

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

A Crise do
Sistema Fiscal Brasileiro
1965 - 1983

*Este exemplar corresponde à
edição da tese defendida em 25/3/85
e aprovada pela comissão examinadora*

Campinas, 25/3/85

Fabrizio Augusto de Oliveira

Tese de Doutorado apresen-
tada ao Instituto de Filoso-
fia e Ciências Humanas da Uni-
versidade Estadual de Campinas.

CAMPINAS
1985

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Para Ulysses Guimarães,
paladino da Democracia

Apresentação

Este trabalho foi desenvolvido entre setembro de 1983 e dezembro de 1984. Ao iniciá-lo, a crise econômica, social e política em que o País se encontrava mergulhado atingia uma fase delicadamente aguda e eram nítidas as fendas abertas nas bases do poder autoritário. A desagregação das forças políticas que lhe davam sustentação estava em plena marcha o que era um indicador inquestionável de que o mesmo caminhava, de forma inelutável, para os caminhos da solidão. Ao terminá-lo confirmava, com alegria, que com o avanço da campanha nacional pelas eleições diretas - que levaria seis milhões de brasileiros às ruas exigindo o restabelecimento do Estado de Direito - estava selado - apesar das tentativas de impedi-lo - o fim do ciclo do regime militar ao mesmo tempo que descortinava-se, concretamente, uma nova alternativa de poder, cimentado em novas alianças. No novo cenário estava posta a possibilidade efetiva da construção de uma nova ordem para a sociedade, alicerçada em um projeto que fosse fruto das novas composições políticas. O poder usurpado da sociedade em 1964 era, assim, retomado num movimento cívico sem precedentes na história do País que representou por um lado, o canto de cisne do poder autoritário e, por outro, a possibilidade de reordenação dos objetivos da sociedade.

O trabalho foi, assim, desenvolvido com um misto de esperança e alegria. Seu objetivo consistiu em investigar o mutilamento a que foi submetido o sistema fiscal brasileiro nos últimos vinte anos e as perspectivas que se descortinavam para fazer sua correção de rota à medida que se alterava a correlação das forças sociais e passava a ser negado ao Executivo o aval para continuar impondo à sociedade, de forma autoritária, seus projetos. Este processo, que tivera início ainda em 1983 com a rejeição de decretos-leis sobre a política salarial seria coroado, em dezembro do mesmo ano, com a aprovação das Emendas Constitucionais conhecidas como

Passos Porto e João Calmon - contrariando a orientação do Executivo - que promoviam mudanças importantes na órbita fiscal sistematicamente negadas pelos donos do poder.

Compõe-se o trabalho de uma introdução e três capítulos. Na introdução examina-se, sob uma perspectiva histórica, a evolução do papel do Estado na economia, avaliando os recursos que são necessários para o desempenho de suas tarefas. É feita ainda uma apreciação sobre as origens da tributação e sobre os "princípios" que a norteiam, dedicando uma discussão sobre os determinantes dos gastos públicos e a peça orçamentária, enquanto instrumento de controle que a sociedade possui sobre o Estado mas que tende a perder-se sempre e quando o regime se afasta do Estado de Direito.

O capítulo primeiro, tendo como contraponto a discussão desenvolvida na parte introdutória, apresenta, por um lado, as distorções existentes no sistema fiscal brasileiro no final de 1983, enquanto busca, por outro, compreender suas causas. Neste capítulo, que cobre o período de 1965-1975, são analisadas a filosofia que norteou a reforma tributária de 1966, adequando o instrumento aos objetivos do movimento de 1964, e as alianças políticas que deram amparo à sua implementação. Nele se conclui que residem na natureza do Estado que se instaura e na opção feita por um dado padrão de crescimento os motivos de ter-se não somente mantido, mas também aprofundado neste período, muitas das distorções do sistema fiscal. E ainda que seria a utilização exacerbada deste instrumento como ferramenta da acumulação que faria com que o mesmo, já em meados da década de 70, tivesse esgotado suas virtualidades, em virtude da própria forma como fora estruturado.

O capítulo segundo é dedicado ao exame do movimento da política econômica e fiscal no período que vai de 1975 a 1983, analisando-o em três subperíodos dis

tintos. O primeiro, que vai até 1978, onde o sistema tributário, incapaz de continuar desempenhando o papel para o qual fora estruturado e sem sofrer uma reformulação, seria mantido na inércia. O segundo, que vai de 1979 a 1982, onde se desvenda o "déficit" global do setor público e passa a ser exigido do sistema fiscal um grande esforço para a sua redução. Neste movimento, onde papéis estranhos passam a ser-lhe atribuídos, o sistema verá aumentando o seu grau de desagregação, com vários outros princípios das finanças públicas - alguns contemplados na Constituição - sendo seguidamente desrespeitados. É ainda neste período que fica nítida a completa desfiguração da peça orçamentária como instrumento de controle da sociedade sobre o Estado, dada a parafernália em que a mesma teria sido transformada. O terceiro ocorre em 1983, onde com os acordos celebrados com o FMI aprofunda-se a política recessiva e um esforço amplificado é exigido do sistema fiscal para redução do déficit público. Esforço, entretanto, que tende a frustrar-se, por um lado, pelo debilitamento da base tributável com a recessão e, por outro, pelas mudanças ocorridas no cenário político com as alterações ocorridas na relação das forças sociais resultantes do agravamento da crise.

O capítulo terceiro reconstitui, sinteticamente, a evolução e a crise do sistema fiscal e discute como as alterações ocorridas na realidade política constituem o primeiro e decisivo passo para que a sociedade retome o controle sobre o Estado e reoriente seus objetivos e também como se descortinam efetivamente as possibilidades da reforma do sistema fiscal, adequando-o ao seu novo projeto. No final, apresenta-se, em linhas gerais, algumas diretrizes para a reforma do sistema, dentro de um projeto de sociedade que espera-se justo e democrático.

Por fim, alguns agradecimentos. Em primeiro lugar, à Fundação João Pinheiro, instituição onde tra

balho há nove anos, pelo apoio material e constante incentivo por parte de seu Presidente, diretores e colegas para a conclusão deste trabalho. De igual modo, à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e à CAPES, através do programa PICD, que muito contribuíram com a concessão de bolsas de estudo durante o curso de doutoramento. Entre os amigos, sou novamente grato ao Prof. Luiz Gonzaga Belluzzo, novamente meu orientador, que, desde as primeiras discussões sobre o tema, manteve-me fraternalmente abertas as portas de seus conhecimentos para discutir o desenvolvimento do trabalho e afastar os meus temores sobre as dificuldades inevitáveis da empreitada proposta. A Cláudio Gontijo e Clélio Campolina Diniz, velhos amigos, por lerem a primeira versão do trabalho e fazerem muitas sugestões enriquecedoras. A Maria Beatriz Rocha Cardoso, pela leitura paciente dos primeiros escritos e pela contribuição, que a sua aguda sensibilidade propiciou, para a remoção de alguns tropeços gramaticais e deslizes de estilo. Sou grato finalmente a Márcia e Lourdinha, secretárias do DEPE, pelo apoio amigo recebido durante toda a minha vida, que não foi curta, na UNICAMP. As falhas existentes no trabalho são, para não fugir à norma, de minha inteira responsabilidade.

Belo Horizonte, 13 de janeiro de 1985.

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA.

Sumário

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO	1
<u>1 A EVOLUÇÃO E O PAPEL DO ESTADO</u>	<u>2</u>
<u>2 AS RECEITAS DO ESTADO E OS PRINCÍPIOS DA TRIBU- TAÇÃO</u>	<u>10</u>
<u>2.1 As origens e os princípios da tributação</u>	<u>14</u>
<u>2.1.1 O princípio da equidade e a distribuição do ônus da tributação</u>	<u>18</u>
<u>2.1.2 As receitas públicas e o princípio federati- vo</u>	<u>26</u>
<u>3 OS GASTOS PÚBLICOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</u>	<u>27</u>
<u>4 O ORÇAMENTO PÚBLICO</u>	<u>30</u>
CAPITULO I: O SISTEMA FISCAL NO BRASIL: REFORMAS E MAZELAS (1965-1975)	37
<u>1 INTRODUÇÃO</u>	<u>38</u>
<u>2 A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966</u>	<u>41</u>
<u>2.1 Os objetivos da reforma</u>	<u>43</u>
<u>2.2 Balanço da reforma</u>	<u>46</u>
<u>2.2.1 A opção pela acumulação e o mutilamento do sistema</u>	<u>51</u>
<u>3 O ESTADO DE SEGURANÇA NACIONAL E A SOCIEDADE ...</u>	<u>58</u>
<u>4 O ANACRONISMO E A EVIDÊNCIA DAS DISTORÇÕES</u>	<u>63</u>
<u>5 CONCLUSÕES</u>	<u>83</u>

CAPÍTULO II: O PROCESSO DE DESAGREGAÇÃO E A CRISE DO SISTEMA FISCAL BRASILEIRO (1975-1983)		89
<u>1</u>	<u>INTRODUÇÃO</u>	90
<u>2</u>	<u>O PRIMEIRO ATO E OS VENTOS DA ABERTURA</u>	96
<u>3</u>	<u>O SEGUNDO ATO E A OPÇÃO RECESSIVA</u>	108
<u>3.1</u>	<u>Os orçamentos federais: à busca de culpados pela inflação</u>	112
<u>3.1.1</u>	<u>O orçamento fiscal</u>	113
<u>3.1.2</u>	<u>O orçamento monetário</u>	117
<u>3.1.2.1</u>	<u>Os subsídios diretos</u>	124
<u>3.1.2.2</u>	<u>O Aviso GB-588 e MF-30</u>	127
<u>3.1.2.3</u>	<u>Os benefícios pecuniários</u>	129
<u>3.1.2.4</u>	<u>Os subsídios indiretos</u>	130
<u>3.1.2.5</u>	<u>A dívida pública e seus encargos</u>	136
<u>3.1.3</u>	<u>O orçamento das empresas estatais</u>	145
<u>3.1.4</u>	<u>O déficit global e a questão orçamentária</u> ..	163
<u>3.2</u>	<u>O movimento da política econômica e fiscal a partir de 1979</u>	168
<u>3.2.1</u>	<u>O período de 1979-82</u>	169
<u>3.2.2</u>	<u>O terceiro ato e os acordos com o FMI: O aprofundamento da recessão e a perda da soberania</u>	205
CAPÍTULO III: A CRISE E AS PERSPECTIVAS DE REFORMA DO SISTEMA FISCAL BRASILEIRO		241
<u>1</u>	<u>INTRODUÇÃO</u>	242
<u>2</u>	<u>O SISTEMA FISCAL BRASILEIRO: EVOLUÇÃO E CRISE</u> ..	243
<u>3</u>	<u>ALGUMAS DIRETRIZES PARA A REFORMA DOS SISTEMA</u> ..	274
BIBLIOGRAFIA		288

Introdução

1. A EVOLUÇÃO E O PAPEL DO ESTADO

O Estado cumpre na sociedade, desde a sua origem, determinados papéis que variam em função de sua inserção na realidade histórico-concreta. Para desempenhá-los precisa ele de dispor de um determinado montante de recursos que serão utilizados para a manutenção e funcionamento da máquina pública, para o pagamento de seus funcionários e para a realização de obras demandadas pela sociedade. A dimensão dos recursos de que ele necessita varia, assim, em função da dimensão e da amplitude do papel que lhe é atribuído. Papel que se amplia ou se estreita à medida que modificam-se as condições de reprodução da sociedade que por sua vez, refletem-se sobre a natureza e sobre a forma de atuação do Estado.

A história da sociedade capitalista revela que as funções atribuídas ao Estado na economia expandiram-se consideravelmente neste século e, mais especificamente, a partir das adversidades resultantes da crise de 29, que induziram alguns governos a acionarem a máquina pública visando a atenuarem os efeitos deletérios engendrados sobre o nível de renda e de emprego da economia. Roosevelt nos EUA, ancorado no pacto social e democrático do "New Deal", e Hitler, na Alemanha que atemorizou o mundo com os horrores do nazi-fascismo, constituiriam exemplos conspícuos da forma como o Estado, embora em direções distintas, entronizar-se-ia na vida econômica de forma crescente, antecipando, em alguns anos, as formulações Keynesianas sobre o papel que ele deveria desempenhar diante de determinadas situações.¹

Parte das análises aqui apresentadas foram originalmente desenvolvidas pelo autor no estudo sobre "O Estado e a Indústria da Construção" contido em:

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte. Diretoria de Projetos I. Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção. Belo Horizonte, 1984, v.18.

Antes da crise de 29, em plena vigência da doutrina liberal, eram restritas as funções atribuídas ao Estado. Ela preconizava que este deveria evitar imiscuir-se na vida econômica, sob pena de reduzir a eficiência do sistema. Era imprescindível que se deixassem operar de forma mais livre possível os mecanismos de mercado, sendo a atividade governamental vista como um mal necessário, já que o Estado era tido apenas como um mero agente consumidor. Em virtude disso, reservava-se, ao mesmo, o papel de "gendarme" do sistema, que deveria restringir-se a cumprir o encargo de mantenedor da ordem e da segurança do País, oferecendo serviços de defesa, justiça, diplomacia e algumas obras públicas.

O arcabouço teórico que dava amparo à tese de que o Estado deveria ter uma atuação passiva na economia tinha suas raízes nas idéias liberais que se consolidaram no século XVIII e que representaram um libelo à doutrina mercantilista que imperou durante o período que separa a idade média do liberalismo, quando, historicamente, ocorre a acumulação primitiva do capital. Neste período denominado Mercantilismo, em virtude do predomínio do capital mercantil sobre o capital industrial, o Estado, ao contrário do que o sucederá, exerceria um papel tão amplo quanto agressivo na vida da sociedade.

Corresponde o Mercantilismo ao período em que se gestam as condições requeridas para o advento da sociedade capitalista. É, portanto, um período de transição que retém elementos tanto do modo de produção anterior - o feudal - como do que estava para se instaurar - o capitalista. Mas para liquidar os resquícios do mundo medieval - que entravavam o desenvolvimento da produção - a burguesia comercial nascente não se encontrava suficientemente forte e, por isso teria ela de apoiar-se no Estado, em formação, que repontaria como a principal alavanca para promover as transformações necessárias. Isto porque somente ele seria capaz de executar uma política

econômica voltada para os interesses da burguesia emergente e, para tanto, era necessário não somente a sua formação, delimitando-se as fronteiras do país, mas também que fosse bastante forte para fazer frente à corrida colonial da época. Para delimitar as fronteiras do país e unificar seus mercados, era necessário quebrar o universalismo predominante na idade média, liquidar com o particularismo regional, fundado na existência da economia natural e nas deficientes vias de comunicação, o que somente poderia ser executado pelo Estado que, para tanto, deveria ser forte. Neste sentido, as idéias mercantilistas mantêm uma coerência, uma unidade irrepreensível de pensamento. Em todas as obras de seus representantes, evidencia-se essa preocupação com o fortalecimento do Estado. Não é sem razão que o Estado atua, à essa época, como o termômetro da sociedade, como seu grande regulador, imiscuindo-se em todas as áreas. Isto pode ser visto em várias frentes: do controle exercido sobre os salários, às severas leis sobre o desemprego, à concessão de monopólios para a exploração de determinada atividades, às grandes conquistas coloniais etc.

A medida, porém, que o comércio e a indústria se desenvolviam, fortalecendo econômica e financeiramente a burguesia, mais ela passava a prescindir do apoio do Estado para ultimar seus objetivos. E, à medida que a realidade objetiva se transformava, novas idéias iam surgindo e se impondo no cenário. As explicações mecânicas do mundo a partir de Descartes, Locke e Galileu, entre outros, iam pouco a pouco se consolidando. E não se levou muito tempo para que as mesmas comesçassem a ser aplicadas à vida econômica. Se, de fato, leis naturais governavam o organismo econômico (a "mão invisível" de Smith), qualquer interferência "externa" a esse mundo seria capaz de provocar fricções e de reduzir a eficiência do sistema. E, sendo o Estado considerado uma força externa, pois não surgira com a sociedade mas em determinado estágio de seu desenvolvimento, sua presença na vi

da econômica passava a ser vista como uma barreira que impedia a sociedade de alcançar a máxima eficiência possível e superar as desigualdades sociais existentes. Isto porque, argumentava-se, desde que cada um individualmente procurasse obter o melhor para si, o resultado seria o favorecimento de todos, de maneira que a longo prazo os problemas se resolveriam. Portanto, o Estado deveria manter-se à margem do sistema econômico, sem nele intervir e restringir-se a garantir a defesa e a segurança do País. Essa constituiria a época de ouro do "laissez faire", quando se acreditava que tudo corria melhor pelo melhor dos mundos possíveis.

Muito cedo, entretanto, os alicerces do liberalismo começaram a sofrer abalos. O progresso industrial representado pela Revolução Industrial ocorrida na Grã-Bretanha no século XVIII trouxe como consequência um acentuado aumento da pobreza, a ponto de lançar também no mercado crianças e mulheres trabalhando nas piores condições para complementação da renda familiar. O progresso evidenciava, assim, a falácia da premissa liberal: de que a busca da felicidade e do bem-estar individual resultaria na felicidade geral. Pelo contrário, assistia-se à confirmação da teoria da seleção natural, em que os muito ricos e poderosos se tornavam ainda mais ricos, e os mais pobres ainda mais pobres. Rosseaux foi um dos poucos pensadores da escola liberal que desvelaria esse fenômeno e mostraria a importância da intervenção do Estado na vida econômica e social para reduzir as desigualdades sociais. Foram, entretanto, as idéias socialistas que encontraram um campo fértil para penetrar primeiramente de forma assistemática, apontando as contradições do sistema, e, mais tarde, cientificamente estruturadas, desnudando a essência do capitalismo, e pondo a descoberto o papel que o Estado desempenhava numa sociedade de classes: o de servir de instrumento para a classe dominante.

Contra essas vozes que ganhavam, pouco a pouco, maior orquestração, surgiriam, por volta de 1870, três obras que tratavam da economia política, mas que descartavam a luta de classes na sociedade. Walras, Jevons e Menger, seus autores, sem se conhecerem, e percorrendo caminhos distintos, desenvolveriam a idéia que seria por muito tempo aceita, de que o produto da sociedade era gerado pela participação e combinação dos fatores de produção trabalho-capital-terra. E que a sua distribuição deveria resultar da contribuição marginal de cada fator à geração do produto. Como num passe de mágica, a luta de classes desaparecia e tudo voltava a correr pelo melhor dos mundos possíveis. Não havia contradições nem conflitos, e os mecanismos de mercado, as leis naturais, eram capazes de equacionar todos os problemas. O liberalismo, na escola neoclássica, se mantinha de pé, e ao Estado continuava a ser recomendado manter-se à distância da esfera econômica. Seu papel continuava, no corpo da teoria, a de um mero agente consumidor, que deveria, primordialmente, manter a ordem e garantir a segurança do País.

Todavia, em que pese a teoria, o Estado vinha sofrendo transformações qualitativas. A monopolização crescente do capital, que teve início na última quadra do século XIX, passava a necessitar cada vez mais da participação do Estado, por várias razões. Em primeiro lugar, porque era imprescindível sua ação para assegurar mercados externos para a crescente produção resultante dos países que se industrializaram nesse período - França, Alemanha, etc. - e que disputavam acirradamente a "pattilha" do mundo. Era a época do "imperialismo confessado" que acabou desaguando na primeira guerra mundial, com o Estado desempenhando papel crucial nessa disputa. Em segundo lugar, porque, se no capitalismo concorrencial, os próprios mecanismos de mercado asseguravam a solução dos conflitos através da igualação da taxa de lucros, no capitalismo monopolista que se instaura, isso não ocorreria. À medida que a atomização cedia espaço às

grandes empresas oligopólicas, que passavam a ter condições de impor seus preços no mercado, passava-se a ter necessidade de uma força externa capaz não somente de estabelecer as alianças entre as classes e suas frações, mas, também, o Estado era crescentemente convocado para garantir, no campo econômico áreas que, apesar de indispensáveis ao processo de produção, não interessava ao setor privado assumir, especialmente as referentes à infra-estrutura econômica e ao capital social básico.

Mas serão os resultados adversos da crise de 1929, com quedas acentuadas nos níveis de renda e de emprego da economia capitalista em geral, a partir dos efeitos depressivos irradiados da hegemônica economia norte-americana, que serão criadas as condições objetivas para que se justifique, no campo teórico e prático a intervenção do Estado na economia, como saída para salvar o sistema. A mão invisível do mercado é substituída, em primeiro lugar pelas mãos pragmáticas de Roosevelt e Hitler e, em seguida pela caixa de ferramentas teórica de Keynes.

Assim, será a obra de Keynes, "A teoria geral do emprego, do juro e da moeda", vinda a lume em 1936, que estabelecerá os contornos teóricos definitivos e desvelará a importância dos investimentos públicos para atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo e para viabilizar uma política de pleno emprego. A obra de Keynes representaria um verdadeiro libelo contra a ortodoxia imperante, para a qual os ajustes do sistema ocorriam de forma automática, com a economia tendendo para um único ponto de equilíbrio possível, sob a condição de que não houvessem entraves impeditivos à livre flutuação da taxa de juros, do nível de salários e dos preços. Keynes, contrariamente, demonstraria a possibilidade da economia estar em equilíbrio, sem que, necessariamente, este nível correspondesse ao pleno emprego dos fatores produtivos. Para ele, este nível constituía um

caso particular da teoria, mas não podia ser tratado como regra geral. A economia poderia muito bem estar em equilíbrio, mas se defrontar com uma insuficiência da demanda agregada para atingir o nível ótimo de plena ocupação dos fatores produtivos, ou, reversamente, apresentar um excesso de demanda sobre a sua capacidade produtiva, padecendo de pressões inflacionárias. Qualquer que fosse a situação, o Estado repontava, em seu arcabouço teórico, como o elemento capacitado a atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo e de corrigir as fortes desigualdades do sistema, através do manejo da demanda agregada. Se houvesse insuficiência da demanda, deveria ele atuar como seu criador, seja aumentando seus gastos, seja reduzindo as imposições tributárias sobre a sociedade, ou mesmo fazendo uma combinação de ambas. Com isso expandiria, via multiplicador, os níveis de investimento, da renda e de emprego da economia. Se, por outro lado, a situação fosse de excesso de demanda, o caminho percorrido deveria se dar na direção oposta.

Com as formulações Keynesianas, o Estado é colocado no centro do cenário e assume uma importância capital para longevizar a vida do sistema. Embora tenha havido muitas resistências no início às suas idéias, elas acabariam por prevalecer, especialmente a partir da segunda guerra mundial, e o Estado moderno incorporaria novas funções e atribuições e passaria a intervir fortemente na economia. Assim, de um Estado meramente consumidor, ele se transformaria num Estado produtor, indispensável para a vitalidade e estabilidade do sistema. Além de suas funções tradicionais, passaria na nova situação, a desempenhar o papel de importante instrumento na alocação de recursos da economia, na distrituição da renda e de mantenedor da estabilidade econômica, através da execução de uma política fiscal - receitas e gastos - voltada para esses objetivos.

À medida que confirmava-se sua importân-cia para a economia e para o sistema, foi crescente, no

mundo capitalista, sua participação na geração da renda e do emprego. O quadro 1.1, apresentado para a economia norte-americana serve bem para retratar a importância assumida pelo Estado. Se em 1929 as despesas governamentais como proporção do PIB representavam apenas 9,8% a partir dos anos 60 elas sempre se situariam acima de 30%, sendo que em alguns períodos, essa participação seria ainda mais elevada.

QUADRO 1.1
ECONOMIA NORTE-AMERICANA
GASTOS GOVERNAMENTAIS/PRODUTO INTERNO BRUTO
1929-1962

ANO	%
1929	9,8
1939	19,2
1944	48,8
1947	18,7
1953	28,1
1960	27,2
1962	30,4

Fonte: Eckstein. O. Economia Financeira: introdução à política fiscal.
2 ed. Rio de Janeiro, Zahar,
1971 p. 15.

O pós-guerra confirmava, portanto, a importância do Estado cuja ação através dos investimentos públicos, de sua política de gastos e receitas, constituiria peça crucial para estimular o crescimento, atenuar as flutuações econômicas do sistema e corrigir suas imperfeições. O Estado passivo, consumidor, passava a pertencer à história das doutrinas econômicas e, mais

que nunca, o Estado intervencionista se consolidava. E ampliavam-se suas necessidades de recursos.

2 AS RECEITAS DO ESTADO E OS PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO

A análise precedente sobre a evolução e o papel do Estado na economia foi desenvolvida com o propósito de demonstrar que, de acordo com os papéis e as tarefas que lhe são atribuídos historicamente, deve ele dispor de um determinado montante de recursos para desempenhá-los.

Trata-se agora de investigar: 1) os mecanismos e instrumentos de que ele dispõe para obtê-los, 2) a forma que assumem as relações entre o Estado e a sociedade que conferem ao primeiro o poder de tributar com a anuência da segunda, e 3) os princípios que norteiam a distribuição do ônus que a tributação acarreta entre os membros que compõem a sociedade.

"Stricto sensu" as receitas públicas do Estado moderno provêm fundamentalmente de duas fontes: 1) da exploração de seu patrimônio e das atividades das suas empresas; 2) da tributação imposta à sociedade. Pode-se apontar ainda outras fontes resultantes, por exemplo, do exercício de seu poder de polícia, como as multas, que não se classificam como tributos. Doações recebidas pelo governo também constituem receita embora sejam raras. Assim, embora exista uma diversidade de fontes, as receitas públicas são predominantemente constituídas pelas duas fontes inicialmente apontadas.

Ambas são de natureza distinta e, portanto, de efeitos diversos sobre a sociedade. As receitas provenientes da exploração do patrimônio do Estado e de suas empresas não constitui ônus evidente para a sociedade. Os lucros das empresas públicas são obtidos a partir da venda de mercadorias e serviços; os recursos pa

trimoniais, a partir da exploração do patrimônio, via aluguel de prédios, por exemplo. Em todos esses casos está pressuposto, portanto, uma relação de compra e venda de bens ou serviços que não apresentam nenhuma semelhança com a tributação em termos do ônus que ela representa para a população. Os tributos, por outro lado, representam, geralmente, ônus direto para a sociedade, embora seja necessário fazer algumas qualificações a partir da apreensão de suas características.

De qualquer forma, a principal fonte da receita pública é, historicamente, de origem tributária. São figuras tributárias os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, cada uma apresentando características distintas.

O imposto representa, por um lado, uma contribuição compulsória fixada pelo poder público indispensável para a obtenção de recursos que permitam-lhe cumprir suas funções. Sua cobrança não pressupõe ressarcimento para o contribuinte, seja através da prestação de serviços ou da concessão de benefícios. Isso não elimina, entretanto, o questionamento que se possa vir a fazer sobre o destino a ser dado aos recursos recolhidos da sociedade por esse meio.

A taxa, por outro lado, já pressupõe a prestação de algum serviço por parte do poder público constituído, seja através do exercício do seu poder regular de polícia, que dá origem às taxas regulatórias, seja através da prestação de serviços efetivos que implicam também em custos que devem ser rateados entre os usuários destes serviços e que são denominadas taxas remuneratórias. Como exemplos da primeira pode-se apontar as taxas de licença para aprovação de projetos, para reformas de prédios, para vistorias técnicas etc. Da segunda, as taxas de expediente de certidões, atestados, petições etc.

Por último, também distinta é a contribuição de melhoria. Sua cobrança resulta da valorização que sofrem as unidades imobiliárias privadas em decorrência da execução de determinada obra pública, cujo custo também deve ser rateado entre seus beneficiários, tendo em conta a valorização individual de cada imóvel.

Como se percebe, as taxas e as contribuições de melhoria ao pressuporem uma contraprestação de serviços ou resultarem de benefícios que podem ser individualizados, eliminam o ônus, sem contrapartida, que recai sobre a sociedade, como no caso do imposto.

Em sentido mais amplo, existem ainda outros mecanismos de que o Estado pode lançar mão para atender suas necessidades de recursos. Um refere-se à pura emissão de moeda, que constitui uma espécie de imposto inflacionário, mas que nem sempre constitui um expediente recomendável em determinadas conjunturas econômicas. Outro, de natureza distinta refere-se à dívida pública. É conveniente tecer, sobre ela, algumas considerações.

A recorrência à dívida pública resulta "stricto sensu" segundo a teoria das finanças públicas, de eventuais antecipações de receita que, por alguma razão, o governo venha a fazer; da necessidade de cobrir desequilíbrios orçamentários; ou da realização de obras para as quais os seus recursos revelem-se insuficientes. "Lato Sensu", a dívida pública está atrelada também à execução da política monetária que persegue, com a sua instrumentação, regular a liquidez da economia e garantir sua estabilidade.²

O "gap" existente entre as receitas e as despesas públicas, pode ser explicado pelo comportamento de uma, de outra isoladamente, ou da conjugação das duas variáveis. Por um lado, pela retração ou crescimen-

² Cf. SILVA, F.R. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1978,

to insuficiente das receitas face às despesas o que pode ser provocado pela crise econômica, pela baixa elasticidade dos impostos e inadequação do quadro tributário, ou porque abriu-se mão de recursos para incentivar determinadas atividades econômicas. Por outro, pela expansão desmesurada das despesas públicas face às receitas, resultante da implementação de planos e programas por parte do setor público, sem a adequação de competente mecanismo de financiamento. Por último, por algum descontrole que possa resultar da execução da política de estabilização.

Tradicionalmente, a dívida pública quase sempre foi utilizada como um instrumento voltado ou para cobrir eventuais desequilíbrios orçamentários ou para suprir o governo de recursos para a realização de obras públicas não contempladas ou não permitidas pelo seu orçamento. Segundo Ferreira³ somente a partir da crise de 30 e da chamada revolução keynesiana, este instrumento passaria a adquirir relevância. Em primeiro lugar, para financiar as necessidades ampliadas dos investimentos públicos resultantes da nova forma de inserção do Estado nas sociedades modernas motivada pela grande depressão; em segundo, para o financiamento dos crescentes gastos militares. Foi assim, a partir da expansão e difusão da dívida pública por vários países, que seria avivado o interesse pela mesma, passando-se a dedicarlhe maior atenção e a situá-la como objeto de estudos que acabaram por confirmar as idéias keynesianas sobre sua íntima conexão com a política monetária e a política de estabilização econômica.⁴

³

FERREIRA, E.F. "Administração da dívida pública e política monetária no Brasil". In: SEMINÁRIO INTERAMERICANO DE POLÍTICA MONETÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA, 1., Rio de Janeiro, 1974 *Política Monetária e Dívida Pública*. Rio de Janeiro, IBNEC, 1974 p. 279-400.

⁴ FERREIRA, E.F., *op. cit.*, p 281

Foi, assim, principalmente a partir da década de 40 que intensificaram-se os debates sobre o papel da dívida pública, enquanto instrumento da política monetária e de estabilização. De um lado, uma corrente representada por Henry Simons, o Federal Reserve System, esposava sua utilização como um instrumento anticíclico, que deveria ser manejado para garantir o crescimento sem, entretanto, comprometer a estabilidade dos preços. De outro, posicionavam-se os adeptos da "amoldagem da dívida" ao mercado, preconizando a restrição da liquidez nos períodos de recessão e de sua folga nas fases de expansão econômica. Esta corrente, representada pelos economistas do Tesouro dos E.U.A., contrária à utilização da dívida como um instrumento anticíclico, principalmente pelo que ela poderia representar em termos de seus custos, seria também endossada por Warren Smith, para quem os resultados obtidos com a dívida pública para este propósito não são importantes nem pelos seus efeitos sobre a taxa de juros nem sobre a liquidez da economia. Surgiria, mais recentemente, uma corrente representada pelas figuras de Milton Friedman e Tilfor Gaines, advogando uma postura de "neutralidade" para a dívida pública para os objetivos da estabilização, visto a tendência que a sua execução pode provocar, segundo eles, no mercado. Recomendam que o manejo da dívida deve pautar-se, face a isto, pela cautela e moderação.⁵

2.1 As origens e os Princípios da Tributação

Uma breve incursão na história da humanidade mostra que as receitas públicas na Antiguidade eram obtidas seja pela mera extorsão ou confisco das riquezas dos povos subjugados ou pela imposição coercitiva de impostos sobre os povos aliados.⁶ O Estado impõe, nesse

⁵

Para os pontos acima vide:

FERREIRA, E.F. *op. cit.*, pp. 281-289

⁶

FILHO, Walter Gaspar. Direito Tributário (curso Programado) Rio de Janeiro, Editora Rio, 1982, pp. 34-35

período, como soberano pleno, suas penalizações à sociedade e distribui as "quotas de sacrifício" entre os seus membros sem preocupar-se em obter seu consentimento.

Essa situação perduraria no período feudal, mas progressos notáveis seriam aí registrados no que toca às receitas públicas e ao poder de tributação do Estado. A identificação com a Antiguidade resultava do fato de que parcela importante da produção dos servos era apropriada, compulsoriamente, para atender as necessidades dos monarcas e dos senhores feudais. Os progressos, por que essa estrutura trazia, em seu seio, formas também distintas de coleta de impostos que irão constituir a base dos sistemas tributários modernos. A razão disso não é de difícil explicação.

Ainda que os monarcas vivessem dos rendimentos dominiais de suas terras nem sempre estes se mostravam suficientes ante a ocorrência de certos eventos comuns à época, como as guerras entre os reinos. Em virtude dos pactos de lealdade e cooperação recíproca estabelecidos entre monarcas e senhores, estes viam-se instados a atender as solicitações que lhes eram feitas por aqueles, sendo suas quotas de contribuição decididas através de conselhos ou assembléias. Representam esses conselhos, onde era decidida a distribuição da "quota de sacrifício" entre os que gravitavam em torno do poder, o nascedouro do princípio do imposto consentido, que constituiria a forma de coibir os abusos de tributação exercidos pelo Estado, e que viria a ser a pedra angular das sociedades modernas democráticas na defesa e garantia dos contribuintes.⁷

⁷ Para os pontos acima vide:
 BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças.
 12ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 1978, pp. 397-408.

Por isso Baleeiro afirma que

"... desde a alta Idade Média, no seio de vários povos da Europa, os monarcas encontravam dificuldades em criar impostos novos e majorar os antigos, ou levantar empréstimos forçados, sem o consentimento de certos órgãos colegiados que pretendiam falar em nome dos contribuintes."⁸

O princípio do consentimento do tributo pelos representantes dos contribuintes que remonta à época feudal seria, entretanto, eclipsado, em graus variados, durante a vigência do absolutismo. A Revolução Britânica de 1688, a Independência Americana e a Revolução Francesa em 1789, o resgatariam e, a partir daí ele se difundiria por toda a Europa e América, sendo incorporado às Constituições dos regimes democráticos dos séculos XIX e XX.⁹ Conquistado o direito de autorizar as receitas do Estado como forma de defender e garantir os contribuintes dos abusos dos governantes, conquistou-se, também o direito do poder legislativo autorizar também as despesas do poder público e de exercer controle e fiscalização sobre os gastos programados com vistas a coibir mordomias e gastos excessivos por parte dos governantes.

Assim, o Estado, embora disponha de sua força soberana, para cobrar tributos para o desempenho de suas tarefas, não o pode fazer de forma indiscriminada, uma vez que precisa contar com o consentimento da sociedade através de seus representantes políticos, obedecendo a princípios constitucionais universalmente consagrados nas sociedades democráticas. À conquista do legislativo para a autorização das receitas públicas, as sociedades modernas incorporariam em suas constituições outros princípios que informam o Estado sobre o seu poder

⁸ BALEEIRO, A. *op. cit.* p. 399

⁹ *idem*, p. 405

e protegem o contribuinte de eventuais abusos do Princípe. Entre muitos existentes merecem destaque os que se referem a irretroatividade da lei tributaria e a sua anualidade ou anterioridade. O primeiro impede que a criação ou majoração de alíquotas de impostos, salvo os casos previstos na Constituição, tenha efeito retroativo, enquanto o segundo, observadas as mesmas ressalvas, assegura ao contribuinte que alterações no quadro tributário só poderão entrar em vigor no exercício fiscal seguinte. São estes princípios que informam e respaldam a relação Estado/sociedade no campo fiscal que permitem ao cidadão ter certeza quanto aos dispêndios com impostos que deverá efetuar no decorrer de um exercício fiscal, impedindo que as regras do jogo sejam alteradas. Espelham, em conjunto, uma das máximas da tributação de Adam Smith que diz:

" O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data de recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer outra pessoa. Se assim não for, toda a pessoa sujeita ao imposto está mais ou menos exposta ao arbítrio do coletor, o qual pode aumentar o imposto para qualquer contribuinte que lhe é odioso ou então extorquir, mediante a ameaça de aumento do imposto, algum presente ou gorjeta para si mesmo. A indefinição da taxaçaõ estimula a insolência e favorece a corrupção de uma categoria de pessoas que são por natureza impopulares mesmo quando não insolentes nem corruptas. A certeza sobre aquilo que cada indivíduo deve pagar é, em matéria de tributação, de tal relevância que, segundo entendendo e com base na experiência de todas as nações, um grau muito elevado de falta de equidade de impostos nem de longe re

presenta um mal tão grande quanto um grau muito pequeno de incerteza ou indefinição."¹⁰

2.1.1 O Princípio da Equidade e a Distribuição do Ônus da tributação.

Definidas as necessidades de recursos que o Governo necessita para o desempenho de suas tarefas, observados os preceitos constitucionais para a sua arrecadação, reponta, de imediato uma preocupação: como deve ser feita a distribuição do ônus tributário para a sociedade, quando se sabe que nelas coexistem classes distintas, diferenciadas no que diz respeito à relação de propriedade dos meios de produção e, conseqüentemente, quanto aos níveis de renda e de riqueza? Essa situação se agrava ainda mais quando se sabe que mesmo no interior de cada classe existem frações heterôgeneas que a compõem. Assim, existe o grande, o médio e o pequeno capital. Setorialmente, o capital industrial, o financeiro, o agrário, entre outras formas. E no caso do trabalho, não é menos acentuada essa heterogeneidade. Este mundo afigura-se, portanto, a um mundo de desiguais que não podem, em hipótese alguma, serem tratados de forma igual. Como então, diante disso, distribuir o ônus tributário de forma a não prejudicar um segmento da sociedade em favor de outro?

A questão relativa à distribuição do ônus tributário entre os diferentes membros e segmentos que compõem a sociedade mereceu a atenção, de uma maneira geral, de todos os pensadores que se dedicaram ao estudo da tributação. Existe entre eles uma quase unanimidade, tirante aqueles que dão maior ênfase aos aspectos econômicos, de que o ônus deve ser repartido da forma mais equitativa pos

¹⁰

SMITH, A., *A riqueza das Nações: investigação sobre a natureza e suas causas*. São Paulo, Abril Cultural, vol II, p.248 (Os Economistas).

sível entre os contribuintes, fazendo-se do sistema um instrumento de justiça fiscal. Smith, por exemplo, que discutiu e apontou em sua obra A RIQUEZA DAS NAÇÕES, algumas qualidades que deveria possuir um sistema de tributação, escreveria a este respeito que

"Os súditos de cada Estado devem contribuir para a manutenção do governo, na medida máxima possível, proporcionalmente às suas capacidades respectivas, isto é, em proporção com a renda de que desfrutam sob a proteção do Estado. Na observância ou no não cumprimento dessa máxima consiste o que se denomina igualdade ou desigualdade da tributação."¹¹

As constituições das sociedades modernas contemplam essa questão vinculando-a a princípios genéricos como os relativos, por exemplo, à igualdade, à capacidade contributiva ou à redistribuição.¹²

Os economistas, filósofos e escritores que se preocuparam com esse assunto, dedicaram-se a desenvolver e a construir critérios relativos a melhor forma de tributação que proporcionassem um sistema justo de impostos, ainda que baseados em princípios científicos "abstratos".¹³ Dois são os critérios geralmente apresentados nos

11

SMITH, A. *op. cit.* pp. 247 e 248

12

FILHO, W.G. *op. cit.*, pp. 89-90

13

Segundo Kaldor "os primeiros escritores consideram justo um sistema de impostos distribuídos de acordo com os benefícios conferidos pelo Estado; a tradição inglesa, baseada na filosofia utilitária do sec. XIX, considera a distribuição da carga de acordo com a capacidade, como o critério básico de um sistema justo de impostos." (Kaldor, N. *Impuesto al gasto*. Mexico-Buenos Aires Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 25-26)

estudos sobre finanças públicas: 1) o critério do benefício; e 2) o critério da capacidade de contribuição.¹⁴ Vale a pena, pela polêmica e controvérsia existente em torno dos mesmos, analisá-los criticamente.

O critério do benefício propõe que o ônus tributário a ser suportado pelo indivíduo deve ser equivalente aos benefícios que ele recebe de forma indireta, como resultado da execução das obras e da prestação de serviços governamentais. Segundo este critério, portanto, o benefício marginal deveria igualar-se ao custo dos serviços oferecidos pelo governo. Ora, isso pressupõe que os custos dos serviços prestados aos indivíduos pelas várias formas de despesas públicas possam ser mensurados, caso contrário os benefícios também não poderão sê-lo. E aí o critério não se sustenta. Vejamos algumas dificuldades que se apresentam.

Segundo Silva "... a avaliação do benefício marginal para cada indivíduo baseia-se na identificação de curvas de demanda para as diferentes espécies de bens produzidos pelo governo. Dadas as curvas de demanda que identificam as preferências de vários indivíduos por um bem público qualquer, seria possível determinar, simultaneamente, a quantidade a ser produzida, o total de recursos necessários ao financiamento da produção e a distribuição desse ônus pelos indivíduos, de acordo com as respectivas preferências. O preço unitário que cada indivíduo pagaria seria igual ao respectivo benefício marginal, satisfazendo, portanto, a condição a que se refere o critério do benefício."¹⁵

14

KALDOR, N. *op. cit.*

15

SILVA, F.R. *op. cit.* p. 170

Todavia, algumas restrições de ordem prática para a aplicação genérica deste critério podem ser apontadas. A primeira, refere-se à dificuldade de se obter versões quantitativas de curvas de demanda individual por bens públicos que cada indivíduo atribui ao consumo de diferentes quantidades do bem em questão. A segunda, ao fato de que, ainda que fosse possível obter curvas de demanda a partir da identificação de preferências individuais, não seria possível agregar as preferências, que refletem padrões essencialmente subjetivos de avaliação. E, sendo o consumo coletivo, não haveria qualquer incentivo para que os indivíduos revelassem corretamente as suas preferências, o que dificultaria mensurar o montante individual de contribuição. Portanto, no caso dos bens públicos, seria praticamente impossível a aplicação do critério do benefício.¹⁶

A dificuldade, entretanto, não reside apenas pelo lado da determinação dos benefícios. Para que o critério fosse viável seria necessário determinar, também, o custo dos serviços prestados a cada indivíduo. Ora, os serviços prestados aos membros da sociedade, como aqueles que se referem à defesa e segurança, praças e parques públicos etc. não podem, de fato, ser discriminados, e, por conseguinte, o custo da prestação desses serviços a cada indivíduo não pode ser determinado. Assim, uma vez que o custo dos serviços prestados aos indivíduos não pode ser determinado, também não o podem os benefícios proporcionados aos mesmos por esses serviços.¹⁷

¹⁶

SILVA, F.R., *op. cit.*, p. 170

¹⁷

DALTON, H., *Princípios de Finanças Públicas: 2ª edição*. Rio de Janeiro, FGV, 1970, pp. 93 e 94.

Mas a hipótese subjacente a este critério é ainda mais enganosa. E merece alguns comentários. De certo modo pressupõe-se que os bens públicos (os bens de consumo coletivo) oferecidos pelo governo beneficiam a todos os cidadãos, indistintamente. Todos devem, portanto, contribuir para pagar o seu custo na proporção dos benefícios usufruídos. Mas vejamos, para algumas categorias de gastos, em que grau e até onde isso é verdadeiro. Começemos indagando a quem favorecem os gastos com defesa e segurança. Ninguém dirá que é o desamparado pela sorte que, sem alternativa, enveredou na avenida da marginalidade, que deles se beneficiam. Muito menos aqueles que, por nada possuírem, não precisam contar com o auxílio da polícia para defender suas não-propriedades. Menos ainda os trabalhadores que, em greve ou em contestação ao regime, sofrem severas repressões policiais. As despesas com a ordem e a segurança visam, isto sim, garantir em última instância, tanto a ordem dentro dos limites do sistema, evitando que o mesmo seja colocado em xeque como proteger a propriedade privada. Neste sentido, os gastos com defesa e segurança tendem a favorecer primordialmente os interesses das classes dominantes, garantindo, a longo prazo, a reprodução dessa dominação. Como então exigir que os membros da sociedade concorram, indistintamente, para o pagamento de seu ônus? Com isso, as classes subalternas, terminam contribuindo para financiar os custos das classes dominantes. E os gastos com infraestrutura econômica, a quem prioritariamente eles beneficiam? À medida que contribuem para a valorização do capital em geral, parece não haver dúvida de que é a classe capitalista e não os trabalhadores que deles mais se beneficiam. E assim por diante.

O segundo critério sugerido para se alcançar o Princípio da Equidade refere-se à capacidade de contribuição do indivíduo. Aparentemente é um critério teoricamente aplicável e diverge do critério do benefício que determina simultaneamente o total da tributação e a distribuição da carga tributária. O critério da capacidade de contribuição trata-os separadamente.

De acordo com esse critério os indivíduos de veriam colaborar para o financiamento dos gastos governa - mentais levando-se em conta a sua capacidade de contribui - ção. Não entra em jogo, portanto, a questão dos benefícios recebidos com os gastos do governo. O critério supõe que se deva dar tratamento igual para os indivíduos com o mes - mo nível de renda anual, e tratamento diferenciado para os desiguais. Como, porém, é possível medir a capacidade de contribuição individual?

A resposta da teoria converge para o sacrifi - cio que o pagamento de tributos representa para o indiví - duo. Assim, a equidade na tributação seria obtida quando esse sacrifício fosse igual para todos os contribuintes. A avaliação da capacidade de contribuição passa, assim, a subordinar-se um conceito subjetivo de "igual sacrifício".

Arma-se, em torno disso, para se avaliar o sacrifício que representaria a tributação do ponto de vis - ta individual, um esquema que incorpora não somente o ní - vel de renda do indiví - du, como a avaliação subjetiva de sua utilidade. Conforme Rezende "se, de acordo com a suposição tradicional, a utilidade marginal da renda de cresce à medida que a renda aumenta, a avaliação do sacri - fício tributário deveria relacionar-se inversamente com o nível de renda individual. Nessas condições, o princípio de "igual sacrifício" seria satisfeito à medida que a con - tribuição individual fosse maior para os níveis de renda mais elevados".¹⁸

Embora muitas críticas possam ser feitas a esse procedimento, a começar pela imprecisão que permeia o significado de 'igual sacrifício', interessa-nos, no momen - to, concentrar nossa atenção, em apontar algumas críticas mais substantivas.

¹⁸

SILVA, F.R., *op. cit.*, p. 173

Em primeiro lugar, à medida que a capacidade de contribuição não considera os benefícios resultantes, mas somente o "sacrifício", ela está, implicitamente, supondo que toda a sociedade seja beneficiada com as obras governamentais. Não é necessário muito esforço e nem ser especialista do ramo para perceber a falácia desta hipótese. Numa sociedade de desiguais, fica claro que muitos estão patrocinando, compulsoriamente, benefícios para serem usufruídos por poucos, que detêm o controle sobre os aparelhos do Estado.

Em segundo lugar, toda a doutrina da capacidade de pagar tende a desmoronar-se quando entra em cena a velha questão do incentivo. Essa questão, levada aos seus limites no período mercantilista, sempre aprisionou os teóricos das finanças públicas nas suas teias, comprometendo suas brilhantes, e às vezes bem intencionadas idéias sobre a questão da Equidade. Isto porque, a crença prevalente de que uma excessiva tributação sobre os lucros de destimularia a acumulação de capital, repercutindo negativamente sobre a produção e o emprego, como igualmente a cobrança de tributos sobre a renda das famílias mais abastadas poderia reduzir o oferta de fundos para investir, tem levado os mesmos a abandonarem o critério da capacidade de contribuição sempre que ela entra em conflito com a doutrina dos incentivos, mandando-se às favas o Princípio da Equidade. Claro, que com refinadas justificativas teóricas. Para os países que se encontram em um estágio incipiente de industrialização, ou que pertencem à segunda ou terceira geração dos países industrializados, pondera-se que a consolidação desse desiderato exige que a Equidade deve ser temporariamente postergada para o futuro até que se esteja em condições de se distribuir o "bolo". Taxar o capital e as altas rendas, neste estágio, implica em desacelerar o crescimento e em adiar, "sine die", o progresso. Superada essa fase, a argumentação se volta, embora nem sempre de forma convincente, para o fato de ser imperioso manter o nível de investimento e de emprego crescente, de forma a absorver a mão-de-obra que anualmente ingressa no mercado

de trabalho. E taxar os lucros e as altas rendas inibe a poupança e afeta adversamente os investimentos e o nível de emprego da economia.

Mill, que foi um dos pensadores a se opor a essa tese, qualificou-a nada mais nada menos, como uma impostura. Só reconhecia sua prevalência caso os impostos cobrados dos ricos fossem aplicados improdutivamente. Mas para ele não havia dúvida de que

"Se... o governo - como provavelmente acontece - gastar livremente tanto da importância recolhida quanto teriam gasto os pagadores do imposto no emprego direto de mão-de-obra, como na contratação de marinheiros, soldados e policiais, ou em liquidar dívidas - operação esta que até aumenta o capital - as classes trabalhadoras não somente não perdem o emprego com o imposto, senão que possivelmente podem até ganhar algum outro, e a totalidade do imposto nesse caso recai exclusivamente sobre quem recai."¹⁹

Mas serão mesmo com as formulações keynesianas relativas aos impactos engendrados pelo gasto público sobre o nível de renda e de emprego da economia que aquela tese seria definitivamente desmistificada.²⁰

¹⁹

MILL, J.S. Princípios de Economia Política. São Paulo, Abril Cultural, Vol. 1, 1983, pp.95-6 (Série Os Economistas)

²⁰

Para as formulações keynesianas sobre a política fiscal ver: DILLARD, D. A teoria Econômica de John Maynard Keynes. São Paulo, Pioneira, 1976, cap. VI

2.1.2 As receitas públicas e o Princípio Federativo

A análise do Estado e da política fiscal de de desenvolvida até o momento pressupõe tratar-se o mesmo de um Estado unitário onde as decisões de ordem político-econômica promanam de um poder centralizado. De fato, esta corresponde a uma das formas de organização política sob a qual a sociedade pode estar estruturada. Nesta, tanto o poder político como econômico são centralizados numa instância superior, que define as atribuições e função das esferas subordinadas, ao mesmo tempo que detém o controle sobre os instrumentos e mecanismos por ela utilizados para obterem os recursos de que necessitam para o cumprimento de suas funções.

Esta não representa, entretanto, a única forma de organização política de uma sociedade. Pode ela es tar também estruturada sob o regime federativo, onde as diferentes esferas da administração pública - federal, estadual e municipal - são dotadas de certa autonomia e possuem competência para legislarem sobre os assuntos de seu interesse. Neste regime, as distintas esferas governamentais devem possuir receitas tributárias próprias e devem dispor de autonomia para decidir sobre a sua melhor utilização. Ao contrário, portanto, do que ocorre no Estado unitário, existe no regime federativo mais de uma estrutura tributária, sendo também os encargos e atribuições do poder público distribuídos entre as esferas existentes, considerando-se, obviamente, as interrelações entre elas existentes e as suas respectivas capacidades.

Em regimes federativos, o sistema tributário deve estar estruturado, portanto, de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades administrativas, visando propiciar-lhes condições para atender as demandas que lhes são endereçadas de forma que as mesmas não se defrontem com dificuldades financeiras que podem ser transformar em sério ponto de estrangulamento. É o Princípio Fe

derativo, também consagrado nas constituições de países onde prevalece essa forma de organização política que garante a discriminação de receitas entre as esferas governamentais e a distribuição das tarefas entre elas.

Ademais, como existe uma grande heterogeneidade econômica entre as várias unidades administrativas ou regiões, o sistema tributário, consoante o Princípio da Redistribuição, deve ser dotado de mecanismos de transferências de recursos redistributivos com vistas a compensar ou atenuar as diferenças de suas bases tributárias com vistas a preservar e fortalecer o federalismo.

3. OS GASTOS PÚBLICOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Procurou-se discutir anteriormente como o papel e a natureza do Estado ao modificarem-se, historicamente, determinam o volume de recursos de que deve ele dispor para desempenhar suas tarefas. Mostrou-se, ademais que, "stricto sensu", sua principal fonte de arrecadação reside na tributação que é realizada com o consentimento - conquista especialmente da época moderna - da sociedade. Mas que essa tributação não pode ser feita indiscriminadamente, existindo princípios constitucionais conquistados pelas sociedades democráticas que limitam o poder de cobrar tributos do Estado e impedem eventuais abusos de sua parte. Assim, também como existem princípios que informam o legislador sobre questões de justiça e de equidade do ônus que a tributação implica para a sociedade e ainda de sua adequação, quanto à repartição das receitas públicas, conforme a forma de organização política do país.

Trata-se, agora, de investigar o destino da do pelo Estado aos recursos retirados da sociedade e os fatores que influenciam suas decisões. Isto é importante porque os recursos arrecadados através de imposições tributárias à sociedade retornam sob a forma de despesas que o mesmo realiza ao cumprir suas funções. Estas, como discutido páginas atrás, são determinadas historicamente, e são elas que irão definir a dimensão em que o Estado parti

cipa da vida sócio-econômica do país. Assim, se para a filosofia liberal, o Estado era considerado um mal necessário, devendo cingir sua ação ao fornecimento de serviços à sociedade de segurança, diplomacia e administração geral, entre outros, o Estado moderno, que o sucede, é convocado a intervir crescentemente no campo econômico, aumentando sua participação na geração de renda e influenciando a sua distribuição. E são os objetivos de seus gastos - os setores e áreas para onde eles são canalizados e que deles se beneficiam - os que determinarão se de sua ação resulta uma melhoria para o bem-estar da população em conjunto, promovendo alterações benéficas na distribuição de renda, ou perversa, se resultar em maior concentração.

Mas quais são os determinantes dos objetivos do gasto público? A pergunta procede porque, ao contrário do setor privado que tem o mercado como sinalizador de suas atividades, este pouca ou praticamente nenhuma influência exerce na administração das receitas e dos gastos públicos.²¹ Na verdade, as decisões sobre a finalidade do gasto dependem dos objetivos estabelecidos para a sociedade que são determinados por uma série de decisões políticas. Baléeiro observou corretamente a este respeito que

"Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas idéias, convicções e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder."²²

Na verdade, todas as sociedades apresentam determinadas necessidades que devem ser satisfeitas, pelas suas características, pelos governos através das despesas

²¹
Cf. O'CONNOR, J. USA: A crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p.73

²²
BALEEIRO, A. *op. cit.* p. 86.

públicas. Todavia, a ênfase que será dada ao atendimento desta ou daquela demanda, ou melhor, a definição de qual será a estrutura de gastos que melhor atenderá às necessidades da população cabe aos órgãos e representantes políticos das classes e de suas frações, sendo, portanto, uma questão essencialmente política, onde a correlação das forças sociais será decisiva para sua determinação. Se, por exemplo, houver domínio econômico e político por alguma classe ou alguma de sua fração, esta terá poder para influir nas decisões de gasto do Estado de modo que os mesmos a favoreçam. Se a correlação das forças sociais desfavorecer a classe trabalhadora na arena política, certamente os gastos do Estado serão canalizados mais fortemente para o atendimento da demanda da classe e/ou fração que detém a hegemonia política e, disso, poderá resultar uma estrutura de gasto perversa, à medida que contribuir para agravar a distribuição de renda. Se, por outro lado, a classe trabalhadora encontra-se fortalecida politicamente para exercer, através de seus representantes, influências nas decisões de gasto do Estado, poderá ela se beneficiar dos mesmos, dirigindo-os para o atendimento de suas demandas que, no seu caso, referem-se mais aos serviços de saúde, saneamento, educação, construção de creches etc. Disso resultará, sem dúvidas, uma estrutura de gastos mais progressiva à medida que contribuirá para melhorar o perfil da distribuição de renda da sociedade.

O que tem a teoria das finanças a dizer sobre a estrutura de gasto público mais desejável para a sociedade? Embora reconheça seu caráter eminentemente político, para Dalton²³, apesar de todas as controvérsias que existem, uma boa estrutura de gastos deve contemplar pelo menos dois objetivos:

a) deve ela, por um lado, contribuir para expandir ao máximo a produção, de forma a compensar os efeitos negativos engendrados na economia pela tributação. Nes

23

DALTON, H. *op. cit.* cap. 18 e 19

te sentido, é recomendável evitar as aplicações estêreis e improdutivas, a menos que a situação econômica ou algum fato político o exija;

b) deve a despesa pública, por outro lado, ser voltada para reduzir as desigualdades da renda social, priorizando-se os gastos nas áreas que mais favoreçam as camadas mais pobres da sociedade, como as de educação, saúde, habitação popular etc.

Aonde são decididas, é a pergunta que aflora, a questão relativa às receitas e gastos do Estado e através de que peças se torna possível avaliá-las? Segundo
BALEEIRO

"Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei."²⁴

Cumpra, portanto, fazer uma análise compreensiva desta importante peça, que é o orçamento, indispensável para a avaliação da política econômica e fiscal executada pelo Estado.

4 O ORÇAMENTO PÚBLICO

Nas finanças públicas, o Orçamento constitui, stricto sensu, a peça através da qual se administram

²⁴

BALEEIRO, A. *op. cit.* p. 397

as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Como todo instrumento, é ele também determinado historicamente, assumindo em diferentes períodos, papel e feições distintas. No período liberal, por exemplo, prevaleceria entre economistas e financistas, a opinião de que a obtenção de um "Orçamento Equilibrado" - situação em que as receitas não são inferiores às despesas - era um indicador inquestionável de uma boa e sadia administração financeira. Todavia, as adversidades econômicas resultantes da crise de 1929 e a difusão e aceitação das idéias keynesianas sobre o papel do Estado na economia, provocariam uma ruptura com esta concepção, e o Orçamento, de uma simples peça de escrituração contábil, assumiria o importante papel de um poderoso instrumento de política econômica, manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, ao ser direcionado para influir sobre o nível de investimento e de emprego, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover uma melhor distribuição da renda.

Mas o orçamento é bem mais que uma simples peça de escrituração contábil ou um instrumento de planejamento governamental. Isto porque, a decisão sobre o objetivo de gasto do governo e a definição sobre a origem dos recursos para realizá-lo obedecem a critérios essencialmente políticos, espelhando sua direção, o estágio em que se encontra a correlação das forças sociais atuantes na sociedade. Reside, aqui, a sua feição política, através do qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ele em um importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o Estado. Não é por outra razão que BALEEIRO afirma:

"A origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicas nem à preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma pequena e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensá-

vel ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder"²⁵

Ele pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. É ainda BALEEIRO quem afirma revelar

"... o orçamento ... (uma) ... transferência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problema e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos. Por exemplo, se o custeio respectivo será suportado com mais sacrifício por esses mesmos grupos sociais ou por outros; enfim, a maior ou menor liberdade de ação do Poder Executivo na determinação de todos esses fatos do ponto de vista das regiões, classes, partidos, interesses e aspirações etc."²⁶

SCHUMPETER, que também percebeu muito bem essa dimensão do orçamento, escreveria que

"As finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para uma pesquisa da sociedade, embora não exclusivamente, de sua vida política."²⁷

Posição também compartilhada por O 'CONNOR que, em sua obra citada, considera as finanças tributárias

²⁵

BALEEIRO, A., *op. cit.*, p. 398

²⁶

BALEEIRO, A., *op. cit.*, p. 397/8

²⁷

SCHUMPETER, J., citado em O 'CONNOR, *op. cit.*, p. 16

como uma forma de exploração econômica que requer, por isso, análise de classe. Para ele

"Cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrada pela estrutura tributária. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classe."²⁸

O orçamento não é, portanto, uma peça meramente técnica e econômica, através do qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo. A definição sobre o programa a ser implementado para a sociedade através do Estado, embutido no orçamento, por afetar de forma diferenciada os interesses das classes e de suas frações envolve, necessariamente, negociações entre os seus representantes, tornando-se o núcleo fundamental através do qual elas expressam suas reivindicações e sua aprovação somente ocorre quando se obtém o consenso em torno de questões fundamentais.

