema."(44)

Segundo esta linha de raciocínio, os tributos foram classificados em dois setores: externo e interno, e enquadrados em quatro grupos: comércio exterior, patrimônio e renda, produção e circulação de bens e, finalmente, os impostos especiais.

(44) Silva, Gerson Augusto, op. cit. nota 37, p. 1

As mudanças e alterações promovidas nos impostos que compõem cada grupo basearam-se nos objetivos vistos páginas atrás, revelando certa coerência com os rumos definidos da política econômica, e com as necessidades impostas pela situação da economia e do modelo econômico que ainda estava sendo forjado no bojo das transformações ocorridas no período.

Estes grupos abrigavam os seguintes impostos, sem considerar as taxas e contribuições de melhorias que integram o Código Tributário Nacional:

1. Comércio Exterior:

- . Imposto de importação
- . Imposto de exportação

2. Patrimônio e Renda

- . Imposto sobre a propriedade territorial-rural
- . Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
- . Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
- . Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

3. Impostos sobre a produção e a circulação de bens

- . Imposto sobre produtos industrializados
- . Imposto sobre a circulação de mercadorias
- . Imposto sobre operações financeiras
- . Imposto sobre serviços de transportes e comunicações
- . Imposto sobre serviços de qualquer natureza

4. Impostos especiais

- . Imposto sobre combustíveis e lubrificantes
- . Imposto sobre energia elétrica
- . Imposto sobre minerais

Suprimido, como foi visto, o campo residual *, passava-se a ter toda matéria econômica passível de tributação contida nestes quatro grupos. Definia-se, de forma cristalina, os campos de ação da política econômica, tidos em conta seus objetivos e a capacidade contributiva de cada agente participante. A definição dos impostos a partir de sua base econômica implicava, inegavelmente, na obtenção de uma funcionalidade que simplesmente inexistia antes do advento da Reforma.

3.4 A adequação do instrumento aos objetivos

Uma vez depurados os tributos, dado maior organicidade ao sistema e centralizado em mãos do executivo o controle sobre o processo tributário, restava adequar o instrumento aos rumos estabelecidos pela política econômica à luz do novo papel do Estado na economia e às exigências impostas pelo quadro econômico para a retomada do crescimento.

Nesta perspectiva, várias linhas de ação se entrecruzavam: o aumento dos impostos, com o objetivo de conter a demanda e aumentar a arrecadação tributária, visando a eliminação de focos inflacionários; a criação de um mecanismo de financiamento não-inflacionário, através da dinamização do mercado de capitais e do estímulo à poupança interna; a arremetida em direção ao exterior, quer para abrir novos mercados, especialmente para os produtos industrializados, quer para assegurar as divisas necessárias à realização das importações requeridas pelo sistema; as veladas tentativas de redução das disparidades regionais e atenuação das desigualdades sociais; a necessidade de controlar as aplicações dos recursos captados pelas esferas estaduais e municipais, compatibilizando-as com os propósitos da acumulação, impunham um rearranjo de todo o sistema tributário de forma a adequá-lo e tornar factíveis estes objetivos.

Assim, a análise da Reforma e das principais mudanças efetuadas nos tributos, que se contempla nesta secção, visa investigar a forma como se dá esta adequação e objetiva obter elementos que permitam uma avaliação mais criteriosa de suas intenções, partindo-se do pressuposto da conflituosidade

de algumas metas e, portanto, da impossibilidade de que todas seriam satisfatoriamente alcançadas. Investigaremos, destarte, o rearranjo do sistema à luz dos objetivos de aumento da captação de recursos, da utilização do instrumento como uma ferra—menta do processo de acumulação, das tentativas de redução das disparidades regionais e sociais para, finalmente, tecer algu—mas considerações preliminares sobre sua amplitude.

3.4.1 Captação de Recursos

As modificações introduzidas pela Reforma com o fito de aumentar a captação de recursos podem ser ordena—das em três grandes frentes: no aprimoramento da arrecadação e da fiscalização; na generalização do imposto de renda; e, espe—cialmente, no reajuste das alíquotas de alguns tributos.

a) o aprimoramento da arrecadação e da fiscalização

Os métodos utilizados para a obtenção de êxi—to neste caso variaram desde convênios estabelecidos entre as distintas esferas governamentais à profundas alterações proces—sadas na sistemática de cobrança de alguns impostos e a uma substancial reformulação do aparelho fiscal.

Em se tratando dos convênios estes abrangeram o Imposto sobre produtos industrializados e o Imposto de Renda . O último, como se sabe, trata-se de um imposto de difícil arre—cadação e fiscalização, envolvendo elevados custos administra—tivos. Entretanto, sua importância na estrutura tributária im—

punha a necessidade de aprimorar sua fiscalização, crucial para evitar evasões e aumentar sua arrecadação. A constituição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) representaram, a este respeito, ainda que não tenha sido seu objetivo principal, uma das medidas que contribuiriam para o aprimoramento da fiscalização destes tributos. Isto se deve ao fato de que os estados e municípios ao participarem do produto, tanto do IPI como do imposto de renda, teriam, seguramente, interesse em contribuir para a sua fiscalização, diminuindo, dessa maneira, a sobrecarga atribuída à União. Em sua Exposição de Motivos, Bulhões é bastante explícito a este respeito ao afirmar que "... um convênio fiscal entre a União, Estados e Municípios não somente economizará consideravelmente as despesas de fiscalização por parte do Governo Federal, como permitirá a primorar o serviço de arrecadação de todos os tributos. (45)

Outras medidas ainda foram tomadas com a Reforma nesta direção. Através da Lei 4.357, determinou-se a correção monetária dos débitos fiscais, com vistas a defender a arrecadação dos efeitos da inflação. Configurou-se também, a partir daí, de forma cristalina, o crime de apropriação indébita, desde que o imposto não fosse recolhido no prazo de 90 dias. O crime foi definido através da Lei 4.729 de 14.07.65, sujeitando o infrator a pena que variava de 6 meses a 2 anos, além da multa pecuniária. Todas essas medidas visavam, obviamente, acelerar o pagamento dos impostos, com vistas a atingir os objetivos vistos anteriormente.

Shoup já observara que a principal causa da pe-

(45) Citado em Aliomar Baleeiro, op. cit., p. 47

quena participação do Imposto de Renda na receita tributária se devia "... sobretudo à administração falha desde o exame da escrita dos contribuintes, para facilitar o pagamento do imposto, até à punição dos sonegadores." (46)

Com a Reorganização Administrativa do Imposto de Renda se completa o conjunto de medidas necessárias, do ponto de vista administrativo, para expandir a arrecadação deste imposto, ao se fazer a atualização do aparelho fiscal, criar o Departamento do Imposto de Renda, em substituição à antiga Divisão, e estabelecer seu regimento, aperfeiçoando a Reforma Administrativa de 1942 e reestruturando de forma mais eficiente a estrutura de funcionamento de seus órgãos. (47)

Em se tratando dos impostos da esfera estadual, a inovação consistiu numa profunda alteração na sistemática de cobrança do imposto sobre a circulação de mercadorias. Como se sabe, a sistemática do IVC facilitava, sobremaneira, a sonegação do contribuinte o que, indiscutivelmente, representava sérios prejuízos para as já abaladas finanças estaduais. Como consequência, os estados se viam continuamente compelidos a aumentarem suas alíquotas, o que resultava em reações imediatas dos contribuintes, quer através da sonegação ou, como vimos páginas atrás, promovendo a integração vertical. Neste sentido, a transformação do IVC no ICM, de caráter não-cumulativo, foi decisiva, uma vez que sua sistemática, ao estabelecer uma solidariedade em cadeia dos próprios contribuintes, dificultava a sonegação, permitindo ao tributo alcançar uma maior produtividade. A-

(46) Shoup, Carl S. O Sistema tributário brasileiro. Rio de Janeiro, FGV, Comissão de Reforma M. Faz, nº 4, 1964, p.19

(47) Cf. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. A Evolução do Imposto de Renda no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1966, cap. IV.

pesar, entretanto, do ICM ter um campo de incidência mais largo que o IVC, sua base de cálculo era mais estreita, na medida em que apenas tributa a diferença de preço em cada etapa do ciclo, sendo cobrado, portanto, sobre o valor agregado. Diante disso, para ressarcir aos estados uma possível perda de receita, elevaram-se, substancialmente, as alíquotas deste tributo, como será visto mais adiante.

b) A generalização do Imposto de Renda

Na sua Exposição de Motivos Bulhões afirma que "hoje o Imposto de Renda abrange número muito restrito de contribuintes. Não se trata apenas de evasão. O fato advém da circunstância de exigir-se a cobrança acima de um nível que reduz demasiadamente o círculo de contribuintes." (48)

A generalização do imposto proposta implicava que o limite de isenção fosse reduzido de forma a ampliar a faixa de contribuintes. Dessa maneira, o nível de tributação deveria corresponder também ao salário mínimo sobre a renda do trabalho, uma vez que no regulamento anterior, o limite de isenção alcançava dois salários.

Na verdade, toda esta preocupação decorria das mudanças que haviam sido introduzidas no Imposto de Renda em 1965, quando o limite para apresentação de declarações havia sido aumentado para cerca de 12 salários mínimos mensais para os contribuintes que obtinham renda de uma única fonte, enquanto permanecia o limite de dois salários para os que aufer-

(48) Citado em Aliomar Baleeiro, op. cit., p.

riam rendimentos de mais fontes. Com isto, o número de declarantes com imposto a pagar reduzira de 528.902 em 1964 para 187.516 em 1965. Em 1966, este limite foi reduzido para 10 sa-
lários mínimos, o que elevaria o número de declarantes com im-
posto a pagar para 250.966. (49)

Em que pese, entretanto, a preocupação conti-
da na EM de Bulhões, não houve evolução neste sentido. A cha-
mada massificação do tributo só ocorreria mais tarde, em 1969,
quando a diferença estabelecida para contribuintes que conta-
vam com uma única fonte foi eliminada, retornando-se ao limi-
te de dois salários mínimos. Neste ano, o número de declara-
ntes com imposto a pagar chegou a 1.171.750 contra 333.830 de
1968. Resta então a pergunta: se não ocorreu a redução do li-
mite de isenção para um salário mínimo, como explicar este
brutal crescimento dos contribuintes? Fernando Rezende nos
diz que "... tal acréscimo pode ser parcialmente creditado à
redução no salário mínimo real nesse período. Nesse caso, par-
te do aumento no número de contribuintes do imposto seria ex-
plicado pelo efeito da inflação sobre os salários nominais." (50)
A explicação nos parece correta, mas poderíamos ir mais longe
ao analisar a forma como se dá a retomada do crescimento a
partir de 1968 liderado pela indústria de bens duráveis de
consumo. As características do parque industrial instalado, a-
liadas à liderança do departamento produtor de bens duráveis
no processo exigiram a criação e expansão de um conjunto de
atividades ancilares (financeiras, etc.) onde os rendimentos
do trabalho se apresentavam insofismavelmente mais elevados,
o que contribuiria, seguramente, para elevar o número de con-

(49) Rezende, F.A. O Imposto de renda das pessoas físicas e a
justiça fiscal. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, serie Mono-
gráfica nº 14, 1974, pp. 81 e 82.

(50) ibid, p.83

tribuintes.

Deve-se ter em conta ainda que outras medidas estavam sendo adotadas, com vistas a tornar mais abrangente o tributo: através da Emenda Constitucional nº 9, de 22.04.64, extinguiu-se o privilégio de isenção do Imposto de Renda de que gozavam os professores, autores, jornalistas e magistrados, o que desfigurava o princípio de generalidade do imposto; estipulou-se ainda a tributação da renda da agricultura com base no valor atualizado das propriedades; procedeu-se, além disso, a uma ampliação das alíquotas com vistas a aumentar a incidência do imposto de renda na fonte.

c) Elevação das alíquotas e outras medidas

Esta constitui, indubitavelmente, a principal medida adotada com vistas a aumentar a captação de recursos, envolvendo não somente a elevação das alíquotas de determinados impostos, como também a criação de adicionais. Estas, entre outras medidas, completariam o quadro das mudanças voltadas para a consecução daquele objetivo.

Na verdade, a cobrança de adicionais temporários com o fito de aumentar a captação de recursos e solucionar problemas de caixa, via tributação, data de longa data. Em 1955, época em que o Governo se defrontava com sérias dificuldades financeiras, a Lei 2.653 estabeleceu um adicional sobre o Imposto de Consumo a ser cobrado no ano de 1956, com aumentos nas alíquotas que variaram de 20 a 50%, observada a natureza dos produtos. Em 1958, a Lei 3.520, que transformou o Imposto de Consumo em não-cumulativo, reviu algumas alíquotas, o

mesmo acontecendo em 1962, com a Lei 4.153. Em 1964 voltava-se a estabelecer novo adicional que variava de 0,9% sobre as alíquotas de 3%, a 12% sobre as alíquotas que atingiam 40% , excluindo, entretanto, desses aumentos, alguns produtos tidos como essenciais (alimentares, farmacêuticos, alguns bens de capital, etc.). Desse adicional, 50% deveria se reverter para a constituição de um Fundo de Auxílio aos Estados , então com as finanças praticamente deterioradas. (51) Neste mesmo ano se definiria, com maior precisão, os principais lineamentos do sistema, reajustando determinadas alíquotas e especificando, com maiores detalhes, os produtos a serem tributados. (52) O desfecho a essas sucessivas alterações seria dado, entretanto, somente em 1965, com a consolidação do Regulamento do Imposto de Consumo. (53) Instituiu-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em substituição ao Imposto de Consumo, promovendo-se, ao mesmo tempo, uma elevação de quase todas alíquotas, com raras exceções, procurando se gravar mais pesadamente os bens considerados menos essenciais, observados os critérios de seletividade e a orienta—ção da política econômica da época. Ainda neste mesmo ano, seria estabelecido um adicional a ser cobrado no período de 1966 de 20% sobre todos os produtos, indistintamente.

A mesma trajetória é observada para os outros impostos ao sabor das necessidades imediatas. Para o Imposto de Renda já haviam sido estabelecidos vários adicionais a

(51) Lei 4388, de 28 de agosto de 1964

(52) Lei 4502, de 30 de novembro de 1964

(53) Decreto-Lei nº 34, de 18 de novembro de 1965

partir de 1951, quando se criou o Fundo de Reparcelamento Econômico. Em 1965, juntamente com os impostos de importação e de selo, foi determinado, pela Lei 4363, um novo adicional a ser cobrado em 1966, de 10%. São, entretanto, as alterações verificadas nas alíquotas, especialmente as que recaem sobre a renda das pessoas jurídicas, as que merecem ser destacadas. Em 1962, a alíquota uniforme estabelecida pela Lei 4154 era de apenas 23%, com algumas restrições: para as empresas concessionárias de serviços públicos a alíquota remontava a 10% e para as pessoas jurídicas civis a 5%. Em 1964, com a primeira grande Reforma no Imposto de Renda⁽⁵⁴⁾, estas alíquotas foram elevadas a 28, 15 e 10%, respectivamente. Com o Decreto Lei nº 62, fruto da Emenda nº 18, estas alíquotas ascenderam a 30, 17 e 11%, o que efetivamente deveria se traduzir num grande aumento dos recursos arrecadados com estes impostos. Criou-se, ainda, através deste Decreto, um adicional de 10% sobre o Imposto de Renda das pessoas jurídicas e físicas, que deveria ser revertido para o BNDE, enquanto se revogava o disposto na Lei 4506 de que a União deveria transferir ao mesmo Banco, 20% do produto arrecadado com o Imposto de Renda até o ano de 1975. A União se liberava, de um lado, de compromissos de transferência de recursos para outras instituições, enquanto criava, de outro, mecanismos para aumentar sua captação de recursos. Abriam-se, com isso, ótimas perspectivas para se desafogar a caixa do Tesouro.

Na esfera estadual, a ampliação das alíquotas do Imposto sobre a circulação de mercadorias constituiu a tônica, com vistas a evitar aos estados uma possível perda de receita, decorrente da mudança na sistemática de cobrança do

(54) Lei 4506, de 30 de novembro de 1964

imposto. No regime do IVC os estados gozavam de autonomia para a fixação das alíquotas e para a instituição de adicionais, o que lhes garantia aumentar sua receita tributária sempre que se viam às voltas com problemas financeiros. A transformação do IVC no ICM, cuja base de cálculo é mais estreita, e a determinação das alíquotas fora da órbita estadual, renunciaram, de saída, a possibilidade de redução das receitas tributárias estaduais. A alíquota uniforme estabelecida sob o controle do Senado Federal tinha dois objetivos precípuos: eliminar as guerras interestaduais e, ao mesmo tempo, instituir um imposto neutro para este tipo de taxaço. Para contornar o problema da eventual perda de receitas, estabeleceu-se, de início, um teto altamente elevado de 18% para as alíquotas, exatamente o dobro da maior alíquota existente no regime do IVC em 1966. Os estados do Norte e do Nordeste adotaram, prontamente, a alíquotamáxima, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste optaram pela de 15%. Isto propiciou uma grande expansão da receita tributária estadual, especialmente para as duas primeiras regiões que viram melhorar sua participação relativa na arrecação deste imposto. Quando em 1968, o Sudeste elevou sua alíquota para 17%, permanecendo em 18% a daqueles estados, sua participação relativa tendeu novamente a declinar. O que vale ressaltar, no momento, é a brusca elevação das alíquotas, com vistas à manutenção das receitas tributárias estaduais, ou mesmo seu revigoramento, um dos objetivos perseguidos com a Reforma.

Procedeu-se ainda, em 1965, a uma revisão sobre a tributação dos Combustíveis e Lubrificantes, objetivando tornar auto-financiável o Programa Rodoviário Nacional, dentro da política de redução dos subsídios aos setores deficitários.

Outras medidas que contribuiriam para aumen—

tar a arrecadação do Imposto de Renda, podem ser arroladas:

- correção monetária do custo do imóvel para a apuração do lucro das pessoas físicas na venda de imóveis mediante o pagamento de 5% entre o custo e a alienação;

- correção monetária obrigatória dos bens do ativo immobilizado das empresas, e conseqüente aumento de capital, sujeito ao imposto de 5%;

- majoração para 60% da taxa sobre os rendimentos de títulos ao portador, cujos proprietários não se identifiquem;

- correção monetária das depreciações.

3.4.2 O instrumento como uma ferramenta da acumulação

Procura-se, nesta parte, analisar de que maneira a Reforma atuou no sentido de adequar os tributos aos objetivos da acumulação. Investiga-se, assim, as mudanças que tornaram possível sua manipulação sob o manto da política econômica, ao mesmo tempo em que se avança em análises mais concretas sobre sua utilização.

Objetivando facilidades analíticas, centramo-nos nas considerações sobre as modificações julgadas mais relevantes para o processo, atrelando-as às diretrizes traçadas pela política econômica. Outra forma de efetuar a análise seria considerar os tributos em bloco, consoante o campo econômico a que pertencem. Apesar de mais fácil, esta análise peca por não "amarrar" satisfatoriamente as distintas peças que estão em jogo. Nosso propósito, contrariamente, consiste em mostrar como ocorre um ajustamento entre os distintos instrumentos da política econômica e sua compatibilização às necessidades da acumulação.

a) 1ª. peça: o comércio exterior

Os impostos sobre o comércio exterior- setorexterno da economia - que engloba tanto o imposto sobre as importações como sobre as exportações, passaram, com a Reforma a integrarem definitivamente o quadro instrumental da política econômica em seu esforço voltado para a organização da economia. O imposto de exportações que até o advento da Emenda

nº 18 era de competência dos estados, enquanto cabia à União o imposto de importações, foi definitivamente transferido para esta esfera. A nova orientação da política econômica inspirada nas exigências da estrutura produtiva que se instalara, tateando ainda na definição de um novo modelo de crescimento, onde uma das peças importantes residiria precisamente na intensificação das exportações, quer para a obtenção das divisas exigidas para a realização das importações, especialmente de bens de capital e de insumos básicos, quer para a abertura de novos mercados para os produtos manufaturados, cujos setores se encontravam com capacidade ociosa, foi decisiva para a sacramentação de tal evento.

Diante destes objetivos, a transferência do imposto de exportação da esfera estadual para a União, e a sua transformação, juntamente com o imposto de importação, em um instrumento regulador do comércio exterior, mais que se justificam. Juntamente com o imposto de importação, também de competência da União, o de exportação foi, dessa maneira, ajustado às variações de conjuntura do comércio internacional, deixando seus recursos de serem incorporados ao orçamento da União, e canalizados para um Fundo de Reservas ligado à própria economia exportadora. Passou, efetivamente, a ser um instrumento de política econômica voltado para dar suporte aos objetivos do crescimento.

Seu principal papel passou, portanto, a consistir em "capturar eventuais excedentes de renda resultantes da exportação de determinados produtos, nas conjunturas de alta de preços no mercado internacional, para a constituição de um Fundo de Reservas utilizáveis na assistência a esses mes-

mos produtos nas conjunturas de baixa."⁽⁵⁵⁾

Atribuiu-se também ao executivo, para maior eficácia, poder de, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar suas alíquotas ou suas bases de cálculo, a fim de ajustar os impostos aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.⁽⁵⁶⁾

Criou-se, além disso, com o propósito de incentivar as exportações de produtos manufaturados e com isso estimular setores que se encontravam operando abaixo da capacidade, um elenco de incentivos onde figuravam: o regime de "draw-back" que consiste na restituição, suspensão ou franquia, total ou parcial, do imposto de importação devido sobre as matérias-primas utilizadas na produção de bens a serem destinados à exportação;⁽⁵⁷⁾ dedução do lucro sujeito ao Imposto de Renda para o triênio 66/68, da parcela correspondente à exportação de manufaturados; isenção do IPI⁽⁵⁸⁾ e do ICM⁽⁵⁹⁾ para os produtos manufaturados; criação do Conselho Nacional de Co-

(55) Silva, Gerson Augusto, op. cit. nota 37, p. 8

(56) Constituição de 1969, art. 21 e 26

(57) Constituído em 1957 pela Lei 3244, este sistema só seria regulamentado em 16.06.64, pelo Decreto nº 53.967.

(58) Lei 4502 de 30 de novembro de 1964, regulamentada pelo Decreto- 61,514 de 12 de outubro de 1967

(59) Constituição de 1967, regulamentada pelo Decreto-Lei 406, de 31 de dezembro de 1967.

mércio Exterior (CONCEX), em 1966, o que resultou na desburocratização da sistemática das exportações e na eliminação de vários gravames que sobre elas incidiam; e estabelecimento de um sistema de financiamento às exportações com a criação, no Banco do Brasil, do Fundo de Financiamento às Exportações (FINEX), a ser operado pela CACEX, voltado tanto para o financiamento das exportações como da produção para as exportações.⁽⁶⁰⁾ Esperava-se, com esses incentivos, propiciar maior competitividade aos produtos brasileiros no mercado externo e solucionar, ainda que parcialmente, dois problemas: garantir as divisas necessárias às importações e abrir novos mercados para setores deprimidos.