A trajetória que percorre o orçamento nas sociedades democráticas é conhecida. Sua elaboração é atribuída ao Poder Executivo que o define em função dos planos e programas influenciado por representantes das classes e de suas frações instalados nos aparelhos do Estado. Em seguida, o orçamento é submetido à aprovação do Poder Legislativo que possui autonomia para confirmá-lo, modificá-lo ou rejeitá-lo. O seu desfecho dependerá, obviamente, da correlação das forças sociais ali representadas e das alianças e composições políticas estabelecidas em torno de questões fundamentais como a distribuição do ônus tributário e das prioridades conferidas aos gastos públicos. O orçamento afigura-se, assim, a peça através da qual a sociedade decide, ao conciliar interesses distintos e conflitantes, sobre a trajetória a ser percor

²⁸ O'CONNOR, J., *op. cit.*, p. 203

rida, e a peça através da qual ela exerce um controle sobre a ação do Estado. Sua leitura permite, portanto, que sejam feitas inferências sobre o estágio em que se encontra a estrutura das relações políticas de uma dada sociedade.

O papel do Poder Legislativo não se esgota, entretanto, com a aprovação do orçamento. Deve ele também, além de aprová-lo, fazer um acompanhamento de sua implementação e exigir

"... demonstração completa e minuciosa de cada tributo e de cada gasto programado, com especificação dos fins e limites para que os parlamentos (e a sociedade) não sejam ludibriados pelos monarcas (ou presidentes) e ministros".²⁹

Somente assim ele se transforma numa peça através da qual a sociedade, politicamente representada, será capaz de exercer um controle sobre os seus governantes e sobre o Poder Executivo e terá condições de evitar desvios de rota do programa traçado, coibir mordomias e gastos incompatíveis com o mesmo.

Todavia, numa sociedade onde as ideais democráticos são fragilizados, o Poder Executivo tende a adquirir uma maior autonomia em relação ao Legislativo, passando ele, por "moto próprio" a decidir sobre os destinos do país, perdendo a sociedade esse mecanismo de controle com o que fica livre o trânsito para que o mesmo formule programas de governo que certamente beneficiarão as frações de classe que o sustentam. Segundo

BALEEIRO

29

BALEEIRO, A., *op. cit.* p.404

"Quanto mais um regime se afasta do ideal do Estado-de-Direito, tanto menos o Parlamento decide do conteúdo do orçamento público, da tributação e das despesas."³⁰

Quando isso ocorre, tudo se passa como se o Estado se corporificasse apenas no Executivo que passa a constituir a fonte de onde emana todo poder e se afasta-se da sociedade ao transformar em peças decorativas ou esvaziadas de seu papel, os demais poderes representativos da sociedade. Reinando soberano, a peça orçamentaria reflete, nessa situação, os objetivos do Executivo e de suas bases políticas, perdendo seu papel de controle político que a sociedade possui sobre o Estado. Com isso as questões relativas à distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade e à destinação dos gastos públicos passam a ser decididas no âmbito do Poder Executivo, perdendo o Legislativo a capacidade de influir na sua direção e de desempenhar o seu papel no concerto dos poderes. O Executivo se vê, assim, livre, para estabelecer com as forças que constituem sua base de sustentação, os objetivos a serem perseguidos através da execução da política econômica, para o que faz uma adequação de seu quadro instrumental. Nesta situação, somente ocorrendo mudanças na correlação das forças sociais ou situações que provoquem o debilitamento das bases do autoritarismo, torna-se possível resgatar o orçamento como uma peça política que permita à sociedade, em seus vários segmentos politicamente representados, impedir que os governantes continuem a decidir, como os Deuses do Olimpo, sobre os desígnios da nação.

É também através do orçamento que se pode avaliar a situação financeira do governo, fazendo-se um cotejo entre suas receitas e despesas. É claro que, em virtude da estratégia da política econômica, o mesmo pode apresentar-se ora superavitário, ora deficitário. Todavia, se o orçamento apresentar-se cronicamente deficitário, com crescente endividamento público, é possível con-

cluir que o Estado se defronta com insuficiência de recursos para o desempenho de suas funções e que, neste caso, o sistema tributário não estaria cumprindo adequadamente seu papel.

Contudo, em uma sociedade organizada sob o regime federativo, não basta avaliar o orçamento do governo federal para daí tirar conclusões sobre essas questões. Como existem três orçamentos - federal, estadual e municipal - administrados autonomamente, torna-se imprescindível avaliar a situação de cada um para se obter maior precisão sobre a situação global.

Feitas essas considerações sobre as funções e os atributos de um sistema fiscal, procura-se em seguida fazer o devido contraponto com a situação observada no Brasil, com vistas a detectar as possíveis distorções existentes e apreender as causas que as motivaram.

Capítulo I

O Sistema Fiscal no Brasil :
Reformas e Mazelas (1965-1975)

1. INTRODUÇÃO

Qualquer análise crítica que seja feita sobre a situação do sistema tributário brasileiro e sobre a política fiscal que tem sido executada no País, especialmente nos últimos anos, irá certamente detectar distorções tão acentuadas que outra alternativa não restará se não a de indicar, como tem demonstrado vários diagnósticos, para a premente necessidade de reestruturação do sistema e de reorientação da política fiscal.

De fato, vários são os problemas que têm sido destacados na análise do sistema tributário brasileiro e na política fiscal.

O primeiro diz respeito à incapacidade do sistema - que se tem acentuado nos últimos anos como consequência da recessão - de suprir os governos - federal, estaduais e municipais - dos recursos necessários para o desempenho de suas tarefas. Este fato é que serviria, numa análise ligeira, para explicar tanto as dificuldades financeiras em que estão mergulhados o Governo Federal, os Estados e os Municípios, como também os seus crescentes e temerários níveis de endividamento;

O segundo refere-se à forte desigualdade da distribuição do ônus tributário entre os membros e segmentos que compõem a sociedade à medida que o sistema, em que pesem algumas mudanças recentes, alimenta-se primordialmente da tributação indireta que, pelas suas características, é regressiva. E ainda porque, no caso da tributação direta, penaliza mais fortemente os rendimentos do trabalho e concede tratamento privilegiado aos ganhos de capital e pouco grava a riqueza e o patrimônio;

Uma terceira imperfeição que pode ser apontada no sistema refere-se à sua reconhecida incapacidade de promover uma melhor partilha do bolo tributário entre as esferas da federação, com forte concentração dos re

curios na órbita federal, que também detêm as decisões sobre política tributária, e ainda à insuficiência de seus mecanismos redistributivos para compensar as desigualdades econômicas e tributárias regionais;

Uma quarta distorção refere-se à incerteza existente entre os contribuintes sobre o pagamento de tributos. Os responsáveis pela formulação da política tributária, ainda definida ilegítimamente pelo Executivo, têm, na sua fome voraz por recursos para cobrir os rombos do governo e de seus agentes, ferido quase todos os princípios das finanças - geralmente garantidos pela Constituição - estabelecidos para defender os contribuintes do arbítrio dos governantes. Princípios como o da anualidade dos tributos que, para evitar que o contribuinte seja surpreendido com inesperadas mudanças nas regras do jogo, tendo que pagar mais impostos que o previsto com anterioridade para o exercício fiscal seguinte - tirante as ressalvas constitucionais previstas - têm se tornado letra morta através de expedientes escusos criados especificamente para burlá-los. Com isso, gera-se a incerteza e a intranquilidade, perdendo o contribuinte a defesa que lhe era propiciada por alguns princípios constitucionais quanto a atos arbitrários do governo;

Mas não é só. Do ponto de vista técnico também pode ser apontada outra distorção relativa à presença no sistema, da figura do "imposto em cascata", reintroduzido em 1982 com a criação do FINSOCIAL. Este imposto, dada sua incidência sobre o valor das transações e não sobre o valor agregado revela-se incompatível com a existência de uma estrutura industrial integrada e perverso pelas distorções que provoca na estrutura dos preços relativos. Extinto no Brasil em 1966 com a transformação do Imposto sobre Vendas e Consignações-IVC no Imposto sobre a circulação de mercadorias-ICM, sua reintrodução teria significado, indiscutivelmente, um retrocesso do sistema do ponto de vista técnico.

As distorções pelo lado dos gastos públicos são também graves. Não somente sua estrutura tem se apresentado, há tempos, altamente regressiva à medida que os recursos são canalizados fortemente para as áreas econômicas em detrimento das sociais (saúde, educação, saneamento etc.) como têm sido crescentes os recursos desviados do orçamento fiscal para o monetário para a cobertura de gastos, estêreis em grande medida, despidos de qualquer conteúdo fiscal. Destarte, além de priorizar aplicações nos setores econômicos em detrimento do social, o que contribui para agravar a desigualdade da distribuição de renda, cada vez mais se tem utilizado dos gastos, não como instrumento criador de demanda efetiva - o que seria de se esperar numa economia em recessão - mas para alimentar de forma improdutiva o orçamento monetário.

Há por último que mencionar a dívida pública que teria atingido níveis assustadores com encargos crescentes e atemorizadores e que há muito não funciona como um instrumento de financiamento dos gastos públicos, assumindo, assim, uma feição puramente estéril que ainda apresenta a desvantagem de se autoreproduzir pela mera valorização fictícia dos títulos públicos.

Para compreender de que forma e porque razão o sistema fiscal apresenta tamanha disfuncionalidade, torna-se indispensável analisá-lo em sua trajetória a partir de meados da década de 60, com vistas a detectar como as alterações nele introduzidas provocaram tal situação e como as mesmas foram viabilizadas politicamente. Dessa forma, pretende-se, neste capítulo e no seguinte, palmilhar o seguinte caminho:

a) fazer uma apreciação da reforma tributária realizada em 1966 e analisar a razão pela qual alguns de seus objetivos - embora explicitados - não foram alcançados, preservando-se algumas distorções do sistema;

b) procurar, em seguida, compreender a prioridade conferida a determinados objetivos o que nos remeterá diretamente a uma discussão sobre a natureza do Estado, porque formulador e executor da política fiscal, das alianças políticas que se estabeleceram e dos mecanismos criados para que a política econômica pudesse decidir, sem enfrentar fortes resistências, sobre os rumos a serem percorridos;

c) investigar as causas que teriam levado a um rápido envelhecimento do sistema tributário, o que o tornaria incapaz de continuar desempenhando, inclusive, o papel para o qual fora estruturado; e

d) a partir daí, analisar - o que será o objetivo do capítulo seguinte - como o seu anacronismo é agravado quando passam a ser-lhe atribuídas funções que não são de sua responsabilidade, e que acabarão aumentando seu grau de desagregação com a amplificação das distorções existentes e a introdução de novas. Para tanto será necessário que seja removida a cortina de fumaça lançada sobre a questão orçamentária no País, com o propósito de obscurecer a situação das finanças públicas e deixar livre o trânsito para que as autoridades econômicas movessem, sem restrições, suas peças no tabuleiro.

2 A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966

A reforma do sistema tributário que se promoveu em meados da década de 60, viabilizada politicamente pelo movimento militar de 1964, teve por objetivo readequar o sistema - assim, como os demais instrumentos de política econômica - tanto à nova realidade sócio-econômica profundamente alterada com o bloco de investimentos realizado no período do PLANO DE METAS como ao novo papel que o Estado nela deveria desempenhar. Embora defasado, há um bom tempo, face ao quadro instrumental e às necessidades de recursos por parte do Estado - que se lançaria arrojadamente na promoção da industrialização nos anos 50 -

sua reforma, embora evidente, não encontraria acolhida no quadro político do "Estado de Compromisso", embora não faltassem propostas e projetos para a sua realização. Somente a partir do movimento de 1964, no bojo do qual se redefinem as alianças políticas e se recompõem os distintos interesses das classes dominantes sob a hegemonia do capital multinacional - em aliança com o capital nacional a ele associado - ao mesmo tempo que se alija do cenário político a classe trabalhadora, é que se criam espaços para a realização das reformas instrumentais, entre as quais a do sistema tributário.

Os objetivos perseguidos com a reforma claramente explicitados na sua Exposição de Motivos foram vários e distintos e visavam fundamentalmente a corrigir as distorções existentes no sistema. Se essa era sua intenção e se se procurou caminhar nessa direção, como explicar que o sistema tenha, rapidamente, se tornado anacrônico?

Varsano¹ indica dois motivos capazes de transformar um sistema tributário e de provocarem sua obsolescência: o primeiro, diz ele, refere-se ao "... surgimento de uma inovação nas técnicas de tributação que propicia a adoção de uma nova estrutura tributária com características mais desejáveis que a anterior."; o segundo resulta da "... modificação do pensamento da sociedade com respeito à ordem de prioridade de seus objetivos econômicos." Ao que acrescenta: um sistema tributário projetado com vistas a instrumentar uma política de crescimento acelerado pouco pode ser útil caso a prioridade da política econômica venha a ser a de melhorar a distribuição de renda. Outro exemplo é uma mudança com relação ao grau de descentralização considerado ideal para o funcio

¹ VARSANO, R. "O Sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? In: Pesquisa e Planejamento Econômico Rio de Janeiro, IPEA, III(1), abril de 1981

namento de uma federação."²

Reconhecidamente, entretanto, há de se convir que não houve, neste interlúdio, a aparição de novas técnicas de tributação a ponto de exigirem uma readaptação do sistema e, muito menos, ocorreram mudanças de prioridades da política econômica que justificassem seu precoce envelhecimento. Em que pese isto, o sistema tributário nacional não somente padeceria de um indiscutível anacronismo como também sofreria uma grande involução em alguns aspectos face à estrutura montada em 1966, revelando-se cada vez mais incapaz de desempenhar as funções idealizadas pelos responsáveis pela sua reforma. Para bem entender a razão disso torna-se imprescindível retroceder no tempo e analisar, ainda que de forma sumária, os objetivos perseguidos como a reforma de meados da década de 60.

2.1 Os objetivos da reforma³

Vários foram os objetivos colocados na Exposição de Motivos do então Ministro da Fazenda, Otávio G. de Bulhões, para justificar a reforma.

O primeiro, de caráter prioritário, referia-se à expansão da carga tributária incidente sobre a sociedade, com vistas a permitir ao Estado aumentar sua captação de recursos de forma não inflacionária. Visava-se, com isso, eliminar, por um lado, o déficit público identificado no PAEG como uma das principais causas da inflação, e, por outro, propiciar condições ao Estado de

² VARSANO, P., op. cit. - nota 1, pp. 205 e 206

³ A análise que se segue ampara-se bastante em:
OLIVEIRA, F.A. de *A Reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo, Brasil - Debates, 1981.

desempenhar suas novas funções na vida econômica que incorporara ao longo do processo de acumulação de capital precedente. No ano de 1964, quando foi realizada uma reforma de emergência centrada no Imposto de Renda, o dêficit público federal atingiu o nível de 4% como proporção do PIB, sendo o Estado responsável por - administração central - 25% da Formação Bruta de Capital fixo - FBKF do País.

O segundo, de que o sistema deveria ser reformulado de modo que sua estrutura e seu "modus operandi" contribuíssem, quer para atenuar as desigualdades regionais de renda, com a criação de mecanismos que compensasem as discrepâncias existentes entre as bases econômicas e tributárias regionais, quer para reduzir as desigualdades pessoais de renda, para o que dever-se-ia priorizar a tributação direta de forma a imprimir à sua estrutura um perfil mais progressivo, penalizando mais fortemente os indivíduos de maiores rendas.

O terceiro, dizia respeito à modernização do sistema, indispensável para que os objetivos anteriores fossem alcançados, depurando-se alguns tributos que não tinham muito bem definido seu fato gerador, corrigindo outros que, tecnicamente imperfeitos, provocavam distorções no sistema produtivo, criando-se outros mais adequados à nova estrutura econômica existente. Ainda nessa perspectiva procurou-se agrupar os tributos, a partir de sua base econômica geradora, visando a obter uma funcionalidade que inexistia antes da reforma. Disso, resultaram quatro grandes grupos de impostos: os incidentes sobre o comércio exterior, sobre o patrimônio e a renda, sobre a produção e a circulação de bens e serviços, e os impostos especiais, obtendo-se uma estrutura orgânica, onde se tornava possível considerar a capacidade contributiva de cada segmento da sociedade e quais seriam mais afetadas com eventuais modificações tributárias.

O quarto objetivo, embora explicitamente negado na Exposição de Motivos da reforma, dizia respeito à centralização da política econômica e tributária junto à órbita federal, com a transferência para o mesmo de todas as decisões a elas pertinentes. A justificativa amparou-se no fato de que a existência de três sistemas tributários autônomos - federal, estadual e municipal - como ocorria até a reforma, provocava uma grande proliferação de tributos, engendrando profundas distorções sobre o aparelho produtivo. Com isso, proibiu-se aos Estados e Municípios a decretação de novos tributos - prerrogativa outorgada pela Carta de 1946 - e retirou-se deles a autonomia que possuíam para reajustarem as alíquotas dos impostos que permaneceram sob a sua competência, transferindo para o Senado Federal e/ou para o Poder Executivo essa decisão. Como se não bastasse, ainda transferiu-se para a órbita federal impostos - como o de exportações, o Imposto Territorial Rural-ITR e o Imposto Sobre Operações Financeiras-ISOR - tidos como importantes instrumentos da política econômica.

Estas, as intenções contidas na reforma tributária de 1966. Como entre a intenção e o gesto quase sempre existe uma distância considerável, se alguns objetivos, porque factíveis econômica e politicamente, foram alcançados, outros não tiveram o mesmo destino, seja porque apenas figuravam no discurso das autoridades econômicas como forma de legitimar a reforma, seja porque em seus desdobramentos posteriores, o sistema tributário terminaria por ser profundamente mutilado, sendo desvirtuado de seus propósitos iniciais. É muito difícil afirmar com precisão que se a reforma de 1966 tivesse sido implantada em sua plênitude, os objetivos contidos na sua Exposição de Motivos teriam sido atingidos. Isto porque já no primeiro ano de sua implantação - 1967 - o sistema começou a sofrer o fogo cerrado de outras autoridades econômicas que sucederam os gestores anteriores, erigindo-se uma cortina de fumaça que dificulta e impede uma avaliação

sobre as suas reais intenções e sobre os pecados que podem ser atribuídos às autoridades econômicas que sucederam seus reformuladores. De uma coisa, entretanto, parece não restar dúvidas: se a reforma não pode ser debitada inteiramente a parafernália em que teria se transformado o sistema tributário nacional, devendo-se muito de suas mazelas ao curso posteriormente imprimido ao mesmo, não é menos verdadeiro que a mesma continha em seu bojo alguns sérios desvios. Para melhor esclarecer isto, devemos penetrar nesse nevoeiro e avaliar os resultados obtidos face aos objetivos estabelecidos com a reforma.

2.2 Balanço da Reforma

Parece não restar dúvidas de que do ponto de vista técnico, o sistema tributário foi profundamente modernizado. As inovações nele introduzidas representaram uma ruptura com o sistema precedente, basicamente a trelado ao campo jurídico, e permitiram que os tributos passassem a ser efetivamente utilizados como instrumentos de política econômica. Na nova estrutura, os impostos indiretos deixaram de incidir sobre o valor das transações, forma de incidência incompatível com uma estrutura industrial integrada, para incidirem sobre o valor agregado. E, com as várias modificações efetuadas, abriu-se espaço para que o imposto de renda adquirisse maior relevância na estrutura tributária, confirmando-se a sua modernização.

Por outro lado, todas as informações indicam, com inquestionáveis evidências, que o primeiro objetivo - expansão da carga tributária bruta - teria sido plenamente atingido. Em 1963, a carga tributária bruta atingiu apenas o modesto percentual de 18%. Em 1964, muito como resultado da reforma de emergência que foi realizada pelo governo militar centrada no imposto de renda, este percentual se elevou para 19,3% e, no ano seguinte, para 21,8%. Em 1970, esse índice já era de 23,9%. Entre 1973/75 esse percentual se situaria, em média, em torno

de 25,2%. As medidas que contribuíram para essa expansão considerável da carga tributária refere-se, ao lado da modernização do sistema e do aprimoramento da máquina arrecadadora e fiscalizadora, à generalização do imposto de renda ocorrida em 1968, e, talvez a mais importante, à elevação das alíquotas de quase todos os impostos, mas principalmente dos mais importantes na estrutura tributária, caso do Imposto Sobre Produtos Industrializados-IPI, do Imposto de Renda e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICM. Para justificar este objetivo, os reformuladores do sistema assumiram a hipótese de que a carga tributária no Brasil era bastante baixa.

Essa hipótese apenas confirma a análise desenvolvida na introdução deste trabalho de que a magnitude da carga tributária de um determinado país depende, fundamentalmente do papel que o Estado desempenha em sua economia. De forma mais nítida: se for um Estado liberal, adepto do "laissez faire", suas necessidades de recursos não serão de grande monta, e a carga tributária tenderá a ser baixa. Se for um Estado com forte participação na atividade sócio-econômica do país, fortemente responsável pela reprodução do capital em geral, o que é característico do Estado no capitalismo monopolista, suas necessidades de recursos serão, obviamente maiores, e a carga tributária será, portanto, mais elevada. Historicamente, é de fácil confirmação essa tese. A crise de 29 promove o Estado à condição de Estado produtor e, observa-se, a partir daí, uma elevação contínua e inexorável da carga tributária confirmada na experiência de inúmeros países que se queira analisar, embora com gradações e velocidades distintas.

A hipótese de que a carga tributária no Brasil à época da reforma era baixa, devia-se à mudança qualitativa e quantitativa que ocorrera no aparelho do Estado, que aumentara acentuadamente sua participação na economia, especialmente a partir do período do PLANO DE METAS, sem promover "pari passu" mudanças em seu quadro instrumental. Assim, em que pesem ampliadas suas funções

e sua responsabilidade no processo de acumulação, seu mecanismo de financiamento permanecera anacrônico, incapaz de supri-lo dos recursos necessários para os seus objetivos de gasto. Com isso, durante um longo período, o financiamento de parcela dos mesmos seria realizado através da pura emissão de moeda, de forma inflacionária. A necessidade de expansão da carga tributária colocada na reforma tem por propósito adequar este instrumento - mesmo porque o mecanismo de financiamento inflacionário perdera sua funcionalidade - ao novo papel que o Estado desempenhava na economia.

Em terceiro lugar, em que pese o caráter centralizador da reforma, justificado na necessidade de, por um lado, obter-se uma estrutura orgânica com um comando único para evitar as contínuas sequelas e disfunções tributárias do sistema anterior, e, por outro, impedir o desperdício e restaurar a austeridade das administrações estaduais e municipais, exercendo-se um controle sobre parcela de seus gastos, não se pode negar a sua "intenção" de distribuir o "bolo tributário" de forma a impedir desequilíbrios nas finanças das três esferas governamentais, procurando favorecer, inclusive, em alguma medida, as regiões cujas bases econômicas e tributárias revelavam-se mais débeis. Assim, apesar da competência tributária dos Estados e Municípios restringir-se a apenas quatro impostos, entre os quais o ICM com uma alta produtividade, sua competência financeira era bem mais ampla, uma vez que os recursos arrecadados, por exemplo, com o Imposto Único sobre Minerais-IUM e o ITR, deveriam ser quase integralmente transferidos àquelas esferas, apesar de sua administração ficar sob a competência da União. Ademais, fatias dos recursos arrecadados com outros impostos como o Imposto Único sobre Energia Elétrica-IUEE e Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis-IULC deveriam ser transferidas às esferas inferiores, ainda que para serem aplicados no desenvolvimento do setor de onde se originassem. Os recursos do próprio Imposto de Renda e do IPI deveriam ser transferidos, consoante critérios re

distributivos de população e inverso da renda "per capita", na proporção da arrecadação de 10% de cada um para o Fundo de Participação dos Estados e Municípios-FPEM, também criado com a Reforma.

Dessa maneira, procurou-se criar mecanismos que, esperava-se, fossem capazes de distribuir as receitas entre as esferas da federação de forma a evitar desequilíbrios perversos em suas finanças. E as próprias inovações técnicas introduzidas no principal imposto estadual (transformação do Imposto sobre venda e consignações-IVC, de caráter cumulativo, no ICM de incidência sobre o valor agregado), aliadas à substancial elevação de sua alíquota, fariam com que as receitas tributárias estaduais aumentassem sua elasticidade.

Finalmente, o que dizer do objetivo explicitamente colocado na Exposição de Motivos de que o instrumento tributário deveria contribuir para reduzir as desigualdades pessoais de renda? Uma análise das várias mudanças introduzidas no sistema com a reforma revela que, se foi criado espaço para que o imposto de renda ganhasse maior importância - o que acabou não ocorrendo por razões que serão discutidas mais à frente - também a tributação indireta foi fortemente elevada, seja com a criação de novos impostos, seja com a expressiva majoração das alíquotas daqueles existentes, especialmente as do IPI e do ICM. No conjunto, as alterações introduzidas no sistema com a reforma não apontam que a questão da equidade, embora presente no discurso das autoridades econômicas, à época, tenha sido motivo de real preocupação.

Isto não deve surpreender porque antes de uma questão meramente técnica, a distribuição do ônus tributário é, antes de tudo, uma questão política, e os gestores da política econômica, representantes das classes dominantes e de suas frações que deram o respaldo político e econômico para o golpe de 64 e se apoderaram do aparelho do Estado, estavam, àquela altura, muito mais preocupados

em estimular a poupança interna e a acumulação de capital, do que em promover uma maior justiça social, mesmo porque a classe trabalhadora, alijada do cenário político, pouca ou nenhuma resistência possuía para se opor às suas pretensões.

Tirante, portanto, a questão relativa a melhor distribuição do ônus tributário que, tudo indica, apenas teria figurado de forma ligeira no discurso das autoridades econômicas, a reforma teria cumprido o papel de modernizar e adequar o sistema tributário brasileiro à nova realidade sócio-econômica, ajustando-o às necessidades de recursos dos poderes públicos e transformando-o numa peça decisiva para amparar a acumulação de capital.

Mas não deve causar estranheza essa despreocupação das autoridades econômicas com a questão da equidade. Como muito bem colocou um estudioso do assunto,⁴ o Princípio da Equidade, como discutido páginas atrás, além das próprias dificuldades práticas para materializar-se, torna-se, via de regra, letra morta sempre que entra em cena a velha mas sempre atual questão do incentivo ao crescimento econômico, embora aquele jamais deixe de figurar no discurso da ciência burguesa.

Assim, a atenção dispensada à questão relativa à justa distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade, embora sempre anunciada como objetivo a ser cumprido, encontra-se mais estreitamente vinculada à composição das forças políticas e aos objetivos estabelecidos pela sociedade do que a princípios "abstratos". E o seu alcance, embora tenha figurado na Exposição de Motivos da reforma de 1966, não parece ter sido, em momento algum, motivo de real preocupação dos gestores da política econômica e de seus executores. Por isso Varsano

4

O 'CONNOR, J. *op. cit.*, cap. 8

afirma que "... todos os documentos publicados pela Comissão de Reforma também demonstram a inexistência de qualquer preocupação com a utilização do sistema tributário como instrumento de políticas que visem ajustar a distribuição de renda, havendo, apenas, referências esparsas e sem maior elaboração ao conceito de justiça fiscal. Mesmo a reformulação do imposto de renda, visou apenas a permitir o estímulo à acumulação de capital."⁵

Deixando de lado, portanto, a questão da Equidade, que apenas teria sido utilizada para dar uma tonalidade social à reforma, como entender que o sistema tributário brasileiro tenha sido, em tão pouco tempo completamente mutilado e suas distorções anteriores se apresentem de forma ampliada? Para responder a isto, é imprescindível apreender o movimento da economia e da condução da política econômica no período pós-64.

2.2.1 A opção pela acumulação e o mutilamento do sistema

Se com a reforma plantaram-se as sementes que reanimariam o processo de acumulação de capital obstado em seu curso no período 62/67, com a subida de Costa e Silva ao governo e a formação de uma nova equipe liderada pelo Ministro Delfim Netto, as mesmas seriam cultivadas, adubadas sem parcimônia, tornando-se árvores frondosas, cuja seiva tonificaria e garantiria por muito tempo o crescimento acelerado. Assim, esse movimento, demarrado de forma mais tímida no Governo Castelo Branco, seria levado aos seus limites a partir da entrada, em 1967, do Ministro Delfim Netto no comando do Ministério da Fazenda. Com a nova administração seria refeito o diagnóstico sobre a situação da economia brasileira e modificada a terapia que vinha sendo ortodoxamente aplicada para erradicar os males de que padecia o sistema econômico. Assim, de uma suposta inflação de demanda pas

5

VARSAÑO, R., *op. cit.* nota 1 p.212

sou -se a identificá-la como sendo de custos, considera da passível de ser absorvida pela retomada do crescimento, como de fato, em parte ocorreria. Da traumática política de estabilização que vinha sendo executada, passou-se, então, a afrouxar as rédeas dos meios de pagamento, do crédito e do gasto público e a apostar no crescimento com o aproveitamento da excessiva capacidade ociosa existente no sistema. A timidez com que o Estado vinha estimulando a poupança interna e a formação de capital foi substituída pelo arrojo e pela imprevidência, passando-se a canalizar para os segmentos e setores tidos como prioritários para o processo de acumulação volumes consideráveis de recursos.

Assim é que aprofundou-se a política de incentivos concedidos às exportações de manufaturas, peça basilar do novo modelo que se forjava. A instituição do regime de "draw back" em 1964, acrescentar-se-iam linhas especiais de financiamento subsidiadas para as exportações, isentar-se-iam as mesmas do ICM e do IPI a partir de 1967, concedendo-se, ainda, o crédito-prêmio desses mesmos impostos sempre com o propósito de tornar os produtos nacionais mais competitivos no exterior. Este elenco de incentivos destinados às exportações de manufaturas, se por um lado contribuiu para a diversificação da pauta brasileira e para o expressivo crescimento das mesmas, cuja participação saltou de 8,1% em 1965 para perto de 30% em 1975,⁶ atingiu por outro, tal dimensão,

⁶ PENALVER, M. et alii. Política Industrial e Exportação de Manufaturados no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1963, p. 115.

que estimativas recentemente realizadas sobre os mesmos revelam que eles corresponderiam a cerca de 50% do preço do produto,⁷ o que representaria uma drenagem bastante significativa de recursos das esferas governamentais.

Por outro lado, não menos generosas foram as benesses repassadas para os segmentos que se dispusessem a fazer aplicações financeiras. O objetivo dessa medida era mais que evidente. Tratava-se, precipuamente, de viabilizar a nova estrutura financeira profundamente reformulada entre 1964/66 com a criação de novas personalidades e definição de suas atribuições, e garantir o funcionamento adequado deste novo mecanismo de financiamento. Para tanto, estabeleceu-se um elenco ainda mais expressivo de incentivos fiscais para as pessoas físicas e jurídicas para as aplicações realizadas numa lista interminável de títulos financeiros que constituíam os instrumentos através dos quais as instituições captavam recursos junto ao público. Assim, além do abatimento da renda bruta, total em alguns casos, para o cálculo do Imposto de Renda devido, das inversões realizadas em letras imobiliárias, letras hipotecárias, ações nominativas de empresas de capital aberto, subscrição de ações de empresas do Norte e do Nordeste, ORTNs e títulos da dívida pública estadual e municipal, somava-se, a partir de 1967, os benefícios do Decreto-Lei 157 e, mais tarde, das Cadernetas de Poupança.

A expressividade do crescimento dos haveres não monetários na economia brasileira não deixa margens à dúvida quanto ao sucesso alcançado pela política econômica nesta frente para o que muito deve ter contribuído

⁷ CARDOSO, E.A. "Incentivos às exportações de manufaturas: série histórica". In: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 34, nº 2 abr/jun. 1980, pp. 241-250.

a política econômica de incentivos fiscais. Em 1964, os haveres monetários representavam 92% do total de haveres financeiros do sistema, enquanto os haveres monetários apenas 8%. Em 1975, enquanto a participação do primeiro caíra para 38,5% a do segundo aumentara para 61,5%. A relação ativos financeiros/PIB evoluiu de 25,1% em 1964 para 31% em 1970, atingindo 46,2% em 1975.⁸

Visando estimular a formação de capital da economia, às empresas seriam destinadas outros inúmeros incentivos de procedência diversa: isenções e abatimentos para efeito do cálculo do imposto de renda dos aumentos de capital realizados com recursos provenientes de reservas ou lucros em suspenso; instituição, em 1967, de depreciação acelerada dos investimentos realizados no país de bens de produção novos; dedução do lucro tributável da importância correspondente à manutenção do capital de giro a partir de 1969; isenção do imposto de importações de bens de capital necessários para alimentar o processo produtivo etc.⁹

Esse elenco de medidas, aliados às condições internas e externas favoráveis, contribuiriam para que a economia conhecesse um acelerado processo de crescimento no período de 68/73 batizado "milagre econômico" na literatura, onde as taxas alcançaram níveis inusitados, como em 1973, quando foi de 13,9%, a mais elevada do período considerado.

A este explosivo crescimento, entretanto, para o qual muito contribuiu a transformação do instrumento tributário numa poderosa ferramenta de acumulação, não podem deixar de ser contrapostas suas mazelas. A começar pela dimensão dos incentivos de que o Estado abriria mão

⁸ BACEN. *Relatórios Anuais: vários números*

⁹ *Vide a respeito:*
OLIVEIRA, F.A. *A Reforma tributária ... op. cit.*

para amparar, estimular e orientar o processo de crescimento. Quando colocado de maneira ligeira e descritiva, fica difícil avaliar a sua amplitude e o que os mesmos poderiam representar para explicar as distorções introduzidas no sistema tributário. Um exame de quadro 1 não deixa, entretanto, dúvidas a este respeito. Percebe-se ali que, por mais que os dados estejam subestimados por não englobarem todos os incentivos, sempre foi extremamente elevada a parcela de recursos que o Governo Federal destinaria para fomentar a acumulação. Assim, em relação à sua receita tributária, há anos como o de 1975 em que os mesmos chegam à espantosa proporção de 40% ! Essa participação mantém-se sempre elevada e só começarão a sofrer um declínio a partir de 1980, quando tem início um processo de redução gradativa dos incentivos em virtude da evidência das dificuldades financeiras que os poderes públicos passavam a se ressentir. Mesmo quando se compara o volume de incentivos fiscais com o Produto Interno Bruto-PIB é inquestionável sua expressividade, alcançando em 1975, por exemplo, o percentual de 3,5%.

Ao abrir mão de fatias tão expressivas de recursos, o governo criava a possibilidade concreta de vir a se defrontar, mais cedo ou mais tarde, com uma grande insuficiência de recursos, principalmente se se considera as suas funções ampliadas no processo de reprodução do capital e o grande crescimento da máquina pública. Diante disso, qual seria o seu procedimento face a essa previsível situação? Arrastar compulsoriamente, porque comandante pleno da política econômica e tributária, Estados e Municípios para essa aventura, com a edição de Atos Complementares e sucessivos decretos-lei que terminariam por mutilar completamente o sistema tributário nacional, desvirtuando-o de seus propósitos iniciais.

QUADRO 1
 RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS INCENTIVOS FISCAIS DA ÁREA
 FEDERAL COM A RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
 E COM O PIB
 PERÍODO. 1973-1975

ANOS	INCENTIVOS FISCAIS (1)	RECEITA TRIBUTÁRIA DO TESOURO (2)	(1)/(2)	(1)/PIB
1973	13,2	46,9	28,14	2,65
1974	24,9	69,5	35,83	3,46
1975	35,2	88,7	39,68	3,49

Fontes: BACEN (DICRI/DEPEC), Banco do Brasil, SPO; Orçamento da União, CE(MINIFAZ) CAEF/INOR/IPFA.

In: Langoni, C. Geraldo. "Bases Institucionais da Economia Brasileira". Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, Secretaria de Economia e Finanças, ano XLI, nº 347, jul/set 1981.

Com isso, expropriam-se dessas esferas recursos aos quais as mesmas tinham legalmente direito como aconteceu com a redução do Fundo de Participação dos Estados e Municípios-FPEM de 20 para 12% em 1968, dos quais 2% passaram a ser destinados à composição de um Fundo Especial; de igual forma a participação dessas esferas no Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis seria reduzida, já em 1967 de 60 para 40%; por outro lado, gradativamente, envolveram-se os Estados em programas de responsabilidade do Governo Federal, como foi o de incentivos às exportações, sem que seus encargos tenham sido assumidos pela União. A isenção do ICM concedida às exportações, a partir de 1967, e a extensão às mesmas do crédito prêmio também do ICM, a partir de 1970, representariam para os Estados e Municípios drenagens significativas de recursos. Como se não bastasse, e porque detendo o poder das decisões de política tributária, o gover-

no federal estabeleceria isenções de alíquotas do ICM para uma série de produtos, seja para estimular o processo de acumulação - isenção para a importação de máquinas e equipamentos etc. - seja para a estratégia de combate à inflação - isenção e redução de alíquotas para alguns produtos agrícolas e alimentares. Com a mesma finalidade, a própria alíquota do ICM sofreria contínuas reduções no início da década de 70.¹⁰

A este movimento que minavam os recursos das esferas estaduais e municipais, acoplava-se o próprio esforço de algumas administrações de estimular o processo de industrialização, reproduzindo internamente o que ocorria no País, mas sem uma adequação do seu mecanismo de financiamento. Neste esforço, em alguns casos tanto foram montados generosos esquemas de incentivos fiscais para estimular a industrialização e atrair empresas de outras regiões, como o próprio Estado redirecionaria e ampliaria seus gastos para a constituição da infraestrutura requerida pelo processo produtivo, terminando por se associar, não raras vezes, a muitas empresas, o que exigia grandes aportes de capital.

Assim, por um lado, premidos pelo mutilamento a que estava sendo submetido o sistema tributário nacional e impotentes para influir nas decisões relativas à política tributária e, por outro, engajados na promoção do crescimento interno, sem a adequação de seu mecanismo de financiamento, e sem disporem de instrumentos de política econômica - concentrados na órbita federal - as esferas inferiores passaram a assistir, dia-a-dia, suas finanças se deteriorarem ao mesmo tempo que mergulhavam no perigoso processo de endividamento para satisfazer suas necessidades de recursos. Ao debilitarem temerariamente sua situação financeira, sucumbiam defi

¹⁰ ALTVÉIRA, F.S. & JUNIOR, R.M.P. *As razões do endividamento mineiro recente*. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1983.

nitivamente às imposições do Poder Central, também ao nível econômico, confirmando a análise de que o federalismo se transformara a partir de meados da década de 60 e da realização da reforma tributária e de seus posteriores desdobramentos, numa verdadeira e indiscutível ficção.

Não deverá causar estranheza a indagação que se faça, à essa altura, sobre os poderes obtidos pelo Estado para mover-se, sem resistências, numa direção em que não somente marginalizava-se dos benefícios do crescimento o grosso da população, impondo-lhe fortes penalizações tanto pelo lado da distribuição do ônus tributário como de sua estrutura de gastos, como dilapidavam-se as finanças das esferas inferiores, subjugando-as aos seus ditames, ao se se promover sérias distorções no sistema tributário contrários aos seus interesses. Para entender isto, é importante colocar algumas características e discutir a natureza do Estado brasileiro no período em análise.

3. O ESTADO DA SEGURANCA NACIONAL E A SOCIEDADE

O Estado que se instaura com o golpe de 64 é marcado por uma natureza burocrático-autoritária, aliado na comunhão de interesses das classes dominantes e das novas forças hegemônicas que vinham, há algum tempo, desenvolvendo um intenso trabalho subterrâneo em várias frentes por pôr, água abaixo, o Governo Goulart mais voltado para dar respostas aos interesses populares.

Estruturando-se conforme os princípios da Doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento elaborada pela Escola Superior de Guerra-ESG em colaboração com o IPES e o IBAD durante vinte e cinco anos, o Estado inicia, pela sua natureza e em virtude de seus principais objetivos - segurança interna e externa e crescimento econômico - o que foi chamado "operação limpeza" das forças que poderiam opor-se às suas pretensões ao mesmo

tempo que transforma o Executivo na fonte de onde emana todo o poder.¹¹

Edita, para tanto, o Ato Institucional nº 1, a 9 de abril de 1964 que, entre outras medidas, restringia os poderes do Legislativo e do Judiciário, abrindo caminho para a execução da "operação limpeza" e suspendendo os direitos individuais. Esse ato daria ao Estado plenos poderes para cassar mandatos de parlamentares, expurgar de seus quadros os civis ou militares tidos como discordantes da filosofia do novo regime e, mais tarde, instaurar as bases dos Inquêritos Policiais Militares IPMs, que atingiriam milhares de pessoas.¹²

Ainda em 1964 seria promulgada, a 19 de junho, a Lei de Greve nº 4.330. Buscava-se, com ela, garantir a desmobilização das massas, alijando-se os trabalhadores do cenário político. Proibia-se expressamente a greve para os funcionários públicos federais, estaduais e municipais e de empresas estatais, e ainda as greves de natureza política. Para as greves econômicas estabelecia a Lei, uma série de condicionalidades. Ao lado disso, aumentava-se o controle sobre os sindicatos e iniciava-se a montagem de um aparelho repressivo "autônomo" para reprimir e coibir contestações ao sistema etc.

Em 1965, como resposta à vitória da oposição em dois importantes Estados da federação - Minas Gerais e Guanabara - é editado o Ato Institucional-AI nº 2, que consolidaria as bases do novo Estado autoritário. Entre as várias medidas contidas no mesmo, algumas devem ser discutidas para nossos propósitos.

¹¹ Para uma visão mais aprofundada da Doutrina de Segurança Nacional Ver: ALVES, "H. H.". Estado e Oposição no Brasil (1964-84). Petrópolis, Vozes, 1984.

¹² Cf. ALVES, "H. H.", op. cit. pp. 52-80

Em primeiro lugar, há que se mencionar a extinção de todos os partidos políticos então existentes. Dos desdobramentos desta medida acabaria se instaurando, no País, o bipartidarismo. As oposições associariam-se e formariam o Movimento Democrático Brasileiro-MDB, e o partido de apoio ao governo seria a Aliança Renovadora Nacional-ARENA. Este fato seria crucial para os propósitos do Executivo. Isto porque, em virtude das inúmeras cassações de mandatos parlamentares, principalmente oposicionistas, iniciadas em 1964, estas teriam seus quadros esvaziados, e o Governo conseguiria obter cômoda maioria no Congresso necessária para a aprovação de seus projetos. Para maiores facilidades, neste sentido o Ato reduziu de maioria de dois terços para maioria simples o número de votos necessários à aprovação de Emenda Constitucional apresentada pelo Executivo.¹³

Em segundo lugar, com o Ato transferiu-se para o Executivo, competência exclusiva em questões orçamentárias e outorgou-lhe o direito de baixar Atos Complementares e decretos-leis. Com isso o Legislativo ficava completamente esvaziado de seus poderes e o Executivo fortalecido o suficiente para impor e fazer prevalecer sua vontade. Isto porque, devendo seus projetos serem aprovados por maioria simples, e contando com folgada maioria no Legislativo, inaugurava-se com essas mudanças a era de se governar por decreto, tornando o Poder Legislativo uma mera peça decorativa no concerto dos poderes.

Em virtude disso, perde a sociedade o completo controle sobre o Estado. O orçamento cuja definição só se materializava após a obtenção do consenso entre seus representantes políticos conseguido através de intensas negociações políticas e de concessões parte-a-parte, perde seu conteúdo polêmico. Embora continuasse sendo submetido ao Congresso para aprovação ele perderia

¹³

Cf. ALVES, M.H.M., *op. cit.* p.99

este aspecto, uma vez que a composição política existente dava ao Executivo condições para neutralizar as resistências e impedir modificações. Sua estrutura passa, assim, a revelar os objetivos definidos pelo Executivo, de forma autoritária, e as classes e frações que se beneficiam com o seu projeto e que constituem sua base de sustentação política. Liberto, portanto, dos mecanismos de controle, o Estado teria o caminho aberto para levar à frente seus planos e executar uma política econômica tributária que, se favorável a alguns poucos segmentos da sociedade, seria altamente perversa para a maioria da população, por sinal desprezada na ideologia da segurança nacional.

Mas se isso era muito, ainda não era tudo.. Centralizador por sua natureza, o Estado cerceia mais um canal de resistência da sociedade ao editar em fevereiro de 1966 o AI-3, estabelecendo que a partir desta data os governadores seriam eleitos indiretamente por maioria absoluta de votos das assembleias legislativas. Os governadores ao serem indicados pelo Executivo não enfrentariam problemas para elegerem-se já que o partido do governo contava com maioria nas mesmas.¹⁴ Com isso, liquidava-se no plano político, com o federalismo, já que os administradores não passariam de meros delegados do Executivo, e abria-se o caminho para minar, no campo econômico, sem enfrentar resistência, a autonomia estadual e municipal.

A centralização do poder, o alijamento dos trabalhadores do cenário político, o esvaziamento do Legislativo e do Judiciário de seus poderes, torna concreta a possibilidade almejada pelos novos donos do poder de se realizar o esponsal entre o Estado, o capital multinacional e a burguesia nacional a ela associada e de

14

Cf. ALVES, M.H.M., *op. cit.* p.99

se avançar em busca do crescimento a qualquer preço, um dos fortes componentes do corpo teórico da doutrina de segurança nacional. E são os representantes dessas classes e de suas frações que se instalam nos aparelhos do Estado e nos centros de decisão, delineando as diretrizes e as linhas de ação da política econômica e os rumos que a sociedade deveria trilhar.

Por essa razão, o instrumento tributário é, entre tantos outros, fortemente direcionado para amparar o processo de acumulação e pouca importância seja atribuída à sua acentuada regressividade e à má distribuição do bolo tributário entre as esferas da federação, mesmo porque esta última constituía um meio de manter as instâncias estaduais e municipais submetidas ao controle do Poder Central.

4 O ANACRONISMO E A EVIDÊNCIA DAS DISTORÇÕES

A utilização descomedida do instrumento tributário para os propósitos da acumulação, através da expansão desenfreada de incentivos fiscais que, ao se generalizarem, começaram a perder seu papel de sinalizador das atividades que se propunha estimular e também a se transformarem em meras benesses que praticamente tornavam uma ficção o risco empresarial, conduziria o sistema, muito rapidamente, para um anacronismo precoce. Assim, após o novo cipoal de incentivos criados nos primeiros anos da década de 70 com o objetivo de assegurar a manutenção das elevadas taxas de crescimento que a economia vinha conhecendo, o sistema tributário começa a revelar indícios de esgotamento de suas potencialidades, pelo menos enquanto mecanismo direcionado para garantir o crescimento acelerado. Ficava evidente, de repente, que a estrutura tributária existente era insuficiente para garantir, simultaneamente e sem atropelos, o grande esforço fiscal que vinha sendo realizado para assegurar as elevadas taxas de expansão da economia e para garantir os recursos necessários para os poderes públicos financiarem seus gastos. A política de concessão de incentivos levada aos seus limites, não somente erodiriam fortemente as receitas federais, como também debilitariam, porque envolvidos compulsoriamente nessa aventura - dada a legislação tributária existente - a saúde financeira dos Estados e dos municípios. Isto sem considerar o fato, que em momento algum mereceria a atenção dos gestores da política econômica, de que a questão da distribuição do ônus tributário para a sociedade assumiria uma feição ainda mais perversa e iníqua, em virtude dos objetivos para os quais o sistema foi direcionado.

Como bem colocou Varsano "... encerrada a fase do "milagre econômico" o sistema tributário tinha cumprido a tarefa para a qual foi concebido, ao custo de um envelhecimento rápido."¹⁵ A partir daí, torna-se-ia ,

¹⁵ VARSANO, R., *op. cit.* nota 1 p.223

cada vez mais evidente, a impossibilidade de dar continuidade à expansão dos incentivos fiscais, visto a incapacidade do sistema de gerar receitas crescentes para o financiamento também dos gastos públicos. O sistema não fora estruturado para lançar o ônus tributário sobre as altas rendas e sobre o capital e menos ainda sobre determinados setores como o financeiro e o agrícola. Sua grande fonte de recursos assentava-se na classe assalariada e essa encontrava-se, reconhecidamente, esgotada. Impunha-se, diante de tal situação, a necessidade de estancar a criação de novos incentivos, embora se tenha procurado manter os programas existentes e, ao mesmo tempo, abrir novas frentes de captação de recursos. Impunha-se também a necessidade, mesmo porque as pressões eram crescentes, de se adotar medidas que contribuíssem para aliviar as dificuldades financeiras das esferas inferiores da federação, dando-se alguns passos no sentido de descentralização das decisões sobre matéria de política tributária.

Assim, além de perder sua eficiência como ferramenta da acumulação já em meados da década de 70, o sistema fiscal apresentaria sérias distorções tanto no tocante à distribuição do ônus tributário entre os membros e setores da sociedade quanto no que diz respeito à distribuição dos recursos entre as esferas da federação, colocando Estados e Municípios em situação financeira extremamente delicada. Ademais, dada a orientação da política econômica em busca do crescimento acelerado, a estrutura dos gastos públicos adquiriria um perfil bastante perverso à medida que predominantemente destinados para os setores de infraestrutura econômica e, por outro lado, dada a natureza do Estado, crescentemente para a área de defesa e segurança nacional.

A respeito da primeira questão - a regressividade do sistema - vale a pena apontar e discutir o trabalho recentemente desenvolvido na Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas-FIPE em convênio com a Secretaria da Receita Federal por um grupo de economistas.¹⁶ Seu objetivo foi, em certa medida, o de preencher a lacuna existente no Brasil sobre os efeitos redistributivos dos principais impostos que compõem o sistema tributário nacional. Os impostos contemplados no estudo são: o Imposto de Renda sobre a Pessoa Física-IRPF e sobre a pessoa jurídica-IRPJ; os impostos indiretos (IPI, ICM, IUCL, IUUE, IUM, Impostos de Importação); e os impostos da Previdência Social: Contribuição Previdenciária, FGTS, FUNRURAL, e PIS/PASEP). Os demais impostos, incluindo os municipais, não são considerados. O estudo, realizado para o ano de 1975, analisa a incidência destes impostos, considerados de forma individual e global, sobre um conjunto de famílias representativas da população brasileira.

O procedimento adotado no trabalho segue a recomendação de não ser possível estabelecer, com precisão, a dimensão da carga tributária que incide sobre os membros da sociedade porque, como bem disse Say, todos os contribuintes se esforçarão, até onde for possível, para repassarem os impostos, sejam eles diretos ou indiretos.¹⁷ É portanto, por ser difícil afirmar que o imposto incide definitivamente sobre esta ou aquela classe da sociedade, que no trabalho consideram-se hipóteses alternativas de transferências de impostos para se tirar conclusões sobre a distribuição do ônus tributário.

São seis as alternativas consideradas como se pode perceber no quadro 2. Trabalha-se com a hipótese

¹⁶ÉRIS, I. et. alli. "A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil". In: *Finanças Públicas*. São Paulo, Pioneira: FPE, 1983, pp. 95-151

¹⁷SAY Jean Baptiste: *Tratado de Economia Política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983 (série os Economistas) p. 436

de que o Imposto de Renda sobre a Pessoa Física-IRPF não é, nas seis alternativas, transferido para os preços. Já o Imposto de Renda incidente sobre a pessoa jurídica-IRPJ supõe-se sua transferência nas três primeiras alternativas (A, B e C) e sua não transferência nas três últimas (D, E e F). As hipóteses para as contribuições incidentes sobre os salários são diferentes. Em duas alternativas (A e D) supõe-se que os mesmos sejam transferidos para os preços, enquanto em outras duas (B e E) que os mesmos sejam parcialmente transferidos, para em C e F adotar-se a hipótese de não transferência. Por último, trabalha-se com a hipótese de que os impostos sobre as vendas sejam integralmente transferidos para os preços.

QUADRO 2

HIPÓTESES DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTO PARA OS PREÇOS

ALTERNATIVAS	IMPOSTOS			
	IRPF	IRPJ	SALÁRIOS	VENDAS
A	não são transf.	são transf.	são transf.	são transf.
B	não são transf.	são transf.	são transf.	são transf.
C	não são transf.	são transf.	não são transf.	são transf.
D	não são transf.	não são transf.	são transf.	são transf.
E	não são transf.	não são transf.	são semi-transf.	são transf.
F	não são transf.	não são transf.	não são transf.	são transf.

Fonte: ERIS, I. et alii, op. cit.

Os resultados obtidos para as seis alternativas são apresentados no quadro 3, sendo a renda "disponível", e a alíquota correspondente à mediana de cada classe de renda pessoal. Da sua leitura, conclui o estudo, que as alternativas A, B e C, configuram um sistema tributário regressivo, uma vez que, na ausência de impostos, o perfil da distribuição da renda melhoraria, ainda que não de forma expressiva, em virtude da extrema desigualdade já existente, independente dos impostos. Já as alternativas D, E e F revelariam, se verificadas na prática, um sistema levemente progressivo, visto que também na ausência de impostos, a distribuição de renda tenderia a piorar. Resta, diante dessas conclusões, avaliar as hipóteses mais realistas e acrescentar outras observações ao trabalho em discussão para se extrair ilações sobre o grau de equidade do sistema tributário nacional.

Embora todas as hipóteses sobre transferências de impostos sejam de difícil confirmação, algumas são menos polêmicas e mais aceitáveis que outras. A hipótese de não transferência do IRPF para os preços, por exemplo, afigura-se como a que menos suscita divergências. Por outro lado, a hipótese de transferência plena dos impostos sobre as vendas embora possa sofrer contestações sob o argumento de que isto dependerá das elasticidades-preço e renda pelo lado da demanda, não deixa de ser também aceitável. Já as hipóteses das transferências ou não do IRPJ e dos impostos sobre os salários são, indiscutivelmente, problemáticas. Nas três primeiras alternativas trabalha-se com a hipótese de transferência integral do IRPJ, alternando-se o nível de repasse dos impostos sobre os salários e o sistema revela-se regressivo nos três casos, em graus diferenciados. Nas três últimas alternativas adota-se a hipótese de não transferência do IRPJ para os preços, alternando-se também os graus de repasse dos impostos sobre os salários, e o sistema apresenta-se ligeiramente progressivo. A hipótese de não transferência dos impostos sobre os salários para os preços é, em certa medida, pouca persuasiva, porque dificilmente as

QUADRO 3

ÔNUS TRIBUTÁRIO POR CLASSE DE RENDA DISPONÍVEL
1975

RENDA MENSAL (em unidades salário míni- no)	CARGA TRIBUTÁRIA					
	A	B	C	D	E	F
0 - 1	35,9	36,0	33,5	31,9	32,0	29,1
1 - 2	31,9	32,3	29,3	28,1	28,4	25,6
2 - 5	24,3	25,5	30,9	21,1	22,1	27,5
5 - 10	23,3	24,5	31,3	20,7	21,5	28,6
10 - 15	22,4	22,7	34,2	20,6	21,1	34,1
15 - 20	22,3	22,7	33,9	21,0	21,4	34,3
20 - 30	21,9	22,3	33,4	22,1	22,4	33,8
30 - 40	21,8	21,8	33,1	24,2	23,7	34,1
40 - 50	20,9	20,5	29,6	25,2	24,3	33,3
50 - 75	19,8	19,2	25,8	27,1	26,6	32,7
75 - 100	17,6	17,5	21,0	29,1	28,7	33,1
+ 100	14,1	13,8	15,0	29,3	29,0	30,7
TOTAL	25,4	26,6	31,5	23,1	24,0	27,6

Fonte: ERIS, I et alii, op. cit.

empresas deixarão de incorporar aos seus custos os en cargos salariais. Mas é a hipótese do repasse ou não do IRPJ para os preços das mercadorias que se revela mais problemática e mais ainda porque é expressiva sua importância na determinação do grau de equidade do sistema no estudo realizado. Parece-nos que o grande problema consiste em trabalhar com hipóteses extremas de repasse de 0% e 100% do mesmo. Se é válida a hipótese de 0% para uma economia concorrencial, a literatura existente sobre tributação revela que isto dificilmente ocorre em economias oligopólicas.¹⁸ Em vista disso, fica-se sem condições de extrair conclusões mais precisas sobre a distribuição do ônus tributário no País, tudo indicando que a hipótese razoável de transferência parcial tornaria o sistema regressivo.

Mas não é só. Embora não tão expressivos a nível do conjunto do sistema tributário, a desconsideração de alguns impostos indiretos, com o IOF, ISS, ISTR, tende a provocar, seguramente, distorções numa avaliação dessa natureza, dada a sua conhecida regressividade.

18

Segundo MUSGRAVE e MUSGRAVE "embora, tradicionalmente, a teoria econômica continue afirmando que a incidência, no curto prazo, do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas recaia sobre os lucros, muitos proprietários de firmas desse setor consideram o imposto como um custo que é passado adiante. O primeiro enfoque é correto se se admite que todos os mercados operam em obediência à regra da maximização de lucros. Mas se as firmas operarem como monopolistas sob restrições, ou se forem aplicadas outras regras de determinação de preços, é bem possível que as firmas tentem passar adiante o imposto sob a forma de preços mais elevados." E "nesse caso, a natureza do imposto sobre os lucros das pessoas jurídicas é semelhante a uma forma arbitrária de tributação indireta".

MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B. Finanças Públicas: Teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980, pp. 364-5

Essas observações permitem concluir que há evidentes indícios no sistema tributário nacional de uma forte regressividade e, neste sentido, ele não estaria distribuindo de forma equânime o ônus da tributação entre os membros que compõem a sociedade. Para confirmar essa afirmação, afigura-se razoável analisar o peso da tributação indireta na estrutura tributária brasileira.

Como se observa no quadro 4, a participação dos impostos indiretos no conjunto do sistema tributário brasileiro, exclusive as contribuições parafiscais e os impostos municipais, esteve quase sempre em torno de 80% com pequenas variações nos anos considerados. Embora os dados apresentados não englobem os impostos municipais - ISS e IPTU - a composição dos impostos diretos e indiretos, dada a pouca expressividade daqueles, pouco alteraria. Assim, dadas as características dos tributos indiretos não há como negar que o sistema tributário brasileiro padeça de uma regressividade exacerbada. Geralmente, à medida que determinado país se desenvolve, os impostos diretos tendem a aumentar sua participação na estrutura tributária, visto seu maior grau de justiça fiscal. Nos países desenvolvidos a participação destes impostos chega a alcançar a casa dos 70 a 80% no total dos recursos tributários arrecadados pelos poderes públicos. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 1972, os impostos diretos (renda, lucros e propriedade), responderam por 59,5% dos recursos tributários dos três níveis de governo; os impostos sobre as vendas por apenas 17,6% e os impostos sobre as folhas de pagamento por 19,7%, cabendo 2,1% a outros tributos.¹⁹

Mas a injusta distribuição do ônus tributário no Brasil torna-se ainda mais inequívoca quando se compara a carga tributária, especialmente aquela suportada pela população de menor renda, com a carga efetiva que incide sobre as empresas.