Os incentivos neste setor emergiram, inicialmente, de forma tímida para, poucos anos depois, ganharem uma dimensão draconiana à medida que os rumos imprimidos ao modelo econômico acelerou as necessidades de um crescente volume de importações. Isto, entretanto, será tratado mais adiante.

b) 2a. peça: mobilização financeira e mercado de capitais

O principal tributo manipulado para estimular

(60) Muitos são os trabalhos que tratam dos incentivos fiscais às exportações. Entre estes consultar: Doellinger, C. et alii, Exportações Dinâmicas Brasileiras. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, Relatório de Pesquisa nº 2, 1971; Doellinger, C et alii, Transformação da Estrutura das Exportações brasileiras: 1964/70. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, Relatório de Pesquisa nº 14, 1973; Suzigan, W. et alii, Crescimento Industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, Relatório de Pesquisa nº 26, 1974.

a poupança interna e dinamizar o mercado de capitais foi, indiscutivelmente, o Imposto de Renda. Este, como se sabe, além de cumprir um decisivo papel de esteio da arrecadação fiscal, constitui, pela sua natureza, o tributo de mais fácil manipulação para os propósitos da política econômica. Em que pese este fato, somente na década de 60 é que ele foi efetivamente incorporado ao quadro instrumental como uma das principais ferramentas utilizadas para os objetivos do crescimento.

Bulhões já observara que o Imposto de Renda "além de captar receita adequada para os cofres públicos, é capaz, graças à flexibilidade de sua incidência, de promover a expansão econômica e corrigir as desigualdades da distribuição de renda social entre os indivíduos e entre as regiões do país."⁽⁶¹⁾

Na verdade, este imposto já vinha sendo utilizado, ainda que dentro de um quadro estritamente pragmático, para os propósitos da política econômica. Desde a criação do Adicional Restituível, em 1951, através da Lei 1474, cujos recursos estavam destinados à constituição do Fundo de Reaparelhamento Econômico, que culminou com a instituição do BNDE em 1952, à Lei 3.470, de 1958, que instituiu um elenco de incentivos para a região do Nordeste Brasileiro⁽⁶²⁾, a manipulação do

(61) Citado em Aliomar Baleeiro, op. cit., p. 46

(62) Através desta Lei instituíam-se a isenção do imposto de importação para os equipamentos destinados à área do Nordeste, redução de 50% do imposto de renda para as empresas que promovessem o aproveitamento da matéria-prima regional, e redução de 100% para as novas unidades industriais que ali se instalassem.

Imposto de renda como uma ferramenta norteadora do crescimento avançou, primeiramente, a passos tímidos, para a partir especialmente de 1964, ser amplamente utilizado para esta finalidade.

A mudança de governo em 1964 e a situação econômica e política do país, aliadas às novas funções do Estado na economia, iriam imprimir novos rumos ao quadro instrumental, procurando adequá-lo em suas distintas interações. Com o respaldo político das classes dominantes, o Estado não encontraria barreiras para a sua efetivação. Nesta perspectiva, a Lei 4506, de 30 de novembro de 1964, que regulamentou o Imposto de Renda representaria, inegavelmente, o ponto de partida para a verdadeira reforma instrumental que se consolidaria com a Emenda Constitucional nº 18 e com a Lei 5.172, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN).

Interrompido, como vimos, o mecanismo de financiamento inflacionário, que fora característico do ciclo expansionista do período de Juscelino Kubitschek, urgia a necessidade de se encontrar uma nova fonte de financiamento, que não estivesse baseado na pura emissão de dinheiro. Com um mercado de capitais incipiente e, portanto, incapaz de desempenhar seu papel de canalizador dos recursos dispersos na economia, cruciais para o processo de acumulação, promoveu-se, sem mais demora, a Reforma Bancária, criadora dos Bancos de Investimentos, e regulamentou-se o mercado de capitais. Para dar coerência a essas medidas tornava-se imperioso, entretanto, criar fontes de estímulos à poupança interna e compatibilizar os distintos instrumentos manipulados pela política econômica.

Nesta perspectiva, foram criados os Bancos de Investimento com vistas a financiarem os empreendimentos de

longo prazo, as financeiras para a concessão de crédito ao consumidor de bens duráveis, e regulamentou-se o mercado de capitais para a capitalização das empresas, além da União ter estabelecido que o financiamento de seu déficit passaria a se dar através da dívida pública. Resta a pergunta: como adequar o instrumento tributário a estes propósitos e torná-los factíveis? Sulamis Dain observara que

"... a simples criação de instituições não é condição suficiente para garantir a continuidade do processo de acumulação no âmbito do mercado de capitais..."

e que sua crescente importância no Brasil

"... quanto à captação e distribuição de recursos, não pode ser totalmente compreendido sem que explicitem os instrumentos de política econômica, na área monetária e financeira, responsáveis pelo deslocamento inicial de recursos à esfera extra-bancária."(63)

Na verdade, a Lei 4.357, de 16 de julho de 1964 que autorizou à União a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) instituiu, ao mesmo tempo, um elenco

(63) Dain, Sulamis. Mudanças nos padrões de financiamento no desenvolvimento brasileiro recente. Santiago do Chile, Tese de Mestrado, 1973, p. 32

de incentivos fiscais tanto às pessoas físicas como às jurídicas para a sua aquisição, e estendeu incentivos tanto para a subscrição em ações nominativas resultantes dos aumentos de capital das sociedades anônimas, como para a aquisição de letras hipotecárias. Ao lado disso, a correção monetária, adotada a partir de 1964 e restrita inicialmente às ORTNs, para em seguida ser estendida a outros títulos financeiros (letras imobiliárias, debêntures, depósitos a prazo, etc.) emergiria como o mecanismo capaz de compensar os efeitos inflacionários e estimular, juntamente com os maciços incentivos fiscais, a canalização de substanciais volumes de recursos para o mercado de capitais.

Várias foram as medidas adotadas. Passou-se, por um lado, a exigir a obrigatoriedade de um Fundo de Indenizações Trabalhistas, cujos recursos deveriam ser aplicados na aquisição de Obrigações do Tesouro. Por outro, a dispensar as empresas do imposto de 5% da correção monetária dos bens do ativo imobilizado e dos aumentos de capital, desde que aplicassem o dobro do valor do imposto devido em Obrigações do Tesouro, facultando também às pessoas físicas, optarem entre aplicar em dobro o imposto devido, em Obrigações do Tesouro, ou recolher o imposto de 5%.

A estes incentivos se somavam outros de expressão. Permitia-se o abatimento da renda bruta das pessoas físicas, de 20% das quantias aplicadas em títulos da dívida pública, 15% das aplicações na subscrição de ações nominativas para aumento de capital das sociedades anônimas, e 15% das aplicações em depósitos e letras hipotecárias.

A única limitação da lei provinha do fato de que, levadas também em conta as aplicações na subscrição de a-

ções de empresas do Nordeste e da Amazônia, o total não poderia exceder a 40% do imposto devido. Este teto foi, entretanto, ampliado para 50%, através da Lei 4506, de 30 de novembro de 1964. A Lei ainda estabeleceu uma atenuação do ônus fiscal das sociedades anônimas de capital aberto, visando estimular sua entrada no mercado de capitais.

A Lei 4728, de 14 de julho de 1965, avançou ainda mais para estimular o mercado de capitais: excluiu da tributação na fonte os rendimentos de ações das sociedades anônimas, nominativas ou ao portador, desde que este se identificasse. A não identificação mesmo assim era premiada, uma vez que a alíquota estabelecida era de 25% e não 40%, a usual. Permitia, além disso, o abatimento na apuração da renda líquida das pessoas físicas dos dividendos, bonificações ou outros interesses distribuídos pelas sociedades anônimas, como também dos juros recebidos dos títulos da dívida pública. Estabeleceu, ainda, um regime de tributação especial sobre determinadas operações imobiliárias, com o propósito de estimular a construção civil, setor que jogaria papel relevante na recuperação, ao irradiar acentuados efeitos para o parque industrial.

Abriam-se, com essa Lei, as portas para a passagem de uma avalanche de incentivos que emergiriam e à manipulação do Imposto de Renda como uma das ferramentas mais cruciais para a orientação do processo de acumulação. A Lei 4506 espelharia, na verdade, o início desta consolidação. A 4.862, de 29 de novembro de 1965, representaria, por seu turno, um passo à frente, com alterações de fundo nas alíquotas do imposto de renda retido na fonte e com a ampliação dos benefícios às pessoas físicas, permitindo, também, que fossem abatidos do imposto, os juros recebidos das letras imobiliárias, e

até 30% das quantias aplicadas nas mesmas.

Isto representava, na verdade, a tentativa de consolidar o BNH como uma das instituições capazes de estimular e carrear parcela da poupança interna e de incentivar a indústria de construção civil. Esta lei, além dos benefícios indicados, reduziu de 15 para 10% o imposto sobre a venda de imóveis e isentou os lucros da venda de imóveis para residência adquirida ou construída há mais de 5 anos; isentou em 1966 e 1967, os rendimentos, inclusive deságios, das letras imobiliárias; dispensou do imposto de renda, os juros e comissões a instituições diversas, dos empréstimos contraídos pelo BNH, (64)

O imposto passava, dessa forma, a ser manipulado em distintas direções, coerente com as linhas estabelecidas pela política econômica à luz do papel do Estado na economia e do processo de acumulação. Os incentivos à classe capitalista e às camadas mais alta da sociedade davam à tônica, e o Estado sobressaía-se como um verdadeiro intermediário na distribuição de uma parcela significativa do excedente, recolhendo-o da sociedade como um todo e repassando-o aos setores tidos como importantes para a acumulação de capital. Esta enxurrada inicial de incentivos seria apenas o prelúdio de uma onda avassaladora que ocorreria nos anos seguintes, com vis-

(64) Além das Letras Imobiliárias e depósitos de poupança, o BNH passaria a contar a partir de 1967 com volumosos recursos originários do FGTS, de natureza compulsória. A importância do Sistema Financeiro Habitacional a partir daí seria tão grande que, em 1970, ele já seria responsável por 11,1% do total de crédito concedido ao setor privado. (Cf. Sulamis Dain, op. cit., p.27)

tas a aumentar a massa de recursos em direção ao sistema financeiro e dar suporte ao processo de acumulação.

O Imposto de renda não seria, entretanto, o único tributo a dar suporte a estes objetivos. O imposto sobre operações financeiras (ISOF), que substituiu o antigo imposto do selo, também passou, à semelhança dos impostos sobre exportações e importações, a constituir uma importante peça no corpo da política econômica. Na sua criação, a Reforma se inspirou também em razões de ordem estritamente econômica, e não financeira, na medida em que determinava que o produto dos impostos que eventualmente incidissem sobre essas atividades, não seriam incorporados ao orçamento federal, mas comporiam as reservas do sistema monetário a serem disciplinadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Sua idéia básica consistia em complementar, de forma ordenada, a ação dos instrumentos monetário e fiscal na área dos mercados financeiros e de capitais. Para tanto, " a unificação dos impostos sobre as operações que se realizam (nestes) mercados, constituiu medida da maior importância, quando se pretende consolidar, organizar e disciplinar (os mesmos)."⁽⁶⁵⁾ Era necessário, pois, atenuar o princípio da delegação de poderes para não permitir que a tributação na área tumultuasse as tentativas de sanear o mercado, conferindo somente à União tal poder. Com essa determinação, a Reforma situaria o Imposto sobre Operações Financeiras, como um importante instrumento auxiliar da política econômica.

(65) Silva, Gerson Augusto, op. cit. nota 37, p. 19

c) 3a. peça: a inflação

O combate à inflação, meta prioritária contemplada pelo PAEG, cujas consequências foram desastrosas para a classe trabalhadora, também se valeu do sistema tributário como estímulo à estabilização de preços. Destarte, além das medidas analisadas páginas atrás, voltadas para este objetivo, como o aumento dos impostos e a restrição dos gastos públicos, visando conter a demanda e reduzir o déficit da União, o controle do crédito ao setor privado, a política de achatamento salarial, e o financiamento do déficit público através das ORTNs, acenou-se com uma nova gama de incentivos fiscais para debelar a alta taxa de inflação, cujas consequências sobre o processo de poupança-investimento na economia são bastante conhecidas.

É a lei 4.663, de 3 de junho de 1965, que dá o ponto de partida para estes estímulos, ao reduzir a alíquota incidente sobre os lucros e permitir outras deduções para as empresas que não elevassem o preço acima de um teto estabelecido, e aumentassem sua produtividade durante o ano em mais de 5%. Sob o controle da CONEP, o mecanismo sofreria algumas alterações de pouca monta nos anos seguintes, vinculadas às modificações na taxa de inflação, variando em função das metas perseguidas pela política econômica.

Em contrapartida, a lei estabelecia também, um conjunto de penalidades para as empresas que efetuassem elevações de preços acima do teto estipulado. As penalidades variavam desde o aumento das alíquotas do Imposto de Renda, à restrições de crédito originário de instituições governamentais.

para o setor privado.

O instrumento tributário se revestia, dessa maneira, de um mecanismo acionado para dar suporte a distintos objetivos, e perfeitamente integrado ao quadro instrumental à disposição das autoridades governamentais, para nortear o processo de acumulação na direção estabelecida. Há que se fazer, porém, certa ressalva sobre o tratamento dispensado aos preços, na medida em que ele se deu de forma diferenciada e tendeu a favorecer o setor privado.

Não se pode negar, por um lado, que os preços e as tarifas administradas pelas empresas estatais tenham sido liberadas em consonância com o plano do Ministério da Fazenda de dotá-las de "eficiência operacional" semelhante a das empresas privadas, o que, obviamente, viria a contribuir para acentuar o processo inflacionário. O que não se pode contestar é que este tratamento, em relação ao setor privado, especialmente em relação ao setor de bens duráveis de consumo, tenha sido diferenciado, tendendo a favorecer o último. Assim "... a necessidade de assegurar elevadas margens de lucro para aqueles setores líderes... e de conter a inflação.."
faria com que se promovessem "... modestos reajustes de preços para o aço, álcalis, etc., com reflexos posteriormente desfavoráveis sobre a expansão das siderúrgicas", ao reduzir significativamente a sua capacidade de auto-financiamento. (66)

(66) Cf. Luciano G. Coutinho. "O setor produtivo estatal: autonomia e limites", em Ensaio de Opinião, Rio de Janeiro, Inúbia, vol. 5, 1977, p. 30 (Os grifos são nossos).

d) 4a. peça: as disparidades regionais

A preocupação com as disparidades regionais remonta ao século passado, ainda que sob um manto puramente assistencialista. A percepção do problema do ponto de vista da estrutura das regiões menos desenvolvida só ganha ímpeto a partir principalmente do governo de Epitácio Pessoa, quando então passam-se a realizar obras e atacar o problema em suas raízes. Entretanto, somente em 1958, através da Lei 3470⁽⁶⁷⁾, o instrumento tributário passaria a ser acionado com vistas a contribuir para a atenuação das disparidades regionais. A criação da SUDENE em 1959 consolidaria esses primeiros passos e, a partir daí, uma avalanche de incentivos emergeria nesta direção.

O primeiro elenco mais relevante está contido na Lei 3995 de 1961, em seu conhecido art. 34, que permitia às pessoas jurídicas de capital 100% nacional, abaterem até 50% do imposto de renda devido, para aplicação ou reinvestimento em indústrias consideradas pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro.

Essa preocupação com os desníveis regionais, especialmente a área-problema do Nordeste, se acentuaria com o término do ciclo expansionista do Plano de Metas que trouxe em seu bojo, ao se centrar no eixo Rio-São Paulo, um agravamento das distâncias entre as regiões do Brasil. As primeiras tentativas ensaiadas no sentido de atenuar estas distâncias estão

(67) Ver nota de pé-de-página nº 62.

contidas, indubitavelmente, nas medidas acima. A Lei 4.239, de 1963, consolidaria este elenco de incentivos destinados à aplicação no Nordeste, ao ampliá-los e ao criar o FIDENE (Função de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social de Nordeste). Em seu art. 18, a Lei instituiu que a pessoa jurídica poderá descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis: a) até 75% do valor das obrigações que adquirir emitidas pela SUDENE, através do FIDENE, para fim específico de ampliar os recursos do Banco; b) até 50% de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

A preocupação demonstrada com os desníveis regionais se fortaleceria ainda mais em 1963 com a extensão dos benefícios do art. 34 à região Amazônica, instituída pela Lei 4.216. Novos incentivos se somariam a estes, consolidando - se estes propósitos com a criação da SUDAM e do FIDAM em 1966, e com a extensão também à região, dos recursos previstos pelo art. 18 no mesmo ano. Às pessoas físicas, a Lei 4.357, de 1964, concedia abatimentos de 100% do valor aplicado na subscrição de ações nominativas de empresas industriais ou agrícolas, consideradas de interesse para o desenvolvimento econômico do Nordeste ou da Amazônia.

Os incentivos, entretanto, não parariam por aí. O relativo êxito obtido com o esquema de incentivos criado para estimular a débil economia do Nordeste e posteriormente da Amazônia, atuaria como alimentador das ilações a que se chegava sobre a eficácia do instrumento. Apoiados, pois, no sucesso da experiência regional, enquanto carreador de recursos, e dada a mudança de perspectiva sobre a maior eficiência dos incentivos a nível setorial, e não regional, objetivou-se estimu

lar o crescimento de determinados setores da economia, como os da pesca, reflorestamento e turismo, estendendo também a estes, os incentivos antes destinados à dinamização da economia regional. A inobservância de que o fracionamento dos recursos reduziria a eficácia dos incentivos em relação aos objetivos estabelecidos, aliada à já questionável política do mecanismo 34/18⁽⁶⁸⁾, enquanto capaz de contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais, iria comprometer seriamente a política voltada para atenuar as distâncias entre os estados, como será visto mais adiante. Assim, a criação da EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo) pelo Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, e a instituição de incentivos para a mesma, como a Lei 5.106, de 02 de setembro de 1966, que dispõe sobre os incentivos fiscais para empreendimentos florestais, e a da criação da SUDEPE, de 1966, iriam carrear grande quantidade de recursos que anteriormente eram canalizados para o desenvolvimento do Nordeste e do Norte, inclusive pelo seu maior poder de atratividade tenderiam, no longo prazo, a sobrepassar os recursos destinados àqueles propósitos.

Essa avalanche de estímulos apenas prenuncia o que representará o mecanismo de incentivos nos anos seguintes, e qual será sua importância para a retomada do crescimento, enquanto concentrando a renda, e criando uma classe de "rentiez" que demandaria os bens duráveis de consumo, setor líder da expansão. O Estado, ao comandar o processo de acumulação, emerge como repassador de parte do excedente, transferindo-o da sociedade como um todo para os setores a serem privilegiados no bojo do processo de acumulação.

(68) Para uma avaliação do assunto consultar Antônio B. Castro, 7 Ensaios sobre a Economia Brasileira. Rio de Janeiro, Forense, 1971, Vol. II, capt. 6, e também Wilson Suzigan et alii, op. cit., cap. III.

e) 5a. peça: as desigualdades sociais (69)

A transformação do Imposto de Consumo em um imposto sobre produtos industrializados (IPI) trouxe, como principal inovação, a determinação de seu caráter seletivo. O imposto de consumo passara, desde 1958, a ser de caráter não-cumulativo, incidindo somente sobre o valor agregado. Com a Reforma, e a determinação de sua seletividade, abriu-se o caminho para ampliar o raio de manobra da política econômica em atuar mais eficazmente sobre os objetivos perseguidos, conforme prescreve o art. 48 do CTN, de 1966: "o imposto sobre produtos industrializados será seletivo, em função da essencialidade dos produtos."

Inaugurou-se, portanto, para a política econômica, um amplo campo de ação, na medida em que poderia penalizar os bens supérfluos e beneficiar, com alíquotas favoráveis, os setores produtivos julgados prioritários para os objetivos da acumulação, entre os quais poderiam figurar, seguramente, aqueles voltados para a produção de bens que compõem a cesta de consumo dos trabalhadores, reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho. Adequava-se, dessa maneira, o imposto de forma a permitir sua manipulação consoante a orientação, no tempo, da política econômica. Neste sentido, atribuiu-se também à União poderes para alterar as alíquotas ou as bases de cálculo nas condições e nos limites estabelecidos em lei. (70)

(69) Valemo-nos, aqui, em boa medida, das reflexões de Eros Roberto Grau, contidas em seu trabalho O Sistema Tributário Nacional: descrição conceitual e análise crítica. São Paulo, EAESP-FGV, s.d., mimeo.

(70) Constituição de 1969, art. 21, inciso I.

Completava-se, com isso, os requisitos necessários para a atuação eficaz dos condutores da política econômica do país.

Embora o critério de seletividade tenha aberto possibilidades de tornar a tributação indireta de certa forma progressiva, e com isso atenuar as distâncias sociais, uma análise mais aprofundada das alíquotas diferenciadas do IPI, emerge reveladora ao negar estes propósitos.

Quando se abandona a comparação das alíquotas, por títulos ou capítulos (ex: alimentos, vestuário, etc.), e se passa a considerar as alíquotas por produtos consumidos em função dos níveis de renda, tem-se uma primeira idéia da " regressividade" deste tributo. Assim, é que os vinhos sofrem a incidência de uma alíquota de 20%, enquanto para a cerveja a alíquota alcança 35%; o imposto para os charutos finos é de apenas 10%, alcançando para os cigarros até 260%; instrumentos de ótica, de fotografia e cinematografia são gravados com uma alíquota de apenas 8% o mesmo para mercadorias como vassouras, enquanto instrumentos de música e aparelhos de som são gravados com alíquotas de apenas 15% e a incidente sobre automóveis de passeio não ultrapassa 20%.⁽⁷¹⁾ Os exemplos são inúmeros. Acreditamos, entretanto, que estes sejam suficientes para ilustrar sua regressividade. O problema se agrava ainda mais porque, segundo Eros Grau, o IPI não concede tratamento diferenciado para os "chamados bens inferiores dos superiores, gravando ambos com a mesma taxa". Dessa maneira, " o tecido de chita (inferior) sofre a mesma incidência do tecido fino (superior), o móvel de marqueteria o mesmo que o armário de

(71) Consideramos, aqui, as alíquotas previstas na Lei 4502, de 30 de novembro de 1964, deixando claro que posteriormente, houve alterações em algumas.

pinho (inferior) e assim por diante, dado que se encontram clas-
sificados na tabela sob posições genéricas: tecidos de algodão,
móveis, etc." Ainda nas suas palavras "... os exemplos mostram
que a seletividade do IPI é, na melhor das hipóteses, caótica e
multidirecional."(72)

Ainda que se verificasse o critério de seletivi-
dade do IPI, o que permitiria reduzir a regressividade da tribu-
tação indireta, a alta alíquota estabelecida para o ICM (18% pa-
ra o Norte e Nordeste, e 15% para o Sudeste e Centro-Oeste), u-
niforme, e que não varia em função dos bens tributados, reduz,
de saída, as possibilidades do IPI de contribuir para diferen-
ciar a carga tributária composta. Conclui-se, dessa maneira, que
os dois principais tributos indiretos apresentam uma distribui-
ção da carga tributária bastante regressiva, através de uma se-
letividade que não se inspirou em critérios que visassem redu-
zir as desigualdades sociais, o que, a bem da verdade, apenas
confirma o caráter excludente e concentracionista do modelo.