19

MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B., *op. cit.* pp. 175-6

QUADRO 4

IMPOSTOS ESTADUAIS E FEDERAIS

BRASIL

IMPOSTOS	Cr\$ milhões correntes					
	1966		1970		1975	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos indiretos	6 917	83,6	26 632	84,1	116 261	80,8
• Importação	416	5,0	1 330	4,2	9 610	6,7
• Exportação	-	-	-	-	♀	-
• IPI	2 215	26,8	8 505	26,8	35 404	24,6
• ICM	3 424	41,4	13 345	42,1	55 181	38,3
• ISTR	-	-	-81	0,3	250	0,2
• IOF (1)	-	-	-	-	4 010	2,8
• IUCL (2)	-	-	2 853	9,0	8 255	5,7
• IUEE	194	2,3	450	1,4	2 721	1,9
• IUM	29	0,4	68	0,3	830	0,6
• Selo e afins	639	7,7	-	-	-	-
Impostos diretos	1 360	16,4	5 050	15,9	27 650	19,2
• IR	1 339	16,2	4 897	15,4	26 312	18,3
• ITR	♀	-	♀	-	33	0,0
• ITBI	21	0,2	153	0,5	1 304	0,9
TOTAL	8 277	100,0	31 682	100,0	143 911	100,0

Fonte: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil: vários anos-

Nota: (1) Incluído na receita orçamentária a partir de 1972.

(2) Idem a partir de 1968.

Varsano²⁰, em estudo recente, procurou de terminar, a partir da carga tributária potencial para as empresas, da qual deduziu os vários incentivos fiscais relativos ao IRPJ de que elas se beneficiam (exportações, reduções ou isenções e deduções para investimento), sua carga efetiva para o ano de 1975. Para o conjunto das empresas (agrícolas, industriais, comerciais, etc.) estimou-se uma carga de apenas 19,4%. Este ônus quando comparado com qualquer um das alternativas anteriormente apontadas para os indivíduos, mas principalmente para os de menor renda, revela a inquestionável regressividade do sistema. O que fica ainda mais evidente quando se faz a comparação da carga por setor. O sistema financeiro teria arcado com o ônus, neste ano, de uma carga de apenas, 13,7; as indústrias de utilidade pública de 6,2%; a indústria extrativa mineral de 14%; o setor de comunicações de 11% e a agricultura de 11,4%. Por outro lado, a considerar-se a primeira alternativa apresentada no estudo de Eris, os indivíduos que recebiam até um salário mínimo arcavam com a carga de 36%.

Acreditamos que, diante de tantas evidências, não há como contrargumentar sobre a grande regressividade do sistema tributário brasileiro, devendo-se reconhecer que o mesmo estaria exigindo uma profunda reformulação de forma a melhor distribuir o ônus da tributação.

No tocante à situação dos Estados e dos Municípios e à distribuição do bolo tributário entre as esferas da federação, as informações não deixam margens à dúvida quanto à forte concentração de recursos na órbita federal e sobre as consequências que isso teria representado para debilitar a saúde financeira daquelas esferas, submetendo-as às imposições do Poder Central.

20

VARSAÑO, Ricardo. "Os incentivos fiscais do Imposto de Renda das empresas". In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, 36(2): 107-127, abr/jun 1982.

Conforme se observa no quadro 5 no período 1965/75 apenas em dois anos - 1971 e 1975 - os Estados brasileiros em conjunto conseguiriam obter modestos superávits orçamentários, ressentindo-se de déficits nos demais. Há aqui, entretanto, necessidade de se fazer algumas qualificações. A existência dos superávits nos anos apontados deve-se à inclusão das Operações de Crédito realizados pelos mesmos no conjunto de suas receitas. Assim, quando se desconsidera essas operações e trabalha-se com a receita "stricto sensu", os resultados obtidos mostram a ocorrência de déficits para todos os anos considerados. E com um agravante: após ocorrer um declínio do déficit como proporção da Receita Total, exclusive Operações de Crédito entre 1965/71, a partir de 1972 ele volta a aumentar, atingindo em 1975 o percentual de 17,8%, indicador inquestionável do agravamento das finanças estaduais.

Não muito distinta é a situação observada para os Municípios brasileiros considerados em conjunto, ainda que seu déficit como proporção da receita total seja bastante inferior à registrada para os Estados. Como se percebe no quadro 6, entre os anos de 1965 e 1975, apenas em 1967 eles conheceriam um superávit orçamentário enquanto para todos os demais anos haveria a ocorrência de déficits.

Esses dados, apesar de confirmarem a crônica insuficiência de recursos enfrentada por essas esferas da federação, não são, entretanto, suficientes para indicarem a gravidade assumida pelo problema, uma vez que não revelam os crescentes níveis de indivíduo a que as mesmas se submeteram e que, pouco a pouco, se transformaram em obstáculos de difícil remoção.

QUADRO 5

RECEITAS E DESPESAS DOS ESTADOS
BRASIL

Período: 1965 - 1975

ANOS	Cr\$ milhões correntes					
	RECEITA TOTAL (1)	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (2)	RT-OP. CRÉD. (3) = (1) - (2)	DESPESA TOTAL (4)	(5) = (3) - (4)	(6) = (5) / (3) %
1965	3 164,9	95,4	3 069,5	3 804,6	-735,1	23,9
1966	4 778,4	64,0	4 714,4	5 261,2	-546,8	11,6
1967	6 852,9	82,0	6 769,9	7 627,2	-857,3	12,7
1968	10 739,5	213,0	10 526,5	10 926,9	-400,4	3,8
1969	14 990,3	894,0	14 096,3	15 445,6	-1 349,3	9,6
1970	19 099,0	1 154,6	17 944,4	19 332,5	-1 388,1	7,7
1971	24 090,7	1 708,4	22 382,3	23 505,7	-1 123,4	5,0
1972	31 673,2	2 283,6	29 389,6	32 182,7	-2 793,1	9,5
1973	42 794,1	2 719,1	40 075,0	43 143,3	-3 068,3	7,7
1974	60 721,8	4 873,6	55 848,2	61 877,0	-6 028,8	10,8
1975	90 757,0	14 288,6	76 468,4	90 116,1	-13 647,7	17,8

Fonte primária dos dados: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil- 1969-82.

QUADRO 6
 RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS
 BRASIL
 Período: 1965 - 75

Cr\$ milhões correntes.

ANOS	RECEITA	DESPESA	SALDO
1965	635,2	672,6	-37,4
1966	1 069,0	1 138,9	-69,9
1967	2 024,9	1 972,5	52,4
1968	3 227,1	3 277,9	-50,8
1969	3 972,7	4 127,4	-154,7
1970	4 868,9	4 970,2	-101,3
1971	6 248,3	6 314,7	-66,4
1972	9 245,5	9 549,8	-304,3
1973	12 424,5	12 529,0	-104,5
1974	19 250,7	19 643,2	-392,5
1975	26 441,1	27 317,2	-876,1

Fonte: FIBGE: Anuário Estatístico do Brasil: 1969 - 82

Essa situação é resultado tanto da forte concentração de recursos na esfera federal como das demandas ampliadas por infraestrutura econômica e social derivadas do processo de industrialização e urbanização que conheceu o País, especialmente a partir de 1967/68.

Quanto à primeira questão, os dados constantes nos quadros 7 e 8 são eloquentes. O primeiro, onde não estão deduzidas as transferências de recursos que as esferas governamentais efetuam entre si - tratando-se, portanto, de suas receitas próprias - acusa uma participação crescente da União no "bolo" tributário às expensas principalmente dos Estados brasileiros que vêem sua participação declinar de cerca de 44% em média, entre 65/69 para 37% em 1975. Já os Municípios apresentam perdas menores, tendo reduzido sua participação no mesmo período de 5,3% para 4,1% em 1975. A União em contrapartida, amplia sua fatia no "bolo" de algo em torno de 50% entre 1965/69 para próximo de 60% em meados da década. O quadro 8 mostra, por sua vez, a distribuição efetiva dos recursos entre as três esferas, já consideradas, portanto, as transferências realizadas. Confirma-se, também, pela sua análise, a grande concentração de recursos na órbita federal, com perdas mais expressivas de participação dos Estados comparativamente aos Municípios. Assim, os Estados, que se apropriavam em média nos anos 60, de 45% do bolo tributário, vêem sua participação reduzir-se para apenas 36% em 1975. Os Municípios assistem, no período, à redução de uma parcela de 15%, em média, para 13,7% em 1975.

A existência de um sistema de transferências dessa dimensão revela o poder ampliado do governo federal sobre as demais esferas propiciando-lhe condições tanto para influir na destinação de seus gastos através do estabelecimento de vinculações quanto para mantê-las politicamente sob controle à medida que as torna extremamente dependentes de seus recursos. Esse movimento de centralização/concentração da política e dos recursos

tributários combinava-se perfeitamente com a essência do regime burocrático-autoritário que se implantou no pós - 64 através do qual se procurou, "inter alia", atar as mãos das esferas inferiores, subordinando-as politicamente aos ditames do Poder Central.

Seria essa má distribuição dos recursos entre as três esferas, aliada à aceleração do crescimento e ao processo de urbanização observado no País que ampliaram as demandas por infraestrutura econômica e social, as causas dos problemas financeiros das administrações estaduais e municipais. Além disso, deve-se considerar ainda que muitas administrações estaduais, fascinadas pela aventura do sonho industrializante, lançar-se-iam sem comedimento na sua promoção. Para tanto, passariam não somente a canalizar, elas próprias, um elenco de incentivos fiscais para atraírem empresas para dentro de suas fronteiras e estimularem a industrialização internamente, como redirecionariam o próprio gasto público para apoiar o processo, ampliando acentuadamente suas despesas de capital em infraestrutura econômica ou associando-se, com aportes de capital, com empresas privadas nacionais e multinacionais para a sua constituição e/ou ampliação. Ora, já padecendo dos efeitos perversos engendrados pela reforma em seus vários desdobramentos, o abandono por algumas administrações estaduais, da política financeira de austeridade, contagiadas pela aventura industrializante, exigia, para a sua viabilidade, uma adequação de suas fontes de receitas ao novo papel que se predispunham a desempenhar. Na ausência desta adequação terminou-se por caminhar em sentido contrário, à medida que aos míseros recursos tributários, acoplava-se uma drenagem dos mesmos para determinadas atividades econômicas, e

QUADRO 7
 REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA
 1965 - 1975

ANOS	PARTICIPAÇÃO		
	União	Estados	Municípios
1965	50,6	42,6	6,8
1966	51,3	41,4	7,3
1967	45,8	49,4	4,8
1968	51,5	44,7	3,8
1969	53,6	42,7	3,7
1970	54,4	41,9	3,7
1971	56,4	40,0	3,6
1972	58,4	37,8	3,8
1973	58,5	37,7	3,8
1974	59,3	36,9	3,8
1975	58,9	37,0	4,1

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças. Revista de Finanças Públicas. Brasília, nº 355, jul./ago./set.de 1983, pp. 37/43.

QUADRO 8
 RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS
 NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO
 1965 - 1975

ANOS	PARTICIPAÇÃO (em %)		
	União	Estados	Municípios
1965	39,0	48,1	12,9
1966	40,6	46,3	13,1
1967	36,9	45,2	17,9
1968	40,6	42,5	16,9
1969	45,8	39,8	14,4
1970	45,7	39,6	14,7
1971	47,7	38,4	13,9
1972	49,7	36,5	13,8
1973	49,1	37,1	13,8
1974	50,2	36,2	13,6
1975	50,3	36,0	13,7

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças. Revista de Finanças Públicas. Brasília, nº 355, jul./ago./set.de 1983, pp. 37/43.

ampliava-se o gasto público para ampará-las. Com isso, para atender suas necessidades ampliadas de recursos, não restaria às administrações estaduais, outra alternativa senão a de recorrer às Operações de Crédito, processo que acabaria por comprometer seriamente, cedo ou tarde, a saúde financeira das mesmas.

A intensidade com que as operações de crédito passaram a constituir um importante instrumento de captação de recursos, especialmente por parte dos Estados, pode ser observada no quadro 9. Ele mostra que se em 1967 a relação Operações de Crédito/Receita Tributária foi de apenas 1,53%, ela cresceria continuamente nos próximos anos, atingindo 24,7% em 1975. Já a relação Operações de Crédito/Receita Total evoluiria no mesmo período de 1,21% para 15,74%.

O resultado disso foi que os Estados comprometeriam perigosamente sua situação financeira. O comprometimento de suas receitas com a dívida contraída tornaria-se crescente, tendo atingido o expressivo percentual de 56,8% em 1975.²¹ O que causa preocupação, neste quadro, é o fato da recorrência ao endividamento ter-se tornado uma prática habitual, rotineira e sistemática como forma de suprir suas necessidades de recursos. Uma vez que o serviço da dívida tende a ser crescente, corre-se o risco de aproximar-se de uma situação em que a sua rolagem pode revelar-se problemática, não somente porque o Poder Central estabelece limites de sua expansão, mas principalmente porque sua auto-alimentação pode engendrar a partir de determinado ponto, instabilidades orçamentárias sérias na sua administração.

21

Cf. MACEDO, L.M. "Endividamento estadual: a dívida pública do Estado de Minas Gerais". Revista da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 13(1/2), jan. fev. 83. p.21.

QUADRO 9

OPERAÇÕES DE CRÉDITO, RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL E RECEITA TOTAL

1965 - 1975

ANOS	Cr\$ milhões correntes			(A/B) %	(A/C) %
	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (A)	RECEITA TRIBUTÁRIA (B)	RECEITA TOTAL (C)		
1965	95,4	2 538,4	3 164,9	3,76	3,01
1966	64,0	3 860,2	4 778,5	1,66	1,34
1967	83,0	5 413,2	6 852,9	1,53	1,21
1968	213,0	8 650,9	10 739,5	2,46	1,98
1969	894,0	11 441,5	14 990,3	7,81	5,96
1970	1 154,6	14 248,0	19 099,0	8,10	6,04
1971	1 708,4	17 702,6	24 090,2	9,65	7,09
1972	2 283,6	23 251,0	31 673,3	9,82	7,21
1973	2 719,1	31 368,7	42 794,1	8,67	6,35
1974	4 873,6	43 546,8	60 721,8	11,19	8,03
1975	14 288,6	57 871,7	90 757,0	24,69	15,74

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - vários anos

A estrutura de gastos do Governo Federal apresentava-se, por sua vez, também bastante regressiva, como pode ser confirmado nos quadros 10 a 12. No quadro 11 observa-se que os gastos destinados às áreas sociais - Previdência ; Educação, Saúde e Saneamento etc - reduzem sua participação no total das despesas de cerca de 25% em 1968 para 20% em 1974, com queda ainda mais acentuada em 1970, quando foram canalizados para as mesmas apenas 18,9%. Os gastos com infraestrutura econômica - onde estão englobados os programas a cargo dos Estados e Municípios por se tratarem geralmente de recursos vinculados à área - mantiveram-se em patamares elevados durante todo o período, tendo atingido a menor participação em 1970 quando absorveram 25% das despesas totais. Se a eles se somam os gastos diretamente ligados à atividade produtiva - cuja participação é declinante no período considerado - confirma-se a prioridade conferida ao processo de crescimento em detrimento do social. Os gastos com Defesa e Segurança por sua vez, mantiveram-se na média do período, em torno de 14,5%. Mas os dados constantes do quadro em tela exigem algumas qualificações, com vistas a evitar distorções analíticas.

Até 1974 o componente "Despesas não Programadas e Encargos" incluídas na análise no bloco "Outros Gastos" impede que se tenha clareza sobre o destino destes recursos. Como em alguns anos, mas especialmente em 1970 elas assumem grandes proporções, pode-se colocar em dúvida a análise precedente sobre a estrutura de gastos governamentais. Parece lícito, todavia, supor que parcela expressiva destes gastos estaria sendo destinada à "Administração Geral". E isto não é de difícil entendimento. Em 1969, a "Administração" absorveu 32,5% dos gastos efetuados. Em 1970, essa participação reduziu-se para 5,8%, sem que se tenha promovido reformas ou alterações que justificassem essa espantosa economia. Já em 1971 os gastos com a "Administração" elevam-se para 11,2% praticamente mantendo-se nesse patamar nos anos seguintes, reduzindo-se, em contrapartida o componente "Despesas não

programadas". Pode-se inferir, diante disso, que parece razoável das mesmas são destinadas para a "Administração" o que não invalidaria a argumentação anterior.

O quadro 12 apenas procura tornar mais claro o comportamento das despesas no período. Percebe-se ali que enquanto ocorreu uma expansão global dos gastos, em termos reais, de 106,1%, as despesas nas áreas sociais cresceram apenas 70,8%, com perda mais expressivas para os componentes "colonização e Reforma Agrária" Habitação, Planejamento Urbano e Saúde e Saneamento" e em menor grau, para a "Educação".

Apesar das observações feitas, acredita-se que os dados apresentados constituam indicadores razoáveis da "regressividade" da estrutura da despesa federal neste período.

5 CONCLUSÕES

Ao final do ciclo de expansão da economia iniciado em 1967, o instrumento fiscal, que fora importante peça para seu êxito, encontrava-se impotente para continuar desempenhando o papel de ferramenta do crescimento à medida que incapaz de gerar recursos adicionais, dada sua estruturação, para o financiamento de novos programas.

A orientação imprimida à política fiscal com vistas à promoção do crescimento viabilizara-se, politicamente, porque o Executivo, com as mudanças institucionais e políticas realizadas após o movimento militar de 1964 tornara-se a fonte de onde emana todo o poder. Com isso pôde implementar, sem maiores resistências, seu projeto econômico excludente e concentrador da renda e da riqueza. Investido do poder de governar por decretos e mantendo acuados expressivos segmentos da sociedade, não

QUADRO 10

DESPESAS DA UNIÃO, POR PROGRAMA

1968 - 1974

PROGRAMA	Cr\$ milhões de 1974						
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Administração	3 957	15 170	3 388	5 061	7 627	7 419	8 287
Agropecuária	911	842	845	772	886	908	1 031
Assistência e Previdência	4 066	4 931	6 241	6 090	6 821	8 495	8 287
Ciência e Tecnologia	-	-	357	395	550	762	854
Colonização e Ref. Agrária	151	65	77	120	83	79	90
Comércio	36	38	14	12	13	12	209
Comunicação	938	712	699	670	668	849	725
Defesa e Segurança	5 912	6 337	7 512	7 523	8 009	9 116	9 274
Educação	2 504	2 914	3 110	3 049	3 862	4 073	4 305
Energia	995	1 200	925	1 004	1 233	1 376	1 609
Habituação e Planej. Urbano	380	208	213	336	263	274	185
Indústria	1 572	737	589	1 001	339	669	959
Política Exterior	362	351	407	411	489	542	538
Recursos Naturais	60	188	303	252	407	390	527
Saúde e Saneamento	1 493	1 250	1 390	1 422	1 439	1 798	1 814
Transporte	6 874	5 869	6 322	7 337	8 031	8 919	9 235
Programa a cargo dos Estados e Municípios	4 588	5 871	6 341	6 901	8 193	10 395	11 242
Despesas não programadas e encargos gerais	15	53	19 735	2 731	7 407	9 251	12 579
Não classificados	-	-	2	168	163	-	-
TOTAL APLICAÇÕES	34 814	46 736	58 470	45 255	56 483	65 327	71 750

Fonte dos dados primários: Brasil. Secretaria da Receita Federal. Anuário Econômico Fiscal: 1970-76.

QUADRO 11

DESPESAS DA UNIÃO POR BLOCOS DE PROGRAMAS

1968 - 1974

Base 1968 = 100

PROGRAMA	ANOS						
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1. Infraestrutura Econômica .	100,0	102,9	108,4	120,1	137,7	163,0	173,5
Comunicação	100,0	75,9	74,5	71,4	71,2	90,5	77,3
Energia	100,0	120,6	93,0	100,9	123,9	138,3	161,7
Recursos Naturais	100,0	313,3	505,0	420,0	678,3	650,0	878,3
Transportes	100,0	85,4	91,9	106,7	116,8	129,7	134,3
Programa a cargo dos Esta- dos e Municípios	100,0	128,0	138,2	150,4	178,6	226,6	245,0
2. Ligados à atividade Produ- tora	100,0	64,2	71,7	86,5	71,0	93,3	121,2
Agropecuária	100,0	92,4	92,8	84,7	97,3	99,7	113,2
Ciência e Tecnologia	-	-	100,0	110,6	154,1	213,4	239,2
Comercio	100,0	105,6	38,9	33,3	36,1	33,3	580,6
Indústria	100,0	46,9	37,5	63,7	21,6	42,6	61,0
3. Defesa e Segurança	100,0	107,2	127,1	127,2	135,5	154,2	156,9
4. Gastos Sociais	100,0	109,0	128,4	128,2	145,1	171,3	170,8
Assistência e Previdência	100,0	121,3	153,5	149,8	167,8	208,9	203,8
Colonização e Ref. Agrária	100,0	43,0	51,0	79,5	55,0	52,3	59,6
Educação	100,0	116,4	124,2	121,8	154,2	162,7	171,9
Habitação e Planej. Urbano	100,0	54,7	56,0	88,4	69,2	72,1	48,7
Saúde e Saneamento	100,0	83,7	93,1	95,2	96,4	120,4	121,5
5. Outros Gastos	100,0	359,3	543,0	193,1	361,9	397,1	493,9
Administração	100,0	383,4	85,6	127,9	192,7	187,5	209,4
Política Exterior	100,0	97,0	112,4	113,5	135,1	149,7	148,6
Despesas não programadas e encargos	100,0	353,3	131 566,7	18 206,7	49 380,0	61 673,3	83 860,0
Não classificados	-	-	100,0	8 400,0	8 150,0	-	-
TOTAL	100,0	134,2	167,9	130,0	162,2	187,6	206,1

QUADRO 12

DESPESAS DA UNIÃO POR BLOCOS DE PROGRAMAS
1968 - 1974

PROGRAMA	1968		1969		1970		1971		1972		1973		de 1974	
	Valor		%		Valor		%		Valor		%		Valor	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1. Infraestrutura Econômica	13 455	38,6	13 840	29,6	14 590	25,0	16 164	35,8	18 532	32,8	21 929	33,6	23 338	32,5
Comunicação	938	2,7	712	1,5	699	1,2	670	1,5	668	1,2	849	1,3	725	1,0
Energia	995	2,9	1 200	2,6	925	1,6	1 004	2,2	1 233	2,2	1 376	2,1	1 609	2,2
Recursos Naturais	60	0,2	188	0,4	303	0,5	252	0,6	407	0,7	390	0,6	527	0,7
Transportes	6 874	19,6	5 869	12,5	6 322	10,8	7 337	16,2	8 031	14,2	8 919	13,7	9 235	12,9
Programa a cargo dos Estados e Municípios	4 588	13,2	5 871	12,6	6 341	10,9	6 901	15,3	8 193	14,5	10 395	15,9	11 242	15,7
2. Ligados à atividade Produtora	2 519	7,3	1 617	3,5	1 805	3,1	2 180	4,8	1 788	3,2	2 351	3,6	3 053	4,3
Agropecuária	911	2,7	842	1,8	845	1,5	772	1,7	886	1,6	908	1,4	1 031	1,4
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	357	0,6	395	0,9	550	1,0	762	1,2	854	1,2
Comércio	36	0,1	38	0,1	14	0,0	12	0,0	13	0,0	12	0,0	209	0,3
Indústria	1 572	4,5	737	1,6	589	1,0	1 001	2,2	339	0,6	669	1,0	959	1,4
3. Defesa e Segurança	5 912	17,0	6 337	13,6	7 512	12,8	7 523	16,6	8 009	14,2	9 116	14,0	9 274	12,9
4. Gastos Sociais	8 594	24,7	9 368	20,0	11 031	18,9	11 017	24,3	12 468	22,0	14 719	22,5	14 681	20,5
Assistência e Previdência	4 066	11,7	4 931	10,6	6 241	10,7	6 090	13,5	6 821	12,1	8 495	13,0	8 287	11,6
Colonização e Ref. Agrária	151	0,4	65	0,1	77	0,1	120	0,3	83	0,1	79	0,1	90	0,1
Educação	2 504	7,2	2 914	6,2	3 110	5,3	3 049	6,7	3 862	6,8	4 073	6,2	4 305	6,0
Habitação e Planej. Urbano	380	1,1	208	0,4	213	0,4	336	0,7	263	0,5	274	0,4	185	0,3
Saúde e Saneamento	1 493	4,3	1 250	2,7	1 390	2,4	1 422	3,1	1 439	2,5	1 798	2,8	1 814	2,5
5. Outros Gastos	4 334	12,4	15 574	33,3	23 532	40,2	8 371	18,5	15 686	27,8	17 212	26,3	21 404	29,8
Administração	3 957	11,4	15 170	32,5	3 388	5,8	5 061	11,2	7 627	13,5	7 419	11,3	8 287	11,6
Política Exterior	362	1,0	351	0,7	407	0,7	411	0,9	489	0,9	542	0,8	538	0,7
Despesas não programadas e encargos	15	0,0	53	0,1	19 735	33,7	2 731	6,0	7 407	13,1	9 251	14,2	12 579	17,5
Não classificadas	-	-	-	-	2	0,0	168	0,4	163	0,3	-	-	-	-
TOTAL APLICAÇÕES	34 814	100,0	46 736	100,0	58 470	100,0	45 255	100,0	56 483	100,0	65 327	100,0	71 750	100,0

Fonte: Quadro 10.

houve problemas para levar à frente seus planos e aprovar suas propostas orçamentárias que os contemplavam.

O resultado deste movimento foi a preservação, "inter alia", e mesmo a ampliação das muitas distorções que o sistema fiscal apresentava à época de sua reforma. E a utilização exacerbada do mesmo para promover o crescimento o levaria, em poucos anos, dada a forma como fora estruturado, a um rápido envelhecimento.³⁰

Em que pese isso, o governo federal ostentava, ainda que aparentemente, uma cômoda situação financeira. Desde 1973, o Tesouro Nacional vinha apresentando seguidos superávits de caixa, ao contrário do que se observava para os Estados e Municípios. A dívida federal mobiliária interna, que vinha se expandindo desde o início da década, apesar de representar 7,9% do PIB em 1975 ainda não era considerada preocupante para as autoridades governamentais sob o argumento de sua administração encontrar-se perfeitamente sob controle e não ter ela ainda atingido um nível "ótimo" para a boa execução da política monetária.

Assim, apesar das sérias distorções de que padecia o sistema e de seu esgotamento como importante ferramenta da acumulação, revelava-se aparentemente ainda capaz de não comprometer as finanças federais. Nessa situação, coerente com a orientação até então seguida de não penalizar o capital e as altas rendas, procurava-se apenas manter o sistema na inércia até que a marcha dos acontecimentos econômicos colocaria, por fim a

30

A carga tributária bruta atinge o seu ponto máximo em 1975, quando correspondeu a 25,2% do PIB, declinando nos seguintes. Já a carga tributária líquida atinge esse ponto em 1973, quando alcançou 16,1%, decrescendo a partir daí, dado principalmente o aumento das transferências realizadas. (Cf. LAGO, L.A.C. do et alii. Combate à inflação no Brasil: uma política alternativa. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

descoberto, a parafernália em que teria se transformado a questão orçamentária no País, revelando que além da sociedade, através de seus representantes políticos, não mais deter qualquer influência sobre o orçamento, este fora completamente desmembrado, de forma que as autoridades econômicas fizessem uso dos recursos públicos sem prestar contas à sociedade. Ao vir à tona essa questão, o superávit ostentado pelo Tesouro Nacional transforma-se em "déficit" do setor público, e o sistema fiscal passa a ser torpedeado de ponta a ponta sem uma reestruturação global, o que aumentará seu grau de desagregação. É o que se analisa no capítulo seguinte.

Capítulo II

O Processo de Desagregação
e a Crise do Sistema Fiscal Brasileiro
(1975 - 1983)

1 INTRODUÇÃO

Viu-se, no capítulo anterior que após a reforma de 1966, o sistema tributário brasileiro seria alvo de inúmeras mudanças que terminariam por desvirtuá-lo dos objetivos perseguidos pelos seus reformuladores. O engajamento crescente do Estado no processo de acumulação de capital, perseguindo o objetivo de ampliação da poupança interna e da formação bruta de capital com vistas a revitalizar as forças do sistema econômico e prepará-lo para a retomada do crescimento, faria com que a velha, mas sempre atual, idéia do incentivo econômico, fosse revivida sem parcimônia. Transformou-se, assim, o instrumento tributário em uma poderosa alavanca do processo de acumulação, concedendo-se tratamento fiscal favorável não somente ao capital mas também às classes média e alta da sociedade. A utilização desbragada do instrumento para esta finalidade, além de fazê-lo perder sua eficácia à medida que os incentivos generalizavam-se, teria o condão de provocar sérias deformações no sistema. Isto, por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar porque ao abrir mão de volumes consideráveis de recursos, o Estado, para compensar parcialmente esta drenagem, envolveria de forma compulsória os estados e os municípios em programas de sua responsabilidade, e chegaria mesmo, em alguns casos, a apropriar-se de recursos a eles pertencentes. Este fato, aliado à execução da política interna de alguns estados que procuraram, enquanto foi permitido, estimular seu processo de industrialização concedendo também um elenco de incentivos para a mesma, debilitaria, ao longo de poucos anos, tanto as finanças estaduais como as municipais, ao ponto de colocar várias dessas esferas em situação de extrema penúria, sem condições de contornarem seus problemas financeiros a não ser através do crescente, e sempre comprometedor, endividamento.

Em segundo lugar, pouca atenção foi dispensada pelos gestores da política econômica para atenuar as diferenças das bases econômicas e tributárias regionais. Tirante o instrumento do FPEM, criado pela reforma que se possuía um mecanismo redistributivo, teve seus recursos dilapidados pela apropriação indébita de parcela dos mesmos pela União pelo menos até 1975, e a manutenção do conhecido mecanismo 34/18 de incentivos fiscais para o Norte e o Nordeste, cujo ímpeto foi fragilizado a partir de 1966 com a criação da SUDEPE, EMBRATUR e IBDF, praticamente nada teria sido realizado nesta direção. Só a partir de meados de 1975 seria criada a REENE (Reserva Especial para os Estados do Norte e do Nordeste) formada, inicialmente, por 10% do Fundo de Participação dos Estados - FPE percentual que seria elevado, a partir de 1978, para 20%. De qualquer forma, embora os mecanismos existentes sob a forma de transferências federais favoreçam, de fato, como se pode observar no quadro 1, as regiões menos desenvolvidas face às áreas industrializadas, eles não deixam de ser criticáveis sob alguns aspectos: por um lado têm-se revelado tímidos para equacionar problema de tal dimensão; por outro, dados os esquemas de vinculação previstos para estas transferências vigentes até 1979, não somente estabelecia-se um forte controle fiscal do poder central sobre essas regiões, como também sua acentuada dependência dos recursos federais reduzia-as à impotência política, o que, se estava de acordo com a essência do regime, apenas confirmava a falência do federalismo.

Em terceiro lugar, dada a orientação da política econômica, o grande ônus tributário seria lançado sobre os ombros mais fracos. Com o aprofundamento da política de incentivos, contrapondo-se à difícilmente perseguida questão da equidade, e a expansão dos impostos indiretos, o sistema veria aumentar, ainda mais, seu grau de regressividade, ao gravar com maior peso o rendimento assalariado.

QUADRO 1
 TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS DE TRIBUTOS PARA
 ESTADOS E MUNICÍPIOS POR REGIÃO
 Brasil: 1981

REGIÕES	DA UNIÃO AOS ESTADOS		DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS	
	Cr\$ mil	%	Cr\$ mil	%
Norte	25 753 249	14,0	6 321 905	5,6
Nordeste	77 265 439	41,9	39 683 485	35,1
Centro-Oeste ..	15 770 502	8,6	8 229 411	7,3
Sudeste	44 850 080	24,4	37 209 433	32,9
Sul	20 514 774	11,1	21 576 225	19,1
Brasil	184 189 044	100,0	113 020 459	100,0

Fontes: Banco do Brasil S/A, DNER e Balanços dos Estados e DF.
 In: Revista de Finanças Públicas, Brasília, Secretaria
 de Economia e Finanças, ano XLIII, nº 355, jul/set
 1983.

Assim, o que se assistiu durante o período áureo do "milagre" para alguns, e de ferro e fogo para a maioria da população foi o que, via de regra, ocorre numa sociedade onde seus alicerces democráticos estão fragilizados: a exploração, no limite, das linhas de menor resistência. De um lado, os trabalhadores, aliçados do processo político face ao cípoal de decretos e atos institucionais que obstruíram seus canais de reivindicação, seriam subjugados à impotência, diante, entre outras coisas, da crescente expropriação tributária. De outro, aos estados e municípios, com o esvaziamento de seu poder econômico e político após o golpe conservador de 1964, não restaria outra alternativa senão a de se submeterem incondicionalmente às determinações do poder central.

Mas primordialmente direcionado para amparar e estimular o processo de crescimento, o instrumento tributário, modernizado com a reforma de 1966, teria também fôlego curto e conheceria um rápido envelhecimento à medida que perdia a capacidade de dar respostas às crescentes demandas por seus recursos para aquele propósito e para manter em funcionamento, sem atropelos, a máquina pública. Afinal, a imagem muito conhecida no País de verdadeiro "paraíso fiscal" estava irremediavelmente condenada pelos pecados em excesso, que vinham sendo cometidos por alguns de seus habitantes em relação à apropriação e à partilha dos frutos gerados por muitos. E de tal forma que, nem contando com as graças divinas, os bolsos do grosso dos contribuintes conseguiriam suportar por longo tempo tal sangria de recursos e longevizar a vida do sistema. Com o seu envelhecimento, o instrumento vê esvair-se, gradativamente, seu papel de ferramenta do processo de acumulação. A partir de meados da década de 70, com a economia enveredando na curva descendente, o sistema tributário revela-se impotente para contribuir para a reversão das expectativas à medida que não mais é capaz de gerar recursos para financiar e amparar novos programas, em bora seja mantida, por algum tempo, a estrutura pré-exis

tente de incentivos. Era mais que evidente, entretanto, que o "paraíso fiscal" fora perdido e que a era do capitalismo sem riscos exauria-se, caso não fossem promovidas alterações profundas no sistema. Como isso exigiria a convocação de novos segmentos para participarem do ônus tributário - o que contrariava a orientação que até então fora o norte da política econômica - optou-se por manter o sistema durante algum tempo na inércia, até que a deterioração das finanças governamentais passasse a exigir mudanças que seriam promovidas de forma casuística e descoordenada, aprofundando seu grau de desagregação.

Assim, o drama que conhece o sistema fiscal a partir de meados da década de 70 e que se desdobra em três atos, apresenta características singulares: o primeiro coincide com o início do processo de abertura política do Governo Geisel, com a ocorrência de uma embrionária descentralização econômica, a qual propicia algumas respostas - ainda que tímidas - às pressões das esferas inferiores, num período em que a economia ainda apresentava taxas relativamente altas de crescimento, se bem oscilantes; o segundo, quando se evidenciam as dificuldades financeiras do próprio governo federal e a crescente deterioração das contas externas que terminam por provocar um ajustamento voluntário da economia com vistas a restaurar as finanças governamentais e desacelerar o crescimento da dívida. Este corresponde ao período em que, principalmente a classe média - uma das filhas diletas do "milagre" - passa a ser fortemente penalizada e onde se acentua a disputa de recursos tributários entre as esferas da federação, com o governo federal opondo resistências crescentes em abrir mão de parcela de sua fatia; o terceiro, tem início com os Acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional - FMI, nos quais estabeleceu-se como uma das metas prioritárias a redução da inflação, sendo o déficit global do setor público inadequadamente identificado como uma de suas principais causas. Para reduzi-lo seria empreendido um grande esforço fiscal frustrado em boa

medida pela profunda recessão iniciada em 1981, o que exigiria a convocação de outros setores e agentes até então infensos ao ônus da crise para dele participarem.

O que se observa de comum nos três atos pode ser, assim, sintetizado: a) as mudanças introduzidas são realizadas de forma casuística e descoordenada sem a obediência a um plano global de reestruturação do sistema, o que termina por desagregá-lo profundamente; b) em momento algum é dedicada atenção a uma melhor distribuição do ônus tributário, sendo a elevação da tributação direta determinada mais pela regressão dos impostos indiretos dada a crise econômica do que por uma questão de justiça fiscal; c) ao sistema passa a ser atribuído um papel meramente fiscal dele sendo exigido um grande esforço, com a caoticidade das medidas adotadas tornando-o incapaz de obter êxito e inevitabilizando o aprofundamento de sua crise, e d) acirra-se a disputa entre as esferas governamentais pela partilha do bolo tributário.

2 O PRIMEIRO ATO E OS VENTOS DA ABERTURA

O primeiro ato tem início com a promessa da abertura política proposta no governo Geisel em andamento, apesar de seus pequenos avanços e, às vezes, grandes recuos, e com as perspectivas de continuidade do crescimento econômico realentadas com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cujo objetivo consistia em alterar o padrão de industrialização existente, colocando na liderança do processo as empresas estatais produtoras de insumo e capital social básico e fortalecendo o elo mais fraco do tripé - a indústria nacional de bens de capital - para se obter o equilíbrio requerido para aquele desiderato.¹

Em que pese o fracasso do II PND, em parte devido à megalomania de suas metas, em parte devido ao fato de o Estado, ao colocar-se como sujeito do desenvolvimento, estabeleceu-las sem consultar e procurar soldar os interesses dos múltiplos capitais, aliado a um quadro em que a economia nacional e internacional enveredava na sua curva descensional, sua implementação, até a época de seu abandono, alteraria a condução da política econômica e procrastinaria o aprofundamento da crise. Mesmo com o seu abandono em 1976 e a adoção, a partir daí, do "enfoque monetário do Balanço de Pagamentos" pelos gestores da política econômica, a manutenção de altas taxas de investimento do setor público permitiriam que a economia continuasse apresentando taxas elevadas de crescimento, ainda que oscilantes. Entretanto, a política de ajuste do Balanço de Pagamentos, com a qual se procurava recompor o nível de reservas internacionais que havia atingido seu ponto crítico em fins de 1975 e eliminar o "hiato de recursos" dada a adversidade da crise internacional, seria

¹ Vide a respeito:
LESSA, C. A estratégia de desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso. Rio de Janeiro, 1978. TESE-UFRJ.

logo abandonada à medida que o desempenho da economia e das contas externas mostravam que dificilmente as metas estabelecidas para o ano seriam atingidas e à medida que este problema passaria a ser contornado com a retomada das operações bancárias internacionais. Com isso transferiu-se a meta de equilíbrio da Balança Comercial para 1977 e da obtenção de superávits para os anos seguintes, colocando-se no centro das preocupações, o combate à inflação que não dava mostras de desfalecimento. As facilidades encontradas no mercado internacional para a captação de recursos fariam com que fosse revivida a decantada "política de administração da dívida" e as autoridades econômicas se lançariam sofregamente, a aumentar o nível de reservas que atingiria US\$ 12 bilhões em 1978, enquanto procuravam internamente, sem muito sucesso, debelar o processo inflacionário. As razões deste insucesso não são de difícil entendimento.

A política antinflacionária desfechada pelas autoridades econômicas era neutralizada pela expansão da dívida externa que provocava, em contrapartida, um aumento da dívida interna com vistas a "enxugar" os excessos de liquidez o que, por sua vez, pressionava as taxas de juros para patamares mais elevados. Com isso ampliava-se a demanda por créditos subsidiados que exerceriam fortes pressões sobre a base monetária, especialmente a partir de 1975/76. O recuo da inflação de 46% em 1976 para 38% em 1977 representaria uma vitória insignificativa face às medidas de contenção adotadas, e o seu retorno em 1978 a 40,8% mostra, inequivocamente, que a luta antinflacionária estava sendo perdida para o crescente movimento especulativo sancionado pelo próprio governo, com a emissão de títulos da dívida pública. Esta que em 1974 representara 6,6% do PIB, sem considerar os títulos na carteira do Banco Central, saltara para 7,9% em 1975, e 9,3% em 1976, atingindo 8,7% e 9% em 1977 e 1978 como resultado desse movimento, o que tornava crescentes e preo-

cupantes seus encargos.²

Apesar desse movimento da política econômica a economia continuava apresentando taxas positivas de crescimento, graças ao elevado nível dos investimentos públicos. Em 1976, registrar-se-ia um crescimento do PIB de 9%, que se reduziria em 1977 e 1978 dada a política de contenção para 4,7 e 6%, respectivamente. Com isso, o sistema tributário, ainda que não apresentasse o dinamismo precedente, não teria seu desempenho comprometido. De fato, a carga tributária bruta se mantém, neste período, no patamar de 25%. A receita do Tesouro Nacional mantém sua participação no PIB em torno de 9 - 10%, enquanto o ICM total arrecadado reduz sua participação no PIB de 5,7% para 5%. Isto permitiria, inclusive, que o sistema fosse capaz de absorver ainda que parcialmente, as pressões das esferas inferiores da federação - crescentes especialmente a partir de meados da década - para que se promovesse uma maior desconcentração dos recursos tributários, com vistas a iniciarem o processo de recuperação de sua autonomia perdida.

Foi assim, recebendo o impacto dessas crescentes reivindicações, que o Governo Federal iniciaria, gradativamente, o abrandamento do papel tutelar exercido sobre essas esferas, adotando um elenco de medidas que objetivavam minorar suas dificuldades. O que significa, pode-se dizer, uma tentativa de recuperar uma das propostas explicitamente contida na reforma de 1966, mas negada nos seus desdobramentos, de fortalecimento do regime federativo e de atenuação das discrepantes bases econômicas e tributárias regionais. Embora essas medidas tenham sido adotadas no período em que as finanças estaduais e municipais já se revelavam críticas - muito provavelmente a razão de sua incapacidade para saneá-las - afigura-se impor

²Para os pontos acima vide:
 CRUZ, Paulo Davidoff. Dívida Externa e Política Econômica.
 São Paulo, Brasiliense, 1984.

QUADRO 2

RECEITA DO TESOUREO, ICM E PIB

Brasil: 1975-78

(CR\$ bilhões a preços correntes)

ANO	RECEITA DO TESOUREO NACIONAL (A) ¹	ICM ARRECADADO (B) ¹	PIB (C) ²	A/C	B/C
1975	95,4	57,1	1 009,7	9,4	5,7
1976	166,2	82,1	1 625,1	10,2	5,1
1977	242,9	123,8	2 486,8	9,8	5,0
1978	349,2	188,1	3 763,9	9,3	5,0

Fontes: 1) Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, FGV, vol.37, nº 12, dez. 1983, p. 29 (Indicadores de Conjuntura).

2) Anuário Estatístico do Brasil de 1983. Rio de Janeiro, IBGE, 1984.

tante apontar pelo menos as principais, não somente porque algumas caminham no sentido de recompor, pelo menos por este ângulo, a estrutura montada em 1966, mas também porque são frutos de uma pressão política exercida pelas unidades federativas sobre um poder discricionário que vinha submetendo-as ao seu pleno controle há tempos. Dentre elas, pode-se apontar:

a) a revisão, em 1975, dos percentuais das transferências representadas pelo Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios - FPEM. Assim, através de Emenda Constitucional, estabelecia-se que, a partir do ano seguinte, o Fundo seria aumentado de 12% para 14%, cabendo 6% aos Estados, Distrito Federal e Territórios, e 6% aos Municípios, sendo destinados 2% para a composição do Fundo Especial. Entre 1977 e 1979, estes percentuais - à exceção do último - seriam elevados em 1% a cada ano, retornando-se, portanto, a partir deste último ano, ao volume de transferências previstas na Constituição de 1967, com a pequena diferença de destinação de 2% para o Fundo Especial, cabendo 9% aos Estados, Distrito Federal e Territórios, e 9% aos Municípios.³

b) a transferência para a União, a partir de 1978, do ônus representado pelo crédito-prêmio do ICM concedido às exportações de manufaturas, até então parcialmente (50%) a cargo dos Estados e, indiretamente, dos Municípios, já que os mesmos participam com 20% no produto deste imposto.⁴ Essa medida representaria um alívio para as áreas mais industrializadas do País responsáveis pela quase totalidade das exportações industriais que estavam sendo penalizadas, desde 1970, com esse ônus. Embora a isenção do ICM tenha continuado sob sua responsabilidade, esta medida estancaria em algum grau a sangria de recursos que as mesmas vinham sofrendo;

³Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975.

⁴Decreto-Lei nº 1586, de 6 de dezembro de 1977.

Em conjunto essas medidas se traduziriam em melhorias efetivas para a arrecadação tributária dessas esferas da federação. Como se observa no quadro 3, as transferências federais aos estados e municípios aumentam expressivamente a partir de 1976, mais que compensando o pior desempenho, entre 1975/78, da receita tributária própria dos estados em relação à União. Em virtude disso, como pode ser confirmado nos quadros 4 e 5, melhora-se a partilha do bolo tributário entre as esferas governamentais, com as esferas inferiores ampliando sua participação relativa no mesmo. Assim, se em 1975, a União se apropriava de 50,3% dos recursos tributários totais, cabendo 36% aos estados e 13,7% aos municípios, em 1978 essa distribuição estaria alterada: à União caberiam 47,3%, aos estados 36,7% e os municípios, beneficiados com o maior volume de transferências, teriam sua participação ampliada para 16%.

Apesar dessa melhoria na distribuição do bolo tributário, afigurava-se ela, entretanto, insuficiente para resolver as dificuldades financeiras com que as esferas estaduais e municipais continuavam a deblaterar. Os seguidos anos de déficits apresentados em seus orçamentos haviam-lhe imposto a necessidade de recorrerem constantemente à dívida pública, cuja carga, à essa altura, já comprometia parcela expressiva de suas receitas. Na verdade, uma solução mais satisfatória ao problema exigiria não somente um retorno ao que preconizava a reforma de 1966 mas também que a própria União se dispusesse a abrir mão de fatias dos recursos fortemente concentrados em sua esfera. E esta não constituía, seguramente, suas intenções. Tanto isso é verdade, que as pequenas concessões feitas representavam inexpressiva drenagem de recursos de seus cofres.

A indagação que se levanta à essa altura é se o comportamento adotado, ainda que timidamente, para minorar as dificuldades financeiras das esferas inferior-

QUADRO 3

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

1967-1979

ANO	Cr\$ milhões correntes					
	ESTADOS			MUNICÍPIOS		
	A Preços Correntes	A Preços de 82	N ^{os} Índices 1975 = 100	A Preços Correntes	A Preços de 82	N ^{os} Índices 1975 = 100
1967	611	103 536	30,0	371	62 867	47,3
1968	1 247	169 950	49,3	861	117 343	88,2
1969	1 435	162 471	47,1	676	76 537	57,5
1970	1 985	187 221	54,3	990	93 366	70,2
1971	2 616	205 016	59,5	1 215	95 219	71,6
1972	3 609	241 126	69,9	1 682	112 379	84,5
1973	5 631	327 411	95,0	2 173	126 348	95,0
1974	7 648	345 557	100,2	3 099	140 021	105,3
1975	9 758	344 781	100,0	3 764	132 994	100,0
1976	19 474	487 181	141,3	7 838	196 083	147,4
1977	27 597	483 968	140,4	11 711	205 376	154,4
1978	40 322	509 824	147,9	17 434	220 433	165,7

Fonte dos dados primários: Secretaria de Economia e Finanças. Revista de Finanças Públicas. Brasília, nºs 350, abr./mai./jun. de 1982; 354 de abr./mai./jun. de 1983; e 355 de jul./ago./set. de 1983.

QUADRO 4
REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA
1976-79

ANOS	PARTICIPAÇÃO (em %)		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1976	62,3	33,0	4,7
1977	60,9	34,0	5,1
1978	58,1	36,1	5,8

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças. Revista de Finanças Públicas. Brasília, nº 355, jul./ago./set. de 1983, pp. 37-43.

QUADRO 5
RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS
NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO
1976-79

ANOS	PARTICIPAÇÃO (em %)		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1976	51,4	34,3	14,3
1977	50,3	34,8	14,9
1978	47,3	36,7	16,0

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças. Revista de Finanças Públicas. Brasília, nº 355, jul./ago./set. de 1983, pp. 37-43.

res, seria observado no sentido de reduzir a regressividade do sistema, melhorando-se a distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade. A pergunta procede porque, afinal, o processo de abertura política encontrava-se em plena marcha, em que pesem seus recuos, e os planos governamentais preconizavam a adoção de medidas que contribuíssem para melhorar a estrutura da distribuição da renda.

Hã, entretanto, que se considerar, aqui, diferenças cruciais, entre a partilha do bolo tributário entre as esferas governamentais e a melhor distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade. Antes, porém, é preciso ter clareza de algumas questões.

Em primeiro lugar, a "abertura política" não implicava abertura econômica. O comando desta continuava, soberanamente, nas mãos dos representantes das classes dominantes que promoveram o golpe de 64, com a matéria de política econômica sendo estabelecida a partir de decretos-leis e com o Congresso marginalizado de sua formulação. Em decorrência, não houve uma reorientação dos objetivos perseguidos pela política econômica, continuando a priorizar-se a mesma filosofia até então seguida pelo sistema. A proposta de "abertura política" aparecia apenas como uma estratégia de longo prazo, como forma de longevizar o regime burocrático-autoritário que via, gradativamente, erodirem-se suas bases de sustentação. Neste contexto, é que se torna possível melhor situar as diferenças existentes entre a partilha do bolo tributário e a distribuição de seu ônus.

A "abertura" abre espaços para absorver certas pressões. Representantes de estados e municípios, premidos pelas dificuldades financeiras, facilmente se organizam, promovem encontros, produzem inúmeras cartas, geram reivindicações encaminhadas e expressas através do próprio Congresso. Questiona-se o sistema fiscal altamen

te centralizado e concentrador e reivindica-se uma melhor "partilha" do bolo tributário. Há, aqui, amplo espaço para negociação que ocorre sem maiores atropelos, mesmo com um Congresso submisso, porque não há nem enfrentamento com o regime nem o choque de forças sociais. Os problemas são, portanto, mais simples e seu equacionamento depende apenas do Poder Central se dispor a atenuar o centralismo econômico e injetar novo alento ao federalismo que se tornara uma ficção. O que se torna indispensável para que não se esboroem, de vez, as bases do regime, mesmo porque os administradores estaduais não passavam de seus delegados desde a instituição do AI-3. E o Poder Central termina por palmilhar essa direção, precavendo-se, entretanto, para não perder o controle político sobre os mesmos e para não renunciar às suas receitas.

Outra coisa muito diferente refere-se à distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade. Qualquer mudança na sua estrutura, por afetar de forma diferenciada as classes que compõem a sociedade e suas frações, exige que haja uma redefinição dos objetivos perseguidos pela mesma para o que é imprescindível uma mudança das alianças políticas e da correlação das forças sociais. Não há como negar que os aparelhos do Estado no período Geisel não somente continuaram dominados pelos mesmos representantes das classes detentoras do poder, não ocorrendo, portanto, modificações nos objetivos da política econômica, como também a correlação de forças, apesar da abertura não fora alterada em favor da classe trabalhadora. Isto só ocorreria, e de forma efêmera, a partir das greves abertas iniciadas na região do ABC em 1978, tendo sido, entretanto, o poder de barganha dos trabalhadores logo esvaziado pelos malabarismos governamentais e em seguida pelo aprofundamento da recessão.

Em virtude disso, a única mudança introduzida no sistema tributário que pode ser apontada com vistas a contribuir para diminuir sua regressividade refere-se à

redução, em 1979, das alíquotas do IPI sobre um expressivo número de produtos considerados essenciais,⁵ mas cuja arrecadação era inexpressiva do ponto de vista da receita tributária. Afora isso, não se observaria, pelo menos até este ano, praticamente nenhum avanço. A "abertura política" ainda não chegara ao ponto de voltar os olhos ou de abrir frestas para que os grandes arquétipos do milagre - as camadas assalariadas - pudessem respirar após trabalho tão árduo.

Já no que diz respeito à estrutura de gastos da União parece ter ocorrido, como mostra o quadro 6, uma sensível melhoria. As áreas sociais - Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, e Trabalho, Assistência e Previdência - passam a absorver uma maior parcela dos recursos orçamentários ainda que se mantenham elevados os gastos com a "Administração e Planejamento" e com o componente "Transportes".

Aqui se encerra o primeiro ato. A combinação da abertura política com a manutenção do crescimento da economia permite os primeiros passos para a descentralização de recursos entre as esferas governamentais, sem que, entretanto, o Poder Central perca as rédeas do controle. Em sua essência, o sistema fiscal, apesar de sua inércia, preserva a mesma estrutura e a mesma perversidade. O ato que se segue, com o agravamento da situação da economia em várias frentes, vai transformá-lo em um "pau pra toda obra" e as mazelas existentes não somente serão amplificadas como outras farão sua aparição.

⁵ Através do Decreto-Lei nº 1686, de 26.06.79, reduziram-se a zero as alíquotas incidentes sobre cerca de 4 mil produtos e elevaram-se, de 2 a 20% as incidentes sobre 130 produtos considerados menos essenciais.

QUADRO 6

DESPESA POR PROGRAMA DA UNIÃO

1975-79

PROGRAMAS	Cr\$ milhões correntes							
	1975		1976		1977		1978	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Legislativo	801	0,77	1 261	0,75	1 811	0,73	2 948	0,83
Judiciário	1 067	1,03	1 732	1,03	2 244	0,91	3 458	0,97
Adm. e Planejamento	22 096	21,27	30 321	18,03	42 228	17,06	62 276	17,49
Agr., Abast. e Org. Agrária	1 610	1,55	5 751	3,42	9 054	3,66	13 335	3,75
Comunicações	1 024	0,99	2 104	1,25	4 404	1,78	7 018	1,97
Defesa Nac. e Seg. Pública	14 352	13,82	21 686	12,89	26 955	10,89	37 069	10,41
Desenvolvimento Regional	13 397	12,90	23 934	14,23	30 662	12,39	42 726	12,00
Educação e Cultura	6 420	6,18	11 242	6,68	22 132	8,94	35 089	9,86
Energia e Rec. Minerais	5 481	5,28	8 401	4,99	9 495	3,84	14 582	4,10
Habituação e Urbanismo	433	0,42	1 599	0,95	2 710	1,10	3 530	0,99
Ind., Comércio e Serviços	4 304	4,15	2 957	1,76	4 489	1,81	7 422	2,08
Relações Exteriores	823	0,79	1 219	0,73	1 667	0,67	2 465	0,69
Saúde e Saneamento	2 617	2,52	3 727	2,22	7 013	2,83	11 397	3,20
Trab., Assist. e Previdência	11 744	11,31	22 115	13,15	34 612	13,99	48 956	13,75
Transporte	17 670	17,02	30 131	17,92	47 991	19,40	63 728	17,91
TOTAL	103 839	100,00	168 180	100,00	247 467	100,00	355 999	100,00

Fonte: ANUÁRIO ECONÔMICO FISCAL. Rio de Janeiro, Centro de Informações Econômico Fiscal, Brasília, 1975-1980.

3 O SEGUNDO ATO E A OPÇÃO RECESSIVA

O ano de 1979 assiste à ocorrência de vários eventos que serão decisivos na definição dos rumos traçados para a economia e para a sociedade em geral nos próximos anos. Não somente as contas externas continuavam se deteriorando, com o déficit em transações correntes aumentando de cerca de US\$ 7 bilhões em 1978 para US\$ 10,7 bilhões em 1979, como também a taxa de inflação saltaria de 40,8% para 77,2% no mesmo período para perplexidade das autoridades econômicas que ainda se iludiam, na sua miopacidade, com a agradável idéia de possuírem pleno controle sobre a oferta de moeda permitida pela existência do orçamento monetário e pelas operações de "opem market". Tanto isso era verdade que a crença generalizada de que através destes instrumentos a política monetária não somente teria adquirido maior flexibilidade como também se passara a ter, efetivamente, um perfeito controle sobre a liquidez da economia, levou a que os "velhos" mecanismos de controle da oferta de moeda - depósitos compulsórios e política de redescontos - perdessem importância durante algum tempo. Sua reativação para esta finalidade só ocorre a partir de meados da década, quando a taxa de inflação salta de 15,5% em 1973 para 34,5% em 1974, atingindo o patamar mínimo de 29,4% em 1975 e máximo de 46,3% em 1976, o que apenas confirmava o insucesso da "nova" e sedutora política monetária. Daí depreende-se que, mesmo a recorrência às velhas fórmulas resultariam inócuas para as mazelas recentes, porque se estas, embora na aparência assemelhassem-se à sua forma antiga, haviam mudado de natureza. Por isso, enquanto o produto declinava, apertavam-se os tradicionais freios monetários, mas, nem os meios de pagamento deixavam de expandir-se, nem a inflação dava mostras de desfalecimento, para desespero das autoridades monetárias que permaneciam aturdidas e perdidas no labirinto criado

pelas armadilhas do "velho" dinheiro, para usar um termo de Tavares.⁶ E, para agravar a situação, a taxa de inflação praticamente duplica entre 1978 e 1979, atingindo a espantosa casa de 77%. A quem atribuir a catástrofe se todas as armas monetaristas estavam sendo empunhadas com rigor inaudito?

Em primeiro lugar foi necessário reconhecer, a contragosto, que não se detinha, de fato, o controle sobre a oferta de moeda. Em segundo, encontrar justificativas para explicar o fenômeno. E elas começaram a surgir. Procurou-se, inicialmente, desvelar as interrelações estabelecidas e mantidas entre o Tesouro e o Banco Central, através de seus orçamentos - o fiscal e o monetário - através das quais reconhecia-se que um importante elo capaz de comprometer a boa condução da política monetária fora perdido. Elo que residia principalmente no intrincado orçamento monetário. Isto porque, segundo a argumentação oficial, apesar de o Orçamento do Tesouro não acusar déficit desde 1973 - o que impedia a explicação de uma inflação de origem fiscal - estariam transitando no orçamento monetário muitas contas fiscais, "verbi gratia", os subsídios diretos e indiretos e mesmo os encargos da dívida pública, que, se lançadas no orçamento fiscal, revelariam seu déficit e justificariam a acelerada expansão dos meios de pagamento observada nos últimos anos. Surge daí a proposta, posta em prática já a partir de 1979, com a exacerbação inflacionária, de que o Tesouro deveria assumir a responsabilidade de tais encargos, realizando transferências de recursos para as Autoridade Monetárias, com vistas a se recuperar o controle sobre a oferta de moeda e a inflação, o que somente seria possível com o estancamento do "déficit" público finalmente transparente. Para tan

⁶TAVARES, M. da C. *Ciclo e Crise: o desenvolvimento recente da economia brasileira*. Rio de Janeiro, 1978. TESE (Prof. Titular), UFRJ.

to, seria indispensável avançar em duas frentes: na redução dos gastos governamentais e dos subsídios, e na expansão da arrecadação tributária, já que o sistema fiscal se apresentava, além da falta de dinamismo dos últimos anos, incapacidade, também, para suprir o governo dos recursos de que o mesmo necessitava. Paralelamente à primeira alternativa, avançou-se pesadamente na segunda direção, já a partir deste ano e nos seguintes, aumentando de forma indiscriminada os impostos e fazendo do instrumento um "pau pra toda obra", o que aprofundaria suas distorções, além de recriar outras. O interessante é que, em sua voracidade por recursos, e tendo clareza de que a classe trabalhadora era, há tempos, uma fonte reconhecidamente esgotada de renda, o Estado partiria para a abertura de novas frentes, nem sempre sendo bem sucedido, como veremos, mas de uma ou de outra forma, penalizando um de seus filhos diletos na fase áurea do milagre: a classe média, justamente a que menor poder político possuía, entre as beneficiadas com o crescimento, para resistir à sua convocação para participar do ônus da crise. O que pode levar um observador desatento a acreditar que o governo decidira, finalmente, imprimir uma maior progressividade ao sistema com vistas a torná-lo mais justo socialmente.

Observa-se, portanto, principalmente a partir daí, a adoção de uma série de medidas que têm por objetivo reduzir o déficit do governo e eliminar, consoante a análise governamental, um dos focos inflacionários. As medidas desordenadas e imediatistas, e algumas vezes até mesmo inconstitucionais, terminariam por mutilar ainda mais o sistema tributário e representariam até mesmo um retrocesso do ponto de vista técnico em relação à proposta pensada e implantada em 1967. É interessante observar também que a partir daí não somente se acirra a disputa da "partilha" do bolo tributário entre as esferas governamentais, com o governo federal opondo resistência crescente em abrir mão de seus recursos, co-

mo também não ocorre a adoção de nenhuma medida que contribua para reduzir a regressividade do sistema. Mas as distorções ampliam-se não somente pelo lado do sistema tributário. As transferências crescentes de recursos que passam a ser feitas do orçamento do Tesouro para as Autoridades Monetárias para cobertura das responsabilidades atribuídas ao mesmo implicariam, em virtude de sua natureza como será visto, a esterilização também crescente dos recursos fiscais e a conseqüente retração dos gastos governamentais, incapacitando-o, ainda mais, a cumprir seu papel social. Ademais, a dívida pública interna, primeiramente acompanhando o movimento de expansão da dívida externa, e da execução da política monetária conhecerá tal crescimento que se tornará auto-reprodutiva, assumindo uma feição meramente estéril, sem qualquer vinculação com o financiamento dos gastos públicos, com encargos crescentes e com a sua rolagem tornando-se cada vez mais problemática dada a sua dimensão.

O aprofundamento da política de contenção da demanda agregada em 1979 que estava sendo adotada de forma mais branda desde 1976 sofreria, entretanto, uma interrupção em meados do ano, com a entrada, de Delfim Netto em substituição a Mário Henrique Simonsen no Ministério do Planejamento, à medida que tornavam-se evidentes que as metas - internas e externas - traçadas pelo último dificilmente seriam alcançadas e à medida que adquiria cada vez maior força a ameaça de um verdadeiro "tratamento de choque" para a economia. Delfim, otimista, esboça durante dezoito meses, sem sucesso, um "ensaio heterodoxo" para o crescimento da economia, até sucumbir face ao seu desempenho e às pressões externas para o ajuste da economia e se render promovendo, a partir de 1981, de forma voluntária, seu ajustamento recessivo. Será, a partir de sua gestão, com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais-SEST cuja tarefa consistiria, "inter alia", em fazer o cadastramento e elaborar o orçamento das empresas estatais, que a situa-

ção das finanças do setor público se tornaria mais transparente apontando, segundo seu diagnóstico, para a premente necessidade de sua restauração para o combate à inflação e para o crescimento econômico. O fracasso do ensaio de expansão da economia entre meados de 1979 e 1980, já com a execução de uma política tributária que aprofunda as distorções do sistema, e a adoção do ajuste recessivo da economia em 1981, reavivariam a idéia dos "gastos excessivos" do setor público, e o orçamento monetário e o das Empresas Estatais-SEST, seriam agora definitivamente colocados na berlinda, como os principais responsáveis pelos males de que padecia a economia. Para contribuir no equacionamento do problema dos "gastos em excesso" maiores esforços seriam exigidos do sistema fiscal, com o aumento de transferências para as Autoridades Monetárias e promover-se-iam cortes acentuados nos gastos tanto da Administração direta como da indireta. Neste movimento as distorções do sistema fiscal se amplificariam e a economia brasileira enveredaria numa forte depressão.

Tendo em conta o papel que a questão das contas orçamentárias assume na determinação das diretrizes da política econômica e fiscal especialmente a partir de 1979, convém discutir, criticamente, como a questão teria sido colocada pelas autoridades econômicas para justificarem a opção por uma política econômica recessiva, tida como necessária para o combate à inflação e para o ajuste das contas externas.

3.1 Os orçamentos federais: à busca de culpados pela inflação

Existem atualmente, no Brasil, três orçamentos através dos quais se administram as receitas e as despesas do governo, quer da administração direta, quer da administração indireta, incluindo-se no último conjunto as empresas estatais. Como as baterias das autori

dades econômicas foram acionadas na direção orçamentária, ao identificarem um déficit expressivo do setor público com a consolidação dos mesmos, justificando-se a política recessiva e o mutilamento do sistema fiscal, ca be aqui discutir cada um desses orçamentos.

3.1.1 O orçamento fiscal

Trata-se do orçamento de execução das contas do Tesouro Nacional, que compreende a receita tributária e outras receitas arrecadadas, os gastos fiscais realizados pela administração central e parte da administração descentralizada além de algumas transferências efetuadas para as empresas estatais. A partir de 1979, co mo será visto, este orçamento passaria a englobar, também, transferências de regularização de contas, tidas co mo de responsabilidade do Tesouro, junto às autoridades monetárias.

Se os recursos arrecadados pelo Governo re velam-se suficientes para a cobertura de seus dispêndios tem-se uma situação em que ele opera em condições de um orçamento equilibrado, adequando seus gastos ao montante de recursos de que dispõe. Se, entretanto, os gastos ex cederem os recursos arrecadados, configura-se uma situação de déficit e, para cobri-lo ele poderá lançar não das seguintes alternativas: a) expandir a tributação; b) financiá-lo através da emissão de títulos da dívida pública; e c) emitir moeda. A decisão relativa à alternativa mais recomendável depende de um conjunto de fatores de caráter não somente econômico, mas também político. Certo, porém, é que devendo o déficit ser coberto, a alternativa eleita poderá engendrar pressões in flacionárias sobre a economia, em graus diferenciados, em purrando as taxas de juros para patamares mais elevados, se a opção for pela emissão de títulos ou pressionando a demanda, caso inexista capacidade ociosa na economia, se optar-se pela emissão de moeda.

A análise do orçamento fiscal no Brasil re-
tratado no quadro 7 revela, entretanto, que a par-
tir de 1973, o mesmo tem se apresentado superavitário,
mesmo após o ano de 1979, quando tiveram início as trans-
ferências para as autoridades monetárias (orçamento mone-
tário). O próprio déficit acumulado do Tesouro Nacio-
nal junto às autoridades monetárias contraído nos anos
anteriores a 1973 teria sido plenamente coberto, como
mostra o quadro 8, transformando-se em superávit a
partir de 1981, em virtude do bom desempenho das recei-
tas fiscais.

Como entender, portanto, a argumentação
das autoridades econômicas de que o "deficit" público
constituía o principal fôco inflacionário, se o orça-
mento fiscal vinha apresentando seguidos superávits de
caixa? Segundo a explicação do Governo resulta ilusô-
rio pretender avaliar a situação financeira do Governo
Federal pela simples observância deste orçamento, uma vez
que deixara-se de incorporar no mesmo, muitas despesas de
responsabilidade do Tesouro, que estavam embutidas no Or-
çamento Monetário administrado pelo Banco Central. Ade-
mais, tornava-se mais que necessário avaliar, também,
o Orçamento das Empresas Estatais, gerido pela SEST, in-
dispensável para a obtenção de todas as informações que
permitiriam conclusões mais acertadas sobre o déficit
global do setor público existente. A consideração dos
três orçamentos federais e a identificação dos encargos
financeiros de responsabilidade da União desvelaria o dé-
ficit do setor público, considerado globalmente, e a in-
suficiência dos recursos fiscais, o que acabava por reba-
ter negativamente no Orçamento Monetário e inviabilizar
a execução da política monetária de combate à inflação,
dada a necessidade crescente de expansão da base monetá-
ria para financiar parcela das operações ativas que não
encontravam correspondência na existência de recursos
reais.

QUADRO 7
 EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOUREIRO NACIONAL
 1970-1983

Cr\$ bilhões correntes			
ANO	RECEITA	DESPESA	RESULTADO DE CAIXA
1971	27,0	27,7	- 0,7
1972	37,7	38,3	- 0,6
1973	52,9	52,6	0,3
1974	76,8	72,9	3,9
1975	95,4	95,4	0
1976	166,2	165,8	0,4
1977	242,9	241,8	1,1
1978	349,2	344,3	4,9
1979	509,8	507,8	2,0
1980	1 219,4	1 217,4	2,0
1981	2 262,0	2 258,9	3,1
1982	4 617,8	4 611,2	6,6
1983	11 335,5	11 301,2	34,3

Fontes: 1) BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório anual de 1980. Brasília, vol. 18, nº 2, fev. 81.

2) CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vol. 38, nº 10, out. 1984. (Conjuntura Estatística).

QUADRO 8
 DÉFICIT ACUMULADO DO TESOUREO NACIONAL JUNTO ÀS
 AUTORIDADES MONETÁRIAS
 1971 - 1983

(Cr\$ milhões correntes)

ANOS	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (Déficit acumulado) ¹
1971	-7 573
1972	-8 089
1973	-7 794
1974	-3 912
1975	-3 839
1976	-5 224
1977	-5 245
1978	-1 320
1979	-341
1980	-243
1981	+372
1982	+703
1983	+7 299

Fonte: BANCO DO BRASIL. Boletim Mensal. Brasília, vol. 20, nº 02, fevereiro de 1984.

Notas: 1 - não inclui recursos junto à CEF

2 - (-) déficit; (+) superávit

Acompanhemos passo a passo a argumentação oficial. A estimativa do déficit do governo federal passou, assim, a ser feita a partir da consolidação dos três orçamentos: o do Tesouro, o Monetário e o das Empresas Estatais. A magnitude do déficit encontrado, seja em relação à receita orçamentária, seja em relação ao PIB, serviria de justificativa para que tivesse início, a partir de 1979, um acelerado processo de redução dos subsídios fiscais e creditícios, de corte dos gastos do governo e das empresas estatais e de expansão descoordenada da carga tributária, efeitos que, em cadeia, indicavam que a economia estava sendo empurrada, irremediavelmente, para uma profunda recessão, com os instrumentos da política econômica sendo lançados num processo irreversível de desagregação. Este ajustamento voluntário da economia resultante de uma análise espúria da situação do governo federal e dos efeitos que a mesma engendraria na economia, consolidar-se-ia após os Acordos realizados com o Fundo Monetário Internacional - FMI, onde a contenção do déficit público, dados os seus resultados para a contração da demanda agregada, passaria a ocupar um lugar central nas negociações e nas metas firmadas com aquela instituição. Com isso, todos os instrumentos da política econômica, mas principalmente o fiscal, seriam acionados para dar contribuição na solução de problemas a ele estranhos, o que aumentaria, inevitavelmente seu processo de desagregação, visto sua incapacidade de atender a tantas solicitações e de ser modificado ao sabor dos casuísmos. Interessamo-nos, antes de aprofundarmos na discussão destas questões, analisar criticamente a argumentação oficial sobre o tão propalado déficit público e os malabarismos realizados para revelá-lo. Começemos analisando o orçamento monetário nas suas interrelações com o Tesouro.

3.1.2 Orçamento monetário

O orçamento monetário foi criado com a Reforma Bancária de 1964 com o objetivo de servir como um

instrumento que propiciasse às autoridades econômicas estabelecer um equilíbrio entre a oferta e a demanda de moeda, estabelecendo metas de expansão monetária adequada para os níveis programados de crescimento do PIB e exercendo um controle sobre a expansão do crédito público e privado, com vistas a impedir desequilíbrios dos meios de pagamento que resultassem em elevações do nível dos preços.⁷

A lei 4595/64 da Reforma Bancária, que deu origem à sua criação estabelece explicitamente que o Banco Central do Brasil - que seria seu administrador - deveria submeter, anualmente, sua aprovação ao Conselho Monetário Nacional, também criado à época, integrado por representantes do Governo e do setor privado.⁸ Nele estariam definidas "as metas quantitativas do crédito do sistema bancário aos setores públicos e privados, bem como o impacto dessas metas sobre o volume dos meios de pagamento".⁹

A reforma manteve, entretanto, o Banco do Brasil em seu papel híbrido de Banco Comercial e de Autoridade Monetária, destinando-lhe o cumprimento de determinadas atribuições do Banco Central e preservando o seu papel de agente do Governo Federal. Para registrar as operações entre o Banco Central e o Banco do Brasil seria criada uma "conta de movimento" que não aparece no

⁷ Para os pontos acima vide:
FERREIRA, E. F., *op. cit.*, pp. 349-355.

⁸ A composição do Conselho Monetário Nacional (CMN) modificou-se muito desde a sua criação. Atualmente, além de seu Presidente, o Ministro da Fazenda, integram-no mais quinze representantes da área governamental e dez do setor privado.

⁹ FERREIRA, E. F., *op. cit.*, p. 353.

Balanço consolidado das Autoridades Monetárias, e que permite que as emissões de moeda ocorram de forma automática sempre que surgem desequilíbrios de caixa do Banco do Brasil. A montagem dessa estrutura de um Banco Central misto traria sérias dificuldades para a execução da política monetária, como mais tarde será reconhecido. Este representa, entretanto, outro assunto, e para o que nos interessa importa reter o forte elo que se estabeleceu entre o Tesouro e o Banco do Brasil e entre este o Banco Central.

Modificações posteriores seriam introduzidas, por outro lado, na gestão da dívida pública. Pela Lei Complementar nº 12 de 8.11.71, ficava o Conselho Monetário Nacional autorizado a dispensar a consignação de dotações orçamentárias para o atendimento de despesas com juros, descontos e comissões sobre as colocações e resgates de títulos da dívida pública, estabelecendo-se a sua inclusão no giro da dívida, ficando a mesma sob a responsabilidade do Banco Central.

A argumentação das autoridades governamentais sobre a existência do "déficit público" fundamentava-se: a) no fato de que vários dispêndios de responsabilidade do Tesouro estavam sendo bancados, sem ressarcimentos, dada a forma de articulação Tesouro/Banco do Brasil/Banco Central, pelas autoridades monetárias; e b) os encargos da dívida, também de sua responsabilidade, que, ao serem incluídos no seu giro, subestimava a real situação a real situação das finanças públicas.

Com base nessa argumentação, a evidência anteriormente apontada de o Tesouro ter se tornado supridor líquido de recursos das autoridades monetárias passaria a ser negada pelas autoridades econômicas sob a alegação de que a questão orçamentária tal como estava estruturada, obnubilava a situação financeira do governo e comprometia uma análise mais realista de suas contas fiscais. Tornava-se necessário, diante disso, para pôr

fim à cortina de fumaça que obscurecia a análise das finanças públicas no País, caminhar-se no sentido de promover a unicidade dos orçamentos, transferindo para o Tesouro os encargos de sua responsabilidade, com o que, esperava-se, resgatar-se-ia a realidade fiscal do País, indispensável para ter-se clareza de que o sistema não somente envelhecera muito rapidamente mas que se transformara em um verdadeiro nã górdio para a execução da política econômica de combate à inflação, visto que, demonstrada a existência de déficits e não de superávits, era forte a sua pressão sobre a base monetária, o que exigiria a formulação de uma política, seja com o propósito de reduzir os subsídios creditícios e os incentivos fiscais e/ou expandir a carga tributária para suavizar os atropelos enfrentados pelos gestores da política econômica. Com essa perspectiva, preparava-se o cenário para a entrada da recessão que já vinha sendo preconizada por várias vozes vinculadas ao sistema, inclusive a do ex-Ministro Simonsen, como a única saída que se apresentava para a economia.

Foi, portanto, com o objetivo de corrigir estes "desvios" e de se caminhar no sentido de tornar mais realista o Orçamento Fiscal, que seria demarrado em 1978, um processo onde se procurou criar instrumentos que permitissem regularizar as operações entre o Tesouro e as Autoridades Monetárias, fazendo com que o primeiro passasse a assumir os encargos considerados de sua responsabilidade.

Assim, pelo Decreto-lei nº 1638, de 06/10/78, determinou-se, com a constituição do Fundo de Reserva Monetária, que as receitas do Imposto de Exportação e do IOF, além de 75% das Operações de câmbio, seriam destinadas para cobrir as operações mantidas entre o Tesouro e as Autoridades Monetárias, e, à medida do possível, os subsídios diretos embutidos no Orçamento Monetário, os encargos da dívida pública interna, os custos referentes às operações externas garantidas pelo Tesouro, deven

do ainda serem canalizados para atender os objetivos da política de equilíbrio do Balanço de Pagamentos.

O II PND estabeleceria, por seu turno, novas diretrizes com vistas a se avançar ainda mais na direção da unicidade orçamentária¹⁰, que deveria ser atingida em duas etapas: a primeira, referente a 1980, determinava a inclusão no Orçamento da União dos subsídios diretos, pagamentos da dívida externa garantida pelo Tesouro e encargos da dívida pública interna, sendo que do lado da receita deveria ser incluída a cota de contribuição sobre as exportações e parte dos resultados das operações cambiais; a segunda etapa, prevista para ter início em 1981, determinava a inclusão no mesmo, de todas as despesas referentes aos encargos da dívida pública e das despesas referentes ao abastecimento e ao crédito. No tocante à receita, além dos itens já incluídos na primeira etapa, seria acrescentado o resultado líquido operacional do Banco Central, que permaneceria exclusivamente com autoridade monetária.¹¹

Os orçamentos da União para os exercícios de 1980 e 1981 foram elaborados de acordo com as diretrizes estabelecidas, montando-se um sistema de transferências de recursos para o Orçamento Monetário. Nos anos seguintes, essa tendência seria intensificada, especialmente a partir dos acordos negociados com o FMI, nos quais a necessidade de redução do déficit público assumiu uma posição nuclear com o que aumentou-se a necessidade de drenar recursos do Orçamento Fiscal para o Monetário.

¹⁰ SILVA, Maria da Conceição. "Consolidação das Contas do Tesouro Nacional: uma metodologia". In: ANPEC, IX Encontro Nacional de Economia. Olinda, 8 a 11 dez. de 1981.

¹¹ SILVA, M. da Conceição, *op. cit.*

Este procedimento revela, a nosso ver, uma completa inversão, do ponto de vista técnico, da teoria das finanças públicas. Segundo esta, a ocorrência de déficit público deve ser coberto através da expansão dos tributos, da dívida pública ou da emissão da moeda. Ao se adotar o procedimento de ampliação da arrecadação tributária para amortecer as pressões exercidas sobre a base monetária com despesas que em boa medida não possuem, como será visto, conteúdo fiscal, caminha-se no sentido de utilizar, de forma puramente estéril, os recursos reais arrecadados da comunidade via tributos. Uma passa da d'olhos no quadro 9 permite avaliar a evolução destas transferências de um para outro orçamento e a sua expressividade em termos da receita do Tesouro.

Em que pese esta transferência significativa de recursos do Orçamento Fiscal para o Monetário, seu volume continua sendo considerado insuficiente para cobrir as operações realizadas pelas Autoridades Monetárias à conta do Tesouro, com o que expande-se, argumenta-se, a base monetária e a dívida pública, comprometendo a execução da política monetária de combate à inflação. A exigência é, diante disso, que as transferências do Orçamento Fiscal sejam elevadas, caso contrário, frustrar-se-ão as tentativas de redução do déficit público e da inflação, e, com isso, as metas firmadas com o FMI.

A indagação que aqui se deve fazer é se os encargos que têm sido atribuídos à responsabilidade do Tesouro assumem, de fato, feições fiscais, porque, somente neste caso, estaria justificada esta drenagem crescente de recursos do mesmo, incapacitando o governo de desempenhar suas funções sociais básicas. Em 1983, por exemplo, em virtude das transferências realizadas para o orçamento Monetário, a despesa efetiva do Tesouro sofreria uma queda, em termos reais de 9,5% em relação a

QUADRO 9

TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO FISCAL PARA O MONETÁRIO
E RECEITA DO TESOUREIRO NACIONAL
1980 - 1983

(Cr\$ bilhões correntes)

ANOS	TRANSFERÊNCIA EFETIVA (1)	RECEITA DO TESOURO (2)	(1/2) %
1980	313,0	1 219,4	25,7
1981	225,4	2 261,9	9,9
1982	579,9	4 617,8	12,6
1983	2 554,3	11 335,5	22,5

Fontes: 1) para o ano de 1980: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1981. Brasília, vol. 18, nº 02, fev. 1982.

2) para 1981-1983: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vol. 38, nº 02, fev. 1984.

1982.¹²

Cabe, diante disso, discutir, sem a pretensão de magnificar o suposto "déficit", a natureza de alguns dispêndios que passaram a ser atribuídos à responsabilidade do Tesouro e que têm servido como pretexto para a forte contenção das despesas do governo e para a expansão exacerbada da tributação num movimento que aprofunda a desagregação do sistema fiscal e que explicam, segundo a argumentação oficial a expansão da dívida e as fortes pressões sobre a base monetária.

3.1.2.1 Os subsídios diretos

Referem-se os mesmos à comercialização do trigo, do açúcar e do álcool, do petróleo; à política de preços mínimos e de estoques reguladores implementada pelo governo. Embora tenha se colocado como desiderato sua redução gradual até atingir-se sua completa extinção, eles ainda representam, inegavelmente, grandes encargos, como se pode ver no quadro 10.

Dada a sua natureza e o fim a que se destinam, especialmente os subsídios relativos aos alimentos, não parece haver dúvidas quanto à responsabilidade do Tesouro em assumir os seus encargos. Mesmo aqui, entretanto, como lembra Dain "... as contas relativas a estes itens por serem desembolsos com estoques superestimam o gasto efetivo com subsídios, os quais são se concretizam na venda do produto".¹³

¹² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1983. Brasília, vo. 20, 1984.

¹³ DAIN, Sulamis. "Como não fazer política fiscal". In: Revista de Economia Política. São Paulo, Brasi-liense, vol. 3, nº 4, out-dez. de 1983 p. 131.

QUADRO 10
 DESEMBOLSOS DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS
 PARA COBERTURA DE ENCARGOS DO TESOUREIRO
 1981 - 1983

DISPÊNDIOS	ANOS	(Cr\$ Bilhões correntes)		
		1981	1982	1983
Comercialização do trigo		92,5	221,9	832,2
Açúcar e Alcool		20,2	160,8	200,3
Conta-Petróleo (Aviso MF-87)		-48,4	71,0	316,7*
Preços Mínimos		57,1	180,5	-139,1
Estoques reguladores		49,6	64,8	-52,7
TOTAL		171,0	699,0	1 157,4
(%) Receita do Tesouro		7,6	15,1	10,2

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1983. Brasília, vol. 20, 1984.

* Conta congelada a partir de junho de 1983.

Se isso é válido para os subsídios aos alimentos, o mesmo não se pode dizer em relação à conta-petróleo uma vez que, apesar da argumentação oficial, fica difícil demonstrar, com vigor, a existência de subsídios para os derivados deste produto. Isto porque encontram-se embutidos nos preços de alguns derivados, sob a forma de um "imposto disfarçado" cobrado dos contribuintes, inúmeras alíneas que são agregadas, além do custo da distribuição e da revenda ao custo ex-refinaria e que correspondem, às vezes, a 40-50% do preço final do produto. Estes recursos acabam sendo diretamente transferidos para alguns programas e órgãos governamentais (Plano Aeroviário Nacional, Programa de Mobilização Energética, Petrobrás, Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRÁS, NUCLEBRÁS, etc.) o que exige que o Tesouro assuma o diferencial de câmbio existente para as importações de petróleo, sob a forma de subsídios. Para maior clareza, deve-se colocar que a existência da "conta-petróleo" vincula-se ao estabelecimento, pelo governo, de uma taxa de câmbio inferior à de mercado (oficial) para as compras externas do produto em tela com o objetivo de atenuar o impacto engendrado pelas elevações da taxa cambial - especialmente nos casos da realização de maxidesvalorizações - sobre o nível de preços. A diferença entre as duas taxas de câmbio passou a ser assumida pelo Tesouro sob a forma de subsídios, que deveria ressarcir as autoridades monetárias pelos desembolsos realizados para essa finalidade. A dúvida que permanece diz respeito, em virtude da existência do "imposto disfarçado" cobrado em alguns derivados de petróleo, à existência ou não de subsídios, que passaram a ser incluídos como parcela do déficit público, para este produto.

Para se ter uma idéia melhor da importância do que se denominou de "imposto implícito", porque à margem do Código Tributário Nacional, é interessante observar o quadro II compilado de um artigo do Professor

Homem de Melho.¹⁴ Ele mostra a composição do preço da gasolina em três momentos distintos: outubro de 1980, quando o seu preço era Cr\$ 45,00; setembro de 1981, com o seu preço à Cr\$75,00; e abril de 1982, custando Cr\$ 104,00. Seus componentes estão distribuídos em três subgrupos: o primeiro refere-se ao custo de colocação da gasolina junto ao consumidor, e inclui a matéria-prima, mais as despesas de refino, distribuição e revenda. É interessante notar que essa parcela não ultrapassou, em nenhum dos três exemplos, a barreira dos 40%; o segundo refere-se ao que se denomina de "impostos tradicionais", previstos na legislação ordinária. Como se percebe, seu peso também não é o mais importante, já que somente para o último caso eles teriam se aproximado dos 10% na composição do preço da gasolina; o terceiro grupo, que engloba os vários tipos de impostos sem legislação, é que seria o mais relevante, superando em todos os exemplos, a casa dos 50%.¹⁵ As várias "alíneas" agregadas ao preço ex-refinaria, cujos recursos são canalizados, em boa medida, para o financiamento de programas no campo energético, e para algumas instituições governamentais, seriam responsáveis, no último ano, por 32% do preço da gasolina.

3.1.2.2 O Aviso GB-588 e MF-30

Outra conta cujos desembolsos têm sido repassados ao Tesouro refere-se às operações realizadas sob

¹⁴MELO, F. H. de. "Imposto sem legislação". Folha de São Paulo, São Paulo, 16 de maio 1982.

¹⁵Segundo Homem de Melo, esses percentuais "... sobrestimam a magnitude da taxaçoã a que vem sendo o consumidor brasileiro, pois eles incluem uma certa margem para certas despesas de distribuição realizadas pelo CNP - Conselho Nacional de Petróleo, para a equalização de preços em todo o País, para cobrir eventuais subsídios em outros derivados, diferenças cambiais e outras.
MELO, F. H. de, op. cit.

QUADRO II
 COMPOSIÇÃO DO PREÇO DA GASOLINA
 1980 - 1982
 (Cr\$/litro)

COMPONENTE	10/1980		09/1981		04/1982	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Petróleo e Refino	11,91	26,5	23,70	31,5	31,25	30,1
Distribuidores	0,73	1,6	2,02	2,7	2,46	2,3
Revendedores	2,25	5,0	4,30	5,7	7,87	7,6
Subtotal 1	14,89	33,1	30,02	40,0	41,58	40,0
Imposto Único	2,56	5,7	3,86	5,2	7,60	7,3
Quota Previdência	0,70	1,5	1,06	1,4	2,09	2,0
PIS-PASEP	0,26	0,6	0,45	0,6	0,56	0,5
Subtotal 2	3,52	7,8	5,37	7,2	10,25	9,8
Equilíbrio Preços	12,43	27,6	26,30	35,1	20,02	19,3
Alíneas	14,16	31,5	13,31	17,7	32,15	30,9
Subtotal 3	26,59	59,1	39,61	52,8	52,17	50,2
TOTAL	45,00	100,0	75,00	100,0	104,00	100,0

Fonte: MELO, F. H. de. "Imposto sem legislação". Folha de São Paulo, São Paulo, 16 de maio de 1982.

o manto do Aviso GB-588 que têm pressionado, principalmente em 1983, fortemente a base monetária. Referem-se essas operações aos encargos resultantes de empréstimos externos que o Tesouro, por ser o avalista dos agentes e dos órgãos contratantes, deve cobrir desde que os mesmos, por alguma razão, não se encontrem em condições de honrá-los. Entre estes figuram com maior peso as empresas estatais.

Embora estes gastos representem uma cobertura temporária e não desembolsos a fundo perdido, é indiscutível que o Tesouro, ao bancar as empresas e órgãos que não conseguem honrar seus compromissos, postergando e deslocando para o futuro seus recursos, incapacita-se crescentemente a cumprir seu papel social no presente. E não existe nenhuma fundamentação para justificar a destinação de recursos fiscais para socorrer empresas inadimplentes ainda que públicas, salvo aquelas cuja importância social recomende a destinação de subsídios. O mais grave em tudo isso é que, dada a amplitude da crise cambial em que o País se encontra mergulhado, seguramente os desembolsos decorrentes do Aviso GB-588 tenderão a aumentar, contraindo os recursos destinados às áreas sociais e postergando para um futuro incerto o atendimento das demandas existentes. Em 1983, por exemplo, o Tesouro transferiu para as autoridades monetárias para a cobertura desses encargos, Cr\$1.622,1 bilhões, correspondentes a 63,7% das transferências totais realizadas e a 14,3% do total de suas receitas.¹⁶

3.1.2.3 Os benefícios pecuniários

O que dizer, por outro lado, a respeito dos benefícios concedidos aos tomadores de financiamentos e

¹⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1983. Brasília, vol. 20, 1984.

empréstimos externos que têm, também, sido bancados pelo Tesouro? A decisão de concessão de benefícios para os contratantes de empréstimos externos foi tomada num momento em que estava em plena marcha a política de acumular reservas cambiais. Assim, conforme estipula o Decreto-Lei nº 1411, de 31.7.75 passou-se a devolver aos mesmos o imposto de renda recolhido nas remessas de juros, comissões e outras despesas para o exterior na proporção de 50%. Com a edição do pacote de dezembro de 1979 que buscava, "inter alia", equilibrar as contas externas, este percentual seria elevado para 95%, conforme Decreto-Lei nº 1725, de 7.12.79. Este percentual elevado vigoraria até maio de 1980,, quando foi reduzido para 40% através da Resolução nº 613, de 8.05.80. Os recursos que o Tesouro tem desembolsado são altamente expressivos. Em 1980, os benefícios corresponderam a Cr\$ 18,9 bilhões; em 1981 a Cr\$ 25,9 bilhões e em 1982 a Cr\$ 60 bilhões.¹⁷ Em relação à receita do Tesouro isto corresponderia a 1,6%, 1,1% e 1,3%, respectivamente. A questão que se coloca é a seguinte: o que justifica os recursos fiscais serem dilapidados com a concessão de benefícios para a execução de uma política de endividamento externo cuja feição em grande medida especulativa é sabidamente reconhecida?

3.1.2.4 Os subsídios indiretos

Vejamos, agora, o caso dos subsídios creditícios, cujos supostos encargos passaram a ser atribuídos à responsabilidade da União e que, até à adoção da polêmica metodologia do FMI sobre a mensuração do déficit do setor público, que os excluía, foram computados como tal.

¹⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório Anual de 1980*. Brasília, vol. 17, nº 2, fev. 1981; *Relatório Anual de 1981*, vol. 18, nº 2, fev. 1982; e *Relatório Anual de 1982*, vol. 19, nº 2, fev. 1983.

Referem-se os subsídios aos empréstimos concedidos pelas autoridades monetárias a determinados setores considerados prioritários pela política econômica - exportações e agropecuária, por exemplo - à taxa de juros expressivamente inferiores às praticadas no mercado. O volume destes empréstimos ao ultrapassar os recursos não monetários disponíveis das Autoridades Monetárias tende a pressionar a expansão da base monetária e, com isso, acelerar o processo inflacionário.

A análise dos fatores de expansão da base monetária, especialmente a partir de 1975, põe em evidência os empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil, à taxas de juros subsidiadas, como seu principal componente. Neste ano eles foram responsáveis, por exemplo, por cerca de 54,8% do total da expansão da base monetária, participação que se manteria praticamente a mesma até o ano de 1979. A partir daí, essa participação começa a declinar, muito provavelmente como resultado da reorientação da política de subsídios que, crucificada como um dos principais elementos propagadores da inflação, começou a ser desacelerada.

Quanto a essa questão há de se colocar o seguinte: parece não haver dúvida sobre a existência de um déficit quando o volume de empréstimos supera os recursos disponíveis. Quando isso ocorre, exige-se uma expansão da base monetária, e tal expansão deve ser computada como déficit, embora, neste caso, não se configure ele, também, como de natureza fiscal. Mas a estimativa dos subsídios implícitos que pretendem tornar responsável do Tesouro, transforma a questão num verdadeiro "imbroglío".

As estimativas realizadas para mensurar os subsídios ancoram-se, comumente, em métodos que tendem a superestimá-los, o que obviamente ampliava improcendentemente, o déficit global do chamado setor público. Geral

QUADRO 12

FATORES DE EXPANSÃO DA BASE MONETÁRIA

BRASIL
1975-80.

(Continua)

CONTAS	1975		1976		1977	
	Absoluto (Cr\$ milhões)	Relativo (%)	Absoluto (Cr\$ milhões)	Relativo (%)	Absoluto Cr\$ milhões	Relativo (%)
Crédito a Instituições Financeiras	26 623	27,32	38 597	20,31	53 835	26,30
Crédito ao Setor não Financeiro com Recursos de Fundos e Programas Administrados pelo BCB .	2 620	2,69	2 780	1,46	2 927	1,43
Empréstimos do Banco do Brasil	53 476	54,88	85 126	44,80	110 369	53,92
Adiantamentos do Banco Central a Fundos e Pro- gramas	6 498	6,67	17 015	8,96	-	-
Operações Cambiais	-	-	37 797	19,89	18 511	9,04
Títulos e Valores Mobiliários (exclusive ORTN e LTN)	5 039	5,17	697	0,37	4 244	2,07
Imobilizado	1 100	1,13	1 653	0,87	10 153	4,96
Governo Federal - Adiantamentos para Operações Especiais	-	-	-	-	-	-
Outras Contas	1 034	1,06	-	-	-	-
Operações com o Tesouro Nacional Vinculadas a Execução Orçamentária	14	0,01	2 484	1,31	3 466	1,31
Depósitos Diversos	-	-	3 849	2,03	1 199	0,59
Recursos de Fundos e Programas Administrados pelo ECB	1 044	1,07	-	-	-	-
Recursos Próprios	-	-	-	-	-	-
TOTAL	97 448	100,00	189 998	100,00	204 704	100,00

CONTAS	(Conclusão)					
	1978		1979		1980	
	Absoluto (Cr\$ milhões)	Relativo (%)	Absoluto (Cr\$ milhões)	Relativo (%)	Absoluto (Cr\$ milhões)	Relativo (%)
Crédito a Instituições Financeiras	16 455	4,91	33 512	5,73	93 250	8,79
Crédito ao Setor não Financeiro com Recursos de Fundos e Programas Administrados pelo BCB .	-	-	2 615	0,45	2 557	0,24
Empréstimos do Banco do Brasil	119 450	35,65	291 451	49,86	496 346	46,77
Adiantamentos do Banco Central a Fundos e Pro- gramas	17.565	5,24	19 261	3,29	83 030	7,82
Operações Cambiais	106 713	31,85	50 103	8,57	-	-
Títulos e Valores Mobiliários (exclusive ORTN e LTN)	10 241	3,06	9 784	1,67	15 856	1,49
Imobilizado	7 512	2,24	16 408	2,81	26 456	2,49
Governo Federal - Adiantamentos para Operações Especiais	-	-	3 833	0,66	132 351	12,47
Outras Contas	7 454	2,22	35 407	6,06	-	-
Operações com o Tesouro Nacional Vinculadas a Execução Orçamentária	13 172	3,94	74 990	12,83	284	0,08
Depósitos Diversos	-	-	2 644	0,45	71 799	6,76
Recursos de Fundos e Programas Administrados pelo BCB	24 160	7,21	28 900	4,94	3 061	0,29
Recursos Próprios	12 328	3,68	4 684	0,80	139 202	13,10
TOTAL	335 050	100,00	584 592	100,00	1 061 192	100,00

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL; boletim mensal, Brasília, v. 17, n. 12, dez. 1981.

mente considera-se, para sua mensuração, o diferencial entre as taxas de juros cobradas pelas Autoridades Monetárias e a taxa de juros média praticada no mercado. A diferença obtida entre as duas taxas é multiplicada pelo volume de empréstimos concedidos, obtendo-se, como resultado, o volume de subsídios que o governo estaria destinando para estimular determinadas atividades. Ora, não é difícil perceber o quanto é falacioso tal procedimento. Em primeiro lugar, porque não ocorre nenhum desembolso efetivo destes recursos por parte do governo e, em segundo, porque não possuem eles custos para serem comparados às taxas de juros de mercado. Sempre que os recursos do Banco do Brasil revelam-se insuficientes para a realização de suas operações de crédito, recorre ele ao Banco Central, que emite, a custo zero, os recursos solicitados, registrando as operações na "conta de movimento" mantida entre as duas instituições. O confronto do crédito subsidiado com as taxas de juros praticadas no mercado não passa, portanto, de um jogo meramente contábil, que amplia incorretamente o déficit estimado. O quadro 13 extraído de uma palestra proferida pelo ex-presidente do Banco Central do Brasil, Carlos Geraldo Langoni na Escola Superior de Guerra, em 04.08.81, permite que se visualize a dimensão alcançada por estes incentivos implícitos ao crédito. Depois de apresentarem níveis inexpressivos em 1973 eles tendem a crescer a partir de 1974 de forma acelerada, atingindo cerca de 50% da receita tributária em 1980. As estimativas para 1981 mostram seu declínio aí já como resultado da reorientação da política de subsídios creditícios executada pelo Governo, como forma de reduzir o seu "déficit" global.

Mas o fato incontestado é que não existe dispêndio efetivo com os subsídios implícitos ao crédito, não existindo, portanto, nenhuma justificativa técnica para fazer com que os mesmos figurem no Orçamento da União como pretendem as autoridades econômicas ou que o Tesouro repasse recursos para cobri-los. A destinação de

QUADRO 13
 SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS AO CRÉDITO, RECEITA TRIBUTÁRIA
 E PRODUTO INTERNO-BRUTO-PIB
 1973 - 1981

(Cr\$ bilhões correntes)

ANOS	SUBSÍDIOS (1)	RECEITA TRIBUTÁRIA (2)	PIB (3)	(1/2)	(1/3)
1973	0,8	46,9	483,3	1,7	0,2
1974	4,3	69,5	708,0	6,2	0,6
1975	11,0	88,7	1 009,7	12,4	1,1
1976	24,0	149,1	1 625,1	16,1	1,5
1977	44,3	211,0	2 486,8	20,1	1,8
1978	49,4	309,6	3 763,9	16,0	1,3
1979	156,8	445,1	6 311,8	35,2	2,5
1980	479,9	957,8	13 163,9	50,1	3,6
1981	700,4*	1 915,6*	25 631,8	36,6	2,7

Fontes: 1) LANGONI, C. G. "Bases institucionais da economia brasileira". Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, Secretaria de Economia e Finanças, ano XLI, nº 347, jul./set. 1981.

2) IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1983. Rio de Janeiro, IBGE, vol. 44, 1984.

* estimativa

recursos para esta finalidade representa, ao lado das demais, uma esterilização de recursos reais que deveriam estar sendo canalizados para outras finalidades.

3.1.2.5 A dívida pública e seus encargos

No Brasil, a política da dívida pública tem no ano de 1964 seu nítido divisor de águas. Até esta data, a dívida pública fundada federal apresenta uma evolução e um comportamento bastante tímidos, estando direcionada principalmente para suprir as necessidades de caixa do Tesouro. Todavia, lastreada em Apólices e Obrigações Federais, de baixa rentabilidade e liquidez, dado o processo inflacionário, a vigência da Lei da Usura e os elevados déficits orçamentários do governo, a mesma era preterida por outros ativos mais seguros e rentáveis, como o ouro, as moedas estrangeiras, o mercado imobiliário etc. Com isso, a dívida apresenta a partir de 1946 uma redução no seu ritmo de crescimento, estagnando-se entre 1951 e 1963 e praticamente mantendo-se congelada entre 1957 e 1963.¹⁸

Esse comportamento não significa que o governo não estivesse ultimando esforços para captar recursos através deste instrumento para cobrir seus gastos ampliados e fazer frente aos seus crônicos desequilíbrios orçamentários. Ao contrário. Só que os mesmos se frustravam face às limitações institucionais, à ascensão inflacionária e, conseqüentemente, à maior atratividade de outros ativos. Diante disso, não lhe restava outra alternativa - dada inclusive a impossibilidade política de realizar uma reforma tributária de profundidade - senão a de financiar seus déficits com a emissão de moeda, o que fora característico do período do Plano de Metas. Inexistia, no quadro descrito, credibilidade para a obtenção de recursos por parte do governo, via instrumento da dívida, junto ao público.

¹⁸ FERREIRA, E. F., *op. cit.*, pp. 291-4.

1964 representa, assim, com o lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN no mercado, o ano em que se modifica no Brasil, a filosofia da dívida pública interna, com o governo procurando não somente recuperar o crédito público, para viabilizar sua política de combate à inflação e cobrir seus déficits de forma não inflacionária, mas também no sentido de criar condições para a utilização da dívida pública como um importante instrumento de política monetária e de estabilização. A emissão de ORTNs pelas Autoridades Monetárias foi autorizada pela Lei 4357, de 16 de junho de 1964, com o objetivo de fornecer ao governo, um instrumento que contribuisse para que o mesmo cobrisse seus déficits orçamentários, identificados à época do PAEG como uma das principais causas da inflação que se pretendia erradicar do cenário econômico. Seu lançamento teria o efeito, portanto, de ao retirar recursos da economia conter a demanda agregada e permitir a recuperação do crédito público.

Simultaneamente à criação das ORTNs foi montado um esquema de generosos benefícios fiscais para que as mesmas obtivessem êxito junto ao público e estabelecida certa compulsoriedade para sua aquisição nos casos em que isso foi possível. O sucesso obtido pelas ORTNs pode ser confirmado quando se analisa a evolução da dívida pública em relação ao PIB a partir do ano de sua criação. Em 1964 essa relação era apenas de 0,2%, saltando para 1,2% em 1965, 2,6% em 1966, 3,5% em 1967 e 1968, 4,4% em 1969 e 5,8% em 1970.¹⁹ Essa expansão permitiria que o déficit público federal fosse totalmente financiado de forma não inflacionária já a partir de 1969 sem ter-seque recorrer à emissão de moeda.

Pois bem. Se o aumento da dívida durante um determinado período foi voltado para financiar o Tesouro, a partir de 1973, quando o mesmo começa a apre

¹⁹ FERREIRA, E. F., *op. cit.*, p. 300.

sentou séguidos superávits de caixa e a se tornar supridor líquido de recursos das autoridades monetárias, não se justificaria a sua forte expansão especialmente a partir de meados da década de 70, como se observa no quadro 14. Para bem entender a razão de sua elevação torna-se necessário discutir outro papel por ela desempenhado - o de instrumento de política monetária - que não o financiamento do Tesouro e as mudanças ocorridas em sua administração.

A partir de 1968 teve início no Brasil, em caráter experimental, as operações de "open market" através do qual pretendia-se regular a liquidez da economia e exercer um controle mais eficiente sobre a oferta de moeda. As ORTNs com prazo decorrido foram os títulos utilizados para esta finalidade, mas muito cedo, dadas as dificuldades de seu cálculo econômico, elas se mostraram inadequadas para tanto. Assim, em 1970 seriam lançadas no mercado para desempenhar o papel de instrumento da política monetária, as Letras do Tesouro Nacional - LTN, com características - liquidez, prazo e segurança - que as tornavam mais condizentes para este propósito. Obtendo pouco sucesso em 1970 e 1971 - período de adaptação do mercado - as LTNs passariam, já em 1972, a constituírem o mais importante instrumento da política monetária e a assumir uma participação crescente no total da dívida conforme nos mostra o quadro 15. A dívida pública interna passava, portanto, a estar basicamente lastreada em dois títulos: as ORTNs, de longo prazo, e as LTNs, de curto prazo, criada com o objetivo de ser utilizada como instrumento da política monetária. Sua expansão, especialmente a partir de 1973, quando o Tesouro começa a apresentar sucessivos superávits de caixa, deve-se mais à execução da política monetária e menos a objetivos fiscais.

Mas há mais um complicador. A Lei Complementar nº 12, de 8.11.1971, transferiria para o Banco Cen-

QUADRO 14

DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA INTERNA
FEDERAL, PIB E RECEITA DO TESOUREIRO

BRASIL: 1971 - 1983

ANOS	TÍTULO			TOTAL (1)	PIB (2)	RECEITA DO TESOURO (3)	(1/2) %	(1/3) %
	TÍTULO		OTN					
	ORTN	LTN						
1971	11,6	3,9	-	15,5	261,1	27,0	5,9	57,4
1972	16,0	10,2	-	26,2	345,0	37,7	7,6	69,5
1973	20,9	17,4	-	38,3	483,3	52,9	7,9	72,4
1974	33,0	14,8	0	47,8	708,0	76,8	6,8	62,2
1975	60,1	37,4	0	97,5	1 009,7	95,4	9,7	102,2
1976	84,4	69,4	0,1	153,9	1 625,1	166,2	9,5	92,6
1977	119,4	121,0	0,1	240,5	2 486,8	242,9	9,7	99,0
1978	163,1	194,5	0,3	357,9	3 763,9	349,2	9,5	102,5
1979	251,2	270,0	0,3	521,5	6 311,8	509,8	8,3	102,3
1980	589,2	258,8	0,4	848,4	13 163,9	1 219,4	6,4	69,6
1981	1 985,6	1 101,9	0,4	3 087,9	25 631,8	2 262,0	12,0	130,5
1982	6 394,4	1 462,6	1,4	7 863,4	50 815,3	4 617,8	15,5	170,3
1983	20 722,9	4 712,1	1,7	25 436,7	121 055,4	11 335,5	21,0	224,4

Fontes: 1) BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1977. Brasília, vol. 14, abril de 1978; Relatório Anual de 1983. Brasília, vol. 20, 1984.

2) IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1983. Rio de Janeiro, IBGE, vol. 44, 1984.

QUADRO 15

TOTAL DA DÍVIDA MOBILIÁRIA INTERNA FEDERAL,
EXCETO CARTEIRA DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS,
PIB E RECEITA DO TESOURO.
BRASIL: 1971 - 1983

(Cr\$ Bilhões correntes)

ANOS	DÍVIDA LÍQUIDA (1)	PIB (2)	RECEITA DO TESOURO (3)	(em %)	
				(1/2)	(1/3)
1971	13,6	261,1	27,0	5,2	50,4
1972	23,9	345,0	37,7	6,9	63,4
1973	33,4	483,3	52,9	6,9	63,1
1974	47,4	708,0	76,8	6,7	61,7
1975	79,9	1 009,7	95,4	7,9	79,1
1976	145,7	1 625,1	166,2	9,0	87,7
1977	204,0	2 486,8	242,9	8,2	84,0
1978	312,6	3 763,9	349,2	8,3	89,5
1979	397,7	6 311,8	509,8	6,3	78,0
1980	612,0	13 163,9	1 219,4	4,6	50,2
1981	2 146,3	25 631,8	2 262,0	8,4	94,9
1982	4 738,5	50 815,3	4 617,8	9,3	102,6
1983	9 144,9	121 055,4	11 335,5	7,6	80,7

Fontes: 1) BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1977. Brasília, vol. 14, abril de 1978; Relatório Anual de 1983. Brasília, vol. 20, 1984.

2) IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1983. Rio de Janeiro, IBGE, vol. 44, 1984.

tral a responsabilidade pela gestão da dívida pública federal e permitiria ao Conselho Monetário Nacional dispensar a consignação de dotações orçamentárias para o atendimento de despesas com juros, descontos e comissões sobre as colocações e resgates de títulos, autorizando a sua inclusão no giro da dívida. O Banco Central passaria a administrar, portanto, tanto as ORTNs criadas originalmente para o financiamento do Tesouro, como as LTNs cuja principal finalidade seria a de regular a liquidez da economia. Essa dupla função desempenhada pelo Banco Central dificultará fortemente a identificação da origem da dívida dada a flexibilidade de colocação no mercado de ambos títulos para objetivos distintos. Mas alguns pontos são inquestionáveis.

Como se observa nos quadros 14 e 15, a grande expansão da dívida mobiliária interna federal ocorre em torno de meados da década de 70, quer seja em termos brutos, quer se trate da dívida líquida, que exclui os títulos existentes na carteira das autoridades monetárias. Em termos brutos ela salta de 6,8% do PIB em 1974 para 9,7% em 1975 mantendo-se em torno deste patamar até 1978. Em relação à receita do Tesouro o aumento é ainda mais expressivo: de 62% em 1974 para 102% em 1975, correspondência que também será mantida, com pequenas oscilações, até 1978. Em termos líquidos, observa-se o mesmo comportamento conforme mostra os dados do quadro 15. A que atribuir essa grande expansão, se o Tesouro vinha apresentando superávits de caixa, como visto, desde 1973?

Existe atualmente uma abundante literatura que mostra o forte vínculo entre a expansão da dívida externa ocorrida no País na década de 70 e da dívida interna utilizada como instrumento de política monetária para enxugar os excessos de liquidez resultantes da maciça entrada de recursos líquidos no País, especialmente após a adoção, em 1976, do "enfoque monetário do Balanço

de Pagamentos".²⁰ O exame do quadro 12 não deixa dúvidas a este respeito. De fato, entre os fatores que mais contribuíram para a expansão da base monetária entre 1976/78 destacam-se as Operações Cambiais responsáveis no primeiro ano por 19,9% de sua expansão, por 9% em 1977 e 31,9% em 1978. Essa expansão da dívida interna tinha o condão, por outro lado, de pressionar as taxas de juros domésticas para cima e manter atraentes os empréstimos externos viabilizando os objetivos dos gestores da política econômica de acumular reservas cambiais. A composição da dívida pública mobiliária retratada no quadro 16 espelha esse movimento. A participação das LTNs no total da dívida salta de 31% em 1974 para 54% em 1978, mantendo-se acima de 50% em 1979. A partir deste último ano, com vistas a combater a inflação inicia-se um processo de mudança do perfil de dívidas, alterando-se a sua composição com a colocação líquida negativa de LTNs no mercado e uma expansão compensatória das ORTNs em 1979, 1980 e 1982. Com isso, em 1983, as LTNs têm sua participação no total da dívida reduzida a 18,5%, respondendo as ORTNs por 81,4%, com encargos crescentes. Para se ter uma idéia de sua dimensão ao longo dos anos, basta ver o quadro 17.

Pois bem. Estes crescentes encargos com ORTNs que teriam representado em 1983, 7,9% da dívida líquida e 2,8% da dívida bruta e que resultam em boa medida da política de endividamento externo praticada pelo Governo, tinha sua inclusão autorizada, até 1979, no giro da própria dívida. Todavia, a partir de 1980, passaram a ser lançados à responsabilidade do Tesouro, magnificando-se, juntamente com a atribuição de outros encargos discutíveis, seu déficit, ao invés de superávit. Em 1980 seriam destinados do Orçamento do Tesouro para cobertura dos mesmos, Cr\$ 36,2 bilhões; em 1981, Cr\$ 37,5 bilhões; em 1982 esse dispêndio montaria a Cr\$ 101,5 bi-

²⁰ Ver a respeito:

CRUZ, P. D., *op. cit.* e TAVARES, M. da C., *op. cit.*

QUADRO 16
 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA
 INTERNA FEDERAL
 BRASIL: 1971 - 1983

(em %)				
ANOS	ORTN	LTN	OTN	TOTAL
1971	74,7	25,3	-	100,0
1972	61,0	39,0	-	100,0
1973	54,6	45,4	-	100,0
1974	69,0	31,0	-	100,0
1975	61,6	37,4	-	100,0
1976	54,8	45,1	0,1	100,0
1977	49,6	50,3	0,1	100,0
1978	45,6	54,3	0,1	100,0
1979	48,2	51,7	0,1	100,0
1980	69,4	30,5	0,1	100,0
1981	64,2	35,7	0,1	100,0
1982	81,3	18,6	0,1	100,0
1983	81,4	18,5	0,1	100,0

Fonte: Quadro 14.

QUADRO 17
ENCARGOS COM ORTNS
1979 - 1983

(Cr\$ bilhões correntes)

ENCARGOS \ ANOS	1979	1980	1981	1982	1983
Juros	11,1	21,4	62,7	209,4	700,2
Comissões	0,5	3,5	8,7	12,1	0,4
Desãgios	0,4	0,0	2,0	1,3	24,2
TOTAL	12,0	24,9	73,4	222,8	724,8

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1983.
Brasília, vol. 20, 1984.

lhões e em 1983 a Cr\$ 180,9 bilhões, ainda insuficientes para liquidar sua responsabilidade.

É tendo como referencial todo o quadro anteriormente descrito que perfilar-se-ão os gestores da política econômica, apontando a incapacidade do sistema de gerar recursos suficientes demarrando um processo de redução de subsídios diretos e indiretos, dos incentivos fiscais, de cortes dos investimentos governamentais e de medidas casuísticas para expandir a carga tributária visando a saciar a fome voraz de recursos do governo para cobrir buracos que pouco conteúdo fiscal possuem. O ajuste do sistema pela recessão, com breves períodos de abrandamento, e a utilização do sistema fiscal para objetivos estranhos fará com que o mesmo que já se encontrava envelhecido, veja aumentado seu grau de desagregação.

3.1.3 O orçamento das empresas estatais

O segundo alvo sobre o qual se investiu para justificar o déficit global do setor público e, com isso, o ascenso inflacionário, refere-se às empresas estatais, cujo comportamento de gasto vinha, há algum tempo, sendo também responsabilizado pelos insucessos da política econômica.

A verdade é que desconhecia-se, até 1979, a amplitude, magnitude e abrangência das empresas do governo, que possuíam, em boa parte, uma relativa autonomia, outorgada pela Lei nº 200 de 1967, para decidir, "inter alia", sobre o nível de seus dispêndios e investimentos. Diante disso colocava-se no horizonte de análise das autoridades econômicas, a necessidade de arrolar as unidades empresariais vinculadas ao governo federal e fazer seu cadastramento com vistas a inteirã-lo de sua situação. Seria assim criada, pelo Decreto 84.128, de 29 de outubro de 1979, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, a qual, além das atribuições mencio

nadas, seria encarregada de exercer um controle sobre as atividades das empresas públicas, sobre os seus dispêndios e investimentos, compatibilizando os planos dos órgãos da administração indireta federal com as metas da política econômica global.

Todavia, o conceito de empresa estatal adotado pela SEST seria, entretanto, muito mais abrangente do que se poderia conceber, o que terminaria por engendrar muitas confusões em virtude da composição de seu universo e de provocar distorções na avaliação conjunta de sua "performance". Isto porque, além das empresas estatais propriamente ditas, que abrangem as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, bem como as empresas sob o seu controle, classificaram-se e cadastraram-se, com vistas a dar maior flexibilidade à sua atuação, entidades que, apesar de pertencerem à administração descentralizada, não são empresas estatais, mas que constituem, em sua maioria, unidades de gasto que devem, parcial ou integralmente, serem financiadas com recursos do Tesouro, porque não geradoras de receita. É o caso, por exemplo, das autarquias e fundações, entre as quais pode-se apontar o DNOCS, o DNER, as universidades federais, a Fundação Projeto Rondon, a FUNAI, para apenas ficar com algumas. Também inadequadamente classificadas como estatais, foram as entidades e organizações de Direito Privado, que recebem contribuições parafiscais ou transferências do Orçamento da União e prestam serviços de interesse público ou social, entre as quais se incluem o Instituto Nacional de Meteorologia, o SENAC, o SENAI, o SESC, o SESI e a FGV, por exemplo.

O universo das empresas que integram o CADAstro DAS ESTATAIS alterou-se muito desde a primeira vez em que foi elaborado. Em 1980, nele figuravam 560 empresas, das quais apenas 251 referiam-se à empresas

propriamente ditas.²¹ O CADASTRO de 1981, reduz este universo para 530 empresas, ao excluir as empresas coligadas, as incorporadas e privatizadas além das que encerraram suas atividades, e incluir 13 novas entidades.²² O CADASTRO de 1982, adotando o mesmo procedimento, reduz ainda mais este universo para 493 empresas, das quais 198 nada tinham a ver com o conceito de "empresa".²³ Na sua versão mais atualizada, em setembro de 1983, registra-se um total de 485 empresas.²⁴

Uma coisa, entretanto, é o CADASTRO SEST, e outra, o ORÇAMENTO. Isto porque, na sua consolidação nem todas unidades cadastradas são nele incluídas. Na Exposição de Motivos Sobre os Dispendios Globais das Empresas Estatais, para o ano de 1981, por exemplo, anuncia-se que "a consolidação do ORÇAMENTO engloba os valores de 145 empresas que, somadas às suas controladas chegam a 382 empresas estatais de participação majoritária ou total da União". Isto porque, das 178 restantes do total de 560, a situação era a seguinte: "81 são empresas concessionárias e coligadas, nas quais a participação da União é minoritária e, portanto, é exercido um controle indireto, através de autorizações específicas, com relação às fontes de recursos sujeitas ao controle da União;

²¹ A SEST e o Controle das Estatais". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, vol. 35, nº 6, junho de 1981, pp. 51-56.

²² BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. CADASTRO DAS EMPRESAS ESTATAIS; Brasília, 1981.

²³ ALENCAR, J. R. "Parar as estatais é parar o Brasil?" In: SENHOR. São Paulo, Editora Três, nº 118, 20/06/83, pp. 32-36; BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. CADASTRO DAS EMPRESAS ESTATAIS; Brasília, 1982.

²⁴ BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. CADASTRO DAS EMPRESAS ESTATAIS; Brasília, 1983.

contudo os orçamentos das concessionárias de energia elétrica (23) e das duas companhias dos Metrô de Rio e São Paulo serão objeto de Exposições de Motivos específicas, a serem submetidas oportunamente à consideração de Vossa Excelência (o Presidente da República); 44 são empresas de mineração constituídas apenas para efeitos legais para fim de exploração de lavra, sem gastos previstos para 1981; 53 são Conselhos Federais e empresas que estão em fase de liquidação, privatização ou de dimensão reduzida, cujos níveis de dispêndios em 1981 são insignificantes ou nulos e, por conseguinte, não estão abrangidas nesta Consolidação".²⁵ O Orçamento apresentado pela SEST para 1982 englobaria, pelas mesmas razões, e pela inclusão de outras empresas, um total de 386 unidades.²⁶ Já o Orçamento para 1984 restringe este universo para apenas 317 unidades. Das então 479 empresas cadastradas pela SEST, não seriam incluídas na sua consolidação: a) 11 bancos oficiais federais; b) 4 empresas pertencentes ao grupo SINPAS; c) 26 empresas concessionárias de energia elétrica; d) 45 de mineração, constituídas apenas para efeitos legais de exploração de lavra (empresas para papel); e) 19 Conselhos Federais; f) 28 empresas em fase de liquidação, privatização ou inexpressivo dispêndio em 1984; e g) 27 órgãos autônomos, cuja definição de recursos e limites do dispêndio são estabelecidos no Orçamento da União e, na realidade, constituem parte integrante da administração direta, sujeitas, portanto, a limites e controles próprios.²⁷

²⁵ BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. ORÇAMENTO SEST - 1981; dispêndios globais das Empresas Estatais. Brasília, 1981, 73 p.

²⁶ Idem. ORÇAMENTO SEST - 1982; dispêndios globais das empresas estatais. Brasília, 1982. 77 p.

²⁷ As Estatais. Gazeta Mercantil, São Paulo, 5 de janeiro de 1984. Relatório 16. pag.

Das 317 unidades relacionadas, 178 estão classificadas como empresas propriamente ditas, e 139 como Entidades Típicas do Governo que geram recursos desprezíveis e que dependem fundamentalmente de transferências de recursos do Tesouro. Apesar da depuração realizada no último ORÇAMENTO SEST, continua, portanto, a subsistir no mesmo unidades altamente heterogêneas, com a presença de empresas de um porte da PETROBRÁS e da CVRD, por exemplo, ao lado de universidades e fundações, o que preserva a fonte de muitos equívocos cometidos sobre a avaliação do que hoje está sendo chamado de déficit das empresas estatais, sobre o qual tem se lançado com fúria inaudita e conseqüências desastrosas os gestores da política econômica.

Isto não é de difícil compreensão. A "performance" financeira das "empresas estatais" foi, durante algum tempo avaliada da seguinte forma: considerava-se o dispêndio de custeio e de capital, excluídas as amortizações (D) por elas realizado no exercício, contrapondo-o à soma dos recursos provenientes de sua receita, excluídas as transferências do Tesouro e as Operações de Crédito (R). Se $D > R$ elas eram consideradas deficitárias; inversamente, sendo $D < R$ sua situação seria superavitária.