Quando passamos a considerar as taxas inciden-
tes sobre os serviços em geral, a regressividade da tributação
indireta se torna ainda mais cristalina e tolhe as possibilida-
des de seu questionamento. O ISS (imposto sobre serviços de
qualquer natureza) estabelece, como se sabe, um gravame de 5%
sobre os serviços, à exceção daqueles que dizem respeito às di-
versões, para os quais a taxa ascende a 10%. Ora, quando se com-
para os gravames sobre serviços e bens, vem à tona, de forma
irrefutável, suas disparidades. Assim, um alimento beneficia-
do que sofre a incidência do ICM de 15 ou 18%, conforme a re-
gião geo-econômica, é mais onerado do que sentar-se no divã de

(72) Grau, Eros Roberto, op. cit., p.19

um analista ou espaiar na cadeira de um salão de beleza. Como o consumo de serviços, especialmente os conspícuos, estão correlacionados ao nível de renda, e estes são gravados com menor intensidade, tem-se, novamente, confirmada a grande regressividade do sistema.

Não terá, entretanto, passado despercebido a um observador atento, a possibilidade dessa regressividade ser compensada pela acentuada progressividade dos impostos diretos especialmente do imposto de renda. Vã ilusão. Além de sua discutível tabela progressiva, que a partir de determinado teto se torna proporcional (50%), a enxurrada de incentivos dirigida tanto às pessoas físicas como jurídicas, como vimos anteriormente, anula sua pretensa progressividade, e reduz as possibilidades de redistribuição do excedente para as camadas menos favorecidas da sociedade. Beneficiam-se destes favores, obviamente, aqueles que possuem uma renda mais elevada. Só para ter uma idéia, os incentivos ao capital são tanto, que a carga tributária efetiva tem se situado em torno de 20%, enquanto a taxa legal estabelecida em lei é de 30%. Para as pessoas físicas ela não ultrapassa a 30%, longe, portanto, do teto estabelecido de 50%. E com tratamento diferenciado para os contemplados: ganham mais vantagens as sociedades anônimas, em detrimento das pequenas empresas, e os grupos de mais alta renda. Assim, como na parábola cristã, ganha mais, quem mais possui. Como bem disse Eros Grau "... é evidente que a tributação direta, ao não ser progressiva, favorecendo os rendimentos de capital e os grupos de altas rendas, se converte, de instrumentomimizador das distâncias sociais, em mecanismo institucional de concentração dinâmico da riqueza, agravando cada vez mais os desequilíbrios sociais brasileiros."⁽⁷³⁾

(73) Grau, Eros Roberto, op. cit., p. 22

4. Apreciação preliminar da Reforma Tributária

É indiscutível que a Reforma contribuiu não somente para dotar o sistema tributário nacional de maior racionalidade como para aprimorá-lo tecnicamente. Nesta perspectiva, ela emergiu, efetivamente, como o divisor de águas entre o sistema precedente, atrelado basicamente ao campo jurídico, sem maiores preocupações de ordem econômica, e o seu resultante, onde se tornou passível a utilização dos tributos como instrumentos da política econômica.

Vimos, páginas atrás, que a depuração dos tributos, que consistiu na extinção de alguns e na correção e criação de outros, a partir da perspectiva da política econômica, deixou, como resultado, uma estrutura tributária composta de uma plausível variedade de impostos. Esta variedade, em conjunto, revelava-se capaz, sem sombra de dúvidas, de propiciar suficiente flexibilidade aos condutores da política econômica no que tange às decisões atinentes à distribuição da carga tributária, que é determinada, como afirmamos, a partir da correlação das forças sociais atuantes no sistema. A diversidade de impostos permitiria, dessa forma, uma gama de opções a partir da definição sobre a sua distribuição.

Procedeu-se, além disso, a vinculação dos tributos à sua base econômica real, definindo-os a partir da mesma. Obteve-se, com essa medida, uma funcionalidade dos impostos que o sistema precedente não propiciava. Transformou-se, a partir daí, o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) no Imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), eliminando seu caráter cumulativo e restringindo sua incidência somente sobre o

valor agregado, o que representaria, efetivamente, ganhos in discutíveis tanto do ponto de vista da racionalidade como do ponto de vista administrativo.

Por outro lado, a transferência do imposto de ex portação para a competência do Governo Central, se somaria ao elenco de medidas adotadas com vistas a tornar o instrumento tributário em uma eficaz ferramenta da política econômica. Foi, portanto, mais uma importante peça que se ajustou à concepção do sistema tributário como um instrumento a ser devidamente ma nipulado como suporte aos objetivos de crescimento.

Já as medidas introduzidas no campo da fiscalização e no campo administrativo, aliadas aos reajustes de determinadas alíquotas e à generalização de alguns impostos, pro piciaram ao poder público, ao lado de outras medidas, que julgamos não ser necessário repisar, uma capacidade de capta ção de recursos sem precedentes.

De mais a mais, o alargamento das funções do Estado na economia, a necessidade de aumentar seu controle sobre o processo de acumulação e orientar os recursos nesta direção, levariam à promoção de uma acentuada centralização do ins trumento tributário para a esfera federal, traduzida tanto na transferência de alguns impostos para a sua competência, como no controle sobre as alíquotas dos impostos estaduais e do cer ceamento às outras esferas para a decretação de novos impostos. Estas medidas terminariam por concentrar nas mãos da União uma

(74) A carga tributária bruta que em 1963 alcançou 18%, che gou em 1966 a 24,1%, declinando para 21,5% em 1967, já, provavelmente, como resultado da política de deduções e isenções fiscais.

massa crescente de recursos, enquanto os estados e municípios perdiam, a olhos vistos, sua participação relativa na arrecadação tributária. Para compensar essa perda de receitas, instituiu-se um sistema de transferências às esferas estaduais e municipais que representou o passaporte seguro, em virtude das exigências de vinculação das transferências, para o Governo Central influir, decididamente, no direcionamento dos recursos para os objetivos contemplados pela política econômica. Flexibilizava-se o instrumento, integrando-o ao corpo da política econômica, às custas da autonomia dos estados e municípios.

É inegável que, tecnicamente, a Reforma representou um avanço e que as inovações introduzidas, além de imprimirem maior racionalidade ao sistema, permitiram aumentar sua captação de recursos. As mudanças efetivadas permitiriam também a utilização do instrumento tributário para os propósitos do crescimento e colocariam o Governo Central como soberano em todos os níveis. Reside, entretanto, na utilização do instrumento, e nas modificações efetuadas posteriormente, seus pontos questionáveis. A multiplicidade de objetivos, que passaram a ser perseguidos com os impostos, na ânsia de acelerar a acumulação ou mesmo de sustentá-la, tenderam a conduzir, inevitavelmente, à conflituosidades que terminaram por anular alguns objetivos, especialmente os de cunho social. Como a correlação de forças era nitidamente desfavorável às classes trabalhadoras e às forças de oposição, acuadas com as medidas inibidoras adotadas pelo regime, não houve maiores resistências com vistas a anular a desbragada utilização do instrumento para favorecer os setores tidos pela política econômica como relevantes para o processo de acumulação.

Nosso objetivo se prende, diante disso, a ter algumas considerações preliminares sobre algumas consequências e distorções resultantes da crescente centralização, e sobre a utilização do instrumento para aquela finalidade.

4.1 - A descentralização centralizada

A adequação do sistema tributário aos objetivos estabelecidos deveria ocorrer em todos os níveis. Tornava-se, portanto, imperioso conceder aos estados e municípios condições financeiras para a execução de seus programas de governo, mas fornecer ao Governo Central, em contrapartida, mecanismos de controle sobre a aplicação dos recursos, de forma a canalizá-los para os setores prioritários contemplados pela política econômica, integrando a atuação das três esferas numa direção pré-determinada.

A Reforma alterou, como vimos, alguns tributos de competência estadual e municipal, seja com o propósito de ressarcir eventuais perdas de receita resultantes da eliminação de alguns tributos, seja com objetivos de se alcançar uma maior racionalidade do sistema. Dessa maneira, o antigo IVC, de incidência múltipla e de caráter cumulativo, cedeu lugar ao ICM, calculado sobre o valor agregado em cada etapa do processo de comercialização, e não mais sobre o valor das transações. Este imposto fora criado em 1923 com o nome de "imposto sobre vendas mercantis", atendendo às Associações Comerciais, com vistas a facilitar os descontos em Bancos de faturas de vendas dos comerciantes e industriais, quando requeri-

dos e assinados pelos compradores, e somente em 1934 ampliou-se também o imposto para as "consignações", passando então a denominar-se Imposto sobre Vendas e Consignações, estendendo-o também aos produtores, inclusive agrícolas. (75)

Altamente produtivo, o imposto representou, em pouco tempo, a principal fonte de receita dos estados. Seu caráter cumulativo, entretanto, tenderia a promover profundas distorções no aparelho produtivo, enquanto o controle de suas alíquotas pelos próprios estados, não somente conduzia a verdadeiras guerras interestaduais, como era constantemente manipulado, seja através da alíquota ou da criação de adicoinais, para solucionar suas dificuldades financeiras. De mais a mais, a determinação das alíquotas pelos próprios estados constituía um mecanismo de defesa utilizado pelos mais pobres com vistas a manterem sua participação relativa na arrecadação global do imposto, uma vez que, dadas as desigualdades das bases tributárias, estes tendiam a distanciar-se cada vez mais dos estados mais desenvolvidos.

A transformação do IVC no ICM foi acompanhada, também, da transferência da determinação da alíquota para o Senado Federal, eliminando-se, de saída, a possibilidade dos estados de manipularem o imposto com o fito de satisfazerem suas necessidades de caixa e de desencadearem, teoricamente, guerras econômicas entre si. Sua nova sistemática iria, entretanto, desfechar sério golpe sobre as já abaladas finanças estaduais. Isto porque, apesar de se ter ampliado seu campo de incidência, que deixou de estar restrito à circulação por vendas e consignações, passando a cobrir toda circulação física

(75) Cf. Aliomar Baleeiro, op. cit., p.

ou simbólica da mercadoria, sua base de cálculo foi reduzida, uma vez que passou a tributar apenas a diferença de preço em cada etapa do ciclo econômico do produto. Diante disso, para compensar eventuais perdas de receita, a saída foi uma correção das alíquotas, o que aliado a uma maior eficácia na arrecadação, emergia como uma das peças capazes de solucionar a questão.

O teto inicialmente estabelecido para a determinação das alíquotas foi, como vimos, de 18%, tendo os estados do Norte e do Nordeste adotado, de início, a alíquota máxima, enquanto os do Sudeste e do Centro-Oeste estabeleceram-na a 15%. Ocorreu, com isso, uma melhora relativa na posição dos estados mais pobres na arrecadação do ICM. Entretanto, com a sua elevação a 17%, em 1967, para os estados do Sudeste, aqueles voltariam a perder posição.

Em que pese a relativa melhoria que o ICM poderia promover nas finanças estaduais, o dispositivo de transferência de parte do produto arrecadado dos estados para os municípios, iria comprometer seus objetivos. Com as finanças dos municípios desestruturada, na medida em que a Reforma extinguiu vários tributos (imposto sobre licença, indústrias e profissões, etc.) e criara outros com campo de incidência mais estreito (ISS, por exemplo), a Emenda nº 18 outorgara aos municípios a cobrança do imposto sobre a circulação de mercadorias, limitando a alíquota a 30% da estabelecida pelo Estado. Este dispositivo foi, entretanto, revogado pelo Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966, determinando, em contrapartida, que do produto do ICM, 80% constituiria receita dos estados e 20% dos municípios, o que foi ratificado pela Constituição de 1967.

Este fato representou, indubitavelmente, um golpe nas finanças estaduais, deixando também indefinido o problema financeiro dos municípios. Uma forma de contornar este problema foi autorizar aos estados e Distrito Federal a decretação dos Impostos sobre operações relativas à distribuição ao consumidor final, de lubrificantes e combustíveis líquidos utilizados por veículos rodoviários, condicionando, entretanto, a aplicação da receita a investimentos exclusivamente rodoviários.⁽⁷⁶⁾ Esta autorização terminou, entretanto, por ser suspensa pelo Governo Federal antes mesmo de ser posta em prática.

Pode-se argumentar que a transferência de parcela do ICM para os municípios não constitui uma inovação, uma vez que a Constituição de 1946 determinava que o estado deveria transferir aos municípios 30% do excesso arrecadado, e portanto, não se poderia atribuir a este fato influências negativas sobre as finanças estaduais. Não se pode esquecer, contudo, que o dispositivo de 46 pouco foi cumprido na prática. A efetiva transferência determinada pela Reforma representava, desta forma, um rude golpe para as finanças estaduais, especialmente para os estados mais pobres.

A constituição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), também contemplado pela Reforma, pretendia, indiscutivelmente, dar uma resposta a este problema e, ao mesmo tempo, constituir um mecanismo de controle do Poder Central sobre a aplicação de parcela dos recursos das esferas inferiores. Assim, a Emenda nº 18, em seu art. 21, e o CTN, em

(76) Constituição de 1967, art. 24, inciso II.

seu art. 86, estabelecem que os Fundos são constituídos por recursos provenientes do Imposto de Renda (10%) e do IPI (10%), devendo ser destinados 10% para os Estados e Distrito Federal e 10% para os Municípios, segundo critérios que envolvem população e renda "per capita".

Em que pese a constituição destes Fundos que representariam, inegavelmente, um importante passo para solucionar parcela dos problemas financeiros dos estados e dos municípios, ao mesmo tempo que consolidaria a tutela da União, permitindo-lhe impor a vinculação dos mesmos, quer para despesas de capital, quer para os gastos sociais de produção (educação, saúde, saneamento), medidas posteriores reduziriam sua importância e amplitude.

Já em 1967 a União, devido a dificuldades financeiras, reduziria o Fundo a 14%⁽⁷⁷⁾, diminuindo, ao mesmo tempo, a parcela do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL) a ser distribuído aos Estados, Distrito Federal e Municípios a apenas 40%, ao invés dos 60% anteriores.⁽⁷⁸⁾ A medida, aparentemente voltada para combater a inflação e suprir as necessidades de caixa da União, constituiria um golpe para as finanças estaduais e municipais.

Lado a lado com isso, seria justamente em 1968 que as vinculações se tornariam mais rígidas, passando a cobrir aproximadamente 50% dos recursos disponíveis que deveriam ser aplicados na formação de capital. Este fato, aliado à definição pouco precisa dos encargos entre os distintos níveis de governo, comprometeria financeiramente as esferas inferiores, dados

(77) Constituição de 1967, art. 182

(78) Ibid, art. 28

os requerimentos do crescimento econômico e a expansão da população urbana, o que se traduzia em demandas crescentes por serviços coletivos.

Os estados e municípios que mais se ressentiram com essas mudanças foram os menos desenvolvidos, que possuíam uma base tributária bastante estreita, dependendo fortemente das transferências do Governo Central. Para os mais desenvolvidos, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, as transferências, por serem insignificantes em relação à receita total, pouco afetariam suas finanças. (79)

A verdade é que se aprofunda, com a Reforma, a dependência, especialmente dos estados mais pobres, do sistema de transferências do Poder Central, chegando em alguns casos a atingir mais de 50%, enquanto para os estados mais desenvolvidos essa dependência é bem menos acentuada, dadas as desigualdades das bases tributárias que são determinadas, obviamente, pelo estágio de desenvolvimento de cada estado.

Por outro lado, em se tratando das receitas municipais, a queda das receitas próprias resultantes da Reforma seria mais que compensada pelo sistema de transferências, o que permitiria à União consolidar sua soberania e seu controle sobre as demais esferas. Já se observara a este propósito que "... o sistema vigente de transferências é fundamentalmente um sistema de apoio às finanças municipais, o que aliás, é coerente com a aludida tendência à centralização, visto ser menor a

(79) Em 1967, a participação das transferências na receita total foi de 51,9% para o Norte, 30,8% para o Nordeste, 7,1% para o Sudeste, 10,4% para o Sul e 26,7% para o Centro Oeste. (Cf. Aloísio Barbosa Araújo et alii, op. cit., p.75)

autonomia municipal. Note-se que todas as demais transferências a Municípios são vinculadas, o que faz aumentar a importância da participação no ICM, que pode ser despendido livremente."⁽⁸⁰⁾

Essa vinculação das demais transferências aos estados e municípios, referentes aos Impostos sobre Lubrificantes, energia elétrica e minerais, este criado com a Reforma, representa outra forma de garantir nos diversos níveis de governo a realização de investimentos em setores da infraestrutura econômica, cruciais para o processo de acumulação. A vinculação global destes recursos no setor garante, por um lado, um nível de investimentos que responda às demandas do sistema e mantém, por outro, a atividade econômica em patamares plausíveis.

4.2 - A utilização do instrumento

O setor público, diante das medidas processadas, passou a contar, a partir de 1964, com um volume crescente de recursos originários, quer da tributação, quer da dívida pública, com a colocação das ORTNs no mercado financeiro, ou mesmo da razoável "performance" atingida por algumas empresas estatais, como resultado da Reforma Administrativa e da liberação de seus preços e tarifas. Este fato, aliado à tendência centralizante dos instrumentos de política econômica em seu poder, abria possibilidades concretas ao Estado de aumen-

(80) Araújo, Aloísio Barbosa et alii, op. cit., p. 69

tar sua participação na economia e distanciar-se do setor privado, ao mesmo tempo em que o colocava em ótimas condições de promover políticas de cunho social. Esta não foi, entretanto, a trajetória percorrida. O mecanismo de incentivos, abatimentos, isenções e deduções fiscais, aprimorado e aprofundado a partir de 1964, emergiria como canalizador de uma apreciável parcela dos recursos arrecadados para a atividade privada, com o fito de orientar os investimentos para os setores tidos como prioritários para a acumulação. Renunciava-se, assim, de razoável parcela dos recursos captados da sociedade como um todo, transferindo-a para alguns poucos, tidos como importantes no processo. É bem verdade que o Estado aumentaria seu grau de controle sobre o mesmo, mas restringiria suas possibilidades de realização no campo social, dada a redução de recursos em seu poder. Assumia, dessa forma, o papel de intermediário na distribuição de parcela do excedente. Encontrando este, limites, é fácil compreender porque os objetivos propostos pela Reforma entraram em conflito, impondo o abandono daqueles tidos como pouco "importantes".

Assim, preocupações de ordem social permaneceram, praticamente, soterradas nas intenções. Os tributos indiretos pouco foram modificados para minorar sua regressividade, e os diretos, especialmente o Imposto de Renda, passaram a ser efetivamente acionados como o principal instrumento tributário voltado para a acumulação. Favoreciam-se os investimentos financeiros, com deduções, reduções de alíquotas, etc; os aumentos de capital, as exportações de manufaturados, praticamente eliminando os riscos da produção, com as isenções fiscais e outro elenco de favores; etc., etc. O cipoal se ampliava, promovendo uma concentração dinâmica da riqueza. Isto porque, a

própria sistemática de incentivos fiscais tendia a concentrar e canalizar os recursos para as empresas e as camadas da sociedade em melhor situação, reforçando suas vantagens relativas . O sistema tributário se tornaria, com isso, ainda mais regressivo e inibiria as possibilidades do Estado de contribuir para atenuar as distâncias quer regionais, sociais ou mesmo setoriais.

Capitulo III

O Sistema Tributário e o
Processo de Acumulação:
1967 - 1974

1. As fases da política econômica

Em que pese a política até certo ponto conservada do primeiro governo militar, mais preocupado em eliminar a inflação do cenário econômico e creditar aos mecanismos de mercado a capacidade de superação da crise, uma vez criadas condições favoráveis à realização de novos investimentos e modernizadas determinadas instituições, ensaiaram-se importantes passos que, convenientemente explorados, seriam decisivos para a retomada do crescimento. A política desfechada no governo de Costa e Silva se municia, inegavelmente, deste aparato e reforça seus alicerces.

É bem verdade que a política de Campos e Bulhões recebera o aplauso e o apoio efetivo das agências internacionais, entre as quais a AID e o FMI, mas terminara por aprofundar a crise da economia brasileira. A formulada por Delfim, sob outra perspectiva perdeu, é verdade, um pouco deste apoio, mas constituiria, efetivamente, em novo alento para a débil situação econômica. A expansão dos meios de pagamento e a ampliação do crédito ao setor privado, além da maior liberalidade no tratamento do déficit governamental, pilares intocáveis da política precedente, representaria a mudança de sinal capaz de insuflar o impulso requerido para a retomada. O aprofundamento das mudanças, especialmente no sistema tributário e financeiro, acelerariam as possibilidades de recuperação e confirmariam os novos rumos da política econômica. Estabeleceuse para a inflação outra meta e, em que pesem as mudanças, ela não acelerou. Ao contrário, a produção real cresceu, absorvendo a expansão da oferta monetária tão temida pelos conduto—

res precedentes.

Assim, ainda que o quadro econômico vigente em 1964 estivesse a indicar os caminhos a serem percorridos, os mentores da política econômica, formados na mais pura ortodoxia, dariam tímidos passos na direção indicada. Algumas mudanças, entretanto, conformariam um esboço da estratégia a ser seguida e seriam devidamente exploradas pelos condutores da política econômica do governo seguinte. Desta forma, ainda que não se defina de forma cristalina no governo de Costa e Silva as medidas então adotadas sugerem tal direção. Pode-se mesmo dizer que a política econômica formulada por Delfim representa, tirante a mudança de perspectiva da inflação, um aprofundamento da desfechada por Campos-Bulhões.

Como foi visto, o grave problema enfrentado pela economia brasileira residia na ausência de um mecanismo de financiamento não-inflacionário e na existência de um desequilíbrio dinâmico entre a estrutura da demanda e a estrutura da oferta. O parque industrial que se instalara no ciclo expansivo precedente afigurava-se ao de uma economia madura, com uma estrutura oligopólica e com a presença de um departamento produtor de bens de produção e de um departamento produtor de bens de consumo capitalista, que havia crescido na frente da demanda. Ao finalizarem-se os efeitos deste bloco de investimentos e na ausência de um novo esquema de financiamento que permitisse a realização de um "novo" pacote capaz de sustentar a expansão, começaram a surgir problemas de capacidade ociosa em muitos setores. A reativação da economia dependia, dessa maneira, não somente dos investimentos públicos autônomos, mas também da criação da demanda efetiva para os bens duráveis de consumo. Era, em outras palavras, necessário ajustar a es-

trutura da demanda de forma a torná-la compatível com a estrutura da oferta, montada no período precedente. Nesta perspectiva, uma política de distribuição de renda que, ao favorecer as classes trabalhadoras, contribuisse para estimular as indústrias de bens de salário, se apresentava inviável para a acumulação, pois poucos efeitos irradiaria para os chamados setores dinâmicos da economia. Pelo contrário, a necessidade de diferenciação da demanda apontava para uma maior concentração dinâmica da renda, com ampliação do fosso existente entre os salários de base e os salários de cúpula. A direção imprimida pelos condutores da política econômica confirmariam o primado desta alternativa que, aliada à criação de um forte mecanismo de endividamento familiar, e à generosa utilização do sistema tributário para os propósitos da acumulação, seria, juntamente com outras medidas, capaz de promover uma elevação autônoma da demanda e atingir o ajustamento requerido.