Esta foi a metodologia utilizada por Doellinger²⁸ no seu trabalho pioneiro sobre a consolidação dos três orçamentos onde procurou desvelar o "déficit global" do setor público. Desvelado o "déficit das estatais" argumentava-se que seus investimentos estariam sobrepondo-se à sua capacidade de acumulação, com efeitos perversos para o seu grau de endividamento, para a política de controle da inflação e de equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Assim, uma vez desnudada a magnitude do seu "déficit", às empresas estatais passaria, num

²⁸ DOELLINGER, C. V. "Estatização, déficit público e suas implicações". In: A crise do bom patrão. CEDES/ANPEC, 1983, p. 87-112.

crescendo, a ser atribuída a principal responsabilidade pela inoperância da política econômica em várias frentes, o que seria um bom motivo para que perfilassem-se armas contra as mesmas, exigindo-se cortes em seus dispendios com vistas a reduzir o seu déficit, sem o que, argumentava-se, os esforços de ajuste da economia resultariam inócuos.

Cabe, aqui, antes de mostrar porque nem todos os pecados podem ser atribuídos às estatais, pôr a descoberto, o errôneo conceito de "déficit" adotado pelas autoridades econômicas, que têm se constituído na fonte de muitos equívocos e sido a razão para a adoção de medidas altamente recessivas.

Hã que se considerar, em primeiro lugar, que no conjunto das "empresas" que compõem o ORÇAMENTO SEST, figuram, como visto, tanto empresas do setor produtivo estatal, como a CVRD e a PETROBRÁS, entre outras, capazes, dada a sua própria atividade, de geração de receita, como também entidades que não passam de unidades de gasto fiscal, que teriam de ser financiadas, indiscutivelmente, com dotação orçamentária da União. Ora, ao se agrupar em um mesmo blocos unidades tão dessemelhantes, envida-se por um terreno tão pantanoso que os equívocos cometidos na análise tornam-se tão evidentes como inócuas as soluções apontadas para o equacionamento do problema. Como lucidamente observa Dain:

"Várias destas 'empresas' são de fato unidades de gasto fiscal e, portanto, por definição e não por má gestão, jamais poderão gerar receitas próprias se não em caráter limitado. Sua "ação corrente e sua expansão futura serão necessariamente financiadas por recursos fiscais e devem ser contabilizados a fundo perdido. Tais empresas não podem sobre

viver sem transferência do Orçamento Fiscal, a cujas unidades de gasto se assemelham".²⁹

De fato. É possível falar em "déficit" quando se refere a meras unidades de dispêndio que, recolhidamente devem ser financiadas com recursos a fundo perdido da União? Melhor seria que os gastos dessas unidades fossem transpostos para o Orçamento do Tesouro, porque aí, sim, seria possível torná-lo mais transparente, com a vantagem de, ao ser o mesmo submetido à aprovação do Congresso - o que não ocorre com o ORÇAMENTO SEST - ele voltar a espelhar mais realisticamente a atuação do Estado no campo social e propiciar à sociedade um instrumento de controle sobre parcela considerável de seus gastos. Se isso não for possível, sugere Furquim³⁰, porque não criar um quarto orçamento que englobe essas unidades, atrelando-o ao Fiscal. Isto não somente permitiria a remoção da cortina de fumaça que hoje as envolve, mas propiciaria também melhores condições para uma avaliação mais realista das contas fiscais do governo. Não se pode, diante do exposto, falar em "déficit" das estatais, ao se englobar essas unidades no universo daquelas. Caso fosse identificado o "déficit" seria no Orçamento Fiscal, e este apesar de estar repassando vultosos recursos tanto para o Orçamento Monetário como para o das estatais, tem se mantido superavitário. Em 1979, foram transferidos 26,5% da receita do Tesouro para o Orçamento das Estatais; em 1980, este percentual alcançou a expressiva participação de 30,2%; em 1981 este percentual ascenderia para 36,6%; em 1982, seria de 31,6% e em 1983 de 27,8%. Para 1984 estimou-se uma transferência na or

²⁹ DAIN, Sulamis. "Como não fazer política fiscal". In: Revista de Economia Política. São Paulo, Brasília-ense, vol. 3, nº 4, out./dez. de 1982, pp.127-134.

³⁰ WERNECK, R. L. F. "A armadilha financeira do setor público e as empresas estatais". In: FMI x Brasil: a armadilha da recessão. Forum Gazeta Mercantil. São Paulo. Gazeta Mercantil, 1983.

dem de 28%, conforme mostra o quadro 18. Ainda segundo Dain:

"Associar tais transferências a déficits é um equívoco, visto que somente a insuficiência da receita fiscal global (independentemente de sua localização num e noutra orçamentos) permite caracterizar uma situação deficitária".³¹

O reconhecimento, entretanto, de tais equívocos, que obviamente implicaria em rever a terapia recessiva prescrita para o conjunto das empresas estatais, sequer de longe parece ter sido cogitado pelas autoridades econômicas, uma vez que minaria seus argumentos sobre a necessidade de desaceleração da atividade econômica para o ajuste da inflação e das contas externas. Ao contrário, seria com o respaldo deste déficit artificial que a economia seria lançada num círculo vicioso que dificilmente será rompido. Isto porque, a necessidade de obter recursos fiscais crescentes para cobrir gastos principalmente do orçamento monetário, que nenhum conteúdo fiscal possuem, leva à adoção de medidas casuísticas que mutilam ainda mais o sistema fiscal. Por outro, esse esforço tende a ser neutralizado pela política recessiva de cortes dos gastos públicos da administração direta e descentralizada, visto seus efeitos negativos sobre a base tributária do País. As tentativas de aumento da tributação são assim frustradas pelo debilitamento de suas bases.

Mas isso não é tudo. A impossibilidade de caracterizar ou de vincular o déficit ao Orçamento Fiscal levaria as autoridades econômicas a interpretarem-no posteriormente, conforme Dain³² "... como o conjunto de

³¹ DAIN, S., *op. cit.*, p. 132.

³² DAIN, S., *op. cit.*, p. 133.

QUADRO 18

TRANSFERÊNCIAS DO TESOUREO PARA O ORÇAMENTO SEST
E RECEITA DAS EMPRESAS

1979 - 1984

ANOS	RECEITA DAS EMPRESAS (PRÓPRIAS + REC. TESOUREO (1))	TRANSFERÊNCIAS DO TESOUREO (2)	(2/1) %	(Cr\$ bilhões correntes)	
				RECEITA DO TESOUREO (3)	(3/1) %
1979	1 191,5	135,2	11,3	509,8	26,5
1980	2 984,3	368,6	12,4	1 219,4	30,2
1981	6 086,7	827,0	13,6	2 261,9	36,6
1982	8 105,8	1 487,2	18,3	4 617,8	32,2
1983	20 329,4	3 156,5	15,5	11 335,5	27,8
1984*	51 337,9	6 036,7	11,8	21 586,6	28,0

Fontes: 1) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. RELATÓRIO SEST 1980 - 1983; Brasília.

2) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. ORÇAMENTO SEST - 1984; Dispendios Globais das Empresas Estatais. Brasília, 1984.

3) CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vol. 38, nº 10, OUT. 1984.

* teto inicial e estimativa.

suas operações líquidas de crédito, numa clara dissociação com a natureza de sua atividade produtiva". Ora, todas as análises existentes sobre o assunto são unânimes em reconhecerem que uma empresa, privada ou pública, tende a recorrer à realização de operações de crédito para financiar seus planos de investimentos, sempre que seus recursos próprios se revelem insuficientes para tanto. Podem elas, por isso, serem classificadas como deficitárias? Claro que não. Espera-se, quando são realizadas os investimentos, que o retorno dos mesmos seja capaz não somente de cobrir a operação passiva da empresa resultante da contratação do empréstimo, como também de propiciar lucros para a mesma. Contrair dívida não implica, assim, que a empresa seja deficitária, embora, em função do período de maturação do investimento, possa ela operar durante um determinado período incorrendo em prejuízos. Dain observa que:

"Associar o déficit das estatais a operações de crédito que, na verdade representam seus requerimentos de financiamento (não cobertos com receita própria) significa desconsiderar a natureza produtiva das empresas estatais. Independentemente da origem de sua propriedade, as estatais são empresas produtivas que têm, como qualquer outra, ao final de cada exercício, lucros ou perdas, e não déficits ou superávits".³³

A propósito, vale a pena avaliar a "performance das empresas do setor produtivo estatal face às demais. Segundo Braga³⁴, entre 1979 e 1981, teria sido de

³³ DAIN, S. "Como entender as empresas estatais". In: SENHOR. São Paulo, Editora Três, nº 122, 20/07/83, pp. 8-10.

³⁴ BRAGA, J. C. de S. "Os Orçamentos das estatais e a política econômica". In: O desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo, Brasiliense, 1982, 1º volume.

30%, em média, a participação da poupança líquida das empresas estatais no total de seus investimentos. Ainda mais: se à essa poupança, apenas à guisa de um exercício, fossem acrescentados os recursos transferidos do Tesouro Nacional, este percentual ascenderia a cerca de 78%, em média, mostrando como não era tão expressiva a necessidade de endividamento das empresas estatais para a realização de seus investimentos. Quando confrontados seus graus de endividamento com o das empresas privadas nacionais e estrangeiras, torna-se mais cristalina sua melhor "performance": até 1975, o nível de endividamento (capital de terceiros/passivos totais) das empresas estatais, atingiu a 44,4%, inferior ao observado tanto para as empresas nacionais (62,6%) como para as estrangeiras (57,2%).³⁵ Seu maior endividamento a partir de 1976 recorrendo a crescentes Operações de Crédito deve-se a razões determinadas pelas diretrizes da política econômica e à necessidade da própria rolagem da dívida.

Mas que razões teriam levado as empresas estatais a aumentarem seu endividamento no período posterior a 1975 a ponto de reverterem uma situação que até então podia ser considerada razoável?

Uma primeira questão que pode ser apontada refere-se, sem dúvidas, ao seu engajamento no tão ambicioso quanto fracassado II PND, com o qual perseguia-se o objetivo de serreorientar o padrão de acumulação no País, colocando-o sob a liderança do setor produtivo estatal. Durante o seu curto período de vigência, as empresas do setor produtivo estatal para arrostarem o desafio colocado pelo Plano e viabilizar suas ambiciosas metas tiveram de recorrer às operações de crédito e, com isso, aumentaram seu grau de endividamento. Seu abandono, pouco tempo depois, ocorre em um momento em que muitos

³⁵BRAGA, J. C. de S. *op. cit.*, p. 204.

investimentos já estão decididos ou sendo materializados, o que vai implicar em superdimensionamento da capacidade de produção de algumas plantas - o que aliás também ocorreria com a indústria privada de bens de capital nacional atraída pela proposta mirífica do Plano - e em uma elevação de seu grau de endividamento e redução de sua capacidade de auto-financiamento.³⁶

Um segundo ponto colocado por Werneck, diz respeito à determinação da política econômica de estabelecer, durante algum tempo, uma correção dos preços e tarifas dos bens e serviços por elas produzidos, bastante inferior aos níveis inflacionários, ancorada no pretensão objetivo de combate à inflação. O resultado dessa medida, que revelar-se-ia incapaz de equacionar o problema, visto mesmo a natureza distinta do ímpeto inflacionário, seria uma piora na "performance" das estatais e uma deterioração de sua capacidade de auto-financiamento.³⁷

A estes dois movimentos que por si minariam, gradativamente, a situação financeira dessas empresas, acoplar-se-ia, especialmente a partir dos últimos anos da década de 70, um terceiro referente à utilização das mesmas como instrumento de captação de recursos externos à medida que se tornavam cada vez mais acentuados os constrangimentos externos. Tratadas como mecanismo indispensável para o fechamento das contas externas, as empresas estatais veriam consideravelmente aumentada sua estrutura passiva em moeda estrangeira, o que dada a errática e às vezes irresponsável política cambial, lado a lado com a perversa política financeira interna, elevaria acentuadamente os encargos financeiros de suas dívidas, reduzindo sua rentabilidade e restringindo sua capacidade de se auto-financiarem. Com uma estrutura pas

³⁶ LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Rio de Janeiro, 1978. Tese (Prof. Titular) - UFRJ.

³⁷ WERNECK, L. R. F., *op. cit.*

siva dessa natureza, aumentaria sua necessidade de recorrer às operações de crédito, seja para a rolagem da dívida, seja para a realização de seus investimentos.³⁸

Os dados apresentados no quadro 19 são eloquentes a este respeito. Eles mostram a necessidade da realização de operações de crédito para as empresas realizarem seus dispêndios globais. Se em 1980, a contratação de empréstimos correspondia a apenas 13,5% do total dos seus dispêndios, as necessidades previstas para 1984 atingiria o expressivo percentual de 22,5%. E com um agravante: a participação das operações externas cresce à medida que os empréstimos internos declinam. Estes, se em 1980 superavam aqueles, a partir de 1981 aumenta a recorrência aos empréstimos externos, atingindo em 1984 22,5% das necessidades totais previstas de recursos, cabendo apenas 3,5% às operações internas. Ora, esse maior endividamento externo, com a prática de uma política cambial irresponsável, só atua no sentido de comprometer crescentemente a capacidade financeira dessas empresas.

O quadro 20 apresenta uma situação ainda mais problemática. Como se percebe ali, é cada vez maior a parcela da receita operacional das empresas estatais, em conjunto, comprometida com o pagamento de encargos financeiros, sejam internos ou externos. Em 1980, apenas 5,9% dessa receita fora destinada para o pagamento desses encargos. Em 1981 esse percentual quase duplica crescendo fortemente a partir de 1982, absorvendo neste ano 16,8% do total da receita operacional. Em 1983 alcançam 17,8% da mesma, sendo a previsão para 1984 de 17,5%. O maior peso é, indiscutivelmente e em razão do discutido anteriormente, dos encargos financeiros externos. Isto mostra que, em decorrência da política econômica adotada, encontra-se cada vez mais debilitada a saúde financeira das empresas estatais.

³⁸ Para essa questão vide:
CRUZ, P. D., *op. cit.*

QUADRO 19

OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DISPÊNDIOS GLOBAIS
DAS EMPRESAS ESTATAIS (EXCLUSIVE BANCOS)

1980 - 1984

ANOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO				DISPÊNDIOS GLOBAIS (4)	(Cr\$ bilhões correntes)		
	Operações de Crédito		Total (3)	%				
	Internas (1)	Externas (2)		(1/4)		(2/4)	(3/4)	
1980	269,7	212,2	481,9	3 571,0	7,6	5,9	13,5	
1981	255,7	636,8	892,5	5 761,6	4,4	11,1	15,5	
1982	699,8	1 469,1	2 168,9	11 439,4	6,1	12,8	18,9	
1983	960,8	1 973,5	2 934,3	26 213,4	3,7	7,5	11,2	
1984*	2 318,4	12 672,6	14 991,0	66 604,2	3,5	19,0	22,5	

Fontes: 1) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. RELATÓRIO SEST 1981 - 1983; Brasília, 1982-83-84.

2) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. ORÇAMENTO SEST - 1984, Dispêndios Globais das Empresas Estatais. Brasília, 1984.

* teto inicial.

QUADRO 20

RECEITA OPERACIONAL E ENCARGOS FINANCEIROS
DAS EMPRESAS ESTATAIS (EXCLUSIVE BANCOS)

ANOS	RECEITA OPE RACIONAL (1)	ENCARGOS FINANCEIROS				(Cr\$ bilhões correntes)		
		Internos (2)		Externos (3)	Total (4)	(%)		
		(2/L)	(3/L)			(4/L)		
1980	2 184,9	29,5	98,8	128,3	1,4	4,5	5,9	
1981	3 425,8	114,9	276,0	390,9	3,4	8,0	11,4	
1982	6 525,7	302,6	795,4	1 098,0	4,6	12,2	16,8	
1983	15 608,8	689,9	2 088,3	2 778,2	4,4	13,4	17,8	
1984*	46 060,3	1 765,3	6 329,5	8 094,8	3,8	13,7	17,5	

Fontes: 1) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. RELATÓRIO SEST 1981 - 1983, Brasília, 1982-83-84.

2) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. ORÇAMENTO SEST - 1984; Dispendios Globais das Empresas Estatais. Brasília, 1984.

* Teto inicial.

Dessa armadilha, na qual as mesmas foram enredadas e das ilações equivocadas sobre o seu suposto "déficit", as autoridades econômicas não titubeariam em declarar que uma das principais medidas a serem adotadas para amortecer o ímpeto inflacionário seria reduzir ou caminhar no sentido de zerar o mesmo. E isto era indispensável, porque o comportamento das empresas estatais levavam-no a "estouros" contínuos de seu orçamento, comprometendo a execução da política econômica. O que as autoridades não esclareciam é que isto tendia a ocorrer porque a correção dos tetos de seus dispêndios sempre era feita prevendo-se uma taxa de inflação altamente otimista, que a realidade nem sempre confirmou. Uma passada d'olhos no quadro 21 não deixa dúvidas a este respeito. Como se percebe ali a expansão prevista dos dispêndios sempre se situaria muito abaixo da taxa de inflação ocorrida no ano, o que, obviamente seria responsável pelos contínuos "estouros" de seus orçamentos.

Mas não faltavam ingredientes em sua argumentação para que tivesse início uma redução de seus dispêndios de custeios e de capital. Isto implicava, em outras palavras, cortes de seus gastos, principalmente de seus investimentos, o que teria início em 1980 e seria aprofundado nos anos seguintes, conforme se pode perceber no quadro 22 e na necessidade da União expandir sua receita tributária para capacitar-se a aumentar suas transferências para os demais orçamentos.

Este movimento, entretanto, revelar-se-ia altamente contraditório e incoerente para os propósitos perseguidos pelos gestores da política econômica. Isto porque não é difícil perceber o componente altamente recessivo que contém esta medida. Sabidamente, a economia brasileira conseguiu registrar taxas de crescimento em patamares elevados, embora oscilantes, até 1979, porque os investimentos públicos foram mantidos em níveis elevados. Ora, dados os efeitos dos investimentos sobre

QUADRO 21

EXPANSÃO PREVISTA DOS DISPÊNDIOS DAS
EMPRESAS ESTATAIS (EXCLUSIVE BANCOS)

ANOS	A DISPÊNDIOS (%)			TAXA DE INFLAÇÃO
	Capital	Correntes	Global	
1981/80	72,3	73,9	73,4	95,2
1982/81	66,0	90,0	83,0	99,7
1983/82	43,0	76,0	64,0	211,0
1984/83	109,0	174,0	153,0	...

Fontes: 1) BRASIL. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. ORÇAMENTO SEST; Brasília, 1981 - 1984.

2) CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vol. 38, nº 1, jan. 1984.

QUADRO 22

SEST - ORÇAMENTO DOS INVESTIMENTOS
1980-84

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ bilhões				
	1980	1981	1982	1983	1984
Principais unidades empresariais					
valores correntes	563,4	1 250,3	2 430,5	4 672,6	9 353,1
Valores constantes de 1980*	563,4	595,1	592,1	447,2	357,2
Índices base 1980	100,0	105,6	105,1	79,4	63,4
Variação anual (%)	-	5,6	(-) 0,5	(-) 24,5	(-) 20,1
Principais autarquias executoras de obras públicas (DNER, DNOS, DNOCS)					
Preços correntes	45,6	91,1	151,8	451,5	575,9
Preços constantes	45,6	43,3	37,0	43,2	22,0
Índices-base 1980	100,0	95,0	81,1	94,7	48,3
Variação anual (%)	-	(-) 5,0	(-) 14,6	16,8	(-) 49,0
TOTAL SEST (Unidades não-financ.)					
Valores correntes	648,2	1 418,8	2 727,2	5 388,4	10 276,4
Valores constantes de 1980	648,2	675,3	664,4	515,7	392,5
Índices-base 1980	100,0	104,2	102,5	79,6	60,6
Variação anual (%)	-	4,2	(-) 1,6	(-) 22,3	(-) 23,9

Fonte: COSTA, M.H. Notas à margem do orçamento SEST 1984. Conjuntura: a análise da atualidade econômica, Rio de Janeiro, 38(1): 51-2, Jan. 1984.

(1) Deflator IGP-DI (médias anuais) 1980=100; parâmetro utilizado pela SEST para 1984-IGP médio = 150,6

o nível de emprego e de renda, além do fato das próprias empresas venderem bens e serviços públicos à sociedade, elas acabam se transformando em supridoras líquidas de recursos do Tesouro. Assim, cortar seus investimentos implica, em contrapartida, não somente aprofundar o quadro recessivo, como também estreitar a base tributária do País. Como conciliar o processo recessivo com a expansão da tributação, num país onde a estrutura tributária é predominantemente composta de impostos indiretos? Como compatibilizar objetivos antagônicos, indispensável para "liquidar" o tão temido quanto discutível déficit do setor público? Se se "a priori" fragiliza-se com a recessão deliberada a principal fonte de recursos tributários, como expandir a arrecadação? Uma expansão, inclusive, que, por mais elástica que fosse seria insuficiente para os propósitos perseguidos à medida que o montante de recursos necessários para alimentar a fome insaciável do intrincado Orçamento Monetário e das Estatais resulta impossível para qualquer esforço tributário que se faça, uma vez que para matar os germes existentes receitam-se remédios cuja ação leva à morte do organismo.

3.1.4 O déficit global e a questão orçamentária

O déficit global do setor público passou, portanto, a ser mensurado considerando-se os três orçamentos. DOELLINGER, que foi um dos primeiros economistas a desenvolver e a apresentar um trabalho de consolidação dos orçamentos federais, estimaria que o "déficit" global do setor público federal teria representado 8,3% do PIB em 1979; 6,7% em 1980 e 5,6% no ano seguinte, com uma previsão de alcançar 5,7% em 1982.³⁹ A partir de 1983, com a adoção da metodologia do FMI que incluía o déficit dos Estados e dos Municípios, mas desconsiderava os resultados referentes aos subsídios implícitos ao crédito, gerar-se-ia inicialmente uma confusão conceitual ao computar também como "déficit" a correção monetária

³⁹ DOELLINGER, C. V., *op. cit.*, p. 87-112.

ria e cambial da dívida do setor público. Dessa forma, o que corresponderia às "Necessidades de Financiamento do Setor Público" - NFSP foi durante algum tempo, equivocadamente tido como "déficit" sobre o qual estabeleceram-se metas a serem atingidas nos acordos com o FMI. As metas estabelecidas para as NFSP que atingiram 12,5% em 1981, 15,8% em 1982 e 18,6% no ano seguinte ao fracassarem seguidamente em virtude do ascenso inflacionário numa economia indexada e dolarizada, levaram à necessidade de uma revisão conceitual do "déficit" e às autoridades econômicas assumirem compromissos não com a redução do "déficit nominal", mas corretamente, com o "operacional", que teria alcançado 5,9% do PIB em 1981, 6,6% no ano seguinte, tendo sido reduzido para 2,5% em 1983, já como resultado da política fortemente contencionista derivada dos acordos com o FMI.⁴⁰

O fato é que, para o que nos interessa, ao ter-se identificado um "déficit" público de tamanhas dimensões e ao ser-lhe atribuída a responsabilidade pelo ascenso inflacionário, a política econômica redireciona-se fortemente no sentido de combatê-lo e, com isso, o sistema fiscal não somente terá suas distorções aprofundadas como também outras farão sua aparição. Pelo lado dos gastos, parcelas expressivas de recursos serão canalizados para alimentar o orçamento monetário em contas estéreis o que implicará o abandono crescente das funções sociais do Estado; os gastos, ademais, serão fortemente contraídos, tanto da administração central quanto da descentralizada, aprofundado o processo recessivo da economia. Pelo lado da receita, será empreendido um grande esforço para expandir a carga tributária que, se por um lado, frustrar-se-á com a recessão, por outro, aumentará o grau de desagregação do sistema tributário.

⁴⁰ CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vol. 38, nº 2, fev. 1984.

Mas a questão mais relevante a destacar é a de que, ao se desvelar as interrelações entre os três orçamentos, punha-se a descoberto como fora retirado da sociedade, à sorrelfa, qualquer possibilidade sua de exercer um controle através de seus representantes políticos ou de pelo menos poder se cientificar, sobre os objetivos de gasto do Estado. Isto porque, na parafernália em que foi transformada a questão orçamentária no País, abriram-se extensas janelas para os gestores da política econômica moverem-se sem resistências e decidirem como e para quem repartir os recursos públicos sem a obrigação de obterem a anuência e aprovação do Legislativo e de apresentar-lhe prestação de contas. Tornava-se, assim, cristalino, que parcela expressiva dos recursos fiscais transferidos para os Orçamentos Monetário e das Estatais tinha sua destinação decidida à sombra da sociedade, uma vez que visto serem os mesmos aprovados ao nível do Poder Executivo, e não se possuir nenhum mecanismo de controle sobre os mesmos e menos ainda de exigir prestação de contas dos gastos realizados, envoltos por uma cortina de fumaça ao serem classificados em "encargos gerais da União", "transferências para o orçamento monetário", fundos e programas" etc. O orçamento fiscal submetido ao Legislativo para mera aprovação, encontrava-se esvaziado com os malabarismos das autoridades governamentais e tornava-se mais que evidente que a sociedade que já perdera seu mecanismos de controle sobre o Estado, através da peça orçamentária, sequer estava sendo inteirada do destino dado à parcela significativa dos recursos públicos. Assim como o Estado autoritário tornara o federalismo uma peça ficcional e desprezara a questão da equidade, também lançara sobre o Orçamento uma cortina de fumaça, retirando do Legislativo e da sociedade, sorratamente, as condições para que seu movimento fosse, pelo menos acompanhado. A essas disfuncionalidades das finanças públicas agregar-se-ão outras no movimento da política econômica acionado após 1979 para reduzir o "déficit" público.

Explicitada a existência do "déficit" global do setor público, até então obliterado pelo esvaziamento do Orçamento Fiscal, a política fiscal vai conhecer, a partir de 1979, duas fases distintas: a primeira que vai até o final de 1982, período em que tem início de forma mais branda a contração dos gastos públicos e o processo de transferências do orçamento fiscal para o monetário; por outro, dada a fome voraz por recursos que se manifesta e, sem poder para lançar o maior ônus sobre os segmentos da sociedade, econômica e politicamente mais fortes, coloca-se no centro da expropriação tributária a classe média, uma vez que a classe assalariada já era, à essa altura, reconhecidamente uma fonte esgotada de receita. A segunda, que tem início com a negociação da Carta de Intenções com o FMI, na qual um dos principais pontos estabelecidos referia-se à redução global do déficit do setor público, crucial para contrair a demanda interna e fazer o ajustamento da economia, dentro do receituário ortodoxo do Fundo. A partir daí, aumentam-se as transferências de recursos reais para o orçamento monetário, contraindo-se fortemente os gastos públicos (administração central e descentralizada), empurrando a economia para uma profunda depressão; por outro lado, timidamente, embora com muito alarde, outros segmentos até então deixados à margem do ônus tributário, passariam a ser convocados para participarem do mesmo.

De qualquer forma, diante do quadro recessivo em que a economia se encontra mergulhada, essa reorientação da política tributária, determinada menos pelo objetivo de se caminhar na direção da justiça fiscal e de resgatar algumas de suas qualidades, do que de aumentar os recursos de um Estado falido pela irresponsabilidade na condução de uma política econômica, sobre a qual a sociedade não pôde influir, resultaria infrutífera, porque à elevação descoordenada e casuística direta, ocorreria, paralelamente, uma involução da tributação indireta como resultado da recessão que deve perdurar por algum tempo a

continuar a política atual. Ao se convocar o sistema tributário para carrear recursos de grande monta para cobrir "buracos" que não possuem em boa medida origem fiscal, num quadro deliberadamente recessivo, não somente este propósito está inelutavelmente fadado ao fracasso, como o próprio sistema tende a desagregar-se ainda mais com os remendos casuísticos realizados para arrecadar mais, desfocados de sua concepção como sistema, e sem inserí-lo em um quadro mais amplo de modificações estruturais da economia brasileira. Ademais, ao desviar seus recursos para outras atividades estranhas, o Estado reduz ainda mais sua já insignificante capacidade de atuação no campo social.

Constitui o objetivo da próxima seção fazer o acompanhamento da política econômica e das principais mudanças introduzidas no sistema fiscal a partir de 1979 com o intuito de desvelar seu processo de desagregação.

3.2 O movimento da política econômica e fiscal a partir de 1979

O "leit motiv" da política econômica e fiscal, especialmente a partir de 1979, será a necessidade de reduzir o "deficit" público e contrair a demanda agregada com o que, esperava-se, equilibrar-se-iam também as contas externas com a redução das importações e o aumento dos excedentes exportáveis. Esta política, posta em prática desde 1976, seria revigorada no primeiro semestre de 1979, mas intercalada entre agosto desse ano e 1980 por uma proposta de retomada do crescimento com a mudança na condução da política econômica para, no ano seguinte, face ao agravamento da situação das contas externas e do processo inflacionário, ser retomada, voluntariamente até 1982, com maior ímpeto. Em 1983, os acordos celebrados com o Fundo Monetário Internacional apenas aprofundam, de forma ainda mais severa, a política recessiva que já estava, de fato, sendo implementada.

Neste movimento, o sistema fiscal, ao emergir como peça indispensável da estratégia adotada, teria não somente preservado e aprofundado, em alguns casos, suas distorções, como novas farão sua aparição num quadro em que passaram a ser desrespeitados, seguidamente, alguns princípios constitucionais que defendem os contribuintes dos abusos dos governantes, com vistas a atender sua fome insaciável de recursos e melhorar sua situação financeira. O Estado autoritário munido de instrumentos que lhe permitem governar por decretos acaba mutilando, de vez, com a sua ação, o sistema fiscal com um crescente desrespeito pela própria Carta Magna que ele próprio autorgara à sociedade. Todavia, a dramática situação econômica em que mergulharia o País a partir de 1983 traria em seu bojo um fortalecimento da sociedade civil cujas crescentes reivindicações e exigências pela restauração dos ideais democráticos, terminaria por revitalizar o Poder Legislativo que, embora a

passos tímidos inicialmente, começaria a rejeitar determinados projetos do Executivo pondo em xeque seu poder de governar por decretos, para mais tarde aprovar Emendas Constitucionais, contra a vontade do Príncipe, que buscavam resgatar alguns "princípios" das finanças públicas que haviam sido desprezados pelo regime autoritário. Este, com suas bases de sustentação erodidas, revelando indícios crescentes de esgotamento, confirma com o seu recuo, que as mudanças ocorridas na realidade econômica e política operam no sentido de que se iniciem alterações também no quadro tributário, para sua sensibilidade, indicando que a alteração na correlação das forças sociais e a consolidação de uma sociedade democrática são condicionantes indispensáveis para que as reformas de profundidade no sistema sejam realizadas.

A análise desenvolvida a seguir visa entender o movimento da política fiscal dentro dos objetivos globais estabelecidos pela política econômica, fazendo o acompanhamento das principais mudanças ocorridas no sistema e destacando quando e em que medida foram aprofundadas e ampliadas as distorções do sistema. Procura, também, a partir de 1983, mostrar como as mudanças ocorridas no quadro econômico e político, debilitam o Estado autoritário e abrem brechas para que tenha início sua reforma.

3.2.1 O período de 1979-1982

Com o objetivo de redução do "deficit" público e contração da demanda agregada procurar-se-á, de maneira geral neste período: 1) aumentar a arrecadação tributária; 2) reduzir os subsídios e incentivos fiscais; 3) conter os gastos públicos.

Sem a intenção de discutir coordenadamente essas questões, procura-se aqui, apontar e discutir as que teriam sido mais relevantes, situando-as no movimen

to global da política econômica.

A primeira investida importante seria endereçada às pessoas físicas contribuintes do Imposto de Renda. Assim, eleva-se para as mesmas, a partir do exercício de 1979, ano-base de 1978, a alíquota máxima daquele imposto de 50 para 55%. Como também se eleva a alíquota máxima incidente sobre os rendimentos na fonte de 30 para 35%.⁴¹

Em 1978 estende-se a incidência do Imposto de Renda aos ganhos auferidos nas transações imobiliárias realizadas pelas pessoas físicas, não enquadradas como pessoas jurídicas. À época, pelo mesmo decreto, seria estabelecido um determinado limite de isenção para o lucro obtido, sujeitando o valor excedente, ao imposto progressivo ou a 25% sobre o lucro real, uma vez deduzida a correção monetária do valor do imóvel, com base na variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN. Permitia-se ao contribuinte optar entre uma dessas formas de pagamento.⁴² Em 1982 algumas inovações importantes seriam introduzidas neste tributo. Por um lado, o limite de isenção seria extinto, ainda que se previsse a entrada em vigor dessa medida somente para o ano de 1984. Por outro, com o propósito de estimular a capitalização das empresas estabelecer-se-ia que os contribuintes poderiam beneficiar-se da isenção do imposto, desde que o ganho imobiliário fosse integralmente aplicado na subscrição e integralização de novas ações ou quotas em aumento de capital de empresas nacionais, no prazo de 180 dias. Poderia ainda, previa o decreto, o contribuinte beneficiar-se da isenção se o lucro fosse empregado na aquisição de outro imóvel para residência do próprio vendedor ou de parentes de primei

⁴¹Decreto-Lei nº 1.713, de 19 de setembro de 1979.

⁴²Decreto-Lei nº 1.641, de 7 de dezembro de 1978.

ro grau - pais e filhos - dentro do prazo de um ano.⁴³ A reação do setor atingido pelas mudanças não se fez por esperar. Contra-atacou, pressionando para que fosse reconsiderado o limite de isenção e para que a depreciação do imóvel fosse feita à base de 10% a.a., o que tornaria o mesmo isento do imposto no prazo de 10 anos após a sua compra, em substituição à depreciação anual de apenas 5% que vigorava desde 1980, que só isenta do imposto a venda do imóvel ao cabo de 20 anos.⁴⁴

No início de 1979, quando Mário Henrique Simonsen estava à frente do Ministério do Planejamento, em parte cedendo às pressões do GATT, em parte porque a medida também era vista como uma forma do Estado "aliviar" um pouco suas combalidas finanças, programou-se a eliminação gradual, até o ano de 1983, do crédito-prêmio do IPI concedido às exportações de manufaturas.⁴⁵ Todavia, em dezembro do mesmo ano, com a edição do conhecido pacote econômico de natal, já com o Ministro Delfim Netto com o bastão de comando da política econômica, optou-se, tendo em vista o seu diagnóstico, de que era necessário restaurar as finanças do Estado, por suspender, até decisão em contrário, a concessão daqueles estímulos fiscais.⁴⁶ Não passaria muito tempo, entretanto, para que essa decisão fosse reconsiderada e os incentivos restabelecidos.⁴⁷ O agravamento crescente dos desequilíbrios do Balanço de Pagamentos, aliado às sombrias perspectivas descortinadas pela sua solução, repontaram como argumentos inquestionáveis de que para fazer face aos seus compromissos e garantir sua credibilidade junto à comunidade financeira internacional, tornava-se uma necessi

⁴³ Decreto-Lei nº 1.950, de 14 de julho de 1982.

⁴⁴ Jornal do Brasil, 20 de julho de 1982, p.17.

⁴⁵ Decreto-Lei nº 1.658, de 24 de janeiro de 1979.

⁴⁶ Portaria nº 960, de 7 de dezembro de 1979.

⁴⁷ Portaria nº 78, de 1 de abril de 1981.

dade vital para o País, melhorar o desempenho de sua balança comercial. Os incentivos às exportações apareciam, assim, novamente como uma importante peça para viabilizar este objetivo.

Também no início de 1979, visando carrear recursos para socorrer regiões carentes que padeciam com os graves problemas resultantes das chuvas e enchentes que se verificaram à época, seria instituído o "imposto calamidade", que representava a cobrança de um adicional sobre o Imposto de Renda retido na fonte de 5% para os rendimento do trabalho assalariado e de 10% para as demais formas de rendimento para vigorar entre 01 de março a 31 de dezembro de 1979.⁴⁸ Estabelecia-se, também, a partir de janeiro de 1979, a alíquota de 50% do Imposto de Renda na fonte sobre os rendimentos reais produzidos por títulos de crédito - letras de câmbio, com aceite de instituições financeiras e debêntures em geral - de depósitos a prazo fixo com ou sem emissão de certificado, com correção monetária pré-fixada.⁴⁹ Estende-se, também, no final de 1979, aos profissionais liberais, e aos locadores de imóveis às pessoas físicas, o recolhimento antecipado trimestral de 10% do Imposto de Renda sobre o valor dos aluguéis ou rendimentos acima de determinado limite, a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1980.⁵⁰ Popularmente esta última medida seria conhecida como carnê-leão, que se transformaria no fantasma atemorizador dos profissionais liberais.

Eleva-se, a partir do exercício financeiro de 1980, a alíquota do imposto de renda sobre as pessoas jurídicas de 30 para 35%, estabelecendo-se ainda um adicional de 5% nos anos de 1980, 1981 e 1982 para as empresas que apresentassem lucro real ou arbitrado acima de Cr\$ 30 milhões.⁵¹

⁴⁸Decreto-Lei nº 1.672, de 16 de fevereiro de 1979.

⁴⁹Decreto-Lei nº 1.641, de 7 de dezembro de 1978.

⁵⁰Decreto-Lei nº 1.705, de 23 de outubro de 1979.

⁵¹Decreto-Lei nº 1.704, de 23 de outubro de 1979.

Suprimiram-se, ademais, as isenções e reduções do IPI e do Imposto de Importação de que se beneficiavam, de longa data, as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, ferramentas, veículos, aviões, navios e similares, bem como as partes, peças e componentes destes bens, inclusive as realizadas por entidades da administração indireta federal, estadual e municipal.⁵² O objetivo perseguido consistia não somente em estancar a forte drenagem de recursos que estes incentivos representavam para os cofres públicos mas também em estimular a produção interna desses bens e atenuar os desequilíbrios externos.

Em que pesem essas alterações e o crescimento positivo do PIB em 1979 de 6,4%, a receita do Tesouro conheceria um expressivo declínio no ano, aumentando, em termos nominais, apenas 46% contra uma taxa de inflação de 77,2%. À exceção do IOF e do imposto de exportação, todos os demais impostos cresceriam abaixo da inflação, o que levaria a receita do Tesouro a ver reduzida sua participação no PIB de 9,4% em 1978 para apenas 8,2% em 1979. Dos impostos estaduais, o ICM aumentaria, em termos nominais, apenas 54,5%, reduzindo também sua participação no PIB para 4,7% contra os 5% do ano anterior.

⁵²Decreto-Lei 1.726, de 7 de dezembro de 1979 e BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1979; Brasília, vol. 16, nº 6, junho de 1980.

QUADRO 23
RECEITA DO TESOUREIRO
1978-1979
(Cr\$ bilhões a preços correntes)

DISCRIMINAÇÃO	EXECUÇÃO		VARIAÇÃO (%)
	1978	1979	1979/1978
1. Receita tributária	309,6	445,1	43,8
a) Impostos.....	284,7	408,2	43,4
- Renda	95,5	150,3	57,4
- Produtos industrializa- dos	97,5	127,6	30,9
- Operações financeiras...	13,6	23,9	75,7
- Importação	23,9	34,1	42,7
- Exportação.....	0,1	0,2	100,0
- Lubrificantes e combustí- veis	38,7	49,5	26,7
- Energia Elétrica.....	9,5	13,6	43,2
- Minerais.....	2,9	4,5	55,2
- Transporte rodoviário ..	2,9	4,3	48,3
- ICM e ITBI arrecadados nos Territórios.....	0,1	0,2	100,0
b) Taxas	24,9	36,9	48,2
2. Outras receitas ⁽¹⁾	39,6	64,7	63,4
TOTAL	349,2	509,8	46,0

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório anual de 1979; Brasília, vol. 16, nº 6, junho de 1980.

(1) Inclui: Sobretarifas do Fundo Nacional de Telecomunicações; cota federal do salário educação; PIN; PROTERRA; Resultados financeiros atribuíveis à União; Diversas.

Estes resultados eram, em tudo, desapontadores para a proposta de desaceleração do déficit público com vistas à reversão do processo inflacionário. As medidas, entretanto, que entrariam em vigor em 1980 - carne-leão, elevação do IRPJ - aliadas à redução de alguns incentivos fiscais e à majoração do imposto de exportação resultante da maxidesvalorização de 30% de dezembro, prenunciavam melhores resultados na arrecadação para o ano seguinte. As autoridades econômicas não se contentariam com essa perspectiva e introduziriam um elenco de mudanças no sistema no decorrer do ano visando expandir a arrecadação e conter o "alarmante" déficit público. Para bem compreender a razão disto, é necessário analisar as mudanças ocorridas no cenário econômico ao longo de 1979, que imprimiriam novos rumos à política econômica, e desvelar como o surgimento de novos bodes expiatórios para explicar a inflação atuariam no sentido de aumentar o esforço fiscal que estava sendo empreendido.

O Ministro Mário Henrique Simonsen que tivera seu poder fortalecido no primeiro semestre do ano, ao transferir-se do Ministério da Fazenda para o Planejamento e incorporar o controle do Conselho Monetário Nacional e do orçamento monetário, terminaria por passar o bastão de comando da política econômica em agosto de 1979 para Delfim Netto, à medida que sua proposta de recessão deliberada como única saída para a crise esbarrava em crescente oposição, principalmente do setor de bens de capital nacional, aterrorizado com os cortes previstos para as empresas estatais, e do próprio sistema bancário, que andava assustado com as notícias veiculadas sobre a reforma em estudo para a área.

Sob o comando do "artífice" do milagre, a política econômica vai conhecer novos rumos. Ao assumir o Ministério do Planejamento, afirma que a economia voltará a crescer, reeditando sua gestão iniciada em 1967,

amparada na capacidade industrial ociosa existente apta, por si, para absorver a inflação. "Vamos voltar a crescer", é a sua frase de primeira hora, e o otimismo volta a reinar.

Não foi preciso muito tempo para perceber que a situação era bem outra, muito diferente do prelúdio do "milagre": o problema do balanço de pagamentos era gravíssimo; e sombrias as perspectivas de resolvê-lo; o déficit global do setor público que praticamente fora eliminado em 1967 atingia a essa altura níveis alarmantes com uma dívida interna que atemorizava. Sem resolver estes problemas, empreitada difícil a curto prazo, não se resolvia também a questão da inflação (77,2% em 1979 contra 24,3% em 1967) cujas causas chafurdavam neste pântano. O novo diagnóstico arrefece seu otimismo e para ele passa a ser vital; antes de mais nada, encontrar formas e meios capazes de restaurarem as finanças do Estado e de desacelerar o crescimento da dívida externa, que chegaria, em 1979, a US\$ 50 bilhões. Uma vez resolvidos estes problemas, ou atenuando-os, seria possível, argumentava-se, voltar a crescer.

Duas medidas adotadas a partir deste diagnóstico devem, pela sua importância, ser destacadas. A primeira refere-se à criação da SEST em 29 de outubro deste ano, através da qual pretendia-se como visto na seção 3.1.3 não somente inteirar o governo da situação financeira de suas empresas mas também criar mecanismos que lhe permitisse retomar o manejo e o controle de suas atividades, que haviam sido perdidos com a forma de desenvolvimento anterior e com a descentralização das atividades públicas. O papel da SEST passaria, uma vez elaborado o cadastramento das empresas públicas federais, a ser o de controladora e vigilante de seus gastos, receitas e investimentos. Como se sabe, com a elaboração do primeiro cadastro das Empresas Estatais em 1980, pôs-se a descoberto sua deficitária situação financeira,

passando as mesmas a perfilarem também como bodes expiatórios da inflação, atraindo a ira das autoridades econômicas para o excesso de seus gastos sobre suas receitas.

A segunda medida adotada diz respeito ao hoje distante mas ainda lembrado "pacote de dezembro de 1979", cujas medidas revelavam a preocupação com o déficit público (expansão da carga tributária, redução dos subsídios creditícios e dos incentivos fiscais, atualização dos preços e das tarifas dos bens e serviços públicos, controle dos gastos públicos e dos investimentos das empresas estatais); combate à inflação (aumento do controle dos preços, reciclagem do perfil da dívida interna, apoio à agricultura de alimentos, redução dos subsídios creditícios etc.); e melhoria do balanço de Pagamentos (maxidesvalorização cambial de 30%, estímulos às exportações, apoio à agricultura de exportações etc.).

Essas preocupações continuarão a constituir a tônica da política econômica em 1980, mas os problemas de balanço de pagamentos se agravarão com a elevação continuada das taxas de juros internacionais devido à política restritiva norte-americana; o déficit público crescerá, dado o descontrole do crescimento dos subsídios e dos gastos das estatais, apesar da SEST e do esforço fiscal empreendido. A inflação, contrariando todas as expectativas, atingirá a inusitada e temerária casa dos 110%, e somente o PIB apresentará um crescimento de 7%, superior a 1979, aparecendo como a nota dissonante. Paradoxalmente, a este crescimento seria atribuída a principal responsabilidade pelo agravamento da situação global da economia, reconhecendo-se que não mais era possível crescer.

No campo fiscal seria adotado um elenco de medidas em 1980, visando a elevar a tributação e comba-

ter o tão propalado déficit global do setor público.

Explorar-se-ia, por um lado, o artifício descoberto e efetivamente posto em prática pelas autoridades econômicas para elevarem de forma subreptícia a tributação sobre os rendimentos das pessoas físicas. O método consistia no reajustamento da tabela do Imposto de Renda em índices inferiores à inflação e às elevações salariais. Em 1980, por exemplo, ao prefixar-se a correção monetária em 45% -alcançaria 54% - reajustou-se a tabela do Imposto com o mesmo índice. Como neste ano a taxa de inflação atingiu 110,2% e os reajustes salariais situaram-se acima de 45% resultou que os contribuintes, ao mudarem de faixa, passaram a ser penalizados com alíquotas mais altas, reduzindo-se, também, o limite de isenção do imposto em termos de salários mínimos anuais. Em resumo: o reajuste da Tabela do Imposto de Renda abaixo das elevações salariais faria com que fosse aumentado, em termos reais, o IRPF, penalizando ainda mais os rendimentos do trabalho.⁵³ Ora, esse ardil de aumentar o imposto de renda cobrado das pessoas físicas sem modificações na legislação tributária consoante os procedimentos legais fere indiscutivelmente, o parágrafo 29, do art.153 da Constituição de 1969, que diz:

"Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exercício, sem que a lei que o houver instituído ou aumentado esteja em vigor antes do início do exercício financeiro, ressalvados a tarifa alfandegária e a de transporte, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto lançado por motivo de guerra e demais casos previstos nesta Constituição."⁵⁴

⁵³Em 1981, 1982 e 1983, a tabela seria reajustada em 90, 95 e 100% para uma inflação de 95,2%, 99,7% e 210,2%, respectivamente.

⁵⁴Constituição da República Federativa do Brasil, art.153, parágrafo 29.

Nos primeiros meses de 1980 seria instituído pelo governo um Empréstimo Compulsório sobre os rendimentos não tributáveis das pessoas físicas que fossem superiores, tendo como referência o ano de 1979, a Cr\$ 4 milhões. O Empréstimo previsto era de 10% sobre o valor que excedesse àquele limite, devendo começar a ser recolhido a partir de julho de 1980 em dez prestações mensais. No decreto que instituiu o Empréstimo,⁵⁵ previa-se que o seu pagamento, que teria início dois anos depois, seria feito com juros de 6% a.a., sem direito à correção monetária. O número esperado de contribuintes que seria atingido pelo Empréstimo era de 30.000, com uma arrecadação estimada em torno de Cr\$ 30 bilhões. O Empréstimo tinha como objetivo funcionar como um mecanismo anti-inflacionário à medida que enxugaria os excessos de liquidez do sistema, a ainda o de resolver um pouco a escassez de recursos do Estado. Sua forma de pagamento - juros de 6% a.a. sem correção monetária - afigurava-se a um verdadeiro imposto sobre os ganhos de capital.

A regulamentação do Decreto-Lei em junho do mesmo ano traria entretanto uma série de modificações em relação ao projeto original.⁵⁶ Incapaz de resistir às pressões políticas exercidas pelo segmento atingido, o governo recuaria em seu propósito inicial, e concordaria que o pagamento do Empréstimo fosse realizado com direito à correção monetária, embora os juros anuais fossem reduzidos para 3% a.a. Assim, de uma espécie de imposto, embora temporário, sobre os ganhos de capital, transformava-se o mesmo em uma fonte rentável de aplicação para os contribuintes atingidos. Limitar-se-ia, ademais, com a sua regulamentação, a parcela sujeita ao Empréstimo, a 3% do patrimônio líquido do contribuinte. Com as mudanças efetuadas, o Compulsório, que começou a ser saldado pelo governo em julho de 1982, também em

⁵⁵Decreto-Lei nº 1.782, de 16 de abril de 1980.

⁵⁶Decreto-Lei nº 1.790, de 9 de junho de 1980.

dez prestações, terminou por atingir apenas 5.286 contribuintes, e sua arrecadação não ultrapassaria os Cr\$ 20 bilhões.⁵⁷ A tentativa do governo de extrair dinheiro dos detentores das maiores rendas sucumbia face a resistência inclusive amparada no caráter inconstitucional da medida, daqueles que seriam penalizados com a sua execução.

Todavia, em que pese a Constituição autorizar à União a cobrança de empréstimos compulsórios (Art. 21, item IX, parágrafo 2º) e mesmo levando-se em conta a justiça fiscal que representava o projeto original, não se pode negar, que se tivesse ocorrido sua materialização, estaria sendo desrespeitado o "Princípio da Irretroatividade" da cobrança do tributo, uma vez que na sua formulação o empréstimo afigura-se a um verdadeiro imposto incidente sobre os ganhos do ano anterior.

Em maio do mesmo ano o Imposto sobre Operações Financeiras seria profundamente reformulado, com suas alíquotas majoradas significativamente e seu campo de incidência ampliado.⁵⁸ O propósito perseguido com essa reformulação era duplo: procurava-se, por um lado, ao se estender o seu gravame às operações de crédito com a importação de bens e serviços, encarecer e, com isso, dificultar as importações, tendo como referência a estratégia de desaquecimento da economia, e, ao elevar as alíquotas incidentes sobre as operações financeiras internas, tornar mais caro o crédito interno de forma a forçar os agentes da economia a captarem recursos no exterior, com vistas a obter recursos para o fechamento do Balanço de Pagamentos; afigurava-se, por outro, como uma medida capaz de aliviar as combalidas finanças do governo federal às quais era atribuída parcela da responsabilidade pela aceleração inflacionária. Diante

⁵⁷Folha de São Paulo, 12 de fevereiro de 1982, p.18.

⁵⁸Decreto-Lei nº 1.783, de 18 de abril de 1980.

dessas mudanças, a expansão deste tributo foi tão notável que ele passou de uma modesta 5ª posição na estrutura da receita tributária da União em 1979, para um expressivo terceiro lugar já em 1981.

Novamente faria-se com essas alterações no IOF, o "Princípio da Anualidade", visto este tributo não figurar, na Constituição, entre aqueles passíveis de serem aumentados no decorrer do exercício fiscal.

Reduzir-se-ia para as pessoas físicas no final de 1980, para vigorar a partir do ano seguinte, o percentual dos incentivos fiscais que se permitia abater do Imposto de Renda devido, para um máximo de 30% e um mínimo de 15%, em função da renda bruta apurada do contribuinte, como também seriam reduzidos os benefícios resultantes das aplicações do Fundo 157.⁵⁹ Esses limites sofreriam ainda uma redução maior para os exercícios de 1982, 1983 e subsequentes, quando o teto máximo de incentivos em relação ao imposto devido foi fixado em 15%, decrescente em função da renda bruta apurada.⁶⁰

Como resultado das medidas adotadas no final de 1979 - eliminação do crédito-prêmio às exportações de manufaturas, elevação da alíquota do IRPJ etc. - e das alterações introduzidas no decorrer de 1980, especialmente a referente ao IOF, a receita do Tesouro apresentou um excelente resultado, expandindo-se, em termos nominais, à taxa de 139,2%, contra uma inflação de 110,2%. Quase todos os impostos - a exceção do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis - IULC e do Imposto Único sobre Energia Elétrica - apresentaram resultados positivos, destacando-se o IOF com a expressiva expansão nominal de 331% dada a ampliação de sua área de in-

⁵⁹Decreto-Lei nº 1.841, de 29 de dezembro de 1980.

⁶⁰Decreto-Lei nº 1.887, de 29 de outubro de 1981.

cidência e da elevação de suas alíquotas e o imposto de exportação que saltou de modestos Cr\$ 155 milhões em 1979 para expressivos Cr\$ 19.252 milhões em 1980 como resultado da majoração das alíquotas dos produtos agrícolas. O imposto de renda apresentou uma expansão de 104%, mas foi o componente "outras receitas" que conheceu uma significativa expansão de 304%, respondendo por 21,5% da receita do Tesouro. A expansão expressiva dessa rubrica deveu-se à inclusão de novas receitas no orçamento da União e às alterações realizadas nos prazos de recolhimento de tributos arrecadados pelo Banco do Brasil, determinadas pela Portaria nº 298, de 11 de agosto de 1980, do Ministério da Fazenda. Pela mesma, os tributos arrecadados no período de 21 até o último dia do mês passariam a ser recolhidos ao Tesouro no último dia útil desse mês e não no início do mês seguinte como ocorria. Isso fez com que grande parte de recursos, por não estarem classificados, aparecessem como receita a classificar ou recursos em trânsito ambos computados na receita não tributária.⁶¹

Da receita total arrecadada que montou a Cr\$ 1.219,4 bilhões, cerca de 25% da mesma, correspondente a Cr\$ 313 bilhões foram destinados para o Orçamento Monetário para cobrir atribuídas responsabilidades do Tesouro junto às Autoridades Monetárias, dando continuidade à política iniciada em 1979. O maior esforço fiscal e os resultados mais favoráveis obtidos em 1980 tinham, portanto, o objetivo de alimentar, de forma estéril, o insaciável orçamento monetário, tornando-se incapaz de contribuir para gerar efeitos positivos sobre a economia. Neste ano, as despesas do Tesouro, deduzidas as transferências para o Orçamento Monetário, sofreriam uma contração em relação a 1978, de 14,8% em termos reais.

⁶¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1980. Brasília, vol. 17, nº 2, fev. 1981, p.83.

QUADRO 24
 RECEITA DO TESOURO NACIONAL
 1979-1980
 (Cr\$ bilhões a preços correntes)

DISCRIMINAÇÃO	EXECUÇÃO		VARIAÇÃO (%) 1980/1979
	1979	1980	
1. Receita tributária	445,1	958,2	115,3
a) Impostos.....	408,2	878,3	115,2
- Renda	150,3	307,0	104,3
- Produtos industrializa dos	127,6	263,2	106,3
- Operações financeiras.	23,9	103,1	331,4
- Importação	34,1	87,7	157,2
- Exportação	0,2	19,3	9 550,0
- Lubrificantes e com- bustíveis	49,5	51,2	3,4
- Energia Elétrica	13,6	27,1	99,3
- Minerais	4,5	9,3	106,7
- Transporte rodoviário.	4,3	9,8	127,9
- ICM e ITBI arrecadado nos Territórios	0,2	0,6	300,0
b) Taxas	36,9	79,9	116,5
2. Outras receitas ⁽¹⁾	64,7	261,2	303,7
TOTAL	509,8	1 219,4	139,2

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 1980. Brasília, vol. 17, nº 2, fev. de 1981.

(1) Inclui: Sobretarifas do Fundo Nacional de Telecomunicações; contribuição do salário-educação; PIN; PROTERRA; dividendos; adicional sobre tarifas de transporte aéreo doméstico; cota-parte diferença petróleo nacional; diversas.

Poucas, por outro lado, foram as medidas adotadas para atenuar as dificuldades financeiras dos Estados e dos Municípios, especialmente dos menos desenvolvidos. Algumas, entretanto, merecem ser destacadas, pela sua importância:

a) a abolição, em 1979, das vinculações orçamentárias previstas na legislação do FPEM, à exceção da obrigatoriedade de aplicação de 20% dos fundos de participação dos municípios em programas de ensino, a qual previa-se ser extinta numa fase posterior. A única obrigatoriedade prevista para ser mantida referia-se à destinação de 2%, tanto para os estados como para os municípios, para a formação do PIS/PASEP.⁶² A importância dessa medida reside na liberação de parcela expressiva das transferências em despesas de capital em setores específicos e às vezes prescindíveis para a região, que traziam subjacentes uma ampliação dos gastos de custeio, agravando, ainda mais, as finanças daquelas esferas, e na restituição de autonomia às mesmas para decidirem sobre a melhor e mais necessária aplicação desses recursos;

b) a elevação da alíquota do ICM nas operações internas para todas as regiões geoeconômicas, escalonando sua majoração de tal forma que a partir de 1982 passaria a ser uniforme para todos os estados da federação. Os dois pontos percentuais acrescidos na alíquota para o Sul/Sudeste, que salta de 14 para 16%, de de um ponto para o NO/NE/Centro Oeste de 15 para 16%, representaria também ganhos na receita para os mesmos, embora tivessem como contrapartida um aumento da tributação indireta e, portanto, um aprofundamento da regressividade do sistema;⁶³

⁶²Decreto nº 83.556, de 7 de junho de 1979.

⁶³Resolução nº 129, de 28 de novembro de 1979.

c) estabeleceu-se, a partir de 1980, um tratamento diferenciado para as operações comerciais realizadas entre os Estados, determinando-se alíquotas menores para as exportações do Sul-Sudeste em direção aos Estados do Norte-Nordeste e Centro-Oeste - incluindo-se também o Espírito Santo - e alíquotas maiores para o movimento de mercadorias em direção contrária, dando-se um primeiro, mas importante passo, para resolver a tão polêmica quanto antiga questão dos estados produtores e dos estados consumidores apesar da resistência oposta pelos primeiros.⁶⁴

Essas medidas, entretanto, seriam insuficiente para melhorar a partilha do "bolo" tributário entre as esferas da federação. A ligeira melhoria ocorrida entre 1976/78 sucede um novo aumento da participação da União em detrimento principalmente da parcela dos recursos estaduais efetivamente disponíveis. Assim, se em 1978, a fatia da União corresponderá a 47,3% do total, em 1979 aumentaria para 47,5% e em 1980 para 49,3%. A dos Estados declinaria de 36,7% em 1978 para 35,5% em 1980, e a dos Municípios de 16% para 15,2% no mesmo período.⁶⁵

Os anos de 1981 e 1982 assistem, por sua vez, a um ajuste voluntário na economia perpetrado pelas autoridades econômicas com o objetivo de reconquistarem a confiança da comunidade financeira internacional cujos sinais de relutância em continuar mantendo os fluxos de recursos para o País tornavam-se cada vez mais visíveis, seja pela elevação dos "spreads" cobrados, seja pela redução involuntária das reservas internacio

⁶⁴ Resolução nº 07/80, de 22 de abril de 1980.