As medidas adotadas pelo primeiro governo militar visaram, antes de mais nada, eliminar a inflação, centralizar em suas mãos o pleno controle da política econômica, eliminando, inclusive, a relativa autonomia dos estados e municípios, medida, digamos, típica de um Estado autoritário. Buscaram, além disso, criar um mecanismo de financiamento não-inflacionário, através da dinamização do mercado de capitais e da expansão da dívida pública, e de dedicar alguma atenção, ainda que superficialmente, aos problemas relativos às desigualdades sociais e regionais, exigências impostas, inicialmente, pelo difícil momento político.

As reformas, então realizadas, seriam cruciais para a retomada, ainda que dessem prioridade ao combate da inflação. A reforma bancária, a tributária e a administrati

va, e a tímida abertura para o exterior, inaugurando os subsídios às exportações com o objetivo de abrir novos mercados para o deprimido parque industrial, seriam os embriões gestadores da retomada. Assim, embora o aparato estivesse se formando, as possibilidades de recuperação mais rápida, esbarravam no objetivo prioritário que era o combate à inflação. Era necessário um impulso autônomo da demanda, quer por parte do setor público, quer por parte de uma camada da sociedade por bens duráveis de consumo, mas o déficit governamental estava contido, o crédito estancado, e os meios de pagamento devidamente controlados. Isto inibia, indiscutivelmente, a possibilidade deste impulso. Ademais, o forte rebaixamento dos salários reais dos trabalhadores, terminou por desativar ainda mais o departamento produtor de bens de salário, e as tentativas de abertura para o exterior eram tímidas o bastante para darem solução ao problema. Desta forma, as mudanças ocorridas neste período, podem ser vistas como a gênese do aparato que seria crucial para a retomada. E como ponto de partida para o explosivo crescimento pós-68.

Com a entrada em cena do segundo governo militar, este aparato seria devidamente manipulado, uma vez que, vista a economia sob outra ótica, delineou-se uma estratégia de crescimento mais nítida, respaldada em um conjunto de medidas:

Em primeiro lugar, pela política mais liberal de expansão dos meios de pagamento, que terminou por baratear o custo do dinheiro e reduzir as taxas de juros, e pela ampliação do crédito ao setor privado. Isto permitiu que se desafogasse o mercado das "aberturas" financeiras e se intensificasse o financiamento ao consumidor de bens duráveis de consu

mo, papel então desempenhado pelas financeiras. (81)

Em segundo, o novo tratamento dado ao déficit público, além das modificações qualitativas introduzidas no setor produtivo estatal, com o reajustamento de preços e tarifas, objetivando torná-lo auto-financiável, permitiram um novo impulso por parte dos investimentos públicos, especialmente no setor energético (CESP, Petrobrás), que representariam um grande estímulo para a reversão das tendências recessivas. (82)

Em terceiro, pelo aprofundamento da política de concentração dinâmica da renda, favorecendo não somente a classe capitalista, mas uma camada social próxima ao topo da pirâmide, aumentando seus níveis de renda e melhorando sua perspectiva futura de renda, com o propósito de propiciar-lhe poder de compra que se traduzisse na demanda por bens duráveis de consumo e reativasse o setor, então sofrendo com grandes margens de capacidade ociosa.

Finalmente, em intensificar as medidas voltadas para a promoção das exportações, objetivando, principalmente, abrir mercados para os setores que se encontravam deprimidos, caso também de alguns setores mais tradicionais (calçados, têxteis, etc.)

Este elenco de medidas irradiaria, em pouco tem

(81) Abriram-se, também, as portas para a captação de recursos no exterior, que obviamente tenderam a favorecer as empresas multinacionais. Através da Instrução 289, permitia-se a contração de empréstimos externos, especialmente de curto prazo e para financiamento do capital de giro. A resolução 63/67, do Banco Central, já permitia também aos Bancos Comerciais, aos Bancos de Investimentos e ao BNDE, a realização de empréstimos externos para repasse às empresas do país.

(82) Ver Pedro S. Malan e Regis Bonelli. "Os limites do possível: notas sobre Balanço de Pagamento e indústria nos anos 70", em Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, vol. 6, nº 2, agosto de 1976, pp. 352-406

po, efeitos bastante aquecedores sobre a economia, e já em 1967, os primeiros sinais da recuperação econômica se anunciavam, liderada principalmente pelo departamento produtor de bens duráveis de consumo. As margens de capacidade ociosa existentes na economia e que atingiram precisamente em 1967, o patamar mais baixo de todo o período depressivo, permitiram que o crescimento fosse retomado sem maiores esforços de investimento. Tanto que entre 1966 e 1971, enquanto o estoque de capital industrial crescia a uma taxa média de 8,3% ao ano, o produto da indústria de transformação aumentava a uma taxa de 14,5% entre 1967/72 e a taxa de formação bruta de capital se mantinha praticamente constante. (83)

A partir do momento, entretanto, em que o grau de utilização da capacidade produtiva instalada se aproximou de seus limites, e o esforço de investimento se acentuou, a política econômica, já deblaterando com problemas do Balanço de Pagamentos, com o crescente endividamento externo, determinado pelo próprio padrão de acumulação, esboçou sinais de mudanças com vistas à sustentação do crescimento.

Nesta perspectiva, a política econômica durante o período em análise pode ser vista em três momentos distintos:

a) no primeiro, que cobre o governo de Castello Branco, seriam realizadas as reformas que contribuiriam para a retomada. Indefinida, tateando em busca de uma saída para a depressão, esbarrou numa análise inadequada da economia, e os objetivos perseguidos entraram em conflito, amortecendo-se;

(83) Cf. Pedro S. Malan e Regis Bonelli, op. cit., pp. 379/389

b) no segundo, que abarca o período que vai de 1967 a 1970, explorou-se, feita a revisão crítica da situação econômica do país, convenientemente, o aparato estruturado no período anterior, direcionando-o para a retomada;

c) no terceiro, os esforços da política econômica se voltariam especialmente para o propósito de sustentação do crescimento, até os primeiros sinais da crise e a sua emergência em 1974, procurando, em seguida, medidas que a amortecessem.

Nosso objetivo se prende, nesta secção, a analisar de que forma o sistema tributário foi adequado como peça ancilar deste processo, o que não nos impedirá, obviamente, de perscrutar a maneira pela qual os distintos instrumentos de política econômica se integram e se complementam para os objetivos da acumulação.

2. A 2a. fase da política econômica: 1967-1970

As medidas adotadas pelos condutores da política econômica do período precedente representaram, efetivamente, a preparação das bases para a retomada. O elenco de incentivos e de estímulos figurantes no bloco de inovações e destinados, quer à classe capitalista ou mesmo às camadas de renda média e alta, criariam condições excepcionalmente favoráveis para reestimular a atividade econômica. O direcionamento dos instrumentos de política econômica à disposição do Estado, e a sua eficiente coordenação, dada a situação da economia, soavam como o prelúdio da saída do fosso depressivo.

Assim, a mudança de perspectiva da situação econômica tenderia a promover uma mudança qualitativa na condução da política econômica. O aprofundamento das medidas anteriormente adotadas, a sua intensificação, e o direcionamento mais consentâneo dos instrumentos para os propósitos do crescimento, espelhariam os novos rumos imprimidos à mesma.

Nesta perspectiva, o sistema tributário foi devidamente acionado para cumprir seu papel na acumulação e compatibilizado com as funções atribuídas a outros instrumentos - cambial, monetário e creditício. A introdução de novas alterações e o aprofundamento de algumas medidas obedeceram, como se verá, à lógica da acumulação. A abertura do leque de incentivos, quer às pessoas jurídicas ou físicas, confirma os objetivos de obtenção de taxas de crescimento elevadas, respaldadas na dinamização do mercado de capitais, na promoção das exportações, nos estímulos a setores deprimidos e no incentivo à realização de novos investimentos. Tendeu a engendrar, também, em

contrapartida, um fluxo real de renda para as camadas mais favorecidas da sociedade, contribuindo para acelerar a concentração dinâmica da renda e ajustar a estrutura da demanda por bens duráveis de consumo à estrutura da oferta.

Dessa maneira, o ensaio anterior de dinamização do mercado de capitais, que trazia implícito a possibilidade da "classe" média alta aumentar seu poder aquisitivo e melhorar sua perspectiva futura de renda, uma vez que passava a apropriar-se de títulos financeiros e a beneficiar-se de seus rendimentos, foi acelerado.

Ainda no Governo de Castelo Branco instituiu-se, em princípios de 1967, o Decreto-Lei 157, que viria representar, inegavelmente, uma das importantes peças que contribuiriam para a consolidação dos objetivos colimados. Através dele facultava-se, aos contribuintes do Imposto de Renda, a aplicação de recursos na compra de ações e debêntures a serem administrados em Fundos, pelos Bancos de Investimento, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, e pelas Sociedades Corretoras. Para tanto, permitia às pessoas físicas a dedução de 10% do imposto devido para a aplicação nos Fundos, percentual também estendido às pessoas jurídicas, ainda que adstrito ao exercício financeiro de 1967. O prazo mínimo para liquidação dos depósitos e certificados de ações foi fixado em dois anos e deveria ser feita através de títulos.⁽⁸⁴⁾ O De

(84) Em 1970, pelo Decreto-Lei 1109, estabeleceu-se que a liquidação das cotas seria feita em três parcelas anuais, vencíveis no final do 2º, 3º e 4º anos, na proporção de 30, 50 e 20%, respectivamente. Objetivava-se, com essa medida, assegurar melhores condições para os investimentos privados de longo prazo.

creto exigia das empresas que viessem a pleitear os recursos provenientes dos Fundos, a colocação de ações novas ou mesmo debêntures conversíveis em ações, com prazo mínimo de três anos, devendo os acionistas das empresas subscreverem cerca de 20% das mesmas. A empresa beneficiada deveria se comprometer a aplicar os recursos originários do aumento de capital, em capital circulante, assegurando a proporção entre o passivo exigível e o não-exigível.

Em que pese a redução desta dedução para as pessoas jurídicas, ainda no mês de fevereiro do mesmo ano, de 10 para 5%, o mecanismo não perderia ímpeto, e com ele seriam criadas condições favoráveis tanto para aumentar a capitalização das empresas, como para ampliar e diversificar o "portfólio" dos contribuintes do Imposto de Renda e fortalecer, dessa maneira, o conjunto de medidas adotadas para a criação da demanda efetiva para os bens duráveis de consumo. Para os que se beneficiaram com o Decreto colocava-se, na verdade, o terrível dilema de escolher entre liquidar seu débito com o Estado ou, alternativamente, aplicar parcela deste débito em ações das empresas, que atendessem às exigências acima. (85) Dilema, como se pode perceber, inquietante!

A correção monetária, instituída em 1964, ti-

(85) Os percentuais de dedução previstos por este Decreto-Lei sofreriam bastante alterações ao longo dos anos, concentrando-se mais nas pessoas físicas. Assim, o Decreto-Lei 403, de 30.12.68 reduzia os percentuais das pessoas jurídicas para 3% em 1969 e 1% em 1970, enquanto elevava o das pessoas físicas para 12%. Estipulava ainda que os recursos arrecadados e destinados à constituição dos Fundos de Investimentos deveriam ter, pelo menos 2/3 de seu total aplicados na aquisição de ações novas ou na subscrição de debêntures, deixando, contudo, a critério do C.M. Nacional possíveis alterações desta proporção.

nha, por seu turno, o mérito de preservar o valor real dos ativos financeiros dessa camada, assegurando, dessa maneira, uma fonte adicional de renda, sem comprometer o papel da inflação em favorecer os lucros. A especialização das financeiras no fornecimento do crédito direto ao consumidor, uma espécie de subsídio ao mesmo, aliado à ampliação de seu poder aquisitivo, conjugadas às alterações de monta que se processaram, criariam condições extremamente favoráveis para expandir a demanda pelos bens de consumo duráveis, impulsionando o setor até então deprimido, e colocando-o em condições de liderar o crescimento econômico.

Não pararam por aí, entretanto, os estímulos para a dinamização do mercado de capitais. Através do Decreto—Lei 401, isentou-se do Imposto de Renda, os aumentos de capital decorrentes da conversão de debêntures em ações. Procurou-se, ademais, criar incentivos para a criação de um mercado com recursos de longo prazo, restritos praticamente aos Fundos das entidades oficiais. Assim, através do Decreto—Lei 403, de 30 de dezembro de 1968, estipularam-se taxas variáveis do Imposto de Renda sobre os rendimentos produzidos por títulos de renda fixa, decrescentes consoante seu prazo de resgate, incluindo-se a correção monetária pré-fixada. Alternativamente, isentava-se do imposto, a parcela referente à correção se esta fosse pagável juntamente com os juros por ocasião do resgate. Neste caso, o imposto somente incidiria sobre os juros, com taxas que também variavam de acordo com o prazo de resgate: 25% se até 719 dias e 15% se ultrapassasse este tempo.

Continuou-se, por outro lado, a favorecer os rendimentos das ações das Sociedade Anônimas de capital aberto. Seus proprietários, desde que não identificados, deveriam

pagar 15% do Imposto de Renda na fonte, enquanto sobre os rendimentos das ações de outras sociedades incidiria a taxa de 25%. E também a estimular a identificação. Neste caso, não incidiria o imposto de renda na fonte sobre os rendimentos, devendo o mesmo ser apresentado por ocasião da entrega da declaração, ainda que se concedesse aos mesmos a opção de pagamento na fonte. (86)

Outras medidas seriam aprofundadas com a confirmação das exportações como peça basilar do sistema. Os tímidos passos ensaiados pela política econômica anterior, com o objetivo de promovê-las e desafogar setores que se encontravam deprimidos, além de contribuírem para aliviar problemas decorrentes do Balanço de Pagamentos, se tornariam mais agressivos no conjunto da nova orientação imprimida à mesma, a ponto de se nuclear no corpo do novo modelo de desenvolvimento. (87)

Uma enxurrada de novos incentivos se somariam aos existentes, configurando verdadeiras doações ao capital, e praticamente eliminando o risco do empreendimento ao atingirem tal dimensão, que garantiam às empresas a obtenção de plausíveis condições de competitividade no exterior e tornavam a atividade exportadora altamente atrativa.

Destarte, já em 1967, objetivando dar suporte aos contratos de financiamentos referentes à fabricação de produtos manufaturados destinados à exportação, criou-se, jun

(86) Decreto-Lei 401, de 30.12.68 e Decreto-Lei 427, de 22 de janeiro de 1969.

(87) Uma estimativa, que consideramos parcial, acusou para o ano de 1970, o custo de incentivos como percentagem do valor das exportações, em torno de 40%. (Cf. Doellinger, C.V. et alii, op. cit., p. 172-187)

to ao Banco Central do Brasil, uma linha especial de refinanciamento. Estendeu-se, no mesmo ano, às exportações de manufaturados, a isenção do Imposto sobre circulação de mercadorias, promovendo-se também uma redução nas tarifas de importação, com o aparente objetivo de incentivar as empresas nacionais a trilharem os caminhos da modernização, buscando reduzir seus custos e aumentarem sua eficiência. Esta medida, entretanto, de caráter liberalizante e obviamente inconsistente com os objetivos perseguidos, ao contribuir para a ampliação das importações, foi abandonada já em 1968, por razões de Balanço de Pagamento, procedendo-se a uma nova elevação das tarifas e pondo-se cobro à embrionária onda liberalizante.

A adoção em 1968, de uma taxa cambial flexível, constitui, indubitavelmente, uma das mais expressivas medidas adotadas para a promoção das exportações, uma vez que significava o aval ao exportador de que sua receita real não se deterioraria na proporção da sobrevalorização cambial. Em 1969, entretanto, é que seria dado o passo mais audacioso. Passou-se a conceder às exportações de manufaturados, o crédito fiscal do Imposto sobre produtos industrializados, estabelecendo-se o teto do benefício a 15%, mesmo nos casos dos produtos com redução ou isenção temporária do tributo.⁽⁸⁸⁾ A isenção do imposto de renda também seria ampliada, permitindo-se imputar ao custo, para efeito do cálculo do imposto, "as despesas de promoção e propaganda no exterior, a redução ou a restituição do imposto de renda incidente sobre transferências para o exte-

(88) Decreto-Lei 491, de 05.03.1969. Na verdade, o crédito fiscal já fora tratado através da Lei nº 5444, de 30.05.68 e do Decreto 63.550, de 05.11.68.

rior a título de "royalties", assistência técnica e juros de empréstimo, obedecendo a limites relacionados ao valor absoluto da exportação e ao seu incremento em relação ao ano anterior." Ademais, visando incentivar a implantação, ampliação, ou mesmo o reaparelhamento das empresas exportadoras, passou-se a permitir a isenção e/ou redução do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), incidentes sobre a importação de bens de capital destinados àquele fim, estendidos também às empresas que assumissem compromisso de exportação.⁽⁸⁹⁾ Ainda em 1969/1970, passou-se a isentar do imposto de renda na fonte, os pagamentos de comissões, juros de descontos e outras despesas financeiras no exterior, originários da exportação de produtos nacionais.

Em princípios de 1970 seria dado um novo passo audacioso. O subsídio do crédito fiscal, até então restrito ao IPI, seria estendido também ao ICM, sem que o Poder Central, entretanto, assumisse sua responsabilidade, ficando o encargo para os estados. Isto viria a representar, posteriormente, uma sangria na finança dos estados, especialmente dos exportadores de manufaturas, que seria ainda mais agravada com a redução das alíquotas do I.C.M., prevista a partir de 1971. A sistemática obedeceu aos mesmos critérios estabelecidos para o IPI, observando-se os mesmos limites de crédito vigorantes para o mesmo.

(89) Cf. Wilson Suzigan et alii, op. cit., pp. 34-44

Aos inúmeros incentivos concedidos ao capital, seja com o aparente propósito de reduzir as disparidades regionais, seja com o objetivo de estimular as exportações, ou mesmo para ampliar e fortalecer o mercado de capitais, outros figurariam neste bloco de verdadeiras doações.

Dessa maneira, a política econômica, objetivando acelerar o processo de acumulação e promover com maior velocidade a renovação do estoque de capital, com vistas à obtenção de taxas de crescimento mais elevadas, instituiu, em 1967, a depreciação acelerada, através do Decreto-Lei 6.083. Através deste, as empresas foram autorizadas a promover a depreciação acelerada dos investimentos realizados no país, de bens de produção novos, desde que os projetos fosse aprovados pelos Grupos Executivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial. Neste sentido, a taxa de depreciação legalmente admitida poderia ser multiplicada por um coeficiente igual a três para efeitos do cálculo do imposto de renda. Como a depreciação é deduzida do cálculo do imposto, tem-se um ganho bastante plausível para a empresa contemplada com este benefício e, obviamente, a ampliação do horizonte das inversões. (90)

Além disso, e com os mesmos objetivos, isentou-se até 30 de junho de 1969, do imposto de renda, os aumentos de capital realizados com recursos provenientes de reservas ou

(90) A depreciação acelerada foi instituída, na verdade, em 1964, através do Decreto 54.298, de 23 de setembro de 1964 mas contemplando apenas alguns gêneros industriais. Somente com este Decreto-Lei de 1967 é que ela seria estendida a todo o setor industrial.

lucros em suspenso.⁽⁹¹⁾ Como também se passou a permitir, a partir do exercício financeiro de 1969, a dedução, do lucro tributável, da importância correspondente à manutenção do capital de giro, durante o período base da declaração⁽⁹²⁾, ainda que este benefício fosse posteriormente limitado a 20% do imposto que seria devido, sem o abatimento da reserva de manutenção do capital de giro próprio e estabelecido que a empresa não poderia encerrar o ano com prejuízo.⁽⁹³⁾

Um novo pacote de incentivos emergiria com o Decreto-Lei 767 de 18 de agosto de 1969, com a definição mais explícita de uma política de desenvolvimento industrial. Estendeu-se a todos projetos industriais, desde que aprovados pelo CDI, e julgados importantes para a economia nacional, uma série de incentivos: isenção do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados para as importações de bens de capital; apoio financeiro por parte das entidades oficiais de crédito; concessão do registro de financiamento ou de investimento estrangeiro, e proteção à indústria nacional, em consonância com a política do Conselho Aduaneiro. Este Decreto seria, entretanto, revogado em fins de 1970, quando a política industrial foi reformulada e ganhou contornos mais precisos, sendo substituído pelo Decreto-Lei 1137 que, como se verá, consolidou os incentivos administrados pelo CDI em um único instrumento, passando a abranger praticamente toda a indústria.

(91) Decreto-Lei 401, de 30 de dezembro de 1968

(92) Decreto-Lei 401, de 30 de dezembro de 1968, Decreto-Lei 519 de 7 de abril de 1969 e Decreto-Lei 1109, de 26 de junho de 1970.

(93) Decreto-Lei 433, de 23 de janeiro de 1969

Alguns setores que se encontravam deprimidos ou que jogavam papel relevante no processo de acumulação, seriam também contemplados com um leque de incentivos. Assim, em 1969 com o objetivo de estimular a indústria de materiais de construção, reduziu-se a alíquota do IPI incidente sobre vários produtos do ramo (canos e tubos, calhas e conexão, etc.), adotando-se o mesmo procedimento para a indústria têxtil.⁽⁹⁴⁾ Esta, por sinal, obteve, até o ano de 1972, isenção do imposto de importação e do IPI, além da taxa de despacho aduaneiro, para a importação de bens de produção e de partes complementares, desde que aprovados pelos Grupos Executivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial, e cujos capitais fossem predominantemente nacionais.⁽⁹⁵⁾

Pela Lei 5415, de 10 de abril de 1968, concedia-se o mesmo tratamento para as indústrias de fabricação de celulose, de partes mecânicas e de papel em geral. Passou-se, por outro lado, a permitir às empresas de mineração deduzir como custo ou encargo, cota de exaustão de recursos minerais equivalente a 20% da receita bruta auferida nos dez primeiros anos de exploração de cada jazida, para determinação do lucro real e cálculo do imposto de renda.⁽⁹⁶⁾ Outras indústrias também receberiam incentivos, como a alimentar, as de fabricação de centrais telefônicas automáticas, os equipamentos de produção cinematográfica, as emissoras de rádio e televisão, entre outras.

(94) Decreto-Lei 400, de 30 de dezembro de 1968; Decreto 63798 de 10 de janeiro de 1969; e Decreto 66009, de 30 de dezembro de 1969.