⁶⁵ Recursos próprios e recursos efetivamente disponíveis da União, Estados e Municípios: 1957 a 1982". In: Revista de Finanças Públicas. Brasília, Secretaria de Economia e Finanças, Ano XLIV, nº 358, abr./maio/jun. de 1984, pp. 74-79.

nais que, só no ano de 1980, sofreriam uma redução absoluta de US\$ 2,8 bilhões, contraíndo-se de US\$ 9,7 para US\$ 6,9 bilhões.⁶⁶

Na verdade, já desde meados de 1980, um elenco de medidas vinha sendo adotadas com vistas a contrair a demanda agregada e caminhar-se no sentido de promover os ajustes internos e externos da economia. Os juros foram liberados; colocou-se um ponto final no controle de preços de um grande conjunto de produtos industriais; limitou-se a expansão dos agregados monetários e restringiu-se o gasto público, bem dentro do receituário ortodoxo preconizado pelo FMI.⁶⁷

A boa intenção das autoridades econômicas em promover o ajustamento voluntário da economia, em que pesem suas nefastas conseqüências para a sociedade em geral, despertaria a simpatia de nossos credores externos, que aumentariam os fluxos de empréstimos em moeda em 1981, melhorando ligeiramente a posição das reservas internacionais. Os resultados internos seriam, entretanto, desastrosos: o PIB sofre um declínio, pela primeira vez no pós-guerra de 1,9%; o nível de desemprego aumenta assustadoramente, passando o seu espectro a rondar os lares brasileiros; a taxa de inflação sofre uma pequena involução para 95,2%; obtem-se um pequeno superávit no balanço comercial de US\$ 1,2 bilhão, mas a manutenção das elevadas taxas de juros internacionais continuam deteriorando o balanço de pagamentos, indicando a iminência de um colapso cambial.

⁶⁶CRUZ, P.D., op. cit. p.12.

⁶⁷SOUZA, F.E.P. de. "3 anos de austeridade". In: Boletim IERJ, Rio de Janeiro, nov./dez.83, nº 27.

Os modestos resultados obtidos em 1981, em que pese a gravidade e dimensão de suas conseqüências, não esmoreceriam o ânimo das autoridades econômicas que, entretanto, teriam de procrastinar suas ações deletérias sobre a economia e encontrarem um ponto de equilíbrio aceitável, uma vez que em 1982 ocorreriam eleições no País e o governo sequer cogitava da hipótese de perdê-las, o que a continuidade da política recessiva poderia provocar. Afrouxam-se, assim, algumas rédeas do controle monetário, política que será mantida até a época das eleições, injetando ânimo novo, embora controlado, sobre a economia. O PIB no ano volta a apresentar um crescimento positivo de 0,9%, obtendo-se um saldo no balanço comercial de apenas US\$ 779 milhões. A taxa de inflação mantém-se próxima a casa dos três dígitos, situando-se em 99,7%, mas a verdade é que o País já conhecera um verdadeiro colapso cambial desde março quando as reservas internacionais tornaram-se negativas, fato esca^{mo}teado pelas autoridades econômicas das publicações oficiais e tratado em sigilo para não comprometer o êxito eleitoral.

No "front" interno, coerente com a política de contração da demanda interna e de saneamento das finanças governamentais, a prioridade destes dois anos seria conferida especialmente à política monetária, mas também a política fiscal, que se transformara num "pau pra toda obra", conheceria algumas mudanças que aumentariam seu grau de desagregação.

Um exemplo conspícuo de como o sistema fiscal se transformara em um "pau para toda obra", em que pesem as profundas distorções que resultariam desse fato, refere-se ao malsinado caso da Previdência Social.

Em 1981 quando vieram à tona as graves dificuldades financeiras enfrentadas pela mesma, com um déficit estimado para o ano de 1982 em torno de Cr\$ 400 bi

lhões, a primeira reação das autoridades governamentais, foi, sem se preocupar em investigar as verdadeiras causas deste rombo e definir a quem cabiam as responsabilidades, enviar um projeto ao Congresso, propondo a majoração das alíquotas de contribuição para a Previdência, numa clara demonstração de que interessava apenas definir quem iria arcar com o ônus da inépcia administrativa. O Congresso, depois de uma acirrada polêmica travada entre seus membros, e de uma série de negociações desenvolvida, decidiu rejeitar a proposta do governo e determinar que os recursos necessários para equacionar a crise da Previdência deveriam ser obtidos com a imposição de uma sobretaxa de 20% do IPI sobre o preço de comercialização final de produtos considerados supérfluos. O Congresso confiaria ao Executivo a elaboração da lista destes produtos.

Muitas foram as controvérsias surgidas à época sobre a inconstitucionalidade dessa medida, figurando como o principal argumento o fato de que a Constituição proíbe a vinculação de arrecadação de qualquer tributo a um determinado órgão que, no caso em tela, tratava-se da Previdência Social.

Foi em meio à polêmica travada sobre essa inconstitucionalidade e ao coro organizado de várias organizações empresariais contra a medida - ainda que não fossem as empresas que arcariam com o seu ônus, uma vez que o mesmo fatalmente seria repassado para o consumidor - que os técnicos governamentais elaborariam, depois também de muita discussão em torno do conceito de superfluo, uma lista altamente discutível de 145 produtos. E foi a partir da mesma que se baseariam para demonstrar que, ainda que não houvesse discordância quanto à superfluidade dos produtos relacionados, os recursos obtidos com a simples majoração das alíquotas seriam insuficientes para cobrir as necessidades da Previdência. Es-

tava preparado o caminho, com isso, para o retorno ao cenário da proposta inicial do governo.

Não chegou a causar surpresa, assim, o fato de ter o Presidente Figueiredo, ao apagar das luzes de 1981, assinado três decretos com o objetivo de obter um orçamento previdenciário que não fosse deficitário no ano de 1982.

O primeiro⁶⁸ elevava a alíquota de contribuição previdenciária das empresas em geral de 8 para 10%. Para os empregados adotavam-se alíquotas diferenciadas numa escala progressiva de 8,5 a 10% em função do nível salarial. A alíquota-teto de 10% passava a incidir sobre todos os salários que fossem superiores a 15 vezes o salário mínimo regional. Os trabalhadores autônomos, por sua vez, tinham sua contribuição aumentada de 16 para 19,2%, dada a majoração de 20% na alíquota. E os funcionários públicos, que recolhiam 5% para o IPASE, tinham essa contribuição majorada para 6%. Os pensionistas e os aposentados, até então isentos, também eram convidados a participar do ônus representado pela inadimplente Previdência. Os primeiros passariam a recolher 3% sobre o valor dos benefícios, e os segundos, numa escala progressiva de 3 a 5% - sendo a última a alíquota para os benefícios superiores a 15 vezes o salário mínimo regional - variando conforme o número de salários mínimos recebidos. Com essas mudanças, que deveriam entrar em vigor a partir de 1º de janeiro de 1982, estimava-se que seriam capazes de gerar Cr\$ 320 bilhões em 1982, o que representaria cerca de 80% do déficit da Previdência estimado para este ano.

O segundo decreto⁶⁹ sobretaxava com o IPI

⁶⁸Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981.

⁶⁹Decreto 86.805, de 29 de dezembro de 1981.

um grupo de produtos listados como supérfluos. Seu número fora reduzido substancialmente em relação à listagem inicial, tendo o aumento das alíquotas variado entre 2 e 30%. Os automóveis movidos a álcool e a gasolina tiveram as alíquotas do IPI incidentes sobre o seu valor aumentadas de 30 para 32%, por exemplo. Caviar e seus sucedâneos, de 30 para 60%; os produtos de perfumaria e cosméticos tiveram as alíquotas majoradas em 10%; e os artigos esportivos e de jogos de azar em torno de 30%. Estimava-se arrecadar, com essa medida, cerca de Cr\$ 40 bilhões em 1982, que corresponderiam a algo em torno de 10% do déficit previsto.

O terceiro decreto autorizava a emissão de Cr\$ 180 bilhões em ORTNs "especiais", com prazos de 5 a 7 anos, remuneradas à base de 5% de juros a.a. e 60% da correção monetária, para cobrir o déficit da Previdência Social com a rede bancária pública e privada.⁷⁰

A vinculação da receita gerada pelo IPI com a sobretaxação dos produtos supérfluos à Previdência feria, novamente, a Constituição, em seu art.62, parágrafo 2º que estabelece:

"Ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do Art. 21 e as disposições desta Constituição e de Leis Complementares, é vedada a vinculação do produto à arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. A Lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio das despesas correntes."⁷¹

⁷⁰Decreto-Lei nº 1.911, de 29 de dezembro de 1981.

⁷¹Referem-se os itens VIII e IX aos Impostos sobre Lubrificantes e Combustíveis, sobre Energia Elétrica e sobre Minerais.

A inovação mais controvertida, entretanto, introduzida no sistema tributário, seria anunciada, sem a costumeira sondagem da opinião pública através da imprensa, em maio de 1982. No dia 25, o Presidente Figueiredo assinaria o Decreto-Lei nº 1.940, criando o Fundo de Investimento Social-FINSOCIAL, que seria alimentado por um novo imposto, denominado na legislação que o criou de "Contribuição Social", incidente sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas industriais, comerciais, financeiras e seguradoras, previstas para entrar em vigor a partir de julho do mesmo ano.

A alíquota deste novo imposto era de 0,5% sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas, bem como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras. Para as empresas prestadoras de serviços, estabelecia-se a contribuição de 5% sobre o valor do Imposto de Renda devido. Isentava-se, do mesmo, a venda de mercadorias ou serviços destinados à exportação, numa inequívoca demonstração de que a peça basilar da política econômica era convenientemente resguardada.

O Fundo se destinava, conforme reza o art. 1º do decreto-lei, a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial relacionados com alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor. Além dos recursos oriundos da Contribuição Social, o mesmo ainda deveria contar com dotações orçamentárias da União, com os retornos das aplicações de seus recursos, e ainda com outros de origem interna ou externa, compreendendo repasses ou financiamentos.

Sua administração era atribuída, pelo mesmo decreto-lei, ao então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, que agraciado com uma nova sigla - Social - passaria a denominar-se Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. E mais: sua vin-

culação antes ao Ministério da Fazenda, passava a partir daí à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, concentrando ainda mais o controle das instituições governamentais sob um comando único.

Não foram poucas as críticas desfechadas à criação deste novo imposto. A começar pelo seu caráter inconstitucional que feria frontalmente o "Princípio da Anualidade", justificativa em que se baseariam inúmeras empresas para obterem liminares na justiça e se recusarem a recolhê-lo aos cofres públicos. Sobre uma questão havia unanimidade: tratava-se de um imposto político, eleitoral, com acentuados efeitos inflacionários à medida que, era de se esperar, seu ônus seria repassado para os preços das mercadorias, sendo, portanto, transferido para os consumidores. E mais: era grande o temor de que os seus recursos, cuja arrecadação prevista para o ano de 1982 era de Cr\$ 250 bilhões, seriam utilizados para cobrir o déficit do BNDES coincidentemente girando em torno daquele valor.⁷²

Em que pese a crescente orquestração formada por vários segmentos empresariais contrários à medida, Delfim Netto afirmaria, poucos dias depois, em palestra proferida na Escola Superior de Guerra-ESG, que a nova Contribuição Social iria "... ser parte integrante do sistema tributário, daqui até o final dos tempos."⁷³ E o Presidente Figueiredo, visando dirimir os temores que pairavam sobre a destinação dos recursos garantiria, em pronunciamento à imprensa, de que seria ele próprio um severo vigilante de sua aplicação nas áreas sociais que haviam sido selecionadas.

⁷² A este respeito, a Folha de São Paulo publicaria na sua edição de 28/5/82 que "O diretor da Dívida Pública do Banco Central, Cláudio Hadad, reconheceu ontem, em São Paulo, que o imposto do Fundo de Investimento Social criado pelo governo federal, destina-se à cobertura de déficits do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)". Cf. Folha de São Paulo, 28/5/82, p.26.

⁷³ Jornal do Brasil, 3 de junho de 1982, p.19.

De qualquer forma, que fosse a crítica formulada à criação do imposto - seu caráter eleitoral, inconstitucional, inflacionário etc. - ela sucumbia à sua finalidade social. Importava, isto sim, elaborar uma estrutura de fiscalização de sua aplicação nas áreas contempladas para que os recursos não fossem desviados para outras finalidades.

O que não se pode negar, entretanto, é que além de seu evidente caráter inconstitucional em virtude da sua criação e cobrança no mesmo exercício fiscal⁷⁴, este tributo representaria um grande retrocesso do ponto de vista técnico à medida que reintroduziria o "imposto em cascata" que havia sido extinto com a reforma tributária de 1966, dadas as distorções que engendrava no aparelho produtivo e na estrutura de preços relativos. Assim, se do ponto de vista social, uma vez garantida sua aplicação nas áreas contempladas pelo decreto-lei, ele teria sido extremamente positivo, do ponto de vista do sistema tributário em conjunto, o imposto reporia parte de suas deficiências existentes no sistema anterior a 1966.

Foi em meio a essas alterações tópicas e imediatistas que aprofundavam as distorções do sistema tributário, sem resolver seus problemas mais graves - sua regressividade, o problema financeiro dos Estados, Municípios e mesmo da União etc. - que uma réstea de luz seria projetada no denso nevoeiro que cobria o sistema no início de 1982. Alvissareiramente, a imprensa publicaria uma reportagem com Ibrahim Eris, assessor da SEPLAN, onde ele anunciava a disposição do governo de realizar profundas mudanças no sistema tributário brasileiro, com base em duas premissas: a de que o capital deveria ser mais penalizado, favorecendo os ganhos assalariados; e a de que era necessário alterar a estrutura

⁷⁴Criado em 25/5/82 teve sua cobrança iniciada em 01/07/82.

de relacionamento entre as três esferas de governo, que reconhecia-se em crise, exigindo mudanças no sistema de arrecadação e definição mais precisa sobre a responsabilidade dos gastos.

Para concretizar essa disposição, afirmava Eris, Delfim Netto determinara altíssima prioridade para o assunto e atribuíra responsabilidade à sua assessoria para que um novo modelo fiscal para o País fosse apresentado até abril de 1983. Em sua entrevista, reconhecia Eris ser a tabela do Imposto de Renda altamente progressiva. Mas considerava que o volume de incentivos e isenções fiscais fazia com que apenas os trabalhadores assalariados pagassem imposto. E garantia que este sistema seria modificado em favor dos salários, embora ele não soubesse ainda de que forma seria aumentada a tributação sobre capital.⁷⁵

Como se percebe, a análise de Eris e a proposta para reformulação do sistema tributário confirmavam as sérias distorções de que o mesmo padecia, denunciadas em vários trabalhos sobre o assunto, e apontava, sem reparos, o caminho a ser trilhado para superar suas perversas imperfeições. Surgia, assim, como um lampejo de bom senso que reverberou em meio ao mutilamento progressivo que o sistema vinha sofrendo. Mas, infelizmente, não passaria, pelo menos nessa fase, de um lampejo.

Mais rápido que o raio, o Ministro Delfim Netto praticamente retiraria o aval ao seu assessor no dia seguinte, ao afirmar que "o governo não está cogitando de uma reforma tributária, muito menos no sentido do que foi divulgado, de desestímulo ao capital."⁷⁶ E o

⁷⁵ Consultar a respeito: Folha de São Paulo, de 6 de janeiro de 1982, p.16.

⁷⁶ Folha de São Paulo, de 7 de janeiro de 1982.

Ministro da Fazenda, Ernane Galveas, engrossaria o coro de Delfim Netto, posicionando-se contrário à implantação de uma reforma tributária no País, capaz de elevar a taxaço sobre os ganhos de capital, e negando a existência de qualquer recomendação presidencial neste sentido. Em seu entender, o capital "... já é muito tributado. Tributa-se 40% dos lucros das empresas, e os dividendos. A única coisa que não se tributa é a correção monetária dos rendimentos dos papéis, das cadernetas e outras aplicações, bem como os ganhos de capital na bolsa."⁷⁷

Apesar dos desmentidos, já estavam em andamento, na verdade, os preparativos para a formação de um grupo que iria estudar o sistema tributário do País. A Folha de São Paulo⁷⁸ voltaria a noticiar, no mês seguinte, que os estudos deveriam contribuir para:

- a) dar um tratamento fiscal igual para todos componentes da renda;
- b) tornar o sistema tributário mais progressivo;
- c) utilizar o sistema como instrumento de capitalização das empresas nacionais; e
- d) descentralizar as receitas e responsabilidades entre os Estados, Municípios e União.

E em abril do mesmo ano, seria finalmente formada, em caráter oficial, uma Comissão Interministerial para estudar o sistema tributário e propor sua reforma até março de 1983, dando tempo suficiente para uma

⁷⁷Folha de São Paulo, 7 de janeiro de 1982, p. 19.

⁷⁸Folha de São Paulo, 16 de fevereiro de 1982, p. 16.

discussão entre os segmentos interessados, já que suas mudanças somente poderiam entrar em vigor a partir de 1984, de acordo com o nem sempre respeitado Princípio da Anualidade.

O grupo de trabalho criado era integrado pelo secretário-geral da Fazenda, Carlos Viacava, designado para presidí-lo; pelo secretário da Receita Federal, Francisco Dorneles; pelo procurador-geral da Fazenda Nacional, Cid Heráclito de Queiróz; pelo coordenador de Assuntos Econômicos da Fazenda, Mailson Ferreira da Nóbrega; pelo secretário especial de Assuntos Econômicos do Planejamento, Akihiro Ikeda; Superintendente do Instituto de Planejamento do IPEA, José Augusto Savasini; Superintendente Adjunto do Instituto de Planejamento do IPEA, José Teófilo Oliveira; e pelo Prof. da USP, Ibrahim Eris.

O objetivo, entretanto, de redução da regressividade do sistema, deixava de ser contemplado na Portaria Interministerial. Atribuía ela competência ao Grupo de Trabalho para:

"proceder a avaliação circunstanciada da atual estrutura do sistema tributário nacional, especialmente no que se refere à compatibilidade entre a distribuição das receitas e as responsabilidades e os encargos públicos atribuídos às três esferas de governo, nos termos da Constituição Federal; e sugerir medidas no sentido de conciliar os interesses da União com os dos Estados, Territórios, Municípios e Distrito Federal, visando à harmonização da política de desenvolvimento econômico e social - a nível nacional e regional - de comércio exterior e de combate à inflação."

Viacava, entretanto, mais afoito, afirmaria que este seria apenas o lado mais simplista das alterações imaginadas. Dever-se-ia, segundo ele "... ir muito além do que estabelece a Portaria Interministerial, caminhando para uma coisa mais ampla." E prometia ouvir o maior número de pessoas possível. Os objetivos deveriam ser: maior redistribuição de renda inter-regional; descentralização orçamentária, de modo a fortalecer mais os Estados e Municípios; diferenciação do ICM em favor dos produtos mais essenciais; redefinição dos encargos entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal); e a criação de um sistema que permita um engajamento dos Estados no esforço de incremento às exportações.⁷⁹

Em agosto, durante o Simpósio sobre Tributação promovido pelo Fórum das Américas, seria apresentado um primeiro esboço das propostas da Comissão, pelo seu Presidente Carlos Viacava. As medidas apresentadas, em caráter preliminar, eram as seguintes:⁸⁰

a) redução para zero ou próximo de zero da alíquota interestadual do ICM. Essa medida daria fim à polêmica questão entre Estados produtores e Estados consumidores. Isto porque a mercadoria sairia zerada, por exemplo, do Estado de origem, e o tributo seria recolhido integralmente pelo comprador no seu destino. Para viabilizar tal medida, algum mecanismo de compensação teria de ser criado para os Estados produtores;

b) eliminação e/ou redução das alíquotas do ICM para um grupo de alimentos de primeiras necessidade, como arroz, feijão, carne e milho. Uma medida indubitavelmente justa do ponto de vista social se resul-

⁷⁹Para os pontos acima ver Folha de São Paulo, 14 de abril de 1982, p.18.

⁸⁰Gazeta Mercantil, 20 de agosto de 1982.

tasse realmente em redução dos preços destes produtos, mas problemática para as finanças dos estados agropecuários, que também teriam de ser compensados;

c) extinção do IPI. Manter-se-ia o imposto com outra denominação, para os veículos, cigarros e bebidas, que continuariam na área de competência da União. O restante seria transferido aos Estados e Municípios através de sua incorporação ao ICM para alguns produtos;

d) para efeito do ICM os produtos seriam agrupados em cinco ou seis grupos e seriam fixadas alíquotas diferenciadas para cada um deles. Tais alíquotas seriam estabelecidas em lei e só seriam mutáveis após concordância unânime dos Estados. Com isso, abandonava-se sua neutralidade e caminhava-se em direção à sua seletividade;

e) criação de um fundo de exportação, a ser distribuído proporcionalmente entre Estados e Municípios. Este fundo seria alimentado com a extinção do ICM na exportação de matérias-primas e produtos agrícolas, mais 20 a 30% do imposto de importação e do ICM cobrado na importação.

A partir dessa reforma, com que esperava-se resolver os problemas financeiros das três esferas governamentais - mesmo considerando que o governo federal deveria transferir em contrapartida, a maior parte do financiamento dos gastos com educação, saúde, saneamento e transportes para as órbitas municipal e estadual - estariam criadas as bases para aí, sim, se promover uma melhor distribuição da carga tributária. Mesmo porque o governo federal teria de encontrar uma forma de compensar a esperada drenagem de recursos que seria feita para as esferas inferiores sob pena de ampliar ainda mais o imenso e crítico "déficit" de seu orçamento. E como a classe trabalhadora era reconhecidamente uma fonte

esgotada de renda, ganhava cada vez mais apoio entre os membros da Comissão, de que só restaria aumentar a tributação sobre os ganhos de capital, sobre os salários mais altos e sobre os lucros.⁸¹ Embora esse posicionamento representasse um avanço em relação à Portaria Interministerial, deveria ele ser visto com cautela, porque sabidamente não bastavam as soluções técnicas. Era necessário, também contar com condições políticas favoráveis para sua efetivação. A proposta surgia como resposta às fortes pressões oriundas de várias áreas para a realização de uma reforma tributária e pela convicção cada vez maior pelo próprio governo federal sobre sua inevitabilidade, inclusive para solução de seus problemas.

O desempenho da receita do Tesouro em 1981 tinha sido desastroso em virtude da política de desaquecimento da economia. Em termos efetivos, a receita saltou de Cr\$ 1.219,4 bilhões em 1980 para Cr\$ 2.262 bilhões em 1981, o que corresponderia a um aumento nominal de 85,5% contra uma taxa de inflação de 95,2%. A receita tributária sofreu uma evolução de 91,7% graças ao desempenho do imposto de renda em virtude das mudanças nele processadas, da redução de alguns incentivos fiscais e ainda do IOF que expandiu-se à taxa de 158% no ano. Os demais impostos apresentaram modestos resultados com a maioria tendo um crescimento real negativo. Por outro lado, a arrecadação do ICM, principal tributo estadual, manter-se-ia em termos reais, no mesmo nível do ano anterior expandindo-se 99%.

Em virtude deste fraco desempenho seria transferido do orçamento do Tesouro para as Autoridades Monetárias apenas Cr\$ 225,4 bilhões, valor bem inferior aos Cr\$ 313 bilhões do ano anterior, frustrando a expectativa de rápida liquidação do "déficit" público, tido como o "motor primus" da inflação. Deduzindo essas

⁸¹Gazeta Mercantil, 20 de agosto de 1982.

transferências das despesas do Tesouro a mesma teria involuído em relação a 1978 - ano em que ainda não estavam sendo feitas essas transferências - cerca de 8,7% em termos reais. Em 1982, apesar da ligeira recuperação das despesas face a 1981, a queda real em relação a 1978 ainda se situava em 7,4%.

A proposta de formação de uma Comissão Interministerial para elaboração de um projeto de reforma tributária resultava, assim, tanto das pressões que vinham sendo realizadas para viabilizá-la, mas visava atender, também aos propósitos do governo federal de expandir sua arrecadação tributária. Visa, portanto, dois objetivos: atender, dentro de certos limites, as reivindicações das esferas inferiores, e expandir a receita federal para reduzir o déficit público.

A bem da verdade, algumas pequenas mudanças já estavam sendo realizadas no sistema com o propósito de atenuar as dificuldades financeiras tanto dos estados como dos municípios. A consciência, entretanto, de sua insuficiência para dar uma solução adequada ao problema, aliada às pressões políticas das esferas inferiores, é que levaria o Governo Central a criar o Grupo Interministerial e atribuir-lhe o papel de apresentar uma proposta para a reforma do sistema, onde a prioridade seria conferida à melhor distribuição do bolo tributário entre as esferas governamentais.

Em 1981, por exemplo, elevou-se a alíquota do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, incluindo-se também os municípios como beneficiários, juntamente com os estados, e em partes iguais, do produto de sua arrecadação.⁸² A vantagem dessa medida, ainda que tímida, residia no fato de gerar recursos adicionais para os municípios sem reduzir a receita dos estados.

⁸²Resolução nº 99, de 16 de setembro de 1981.

QUADRO 25
 RECEITA DO TESOUREO NACIONAL
 1981-1982
 (Cr\$ bilhões a preços correntes)

DISCRIMINAÇÃO	EXECUÇÃO			VARIACÃO (%)	
	1980	1981	1982	1981/80	1982/81
I. Receita Tributária	958,2	1 837,3	3 604,4	91,7	96,2
a) Impostos	878,3	1 716,6	3 452,2	95,4	101,1
- Renda	307,0	640,4	1 354,5	108,6	111,5
- Produtos industria- lizados	263,2	500,9	989,8	90,3	97,6
- Operações financeiri- ras	103,1	266,0	556,8	158,0	109,3
- Importação	87,7	138,3	229,8	57,7	66,2
- Exportação	19,3	12,4	6,9	-35,8	-44,4
- Lubrificantes e com- bustíveis	51,2	59,3	110,3	15,8	86,0
- Energia elétrica ..	27,1	60,4	128,1	122,9	112,1
- Minerais	9,3	17,5	36,3	88,2	107,4
- Transporte rodoviá- rio	9,8	19,7	38,4	101,0	94,9
- ICM e ITBI arrecada- dos nos Territórios	0,6	1,7	1,3	183,3	-23,5
b) Taxas	79,9	120,7	152,2	51,1	26,1
2. Outras receitas ⁽¹⁾	261,2	424,7	1 013,4	62,6	138,6
TOTAL	1 219,4	2 262,0	4 617,8	85,5	104,1

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatórios Anuais de 1980, 1981 e 1982

Também para vigorar a partir de 1981 previa-se, através da Emenda Constitucional nº 17, o aumento do FPEM. Em seu art. 25, estabeleceria a Emenda que do produto da arrecadação do imposto de renda e do IPI, a União destinaria 11% ao Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios; 11% ao Fundo de Participação dos Municípios e 2% ao Fundo Especial, cuja aplicação dos recursos é regulada por lei. Estabeleceria, ainda, que o aumento previsto seria distribuído ao longo de 4 anos, devendo 1% ser acrescido no exercício de 1981, 1/2% em 1982 e 1/2% em 1984.⁸³

Essas medidas, dada a sua timidez, poucos efeitos exerceria sobre a repartição do "bolo" tributário. A União veria sua participação no mesmo declinar de 49,3% em 1980 para 48% em 1982, enquanto a dos Estados conheceriam uma evolução desprezível saltando de 35,5% para 35,7%. Somente os Municípios obteriam ganhos mais expressivos, com sua participação aumentando de 15,2% para 16,3% no mesmo período.⁸⁴

Todavia, a proposta de realização de uma reforma do sistema tributário que vinha sendo elaborada, cujas idéias foram algumas vezes expostas pelos membros componentes do grupo encarregado de estudá-la, seria, entretanto, atropelada pela crítica situação em que a economia enveredaria no segundo semestre de 1982, quando a grave crise cambial se tornou transparente em setembro, na reunião do FMI realizada em Toronto, cujos resultados fizeram com que se interrompesse, de vez, os fluxos de recursos externos para o Brasil, já debilate-

⁸³ Emenda Constitucional nº 17, de 2/12/80.

⁸⁴ "Recursos próprios e recursos efetivamente disponíveis da União, Estados e Municípios" In: Revista de Finanças Públicas. Brasília, Secretaria de Economia e Finanças, Ano XLIV, nº 358, abr./maio/jun. de 1984, pp. 74-79.

rando com uma incômoda posição de falta reservas internacionais. Com o insucesso da reunião de Toronto e sem "cacife" para negociar novos empréstimos, ao País não restou alternativa senão a de se submeter às imposições de nossos credores externos e iniciar veladamente, pelo menos até a realização das eleições, os contatos com o FMI, cujo aval, para continuar merecendo a atenção da comunidade financeira internacional quanto à concessão de novos empréstimos e continuar o "roll over" da dívida, implicava o ajustamento da economia nos moldes preconizados por aquela instituição.

Os problemas emergentes, aliados ao aprofundamento da recessão, acabariam colocando em um plano secundário, a questão da reforma tributária proposta, mesmo porque a mesma implicava que o Governo Federal teria de abrir mão de parcela dos seus recursos o que se tornou impensável após os Acordos com o FMI. Isto se tornou ainda mais evidente quanto o próprio Presidente Figueiredo em um pronunciamento realizado no mês de março de 1982 afirmaria que "... em virtude das dificuldades que nós passamos, eu não vejo como alcançar, a curto prazo esse objetivo [a realização da reforma tributária]." ⁸⁵

Antes, porém, que fossem firmados os Acordos com o FMI, algumas importantes alterações, centradas principalmente no imposto de renda, seriam introduzidas no sistema tributário para vigorarem a partir de 1983, visando a expandir a arrecadação tributária e permitir que fossem aumentadas as transferências do Orçamento Fiscal para as Autoridades Monetárias para a redução do déficit global do setor público.

⁸⁵ Jornal do Brasil, 9 de março de 1983, p.15.

A primeira estabeleceria que tanto as empresas como as pessoas, com imposto a pagar em 1983, ano-base 1982, que optassem pelo seu recolhimento em parcelas - o que até então fora uma prática habitual - teriam suas cotas corrigidas pela variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional-ORTN. Essa inovação, e a incerteza quanto à trajetória inflacionária, faria com que tanto empresas como pessoas físicas procurassem, sempre que possível, antecipar o pagamento integral do imposto. É bem verdade que o mesmo Decreto-Lei estenderia aos contribuintes com direito à restituição do imposto o benefício de terem seu valor também atualizado com a variação das ORTNs. Todavia, era indiscutível que o Tesouro obteria um saldo líquido extremamente positivo com essa medida. Em primeiro lugar, em virtude do maior montante do imposto a ser pago face às restituições a serem realizadas. Em segundo, porque a correção do imposto que fora retido na fonte seria tão-somente de 70% contra uma inflação que em 1982 alcançou 99,5%.⁸⁶

Uma segunda alteração importante que deve ser destacada para a expansão da arrecadação refere-se à redução das alíquotas do IRPJ de 35 para 30% para as grandes empresas e de 30 para 25% para as pequenas e médias. A mesma viria, entretanto, acompanhada de um aumento das alíquotas cobradas sobre os lucros adicionais superiores a 60 mil ORTN, que passara de 5 para 10% para as empresas em geral e de 10 para 15% para as instituições financeiras, medida prevista para vigorar até 1985.⁸⁷

Essas medidas, aliadas a outras que serão adotadas no decorrer de 1983, farão com que o IR conheça uma expansão notável em contraposição ao declínio real dos demais impostos - à exceção do imposto de exportação - dado o agravamento do quadro recessivo.

⁸⁶Decreto-Lei nº 1.967, de 23 de novembro de 1982.

⁸⁷Decreto-Lei nº 1.968, de 23 de novembro de 1982.

Após os acordos realizados com o FMI, com o compromisso de aprofundamento da recessão via contração da demanda agregada, a política fiscal vai assumir uma posição de destaque com vistas a contribuir para cobrir o déficit orçamentário do setor público global, tido como uma das principais causas da inflação ascendente. O esforço fiscal empreendido será feito com a convocação de novos segmentos até então privilegiados pela política tributária, mas frustrar-se-á, em parte, pelo próprio agravamento do quadro recessivo. Este, o terceiro ato que se segue.

3.2.2 O terceiro ato e os acordos com o FMI: o aprofundamento da recessão e a perda da soberania

O fracasso da reunião de Toronto realizada em setembro de 1982 e aguardada com ansiedade pelos países devedores, foi sucedida por uma paralisação quase completa das operações dos bancos internacionais. Como resultado, a situação cambial brasileira, já crítica, agravou-se com a interrupção do fluxo de recursos externos. E o fantasma da inadimplência fez sua aparição, de forma incômoda, no sono das autoridades econômicas do País, acompanhado de pressões crescentes dos credores externos para que o mesmo recorresse ao Fundo Monetário Internacional - FMI.

Todavia, as funestas conseqüências conhecidas pela economia quando isso ocorrera, era motivo suficiente para que houvesse uma resistência natural a essa capitulação. Por isso, durante algum tempo, as próprias autoridades governamentais se incumbiram de ironizar a importância do Fundo e de colocar em dúvida a sua capacidade para resolver os problemas econômicos do País. Paralelamente, procuravam, de forma autônoma, uma saída para o inobliterável impasse interno existente. A estratégia consistia em recuperar a debilitada credibilidade externa, com vistas a sensibilizar os banqueiros inter-

nacionais a reiniciarem os empréstimos de que o País necessitava para continuar honrando seus compromissos.

A elaboração do documento referente à Programação do Setor Externo para 1983, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional - CMN em 25 de outubro de 1982, cujas principais metas eram a obtenção de um saldo positivo na balança comercial de US\$ 6 bilhões e a redução da necessidade de novos empréstimos para US\$ 10,6 bilhões, quando em 1982 fora de US\$ 12,5 bilhões, prendia-se a essa finalidade. Todavia, mesmo este programa de ajustamento recessivo ainda mais profundo que o observado para os anos de 1981 e 1982, não seria capaz de sensibilizar os banqueiros internacionais e de alterar sua posição no que diz respeito à necessidade do País recorrer e conseguir o aval do FMI.

Sem reservas internacionais e necessitando negociar recursos para financiar a sua dívida o, Brasil encaminha, dois meses depois do fracasso da reunião de Toronto, uma carta-minuta ao FMI. Nela pleiteia um crédito ampliado de US\$ 4,5 bilhões no prazo de três anos e o aval daquela instituição para a obtenção de novos empréstimos junto à comunidade financeira internacional, dispondo-se, em contrapartida, a alterar as diretrizes de política econômica e a sujeitar-se à orientação estabelecida pela mesma para o ajustamento da economia. Após intensas negociações, seguidas de insistentes desmentidos sobre o seu andamento, o Brasil formaliza a 6 de janeiro de 1983, o acordo com o FMI, assumindo compromissos de ajustamento da economia através da Primeira - de uma série que se seguiria - Carta de Intenções dirigida ao Fundo, acompanhada de um Memorando Técnico de Entendimento.

Elaborada com vinte e nove pontos, muitos dos quais se colidiam, assumia-se, com a mesma, o compromisso de agilizar o programa de ajustamento da econo

mia consoante o receituário ortodoxo do Fundo. Para as metas externas mantinham-se as estabelecidas em outubro constantes da Programação do Setor Externo, enquanto formulavam-se, para o ajustamento interno, um elenco de medidas para enfrentar o que então seria diagnosticado como o nó górdio da economia brasileira: o déficit global do setor público. Este, inadequadamente identificado como as Necessidades de Financiamento do Setor Público-NFSP, teria representado em 1982 o percentual de 13,8% do PIB. Tido como o "motor primus" da exacerbação inflacionária, comprometia-se o governo a reduzi-lo para 7,9% do PIB em 1983. Ao assumir tal compromisso transparecia, de forma cristalina, a pouca seriedade atribuída ao Acordo por parte das autoridades econômicas brasileiras, quiçá porque acreditavam que não seriam importunadas caso as metas não fossem atingidas e que tudo seria resolvido sem maiores percalços. Não é difícil saber porque essa meta era irreal.

Na metodologia do FMI, as Necessidades de Financiamento do Setor Público-NFSP, são fixadas em termos nominais. O setor público não se restringe às contas do Governo Central, mas engloba também as Empresas Estatais, os Estados e os Municípios, e as NFSP incluem não somente o déficit público propriamente dito dessas esferas, mas também os juros nominais e a correção monetária e cambial da dívida pública. Ora, o governo brasileiro, ao assumir o compromisso de cortar pela metade as NFSP, mantendo o mesmo valor nominal para 1983, dada a taxa de inflação prevista, comprometia-se a reduzir a zero o déficit público propriamente dito ou mesmo transformá-lo em superávit, porque as metas nominais acordadas com o Fundo seriam atingidas pela mera valorização dos títulos públicos - federais, estaduais e municipais - que em dezembro de 1982 montavam a, exceto aqueles na carteira das Autoridades Monetárias, Cr\$ 6,5 trilhões, decorrentes da correção monetária e cambial e do pagamento dos juros. E isto numa visão otimista que exigia que a taxa de inflação de 70% constante da Carta de

Intenções fosse atingida. Caso contrário, sua ascensão tornaria letra morta, como de fato ocorreria, as metas nominais acertadas pela simples valorização fictícia dos títulos públicos, uma vez que as correções cambial e monetária são definidas em função da taxa de inflação. Por isso parece lícito acreditar que as autoridades brasileiras não estivessem levando muito a sério o acordo firmado com o Fundo que, por seu lado, e para pavor daqueles, acabaria mostrando na primeira oportunidade, não ser conivente com tal postura.

De qualquer forma, comprometer-se-iam as autoridades governamentais nessa Primeira Carta de Intenções, a adotarem um elenco de medidas que tinha por objetivo a redução das NFSP. Dentre elas, cabe destacar:

a) redução dos subsídios diretos para o petróleo, trigo e açúcar, através da majoração gradativa de seus preços até que os mesmos fossem extintos, o que, se por um lado, exerceria efeitos inflacionários, estes seriam atenuados pelas menores pressões sobre os orçamentos federais;

b) redução dos subsídios indiretos com a elevação da taxa de juros cobradas dos setores até então contemplados pela política econômica, reduzindo-se as pressões sobre o orçamento monetário;

c) majoração dos preços e tarifas dos bens e serviços públicos com vistas a melhorar sua "performance" e reduzir seu déficit operacional;

d) expansão da receita tributária, através de modificações no imposto de renda, aumento da tributação do diesel, aperfeiçoamento da administração tributária e redução dos incentivos fiscais;

e) maior austeridade dos gastos públicos , cortes nos dispêndios das empresas estatais, redução do ritmo na execução dos projetos em andamento e suspensão de novos projetos.

Este conjunto inicial de medidas revela o que será o norte da política fiscal a partir dos Acordos firmados com o FMI: redução ainda mais drásticas dos gastos do setor público - administração direta e indireta; e maior esforço fiscal, explorando-se, à exaustão, a estrutura tributária pré-existente, sem nela promover mudanças significativas. Esse movimento da política fiscal contribuirá "inter alia", para o aprofundamento da recessão, erodindo-se as bases de onde originam os recursos fiscais e frustrando, conseqüentemente, os esforços para expandí-los. Com isso, à medida que as metas firmadas com o FMI deixavam de ser cumpridas e novos sacrifícios passaram a ser exigidos da sociedade, na direção apontada, assistir-se-ia à ocorrência de uma crescente resistênciã dessa e do Poder Legislativo, colocando em xeque o poder do Executivo de governar por decretos, numa clara demonstração de debilitamento das bases de autoritarismo. Isto representava o sinal mais que evidente que a correlação das forças sociais se alterava, o que permitiria inclusive, que tivessem início, ainda em 1983, pequenas alterações - embora importantes do ponto de vista político - no sistema fiscal sob a iniciativa do Poder Legislativo, contrariando as vontades do Executivo. Com o enfraquecimento deste e o fortalecimento político do legislativo e da sociedade civil, capacitando-a a influir sobre seu próprio destino, é dado o passo decisivo para que se descortine a possibilidade concreta de reformas instrumentais, inclusive do sistema fiscal, adequadas aos novos objetivos que sejam estabelecidos pela sociedade. A mudança da realidade econômica e política e a alteração na correlação das forças sociais arranca do Executivo seu poder supremo e torna concreta a possibilidade de mudanças.

Muito pouco tempo levaria assim para que as metas estabelecidas na Primeira Carta de Intenções fossem revistas. O decepcionante desempenho da economia nos dois primeiros meses do ano confirmaria, de maneira irretorquível, que dificilmente as mesmas seriam cumpridas. De fato, o superávit acumulado na balança comercial em janeiro e fevereiro não foi além de US\$ 330 milhões, enquanto a taxa de inflação acumulada atingia 16,2%.

A reversão desses resultados impunha à rápida adoção de novas medidas de política econômica. Dessa maneira, com o propósito de melhorar o desempenho das exportações, as autoridades econômicas realizariam, para vigorar a partir de 21/02/83, uma polêmica maxidesvalorização cambial de 30%, cujos efeitos inflacionários sobre a economia eram inevitáveis. Todavia, como a essa altura, a preocupação nuclear era com o cumprimento das metas externas, pouca atenção seria dispensada à exacerbação inflacionária, acreditando-se, inclusive, que algumas medidas complementares seriam capazes de conter seu ímpeto.

Juntamente com a maxidesvalorização cambial algumas medidas seriam adotadas no campo fiscal. Passariam a sofrer a incidência do imposto de exportação, com alíquotas variáveis entre 10 e 30%, a partir de 21/02/83, uma série de produtos entre os quais se incluíam carnes, peixes, leite e produtos lácteos, madeira, fumo, suco de laranja, entre outros.⁸⁸ Justificava-se tal medida como necessária à manutenção dos preços no mercado internacional e também como uma forma do governo se apropriar de parcela dos frutos resultantes da maxidesvalorização e reforçar seu caixa dentro da perspectiva de expansão da carga tributária. Embora a lista dos produtos tributáveis tenha sido modificada alguns dias de-

⁸⁸ Resolução 799, de 18 de fevereiro de 1983.

pois, e se tenham reduzido algumas alíquotas⁸⁹, essa medida propiciaria ao imposto de exportação conhecer uma notável expansão em 1983, figurando ao lado do imposto de renda, como o único imposto que conheceria um crescimento real no ano. De fato, sua expansão seria de 2.598% contra uma inflação média anual de 154,5%, aumentando sua participação na receita do Tesouro de inexpressivo 0,1% para 1,6%.

Seria criado, também, um imposto incidente sobre os rendimentos derivados dos títulos públicos federais com cláusula de correção cambial, com o qual o governo procurava absorver parcela dos ganhos dos detentores dos títulos públicos resultantes da maxidesvalorização. Determinava-se, assim, que o valor cambial das ORTNs que excedesse à variação da correção monetária do título, a partir do valor cambial de 17/02/83, ficava sujeito ao imposto de renda na fonte, exigível no seu resgate, mediante a aplicação da alíquota de 45% para aquelas vencíveis em 1983 e de 30% para as vencíveis em 1984.⁹⁰ Essa medida, ao lado de outras que serão tomadas, teria grande importância para melhorar o desempenho do imposto de renda no total da receita tributária.

Prevendo os resultados da maxidesvalorização, as autoridades econômicas brasileiras elaborariam e encaminhariam ao Fundo, em 24/02/83, um Adendo à Primeira Carta de Intenções, mais propriamente conhecida como Segunda Carta de Intenções. Reviam-se, neste documento, algumas metas em função dos previsíveis efeitos da maxidesvalorização. A inflação anual sofreria uma revisão para 85-90%, e as NFSP, com base em informações atualizadas, seria reestimada em 16,9% do PIB (e não

⁸⁹Resolução 801, de 03 de março de 1983.

⁹⁰Decreto-Lei 2.014, de 21 de fevereiro de 1983.

mais 13,8%), comprometendo-se o Governo a reduzi-la para 8,8% ao invés de 7,9% anteriores. Apesar dessa revisão, mais severas se tornavam as condições para o ajustamento da economia, como bem observa Bacha.⁹¹ Isto porque, na Primeira Carta, era prevista uma expansão do crédito interno de 65,7% para uma inflação de 70%, o que implicaria uma contração real do crédito de apenas 2,5%. Na segunda, ao prever-se uma expansão do crédito de 62% e uma inflação de 85-90%, a contração real do crédito subiria para 13,6%, enquanto as NFSP passam de uma queda prevista de 42%, correspondentes à redução de 13,8% do PIB para 7,9%, para 48% (redução de 16,9% para 8,8% do PIB).

O endurecimento nas novas metas traçadas para a economia indicavam, como de fato ocorreria, que também elas não seriam cumpridas. A taxa de inflação continuou sua trajetória ascendente, ampliando-se, como decorrência, as NFSP que na segunda Carta foram também fixadas em termos nominais, incorrendo-se no mesmo equívoco anterior. O descumprimento das metas trimestrais por parte do Brasil desencadeou uma reação do FMI que determinou a suspensão da liberação da segunda parcela do empréstimo que fora acordado, sendo acompanhado pelos bancos privados estrangeiros. Com isso, a situação de caixa externa do País tornar-se-ia ainda mais crítica, com o fantasma da inadimplência iminente fazendo sua reaparição.

Diante deste quadro as autoridades econômicas parecem ter finalmente se convencido de que não se tratava de um mero jogo de "faz de conta" e que o acordo firmado não podia ser tratado com leviandade. Era necessário, para recuperar a credibilidade, jogar sério e

⁹¹BACHA, E. "Prólogo para a Terceira Carta." In: FMI x BRASIL: a armadilha da recessão. São Paulo, Forum Gazeta Mercantil, 1983, p.121.

adotar medidas que convencessem o FMI e os credores externos sobre as reais intenções do País, ainda que isso implicasse em maior aprofundamento da recessão. Sem isso, uma nova rodada de negociações em bases mais realistas tornava-se incogitável.

Assim, os meses de junho e de julho de 1983 assistem à adoção de um elenco de medidas, que deixam claro o maior rigor com que seriam tratadas as políticas fiscal e monetária. Em junho, seria editado um pacote econômico de dimensões draconianas, contendo medidas altamente contraditórias com o propósito de reduzir as NFSP e de combater a inflação. Entre as mesmas, cabe destacar:

a) redução dos subsídios diretos, com a majoração de seus preços em 45% para os derivados de petróleo e de 100% para o trigo;

b) diminuição dos subsídios creditícios, com a elevação dos juros cobrados para o setor agropecuário; para o financiamento de produtos manufaturados exportáveis; e para as micro, pequenas e médias empresas;⁹²

c) expansão da carga tributária com vistas a aumentar as transferências para o orçamento monetário e desacelerar a expansão da base monetária, através das seguintes medidas:

- estabelecimento do imposto de renda na fonte sobre os rendimentos das operações no "open market" à alíquota de 4% para as operações com menos de 90 dias realizadas pelas pessoas físicas e jurídicas não financeiras;⁹³

⁹² Resolução do CMN/BACEN nºs 827, 828, 832 e 834 de 09/06/83.

⁹³ Decreto-Lei 2.027, de 09 de junho de 1983.

- antecipação do imposto de renda das instituições financeiras devido na declaração de 1984;⁹⁴

- imposto de renda na fonte sobre importâncias pagas às sociedades civis, à alíquota de 3%;⁹⁵

- aumento da progressividade do imposto de renda na fonte, do trabalho assalariado e não assalariado, mediante a introdução de alíquotas de 40 a 45% para as duas últimas faixas de rendimentos, enquanto na tabela anterior a alíquota máxima era de 35%;⁹⁶

- instituição de adicional de 10% no imposto de renda antecipado, recolhido na fonte, sobre rendimentos de capital (exceto rendimentos de caderneta de poupança até o limite de 3.000 UPCs), de aluguéis e ganhos imobiliários;

d) estabelecimento de um teto para os empréstimos a serem concedidos a governos e entidades governamentais.⁹⁷

Essas medidas, adotadas com o objetivo principal de reduzir as NFSP, tenderiam a engendrar não somente uma aceleração do processo inflacionário - o que comprometeria as metas firmadas com o Fundo - mas também um aprofundamento da recessão e do desemprego, com reflexos negativos sobre a carga fiscal.

Assim, com o objetivo de compensar e neutralizar seus efeitos sobre o nível de preços, outro bloco de medidas - também contraditórias - seria adotado. Nele figuravam:

⁹⁴Decreto-Lei 2.031, de 09 de junho de 1983.

⁹⁵Decreto-Lei 2.030, de 09 de junho de 1983.

⁹⁶Decreto-Lei 2.028, de 09 de junho de 1983.

⁹⁷Decreto-Lei 831, de 09 de junho de 1983.

a) eliminação do limite quantitativo de expansão do crédito concedido ao setor privado;⁹⁸

b) redução das alíquotas do IOF sobre as operações de crédito de 4,5 para 1,5% nas operações comerciais, e de 6,9 para 1,8% nas operações de médio e longo prazo (acima de 180 dias). Era a contribuição oferecida pelo governo para reduzir as taxas de juros praticadas no mercado, ainda que isso implicasse redução de seus recursos tributários. Esta tentativa já havia sido iniciada em janeiro quando se reduziu em 1/3 as alíquotas do IOF incidentes sobre as operações de crédito interno;⁹⁹

c) elevação dos depósitos compulsórios, que passavam a variar conforme o porte do Banco e o prazo dos depósitos. Para os depósitos a vista, o encaixe para os grandes bancos seria aumentado de 45 para 50%; para os médios de 40 para 45%, permanecendo o percentual de 36% para os pequenos. Para os depósitos a prazo aumentava-se de 5 para 10% o compulsório, calculado sobre o volume líquido captado;¹⁰⁰

d) elevação dos juros cobrados pelo Banco Central nas operações de assistência financeira de liquidez para bancos de investimento e financeiras.¹⁰¹

As medidas, entretanto, não pararam por aí. Tornava-se necessário cerrar fileiras para deter os exorbitantes gastos das estatais e dar início à desindexação da economia, pois caso contrário, o ímpeto inflacionário não seria amortecido.

⁹⁸ Resolução CMN/BACEN 835, de 09 de junho de 1983.

⁹⁹ Resolução CMN/BACEN 833, de 09 de junho de 1983.

¹⁰⁰ Resolução CMN/BACEN 836, de 09 de junho de 1983.

¹⁰¹ Resolução MF/BACEN nº 787, de 11 de janeiro de 1983.

Editaram-se, assim, com o objetivo de reduzir os gastos das estatais, os Decretos-Lei 2.036 e 2.037, ambos em 28/06/83. As principais medidas neles contidas referiam-se à:

a) fixação de tetos para os salários de empregados, servidores e dirigentes da administração direta e indireta da União, inclusive as empresas de controle da União;

b) limitação do pagamento a treze salários anuais, neles compreendida a gratificação de Natal;

c) eliminação das vantagens concedidas ao quadro de pessoal (empréstimos subsidiados, auxílios e outras "mordomias");

d) suspensão das promoções e acessos aos planos de cargos;

e) obrigatoriedade de empenho prévio de dotações antes da contratação de serviços ou da realização da despesa, previamente aprovadas pela administração das entidades estatais, respeitado o orçamento;

f) redução de seus gastos de custeio, excetuados os relacionados com matérias-primas e variação dos estoques, no valor correspondente a 5% dos gastos totais previstos no orçamento aprovado pela SEST.

Essas medidas seriam complementadas em julho por outras que tinham por propósito a desindexação da economia, com vistas a debelar o espectro inflacionário. Este processo, na verdade, fora iniciado em fevereiro, com a promulgação do Decreto-Lei 2.012, através do qual era colocado em marcha a compressão salarial, principal alvo da política econômica. Em julho, essa política seria aprofundada com a edição de dois novos de-

cretos. Um, determinaria o expurgo do INPC dos aumentos resultantes dos subsídios concedidos aos derivados do petróleo e do trigo na proporção de 1,5% em junho e 1,0% em julho de 1983. E pelo Decreto-Lei nº 2.045, de 13/07/83, estabelecia-se a correção para todos os salários em apenas 80% do INPC expurgado. De igual forma, o mesmo decreto-lei estabelecia o reajuste dos aluguéis em 80% do INPC e também o reajuste das prestações do SFH, desde que o mutuário fizesse a opção pela correção semestral das mesmas e observasse a diferença com a ampliação do seu prazo de financiamento.

Este elenco de medidas adotado em junho e julho visava, portanto, a dois objetivos: a redução das NFSP, com a expansão da carga tributária, corte dos gastos do setor público, redução dos subsídios etc., apesar de sua face altamente recessiva e inflacionária, especialmente pela retirada dos subsídios diretos e indiretos. Mas procuravam-se formas de conter seu ímpeto, centrando fogo na desindexação dos salários - o principal alvo -, dos aluguéis e das prestações do Sistema Financeiro Habitacional, e ainda na tímida tentativa de rebaixamento das taxas de juros.

A partir da adoção destas medidas abriu-se nova rodada de negociações com o FMI para o estabelecimento de novas metas não somente mais realistas, mas também mais flexíveis. A meta de obtenção de um superávit de US\$ 6 bilhões na balança comercial foi mantida na Terceira Carta de Intenções assinada em 15/9/83, mas reconhecia-se o fracasso do ajuste interno em várias frentes e as necessidades de revisar as metas anteriormente acordadas.

Reconhecia-se, por um lado, a impossibilidade de conter a taxa de inflação em 85-90% em 1983, visto a taxa acumulada nos últimos doze meses ter atingido em agosto 152,7% e 108,7% entre janeiro e agosto, devi-

do à correção de muitos preços e tarifas do setor público, alta desenfreada dos alimentos etc. Mas argumentava-se que a limitação de expansão da base monetária em 90% deveria provocar uma queda da taxa de inflação para cerca de 5% ao mês durante o último trimestre de 1983.

Previa-se, por outro, que o conjunto de medidas adotadas na área tributária seria capaz de gerar receita adicional de cerca de Cr\$ 610 bilhões em 1983 o que melhoraria expressivamente as finanças governamentais. Ademais, os reajustes de preços e tarifas dos bens e serviços públicos, inclusive acima da taxa de inflação, aliados às mudanças salariais contidas no Decreto-Lei 2.045 e no 2.036 tenderiam a melhorar a situação financeira das empresas estatais. Os cortes orçamentários previstos e a redução dos incentivos fiscais e creditícios acenavam na mesma direção.

Reconhecia-se, entretanto, que tornara-se impossível alcançar o ajustamento das finanças do setor público como anteriormente fora previsto. Assim, propunha-se reduzir o déficit operacional de 6% do PIB em 1982, para 2,7% em 1983, desfazendo-se a confusão inicial entre déficit propriamente dito e NFSP, cujas metas estavam fadadas ao fracasso sempre que a inflação fosse superior à prevista, dada a indexação da economia. As NFSP saltaram na nova Carta de Cr\$ 8.800 bilhões para Cr\$ 19.350 bilhões.

A redução do déficit operacional do setor público em 1983 para menos da metade do observado em 1982 e a contenção de expansão da base monetária em 90%, contra uma inflação que atingiria 211% no ano, eram indicadores inequívocos da grande compressão imposta à economia. O superávit do setor público assumido para 1984 de 0,3% do PIB e a expansão da base monetária de apenas 50% para o mesmo ano apenas confirmariam a opção pela manutenção da política recessiva.

Elaborada e assinada a Terceira Carta de Intenções, certamente não esperava o governo esbarrar em fortes resistências políticas para a aprovação de uma peça fundamental do novo acordo: o decreto-lei 2.045 que reimplantava fortemente o arrocho salarial. O Poder Executivo, habituado por longos anos a ver referendado seus decretos-lei sobre matéria de política econômica sem maiores atropelos, talvez tenha se surpreendido. Mas não deveria. Afinal, a composição no Congresso havia se alterado nas eleições de 1982, e o partido do governo - o PDS - não mais detinha a maioria na Câmara dos Deputados e somente conseguira mantê-la no Senado em virtude da manutenção da execrável figura dos senadores biônicos. Assim, de duas, uma: ou esperava-se sensibilizar os representantes da oposição para a gravidade da situação e a importância de aprovação do decreto-lei para continuar merecendo a liberação de recursos por parte do FMI e dos bancos estrangeiros, ainda que o mesmo fosse frontalmente contra os interesses dos trabalhadores; ou, alternativamente, contava-se com a cooptação de algum partido oposicionista - mais precisamente o PTB - através da concessão de algumas benesses como ocorrera em fevereiro para a aprovação do 2.012 quando este partido dera seu respaldo para viabilizá-lo. As duas alternativas foram tentadas, mas ambas fracassaram. De um lado, os apelos e as seguidas ameaças sobre a virtual paralisação da economia, caso o decreto não fosse aprovado não encontraram ressonância nos quadros da oposição fortemente empenhadas e comprometidas em rejeitar um projeto altamente prejudicial à classe trabalhadora. Por outro, novamente acenou-se com vantagens e benesses para o espúrio PTB, mas desta vez não houve acolhida das solicitações em seus quadros, embora algumas frestas para a negociação tenham sido abertas. Como se isso não bastasse, dentro do próprio partido do governo, surgiram inúmeras e crescentes vozes rebeldes, que, para perplexidade de muitos, se posicionaram à luz do dia contra a sua aprovação. O próprio partido do governo

cindira-se diante de tal excrescência. A percepção de que qualquer medida de força, como o "fechamento de questão" em torno da aprovação do projeto tenderia a desagregar ainda mais o partido, levou o governo a agir com cautela, embora continuasse se empenhando para a sua aprovação, mas sem impor penalizações aos membros que deixassem de seguir sua orientação. Foi assim, num clima tumultuado na madrugada de 19 de outubro de 1983, em sessão conjunta da Câmara e do Senado, que o famigerado 2.045 seria rejeitado por 231 representantes da oposição, auxiliados por 29 deputados do PDS, quando apenas 9 seriam suficientes para tanto. Sua rejeição dava continuidade à rebeldia do Congresso contra a edição indiscriminada de decretos-lei que iam contra os interesses da sociedade e que tivera início em 26 de julho quando fora rejeitado o Decreto-Lei 2.024 também sobre os salários, sucessor do 2.012 de fevereiro. Na mesma sessão do dia 19 de outubro, rejeita-se, de quebra, o decreto-lei 2.036, que limitava a remuneração dos empregados das empresas estatais.

Esta rebeldia saudável colocaria as autoridades econômicas brasileiras em "palpos de aranha". O decreto salarial, cuja aprovação era uma pré-condição não somente para a liberação dos recursos já negociados com o FMI e com os bancos estrangeiros como também para a concessão de novos financiamentos externos, teria sua morte decretada por um Congresso que deixava, pouco a pouco, de ser apenas o espelho do sistema. As dificuldades aumentaram ainda mais, porque o governo já tinha em elaboração um "pacote" tributário para também ser enviado ao Congresso para aprovação, visando a expandir a carga tributária para viabilizar as metas acertadas para 1984. E, de repente, não se tinha de concreto nenhum decreto salarial-tributário, cuja aprovação até o dia 18/11/83 era indispensável para a obtenção do aval do FMI não somente para a liberação das parcelas do acordo ampliado que estavam suspensas mas também para as negociações que estavam sendo desenvolvidas com a comunida-

de financeira internacional para o aporte de novos recursos.

Mas não se pode dizer que o governo tenha sido surpreendido com a marcha dos acontecimentos. Isto porque, apenas dois dias depois seria encaminhado ao Congresso para apreciação, um novo decreto sobre a política salarial-tributária. Mais polêmico que o seu predecessor, o novo decreto-lei 2.064 praticamente deserdava o que fora um dos filhos diletos do "milagre" - a classe média - não somente pela nova fórmula salarial, cujos reajustes previstos variavam entre um máximo de 100% do INPC, para quem ganhava até três salários mínimos, decrescendo até atingir 27% para as remunerações a partir de 40 salários - sem o "efeito cascata" presente na fórmula desde 1979 - mas também pelas inúmeras medidas fiscais contidas no mesmo para a expansão da carga tributária. De quebra, o novo decreto investia fortemente sobre os reajustes dos aposentados, em seu art. 44, à medida que os submetia à evolução da folha de salários de contribuição, cujo declínio era evidente em virtude do processo recessivo e do crescimento do desemprego.

Felizmente, se o 2.045 fora rejeitado com o apoio de muitos parlamentares do próprio partido do governo, o 2.064, pela sua maior perversidade social e pelos efeitos deletérios esperados sobre a economia, dada a forte contração da demanda que inevitavelmente ocorreria, teria o poder de atrair maior número de opositores à sua aprovação. Para o governo, tornava-se cada vez mais evidente, após várias consultas realizadas, de que, à semelhança do 2.045, sua morte estava selada. E, a partir do momento em que o próprio FMI posicionou-se a favor da aprovação da nova política salarial pelo Congresso, o governo não teve como tergiversar. Determinou o engavetamento do 2.064, a 26/10/83, substituindo-o pelo Decreto-Lei 2.065, onde os cortes salariais eram mais brandos, embora fossem mantidas as medidas tributárias anteriores.

A novidade do novo decreto residia no fato de que era reposto o "efeito cascata", o que levaria a folha de salários da economia a ser reajustada globalmente em cerca de 87,5% do INPC e não mais 80%, como insistentemente se perseguia com o 2.045 e com o 2.064. Com o decreto, os novos índices de reajuste passaram a ser de 100% do INPC para a faixa de 1 a 3 salários mínimos; 80% para a de 4 a 7; 60% de 8 a 15; e 50% de 16 a 20, vigorando a partir daí a livre negociação. Determinava a vigência destes percentuais de reajuste até 31/07/85, prevendo-se reajustes menores e decrescentes a partir de 01/08/85 até 31/07/88, quando eles passariam a ser objeto de livre negociação entre empresas e trabalhadores. O mesmo decreto determinaria ainda a equiparação salarial para os aumentos da casa própria e suprimiria o art. 44 do Decreto-Lei 2.064 que penalizava fortemente os aposentados.

Apesar de mais brando, a provação do 2.065, pelo seu conteúdo extremamente recessivo e penalizador principalmente da classe média, não seria obtida com tranquilidade em um Congresso que resgatava, gradativamente, seu papel de representante da sociedade. A rebelia continuava e, para garantir que o mesmo fosse aprovado dentro dos prazos previstos para que as negociações com o FMI não emperrassem, o PDS, partido do governo, teve não somente que "fechar questão" em sua bancada, mas também cooptar o espúrio PTB, com seus mirguados mas suficientes 13 votos, para acompanhá-lo na votação, a troco da concessão de pequenas benesses, entre as quais se incluía a promessa de um ministério ainda no governo Figueiredo. Contidos seus próprios rebeldes com o "fechamento de questão" em torno de sua aprovação, e cooptados os membros do PTB, que também terminou por "fechar questão", dada a resistência de alguns de seus quadros, o Decreto-Lei 2.065 seria aprovado, na tumultuada madrugada do dia 9 de novembro.¹⁰² Recessivo e pena

¹⁰² Foi o Decreto Legislativo nº 91, de 10/11/83 que aprovou o 2.065 de 28/10/83 e rejeitou o 2.064 de 19/10/83.

lizador da classe assalariada, revelaria ainda mais sua face incongruente com as medidas adotadas na área tributária, com o objetivo de elevar a carga tributária numa conjuntura recessiva adversa, com violenta penalização sobre os rendimentos do trabalho e com o aumento do ônus sobre o capital e tímidos ensaios para taxar os ganhos financeiros. Com a aprovação do decreto, várias modificações são introduzidas na área tributária para vigorarem a partir de 1984, dentro do propósito de que a mesma contribuiriam para a redução do déficit público.

As medidas contidas na mini-reforma tributária do Decreto 2.065, podem ser agrupadas em três blocos distintos, consoante os setores penalizados: os ganhos de capital, os rendimentos do trabalho e os rendimentos do capital (lucros).

Para o primeiro grupo, foram as seguintes as medidas adotadas:

- os ganhos obtidos em operações realizadas no "open" sobre os quais incidiam uma alíquota do imposto de renda na fonte de 4% estabelecida no "pacote econômico" de junho, teriam a mesma elevada para 8%, para vigorar a partir de 01 de janeiro de 1984;

- os rendimentos pagos por pessoas jurídicas às sociedades civis de prestação de serviço para os quais havia sido estabelecido também no mês de junho uma alíquota do imposto de renda na fonte de 3% passariam a ser gravados com 6%, também a partir de 01 de janeiro de 1984;

- as alíquotas do imposto de renda na fonte incidentes sobre os lucros ou dividendos distribuídos por sociedades anônimas de capital aberto e sociedades civis de prestação de serviços, como também aqueles distribuídos por uma pessoa jurídica a outra pessoa ju-

rídica seriam aumentadas de 15 para 23%, também a partir de 01 de janeiro de 1984;

- para o valor da variação cambial que excedesse a correção monetária das ORTNs com cláusula cambial; cujo imposto de renda na fonte fora instituído quando se realizou a maxidesvalorização em fevereiro de 1983 à base de 45%, prevendo-se sua redução para 30% em 1984, estabelecer-se-ia que seria mantida a alíquota de 45% para os títulos a vencerem em 1984 e nos anos seguintes;

- os rendimentos pagos a sociedades civis de prestação de serviços controlados por diretores, administradores ou controladores das pessoas jurídicas que pagarem os referidos rendimentos, que sofriam uma incidência do imposto de renda na fonte de 3%, passariam a ser gravadas com a tabela progressiva do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos dos profissionais liberais, a partir de 01 de janeiro de 1984;

- também os juros recebidos por pessoas físicas ou jurídicas resultantes de aplicação em títulos, cujas alíquotas incidentes do imposto de renda variavam conforme o prazo de aplicação, sofreriam uma maior penalização. Para os títulos inferiores a 24 meses, cuja alíquota incidente sobre os juros era de 30% seria a mesma elevada para 40%; os de 24 a 60 meses, teriam a alíquota elevada de 25 para 30%; e aquele cujo prazo de vencimento era superior a 60 meses teriam a alíquota também majorada em dez pontos percentuais, passando de 20 para 30%, previstas também para entrarem em vigor a partir de 01 de janeiro de 1984.

A estas medidas que investiam sobre os ganhos do capital somar-se-iam outras que teriam por alvo os rendimentos do trabalho.

Por outro lado, o popularizado "carnê-leão" que determina a antecipação do imposto de renda para os rendimentos e honorários dos profissionais liberais (médicos, dentistas etc.), como também sobre os aluguéis pagos por uma pessoa física a outra - ainda que aqui se trate de rendimentos do patrimônio - teria sua alíquota elevada de 15 para 20%, embora tenha sido reduzida a multa cobrada por falta ou insuficiência do recolhimento do imposto de 30 para 20%, para vigorar a partir de 01 de janeiro de 1984.¹⁰³

Por outro lado, o artifício de corrigir a tabela do imposto de renda progressivo abaixo dos níveis inflacionários e dos reajustes salariais, com vistas a aumentar a arrecadação do imposto, seria novamente colocada em prática. Assim, para o ano de 1984, ano-base de 1983, a tabela sofreria uma correção de 100%, enquanto a taxa de inflação bateria o recorde de 211%. Ademais, a alíquota-teto do imposto de renda para as pessoas físicas seria elevada de 55 para 60%.

Essa maior investida sobre os rendimentos do trabalho, explorando no limite sua capacidade de contribuição, se aquele ainda não foram rompido, era, entretanto, edulcorada pelo governo, anunciando, com grande alarde, benefícios que, a rigor, não existiam. Assim, estabelecia-se que o imposto de renda cobrado em excesso e a ser restituído aos contribuintes - que no ano anterior passara a sofrer correção pela variação das ORTNs mas somente a partir do mês de entrega da declaração - seria contemplado, em 1984, com a correção já a partir do mês de janeiro. Era mais que evidente entretanto, que essa medida seria mais que neutralizada pela adoção de uma correção em apenas 80% do imposto que fora retido na fonte, uma vez que a inflação atingiria, no ano, 211%

¹⁰³ Pelo Decreto-Lei nº 1.987, de 1982, o carnê-leão tivera a sua alíquota elevada de 10 para 15%.

e, na média, chegaria a 154,5%. Não seria, todavia, somente esta a medida que se exploraria para provar o improvável: que o leão se tornara mais manso. Com grande alarde deu-se destaque aos abatimentos pagos pelos contribuintes de juros ao Sistema Financeiro Habitacional e de aluguéis, que foram aumentados de Cr\$250.000,00 para Cr\$750.000,00 em 1983. Ora, esse reajuste apenas acompanhava os índices inflacionários, não podendo ser considerados benefícios como tentou-se apregoar.

A estes discutíveis "benefícios", contrapunham-se a retirada, para as pessoas físicas, ou a redução de algumas benesses que fora uma constante a partir da reforma de 1966 e que já estavam incorporadas, como rendimentos doados pelo governo. O propósito da política econômica era, dentro dos compromissos assumidos com o FMI, reduzir os incentivos fiscais concedidos pelo governo para melhorar o desempenho das finanças públicas e aumentar sua contribuição para o déficit governamental.

Assim, extinguiu-se, por um lado, o benefício fiscal do Decreto-Lei nº 157, que vigorava desde 1967, a partir de 1984 e que, em anos precedentes chegaria a absorver cerca de 15% do imposto devido pelas pessoas físicas, sem nunca, entretanto, por várias razões, ter cumprido o papel para o qual foi criado. Por outro lado, seriam reduzidos, também para 1985, o limite de dedução dos incentivos para as pessoas físicas. Este limite, que em 1975 chegou à casa de 60%¹⁰⁴ do imposto devido e que estava reduzido em 1984 a um máximo de 12%, decrescendo até 4% em função da renda bruta do contribuinte, passaria a ter como limite a partir de 1985, ano-base 1984, os percentuais de 6, 4 e 2% sobre o imposto devido, também conforme o nível da renda bruta do contribuinte.

¹⁰⁴ Os limites de dedução variavam numa escala progressiva de 30% a 60%, em função da renda bruta do contribuinte. (Cf. Decreto-Lei 1.338, de 23 de julho de 1974).

Sobre os lucros do capital (IRPJ) também seria adotado um elenco de medidas.

Elevou-se, por um lado, a alíquota incidente sobre a grande empresa de 30 para 35%, permanecendo as demais ao nível que estavam fixadas. Ampliou-se, por outro, o limite de isenção do imposto de renda das empresas jurídicas e firmas individuais cuja receita bruta não ultrapassasse 4.000 ORTN para 10.000 ORTN. Além disso, o imposto de renda incidente sobre a parcela dos lucros que excedesse um determinado teto seria alterada. Na legislação vigente, incidia um imposto de 15% para as instituições financeiras e de 10% para as demais pessoas jurídicas, sobre a parcela do lucro que excedesse a 60.000 ORTN. Com o 2.065, mantêm-se as mesmas alíquotas adicionais, mas reduz-se o teto de 60.000 para 40.000 ORTN.

De quebra, o 2.065 estabelecia que deveria ser remetido ao Senado dentro de prazo de 20 dias, contados da aprovação do Decreto-Lei proposto, uma proposta de aumento de dois pontos percentuais das alíquotas do ICM, com o propósito de minorar as finanças estaduais e municipais, o que também facilitaria a redução do déficit público.

Amparado nessas alterações o governo brasileiro encaminharia ao FMI, no mês de novembro de 1983 no vó Adendo à Terceira Carta de Intenções, ou a sua 4ª Carta, onde fazia "... uma revisão da política econômica à luz dos mais recentes desenvolvimentos econômicos", ratificando algumas metas e revendo outras, tanto para o ano de 1983 como para 1984, mas tornando seu atingimento, no conjunto, mais flexível uma vez que, prudentemente, torna-as passíveis de modificações no decorrer ao ano em função do comportamento da economia. Escapava-se, dessa maneira, da fixação de metas trimestrais rígidas - procedimento inicialmente adotado - cujo descumprimento muitos dissabores e desconfianças causaram na comunidade financeira internacional.

Eram ratificadas, assim, as metas assumidas para o setor externo tanto para o ano de 1983 como para 1984, onde residia o principal êxito do País. Afinal, até o mês de outubro o saldo acumulado na balança comercial já atingira US\$ 5.490 milhões, tudo indicando que a meta inicialmente acordada de US\$ 6 bilhões seria tranquilamente ultrapassada. Já a meta de US\$ 9 bilhões comprometida para o ano seguinte, embora ambiciosa, e implicasse em elevados custos para a economia e para a sociedade, não permitia, a princípio, ser colocada em dúvida, já que se tinha agora o forte argumento que a de 1983, embora estabelecida em situação adversa e merecedora de inúmeras críticas, fora alcançada.

Mantinhavam-se, também, as metas estabelecidas na área da política monetária para 1983 com a expansão de M-1 limitada a 90% e o da base monetária a 87%.¹⁰⁵ Reafirmava-se, outrossim, que para 1984 era mantido o objetivo de expansão de M-1 em 50%, o que apenas confirmava o aprofundamento do arrocho a que seria submetida a economia caso a inflação não desse mostras de desfalecimento.

Confirmava-se, por outro lado, na área das finanças públicas, a intenção das autoridades governamentais em impedir que o "déficit" operacional do setor público excedesse os 2,7% do PIB, meta comprometida na Carta de Intenções assinada em setembro, enquanto para 1984 mantinha-se o compromisso de obtenção de um superávit de pelo menos 0,3% do PIB. Para tanto, acenava-se com mais cortes nos gastos de custeio e de investimentos das empresas estatais, redução dos subsídios creditícios, maior austeridade na administração das finanças e com a expressiva expansão da arrecadação tributária que era esperada com a entrada em vigor do Decreto-Lei 2.065, cujas prin-

¹⁰⁵ M-1 = Papel-moeda em poder do público + depósitos a vista no Banco do Brasil e nos bancos comerciais.

principais medidas foram discutidas páginas atrás. As Necessidades de Financiamento do Setor Público-NFSP seriam, entretanto, novamente revistas uma vez que, argumentava-se, tanto a taxa de inflação como a depreciação das taxas cambiais - o calcanhar de Aquiles dessa meta - haviam superado as previsões realizadas em setembro, quando da assinatura da Terceira Carta de Intenções. Assim, para 1983, as NFSP seriam reestimadas para alcançarem Cr\$ 24.600 bilhões, o que equivaleria a 18,6% do PIB, enquanto se colocava para 1984 a intenção de reduzi-la para algo em torno de 9% do PIB, deixando-se claro, entretanto, de forma prudente, que esse resultado iria depender muito da velocidade de redução da taxa inflacionária. O bom senso que estivera ausente nas negociações iniciais fazia, finalmente, sua entrada no cenário.

A aprovação do 2.065, em que pese seu conteúdo altamente recessivo e a maior penalização dos rendimentos do trabalho, não teve o condão de oferecer às autoridades econômicas mais que uma alegria efêmera temperada de novas inquietações. Isto porque se haviam conseguido finalmente impor sua fórmula de maior achatamento salarial, especialmente sobre a classe média, e se a receita adicional esperada com as mudanças tributárias era expressiva o suficiente para despertar otimismo sobre a melhoria das finanças públicas para 1984, já se encontrava tramitando pelo Congresso, para desalento do Poder Executivo, a Emenda Constitucional apresentada pelo Senador Passos Porto, que tinha por objetivo o fortalecimento financeiro dos estados e dos municípios através do aumento de sua participação no "bolo" tributário. Sua aprovação implicaria que os esforços empreendidos pelo governo federal para expandir sua receita tributária com vistas a conter o déficit público poderiam frustrar-se, uma vez que seria necessário aumentar fortemente suas transferências de recursos para aquelas esferas. Não foi por outra razão que as ameaças do Ministro Delfim Netto não se fizeram por esperar. Segundo ele, se a Emenda fosse aprovada não restaria à União senão a alternativa de am-

pliar sua dívida e/ou aumentar as emissões de moeda, o que poria por água abaixo, os esforços realizados para estancar o déficit público, comprometendo-se, novamente, as metas assumidas com o FMI. Tudo isso dito como se os estados e os municípios não fossem também responsáveis por uma parcela do mesmo e que a melhoria de suas finanças também contribuiriam para reduzi-lo. Mas qual foi a origem e o que pretendia a Emenda Passos Porto?

A Emenda surgiu no bojo dos vários movimentos de rebeldia ocorridos no Congresso em 1983 contra um poder autoritário, descolado dos interesses da sociedade, e que habituou-se, dados os instrumentos que possuía, a fazer prevalecer suas determinações. Foi elaborada não por um membro da oposição, mas por um Senador pertencente ao próprio partido do governo, o que demonstra, ao lado dos episódios anteriormente colocados, que o Poder Legislativo ia pouco a pouco abandonando o limbo em que fora colocado pelo Poder Executivo e procurando resgatar o seu papel. A Emenda perseguia um objetivo: o fortalecimento do federalismo, macerado pelo poder discricionário que se implantou em 1964 e se perpetuou a partir daí. Continha propostas de mudanças na área tributária, há muito reivindicadas pelos representantes da área municipal e estadual para aliviarem o estado de penúria em que estavam mergulhadas, mas que não encontravam acolhida junto ao Poder Central, justificado quer em suas próprias dificuldades quer na sua inoportunidade face a crise econômica. A Emenda, pelos seus propósitos, não teve dificuldades em encontrar rapidamente o apoio necessário dos congressistas para sua aprovação. Com isso, o Poder Executivo, cada vez mais solitário, não teve outra alternativa senão a de trilhar o caminho da negociação, visando a evitar que a drenagem de recursos dos cofres da União pudessem comprometer as metas econômicas assumidas com o Fundo Monetário Internacional.

Assim, depois de intensas negociações, o governo apresentou uma proposta intermediária que termi-

nou por ser aprovado no dia 01 de dezembro, para ser implantada a partir de 01 de janeiro de 1984.¹⁰⁶ A versão aprovada pode ser avaliada no quadro 26 e confrontada tanto com a situação anteriormente existente como com a versão original da Emenda Passos Porto.

Percebe-se, de sua análise, que as alterações resultantes das negociações realizadas entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, com muitos valores sendo modificados e distribuídos ao longo dos próximos anos, permitiram diminuir seu impacto sobre as finanças do Tesouro em 1984. Assim, se na versão original da Emenda Passos Porto estimava-se um aumento de transferências para os estados e municípios da ordem de Cr\$ 1,5 trilhão, na versão aprovada essa estimativa reduzir-se-ia para algo em torno de Cr\$ 524 bilhões no primeiro ano de sua implantação, o que corresponderia à metade dos recursos adicionais que se esperava arrecadar com a vigência do Decreto-Lei 2.065. No conjunto, as medidas adotadas pela Emenda juntamente com a elevação da alíquota do ICM nas operações internas de 16 para 17% aprovado no Senado neste mesmo dia, deveriam gerar, estimava-se, cerca de Cr\$ 1,2 trilhão adicionais para os estados e municípios em 1984, o que, seguramente poderá contribuir para melhorar sensivelmente suas combalidas finanças.

Algumas dessas medidas devem, pela sua importância, ser destacadas. A primeira refere-se à elevação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios - FPEM que, a partir de 1985, passará a ser formado por 15% do produto arrecadado do imposto de renda e 15% do IPI, cabendo 16% aos municípios e 14% aos estados. A estes percentuais acrescentam-se 2% do Fundo Especial também formado por recursos daqueles tributos, cuja aplicação é regulada por lei. A segunda diz respeito ao aumento da participação dos Estados e Municípios no valor ar-

¹⁰⁶ Emenda Constitucional nº 23, de 01 de dezembro de 1983.

QUADRO 26

EMENDA PASSOS PORTO: VERSÃO ORIGINAL E VERSÃO APROVADA

Matéria	Situação preexistente	Versão original da Emenda do Senador Passos Porto	Versão aprovada
1. Fundo de Participação dos estados, DF, territórios e Fundo de Participação dos municípios	De conformidade com a Emenda Constitucional nº 17/81, esses Fundos são compostos por 10,5% do IR e do IPI, passando a 11% em 84, de ambos os tributos	Elevação da participação percentual dos Fundos de 11% para 16%	Elevação da participação percentual: a) de 11% em 1984, e 14% a partir de 1985, para os estados, territórios; b) de 11% e 13,5% em 1984, e 16% a partir de 1985, para municípios
2. Imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos	Atualmente são repassados aos estados, DF, territórios e municípios 40% da receita arrecadada pela União, com exclusão da receita das taxas adicionais incidentes sobre alguns combustíveis, (alíneas), assim distribuídos: estados, DF e territórios, 32%; municípios 8%.	Elevação do repasse a favor dos Estados, DF, territórios e municípios, de 40% para 60%, com a inclusão da receita das taxas adicionais (alíneas) assim distribuídos: estados, DF e territórios, 40%; municípios, 20%.	Elevação de 32 para 40% participação dos estados e territórios sobre o total da receita (inclusive alíneas) e de 8 para 20% municípios, com o seguinte parcelamento global: 44% em 1984; 48% em 1985; 52% em 86; 56% em 87 e 60% em 88.
3. Tributação, pelo ICM, de bens de capital importados	Atualmente não são tributados os bens de capital importados diretamente pelas indústrias	Passam a ser tributadas integralmente as importações citadas	Aprovada sem alteração da proposição original
4. Maior tributação sobre os cigarros	O cigarro é o único produto cujo ICM é calculado sobre o preço, com exclusão do IPI	A alíquota de 16% (17% em 84) do ICM sobre o produto passará a incidir sobre o preço do mesmo com a inclusão da alíquota do IPI (68% atualmente)	A inclusão da alíquota do IPI na base de cálculo do ICM, passa a ser praticada em três anos, de 1984 a 1986, na proporção de 1/3 em cada ano
5. Incidência simultânea do IPI e ICM	Atualmente praticamente todos os produtos sujeitos ao ICM têm, como base de cálculo, o preço com a inclusão do IPI	Não previa a mudança ocorrida na versão aprovada	Estabelece que o IPI incidirá a base de cálculo do ICM para quaisquer produtos e operações, desde que quando a operação figure a hipótese de incidência de ambos os tributos
6. Tributação integral do ICM sobre matérias-primas importadas	Hoje várias indústrias e comerciantes têm acionado judicialmente o Estado, alegando que a isenção do tributo se estende às diferentes etapas de industrialização e comercialização do produto acabado	Não era feita referência ao assunto. A proposta estava contida no anteprojeto de Lei Complementar nº 114, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso em 1980	As matérias-primas importadas continuarão sendo beneficiadas pela isenção do ICM. Contudo, tal isenção poderá ser transferida para o produto industrializado
7. Cobrança da contribuição de melhoria	Conquanto seja prevista em lei, a cobrança da contribuição de melhoria, atinente a obras de infraestrutura efetuadas pelo Governo, raramente é efetuada em razão da complexidade do respectivo rateio entre os eventuais beneficiários. Já prevista na Constituição Federal (art. 18)	Estabelece que a cobrança de contribuição de melhoria terá, como limite, o custo de obra realizada pela administração pública	Aprovado sem alteração da proposição original

traído de: Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, FGV, vol. 37, nº 12, dez. 1983, p.19.

recadado do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes de 40 para 60% a partir de 1988, o que significa um retorno ao que estabelecia a Constituição de 1967, e que fora modificada em 1968 pelo Poder Executivo, através de decreto-lei, para aumentar seus recursos, ainda que apropriando-se indevidamente dos que não lhe pertenciam. Importante, também, nessa medida, seria a inclusão na receita a ser distribuída dos recursos gerados pelas "alíneas" que são acrescidas ao preço de alguns derivados do petróleo e que se assemelham a um "imposto disfarçado", até então apropriado exclusiva e indevidamente pela União. A terceira que merece destaque e que era também uma insistente reivindicação dos estados, seria a inclusão, também por etapas, para ter vigor pleno a partir de 1986, da alíquota do IPI na base de cálculo do ICM incidente sobre os cigarros. Além dessas, contidas na Emenda Constitucional, merece ser mencionada a que integrava o 2.065, que previa a elevação da alíquota máxima do ICM nas operações internas de 16 para 18%, mas que no Senado foi fixada em 17%.¹⁰⁷

Como se não bastasse essa drenagem de recursos dos cofres da União para os Estados e Municípios prevista para o ano de 1984 e seguintes, resultante do aumento das transferências para as esferas inferiores, as autoridades econômicas ainda teriam o dissabor de ver aprovada, no mesmo dia, a Emenda Constitucional apresentada pelo Senador João Calmon, também integrante do partido do governo. Estabelecia-se, com ela, a obrigatoriedade de aplicação, por parte da União, de um percentual mínimo de 13% de seu orçamento na área educacional a partir de 1984 e para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de 25%.¹⁰⁸ Essa alteração significaria para a União um aumento adicional de despesas da ordem de Cr\$ 909 bilhões, o que poderia

¹⁰⁷ Resolução do Senado Federal nº 364, de 01 de dezembro de 1983.

¹⁰⁸ Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983.

engendrar um impacto negativo bastante expressivo em suas finanças orientadas para conter, a qualquer preço, o "déficit público" indispensável para o cumprimento das metas assumidas com o FMI.

O resultados preliminares publicados na Revista de Conjuntura Econômica em fevereiro de 1984, sobre o desempenho do setor público relativo às metas assumidas em novembro de 1983 constantes da 4ª Carta de Intenções endereçada pelo governo brasileiro ao FMI, davam conta, com certa dose de otimismo, que as mesmas teriam sido plenamente atingidas.

Por um lado, o déficit operacional do setor público considerado globalmente situou-se em Cr\$3.314,5 bilhões correspondentes a 2,5% do PIB, com uma expressiva folga entre os Cr\$ 3.600 bilhões que estavam programados e que representariam 2,7% do PIB.

Por outro, as NFSP, que incluem a correção monetária e cambial da dívida pública, totalizariam Cr\$ 23.604,8 bilhões, abaixo, portanto, dos Cr\$ 24.600 bilhões acertados com o FMI. Desse total, as empresas estatais - federais, estaduais e municipais - seriam responsáveis por Cr\$ 11.486,1 bilhões, o que representaria 48,7% do déficit total ou 49,2% se considerado apenas o financiamento interno que atingiu Cr\$ 23.339,2 bilhões. O Governo Central responsabilizar-se-ia por Cr\$ 5.648,8 bilhões, dos quais Cr\$ 4.406,0 representados pela variação da dívida pública fora das Autoridades Monetárias e Cr\$ 862,1 bilhões de déficit contraído junto às mesmas por aplicações efetuadas (comercialização do trigo, açúcar e álcool, conta-petróleo etc.) mas não cobertas pelo Tesouro. Os governos estaduais e municipais apresentaram um déficit nominal de Cr\$ 6.902,3 bilhões, sendo Cr\$ 5.261,2 bilhões contraídos junto ao sistema financeiro e Cr\$ 1.461,1 bilhões resultantes da variação da dívida pública estadual e municipal.

Os resultados relativamente favoráveis apresentados pelo déficit público podem ser explicados por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, pela limitação da expansão dos empréstimos concedidos pelo sistema financeiro ao setor público, que passaram a ser regulados pela Resolução 831 contida no pacote econômico editado em junho de 1983. As sanções e penalidades estabelecidas pela Resolução para os bancos que realizassem empréstimos acima dos limites fixados pelo governo atuaram, certamente, no sentido de refreá-los. Em segundo, pelo bom desempenho apresentado pela receita do Tesouro, em que pese a inflação, que atingiu em 1983 Cr\$ 11.335,5 bilhões, embora sua expansão nominal de 145,5% em relação a 1982 tenha se situado abaixo da taxa de inflação média anual que foi de 154,5% e mais ainda para a acumulada que chegou a 211%. Isto permitiu o repasse para o Orçamento Monetário de Cr\$ 2.554,3 bilhões para a cobertura de parcela das responsabilidades atribuídas ao Tesouro junto às Autoridades Monetárias, valor que, em termos percentuais, corresponderia a 22,5% de sua receita. Uma terceira contribuição importante para o controle do déficit público foi dada pelos recursos líquidos originários dos Fundos e Programas que montaram a Cr\$ 928,7 bilhões e a Previdência Social que alcançou a casa de Cr\$ 420,2 bilhões. E, por último, em virtude da forte contração dos gastos do setor público - administração direta e indireta - como visto anteriormente.

Aos resultados favoráveis apresentados pelas finanças públicas somavam-se os obtidos com as contas externas, cujo saldo da balança comercial de US\$ 6.497 milhões superaria a meta acordada com o FMI. Por sua vez, também a política monetária se aproximaria das metas firmadas com aquela instituição, à exceção da taxa inflacionária que bateria o recorde de 211%. Mas a base monetária, segundo dados preliminares, teria sua expansão contida ao longo de 1983 em 89,1%, enquanto a variação de M-1 seria de 92%, o que demonstra, de forma inequívoca, a compressão creditícia a que foi submetida a economia.

Mas a que custo, é lícito indagar, foram esses resultados obtidos? Parece não restar dúvidas que a sua contraface foi o aprofundamento da recessão, com a maior retração da atividade econômica, redução do nível dos investimentos produtivos, aumento do desemprego e uma deterioração das próprias finanças públicas. Por isso, o relativo êxito obtido naquelas frentes parece corresponder, na verdade, a uma vitória de Pirro à medida que sua contrapartida é a própria regressão da economia e a destruição das próprias bases necessárias para que o desafio continue sendo enfrentado.

De fato, em 1983 o PIB sofre um declínio de 3,2% em termos reais como resultado da política recessiva. A renda "per capita" dos brasileiros conhece um crescimento negativo de -5,5% em relação a 1982, retornado ao mesmo nível alcançado em 1976 e 1977. O grau de utilização da capacidade industrial instalada divulgada pela FIESP atinge 71,7% em dezembro, enquanto a taxa de desemprego aberto pesquisa pelo IBGE manteve-se firme em torno de 6 a 8%, embora estimativas que procuram corrigir o viés que a mesma apresenta a situem em torno de 13,5%. Se a isso se agregam as taxas de subemprego e de emprego não remunerado chega-se ao inquietante percentual de 21,1% de desempregados da População Economicamente Ativa no País.¹⁰⁹

A causa deste desempenho comprometedor da economia foi a continuidade da política recessiva pelo terceiro ano consecutivo com vistas a ajustar a economia para continuar contando com o beneplácito do FMI e dos

¹⁰⁹ Para as informações acima vide:

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vol.38, nº10, out. de 1984.

IBGE. ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL-1983. Rio de Janeiro, IBGE, v.44, 1984.

SILVA, J.C.F. da. "Política Salarial e Emprego." CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, vol.38, nº 2, fev. 1984, pp.16-18.

credores externos do País. O aperto de liquidez realizado numa economia com forte ascenso inflacionário encareceria o custo do dinheiro e inibiria fortemente os investimentos produtivos. A política salarial alterada inúmeras vezes ao longo de 1983 com o fito de comprimir este importante componente da demanda agregada seria finalmente coroada, depois de sucessivos decretos-lei, com o recessivo 2.065. Também o governo não mediria esforços para garantir o aprofundamento da recessão, promovendo cortes nos dispêndios de suas empresas e da administração central, ou adotando um elenco de medidas para expandir a carga tributária, ou ainda comprimindo as importações que declinaram de US\$ 19,4 bilhões em 1982 para US\$ 15,4 bilhões em 1983.

Esta política suicida tenderia, ela própria, a par de promover uma regressão da economia, a minar a base de onde o governo retira os recursos indispensáveis para cumprir um dos compromissos centrais assumido com o FMI que se refere à redução do déficit público, principal responsável, na análise governamental pelo renitente processo inflacionário. Assim, no "puxar" a economia para trás, o governo, na verdade, reduziria também sua capacidade de arrecadação tributária, especialmente numa estrutura onde há predominância dos impostos indiretos que são os mais vulneráveis, pelas suas próprias características, aos períodos de retração econômica.

Exemplo seminal deste comportamento pode ser percebido no próprio ano de 1983. Apesar de todo esforço fiscal empreendido pelo governo, a receita do Tesouro sofreu uma expansão de apenas 145,5% em relação a 1982, tendo a taxa de inflação acumulada no ano atingindo 211%, enquanto a taxa média anual foi de 154,5%. Quando se considera somente a receita tributária a situação adquire uma maior nitidez. Sua expansão no ano foi de 116,1%, muito abaixo, portanto, da inflação ocorrida, e mesmo essa expansão somente foi possível porque o Imposto de Renda,

dadas as várias mudanças nele introduzidas em 1983 conheceu uma expansão de 158%, e o Imposto de Exportação, em virtude de sua extensão a uma série de produtos agrícolas motivada pela maxidesvalorização de fevereiro, teve uma variação de 2.598%. Todos os demais tributos - incluindo as taxas - tiveram uma expansão abaixo da taxa de inflação, com crescimento real negativo, cabendo o maior destaque para o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF dada a redução de suas alíquotas em janeiro e junho com o objetivo de contribuir para a redução da taxa de juros. O esforço realizado, portanto, sobre o Imposto de renda, foi, portanto, mais que neutralizado pela redução dos demais impostos com consequência do aprofundamento da recessão.

Este desempenho não ficou restrito, entretanto, somente às finanças federais. Também para os Estados e para os Municípios a situação agravou-se dada a recessão. A arrecadação do ICM, principal fonte de arrecadação dos primeiros, conheceu uma expansão nominal em 1983 de apenas 122,2%, situando-se, portanto, bem abaixo da taxa de inflação observada. Com isso, sua situação financeira tendeu a deteriorar ainda mais, tornando-se sua arrecadação cada vez mais insuficiente sequer para cobrir suas despesas de custeio.

Assim, o maior esforço fiscal previsto para 1984 com a entrada em vigor do Decreto-Lei 2.065 e das medidas contidas na Emenda Passos Porto, ao lado da majoração das alíquotas do ICM, poderá se frustrar e comprometer a meta de obtenção de um superávit do setor público de 0,3% do PIB. Isto somente poderá não ocorrer se houver uma retomada do crescimento, caso contrário aquela meta só será alcançada com o aprofundamento da política de cortes das despesas governamentais o que conduzirá a economia para o seu nadir.

Ao final do ano de 1983, o sistema fiscal brasileiro apresentava-se repleto de distorções e contradições como resultado da política econômica executada sob o comando do poder autoritário. A má distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade e a desi-gual repartição dos recursos fiscais entre as esferas da federação, somava-se o crescente desrespeito ao Poder Central pelos "princípios" constitucionais que defendem o contribuinte dos abusos do governo. Ademais, sua fome voraz por recursos fiscais para resolver problemas es-tranhos ao sistema tributário, como alimentar o insaciável caldeirão monetário, não somente promove uma maior desagregação do sistema como inviabiliza sua capacidade de gerar recursos ao dilapidar as bases, através da recessão, de onde os mesmos provêm. Parcela crescente dos gastos públicos assumem uma feição meramente estéril, incapacitando o Estado de desempenhar seu papel social, comprometido também com uma dívida que se auto-reproduz pela valorização fictícia dos títulos, com encargos cre-scentes. O orçamento tornara-se, há muito, uma mera peça de ficção, tendo perdido a sociedade todo e qualquer mecanismo de controle sobre o Executivo, que reinava sobe-rano.

Mas 1983 é também o ano em que, em virtude do agravamento das condições econômicas, transmuta-se a realidade política e evidenciam-se alterações na correlação das forças sociais em um movimento que abrem sérias fendas e minam as bases do autoritarismo. A sociedade civil começa a se fortalecer e o Poder Legislativo a recuperar, gradativamente, seu papel no concerto dos poderes, rejeitando projetos do Executivo e aprovando Emen-das Constitucionais, principalmente na área tributária, contra a sua vontade. É portanto, o ano que revela que o debilitamento do poder autoritário e o fortalecimento da sociedade abre perspectivas concretas para que se realizem as reformas indispensáveis, obviamente em um quadro

econômico e político favorável, aos objetivos que forem estabelecidos para a mesma. E também para que se retome o controle político sobre o Estado.

Capítulo III

A Crise e as Perspectivas de
Reforma do Sistema Fiscal Brasileiro

1 INTRODUÇÃO

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores exige que se faça, à essa altura, uma reflexão mais acurada sobre o objeto em estudo, tendo em vista vários propósitos. O primeiro, para tornar mais cristalinas as forças e elementos que determinam sua estrutura, indispensável para avaliar, no estágio atual, as possibilidades de sua reorientação; o segundo, para detectar as influências que a adoção de determinadas medidas exercem em sua trajetória e as conseqüências por elas engendradas sobre a economia e os reflexos daí resultantes para a sociedade; o terceiro para avaliar a viabilidade e a coerências entre as medidas adotadas e os objetivos perseguidos. Isto é importante para que se evidencie que a orientação há bom tempo, mas principalmente nos anos mais recentes, imprimidas ao sistema fiscal brasileiro, não somente acabou por transformá-lo em uma peça de política econômica completamente desfigurada e envelhecida, carente não de ligeiros retoques mas de uma profunda cirurgia, mas também que a teimosia em continuar utilizando-o para objetivos a ele estranhos, sem inclusive promover mudanças em sua estrutura e sem uma reorientação da política econômica global, além de não produzir os resultados perseguidos, só tem contribuído ao contrário, para aumentar o seu grau de desagregação. Confirmado isto, busca-se estabelecer algumas diretrizes para sua reformulação dentro de um contexto político-econômico que o permita, adequando-o à reorientação dos objetivos estabelecidos pela e para a sociedade.

Este capítulo encontra-se desenvolvido, portanto, em duas seções. Na primeira procura-se sinteticamente acompanhar a evolução do sistema fiscal brasileiro com vistas a detectar suas distorções, as suas causas e as perspectivas de sua correção. Na segunda, em apontar algumas medidas indispensáveis para tanto.

2 O SISTEMA FISCAL BRASILEIRO: EVOLUÇÃO E CRISE

Passado o longo período na história do País em que vigorou o pacto populista, onde as mudanças introduzidas no sistema ocorrem sem alterações relevantes em sua estrutura, sucede o golpe conservador de 1964 - ponto culminante de um trabalho subterrâneo desenvolvido há algum tempo por representantes das classes dominantes e de suas frações em aliança com os militares e com alguns segmentos da sociedade. Com o golpe, põe-se cobro ao moribundo populismo, soterram-se as esperanças de parcela expressiva da população de mudança da estrutura sócio-econômica e instaura-se o Estado burocrático-autoritário cimentado nessas novas alianças. Em seu aparelho instalam-se os representantes das classes dominantes que irão formular as novas diretrizes de política econômica, onde será priorizado o saneamento da economia seguida do crescimento a qualquer preço. As resistências que poderiam surgir à realização das reformas necessárias à consecução destes objetivos são neutralizadas pela ação do Estado que investe, por um lado, sobre os trabalhadores, coibindo manifestações, proibindo greves e cerceando a liberdade sindical, para o que inicia a montagem de um forte aparelho repressivo; por outro, sobre o Congresso, dissolvendo os partidos políticos existentes e reduzindo-os a duas agremiações - a ARENA e o MDB. Para a primeira, que constituiria o partido oficial do governo seriam atraídos inúmeros congressistas que deram apoio ao movimento, principalmente os da extinta UDN, além de outros fascinados pelas benesses e regalias que lhes eram acenadas pelo sistema. Com isso, o governo conseguiria cômoda maioria no Congresso, facilitada pela perda de mandatos de parlamentares oposicionistas resultante das execráveis cassações que se tornaram uma prática habitual a partir de 1964. Como se não bastasse, seria transferido em 1965, para o Executivo, o poder de legislar sobre matéria de economia, através da instituição dos espúrios decretos-lei, que passaram, a partir daí, a serem refe-

rendados pelo submisso Congresso, procedimento observado também para a aprovação do Orçamento.

Com a moldagem do terreno institucional-político criam-se as condições requeridas para a execução da política econômica de saneamento da economia e para a realização das reformas instrumentais, entre as quais, figurava a do sistema tributário nacional. Este padecia, há muito, de sérios problemas. Em primeiro lugar, revelava-se cada vez mais incapaz de suprir os governos - federal, estaduais e municipais - de recursos para o desempenho de suas tarefas. Em 1963, por exemplo, o déficit da União correspondeu a cerca de 4% do PIB e os Estados e Municípios se defrontavam com sérias dificuldades financeiras. Do ponto de vista técnico compunham, sua estrutura, impostos que incidiam sobre o valor das transações o que era incompatível com uma estrutura industrial integrada; o imposto de renda, por seu lado, apresentava modesto desempenho, em virtude de suas inúmeras isenções, de suas baixas alíquotas e de sua débil generalização; muitas figuras unitárias não tinham muito bem definido seu fato gerador; ademais, o sistema distribuía de forma muito desigual o ônus da tributação, penalizando mais fortemente os rendimentos do trabalho, e não possuía mecanismos redistributivos dos recursos entre as esferas da federação.

A reforma do sistema, iniciada em 1964 e concluída em 1966, procurou sanar alguns destes problemas. Em primeiro lugar, ele foi profundamente modernizado. Os impostos em cascata foram substituídos por outros impostos que incidiam sobre o valor agregado; modernizou-se a máquina arrecadadora e aprimorou-se a fiscalização; o imposto de renda conheceu mudanças substantivas e eliminaram-se figuras tributárias dúbias. Em segundo lugar, a carga tributária, mas principalmente a fatia apropriada pelo Governo Federal, conheceu, dadas as mudanças realizadas, uma notável expansão, aliviando os problemas de

caixa do governo e reduzindo suas necessidades de emissão de moeda para cobertura de déficits orçamentários, para o que também foi decisivo o lançamento de títulos da dívida pública no mercado. Mas não houve preocupação efetiva - embora no discurso ela tenha feito sua aparição - com algumas das imperfeições do sistema, além de se ter introduzido mudanças que afetariam adversamente os Estados e os Municípios e decretariam a falência, especialmente com os seus desdobramentos, do moribundo federalismo.

O fato de não ter havido preocupação, por exemplo, em adotar mudanças que atenuassem as desigualdades do ônus tributário resultava da opção feita, consoante as aspirações dos novos donos do poder, por um dado modelo de crescimento econômico em detrimento do social. Para a retomada do crescimento, conforme o diagnóstico sobre a situação da economia contido no PAEG, era imprescindível, além de sanear a economia, estimular a poupança interna e a formação bruta de capital, o que não seria obtido aumentando a tributação sobre as médias e altas rendas. Pelo contrário, seria concedendo isenções para os mesmos e transferindo-lhes recursos tributários excedentes que seriam estimuladas a poupança e os investimentos. Adota-se, assim, a estratégia de obtenção dos recursos adicionais de que necessitava o Estado para o desempenho de suas tarefas ampliadas através da tributação indireta e, no caso do imposto de renda, sobre os rendimentos do trabalho. O sistema estrutura-se, portanto, mantendo a questão da equidade num plano secundário, e incapacita-se, na sua reformulação, em gravar as grandes rendas, os lucros do capital e os grandes proprietários fundiários, dados os objetivos perseguidos e as alianças políticas estabelecidas.

Por outro lado, o Estado que se instaura é, pela sua natureza, centralizador. Por isso, também o sistema tributário é, "inter alia", ajustado de forma a tor

nar os Estados e os Municípios fortemente dependentes da simpatia do Poder Central para a obtenção de recursos necessários ao desempenho de suas tarefas. Para tanto transfere-se para a área federal todas as decisões relativas à política tributária o que transforma, na prática, o regime federativo vigente no País em uma peça meramente ficcional.

Fecha-se, assim, o cerco à sociedade em várias frentes para que a política econômica mova-se sem restrições, materialize o projeto das forças emergentes e se consolide as bases do novo poder autoritário: liquida-se com a autonomia das esferas inferiores, subordinando-as às decisões do Poder Central; torna inoperante e submisso, atribuindo-lhe um papel meramente decorativo, o Congresso Nacional, através da decretação de uma espúria reforma partidária, da adoção de atos de força e de medidas casuísticas, transferindo-se para o Executivo a fonte de onde emana todo o poder; e alija-se do cenário político a classe trabalhadora.

Com isso o trânsito fica livre para que se viabilize a implantação de um modelo de crescimento excludente e concentrador da renda e da riqueza, que tem como importantes componentes, resultantes das reformas realizadas, uma política de arrocho salarial uma estrutura de arrecadação tributária e de gastos públicos altamente iníquas. Esta última questão é importante porque pode-se objetar que uma desigual distribuição do ônus tributário pode ser mais que compensada por uma estrutura de gastos públicos que favoreça os setores menos privilegiados da sociedade. Todas as informações mostram, entretanto, de forma inequívoca que as despesas públicas, principalmente aquelas efetuadas pela Administração Central, atuaram como forte componente concentrador da renda ao serem canalizadas crescentemente para ampararem o processo de crescimento e cada vez menos para área social. Com o Congresso submisso, perde a sociedade um ins

trumento de controle sobre o Estado e este percorre, sem resistência, as avenidas do País de mãos dadas com seus novos pares.

Com a reforma tributária realizada corrigiram-se, portanto, algumas imperfeições do sistema. Tecnicamente ele foi profundamente modernizado e capacitado a suprir o Estado de recursos crescentes para o desempenho de suas tarefas ampliadas. Todavia, a natureza centralizadora do Estado e a opção por um dado padrão de crescimento econômico, fariam com que não fosse dedicada atenção nem para o fortalecimento do federalismo, através de uma melhor distribuição do bolo tributário entre as esferas governamentais, e menos ainda para distribuir de forma mais equitativa o ônus tributário entre os membros da sociedade. Antes, foram adotadas medidas que visaram, por um lado, a manter os Estados e Municípios submetidos às determinações do Poder Central e, por outro, a direcionar um elenco de incentivos tributários para estimular e incentivar a poupança interna e a formação de capital, a par do fato de os gastos públicos passarem a ser primordialmente canalizados para amparar a acumulação e fortemente para a área de Defesa e Segurança Nacional dada a própria essência do regime. Sem a sociedade possuir um controle político sobre o Estado, com o Congresso submisso ao poder Executivo, e, portanto, sem capacidade e disposição para influir em matéria orçamentária e econômica, não houve dificuldades para que os novos donos do poder levassem à frente seus planos.

A economia retomaria seu crescimento com vigor a partir de 1968 para o que concorreriam não somente as reformas instrumentais realizadas, mas também, e de forma importante, a existência de amplas margens de capacidade ociosa do parque industrial herdadas do período precedente, o que dispensou grandes esforços de investimentos na primeira fase de expansão do ciclo que se seguiu até 1970. A partir daí, tem início a segunda fase

do ciclo que se prolonga até 1973/74, correspondente ao seu período de auge, onde se combinam altas taxas de crescimento com a aceleração da formação bruta de capital.

Durante este período, conhecido na literatura como "milagre" econômico, o sistema tributário mostrou todas as suas virtualidades. A carga tributária bruta saltou de 19,1% do PIB em 1965 para 25,2% em 1975. E somente não se expandiu mais porque o instrumento, voltado para estimular o processo de crescimento, foi utilizado à exaustão para esta finalidade, através da concessão de isenções, abatimentos e incentivos fiscais tanto para o capital como para as camadas de renda média e alta da sociedade. Em 1975, por exemplo, como visto, o montante de incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal corresponderia a 3,4% do PIB e a 39,7% da receita tributária do Tesouro, o que dá uma boa mostra de quanto o Estado abria mão de recursos públicos para favorecer alguns setores, reduzindo não somente os investimentos na área social, mas abrindo a possibilidade de vir a defrontar-se, em algum momento, com insuficiência de recursos para desempenhar, minimamente, suas funções.

As elevadas taxas de crescimento obtidas no período teriam, entretanto, o condão de evitar maiores questionamentos, tirante as denúncias formuladas por economistas e setores oposicionistas, sobre a condução da política econômica e tributária e sobre o perverso modelo econômico adotado. Os estados e Municípios, embora vissem suas finanças deteriorarem-se no tempo, o que os levaria a aumentar seu grau de endividamento, ainda iludiam-se com os benefícios que poderiam obter com o crescimento global do País e, ainda que assim não fosse, os primeiros tinham na sua direção elementos de confiança do Poder Central, por ele indicados, que, era de se esperar, não se oporiam facilmente às suas determinações e nem à apropriação crescente e indébita de seus recursos ou à redução cada vez maior de sua autonomia com as se

guidas mudanças das regras do jogo. Os assalariados, com os canais de reivindicação obstruídos pelos atos de exceção, permaneciam impotentes para oporem-se à expropriação salarial e tributária que lhes era imposta. O Congresso se transformara numa peça decorativa, onde poucas vozes discordantes marcavam sua posição. As camadas média e alta da sociedade beneficiada pelos frutos do crescimento davam seu apoio irrestrito aos arquétipos do modelo, enquanto o capital beneficiando-se não somente do menor ônus a ele imposto mas dos inúmeros incentivos criados para estimulá-lo, perfilava de mãos dadas com os demais setores, em estreita solidariedade com os mesmos, decantando as virtuosidades do modelo. Não levaria muito tempo, entretanto, para que o mesmo revelasse possuir pés de barro.

O ano de 1974 marca o início da crise da economia brasileira e o final da euforia que constituiria a tônica do "milagre". Determinada por questões de caráter estrutural, e não por meros problemas conjunturais como a análise governamental quis mostrar, a economia vai apresentar, a partir daí, um ritmo de crescimento com taxas oscilantes, se bem elevadas, possível enquanto o Estado conseguiu administrar relativamente bem a crise, mantendo elevados os investimentos públicos. Até o ano de 1979, quando torna-se evidente a reorientação da política econômica e tributária, um fato se impõe: o sistema tributário esgotara suas virtualidades e perdera sua força como mecanismo de financiamento do crescimento. De fato, entre 1975 e 1978, enquanto o PIB cresce a uma taxa média anual de 6,4% a carga tributária bruta permanece no patamar de 25%, mas a líquida se reduz de 16,35% para 14,73%. Tanto isso é verdade, que após meados da década de 70, nenhum novo programa amparado em recursos fiscais seria criado para estimular o processo de crescimento, embora fossem mantidos aqueles criados no período precedente. E tudo isso ocorria com um agravante: tornavam-se cada vez mais crescentes as reivindicações das es

feras inferiores - Estados e Municípios - para que se promovesse uma melhor partilha do "bolo" tributário, dada a situação de penúria em que muitas se encontravam mergulhadas, como passava-se a reconhecer, por parte mesmo das autoridades governamentais, de que o sistema tributário tornara-se anacrônico, necessitando urgentemente de uma reforma de profundidade. Assim, uma das peças que tinha tido importância crucial para o explosivo crescimento do período 68/74 passava a ser condenada, sendo denunciado, inclusive, por aqueles que por muito tempo decantaram suas virtudes - pasme-se! - seu conteúdo iníquo.

Os anos de 78/79 correspondem ao período em que se tornam mais agudas as críticas ao anacronismo do sistema tributário à medida que se evidencia a necessidade de restauração das contas do setor público, cujo desequilíbrio passaria a ser responsabilizado pelo descontrolo inflacionário. O diagnóstico para a economia elaborado na gestão Simons colocava a necessidade de contenção do déficit público como medida imprescindível para deter a escalada dos preços uma vez que sua existência rebatia negativamente no Orçamento Monetário e exigia uma expansão da base monetária. Propunha-se, para tanto, não somente a expansão da arrecadação tributária, mas também o início da redução dos incentivos fiscais e creditícios para alguns programas, e um maior controle sobre os dispêndios das empresas estatais. No ano de 1979, torna-se mais efetiva essa orientação, com o início da transferência de recursos fiscais para o Orçamento Monetário para cobrir programas de responsabilidade do Tesouro que, no entanto, segundo os gestores da política econômica, estavam sendo bancados pelas autoridades monetárias sem ressarcimento, o que exigia uma expansão involuntária da base monetária, perdendo-se o controle sobre a expansão dos meios de pagamento e sobre o processo inflacionário. Entre estes programas (subsídios diretos e creditícios, encargos da dívida pública etc.) figuravam alguns que nenhum conteúdo fiscal possuíam, conforme foi

discutido anteriormente. Ainda assim, através do mecanismo de transferências inter-orçamentárias, o Orçamento Fiscal passou a responsabilizar-se por gastos a ele completamente estranhos. Essa mudança de seu papel, orientando-se para outros propósitos, seria motivo para maiores complicações. Senão vejamos.

Reconhecidamente o sistema perdera, àquela altura, o dinamismo apresentado nos anos pós-reforma e durante o período do "milagre". Assim, a par do fato de não ter sido reformulado de forma a dar solução à sua regressividade, dada a própria orientação da política econômica, e de não se ter melhorado a partilha do "bolo" tributário entre as esferas governamentais, perdera ele também sua força como ferramenta da acumulação à medida que, muito em virtude da forte drenagem de recursos para vários programas e dos efeitos adversos da crise, perdera sua capacidade de gerar recursos crescentes. Era inadiável, e as próprias autoridades econômicas o reconheciam - embora para o atendimento de seus objetivos - uma reforma de sua estrutura. Todavia, como isso exigiria que novos setores fossem convocados para participar mais efetivamente do ônus tributário, o que exigiria uma recomposição das forças políticas e alteração das bases de sustentação do Estado, optou-se por mantê-lo na inércia. Algumas medidas apenas pontuais foram adotadas mas sem modificações em sua essência.

Sua convocação para desempenhar outras tarefas a ele estranhas como alimentar de recursos fiscais o efervescente e insaciável caldeirão monetário engendraria conseqüências perversas para o desempenho das finanças públicas e para a economia. Isto porque, ao ser requerido do Orçamento do Tesouro maior esforço sem se realizar uma reforma fiscal, não restaria outra alternativa senão a de iniciar, por um lado, cortes nos gastos da Administração Central, reduzindo ainda mais o papel do Estado de supridor de capital social básico, e, por outro,

de adotar uma série de medidas casuísticas para expandir a arrecadação que afetariam negativamente a atividade econômica e aumentariam o grau de desagregação do sistema tributário. Ambas as medidas tenderiam a exercer efeitos depressivos sobre a economia o que minaria as próprias bases de onde derivam os recursos orçamentários do governo.

Este processo iniciado em 1979 acelerar-se-ia a partir de 1980, quando se desvelou a situação financeira do conjunto de empresas e instituições governamentais que passaram, lado a lado com o malsinado orçamento monetário a ser responsabilizadas pelo déficit público global e pelo ascenso inflacionário que não dava mostras de desfalecimento em que pese a adoção de inúmeras medidas voltadas para esta finalidade. Com vistas a ceifar o suposto mal pela raiz adota-se a estratégia de intensificar as transferências do Orçamento Fiscal para o Monetário e sanear as finanças das "empresas estatais", através da redução de seus dispêndios globais, medida, entretanto, pouco exitosa inicialmente, devido à força dos grupos de pressão que as mesmas possuíam e à sua forte autonomia.

Deste movimento da política econômica, algumas questões sobre e algumas conseqüências para as finanças públicas merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, era mais que evidente que as interrelações existentes entre os três orçamentos e as crescentes transferências do Orçamento Fiscal para os demais tornaram aquele uma peça de pouca importância tanto política como econômica. Parcela expressiva dos recursos públicos era gerida através do Orçamento Monetário e do Orçamento SEST que, não sendo submetidos à apreciação e aprovação pelo Congresso, retira da sociedade poder para influir sobre o melhor destino a ser dado aos gastos públicos. Destarte, se o Orçamento da União constituía, pelo menos em tese, um instrumento de controle da sociedade sobre o Es

tado, dele seria retirado este papel à medida que sofreu um considerável esvaziamento e foi sendo transformado em um mero repassador de recursos tanto para que algumas entidades e instituições governamentais desempenhassem suas tarefas - mas cujos gastos eram definidos em outra peça orçamentária autônoma - como também para cobrir gastos contidos no Orçamento Monetário que não possuem feição fiscal. Em segundo lugar, tornava-se cada vez mais claro diante da opção feita, que nenhuma atenção seria dedicada, embora não faltassem promessas, à perversa distribuição do bolo tributário entre as esferas da federação e à desigual distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade. A prioridade estabelecida consistia em expandir a arrecadação tributária com o claro propósito de se cobrir os rombos do setor público federal. Com isso a redistribuição de receitas para as outras esferas, que implicava em drenagem de recursos do Governo Federal, e a atenuação da distribuição da carga tributária, que exigiria uma reforma mais profunda do sistema tributário, estavam descartadas, ainda que se reconhecesse a necessidade de se caminhar nessa direção. O objetivo consistia, primeiramente, em sanear as contas do setor público federal, mas sem promover mudanças substantivas na estrutura tributária, ainda que isso implicasse em mudanças casuísticas e imediatistas.

As conseqüências perversas desta orientação são evidentes. Ao decidir, por um lado, pela expansão da carga tributária sem promover reformas profundas no sistema, justificada principalmente na conjuntura econômica adversa, não restou outra alternativa senão a de se iniciar a penalização crescente da classe média, uma vez que os assalariados que compõem a base da pirâmide social já haviam se convertido, há muito, em uma fonte de renda reconhecidamente esgotada, e os setores mais fortes econômica e politicamente opunham resistências em contribuir com suas cotas. Ora, ao avançar pesadamente sobre a classe média, através da política salarial e da tributa-

ção, decretava-se, gradativamente, sua falência e estreitava-se o grande mercado para a indústria de bens duráveis de consumo, com repercussões negativas não somente para o nível de investimentos, mas também para o nível de emprego e, de quebra, embora de forma importante, para o próprio desempenho da arrecadação tributária, assentada basicamente na tributação indireta. Neste sentido, a expansão do imposto de renda passava a ser neutralizada pelo estreitamento do mercado consumidor e pela regressão da tributação indireta. Para agravar essa situação, os cortes nos gastos da Administração Central e das Empresas Estatais tenderiam a aprofundar a recessão e, com isso, a comprometer ainda mais o desempenho das finanças públicas obstando ultimar o objetivo de contenção do déficit público à medida que implica na destruição das bases de onde derivam os recursos tributários. Ademais, a canalização crescente de recursos para cobrir gastos improdutivos e estéreis, torna a despesa pública incapaz de injetar alento à economia e dificulta o Estado de cumprir seu papel social. Ao que se pode acrescentar que as medidas desordenadas para expansão voraz da carga tributária, sem a obediência de um plano global de reestruturação do sistema, atua no sentido de aprofundar seu grau de desagregação, desrespeitando-se, inclusive, vários princípios constitucionais que defendem o contribuinte dos abusos dos governantes.

Este movimento contraditório e errático da política econômica ganharia ainda maior vigor a partir de 1981 quando, esperançosos de resgatar a credibilidade dos credores externos e recuperar o fluxo de recursos para recomposição das minguadas reservas do País, os gestores da política econômica promovem de forma autônoma e deliberada, dentro do receituário preconizado pelo Fundo Monetário Internacional, um "ajustamento" da economia. A opção claramente recessiva produzirá resultados desastrosos tanto para a economia como para as finanças públicas, porque as tentativas de continuar expandindo a carga tri

butária para cobrir o malsinado déficit público e os rombos de outros agentes, como a Previdência, não somente frustrar-se-ão com a involução real da tributação indireta, como o sistema desagregar-se-á ainda mais, sem que os problemas sejam solucionados. A atenuação dessa política recessiva para 1982, muito em virtude de ser um ano eleitoral, não será suficiente para impedir que a economia e as finanças públicas apresentem resultados desapontadores.

Mas será principalmente a partir dos acordos firmados com o FMI e com a plena adoção da equivocada terapêutica prescrita para o ajustamento da economia, que a doença do organismo econômico agravar-se-á levando, de roldão, as demais peças do sistema. A diagnose feita apontaria como o principal mal a ser combatido o desequilíbrio das contas do setor público - Administração Central, Estados, Municípios e Empresas Estatais - a quem seria atribuída a responsabilidade pelo desajuste da economia e pela potenciação da taxa infalcionária à medida que os mesmos estariam efetuando gastos muito superiores às suas receitas. A terapia recomendada, diante disso, era o saneamento das finanças públicas, para o que seria indispensável avançar nas frentes que já vinham sendo exploradas: expansão da carga tributária, redução dos gastos públicos e dos dispêndios das empresas estatais. O resultado seria o aprofundamento da recessão que ainda teria o mérito de contribuir para o ajustamento externo ao liberar excedentes para as exportações e reduzir as importações necessárias para alimentar o sistema produtivo.

Ao se seguir à risca a prescrição recomendada, depois de um início vacilante, a economia do País foi mantida pelo terceiro ano consecutivo numa profunda depressão. É bem verdade que tanto as metas externas, como as metas internas, as últimas após sofrerem várias revisões, seriam alcançadas para o ano de 1983. As con-

seqüências disso, entretanto, para a economia e para a sociedade seriam, em todos os níveis, desastrosas. O PIB teria um crescimento negativo de 3,2%, fazendo com que a renda "per capita" retornasse aos níveis de 1976. O nível de desemprego - aberto e disfarçado - superou o patamar de 20%. E, indiscutivelmente, a dívida social do Estado com a Nação ampliar-se-ia significativamente à medida que reduziram-se os já escassos recursos para a área social.