(95) Lei 5.384, de 14 de dezembro de 1968

(96) Decreto-Lei 1.096, de 23 de março de 1970

Empresas integrantes do setor produtivo estatal também seriam contempladas com uma gama de incentivos. Isentou-se do imposto de importação e do IPI, como da taxa de despacho aduaneiro, a importação de equipamentos, maquinaria, partes componentes e estruturas metálicas e material refratário destinados à implantação, expansão e modernização das empresas siderúrgicas do país, como a Usiminas, Cosipa, Açominas, etc. (97)

É claro, entretanto, que a doação deste elenco de incentivos canalizado principalmente para o capital, exigiria que o Governo revisse suas fontes de captação de recursos, com vistas a revitalizar aquelas que não viessem a constituir-se em óbices à acumulação e propiciassem condições de satisfazer suas necessidades de caixa.

Nesta perspectiva, empunhando a bandeira do combate à inflação procedeu-se, já em 1967, a uma substancial redução do percentual do Fundo de Participação dos estados e municípios. (98) A participação até então de 20% prevista no Código Tributário Nacional de 1966, foi rebaixada para 14% naquele ano e, em 1968, o Ato Complementar nº 40, reduziria ainda mais este percentual, ampliando a parcela da União na receita para 88%. Dos 12% restantes, 5% passaram a compor o FPE, 5% o FPM, reservando-se os 2% para a constituição de um Fundo

(97) Lei 5.295, de 16 de junho de 1967

(98) O temor de que esta redução trouxesse dificuldades para os estados mais pobres fez com que a partir de 1969 fosse determinado que 75% dos recursos do Fundo Especial fossem destinados aos estados do Norte e do Nordeste, sem critérios pré-fixados. Além destes estados, o Fundo tem sido distribuído também para os estados do Mato Grosso, Goiás e Espírito Santo, em virtude de seus baixos níveis de renda "per capita".

Especial. Esta redução do FPEM representaria uma sangria nas finanças estaduais, especialmente na dos estados mais pobres, cuja receita provém, em sua quase totalidade, deste sistema de transferências. (99)

Outras medidas foram tomadas com o objetivo de aumentar a captação de recursos do Estado, via tributação, tornando clara a conflituosidade entre as metas anteriormente estabelecidas. Neste sentido, as alíquotas do IPI foram insistentemente reajustadas. Já em 1967 procedeu-se a uma substancial elevação das alíquotas de alguns produtos considerados menos essenciais, como artigos de relojoaria, perólas finas, sombrinhas, e instrumentos musicais, entre outros. (100) Em 1968, entretanto, seriam elevadas as alíquotas de vários produtos alimentares (queijo, manteiga, banha, farinha, etc.) numa evidente demonstração de que as preocupações com a regressividade do sistema tributário praticamente inexistiam, e este apenas confirmava o caráter concentrador do modelo de crescimento. (101)

(99) Para se ter uma idéia, na Região Norte do país as transferências foram responsáveis em 1970 por 56,5% da receita total. No Nordeste, as mesmas cresceram de 25,6% em 1965, para 33,3% em 1970, enquanto no Centro-Oeste foram de 26,5%. Somente no Sudeste atingiram nível inexpressivo, alcançando 6,7%, enquanto na Região Sul foram de 10,8%. Há estados como o de Amazonas e Maranhão em que estas transferências chegam a alcançar 60%. (Cf. Aloísio Barbosa *et alii*, *op. cit.*, p. 75)

(100) Lei 5.368, de 01 de dezembro de 1967

(101) Decreto-Lei 400, de 30 de dezembro de 1968

O sistema era assim remanejado para suprir os draconianos vazamentos de recursos canalizados, quer para o capital, quer para as camadas média e alta da sociedade. Abriu-se, assim, em 1967, a possibilidade do Poder Executivo de alterar as alíquotas do Imposto Único sobre Minerais, em até 20%, para atender as necessidades dos Programas de Investimentos. (102) Por outro lado, as alíquotas do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes, seriam aumentadas em 20% a partir de janeiro de 1968, e destinado uma parcela do produto de sua arrecadação para alimentar os aumentos de capital de empresas pertencentes ao setor produtivo estatal, como a Rede Ferroviária Federal S.A., a quem era destinado 8%, e a Petrobrás, a quem cabia 12,5%. (103)

Em 1970, além de se promover um novo reajustamento das alíquotas, seriam destinados 10% do produto da arrecadação dos impostos únicos (IUCL, IUEE, IUM) para crédito do Tesouro Nacional, para serem aplicados em despesas correntes, medida que seria estendida para os anos seguintes. (104) E, em 1969, seria criado o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário, que participaria com 8% da receita do IUCL para a promoção do setor. (105)

Outras medidas seriam adotadas. A criação em 1968 do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), passando-se a exigir o registro das pessoas físicas junto ao Departamento do

(102) Decreto-Lei 334, de 12 de outubro de 1967

(103) Decreto-Lei 343, de 28 de dezembro de 1967

(104) Decreto-Lei 1147, de 13 de janeiro de 1971; Decreto-Lei 1204, de 18 de janeiro de 1972; Decreto-Lei 1254, de 29 de dezembro de 1973; Decreto-Lei 1308, de 01 de dezembro de 1974.

(105) Decretos-Lei 1076 de 23.01.70, e 1091, de 12.03.70.

Imposto de Renda, quer contribuintes ou não, seria, do ponto de vista administrativo, a principal inovação que contribuiria não somente para a massificação do tributo e consequente expansão da receita, mas também para aumentar o grau de controle sobre a sociedade, na medida em que o Registro passaria a ser exigido em quase todas transações efetuadas pelo indivíduo.

Promover-se-ia, também, uma ampliação das alíquotas do Imposto de Renda retido na fonte para os rendimentos assalariados. Pelo Decreto-Lei 323, de 19 de abril de 1967 a alíquota teto seria ampliada para 15%, quando até então era de 12% o que, obviamente, aumentaria as possibilidades de captação de recursos por parte da União no decorrer do ano.

Em 1969, seriam também equiparadas às pessoas jurídicas, para efeito de cobrança do Imposto de renda, as pessoas físicas, como empresas individuais, desde que praticassem operações imobiliárias com fins lucrativos, e estas ultrapassassem três transações durante o ano civil. (106)

Algumas considerações devem ser feitas a respeito das mudanças processadas no sistema tributário neste período:

a) ainda que benéficas ao processo de acumulação, na medida em que contribuíram para o explosivo crescimento pós-68, foram restritivas do ponto de vista departamental. Isto porque o esquema de incentivos ao ser dirigido para a importação de bens de produção, desde que os projetos fossem aprovados pelos Grupos Executivos do CDI, discriminavam com forte intensidade o departamento produtor de bens de capital. A

(106) Decreto-Lei 515, de 7 de abril de 1969

liderança do departamento produtor de bens duráveis de consumo no processo de crescimento, retomado sem maiores esforços de investimentos, graças à utilização das margens de capacidade ociosa, só iria irradiar efeitos mais positivos para o setor de bens de capital a partir de 1970, quando a capacidade utilizada começa a atingir os limites desejados. Em que pese, entretanto, sua resposta extremamente dinâmica, passando a assumir inclusive a liderança do crescimento, suas dimensões e sua limitada diversificação no período, uma vez que além do setor contar com capacidade ociosa generalizada dispunha contra si de uma política econômica altamente desfavorável, o tornariam incapaz de atender as demandas globais de bens de capital. A solução encontrada para suprir tal deficiência residiu, como se sabe, na importação crescente de máquinas e equipamentos que teve como contrapartida uma aceleração do endividamento externo, possível na medida em que se contava com condições altamente favoráveis no mercado financeiro internacional. O certo é que a política econômica do período além de não dedicar maior atenção a este departamento, adotou medidas que se tornaram verdadeiros obstáculos para seu desenvolvimento. Seria criado, em vista disso, um desequilíbrio estrutural dinâmico inter-setorial, cuja consequência imediata seria a crescente recorrência ao endividamento externo o que, obviamente, viria a comprometer o crescimento futuro;

b) a isenção do ICM, principal fonte de receita dos estados, para as exportações de manufaturados, aliada à extensão de seu crédito fiscal, consoante os critérios estabelecidos para o crédito do IPI, sem que, no entanto, o seu ônus fosse assumido pelo Governo Central, representaria, espe

cialmente para os estados industrializados, responsáveis em grande parte pelas exportações de manufaturas, um sério golpe para suas finanças. Estas, aliás, que já haviam sofrido um grande abalo com a instituição do Ato Complementar nº 40, em 1968, passariam a receber um fogo cruzado com maior intensidade, dada a determinação de redução da alíquota a partir de 1971.⁽¹⁰⁷⁾ As dificuldades financeiras então adstritas basicamente aos estados mais pobres, em decorrência de sua estreita base tributária e com acentuada dependência das transferências federais, seriam também estendidas aos mais desenvolvidos, em virtude da concessão dos incentivos, da redução das transferências ou mesmo das alterações das alíquotas do ICM. Os estados soçobram, dessa maneira, aos ditames da política econômica centralizada, e os argumentos de que a política de incentivos contribuiria para aumentar o emprego e a renda e, portanto, a arrecadação estadual, se tornam dúbias, na medida em que os maciços subsídios ao capital estimulam a elevação da relação capital/trabalho, e insegura num sistema em que o Estado aparece como repassador de uma parcela do excedente, e detém em suas mãos o pleno controle dos instrumentos de política econômica;

c) do ponto de vista das desigualdades sociais, o sistema tributário apenas confirmou o caráter excludente e concentracionista do modelo de crescimento. Nenhuma medida que contribuisse para reduzir sua regressividade pode ser apontada

(107) Consoante o Decreto 65, de 13 de agosto de 1970, as alíquotas do ICM deveriam ser reduzidas de 0,5% em cada exercício, a partir de 1971, de forma que, a partir de 1974, as atuais alíquotas máximas de 18, 17 e 15%, ficassem reduzidas a 16, 15 e 13%, respectivamente.

no cipoal de Decretos e Leis que inundaram o sistema neste período, à exceção do tímido estímulo concedido a Programas de Educação, aprovados pelo Mobral, e à determinação de aplicações dos recursos provenientes dos Impostos Únicos sobre Minerais arrecadados pelos estados nos setores de educação, saúde, e assistência social. (108)

A tributação indireta que grava os produtos indiferente ao leque de faixas de renda diferenciada, não mereceu, durante todo o período, tratamento significativo. Pelo contrário, muitas alíquotas do IPI de produtos alimentares foram elevadas. À exceção da determinação na redução das alíquotas do ICM, a partir de 1971, que não parece, entretanto, ter-se traduzido na redução de preços dos produtos, não se avançou em novas frentes.

É sabido que a estrutura tributária tende a se modificar a cada estágio de desenvolvimento atingido pelas forças produtivas de uma determinada sociedade, adequando-se às suas novas exigências, à medida em que se altera a correlação de força dos setores atuantes nesta realidade histórico-concreta e que viabilizam sua efetivação. Destarte, à medida em que uma sociedade atinge um nível de desenvolvimento mais elevado, a experiência tem demonstrado que os impostos diretos assumem crescente importância, tendendo a representar uma parcela cada vez mais significativa da receita tributária do governo.

Apesar, entretanto, das mudanças efetuadas no sistema tributário brasileiro propiciarem condições para o au

(108) Decreto-Lei 334, de 12 de outubro de 1967 e Decreto-Lei 1.124 de 8 de setembro de 1970

mento da participação dos impostos diretos na sua estrutura, a utilização exacerbada do instrumento para os propósitos da acumulação, obstaríam essa possibilidade. Municiado de instrumentos de exceção que inibiam as forças de oposição da sociedade, o Estado encontraria o caminho "livre" para realizar seu esponsal com o capital e aumentar seu grau de controle sobre o processo de acumulação. Somente a partir desta perspectiva é possível compreender o abandono completo das políticas de cunho social e a declinante canalização de recursos para os chamados gastos sociais de produção.

Dessa maneira, a par do tratamento de choque dispensado aos salários, passou-se a manipular o sistema tributário de forma sempre a favorecer o capital e as camadas média e alta da sociedade, aumentando sua regressividade. Tanto foram os incentivos e subsídios concedidos aos mesmos, que a taxa legal do imposto de renda, estipulada em 30% para as pessoas jurídicas se situou, em termos efetivos, para o ano de 1972, em cerca de 20%, com grandes vantagens para as sociedades anônimas, enquanto para as pessoas físicas a carga tributária efetiva não ultrapassou a 30% para o ano de 1971. (109)

A participação do capital no total da receita do Imposto de renda declinou de 75% em 1960, para pouco de menos de 50% em 1970⁽¹¹⁰⁾, enquanto a participação do Imposto de Renda na Receita Tributária Federal declinou de 34% em 1965 para 27% em 1974. E o Estado pôde concentrar seus esforços na criação da

(109) Cf. Fernando Rezende. O Imposto sobre a renda das empresas. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, Série Monográfica nº 19, 1975, pp. 19-41 e O Imposto de renda das pessoas físicas e a justiça fiscal, op. cit., p. 63.

(110) Cf. Fernando Rezende, op. cit. nota 49, pp.19-41

infraestrutura requerida pelo processo de acumulação: os gastos com a infraestrutura econômica e serviços mantiveram-se e levados durante todo o período de análise, tendo atingido a média de 24% dos Gastos Federais entre 64/66, 23,7% entre 67/69 e 18% entre 70/73. Já os gastos com bem-estar social se apresentaram declinantes: 4,8% para 64/66, 4% para 67/69 e tão-somente 2% entre 70/73, enquanto Defesa e Segurança aumentaram de 17,9% para 24,1% e 22,8% nos mesmos períodos. O que revela, com clareza, o caráter do sistema; (111)

d) a questão referente aos incentivos com vistas à redução das disparidades regionais, continuou apenas recebendo a atenção que lhe vinha sendo dedicada, com pequenas inovações que fragmentaram ainda mais os recursos entre setores e regiões, reduzindo seu ímpeto. A principal novidade seria a criação do PIN (Plano de Integração Nacional) (112), que viria dragar uma boa parcela dos recursos dos incentivos fiscais (30%) para a aplicação em obras faraônicas, como a Transamazônica. Era a época do Brasil-Grande, onde se dava ao luxo de canalizar recursos em grande escala para a construção de obras como aquela, em que pesem as gritantes dificuldades enfrentadas pela classe trabalhadora e pelas regiões mais pobres do país.

(111) Cf. Carlos A. Afonso e Herbert de Souza, op. cit., pp. 43-81

(112) O PIN foi criado pelo Decreto-Lei 1106, de 16 de junho de 1970

3. A 3a. fase da política econômica: 1971-1974

Os anos de crescimento "fácil" da economia brasileira se esgotariam com a ocupação das margens de capacidade ociosa que permeavam alguns setores ao iniciar da década de 70. Tornava-se necessária a adoção de um conjunto de medidas que sustentassem o crescimento e arrefecessem as sombrias perspectivas da crescente dívida externa, além de dinamizarem o mercado de capitais para recursos de longo prazo, então praticamente vinculados aos Fundos de entidades oficiais. Assim, a obtenção de uma elevada taxa de crescimento em 1970, aliada à antevisão de um crescente desequilíbrio inter-setorial e de um agravamento da dívida externa, levaria os condutores da política econômica a modificarem a estratégia adotada. Primeiramente, criando um elenco de incentivos com vistas a alcançar os objetivos acima; em seguida, à medida que os sinais da crise se tornavam evidentes, acionando medidas capazes de contorná-la ou minorá-la. O sistema tributário, como eficaz instrumento do corpo da política econômica, muda como um caleidoscópio neste período, oscilando ao sabor do processo de acumulação.

A reformulação da política industrial seria o primeiro passo dado nesta direção. A reorganização do CDI, que consistiu na dissolução de seus Grupos Executivos e na sua substituição pelos Grupos de Estudos de Projetos e pelos Grupos Setoriais, sob a coordenação de sua Secretaria Geral, caracterizaria a mudança de perspectiva.⁽¹¹³⁾ No bojo dessas mu

(113) Para uma melhor apreciação do desempenho e limitações do CDI consultar Wilson Suzigan et alii, op. cit., pp. 11-22

danças seria aprimorado o mecanismo de execução e consolidado os incentivos fiscais à industrialização em um único instrumento legal. (114) A partir daí, os incentivos administrados pelo CDI passariam a abranger praticamente todo o setor industrial. Ao elenco de incentivos em vigor seria acrescentada a isenção do IPI para a importação de bens de capital, e assegurados os incentivos a todos projetos industriais, desde que aprovados pelo MIC/CDI. Reside, entretanto, na eliminação do desestímulo à produção interna de bens de capital, a inovação mais relevante. Com este Decreto-Lei passou-se a conceder aos compradores de bens de capital de produção nacional o crédito do IPI (mesmo quando adquiridos de comerciante não contribuintes do imposto). Esta medida, aliada à permitida "depreciação acelerada" de 1967 e à recuperação da demanda por parte dos setores líderes do crescimento, contribuiria para re-dinamizar o setor produtor de bens de capital, a ponto de colocá-lo, a partir de 1971, como carro-chefe do crescimento, tomando o bastão de comando do setor de bens duráveis de consumo. Soma-se a este conjunto de estímulos, a maior disponibilidade de crédito de longo prazo do FINAME. Em que pese, entretanto, a aceleração de seu crescimento, e sua resposta extremamente dinâmica a estes estímulos, suas dimensões e sua pouca diversificação não se revelariam capazes de atender as demandas globais do sistema e dar livre curso ao processo de acumulação.

As investidas não parariam, porém, por aí. Equiparou-se às exportações, logo em seguida, a venda no merca

(114) Decreto-Lei 1137, de 7 de dezembro de 1970, complementado pelo 1136, e regulamentado pelo Decreto 67.707 da mesma data.

do interno de bens de produção, concedendo-lhe, além das isenções do IPI, o abatimento do Imposto de Renda na forma autorizada para as exportações. Para tanto, os bens de produção deveriam ser julgados de interesse para a economia nacional, devendo o seu fornecimento resultar da coleta de preços entre produtores nacionais e estrangeiros, e ser feito contra recursos externos de longo prazo.⁽¹¹⁵⁾ Alguns meses mais tarde, o Ministro da Fazenda seria autorizado a estender os benefícios fiscais deferidos às exportações, às vendas de máquinas e equipamentos realizados no mercado interno, estipulando, entretanto, que os recursos externos deveriam ter prazo superior a 5 anos, o que revelava uma nítida preocupação com os financiamentos de longo prazo, em virtude da já crescente dívida externa.⁽¹¹⁶⁾

Este Decreto-Lei seria modificado posteriormente, restringindo a concessão a casos excepcionais⁽¹¹⁷⁾, mas em 1974, o Decreto Lei 1335, revogaria tanto o 1171 como o 1250 e ratificaria a extensão dos benefícios às vendas no mercado interno de máquinas e equipamentos deferidos às exportações de manufaturas.

Por outro lado, tida como pedra angular do modelo, quer para resolver problemas decorrentes do Balanço de Pagamentos, quer para atrair o investimento estrangeiro e garantir as altas taxas de crescimento ou mesmo para abrir mercados para setores deprimidos, seria endereçado às exportações de manufaturas uma nova avalanche de incentivos. Urgia intensificar as exportações, minorar o ímpeto crescente da dívida externa, e estimular a expansão da capacidade produtiva com vistas à sustentação do crescimento.

(115) Decreto-Lei 1165, de 01 de abril de 1971

(116) Decreto-Lei 1171, de 02 de junho de 1971

(117) Decreto-Lei 1250, de 12 de dezembro de 1972

Os passos são dados de forma gradativa, e a sua evolução confirma a busca destes propósitos. Em 1971⁽¹¹⁸⁾ seria prorrogado, até o ano de 1974, o abatimento pelas empresas exportadoras de manufaturados, do lucro sujeito ao Imposto de Renda, na proporção do valor exportado sobre a receita total da empresa. Este benefício seria, mais tarde, prorrogado até o ano de 1976.⁽¹¹⁹⁾ Alíquotas diferenciadas do Imposto Único sobre Minerais também seriam concedidas para a exportação de minerais: enquanto no mercado interno a incidente sobre substâncias minerais em geral era de 15%, em casos de exportação e la se reduzia a 4%.⁽¹²⁰⁾

Novas frentes seriam abertas no mesmo ano. Passou-se a permitir, até o ano de 1974, às empresas fabricantes de produtos manufaturados, a importação de bens de capital, partes complementares, peças e acessórios, matérias primas, produtos intermediários e material para embalagem e apresentação do produto, concedendo-se as isenções e subsídios em vigor, como também a do Imposto sobre importações e do IPI, embora determinasse que os bens deveriam ser diretamente vinculados à produção de mercadorias, e as isenções não poderiam ultrapassar a 10% do incremento de suas exportações em relação ao ano anterior.⁽¹²¹⁾

Consolidava-se, com essas medidas, o sistema de

(118) Decreto-Lei 1158, de 16 de março de 1971

(119) Decreto-Lei 1291, de 11 de dezembro de 1973

(120) Decreto 68.419, de 25 de março de 1971

(121) Decreto-Lei 1189, de 24 de setembro de 1971, regulamentado pelo Decreto 69.282. Os benefícios seriam prorrogados até 31.12.77, pelo Decreto-Lei 1306, de 10 de janeiro 1974.

promoção e diversificação das exportações. A assistência financeira à atividade exportadora que havia sido consolidada em 1969, através do Comunicado 277 da CACEX, onde se definiram os tipos de operações e as modalidades de financiamento das mesmas - desde o financiamento à produção para a exportação ao financiamento direto ao importador estrangeiro de manufaturas nacionais - foi revitalizada em 1972, com a autorização do Governo à Caixa Econômica Federal, administradora dos recursos do PIS, para aplicar o saldo do imposto arrecadado, em operações de financiamento às exportações. (122)

É indiscutível que este leque de incentivos tornaria a atividade exportadora altamente atrativa, e os empresários responderiam de forma dinâmica a estas benesses. Ao ser atingida, entretanto, os limites desejados da utilização da capacidade produtiva, seria necessário maior esforço de investimento, quer para a implantação de novas plantas, quer para sua expansão ou modernização. Em outras palavras, para manter a taxa de crescimento das exportações, tornava-se necessário expandir a capacidade produtiva. Havia, é verdade, a garantia de lucratividade e a praticamente inexistência de riscos para a atividade exportadora de manufaturas, mas nenhum esquema definido de financiamento para a expansão ou modernização das empresas exportadoras, principalmente se for levado em conta a fragilidade do sistema financeiro para recursos de longo prazo, adstritos ainda aos intermediários financeiros públicos.

A política econômica, tateando em busca de medidas que permitissem a sustentação do crescimento, e certa da importância das exportações para a obtenção deste objetivo, de

(122) Decreto-Lei 1239, de 02 de outubro de 1972

finiria mais um conjunto de incentivos. Em primeiro lugar criaria o chamado Programa Especial de Exportações. Através do Decreto 1219, de 15 de maio de 1972, concedia-se às empresas que assumissem o compromisso com o Programa inúmeros incentivos. (123) Seu objetivo consistia, basicamente, em estimular o aumento da capacidade produtiva das empresas voltadas para a atividade exportadora. Seria criado também pelo Decreto o BEFLEX (Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação), que seria o órgão administrador dos incentivos, podendo emitir opinião conclusiva sobre a sua concessão.

Em fevereiro de 1972 seriam endereçados acenos ao capital estrangeiro com vistas ao aumento da capacidade produtiva instalada. Passou-se a eximir da apuração de similaridade, que implicava na isenção do Imposto de Importação e do IPI, a importação de conjunto industrial completo, em pleno funcionamento no país de origem, desde que sua produção, depois de instalado no país, se destinasse essencialmente à exportação. Excluíram-se, entretanto, dos incentivos para estes conjuntos, os benefícios previstos no Decreto-Lei 1189, referentes à isenção do Imposto de importação e do IPI na importação de bens destinados à sua produção, no limite de 10% do incremento anual de suas exportações, e ainda os previstos no Decreto-Lei 1219, (124) Deixou, entretanto, uma abertura salvadora,

(123) Os incentivos são inúmeros: isenção do Imposto de importação e do IPI; abatimento do lucro tributável da parcela correspondente à exportação de manufaturados para efeitos do IR; eliminação da Lei de Similar Nacional; possibilidade de transferência dos benefícios não utilizados para os exercícios seguintes, ou para empresas do mesmo grupo, em caso de créditos fiscais do IPI e ICM; etc.

(124) Decreto-Lei 1244, de 31 de outubro de 1972

pois embora determinasse que a produção deveria ser destinada à exportação, previa que uma parcela poderia ser canalizada para o mercado interno, uma vez comprovado que a produção nacional fosse insuficiente, ou por recomendação do Presidente da República, consultados os Ministros da área econômica. Como se vê, garantiam-se os benefícios e, em última instância, mercado para a produção destes conjuntos. O chamado risco praticamente deixava de existir.

Por outro lado, o estabelecimento de incentivos para a formação de companhias de comercialização, as chamadas "trading companies", embora não perseguisse objetivos de ampliação da capacidade produtiva instalada, buscava assegurar canais de comercialização externa para os setores tradicionais que se defrontavam com dificuldades para colocação de seus produtos no mercado interno - têxteis, calçados e vestuário - ou mesmo para garantir estes canais para as grandes empresas que viessem a se defrontar com o mesmo problema. Era, assim, uma importante peça que completava o elenco de medidas. Destarte, passou-se a conceder também a essas companhias, nas operações de compras de mercadorias no mercado interno, para fim específico de exportações, os benefícios que contemplavam as exportações de manufaturados. Permitia-se, ainda, que as mesmas deduzissem do Imposto de Renda, até o ano de 1977, a diferença entre o valor dos produtos manufaturados adquiridos e o valor da venda destes produtos para o exterior. (125)

Os incentivos creditícios às exportações seriam também ampliados. Em 1973, o Governo isentaria do ISOF, as operações de crédito dos adiantamentos de contratos de câm

(125) Decreto-Lei 1248, de 29 de novembro de 1972

bio, todas as operações de financiamento realizadas pela CA-CEX, com recursos do FINEX, e ainda as operações amparadas pelas Resoluções nº 71 e 252 do Banco Central. (126)

Seriam também destinados incentivos a setores específicos tidos como importantes para as exportações. Esta política, iniciada em 1972, se revelaria de certo modo eficaz. Setores como a mineração e de produção de navios seriam contemplados com uma gama de incentivos, previstos no Decreto-Lei 1240, de 11 de outubro de 1972 para o primeiro, e no Decreto-Lei 1362, de 28 de novembro de 1974, para o segundo.

Os incentivos destinados a dinamizar o mercado de capitais e estimular a poupança interna seriam, também, aprofundados. Já em 1971 autorizava-se o abatimento da renda bruta das pessoas físicas, para fins do IR, da importância correspondente a 20% do saldo médio mantido no ano-base, pelo contribuinte, em cadernetas de poupança do Sistema Financeiro Habitacional. (127) Estabeleceu-se, também, prazo de resgate mínimo tanto para as ORTNS e títulos da dívida pública estadual ou municipal, como para as letras imobiliárias. (128)

Introduzir-se-ia, em 1972, uma inovação no mecanismo do Decreto-Lei 157, com o estabelecimento de taxas diferenciadas variando consoante os níveis de renda bruta. Colocava-se, assim, um elemento de progressividade no sistema, variando as taxas de 12 a 24%. Por outro lado, com vistas a estimular o movimento nas Bolsas de Valores, reduziu-se a exi-

(126) Decreto-Lei 1269, de 18 de abril de 1973. Ver também Suzigan, Wilson et alii, op. cit., pp. 42 e 43

(127) Decreto-Lei 1188, de 21 de setembro de 1971

(128) Decreto-Lei 1161, de 19 de março de 1971

gência de aplicação dos recursos captados por este mecanismo para apenas 25%, o que, obviamente, implicaria na redução de sua importância, enquanto canalizador de recursos reais para as empresas que aumentavam seu capital, lançando ações novas no mercado, e aumentava as possibilidades de estimular as especulações, cujas consequências neste mesmo ano são bastante conhecidas. (129)

Além do mais, a fragilidade do sistema financeiro no que tange à canalização de recursos de longo prazo para a realização de investimentos das empresas industriais, então praticamente restritos aos Fundos (FINEX, FDI, etc.), criados juntos aos intermediários financeiros públicos (BNDE, FINAME, BNB, BRDE, BB, BNH), visto os Bancos de Investimentos notarem uma tendência à especialização em aplicações de médio prazo e destinados a financiamento do capital de giro, conduziria à criação de novos mecanismos voltados para o desenvolvimento do mercado de capitais de longo prazo, consubstanciado no fortalecimento de um mercado ativo de debêntures. Desarte, estabelecer-se-ia, em 1973, um novo elenco de incentivos destinados às pessoas físicas. Consistiam os mesmos na possibilidade de se abater da renda bruta até 20% das importâncias aplicadas na subscrição de debêntures simples, ou 25% caso as debêntures fossem conversíveis em ações, observando-se, sempre, o limite máximo de 50% da renda bruta para as deduções permitidas. E, como sempre, procurava-se premiar as sociedades anônimas de capital aberto. Enquadrando-se neste caso, a pessoa física ficava autorizada a abater 30%, no máxi

(129) Decreto-Lei 1214, de 26 de abril de 1971

mo, do valor dos títulos convertidos, sem prejuízo dos abatimentos acima. (130)

Novos horizontes seriam abertos pela política e econômica. O processo de fusões e incorporações, pelo que representa em termos de eficiência e de maior capacidade de gerir os excedentes obtidos, passaria a ser estimulado pelos mentores da política econômica, numa época em que se acentuou o deslumbramento com os famosos conglomerados. Assim, é que passou-se a permitir às empresas que promovessem fusões ou incorporações, tidas de interesse para a economia nacional, de reavaliar seu ativo imobilizado acima dos limites da correção monetária, observando-se, entretanto, o limite do valor de mercado. Isentava-se a reavaliação do IR incidente, mas determinava sua obrigatoriedade em se tratando do aumento de capital, a ser feito dentro de um prazo de 180 dias. Criou-se, inclusive, junto ao Ministério da Fazenda, a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas - COFIE - para apreciar os projetos voltados para este fim. (131) Mais tarde, seriam prorrogados até o ano de 1974, os benefícios estabelecidos naquele Decreto-Lei, e se abriria a possibilidade da empresa ser dispensada do compromisso de abertura de capital. Em 1974, entretanto, a isenção seria condicionada à aprovação do Ministério da Fazenda, e determinada sua utilização obrigatória para os aumentos de capital. (132)

(130) Decreto-Lei 1283, de 20 de agosto de 1973

(131) Decreto-Lei 1182, de 16 de junho de 1971

(132) Decreto-Lei 1346, de 25 de setembro de 1974

Este elenco de medidas, apesar de contribuirem para os propósitos da política econômica, se revelariam tímidas face aos óbices inevitáveis que emergiriam decorrentes da própria natureza do processo de acumulação.⁽¹³³⁾ Este, tendo como carro-chefe a indústria de bens duráveis de consumo, cujo empuxe se dera a partir da existência de grandes margens de capacidade ociosa e de uma eficaz política econômica-financeira dirigida para promover uma elevação autônoma da demanda por aqueles bens, terminaria por ser obstado por um desajuste entre a estrutura da oferta e a estrutura da demanda. Isto porque, para o setor ter assegurado seu crescimento, era necessário, em contrapartida, que as taxas de crescimento da demanda fossem crescentes. E isto, em virtude, da sua natureza, o próprio setor não é capaz de assegurar. Pode-se contrargumentar que a própria expansão do setor traz em seu bojo mecanismos que atuam nesta direção (atividades de apoio, modernização administrativa dos setores, comercialização, etc.), promovendo uma diferenciação mais ampla dos salários, em virtude da existência de maior qualificação dos novos trabalhadores. Ou mesmo que existem técnicas capazes de reduzirem o período de vida útil do bem e com isso acelerar o consumo, e ainda, que a propaganda, desempenha um papel importantíssimo neste sentido. Ora, se a esses argumentos somarmos a política econômica que foi francamente voltada para atender os interesses desses setores, quer propiciando crédito fácil para o consumo de sua produção, ou assegurando suas altas margens de lucro, via sistema tributário e contenção salarial, seremos tentados a acreditar que di-

(133) Valemo-nos, aqui, das reflexões de João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, op. cit.

ficilmente o processo se esgotaria, uma vez que a expansão acelerada da demanda e da taxa de acumulação destes setores estavam, aparentemente, garantidas. Vã ilusão, porque, sem contar com a emergência de novas camadas da população que demandassem os bens produzidos por aquele setor, o que se confirmou dada a política concentracionista e excludente do modelo, o processo terminaria por encontrar limites com o esgotamento dos elementos que contribuíram para aumentar e sustentar a demanda.

Este fato, entretanto, dadas as decisões de investimento anteriores, não promoveriam, de imediato, um declínio na taxa de acumulação das empresas destes setores. Assim, esse desajuste entre o crescimento da capacidade produtiva e da demanda, terminaria por ampliar as margens de capacidade ociosa "passando a indústria a enfrentar uma crise de realização dinâmica, isto é, a ter um potencial de acumulação superior à sua capacidade de crescimento efetivo." (134)

Caberia perguntar se a "performance" da indústria de bens de produção, que assumira o papel de liderança no processo de crescimento a partir de 1970, estimulada pela recuperação da demanda da indústria de bens duráveis de consumo e respaldada em um esquema de generosas doações fiscais, não seria suficiente para evitar a crise. Parece-nos que não. Vejamos as razões.

Por um lado, a estrutura de gasto e de emprego geradas pela expansão da indústria de bens de produção pouco afetam o crescimento da demanda de bens duráveis. Por outro, e este é mais problemático, sua expansão esbarrava em

(134) Mello, J.M.C. de e Belluzzo, L.G.M., op. cit., p.23

problemas de difícil superação. O sistema financeiro privado estava, como vimos páginas atrás, incapacitado de dar respostas adequadas para os investimentos de longo prazo; os intermediários financeiros públicos, tinham seus fundos comprometidos e mesmo estes eram limitados em relação à magnitude dos novos empreendimentos a serem realizados; as empresas estatais tinham limitadas suas possibilidades de centralizar o capital dos diversos blocos e canalizá-los para novos investimentos, dada sua forma de atuação como oligopólios isolados; o sistema tributário já tinha uma grande parcela dos seus recursos comprometidos com os setores privados; e, por último, o financiamento externo, em que pese crescente, entrava, em boa medida, sob a forma de empréstimos para capital de giro, quando para a expansão da indústria de bens de produção, a exigência era de financiamentos de longo prazo e de investimentos diretos. Numa época de crise, é fácil perceber as dificuldades decorrentes para a definição das empresas multinacionais, e a limitação dos recursos das agências financeiras para empréstimos de longo prazo.

Diante disso, a crise foi inevitável, em que pesem os esforços da política econômica. Já em 1972 a taxa de crescimento do setor de bens duráveis de consumo começa a declinar, sendo amortecida, entretanto, pela expansão do setor de bens de produção e por uma política econômica expansionista em suas dimensões fiscal e monetária, que conseguiu manter a atividade em patamares elevados, ainda que declinantes.

De fato, aos sinais evidentes da crise, o sistema tributário, juntamente com outros instrumentos, passa a ser manipulado com vistas a socorrer setores que atravessavam dificuldades momentâneas e que eram tidos como relevantes no pro-

cesso de acumulação, como para tentar manter a demanda efetiva para outros. A política econômica, deblaterando-se com problemas de inflação e com uma crescente dívida externa, oscila ao sabor das indefinições, ora restringindo o crédito para alguns setores, ora liberando-o com vistas a estimular a atividade econômica, ora socorrendo-os, via sistema tributário. En fim, perdida no dédalo das artimanhas econômicas.

É sintomática, neste sentido, a redução das alíquotas do IPI incidente sobre alguns produtos da indústria têxtil, que já alguns anos vinha se defrontando com sérias dificuldades financeiras. Em 1974, ocorreria uma nova redução nas alíquotas de alguns produtos do setor, em aproximadamente 50%.⁽¹³⁵⁾ Em fins do mesmo ano, com a economia já mergulhada na crise, e aos sinais de dificuldades enfrentadas por outros setores, o instrumento tributário voltaria a ser acionado com vistas a ampará-los e assim manter o nível da atividade econômica em patamares plausíveis. Em outras palavras, com vistas a reestimular o consumo por estes produtos e sustentar seus declinantes índices. Para tanto, autorizava-se a redução do IPI incidente sobre as matérias têxteis e suas manufaturas nos meses de outubro, novembro e dezembro de 1974, e ainda em janeiro e fevereiro de 1975, de 90, 70, 50, 30 e 20%, respectivamente. E estendiam-se essas reduções, com pequenas variações, para os aparelhos eletrodomésticos, para o mesmo período, que deveria ser de 70, 60, 50, 40 e 30%, e também para os artigos de mobiliário, cujas reduções das alíquotas se equiparavam a das manufaturas têxteis.⁽¹³⁶⁾

(135) Decreto 73.788, de 11 de março de 1974

(136) Decreto 74.614, de 25 de dezembro de 1974

Nesta mesma perspectiva, a indústria de materiais de construção civil também seria contemplada com a redução de alíquotas de seus produtos, previstas em Decretos do mesmo ano. (137) As alíquotas incidentes sobre diamantes industriais, ouro, prata e suas ligas, pedras preciosas e semi-preciosas, seriam reduzidas a 0%, como sofreriam substancial redução as incidentes sobre diamante em bruto, artigos de bijouteria e de joalheria, entre outros produtos nobres. (138) Inúmeros seriam os produtos contemplados com a redução da alíquota nesta época, entre os quais se colocam os produtos aeronáuticos. (139) Reduzir-se-ia também a alíquota do Imposto de Renda devido pelos concessionários dos serviços públicos de Telecomunicações sobre o lucro tributável para 6%, entre 1974 e 1979.

De mais a mais, visando socorrer instituições financeiras em dificuldades, cujo número aumentava dia a dia, e para o que não existia nenhum esquema definido sobre a origem dos recursos para esta finalidade, estabeleceu-se, neste ano, que os recursos provindos do ISOP deveriam compor reservas a serem aplicadas pelo Banco Central na assistência a instituições financeiras, especialmente ao BNDE e, em casos excepcionais, uma vez ouvido o Conselho Monetário Nacional, com vistas a assegurar a normalidade dos mercados financeiros e de capitais ou a resguardar os legítimos interesses de depositantes, investidores e demais credores acionistas e sócios minoritários, os recursos poderiam ser aplicados

(137) Decreto 74.613, de 25 de setembro de 1974 e Decreto 74.555, de 25 de setembro de 1974

(138) Decreto 75.073, de 9 de dezembro de 1974 e Decreto-Lei 1386 de 31 de dezembro de 1974

(139) Decreto-Lei 1386, de 31 de dezembro de 1974

em outras empresas, podendo ser decretada a intervenção na mesma, ou a sua liquidação extra-judicial.⁽¹⁴⁰⁾ Os exemplos a este respeito são inúmeros: Halles, Lume, Grecif, Ipiranga, etc. instituições surgidas, em sua maioria, com a legislação do Mercado de Capitais (1965) e com a Lei da Reforma Bancária, como inúmeros são os bilhões dispendidos pelo Tesouro para esta finalidade.

Uma nova investida seria dada no mesmo ano com vistas a estimular a indústria de construção civil. Passou-se a conceder às pessoas físicas mutuárias do Sistema Financeiro Habitacional, a título de benefício fiscal, o prêmio, como ressarcimento de encargos para a aquisição da casa própria, de um crédito equivalente a 10% do total dos pagamentos correspondentes ao ano-base.⁽¹⁴¹⁾

Em que pesem estas medidas, "inter alia", e à manutenção de um nível mínimo de investimentos por parte do setor público e do setor privado, a crise foi, pelos motivos anteriormente apontados, inevitável. E se o problema das desigualdades regionais e sociais não foi atenuado na expansão, na crise é que se tornaria mais difícil.

No campo das disparidades regionais a inovação mais importante consistiria na criação do PROTERRA, cujo objetivo era "de promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra, e fomentar a agro-indústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE." Sua criação representava, sem sombra

(140) Decreto-Lei 1358, de 12 de novembro de 1974

(141) ibid

de dúvidas, o reconhecimento de que o mecanismo de incentivos fiscais voltado para a industrialização não atingira os objetivos colimados. Canalizava-se, assim, 20% dos recursos captados junto às pessoas jurídicas por este mecanismo, entre os anos de 1972 e 1976, para o novo Programa que se criava. Prorrogava-se por este mesmo Decreto-Lei, até o ano de 1976, a canalização de 30% dos incentivos fiscais em favor do PIN, restando somente 50% dos recursos para serem distribuídos entre a SUDENE, SUDAM, IBDF, EMBRATUR, SUDEPE, etc. (142)

A essa altura já era considerável o número de setores e regiões que se beneficiavam dos incentivos fiscais. Dessa forma, com o fito de garantir a canalização de recursos para todos, e ao mesmo tempo privilegiar alguns, procurou-se, em 1974, disciplinar seu destino com maior rigor. Já em princípios deste ano, limitou-se a aplicação de recursos dos incentivos para os projetos de florestamento e reflorestamento, que por sinal vinha aumentando celeremente sua participação relativa no total dos incentivos, fora das áreas de atuação da SUDENE e SUDAM, para 45% em 1974, 40% em 1975, 35% em 1976, 30% em 1977 e, a partir de 1978, apenas 25%.

Ainda em 1974 seriam criados o FINOR, o FINAM e o FISETE, a serem operados pelo BNB, BASA e Banco do Brasil, respectivamente. Seriam estabelecidos, para as pessoas jurídicas, limites de aplicação dos recursos em cada um dos Fundos, a partir de 1975: até 50% para o FINOR ou FINAM; até 8% para o FISET/Turismo; até 25% para o FISET/Pesca; até 25% para o FISET/IBDF, a partir do ano de 1978, como vimos; até 33% para o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo;

(142) Decreto-Lei 1307, de 16 de janeiro de 1974

até 1% em ações novas da EMBRAER; e até 1% em Programas Específicos de Alfabetização da Fundação Mobral.⁽¹⁴³⁾ Como se vê, um leque de opções à disposição dos empresários para aplicarem recursos que representavam débito com a União.

Já no campo das desigualdades sociais, a utilização do instrumento tributário para este fim foi, também, praticamente nulo. Afora a redução de alíquotas incidentes sobre produtos alimentares (carnes, peixes, leite e produtos lácteos, óleos vegetais em geral e em bruto)⁽¹⁴⁴⁾, medicamentos, produtos de higiene pessoal, material de limpeza e artigos de viagem⁽¹⁴⁵⁾, não se consegue vislumbrar um maior avanço neste campo. À exceção, é claro, do estabelecimento de novas alíquotas máximas para o ICM que passariam a vigorar, entretanto, somente a partir de 1975. Não deixa, porém, de representar uma atenuação na tributação indireta. Estabelecia-se, assim, uma alíquota de 15,5% a vigorar em 1975 nas operações internas para as regiões do Norte e do Nordeste; em 1976 essas alíquotas deveriam se reduzir a 15% enquanto para os demais estados alcançaria 14%. Já para as operações interestaduais limitava-se a mesma a 12 e 11% para os mesmos anos, independente das regiões, enquanto para as operações de exportações deveria ser de 13% já a partir de 1975.⁽¹⁴⁶⁾

Esta medida, entretanto, aliada à sobrecarga representada pelas isenções e crédito fiscal do ICM para as exportações de manufaturados, se implicava, por um lado, em re-

(143) Decreto-Lei 1376, de 12 de fevereiro de 1974

(144) Decreto 70.435, de 18 de abril de 1972 e Decreto 70.480 de 4 de maio de 1972

(145) Decreto 71.728, de 18 de janeiro de 1973

(146) Resolução nº 58, de 3 de dezembro de 1973

duzir a regressividade da tributação indireta e favorecer os estados mais pobres, representava, por outro, um novo golpe para as já abaladas finanças estaduais. Este fato, e as pressões dele decorrentes, faria com que fossem revistos, em 1975 os percentuais de transferências governamentais representadas pelo FPEM. Estabeleceu-se, assim, que a partir de 1976, o Fundo seria elevado para 14%, cabendo 6% aos Estados, Distrito Federal e Territórios; 6% aos Municípios, sendo destinado 2% para a composição do Fundo Especial. Entre 1977 e 1979, estes percentuais seriam elevados em 1% a cada ano para os Estados e Municípios, retornando, portanto, a partir deste último ano, aos previstos na Constituição de 1967, ou seja: 9% para os Estados, Distrito Federal e Territórios; 9% para os Municípios, e 2% para o Fundo Especial. (147)

Ainda neste mesmo ano seria disciplinada, com maior rigor, a aplicação, por parte das pessoas físicas, dos recursos contemplados, para efeitos do IR, como incentivos fiscais. Estabelecem-se, assim, os limites de deduções e abatimentos para cada tipo de aplicação (ORTNs, Letras Imobiliárias, Letras de Câmbio, Subscrição de ações de empresas da SUDAM e SUDENE, de Sociedades Anônimas de capital aberto, depósitos e cadernetas de poupança; uma lista interminável) e, ao mesmo tempo institui-se uma certa "progressividade" para os beneficiados, variando as taxas de limite de desconto, a partir de 1975 (ano-base 74), entre 30 e 60%, de acordo com a renda bruta. Como se percebe, uma tentativa de imprimir uma "progressividade" nas doações mas somente para os "protegidos" do sistema. (148)

(147) Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975

(148) Decreto-Lei 1338, de 23 de julho de 1974

Capítulo IV

A Evidência Empírica

1. Advertência

Objetiva-se, nesta secção, apresentar uma série de informações que permitam uma avaliação mais consentânea dos resultados apresentados pela Reforma Tributária de 1966 e das sucessivas inovações introduzidas no sistema tributário ao longo dos últimos anos com vistas a respaldar o processo de acumulação e suavizar seu curso. Ainda que alimentássemos a pretensão inicial de esgotar todas as fontes de informações existentes, vimo-nos tolhidos, em boa medida, pelas barreiras que emergem quando se procura penetrar nos tortuosos escaninhos do mundo das informações. Restringimo-nos, assim, à utilização dos dados publicados em Anuários - Anuário Econômi-co-fiscal e Anuário Estatístico do Brasil - e, em alguns casos, de informações constantes nos diversos trabalhos que abor-dam o tema de finanças públicas. Deparemo-nos, mesmo assim, com inúmeras dificuldades. O Anuário Econômico-Fiscal, por exem-plo, prometia ser, em seu primeiro número, um manancial comple-to de informações sobre tributos. Estranhamente, a título de ilustração, deixam de ser publicados nos números seguintes, in-formações vitais como as referentes aos incentivos fiscais ca-nalizados para as pessoas jurídicas, e que só voltariam a ser divulgadas em 1975. O Anuário Estatístico do Brasil muitas ve-zes não divulga os dados referentes às receitas municipais, res-tringindo-se aos municípios das capitais, e assim por diante. Por outro lado, o risco de se incorrer em desvios, em virtude da diversidade das fontes utilizadas e das dificuldades de com-patibilização das informações, é reconhecido. Atentos a este fa-to acreditamos, entretanto, que as informações apresentadas em

seguida, sejam bastante significativas para corroborarem muitas das afirmações que fizemos ao longo do trabalho.

2. A evidência

A análise da evolução da receita tributária permite, de saída, que se perceba claramente que as inovações introduzidas com a Reforma Tributária de 1966 foram, do ponto de vista da captação de recursos, bastante positivas. Os dados constantes no Quadro I dissipam, a este respeito, quaisquer dúvidas. De fato, as mudanças iniciadas em 1964, especialmente no Imposto de Renda, fariam com que a carga tributária bruta se elevasse de 18,0% em 1963 para 24,1% em 1966, caindo no ano seguinte para 21,5%. Queda resultante, muito provavelmente, do aprofundamento da política de isenções, abatimentos e deduções revigorada, como foi visto, a partir da instauração do governo militar com vistas a acelerar a acumulação e retomar o crescimento, ou mesmo, cuja influência não pode ser descartada, das dificuldades de implantação da Reforma neste primeiro ano.

QUADRO I
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E LÍQUIDA
1963 - 1967
(em percentagens)

Anos	Carga Tributária bruta	Carga Tributária líquida
1963	18,0	11,8
1964	19,3	12,9
1965	21,8	14,0
1966	24,1	16,2
1967	21,5	13,1

Fontes: FGV e Centro de Informações Fiscais
Anuário Econômico-Fiscal de 1970 - CIEF/SRF

Outro indicador que confirma a notável expansão da receita e que leva em conta, inclusive os anos mais recentes, se bem que se restrinja à receita da União, pode ser apontado. A este respeito, o Quadro II revela que a participação da receita tributária federal no PIB é crescente a partir de 1965, excetuando-se o ano de 1967 que, como vimos, afigura-se a um ano atípico. Não há como negar, entretanto, que o aumento de sua participação de 6,85% em 1965 para 9,73% em 1974 seja resultado, sobretudo, das mudanças introduzidas no sistema tributário a partir de 1964.

QUADRO II
PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO NO PIB
(Cr\$ 1.000.000 - a preços correntes)

Anos	Receita Tributária da União (A) (1)	PIB (B) (2)	% (A/B)
1965	3.022	44.073	6,85
1966	4.763	63.746	7,47
1967	5.027	86.171	5,83
1968	9.952	122.430	8,13
1969	14.401	161.900	8,89
1970	18.528	208.300	8,89
1971	24.951	276.808	9,01
1972	35.826	363.267	9,86
1973	48.714	498.307	9,77
1974	70.045	719.519	9,73

Fontes: (1) FIBGE - Anuário Estatístico do Brasil, e CIEF / SRF - Anuário Econômico-Fiscal

(2) Centro de Contas Nacionais - DCS/IBRE/FGV - Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 31 (7):90-102, julho de 1977

Contudo, a simples expansão da receita tributária se aponta, por um lado, que o Estado ampliou sua capacidade de captação de recursos, via tributação, estando, portanto, mais apto a desempenhar suas funções, quer como agente econômico ou político, não revela, por outro, como ocorre a distribuição da carga tributária entre o capital e o trabalho, ou mesmo como ela se distribui entre a tributação direta que, em tese, grava os contribuintes a partir de seus níveis de renda e a tributação indireta que incide sobre os bens indiferente aos níveis de renda dos consumidores.

Não é necessário exaurir as informações existentes para se confirmar que, sob o ponto de vista da justiça social, o sistema tributário não tenha apresentado, praticamente, nenhum avanço. Ao contrário, como uma peça fundamental de sustentação do modelo econômico adotado pós-64, de caráter excludente e concentrador, ele tendeu a ser ajustado à sua filosofia e a lhe dar suporte. Neste sentido, percebe-se pelos Quadros III e IV que o Imposto de Renda, que em 1965 representou 33,84% da receita tributária da União, caiu vertiginosamente a partir do ano seguinte, mantendo-se em torno de 26% até o ano de 1974, enquanto o IPI mantinha uma participação elevadíssima durante todo o período.

É lícito, diante disso, indagar: se tantas foram as mudanças introduzidas no sistema tributário, especialmente no Imposto de Renda, a partir de 1964, o que explicaria a sua participação declinante na receita tributária, tornando o sistema ainda mais "regressivo"? A resposta, pelas discussões anteriores, não é difícil de ser dada.

Como foi visto páginas atrás, a necessidade de se ajustar a estrutura da demanda à estrutura da oferta e de

QUADRO III
RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO

1966 - 1974

(Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

TRIBUTOS	ANOS	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1. IMPOSTOS		4.731.650	4.898.145	9.860.113	14.164.679	18.187.512	24.235.016	34.820.842	46.074.333	66.172.735
Imposto sobre comércio exterior		415.769	369.779	815.732	1.077.961	1.329.844	1.805.873	2.635.951	3.816.977	6.803.547
- Importação		415.769	369.779	815.732	1.077.961	1.329.844	1.805.873	2.635.951	3.816.977	6.803.540
- Exportação		-	-	-	-	-	-	-	-	7
Impostos s/patr. e Renda		1.339.488	1.549.699	2.173.155	3.763.912	4.897.366	6.503.187	9.980.975	12.802.904	19.340.195
- Propr. Terr. Rural		2	2	1	29	-	-	-	-	-
- Transmissão Bens Imóveis		83	9	20	137	252	29	67	166	505
- Renda e Proventos		1.339.405	1.549.690	2.173.134	3.763.746	4.897.074	6.503.158	9.980.908	12.802.837	19.339.690
Impostos s/prod. e circulação		2.754.079	2.842.307	5.079.289	6.755.843	8.590.145	11.539.689	16.329.474	22.017.397	30.682.458
- I.P.I		2.214.959	2.840.336	5.075.408	6.751.439	8.505.530	11.412.589	14.889.049	19.853.652	27.911.741
- I.C.M.		344	1.841	2.914	3.737	3.672	5.080	8.920	11.632	16.759
- Transp. Rodov. Passageiros		-	130	967	657	80.943	122.020	103.309	133.166	169.537
- ISOP (1)		-	-	-	-	-	-	1.328.196	2.018.947	2.784.421
- I. Selo e afins		538.776	-	-	-	-	-	-	-	-
Impostos Especiais		222.314	136.360	1.791.937	2.566.963	3.370.197	4.396.267	5.874.442	7.436.956	9.146.535
- I.U.C.L. (2)		-	-	1.597.257	2.288.771	2.852.535	3.669.874	4.573.056	5.556.280	6.671.977
- I.U.E.E.		193.584	104.901	157.163	233.317	449.622	603.490	1.073.660	1.543.425	1.975.263
- I.U. Minerais		28.730	31.459	37.517	44.875	68.040	112.903	227.726	337.251	499.295
2. TAXAS		31.804	128.360	91.535	236.256	340.944	715.716	1.005.203	2.639.696	3.871.909
3. CONTRIBUIÇÃO MELHORIAS		-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		4.763.454	5.026.505	9.951.648	14.400.935	18.528.935	24.950.732	35.826.045	48.714.029	70.044.644

Fonte: Inpetoria Geral de Finanças - Anuário Econômico-Fiscal de 1970 a 1975

(1) - Incluído na receita orçamentária a partir de 1968; (2) idem, a partir de 1972

Obs: (-) o dado não existe; (2) o dado existe mas é insignificante; (*)

QUADRO IV
RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA RUBRICA
1960 - 1974

TRIBUTOS	ANOS														
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
I. Importação	11,19	12,63	13,15	10,26	7,24	6,92	8,72	7,35	8,36	7,73	7,32	7,24	7,36	7,84	9,72
I.R. Total	31,60	29,62	26,02	28,73	28,09	33,84	28,15	30,86	21,79	26,40	26,89	26,06	27,86	26,28	27,61
I.R. Física	5,70	3,46	1,94	3,29	3,37	2,79	3,53	3,76	3,40	4,54	3,19	3,67	6,31	3,36	3,66
I.R. Jurídica	15,55	15,33	12,98	14,37	11,35	13,39	10,66	12,61	9,05	9,79	9,98	8,70	8,17	8,50	9,20
I.R. Fonte	10,35	10,83	11,10	11,07	13,37	17,66	13,96	14,49	9,34	12,07	13,72	13,69	13,38	14,42	14,75
I.P.I. Total	42,41	43,42	45,98	48,25	51,23	43,26	46,49	56,50	51,32	47,09	45,66	45,74	41,56	40,76	39,88
I.P.I. Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	12,03	11,03	13,66	13,02	11,28	10,90	10,50
I.P.I. Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	39,29	36,06	32,00	32,72	30,28	29,86	29,38
I.U.C.L.	-	-	-	-	-	-	-	-	16,17	16,18	15,44	14,71	12,76	11,40	9,52
I.U.E.E.	0,87	0,68	0,49	1,41	1,90	3,21	4,06	2,08	1,57	1,54	2,47	2,42	3,00	3,17	2,82
I.U.N.	-	-	-	-	-	0,64	0,60	0,62	0,37	0,31	0,37	0,45	0,64	0,69	0,71
Outros	13,93	13,65	14,36	11,35	11,54	12,13	11,98	2,59	0,42	0,75	1,85	3,38	6,82	9,85	9,74
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Coordenação do Sistema de Arrecadação - CIEF
Anuário Econômico-Fiscal - 1971 - CIEF/SRF

criar mecanismos que reestimulassem a atividade econômica, levaria os condutores da política econômica a palmilharem o caminho da concentração dinâmica da renda. Assim, a par da compressão salarial acionada desde a instauração do governo militar em 1964, entre outras medidas que visaram ampliar o poder aquisitivo das camadas de renda mais alta e acelerar a formação de capital, o sistema tributário foi progressivamente mutilado nas suas intenções e ajustado à política concentracionista do modelo econômico adotado, integrando-se plenamente ao painel de instrumentos de política econômica à disposição das autoridades governamentais. Foi, desta forma, principalmente através do instrumento tributário que se passou a repassar uma expressiva parcela dos recursos arrecadados para os setores tidos como prioritários para o processo, visando insuflar-lhes novo alento, como foi através dele que foram ampliadas as margens de lucro das empresas, com a política de isenções, deduções, abatimentos e reduções de alíquotas, "inter alia".

Certamente deverá causar espanto àqueles que desconhecem o processo, o volume de recursos que passou a ser canalizados para as pessoas físicas sob a forma de incentivos fiscais. E mais ainda se tomarem consciência de que os abatimentos e deduções da renda bruta referentes a investimentos realizados numa variedade de títulos financeiros (letras imobiliárias, ORTNs, etc.), previstos pela legislação tributária, não estão computados entre estes incentivos, implicando, portanto, que quando se chega à renda líquida para o cálculo do Imposto de Renda devido, as deduções já foram abatidas.

Uma rápida passada d'olhos no Quadro V é suficiente para se ter uma idéia da importância crescente dos incentivos fiscais concedidos às pessoas físicas. Se em 1969, e-

QUADRO V
 IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS
 COMPOSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS INCENTIVOS NO TOTAL DEVIDO
 1969 - 1974
 (Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

ESPECIFICAÇÃO	1969	1970	1971	1972	1973	1974
A - Imposto devido calculado	1.339.555	1.946.999	2.838.497	4.197.996	5.937.414	7.622.951
B - Incentivos Fiscais	113.261	193.673	304.884	632.190	862.145	1.066.323
Fundo 157	112.008	188.372	296.869	622.164	859.485	1.063.081
B.N.B.	1.253	4.752	-	-	-	-
DL 880/69	-	539	346	1.323	2.660	3.242
BASA	-	-	7.669	8.703	-	-
C= (A-B) Imposto Líquido	1.226.294	1.753.326	2.533.613	3.565.806	5.075.269	6.556.628
(B/A) - %	8,46	9,83	10,74	15,05	14,52	13,99

Fonte: Centro de Informações Econômico-fiscais
 Anuário Econômico-Fiscal de 1970 a 1975 - CIEF/SRF

les não passaram de 8,4% do imposto devido, já em 1974, em virtude das mudanças efetuadas principalmente no Decreto-157, alcançavam 14%. Assim, a União, além de deixar de arrecadar uma parcela expressiva de recursos com as inúmeras deduções e abatimentos permitidos, ainda repassa um volume significativo de recursos para as camadas de renda mais alta da sociedade. Essa redistribuição do excedente contribuiria para reduzir o peso da tributação direta na carga tributária e a imprimir-lhe uma maior "regressividade", em virtude da maior participação da tributação indireta.

Não são, entretanto, somente as pessoas físicas, as únicas a gozarem destes benefícios. A maior parcela do volume de recursos repassados é canalizada, por sinal, ao próprio capital, ampliando suas margens de lucro e acelerando as possibilidades da acumulação. Desta forma, além do ciclo de isenções e subsídios ao capital, intensificados a partir de 1964 (isenção do imposto de renda para aumentos de capital, depreciação acelerada, subsídios às exportações, isenção de impostos para alguns setores tidos como relevantes para o processo, etc.), e que portanto deixaram de ser arrecadados pelo Governo, o esquema de incentivos fiscais, aparentemente destinado a atenuar as disparidades regionais e setoriais, mas consistindo, por outro lado, em maciços subsídios ao capital, assumiria proporções consideráveis, e seriam, dentro dos limites permitidos em lei, plenamente aproveitados pelos beneficiados. Ainda que de fonte distinta, os dados contidos no Quadro VI permitem que se constate que o repasse às pessoas jurídicas de parcela do imposto devido se situou, durante todo o período, em torno de 50%, limite previsto pela legislação tributária.

QUADRO VI

IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS

COMPOSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS INCENTIVOS NO TOTAL DEVIDO

1970 - 1974

(Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

ESPECIFICAÇÃO	1970	1971	1972	1973	1974
<u>Incentivos Fiscais</u>					
FINCR (Inv.Nordeste)	953.632	777.667	820.577	1.120.988	1.578.712
FINAM (inv. Amazônia)	344.700	292.606	321.104	397.837	628.258
FISSET (Inv. Setoriais)	436.677	642.224	550.186	705.552	962.857
FISSET - Pesca	208.620	163.274	103.928	100.155	87.515
FISSET - Reflorestamento	160.800	418.024	386.438	533.712	697.213
FISSET - Turismo	67.257	60.926	59.820	71.685	178.129
EMBRAER	1.107	26.646	45.818	50.216	111.308
GERES (Recup. Econ. E.Santo)	5.622	8.741	10.778	13.292	21.527
<u>Programas</u>					
MOBRAL	1.552	25.900	43.229	54.339	99.122
PIN	-	561.724	964.114	1.343.274	2.113.116
PROTERRA	-	-	609.945	895.841	1.412.612
TOTAL (A)	1.743.290	2.335.518	3.365.751	4.581.339	6.927.512
I.R.P.J. Arrecadado (B)	1.817.422	2.229.767	3.201.177	4.195.537	6.507.174
A/ (A + B) - %	49,0	51,2	51,3	52,2	51,6

Fonte: Coord. do Sistema de Arrecadação - SIA/MF. in "Considerações acerca do Sistema Tributário Nacional". Revista de Finanças Públicas, nº 333, jan-mar 78.

Para clarificar a amplitude destes incentivos, basta dizer que se não tivesse ocorrido este repasse, a participação do Imposto de Renda na receita tributária da União, ascenderia a 35% o que, seguramente, apontaria a existência de um sistema tributário onde a participação da tributação direta seria mais expressiva, revelando, portanto, uma menor regressividade do sistema. A utilização exacerbada do instrumento para os propósitos da acumulação, canalizando maciços incentivos para os setores tidos como importantes para o processo, tenderia, entretanto, a tornar a própria tributação direta "regressiva", e a reduzir as possibilidades do Estado de promover políticas de cunho social que beneficiassem as camadas da sociedade menos favorecidas, na medida em que parcela expressiva do excedente já estava comprometida com aqueles setores.

A expressividade do volume de recursos transferidos para os mesmos, levando em conta somente os incentivos fiscais, pode também ser avaliada em termos de sua participação na receita tributária federal, que alcançou, em 1974, a casa dos 10%. Por outro lado, para se ter uma idéia mais clara dos favores concedidos ao capital, basta analisar o Quadro VII, que mostra a participação das principais espécies de rendimentos retidos na fonte, tanto para as pessoas físicas como para as jurídicas. Percebe-se que a retenção na fonte originária dos aumentos de capital depois de ser responsável em 1965 por 33,3% do total arrecadado, entrou em declínio já a partir de 1966, sendo praticamente nula em 1973 e 1974, quando alcançou o inexpressivo percentual de 0,03%. A mesma trajetória, ainda que menos acentuada, por ser observada para os rendimentos provenientes de Dividendos e Ações ao Portador .

Já os rendimentos do trabalho assalariado apresentam durante todo o período uma participação crescente, passando de uma contribuição de 5% em 1963 para 35% em 1974. Fernando Rezende já apontara em seu estudo sobre o Imposto e a Renda das Empresas, que a participação das pessoas físicas no imposto de renda arrecadado aumentara de cerca de 25% em 1960 para 50% em 1972, como decorrência, em boa medida, " do reduzido crescimento na receita proveniente da tributação dos lucros durante a década de 60".⁽¹⁴⁹⁾ E ainda, que a política de isenções, abatimentos e incentivos ao capital revigorada a partir da década de 60, com vistas a acelerar a acumulação, faria com que a taxa efetiva do imposto de renda sobre os lucros fosse reduzida, na média, para 20%, quando a taxa legal estipulada é de 30%. E com grandes ganhos para as sociedades anônimas em melhores condições de usufruírem destes benefícios, e cuja taxa calculada para o ano-base de 1972 foi de 19%. Para as sociedades limitadas ela atingiu 24%, e para as empresas individuais 23%. De qualquer forma, esta avalanche de incentivos, apenas confirma, ainda que em parte, o ditado de que no país do capital ele dificilmente paga tributos.

É indiscutível que a partir das reformas introduzidas no sistema tributário a União veria ampliadas suas possibilidades de captação de recursos e aumentaria seu grau de controle sobre o processo de acumulação. O caráter excludente e concentracionista imprimido ao modelo econômico, revelado já nas primeiras medidas de política econômica adotadas pelos seus condutores, colocariam o sistema tributário no

(149) Silva, Fernando Rezende, op. cit., pp. 20 e 21

QUADRO VII
IMPOSTO DE RENDA
ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DAS PRINCIPAIS ESPÉCIES
DE RENDIMENTOS RETIDOS NA FONTE
PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS - 1960-1970

ESPÉCIE RENDIMENTOS	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Rendimentos Tra- balho	7,2	6,7	4,0	5,0	11,2	21,5	25,4	30,0	28,0	25,9	28,1	31,1	31,7	32,8	35,3
Rendimentos resi- dentes exterior	31,1	32,4	35,1	25,8	26,9	19,2	19,3	29,0	26,9	18,8	19,2	22,5	23,0	24,4	22,7
Aumentos de Capi- tal	25,6	24,3	24,2	27,9	28,3	33,3	23,6	15,0	12,2	3,6	0,6	0,2	(0,06)	(0,03)	(0,03)
Remuneração por ser.prestados	4,1	4,2	4,4	3,5	3,0	4,4	6,1	7,2	8,4	19,5	22,8	10,3	9,6	9,4	9,0
Dividendos Ações ao portador	11,4	10,9	9,3	6,0	3,1	2,4	2,3	2,4	3,8	5,8	4,4	2,8	3,4	3,3	2,5
Outros	20,6	21,5	23,0	31,8	27,5	19,2	23,3	16,4	20,7	26,4	24,9	33,1	32,2	31,1	31,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro de Informações Econômico-Fiscais
Anuário Econômico Fiscal - 1970 a 1975 - CIEF/SRF

centro do cenário, adequando-o e ajustando-o como uma importante peça do processo. A partir daí, o repasse de uma significativa parcela de recursos para os setores empresariais e para as camadas de renda mais alta da população, tidos como os setores onde se deveria "investir" para retomar o crescimento e acelerar o processo de acumulação, acentuaria a regressividade do sistema tributário, na medida em que reduzia, por um lado, a tributação direta, e reajustavam-se continuamente, por outro, as alíquotas da tributação indireta, com vistas a satisfazer as necessidades crescentes de caixa do Governo. Destarte, a utilização desbragada dos impostos como instrumentos da política econômica, com vistas à indução e condução do processo de crescimento, tenderia a tornar o sistema tributário, como um todo, ainda mais regressivo, coadunando-o à própria filosofia imprimida ao modelo econômico, e tornando-o uma de suas peças basilares. Regressivo não somente ao nível social, como também setorial. E ele, nesta perspectiva, seria continuamente rearranjado para desempenhar seu papel.

Dessa maneira, as veladas intenções de redução das distâncias sociais se esfumavam na compressão salarial imposta à classe trabalhadora, na ampliação desmesurada da tributação indireta, e na redução dos gastos governamentais voltados para o bem-estar público (educação, saúde, etc.), enquanto aumentavam, em contrapartida, os gastos com infraestrutura econômica (energia, transportes, etc.) A política de incentivos fiscais, voltada para a redução das disparidades regionais, mas representando, em contrapartida, verdadeiras doações ao capital e às camadas de renda mais alta da sociedade, revelava-se impotente para dar uma solução efi

caz ao problema, em virtude tanto das peculiaridades regionais como de sua integração e de seu papel na divisão inter-regional do trabalho, além da fragmentação de recursos, a partir de determinada época, entre regiões, setores e programas especiais. Desnecessário seria indagar, a essa altura, se o ônus imposto à sociedade com a política de incentivos fiscais, isenções, etc. seria compensado pelos benefícios resultantes. A dificuldade da resposta promana exatamente das dificuldades de mensuração dos benefícios. Não deixa margens à dúvida, entretanto, quando se procura identificar os beneficiados com a política adotada, e se constata que a sociedade como um todo foi onerada, mas poucos, muito poucos, beneficiados. E quando se conclui que, apesar das exportações de manufaturados terem aumentado e a economia se expandido, as distâncias sociais, regionais e setoriais se ampliaram.

Não foi, entretanto, somente por este ângulo, que a Reforma e as mudanças posteriores promovidas no sistema tributário, ocasionariam consequências desastrosas. A centralização em mãos do Governo Central da condução da política econômica, que implicaria na transferência de impostos para a sua competência, antes pertencentes às esferas inferiores, e na transferência para o Senado de poder para a determinação das alíquotas dos impostos estaduais (ICM e Imposto sobre a transmissão de bens imóveis), delimitaria o horizonte de possibilidades de captação de recursos dos estados e municípios e promoveria uma redução crescente de sua participação relativa no total da receita tributária, para o que contribuiria, de forma decisiva, a maior elasticidade dos impostos federais. Uma rápida passada d'olhos nos Quadros VIII e IX afigura-se suficiente para confirmar esta tendência. En-

quanto a participação relativa da União na receita tributária cresce de ano a ano, salta aos olhos seu declínio para os estados e municípios. Essa maior concentração de recursos em mãos do Governo Central não implica, por si só, que a distribuição da receita tributária entre as esferas governamentais venha se dando de forma a comprometer seu desempenho. Revela, entretanto, que a União passa a ter um controle crescente sobre os recursos arrecadados da sociedade, enquanto os estados e municípios perdem, gradativamente, sua posição quanto à apropriação dos mesmos para o desempenho de suas funções. É exatamente neste ponto que a situação complica. Embora a distribuição da receita tributária esteja definida em favor do Governo Central, não existe uma exata definição da distribuição dos encargos entre os três níveis de governo, fazendo com que as esferas inferiores respondam por encargos para os quais não estão preparados financeiramente. Situação que tem se agravado com o rápido processo de industrialização e urbanização das últimas décadas que têm exigido, dos estados e municípios, respostas às crescentes demandas por bens públicos e pela infraestrutura econômica requerida para dar suporte ao processo de acumulação.

É bem verdade que o sistema de transferências fora formulado com vistas a dar uma resposta adequada a este problema, buscando, ao mesmo tempo, cooptar as esferas inferiores como auxiliares na fiscalização de impostos, e centralizar, nas mãos do Governo Central, as decisões atinentes ao direcionamento dos recursos para compatibilizá-los aos objetivos da acumulação, canalizando-os para os setores tidos como importantes para o processo.

Contudo, ainda que este sistema tenha atingido

os objetivos estabelecidos pela política econômica face ao processo de crescimento, ele não tem se revelado capaz de solucionar os problemas financeiros dos estados e municípios. E isto por várias razões que se enumeram:

a) em primeiro lugar, pela abrupta redução do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) de 20% para 12%, ocorrida em 1968, e que somente a partir de 1979 retornará aos percentuais previstos pela Reforma. Esta redução atingiu, como vimos anteriormente, principalmente os estados e municípios mais pobres, cuja receita depende fortemente destas transferências;

b) em segundo, pela vinculação crescente da receita a despesas de capital, que ultrapassa para os estados, já a partir de 1967, a casa dos 50%, dificultando-lhes a realização de suas despesas de custeio;

c) finalmente, pela acentuada redução da receita que vêm sofrendo os estados, subjugados aos ditames da política econômica voltada para dar suporte e estimular o processo de acumulação. Neste sentido, a isenção do ICM para a exportação de produtos manufaturados determinada pela Reforma, tendo em vista o papel estratégico conferido às exportações no bojo do processo, e a concessão, alguns anos mais tarde, do crédito fiscal do mesmo ICM, também para a exportação de manufaturados, sem que o seu ônus fosse assumido pelo Governo Central, implicaria numa redução abrupta das receitas estaduais, especialmente dos estados industrializados, Ora, sendo o ICM

(150) Quando da realização do IV CONCLAP, em 1977, ficou decidido que, a partir de 1978, a União assumiria o ônus representado pelo crédito fiscal do ICM.

o imposto estadual mais produtivo e responsável por mais de 90% da receita tributária estadual, é fácil perceber que estes vazamentos comprometeriam significativamente suas finanças. E os estados se veriam crescentemente às voltas com problemas de caixa.

Não se pode negar que as transferências tenham atuado como amenizadoras das tensões financeiras das esferas governamentais inferiores, como também não se pode negar sua incapacidade de dar uma solução adequada ao problema e suprir os estados e municípios de suas necessidades adicionais de recursos. Como consequência, assiste-se, especialmente, a partir da Reforma, a um crescente endividamento dos mesmos, enquanto a União apresenta superávits crescentes.

A Reforma, ao vetar aos estados e municípios a decretação de novos impostos, transferir para o Senado a determinação das alíquotas dos tributos de sua competência, e instituir o sistema de transferências, através do qual garantiria, "inter alia", o controle da aplicação dos recursos transferidos, centralizou, em mãos do Governo Central, todo o comando da política econômica. Seus condutores, no afã de promoverem o crescimento, realizariam novas mudanças que seriam desastrosas para a situação financeira dos estados e municípios. Primeiramente, com vistas a solucionarem problemas de caixa do Tesouro, reduziriam praticamente pela metade o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). Estenderiam, em seguida, o crédito fiscal do ICM para a exportação de manufaturados, a partir do momento em que as mesmas foram confirmadas como peça basilar do modelo (a isenção já estava prevista na Reforma), sem que o seu ônus fosse assumido pelo Governo Central, para em 1975 desfecharem o golpe final: através da Lei

Complementar nº 24, era proibido aos estados a manipulação do ICM para os propósitos de crescimento, utilizando-o como mecanismo de incentivo fiscal. É indiscutível que, nestas condições, a União se veria em ótimas condições de aumentar seu grau de controle sobre o processo de acumulação, na medida em que, além de deter o comando completo da política econômica, estava em boas condições financeiras de favorecer determinados setores, repassando-lhes uma parcela dos recursos arrecadados. Os estados, por outro lado, se viam às voltas com crescentes dificuldades financeiras, uma vez que as transferências, que objetivavam cobrir o hiato existente entre a União, Estados e Municípios, se revelavam insuficientes, mesmo porque se davam em grande parte vinculadas a despesas de capital. O cotejo entre o Balanço da Receita e das Despesas das três esferas afigura-se suficiente para confirmar as dificuldades tanto dos estados como dos municípios.

Nesta situação deficitária permanente, não deve causar espanto a recorrência crescente dos estados às chamadas operações de crédito (lançamentos de títulos e empréstimos com o sistema financeiro), como se pode observar no Quadro XVII. Enquanto em 1967 as operações de crédito representaram 1,53% do total da receita tributária estadual e 1,21% da receita total, em 1975, elas já alcançavam 24,69% e 15,74%, respectivamente. É indiscutível, entre tanto, que essa recorrência tenderá a esbarrar em limites incontornáveis, quer em virtude do grau de endividamento dos estados, quer pelas dificuldades de se valer deste meio em períodos de crise econômica.

QUADRO VIII
PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS
NO TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA
1967 - 1971
(Cr\$ 1.000.000 - a preços correntes)

ANOS	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS		TOTAL	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
1967	5.026	45,8	5.413	49,4	525	4,8	10.964	100,0
1968	9.952	51,5	8.651	44,7	732	3,8	19.334	100,0
1969	14.401	53,7	11.441	42,7	980	3,6	26.822	100,0
1970	18.528	54,5	14.248	41,9	1.243	3,6	34.020	100,0
1971	24.951	56,4	17.703	40,0	1.596	3,6	44.349	100,0

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1969-1976

QUADRO IX
RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS
1963 - 1974

(Cr\$ 1.000.000 - a preços correntes)

Anos	Receita Tributária União (A)	Receita Tributária Estados (B)	(A/B)
1963	846	705	1,20
1964	1.718	1.572	1,09
1965	3.022	2.538	1,19
1966	4.763	3.850	1,24
1967	5.026	5.413	0,93
1968	9.952	8.651	1,15
1969	14.401	11.441	1,26
1970	18.528	14.248	1,30
1971	24.951	17.703	1,41
1972	35.826	23.251	1,54
1973	48.714	31.369	1,55
1974	70.045	43.547	1,61

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1964-1976

QUADRO X
 RECEITA ESTADUAL ARRECADADA
 1964 - 1974
 (Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	RECEITAS CORRENTES					RECEITA DE CAPITAL	RECEITA TOTAL		
	TRIBUTÁRIA				TRANSF. CORRENTES			OUTROS	TOTAL
	IMPOSTOS	TAXAS	CONTRIB. MELH.	TOTAL					
1964	1.457.953	114.545	-	1.572.498	-	154.515	1.727.013	162.254	1.889.267
1965	2.332.857	205.487	24	2.538.368	230.997	252.137	3.021.502	143.370	3.164.872
1966	3.607.660	252.588	-	3.860.248	369.896	381.855	4.611.999	166.485	4.778.484
1967	5.255.711	157.331	154	5.413.196	276.470	618.693	6.308.359	544.583	6.852.942
1968	8.312.365	338.511	-	8.650.876	497.534	634.495	9.782.905	956.582	10.739.487
1969	10.949.361	492.116	1	11.441.478	502.953	864.562	12.809.993	2.180.305	14.990.298
1970	13.723.577	524.474	-	14.248.051	750.965	1.473.441	16.472.457	2.626.614	19.099.071
1971	16.761.978	940.598	0	17.702.576	862.255	1.496.040	20.060.871	4.029.296	24.090.167
1972	22.158.692	1.092.344	-	23.251.036	1.218.617	1.695.697	26.165.350	5.507.925	31.673.275
1973	30.572.476	796.211	-	31.368.690	2.213.942	2.215.935	35.798.567	6.995.533	42.794.100
1974	42.574.048	972.705	-	43.546.753	3.376.588	2.871.926	49.795.267	10.926.580	60.721.847

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - 1965 a 1976

QUADRO XI
 RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL ARRECADADA
 1964 - 1974
 (Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	I M P O S T O S					TAXAS	CONTRIB. MELHORIAS	TOTAL GERAL
	T.B.IMÓVEIS	RENDA	ICM	OUTROS	TOTAL			
1964	8.074	-	1.328.371	121.508	1.457.953	145.545	-	1.572.498
1965	13.924	-	2.193.641	125.292	2.332.857	205.487	24	2.538.369
1966	20.441	-	3.424.348	152.296	3.607.660	252.588	-	3.860.248
1967	97.532	22.974	5.024.266	110.939	5.255.711	157.331	154	5.413.196
1968	78.509	30.604	8.061.720	141.532	8.312.365	338.511	-	8.650.876
1969	102.653	72.109	10.605.948	168.951	10.949.361	492.116	1	11.441.478
1970	152.269	-	13.345.166	226.142	13.723.577	524.474	-	14.248.051
1971	211.041	-	16.250.541	300.396	16.761.978	940.598	0	17.702.576
1972	321.343	-	21.446.951	390.398	22.158.692	1.092.344	-	23.251.036
1973	585.408	-	29.462.978	524.090	30.572.476	796.211	3	31.368.690
1974	881.133	-	40.972.513	720.402	42.574.048	972.705	-	43.546.753

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - 1965 a 1976

QUADRO XII
PARTICIPAÇÃO DO ICM NA RECEITA TRIBUTÁ
RIA E NA RECEITA TOTAL DOS ESTADOS
1964 - 1974
(em percentagens)

Anos	ICM/ RECEITA TRIBUTÁRIA	ICM/ RECEITA TOTAL
1964	84,5	70,3
1965	86,4	69,3
1966	88,7	71,7
1967	92,8	73,3
1968	93,2	75,1
1969	92,7	70,8
1970	93,7	69,9
1971	91,8	67,5
1972	92,2	67,7
1973	93,9	68,8
1974	94,1	67,5

Fonte: Quadros X e XI

QUADRO XIII
TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AOS ESTADOS
1965 - 1974
(Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	Transf. Correntes (A)	Transf. Capital (B)	Transf. total(C)	% (B/C)
1965	230.997	39.793	270.770	14,70
1966	369.896	87.449	457.345	19,12
1967	276.470	404.229	680.699	59,38
1968	497.534	703.424	1.200.958	58,57
1969	503.953	1.212.790	1.716.743	70,94
1970	750.965	1.316.333	2.067.298	63,67
1971	862.255	2.031.504	2.893.759	70,20
1972	1.218.617	2.959.463	4.178.080	70,83
1973	2.213.942	3.853.176	6.067.118	63,51
1974	3.376.588	5.352.860	8.729.448	61,32

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1966-1976

QUADRO XIV
RECEITAS E DESPESAS DA UNIÃO
1965 - 1974
(Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	Receita	Despesa	Saldo
1965	3.593.921	4.414.920	(-) 820.999
1966	6.007.010	6.138.559	(-) 131.549
1967	7.384.437	8.172.972	(-) 788.535
1968	11.785.506	11.542.898	() 242.608
1969	19.683.563	18.651.502	() 1.032.061
1970	29.819.965	28.115.660	() 1.704.305
1971	27.051.574	26.142.517	() 909.057
1972	39.419.929	38.198.339	() 1.221.590
1973	52.725.872	50.766.873	() 1.958.999
1974	75.663.458	71.749.814	() 3.913.644

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1969-1976

QUADRO XV
RECEITAS E DESPESAS DOS ESTADOS
1965 - 1974
(Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	Receita	Despesa	Saldo	
1965	3.164.872	3.804.635	(-)	639.763
1966	4.778.484	5.261.254	(-)	482.770
1967	6.852.942	7.627.195	(-)	774.253
1968	10.739.487	10.926.862	(-)	187.375
1969	14.990.298	15.445.607	(-)	455.309
1970	19.099.071	19.332.506	(-)	233.435
1971	24.090.725	23.505.725	()	584.442
1972	31.673.275	32.182.702	(-)	509.427
1973	42.794.100	43.143.314	(-)	349.214
1974	60.721.847	61.877.017	(-)	1.155.170

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1969-1976

QUADRO XVI
RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS
1965 - 1971
(Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	Receita	Despesa	Saldo
1965	635.265	672.622	(-) 37.357
1966	1.069.070	1.138.920	(-) 69.850
1967	2.024.987	1.972.544	() 52.443
1968	3.227.101	3.277.972	(-) 50.871
1969	4.376.965	4.127.470	(-) 154.819
1970	4.868.847	4.970.189	(-) 101.342
1971	6.248.370	6.314.791	(-) 66.421

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1969-1976

QUADRO XVII
 OPERAÇÕES DE CRÉDITO, RECEITA TRIBUTÁRIA
 FEDERAL E RECEITA TOTAL
 1965 - 1974
 (Cr\$ 1.000 - a preços correntes)

Anos	Operações Crédito(A)	Receita Tri- butária(B)	Receita Total(C)	% (A/B)	% (A/C)
1965	95.377	2.538.368	3.164.872	3,76	3,01
1966	64.037	3.860.248	4.778.484	1,66	1,34
1967	83.036	5.413.196	6.852.942	1,53	1,21
1968	213.022	8.650.876	10.739.487	2,46	1,98
1969	893.966	11.441.478	14.990.298	7,81	5,96
1970	1.154.620	14.248.051	19.099.071	8,10	6,04
1971	1.708.426	17.702.576	24.090.167	9,65	7,09
1972	2.283.561	23.251.036	31.673.275	9,82	7,21
1973	2.719.123	31.368.690	42.794.100	8,67	6,35
1974	4.873.591	43.546.753	60.721.847	11,19	8,03
1975	14.288.628	57.871.743	90.757.069	24,69	15,74

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil: 1966-1977

Conclusões

Consistiu nosso objetivo em tecer algumas considerações acerca da natureza do sistema tributário nacional, procurando analisá-lo no bojo do processo de acumulação, e fazer uma apreciação sobre a Reforma Tributária de 1966, investigando sua amplitude e seus desdobramentos. A Reforma, como vimos, representou, do ponto de vista da racionalidade econômica e administrativa, um avanço significativo em relação ao sistema precedente, dotando o sistema tributário de um aparato técnico e operacional que simplesmente inexistia. Todavia, a exacerbada utilização dos impostos como instrumentos norteadores do processo de acumulação terminaria por engendrar distorções no sistema, ainda que o Estado tenha aumentado seu grau de controle sobre o processo e tenha tido, durante este período, trânsito livre para atuar nesta direção. Com isto, o sistema se tornou ainda mais "regressivo", as finanças das esferas governamentais inferiores se deterioraram, e hoje, a necessidade de uma nova Reforma Tributária com vistas e encontrar soluções para estes problemas, é indiscutível. Cabe, diante disso, muito mais que repisar ilações exaustivamente desenvolvidas nas análises precedentes, arrolar, ainda que este não seja o objetivo do trabalho, alguns pontos que julgamos indispensáveis de investigação, caso se torne realidade a realização de uma nova reforma do sistema tributário nacional. Em suma, seriam:

- revisão do esquema de incentivos fiscais canalizados quer para as pessoas físicas ou jurídicas, procuran

do-se dimensionar seus custos e benefícios e avaliar os setores que têm se beneficiado de sua distribuição, com vistas a redirecioná-los, se este for o caso, para as regiões e setores da sociedade mais necessitados;

- avaliação da tabela progressiva do IR-PF e das alíquotas incidentes sobre os lucros das empresas, com vistas à obtenção de elementos que permitam uma análise mais consentânea da progressividade do tributo;

- um estudo aprofundado das alíquotas do imposto de renda retido na fonte, uma vez que o percentual da restituição sobre a receita bruta tem se elevado ano-a-ano, o que, além de aumentar os dispêndios administrativos do Tesouro, imprime, ao tributo, o caráter de empréstimo compulsório exigido da União aos contribuintes;

- análise aprofundada da situação financeira dos estados e municípios, com vistas a encontrar fórmulas que contribuam para colocá-los em melhores condições de desempenhar suas funções. Nesta perspectiva, além de uma avaliação dos tributos de sua competência, deverá ser feita uma análise criteriosa do problema relativo às alíquotas interestaduais do ICM e do concernente às transferências vinculadas;

- mais importante ainda, deverá ser a definição precisa da distribuição dos encargos entre os três níveis de governo, com vistas a evitar que as esferas inferiores fiquem sobrecarregadas em relação à sua capacidade financeira;

- finalmente, uma revisão das alíquotas do IPI, tendo em vista o critério da essencialidade dos produtos e o fato de que a mesma varia historicamente, consoante

o estágio de desenvolvimento atingido pelas forças produtivas.

Não foi nossa pretensão esgotar as sugestões. Pelo contrário, procuramos apenas indicar as modificações que se fazem mais prementes e visíveis. De mais a mais, acreditamos que, somente através de um amplo debate democrático, será possível chegar a um consenso sobre as inovações a serem introduzidas para que o sistema reflita os interesses da sociedade como um todo.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbert. O Estado e o desenvolvimento no Brasil: a crise fiscal. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977.
- ARAUJO, Aloísio Barbosa et alii. Transferência de impostos aos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Col. Relatório de Pesquisas nº 16, 1973.
- BAER, Werner et alii. "As modificações no papel do Estado na economia brasileira", em Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 3 (4), 1973.
- BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 5a. edição, Rio de Janeiro, Forense, 1973.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "O Federalismo Cooperativo", em Simpósio sobre as relações intergovernamentais. Rio de Janeiro, IBAM, 1973.
- CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro e outros ensaios. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.
- CASTRO, Antônio Barros. 7 ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro, Forense, 1971.

CEPAL. Brasil 66: a evolução recente da economia brasileira.
1967, mimeo.

COMISSÃO de Reforma do Ministério da Fazenda. Reforma Tributário Nacional. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

. A evolução do imposto de renda no Brasil.
Rio de Janeiro, FGV, 1966.

CONTADOR, Cláudio Roberto. A transferência do imposto de renda e incentivos fiscais no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Col. Relatório de Pesquisa nº 33, 1976.

COUTINHO, Luciano G. "O setor produtivo estatal: autonomia e limites", em Ensaios de opinião. Rio de Janeiro, Inúbia, vol. 5, 1977.

DAIN, Sulamis. Mudanças nos padrões de financiamento no desenvolvimento brasileiro recente. Santiago do Chile, 1973, mimeo (Tese de Mestrado).

DOELLINGER, C. et alii. Exportações dinâmicas brasileiras .
Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 2 ,
1971.

. Transformação da estrutura das exportações brasileiras. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Rel. Pesquisa nº 14,
1973.

FISHLOW, Albert. "Algumas reflexões sobre a política econômica após-64", em Estudos Cebrap nº 7, jan/mar 1974.

GRAU, Eros Roberto. O sistema tributário nacional: descrição conceitual e análise crítica. São Paulo, EAESP-FGV, s.d. mimeo.

HINRICHS, Harley H. Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico. trad. de Ciro Heitor França de Gusmão, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal, 1972.

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. Rio de Janeiro, CEPAL/ILPES, mimeo.

LINHARES, Josaphat. A reforma tributária e sua implicação nas finanças dos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, FGV, 1973.

MALAN, Pedro S. e BONELLI, Regis. "Os limites do possível: notas sobre Balanço de Pagamento e indústria nos anos 70", em Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, vol. 6, nº 2, agosto de 1976.

MARTINS, Carlos Estevam. "Reflexões de um cidadão mal informado", em Escrita-ensaio, São Paulo, nº 2, 1977.

MELLO, João Manuel Cardoso de. O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Campinas, IFCH, 1975 (Tese de doutoramento)

MELLO, João Manuel Cardoso de. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Me-
llo. "Reflexões sobre a crise atual", em Escrita-ensaio, São
Paulo, nº 2, 1977.

SHOUP, Carl S. O sistema tributário brasileiro. Rio de Janei-
ro, FGV, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, 1964.

SILVA, Fernando A. Rezende. O imposto de renda das pessoas fí-
sicas e a justiça fiscal. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série
Monográfica nº 14, 1974.

_____. O imposto sobre a renda das empresas. Rio
de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica nº 19, 1975.

_____. Avaliação do setor público na economia brasi-
leira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Col. Rel. de Pesquisa nº
13, 1974.

SILVA, Fernando A. Rezende e Maria da Conceição. O sistema tri-
butário e as desigualdades regionais: uma análise da recente
controvérsia sobre o ICM. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série
Monográfica nº 13, 1974.

SILVA, Gerson Augusto. Aspectos da Reforma Tributária. Rio de
Janeiro, FGV, monografia nº 4, mimeo, 1967.

_____. "A reforma tributária de 1966", em Revista
de Finanças Públicas. edição suplementar, nov. de 1967.

SILVA, Liana Maria Lafayette Aureliano da. No limiar da industrialização: Estado e acumulação de capital: 1919/1937. Campinas, IFCP, 1976. (Tese de doutoramento)

SILVA, Maria da Conceição. A dívida do setor público brasileiro: seu papel no financiamento dos investimentos públicos. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Col. Relatório de Pesquisa nº 32 1976.

SUZIGAN, W. et alii. Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 26, 1974.

OUTRAS FONTES

ANUÁRIO Econômico Fiscal. Brasília, Ministério da Fazenda, CIEF, 1970- .

ANUÁRIO Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1908- .

LEX: Coletânea de legislação; legislação federal e marginália, São Paulo, 1937- .

REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS. Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, Cons. Técnico de Economia e Finanças, 1952- .