A satisfação com que as autoridades governamentais anunciaram o cumprimento das metas acordadas com o FMI para o ano de 1983 escamoteava essa triste realidade: o país empobrecera ainda mais, com o seu parque produtivo sendo, gradativamente, liquidado, e o desemprego atingia níveis alarmantes com a ruptura do tecido social tornando uma evidência cada vez maior refletida nos inúmeros saques, depredações e explosões urbanas que marcaram o País no ano de 1983. Tudo isso não constituiria, entretanto, motivo suficiente para sensibilizar as autoridades governamentais e evitar que as metas firmadas com o FMI para o ano de 1984 fossem ainda mais severas que as observadas para o ano anterior. Amparados no êxito obtido, independente de seu ônus para a sociedade, comprometer-se-iam as autoridades governamentais, com a obtenção de um saldo na Balança Comercial de US\$ 9 bilhões e fixariam as metas internas a serem atingidas em 50% de expansão da base monetária e de um superávit (no conceito operacional) do setor público de 0,3% do PIB para este ano. Mesmo sem possuir uma formação de economista, qualquer cidadão seria capaz de perceber a tragédia que se descortinava para o País se essas metas fossem cumpridas. Isto porque, a obtenção da meta de um saldo comercial de US\$ 9 bilhões não somente exigiria que as importações fossem contraídas ainda mais, a menos que fosse vigorosa a recuperação econômica nos países desenvolvidos, aprofundando a recessão, como as próprias metas internas eram indicadores inequívocos da continua-

de desta política de forma ainda mais agressiva pelo quarto ano consecutivo.

A indagação feita à época referia-se à factibilidade de obtenção dessas metas, quer do ponto de vista econômico quer do ponto de vista político. Isto porque, embora as relativas ao ano anterior tivessem sido atingidas, após sofrerem várias revisões, tinha sido evidente que as autoridades econômicas foram surpreendidas em seus planos quer pelos resultados econômicos adversos obtidos, inclusive em se tratando do desempenho das finanças públicas, o que levou-as a seguidas redefinições das metas estabelecidas, quer porque começaram a esbarrar em óbices de natureza política, que de alguma forma e em algum grau afetaram seus objetivos, indicando que a sociedade se fortalecia com a recuperação de alguns instrumentos de controle sobre a condução da política econômica e que a mesma não mais se moveria sem restrições impondo de forma autoritária e, à sombra da mesma, suas pretensões. Eram esses fatores, acreditava-se, que poderiam frustrar os acordos do País com o FMI, evitando a liquidação de sua economia e indicando que sem uma negociação ampla, aberta e democrática sobre os rumos que a sociedade viesse a estabelecer, estaria criado o impasse. Pois era mais que evidente não existirem condições econômicas ou políticas para solucionar o caos existente no País caso não houvesse uma reorientação global dos objetivos perseguidos e da condução da política econômica. Mas vejamos como o comportamento da economia e o quadro político apareciam como elementos capazes de frustrarem os acordos das autoridades econômicas com o FMI, principalmente se fossem mantidas as condições observadas para 1983.

O aprofundamento da recessão tende a minar, como foi visto, as bases de onde originam os recursos tributários arrecadados pelo governo. Isto é de fácil confirmação quando se examina o comportamento da arrega-

dação em 1983. Dos tributos que compõem a estrutura da receita federal, apenas o Imposto de Exportação e o Imposto de Renda apresentaram um crescimento superior à inflação média anual. O primeiro porque foi estendido a inúmeros produtos primários como resultado da maxidesvalorização promovida em fevereiro. O segundo, porque teria sofrido inúmeras mudanças no decorrer do ano com vistas a contribuir para que as metas estabelecidas com o FMI fossem cumpridas. No conjunto, entretanto, a receita do Tesouro, mas principalmente a receita tributária, sofreria uma forte retração em termos reais, com uma expansão, em termos nominais de apenas 116%. Por outro lado, o ICM que é, indiscutivelmente, o principal tributo estadual, registrou, no mesmo ano, um crescimento negativo da ordem de 12,7% colocando aquela esfera em sérias dificuldades financeiras, inclusive, para cobrir suas despesas de custeio.

Neste sentido, a opção por uma recessão ainda mais forte, poderia, por si só, inviabilizar a meta de obtenção de um superávit do setor público de 0,3% do PIB. E isto ainda mais quando se considera um de seus subprodutos que diz respeito ao aumento da ainda pouco conhecida "economia invisível" ou subterrânea. Segundo BAWLY¹ que realizou um profundo estudo sobre o assunto, "o aumento da economia subterrânea é uma das mais funestas manifestações da falta de confiança no governo" e uma das formas encontradas pelos membros da sociedade para burlarem a cobrança indiscriminada e extorsiva de impostos, especialmente em períodos de sérias dificuldades econômicas. São integrantes da mesma "indústrias de fundo de quintal, vendedores ambulantes, empregados sem registro, profissionais irregulares, servidores domésticos, contraventores e até criminosos, fazendo parte dela também, as empresas regularmente estabelecidas que subcontratam serviços não registrados, profissionais liberais que não declaram a totalidade de seus ganhos, comer

¹BAWLY, D. O Subterrâneo da Economia. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1983.

QUADRO 1
 RECEITA DO TESOUREO NACIONAL
 1982-1983
 (Cr\$ Bilhões Correntes)

DISCRIMINAÇÃO	EXECUÇÃO		VARIAÇÃO(%) 1983/1982
	1982	1983	
1. Receita Tributária	3 604,4	7 788,0	116,1
a) Impostos	3 452,2	7 468,5	116,3
- Renda	1 354,5	3 494,2	158,0
- Produtos Industrializa dos	989,8	1 896,6	91,6
- Operações Financeiras.	556,8	787,4	41,4
- Importação	229,8	477,8	107,9
- Exportação	6,9	186,2	2 598,0
- Lubrificantes e Combus tíveis.....	110,3	190,9	73,1
- Energia Elétrica.....	128,1	273,6	113,5
- Minerais	36,3	81,6	124,8
- Transporte Rodoviário.	38,4	77,5	102,0
- ICM e ITBI arrecadados nos territórios	1,3	2,7	101,4
b) Taxas	152,2	319,5	109,9
2. Outras Receitas (1)	1 013,4	3 547,5	250,1
TOTAL	4 617,8	11 335,5	145,5

Fontes: Banco Central do Brasil e Orçamento da União. In: CONJUN-
 TURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro, FGV, vol.38, nº2, fev.
 1984, p.87.

(1) Inclui receita não classificada e recursos em trânsito.

QUADRO 2
BRASIL: ARRECADAÇÃO DO ICM
1972-1983
(Cr\$ bilhões correntes)

ANO	ARRECADAÇÃO	VARIAÇÃO	IGP
1972	22,4	-	15,7
1973	30,7	37,1	15,5
1974	42,6	38,8	34,5
1975	57,1	34,0	29,4
1976	82,1	43,8	46,3
1977	123,8	50,8	38,8
1978	188,1	51,9	40,8
1979	291,4	54,9	77,2
1980	607,9	108,6	110,2
1981	1 209,8	99,0	95,2
1982	2 467,8	104,0	99,7
1983	5 483,6	122,2	211,0

Fonte: CONJÚNTURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro, FGV, vol.38, nº 2, fev. 1984.

cientes que negociam com 'meia-nota', assalariados que fazem 'bicos' nas horas vagas.² Os resultados apresentados e a riqueza gerada neste mundo, porque não declarados, não estão incluídos nas contas nacionais e nem geram impostos e recursos para o Estado. Embora exista de longa data, só mais recentemente tem se realizado estudos para compreender sua natureza e suas principais causas, dado o grande aumento que a mesma vem tendo em vários países. De uma conclusão parece não haver discordância: deve-se principalmente à crise econômica, ao desemprego e ao aumento indiscriminado de impostos por parte do Estado, sua expansão. Como no Brasil esses componentes eram mais evidentes com tendência a agravarem-se podia-se esperar que inevitavelmente a economia submersa tenderia a aumentar, com resultados negativos para as finanças públicas. Embora não se possa medir com precisão sua dimensão, já existem alguns métodos, distintos e discutíveis, que permitem avaliá-la. No Brasil, o IBGE apoiado no método do economista Peter Gutman, do Baruch College de Nova York, apresentou no mês de janeiro de 1984, uma estimativa da economia subterrânea praticada em 1983, situando-a em 6,94% do PIB. A crítica que se pode fazer ao método utilizado é que o mesmo ao se amparar na comparação do papel moeda em poder do público com os depósitos à vista no sistema bancário, tende a subestimar a sua dimensão porque supõe que grande parte das transações realizadas neste mundo se efetue em dinheiro.³ A taxa não tão expressiva, mas também não desprezível, obtida para o Brasil pode, portanto, atingir patamar bem mais elevado, considerando-se razoável situá-la entre 20 e 40% do PIB, o que significaria uma evasão fiscal em torno do que é arrecadado de cerca de 30%.⁴ O importante a reter em tudo isso é que o aumento que poderia ocorrer na eco-

²"A Economia Invisível". EXAME. São Paulo, Editora Abril, 02/05/84, pp. 26-34.

³Idem

⁴ibid

QUADRO 3
A ECONOMIA INVISÍVEL COMO PERCENTAGEM DO PIB
BRASIL
1976-1983

ANO	ECONOMIA INVISÍVEL/PIB (%)
1976	1,78
1977	2,35
1978	0,49
1979	2,30
1980	1,16
1981	2,35
1982	5,48
1983	6,94

Fonte: IBGE; In: EXAME, op. cit.

nomia subterrânea, como resultado da ampliação da recessão, poderia solapar ainda mais a base legal tributável e dificultar um melhor desempenho das finanças públicas.

Assim, a continuidade da política recessiva não somente tenderia, por si só, a corroer as bases geradoras de recursos para o governo como também ao vitalizar o fenômeno da economia oculta - poderosa arma para a defesa da expropriação tributária - produziria os mesmos resultados. Ao governo não restaria, diante disso, senão continuar aprofundando sua política de corte nos gastos públicos globais para alcançar as metas firmadas com o FMI o que, por sua vez, provocaria maior recessão, maior retração das receitas públicas e aumento da economia oculta num processo que tenderia a se auto-alimentar até a ocorrência de uma virtual paralisação do setor público.

Mas não residia apenas no comportamento da economia as dificuldades que o governo poderia enfrentar para levar à frente sua política suicida. Mais importante era a mudança ocorrida na realidade política, especialmente a partir de 1983, muito resultante da catástrofe econômica, cuja dinâmica não só caminhava no sentido de passar o atestado de óbito do poder autoritário, mas também de reverter determinadas situações e de reorientar os objetivos da sociedade, desafiando e retomando o controle do Estado. Acuado, com os insucessos econômicos e o fortalecimento político da sociedade civil, o poder autoritário vinha encontrando resistências crescentes não somente para fazer prevalecer suas determinações mas também assistindo impotente, ainda que esbravejando, à alterações e interferências não somente na condução da política econômica mas também em seu quadro instrumental, o que se tornava um sério entrave para que os seus objetivos, e não os da sociedade, fossem atingidos.

Assim, habituados a ver docilmente seus projetos aprovados sem relutância no Congresso e com o Esta

do munido de instrumentos capazes de manter submissos os administradores estaduais e municipais, os gestores da política econômica brasileira - que negociaram à sombra da sociedade os Acordos com o FMI - devem ter sido surpreendidos com os rumos tomados pelos acontecimentos políticos no correr do ano que fizeram com que, volta e meia, houvessem alterações em seus planos. Subitamente, não somente aumentaram as pressões sobre o Governo Federal por parte das esferas inferiores para abocanharem uma maior fatia do "bolo" tributário, apesar de sua tenaz resistência, mas também passaram a ser rejeitados, às vezes em clima de grande tensão, alguns decretos-lei, através dos quais o Executivo vinha legislando sem atropelos sobre matéria de economia desde 1965. O país mudara politicamente e a relação de forças se alterara, mas em virtude de sua miopacidade, somente após os primeiros insucessos da política econômica no novo contexto, ficaria claro para as autoridades econômicas governamentais que o caminho não mais se encontrava livre para decidirem segundo seus interesses e o das poucas forças que ainda as apoiavam, sobre os destinos do País. O Congresso iniciara um processo de recuperação de sua dignidade e o povo invadiu as ruas do Brasil reivindicando democracia. O outrora poderoso Executivo, via suas bases ruírem diante da gravidade da situação, tendo que render-se à evidência - embora resistindo de suas últimas trincheiras - de que não restava outro caminho senão o da negociação para materializar seus planos, pelo menos enquanto conseguia ilegitimamente, manter-se no poder.

O certo é que o País mudara e muito rapidamente por razões ditadas, em última instância, pela retração da atividade econômica e pela perda de credibilidade de um governo que poucos êxitos para muitos equívocos, desmandos e corrupção apresentava ao final de vinte anos, tendo como parceira uma situação econômica ainda mais grave que a existente em 1964. Alguns eventos políticos importantes seriam decisivos para isto.

Em primeiro lugar, dez governadores estaduais e centenas de prefeitos pertencentes aos quadros da oposição seriam eleitos pelo voto direto em novembro de 1982 e tomariam posse em março de 1983. Todos assumiriam seu mandato - o que também era verdadeiro para os que foram eleitos pelo partido do governo - numa situação financeira extremamente delicada agravada pela presença incômoda no País do FMI. Com isso não lhes restava outra alternativa senão a de administrar a crise e procrastinar "sine die" algumas das promessas feitas em suas campanhas. Todavia, mesmo a administração de austeridade imposta pela situação econômica exigiria que fossem ampliados os recursos para essas esferas meglhadas em sérias dificuldades financeiras com algumas delas já próximas da insolvência. Isto somente se tornaria possível se revigoradas as pressões sobre o Poder Central para descentralizar as decisões sobre a política tributária e desconcentrar os recursos da órbita federal, para o que tornava-se imprescindível a realização de pelo menos alguns ajustes no sistema tributário nacional para esta finalidade. A bem da verdade essas pressões já estavam presentes no cenário desde meados da década de 70, mas o Poder Central sempre soube absorvê-las, seja distribuindo migalhas dos recursos com a adoção de medidas paliativas, seja com promessas de dar uma solução ao problema no futuro. De qualquer forma, como os governadores estaduais eram apenas indicados pelo mesmo, sempre se tinha a certeza de que as reivindicações seriam contidas em limites toleráveis. A diferença em 1983 é que o quadro político se alterara com governadores legitimamente eleitos e não indicados pelo Poder Central e, pior, enfrentando graves dificuldades financeiras. Com isso assiste-se, no ano, ao lado das tentativas de negociações desenvolvidas pelos representantes das esferas estaduais e municipais para equacionar este problema, um aumento das pressões sobre o Governo Federal oriundas dos inúmeros encontros realizados por vereadores, prefeitos e governadores em vários estados e locais do País que deram origem também

a inúmeras cartas e propostas para a reformulação do sistema. Apesar disso o Governo, amparado em justificativas de ordem econômica e acenando com os compromissos assumidos com o FMI continuaria se recusando, como sempre o fez, a atender as solicitações realizadas. Em setembro de 1983, por exemplo, ao receber no Palácio do Planalto cerca de mil prefeitos, vereadores e deputados, participantes do Encontro Nacional Pró-Reforma Tributária, o Presidente Figueiredo seria lacônico em sua resposta ao ser interpelado sobre a possibilidade de sua realização, afirmando que "a primeira possibilidade de um início de reforma tributária, só no segundo semestre do ano que vem." E que isso se devia à falta de recursos do governo que estava encontrando dificuldades para cobrir os seus próprios déficits e viabilizar os acordos com o FMI.⁵ Talvez não tenha ele percebido que nem tudo continuava como dantes no quartel de Abrantes e que o tempo em que a recusa terminante silenciava os solicitantes, estava sendo superado pela efervescência política do País que aumentava as fendas no poder autoritário. O que durante anos seguidos foi negado para não se perder o controle político sobre essas esferas seria obtido, transcorridos menos que três meses da última recusa, através da ação política, e o Governo Federal, atropelado pelos acontecimentos acabaria tendo, "a fortiori", de abrir mão de parcela de seus recursos, como será visto mais à frente.

Em segundo lugar, as oposições conseguiriam, nas eleições gerais de 1982, fazer maioria na Câmara Federal, embora no Senado o partido do Governo - o PDS - continuasse mantendo maioria em virtude da execrável figura do senador biônico, filho espúrio do "pacote político" de abril de 1977. O fato de ter perdido a maioria na Câmara, pela primeira vez, colocaria em cena um sério complicador para o Executivo habituado a legislar, sem problemas, em matéria de economia, através dos conhecidos

⁵Jornal do Brasil, 28 de setembro de 1983, p.4.

decretos-lei. Isto porque, embora de sua autoria, os projetos relativos à matéria econômica deviam ser submetidos à apreciação do Poder Legislativo e serem aprovados por maioria simples ou, se não votados, por decurso de prazo, expediente por sinal bastante utilizado ao longo do tempo. Ao perder a maioria para os partidos oposicionistas tornava-se claro que a era de governar por decreto exauria-se e que não restava outra alternativa ao Governo se não a de atrair os votos para os seus projetos de algum partido que se dispusesse a fazê-lo a troco do recebimento de algumas benesses. Não foi difícil, inicialmente, viabilizar essa estratégia. A cooptação do Partido Trabalhista Brasileiro-PTB com a promessa da concessão de alguns favores e cargos na administração federal, permitiu ao Governo ser aprovado no primeiro exame, cujo tema foi o Decreto salarial 2.012 que restringia conquistas dos assalariados obtidas com o Decreto 6.708 aprovado em outubro de 1979. Mas se isso foi possível nos primeiros meses dos anos, o mesmo não ocorreria depois à medida que a situação da economia se agravava, os acordos com o FMI não eram cumpridos e o Governo passou a necessitar da aprovação de projetos ainda mais perversos para a população, cujo descontentamento com a condução da política econômica era crescente.

Assim, no mês de maio, sob a justificativa de serem os salários inflacionários, o que dificultava o cumprimento das metas firmadas com o FMI, o governo encaminharia ao Congresso o Decreto-Lei 2.024, que achata-tava ainda mais, em relação ao 2.012, aprovado com o auxílio do PTB, os reajustes salariais. O projeto ficou tramitando no Congresso, mas antes de ser submetido à votação, o governo, pressionado pelo Fundo, encaminharia ao mesmo, um novo decreto salarial que reimplantava efetivamente o arrocho dos salários à medida que estabelecia a correção de todos, independente da faixa em que se situavam, em apenas 80% do INPC. A perversidade do novo decreto recebeu a execração não somente de amplos segmen-

tos da sociedade, mas de todos os setores oposicionistas e, de quebra, também de parlamentares pertencentes ao partido do governo. Era a evidência de que a rebeldia chegava às hostes governamentais juntamente com a certeza, para sensaboria do Executivo e dos gestores da política econômica, de que o decreto, tido como uma peça crucial para viabilizar os acordos com o FMI, não seria aprovado. O que acabaria ocorrendo na madrugada de 19 de outubro, três meses depois de também ter sido rejeitado o 2.024.

A rejeição do 2.045 seria prontamente respondida com o envio ao Congresso do Decreto-Lei 2.064 que tinha por desiderato resolver a questão salarial e, ao mesmo tempo, abrir novas frentes para a expansão da carga tributária, crucial para viabilizar as metas estabelecidas para o ano de 1984 com o FMI em relação às contas do setor público. Em virtude do seu conteúdo altamente recessivo e lesivo aos interesses dos assalariados, especialmente da classe média, numa dimensão ainda maior que o 2.045, tornou-se evidente nos poucos dias que o novo decreto tramitou pelo Congresso, estar antecipadamente selada sua morte e com a participação ampliada de membros pertencentes ao partido do próprio governo. A rebeldia grassava e novamente não restaria ao governo senão o caminho da negociação, substituindo o 2.064 por outro Decreto-Lei, o 2.065, mais brando, apesar de se ter preservado seu conteúdo recessivo e penalizador das camadas assalariadas, especialmente da classe média, cujo empobrecimento a longo prazo seria inevitável.

Dessa dinâmica tornava-se cada vez mais clara uma certeza: o poder discricionário exalava seus últimos suspiros à medida que amplos segmentos da sociedade passavam a exigir maior participação na definição dos rumos do País e o Congresso resgatava seu papel, negando aos gestores da política econômica a autoridade que após 1964 possuíam para conduzi-la consoante seus in

teresses. Ao minar ainda mais as bases do poder autoritário não somente se encontrava formas e força política para opor-se aos seus desatinos, mas também para promover mudanças no quadro instrumental, reiteradamente negadas, porque contrárias aos interesses do sistema, ao longo de seu reinado. Exemplo seminal disto refere-se às alterações promovidas no sistema tributário no final de 1983, contrariando o Poder Central, mas que mostrariam o seu definhamento e a ascensão política da sociedade civil, colocando os planos dos atuais governantes num impasse: a negociação e a promoção definitiva da abertura política e econômica - então uma reivindicação da maioria da população - sob pena de verem seus planos frustarem-se porque era evidente que suas bases de sustentação fragilizaram-se e a era do autoritarismo se aproximava do fim.

Uma primeira alteração ocorrida refere-se à aprovação da Emenda Passos Porto em 01 de dezembro de 1983 que, pela sua abrangência, configurou-se como uma mini-reforma do sistema tributário e que teve como objetivo o fortalecimento das finanças estaduais e municipais. A versão final aprovada e que acabou sendo fruto de negociações desenvolvidas entre o Executivo e o Legislativo, depois que confirmou-se ser inevitável sua aprovação, implicava "inter alia", que a União teria que abrir mão de parcela expressiva de seus recursos para os cofres estaduais e municipais à medida que introduzia importantes alterações no sistema de transferências governamentais. E era contra isso e o que essas transferências poderiam representar em se tratando do fortalecimento econômico dessas esferas, aumentando sua autonomia e reduzindo sua tutela, que o Executivo há muito vinha se opondo, alegando extemporaneidade e insuficiência de recursos para promover modificações no quadro tributário, especialmente após os acordos firmados com o FMI. Mas se durante longo tempo, com o Congresso silente e a sociedade acuada, o Executivo reinara absoluto e habituara-se a fazer preva-

lecer suas determinações, a situação agora revelava fortes indícios de que o quadro político se alterara. Assim, ignorando os apelos e ameaças do que poderia representar para a economia e para o insucesso dos acordos com o FMI, a Emenda, apresentada por um Senador do próprio partido governamental, muito mais que ser indicadora de que a paciência dos representantes políticos das esferas inferiores se esgotara, constituía uma mostra inequívoca de que o Legislativo, ao se fortalecer e começar a resgatar seu papel no concerto dos poderes, passava a ter capacidade de influir decisivamente em matéria de economia, ainda que isso fosse motivo de irritação, inútil, para o Executivo. Mais que isso mostrava que com o seu fortalecimento e da sociedade, tornava-se possível influir na mudança de rumos da política econômica, o que se confirmou com a rejeição dos projetos salariais ao longo de 1983 e com a aprovação da Emenda Constitucional em discussão. O conteúdo desta, não somente constituiria um passo decisivo para injetar fôlego ao federalismo fiscal macerado após o golpe de 64, desconcentrando os recursos tributários, à medida que adotava medidas que fortaleceriam economicamente Estados e Municípios, submetidos à impotência pelo poder discricionário, mas implicava também na drenagem de recursos do Governo Federal, independente do que isso representaria para os seus compromissos assumidos, à sombra da sociedade. Sua aprovação anunciava que a era de governar por decreto exauria-se, e que o poder autoritário, isolado, não mais conseguia fazer prevalecer suas determinações, e ainda que a sociedade, politicamente fortalecida seria capaz de reorientar seus objetivos e promover mudanças nos instrumentos de política econômica conforme os interesses em jogo. O fortalecimento do federalismo, soterrado após o golpe de 64, dada a natureza do Estado que se instaurara, aparecia como um indicador do definhamento daquele e de que novos rumos se descortinavam para a sociedade brasileira.

Este fato se tornaria ainda mais visível

com a aprovação da Emenda Constitucional apresentada pelo Senador João Calmon, votada no mesmo dia que a Passos Porto. Estabelece a mesma patamares mínimos de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios que devem ser destinados ao setor educacional. Isto, além de reduzir os recursos governamentais para cobrir seus propalados déficits, para desprazer dos condutores da política econômica, apontava no sentido de tornar a estrutura de gastos públicos mais justa à medida que aumentaria os recursos destinados à área social. Assim, enquanto o caminho se encontrava livre para materializar seus planos e de seus aliados, o Estado burocrático-autoritário não encontrou dificuldades para direcionar os recursos para as áreas e setores que, por constituírem sua base de sustentação, influíam na sua determinação. À medida que se alteram as relações de forças políticas, novos interesses emergem e passam a influir sobre o direcionamento desses gastos.

Os dois eventos mostravam, de forma irretorquível, como o fortalecimento democrático e a recuperação do mecanismo de controle sobre o Estado, através do Orçamento, propicia à sociedade influir sobre os seus destinos e decidir sobre a melhor forma de realização dos gastos públicos, sobre a distribuição do ônus que os mesmos representam para os membros da sociedade e sobre a partilha desses recursos entre as esferas governamentais de maneira que não haja desequilíbrios acentuados de suas finanças, impedindo a submissão de algumas em relação a outras, com o que o princípio federativo tende a ruir e a abrir caminho para o Estado Unitário. Embora o Orçamento da União estivesse esvaziado e desfigurado, o importante a reter deste movimento era que, com o seu avanço, consolidava-se a possibilidade da sociedade recuperar o controle político sobre o Estado e, com isso, caminhar no sentido da construção de uma nação mais justa imprimindo-se um caráter de maior equidade também ao sistema fiscal, quer pelo lado das receitas ou

despesas, quer fortalecendo as bases do federalismo, num quadro que o permitisse, obviamente, as composições e alianças políticas.

Estas, dificuldades de ordem econômica e política que apareciam para as autoridades econômicas para vaibilizarem os compromissos assumidos com o FMI. Por um lado, por maior que fosse o esforço fiscal empreendido, ele poderia ser neutralizado pela destruição das bases de onde se originam os recursos, a menos que fosse retomado o crescimento. E a execução desordenada da política fiscal sem a obediência a um plano global de reestruturação atuarial, seguramente, no sentido de aumentar seu grau de desagregação e de amplificar suas mazelas já bem conhecidas. Por outro, porque ainda que se obtivesse êxito nesta frente poder-se-ia fracassar - caso não fosse alterada a direção da política econômica - pela dinâmica política que apontava, no bojo das crescentes reivindicações da sociedade para a restauração do Estado de Direito e no fortalecimento do Poder Legislativo, que a era do Executivo governar por decretos aproximava-se do fim. E que isto era apenas uma questão de tempo.

O importante para a sociedade é que, com as fendas abertas no poder autoritário abre-se a possibilidade concreta de sua reconciliação com o Estado, retomando o seu controle o que coloca, por seu lado, se isso de fato ocorrer - o que tudo parece indicar - a necessidade de reorientação de seus objetivos e de redefinição do próprio papel do Estado. Pois, assim como o golpe de 64 e as alianças estabelecidas à época abriram o caminho e propiciaram as bases para a construção de um modelo econômico que marginalizou de seus frutos parcela expressiva da população, o aprofundamento do processo político em curso, cimentado em novas alianças, e a falência daquele modelo econômico, abre, de igual modo, espaço para que seja feita uma correção de rota dos objetivos da sociedade sem a tutela do Executivo. Esta correção implica

rá, por sua vez, a revisão e adequação de vários instrumentos que permitam viabilizar os novos objetivos. Entre aqueles assumem importância crucial, pelo que foi discutido, a reforma do sistema fiscal cuja estrutura atual foi montada para ultimar outros objetivos e que apresenta sérias distorções.

A maturação das condições políticas e a perspectiva de reconstrução de uma sociedade democrática, com o aprofundamento do processo político em curso, restabelecendo-se o Estado de Direito, apontam de forma concreta para a viabilidade da reforma do sistema fiscal, numa perspectiva de curto e longo prazo de acordo com as condições econômicas, que deve ser realizada em vários níveis, de acordo com a análise desenvolvida: a) do ponto de vista orçamentário, removendo a cortina de fumaça existente nesta questão e reatribuindo à sociedade, através de seus representantes políticos, o poder de autorizar e fiscalizar as receitas e despesas públicas; do ponto de vista da Equidade, distribuindo melhor o ônus tributário entre os membros da sociedade; do ponto de vista político, recompondo os mecanismos que revitalizem o federalismo, que constitui a forma de organização política do País; do ponto de vista constitucional, evitando-se os abusos da tributação que se tem observado especialmente nos últimos anos; e do ponto de vista técnico, corrigindo-se as imperfeições existentes e eliminando-se os casuísmos da tributação.

3 ALGUMAS DIRETRIZES PARA A REFORMA DO SISTEMA

Qualquer reforma do sistema que venha a ser realizada deve, de início, tornar transparente as contas fiscais. Isto implica que o Orçamento Fiscal deixe de ser uma peça decorativa e recupere seu papel anterior para o que seria necessário não somente a reincorporação ao mesmo das unidades de gasto de conteúdo fiscal que se encontram transitando no Orçamento Monetário mas também aquelas contempladas no Orçamento SEST. Este fato além de dar maior transparência aos atos do governo e de sua situação fiscal, resgataria o papel do Orçamento como importante instrumento de controle político da sociedade sobre o Estado. Ademais, para evitar os contumazes malabarismos contábeis realizados pelas autoridades monetárias, também o Orçamento Monetário, uma vez depurado de seus desvios e feita a correção de sua rota, deveria ser submetido à apreciação do Congresso, o que deve valer também para o Orçamento SEST, restrito ao conjunto das empresas propriamente ditas, para se coibir gastos em excesso, influir na priorização de obras públicas e reduzir toda a espécie de mordomias e vantagens escusas oferecidas por essas empresas a dirigentes e funcionários. Com isso, a sociedade teria recuperado este importante mecanismo de controle sobre o Estado.

Tornada transparente a realidade fiscal do País, hoje envolta em densas névoas, seria possível ter uma idéia mais precisa da situação das finanças públicas e das providências que seriam necessárias adotar para saná-las e adequar o quadro instrumental aos objetivos da sociedade.

Uma pergunta que aflora, diante disso, é se, confirmada a necessidade da obtenção de maiores recursos para estes objetivos, haveria possibilidade de expansão da carga tributária? Tudo indica que sim, desde que o aumento da tributação não seja lançado sobre os om

bros daqueles que já a suportam pesadamente, mas que alguns setores e segmentos da sociedade, ainda hoje tratados com complacência, resultado da composição política precedente e dos objetivos estabelecidos para a sociedade, sejam convocados para participarem deste ônus.

Há que se considerar em primeiro lugar, que a carga tributária no Brasil não é elevada quando comparada aos padrões apresentados para os países desenvolvidos. A carga tributária bruta que no Brasil já se aproximou de 30% nos últimos anos da década de 70, e que hoje se situa em torno de 23-24% como resultado da profunda crise econômica encontra-se, realmente, muito distante da observada em países como E.U.A (30%) ou Suécia (50%). Pode-se argumentar não se poder dar atenção somente ao valor percentual da carga para estabelecer se a mesma é alta ou baixa, porque tal procedimento pode resultar falacioso. Realmente. O que dizer sobre uma carga tributária de 25% e de 50% observadas em países que apresentam estruturas sócio-econômicas dessemelhantes? Para concluir algo a respeito do assunto é necessário, antes, considerar não somente o estágio de desenvolvimento do país, mas também a forma como o Estado se insere em sua estrutura sócio-econômica e os ressarcimentos que o mesmo realiza para a sociedade através das despesas públicas. Isto é fundamental porque o estágio de desenvolvimento determina a base tributável e o papel do Estado suas necessidades de recursos. Mas ela será considerada baixa ou alta no sentido de ser pouco ou muito onerosa para a sociedade em função do ressarcimento promovido pelo Estado na forma de despesas públicas. Isto porque, os recursos que o Estado retira da sociedade na forma de tributos, ele os devolve através de seus gastos. Interessa, portanto, saber como ele realiza esses gastos e a quem eles beneficiam. Se o Estado utiliza os recursos de forma improdutiva, a carga tributária, independente de sua magnitude, torna-se onerosa para a sociedade. Outrossim, se os recursos são destinados para favorecer setores ou segmentos

QUADRO 4
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA EM ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS

PAÍSES	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Alemanha	30,8	31,3	31,6	32,8	35,7	37,2
Itália	30,5	34,4	27,3	27,9	29,0	(1)30,1
Áustria	30,0	30,5	34,6	35,7	38,5	41,5
Gra-Bretanha	29,8	28,5	30,8	37,5	36,9	35,9
Noruega.....	28,3	31,2	33,2	29,2	44,8	47,4
Nova Zelândia ...	26,8	27,3	24,3	26,4	30,0	31,7
Finlândia.....	26,8	27,7	30,1	32,2	36,2	34,5
Países Baixos	26,3	30,1	35,5	39,9	45,8	46,2
Suécia.....	25,5	27,2	35,6	40,9	44,2	49,9
Bélgica	24,0	26,5	31,2	36,0	41,1	42,5
Estados Unidos ...	23,6	26,6	26,5	30,1	30,2	30,7
Dinamarca	23,4	25,4	30,1	40,2	41,1	45,1
Austrália	22,6	23,5	23,8	25,5	29,1	(1)29,8
Irlanda	22,5	22,0	26,0	31,2	32,5	37,5
Canadá	21,7	24,2	25,9	32,0	32,9	32,8
Suiça	19,2	21,3	20,7	23,8	29,6	30,7
Japão	17,1	18,2	18,1	19,7	21,1	25,9
Portugal	15,4	16,3	18,6	23,2	24,8	29,8
MÉDIA	24,7	26,2	28,0	31,9	34,6	36,6
BRASIL	-	-	19,1	24,0	23,9	21,9

Fonte: OECD, Paris 1981. In: Longo, C.A. "Notas sobre a evolução da carga Fiscal no Brasil".

ANPEC, XI Encontro Nacional de Economia, vol. II, Ed. Gráfica, Belém-Pará, dez. 1983.

(1) Dados de 1979.

específicos, o grande ônus da carga tributária estará sendo lançado sobre aqueles que não se beneficiaram com as despesas públicas. Mas se o Estado realiza gastos, oferecendo serviços à sociedade que, na sua ausência, ele demandaria no mercado, o ônus representado pela imposição tributária pode estar sendo pelo menos parcialmente atenuado. Para exemplificar, suponha-se que um país onde a carga tributária seja de 40%, mas que os serviços de saúde, educação, saneamento, habitação etc. sejam supridos pelo Estado, estando os mesmos, portanto, socializados. De igual forma, suponha-se outro país onde a carga tributária seja de 25%, mas que o Estado canaliza a maior parcela de seus gastos para o fortalecimento de suas forças armadas e para a montagem tanto da infra-estrutura econômica requerida para o processo de industrialização, como de um esquema de subsídios ao capital, deixando a área social - saúde, educação etc. - descoberta. Pode-se, agora, indagar: qual destes países apresentaria uma carga tributária mais onerosa para o conjunto da população? Parece óbvio que o segundo, embora a magnitude de sua carga seja menor, porque a sua estrutura de gastos beneficia a poucos setores da sociedade. Assim, é preciso ter cautela na avaliação deste parâmetro importante, mas polêmico, das finanças públicas.

Da análise precedente releva que a carga tributária no Brasil é percentualmente baixa quando comparada a dos países desenvolvidos, mas onerosa, quando se analisa a sua estrutura de gastos uma vez que preponderantemente os mesmos têm sido, em grande parte, destinados a amparar o processo de acumulação e, nos últimos anos, para alimentar de forma estéril e improdutivo, o malsinado Orçamento Monetário. Neste sentido, para tornar a carga tributária menos onerosa para a sociedade haveria que se redefinir as prioridades de gastos do Estado e direcioná-los para setores e áreas que resultassem em benefícios para a economia e para a população, o que exige, necessariamente, uma reorientação da política eco

nômica e uma mudanças nos objetivos da sociedade.

Uma coisa, entretanto, refere-se à forma como o Estado realiza seus gastos e a que setores ele beneficia. Outra, muito diferente diz respeito aos recursos retirados da sociedade. E aqui, dado o estágio de desenvolvimento atingido pelo País, pode-se afirmar que ela é percentualmente baixa, podendo, portanto, ser expandida. O que acontece no Brasil é que a carga tributária, dada a filosofia discutida à sociedade, do modelo excludente e concentrador da renda é da riqueza implantada no pós-64, é mal distribuída entre os membros e setores da sociedade, à medida que penaliza fortemente os trabalhadores e mantém à margem das imposições tributárias ou os grava suavemente camadas sociais e setores expressivamente fortes política e economicamente. Neste sentido, confirmada a necessidade de recursos para o saneamento das finanças do setor público e para viabilizar os novos objetivos estabelecidos para a sociedade, poder-se-ia combinar uma expansão da carga tributária centrada nesses setores até então beneficiados, com modificações que promovessem uma melhoria na distribuição do ônus tributário, caminhando-se em direção a tão decantada quanto desprezada questão da Equidade. E, para tanto, há um amplo campo a ser explorado, sem que se exerça efeitos fortemente depressivos sobre a economia, dada a natureza do campo de incidência da tributação proposta. Senão vejamos.

Pode-se pensar, em primeiro lugar, em elaborar com seriedade, um sistema de imposição tributária ao setor agrícola, que ainda hoje, em virtude do poder político dos grandes proprietários fundiários, pouco participa do ônus tributário. Uma idéia seria abandonar ou transformar o inexpressivo ITR em um imposto que, para evitar distorções e injustiças, fosse efetivamente progressivo, não em função do simples tamanho da propriedade e nem do valor real de sua produção, mas em relação ao rendi-

mento da terra explorável da propriedade. Constituiria , assim, como diz Kaldor⁶ "... um gravame sobre a produção potencial - a produção que seria obtida se a terra fosse trabalhada e administrada com uma eficiência média."

As vantagens econômicas e sociais de um tributo dessa natureza, inclusive como fonte de recursos, são indiscutíveis sob qualquer ângulo de análise. Atuará ele, em primeiro lugar, como um instrumento que ao estimular a eficiência e a exploração efetiva da terra, contribuirá para expandir o nível de renda e de emprego da economia, o que aumentaria, em conseqüência, além dos recursos oriundos do próprio imposto, a tributação em geral. A expansão da oferta agrícola contribuirá, por outro lado, para reduzir o preço dos alimentos, repercutindo favoravelmente sobre o custo de vida e sobre o processo inflacionário. O imposto teria ainda o condão de atuar como um instrumento poderoso de transformação da estrutura agrária porque, ao penalizar a ociosidade da terra, faria com que os proprietários improdutivos, para delefugirem, terminassem por vender suas propriedades para quem estiver efetivamente disposto a explorá-la, o que contribuirá para reduzir o acentuado grau de concentração fundiária do País.

É dispensável dizer que uma mudança dessa natureza em relação à tributação do setor agrícola exige uma redefinição profunda do quadro político e das bases de sustentação do Estado, capacitando-o a minar a resistência histórica que o mesmo, dado o seu poder político, opôs às investidas tributárias e às tentativas de mudanças de sua estrutura. Mas deve-se lembrar que se se pretende caminhar para a construção de uma sociedade mais igualitária, não é justo que o setor agrícola continue

⁶ KALDOR, N. Ensayos sobre desarrollo económico. 2ª edição. México, Centro de Estudos Monetários Latinoamericanos, 1963.

recebendo tratamento privilegiado, recusando-se a dar sua quota de contribuição para a sua edificação.

Uma outra frente que pode ser explorada para expandir a arrecadação refere-se ao imposto de renda, cujas distorções existentes são bastante conhecidas. E aqui, duas possibilidades são concretas: em primeiro lugar, a inclusão na base do imposto, dos ganhos de capital, líquidos da inflação, ainda não tributados, ou tributados exclusivamente na fonte; em segundo, a revisão do mecanismo de incentivos fiscais existentes, quer para estimular os investimentos setoriais, quer para estimular os regionais, que representam forte drenagem de recursos tributários que pode ser estancada caso seja confirmada sua ineficiência.

Tanto a primeira como a segunda proposta de modificações do imposto de renda vêm sendo feitas, há tempos, por alguns economistas.⁷ A idéia, no primeiro caso, consiste em "... homogeneizar o tratamento fiscal dos rendimentos do capital e do trabalho" porque reconhece-se que "a existência de inúmeros rendimentos do capital não tributados, ou tributados exclusivamente na fonte, distorcem a progressividade do imposto de renda, concedem tratamento discriminatório para indivíduos situados numa mesma classe de renda (mas com diferentes fontes de renda) estimulam o endividamento exagerado das empresas e alteram preços relativos entre o capital e o trabalho e entre diferentes setores da atividade."⁸ Assim, deveriam ser gravados com o imposto de renda, os ganhos de capital, ainda hoje não tributados, como os lu

⁷Ver a propósito:

LONGO; Carlos A. "Rumo ao imposto de renda abrangente". In: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, junho 1982, pp. 91-94; e

LONGO, Carlos A. et alii. Revisão do sistema tributário: uma proposta". In: Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, FGV, ago. 82.

⁸LONGO, Carlos A. et alii, op. cit., p.111.

cross nas vendas negociadas em bolsa, os rendimentos de fundos de investimentos, as doações e heranças de ativos financeiros e imobilizados. E para atenuar as distorções relativas ao imposto entre as pessoas, deveriam ser aplicados a estes rendimentos a tabela progressiva do imposto de renda, inclusive para aqueles hoje tributados exclusivamente na fonte a alíquotas bastante favorecidas, como os resultantes de dividendos e bonificações em dinheiro, os lucros obtidos em operações imobiliárias etc.⁹

Este procedimento teria o mérito não somente de abrir uma expressiva fronteira para expandir a arrecadação, dado a sua participação no total de rendimentos declarados, do governo, mas também de se caminhar no sentido de tornar mais justo, do ponto de vista fiscal, este imposto. Kaldor, por exemplo, está convencido de não existirem obstáculos técnicos e administrativos insuperáveis para o estabelecimento de um sistema dessa natureza, sempre e quando se tenha reconhecido adequadamente esta necessidade e se possa vencer a oposição de interesses criados.¹⁰

A outra frente a ser explorada para reduzir ou estancar a drenagem de recursos dos cofres públicos, refere-se à revisão dos incentivos existentes, quer para setores, quer para regiões, para o que deve ser efetuado um estudo que revele os resultados alcançados com os mesmos face ao seu ônus, visto as decisões serem tomadas a partir desta apreciação. Os incentivos antes canalizados, através do conhecido Decreto-Lei 157, para estimular o mercado de capitais, que pouco êxito tiveram por várias razões, foram extintos com o Decreto-Lei 2.065 de novembro de 1983. Todavia, subsistem ainda na legislação tributária, inúmeros incentivos que devem ser reavaliados e, a partir de uma apreciação de seus resultados, reduzidos,

⁹LONGO, Carlos A. et alii, op. cit., p.111.

¹⁰KALDOR, N., op. cit., p.

extintos ou redirecionados. Há, por exemplo, os incentivos destinados para as áreas-problema do País para estimular determinados setores econômico-sociais. Quando criados em 1961 e 1963, através do conhecido mecanismo 34/18, estes incentivos foram restritos inicialmente à região do Nordeste e estendidos em 1963 à região da Amazônia. Em 1966, com a mudança de enfoque sobre os seus efeitos, fatias do "bolo" destes incentivos passaram a ser destinadas para determinadas atividades econômicas reduzindo-se sua destinação regional. Com esse fracionamento, o instrumento perderia seu ímpeto de contribuir para resolver os problemas para os quais fora criado, o que tenderia a se agravar nos anos seguintes com a criação de novos programas governamentais que passaram a abocanhar parcela destes incentivos. A distribuição deste "bolo" alterou-se muito desde 1963 como se pode observar no quadro 5. A indagação que pode ser feita, e deve ser estudada, refere-se aos resultados obtidos com a aplicação destes incentivos em relação à perda de recursos tributários que os mesmos representam para o Estado. Porque, se confirmada a sua ineficiência e o fato de apenas constituírem fonte de lucratividade para os seus beneficiários ou para alguns poucos grupos, nada mais sensato que modificar sua sistemática e reorientá-los para outros objetivos, ou mesmo extinguí-los, procurando o governo, através da despesa pública, por "moto próprio", atingir os objetivos com eles perseguidos.

De forma semelhante, todos os demais incentivos, deduções e abatimentos permitidos na renda bruta para o cálculo do imposto de renda devido, devem ser revistos e readequados aos novos objetivos da sociedade.

No caso da tributação indireta, alguns impostos, pela importância que possuem na estrutura tributária, e pelos seus efeitos sobre a economia, as finanças públicas governamentais e sobre a distribuição do ônus tributário, devem, ser revistos e modificados. É o

QUADRO 5
DISTRIBUIÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS ENTRE REGIÕES
E SETORES ECONÔMICOS E SOCIAIS
(Em percentagem)

ANOS REGIÕES/SETORES	1963	1970	1979	1982
SUDENE	87,5	55,0	18,5	21,6
SUDAM	12,5	20,4	7,9	9,1
SUDEPE		13,7	0,4	0,2
EMBRATUR		4,2	1,0	0,7
IBDF		6,7	19,0	15,3
ESPÍRITO SANTO			0,5	0,4
EMBRAER			1,8	1,8
PIN			28,8	28,5
PROTERRA			19,2	19,0
MOBRAL			2,9	3,1

Fonte: SUDENE: In: Jornal do Brasil, 8/8/83, p.14.

caso, por exemplo, do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, do Imposto sobre Operações Financeiras-IOF, do Imposto sobre circulação de Mercadorias-ICM e do Imposto sobre Serviços-ISS.

Não constitui novidade que o IPI, apesar de possuir alíquotas diferenciadas, o que lhe permite gravar os bens sobre os quais incide segundo critérios de essencialidade, atenuando sua regressividade, apresenta muitas distorções, merecendo um reexame o seu sistema de imposições. A definição do que seja essencial vai depender, obviamente, dos objetivos traçados pela sociedade e das prioridades estabelecidas. Mas não haverá discordância quanto ao fato de constituir este imposto um campo vasto que merece ser explorado. Além da revisão e adequação de suas alíquotas ao que seja considerado essencial, diferenciando e dando tratamento privilegiado para os bens mais necessários à população e ao aparelho produtivo em relação aos bens supérfluos, seria necessário diferenciar efetivamente, em seus vários capítulos, e atribuir também alíquotas diferenciadas, aos bens pertencentes a um mesmo conjunto, mas uns classificados como superiores (vestida de seda, por exemplo) e outros inferiores (vestido de chita).

O IOF por outro lado, é um imposto que, no estágio atual, tende a encarecer fortemente o custo do dinheiro, dificultando os investimentos e pressionando as taxas de inflação. Isto resulta da política governamental deliberada de elevar as taxas internas de juros para induzir as empresas a buscarem recursos no exterior para o fechamento das contas externas, o que levou-o a transformar-se numa importante fonte de recursos para o governo federal. As reduções em suas alíquotas no decorrer de 1983 nas operações de crédito são indícios de que este imposto tem, gradativamente, recuperado seu papel inicial que era o de formação de reservas para o mercado financeiro, e não o de fonte de recursos fiscais para o

governo. Pelos efeitos que o mesmo provoca para a economia é recomendável que seja mantida a política de redução de suas alíquotas, para o que não haverá problemas se a taxa de câmbio convergir para um ponto de equilíbrio e a contração de seus recursos for compensada pela elevação proposta para os demais tributos.

Já o ICM, de competência estadual, merece uma profunda revisão. De saída, é o imposto que apresenta a maior regressividade da estrutura tributária nacional dada sua uniforme e elevada alíquota. Poder-se-ia caminhar, aqui, dentro da proposta da Comissão Interministerial vinculada à Secretaria de Planejamento, de torná-lo seletivo, gravando com maiores alíquotas os bens de luxo, e reduzindo ou mesmo eliminando as incidentes sobre os bens tidos como essenciais, quer para a população, quer para o sistema produtivo. Essas mudanças, no conjunto, poderiam contribuir para a elevação de sua arrecadação e não para a sua redução, como se teme. Ainda mais se se extinguir, depois de minuciosos estudos suas várias desonerações, observando-se seus reflexos e sua importância social. Este procedimento poderia não somente contribuir para dar novo alento às combalidas finanças estaduais e municipais, mas também para atenuar a grande regressividade deste tributo, caminhando-se na direção de uma maior justiça fiscal.

Outro imposto que merece ser reexaminado refere-se ao ISS, de competência municipal. Hoje, as alíquotas estabelecidas para os serviços, além de baixas quando comparadas às que incidem sobre bens, não levam em conta as diferenças entre serviços mais simples e serviços de luxo. Ora, sabe-se que os serviços tendem a sofisticarem-se à medida que cresce a renda da comunidade ao ponto de surgirem segmentos em condições de demandá-los. Assim, afigura-se descabido cobrar a mesma alíquota deste imposto, por exemplo, de uma barbearia que atende primordialmente os indivíduos de renda mais baixa, e de

um salão de beleza sofisticado, cujos principais clientes pertencem aos estratos de renda mais elevada. Haveria, portanto, que rever aqui, não somente as alíquotas do imposto, mas diferenciá-la segundo a categoria do serviço prestado. A semelhança do ICM, seria o caminho para melhorar as finanças municipais e dotar o imposto de maior justiça fiscal.

Todas essas alterações, entre outras possíveis, devem estar inseridas no bojo de uma reorientação da política e de uma ampla reforma do sistema fiscal que resgate certos atributos, anteriormente discutidos, que o mesmo deve possuir. Assim, como constitui o federalismo a forma de organização política do País, ainda que negado sempre e quando o autoritarismo ascende ao poder, a reforma do sistema deve contemplar o fortalecimento político e econômico das esferas que compõem a federação.

Dessa forma, um ponto de crucial importância, reside na descentralização das decisões relativas à política tributária, devolvendo-se aos Estados e Municípios a competência para legislarem sobre seus impostos e a autonomia para criarem novos sempre que necessário, observadas as limitações relativas aos campos de competência. Ainda que seja prudente submeter a aprovação das alterações ao Senado Federal isto é importante não somente para que os mesmos recuperem sua autonomia perdida após-64, mas também por ser indispensável em um regime democrático, atribuindo-se às esferas governamentais capacidade para decidirem sobre suas fontes de recursos e sobre a melhor destinação e utilização de seus gastos. Ademais, através dessa medida permitir-se-á que as discrepâncias nas bases econômicas e tributárias regionais sejam compensadas através de estruturas tributárias diferenciadas, recomendável dentro do regime federativo, uma vez que não tem sentido que regiões economicamente desiguais estejam amarradas a uma estrutura uniforme, cujos resultados só tendem a acentuar as distâncias entre as mesmas.

De mais a mais, caberia, para aprimorar o sistema, fazer uma revisão técnica dos tributos existentes, como o do recém-criado FINSOCIAL que, devido à sua incidência em cascata, promove distorções no aparelho produtivo, e, além disso, pôr cobro, de vez, aos casuístas hoje rotineiros em matéria de política tributária visando a garantir seus princípios fundamentais, como o da Anualidade, por exemplo, para que os contribuintes tenham clareza sempre de qual será a sua contribuição, e em que época, de recursos para os cofres públicos, indispensável para resgatar a credibilidade no sistema e no governo.

Em se tratando dos gastos deve-se procurar resgatar o papel social do Estado, reatribuir ao Congresso o poder de autorizar e fiscalizar as despesas e evitar as aplicações estéreis e improdutivas. A dívida pública, por sua vez, deve ser diferenciada entre aquela efetivamente destinada ao financiamento do gasto público e à que se destina à execução da política monetária para evitar a confusão formada e definir as responsabilidades e os encargos resultantes de sua expansão.

Essas mudanças, embora nem todas tenham sido aqui apontadas, afiguram-se indispensáveis para adequar o sistema fiscal aos objetivos de uma sociedade que se pretende democrática. Porque, e tudo indica, a era do autoritarismo e do centralismo, cuja herança para o País é das mais funestas, está ouvindo o seu canto do cisne, restando-nos a tarefa de reconstruir o País em moldes mais civilizados. Tarefa que sabe-se, exigirá de todos, muitos sacrifícios e muitas lutas.

Bibliografia

- 1 A ECONOMIA INVISÍVEL. Exame. São Paulo, (300): 26-34, jan. 1984.
- 2 ALENCAR, J. R. Parar as estatais é parar o Brasil? SENHOR. São Paulo, (118):32-6, jun. 1983.
- 3 ANUÁRIO ECONÔMICO FISCAL. Brasília, Secretaria da Receita Federal, CIEF, 1970-
- 4 ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro, IBGE. 1916-
- 5 ALVES, M. H. M. Estado a oposição no Brasil (1964-84). Petrópolis, Vozes, 1984.
- 6 BACHA, Edmar. Prólogo para a terceira carta. In: FORUM GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 1983. FMI X Brasil; a armadilha da recessão. São Paulo, Gazeta Mercantil, 1983, p.113-27.
- 7 BALEEIRO, A. Uma introdução à ciência das finanças. 12a. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
- 8 BANCO CENTRAL DO BRASIL; boletim mensal. Brasília, 1965-
- 9 _____ boletim mensal. Relatório do Banco Central do Brasil-
- 10 BAWLY, D. O subterrâneo da economia. São Paulo, Mc Graw Hill do Brasil, 1983.
- 11 BRAGA, J. C. de S. Os orçamentos das estatais e a política econômica. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata, org. Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise. São Paulo, Brasiliense, 1982, v. 1, p.194-213.
- 12 BRASIL. Constituição, 1969. Constituição da república federativa do Brasil; emenda constitucional nº 1 de 17.10.69 e leis complementares posteriores. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1969, 163p.
- 13 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Cadastro das empresas estatais. Brasília, 1981.
- 14 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais, Cadastro das empresas estatais. Brasília, 1982.
- 15 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Cadastro das empresas estatais. Brasília, 1983.

- 16 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Orçamento SEST-1981; dispêndios globais das empresas estatais. Brasília, 1981.
- 17 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Orçamento SEST-1982; dispêndios globais das empresas estatais. Brasília, 1982.
- 18 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Orçamento SEST-1983; dispêndios globais das empresas estatais. Brasília, 1983.
- 19 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Orçamento SEST-1984; dispêndios globais das empresas estatais. Brasília, 1984.
- 20 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Relatório anual SEST-1981. Brasília, 1982.
- 21 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Relatório anual SEST-1982. Brasília, 1983.
- 22 BRASIL. Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Relatório anual SEST-1983. Brasília, 1984.
- 23 CARDOSO, Eliana A. Incentivos às exportações de manufaturas: série histórica. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 34(2):241-50, abr./jun. 1980.
- 24 CONJUNTURA; a análise da atualidade econômica. Rio de Janeiro, FGV, IBGE, 1947- .
- 25 COSTA, M. H. Notas à margem do orçamento SEST 1984. Conjuntura; a análise da atualidade econômica. Rio de Janeiro, 38(1):51-2, jan. 1984.
- 26 CRUZ, P. D. Dívida externa e política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- 27 DAIN, Sulamis. Como não fazer política fiscal. Revista de Economia Política. São Paulo, 3(4): 127-34, out./dez., 1983.
- 28 DALTON, L. Princípios de finanças públicas. 2a. ed., Rio de Janeiro, FGV, 1970.
- 29 DILLARD, Dudley. A teoria econômica de John Maynard Keynes. São Paulo, Pioneira, 1976, 334p.
- 30 DOELLINGER, C. V. Estatização, déficit público e suas implicações. In: _____; CASTRO, Paulo Rabello, ed. A crise do "bom patrão". Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983, Cap. 4, p.89-112 (Grandes Temas, 2).
- 31 ECKSTEIN, Otto. Economia financeira: introdução à política fiscal. 2a ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

- 32 ERIS, I et alii. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ERIS, C. C. C. et alii. Finanças públicas. São Paulo, FIPE, Pioneira, 1983, p.95-151.
- 33 FERREIRA, E. F. Administração da dívida pública e política monetária no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERAMERICANO DE POLÍTICA MONETÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA, 1. Rio de Janeiro, 1974. Política monetária e dívida pública. Rio de Janeiro, IBMEC, 1974, p.279-400.
- 34 FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, Folha da Manhã, 1921- .
- 35 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte, Diretoria de Projetos I. O Estado e a indústria da construção. In: _____; Diagnóstico nacional da indústria da construção. Belo Horizonte, 1984, v. 18, 60p.
- 36 GASPAR FILHO, W. Direito tributário; curso programado. Rio de Janeiro, Editora Rio, 1982.
- 37 GAZETA MERCANTIL. São Paulo, Editora Jornalística Gazeta Mercantil, 1920- .
- 38 _____. As estatais. São Paulo, 5 de jan. 1984. 16p. Relatório.
- 39 JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, Jornal do Brasil Ltda, 19 - .
- 40 KALDOR, N. Ensayos sobre desarrollo económico. 2a. ed., México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano. 1963.
- 41 _____. Impuesto al gasto. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- 42 LAGO, L. A. C. do et alii. Combate à inflação no Brasil; uma política alternativa. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- 43 LANGONI, C. G. Bases Institucionais da economia brasileira. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, 41(347):102-8, jul./set., 1981.
- 44 LESSA, Carlos. A estratégia de desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso. Rio de Janeiro, UFRJ, 1978 (TESE Prof. Titular).
- 45 LEX: Coletânea da Legislação e Jurisprudência; Legislação Federal e Marginália, 1937- .
- 46 LONGO, C. A. Notas sobre a evolução da carga fiscal no Brasil. In: LNCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 11, Belém, 1983. Brasília, ANPEC, 1983.

- 47 LONGO, C.A. Rumo ao imposto de renda abrangente. Conjuntura; a análise da atualidade econômica. Rio de Janeiro, 36(6):91-4, jun., 1982.
- 48 LONGO, C. A. et alii. Revisão do sistema tributário: uma proposta. Conjuntura; a análise da atualidade econômica. Rio de Janeiro, 36(8):109:13, ago., 1982.
- 49 MACEDO, L. M. Endividamento estadual: a dívida pública do Estado de Minas Gerais. Fundação J. P.; análise e conjuntura. Belo Horizonte, 13(1/2):18-27, jan./fev., 1983.
- 50 MELO, F. H. de, Imposto sem legislação. Folha de São Paulo. São Paulo, 16 de maio de 1982.
- 51 MILL, J. S. Princípios de economia política; com algumas de suas aplicações à filosofia social. São Paulo, Abril cultural, 1983, 2v (Os Economistas).
- 52 MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. Finanças Públicas; teoria e prática. Rio de Janeiro, Campus, 1980, 673p.
- 53 O'CONNOR, J. USA: a crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- 54 OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo, Brasil Debates, 1981. 16lp. (Brasil Estudos, 3).
- 55 _____. Estatização: Estado versus sociedade? Fundação J. P., análise e conjuntura. Belo Horizonte, 11(9/10):303-11, set./out. 1981.
- 56 _____. A política monetária no Brasil; algumas notas críticas. Fundação J. P.; análise e conjuntura. Belo Horizonte, 12(5/6):135-44, mai/jun. 1982.
- 57 _____. O movimento da política econômica no Brasil: 1974-1982. Fundação J. P.; análise e conjuntura. Belo Horizonte, 13(5/6):62-8, mai/jun. 1983.
- 58 OLIVEIRA, F. A. de & PAIXÃO JÚNIOR, R. M. As raízes do endividamento mineiro recente. II SEMINÁRIO DE ECONOMIA MINEIRA. Diamantina, 1983. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG., 1983.
- 59 PENÁLVER, M; EMST, B; DAHLMAN, C; TYLER, W. Política industrial e exportação de manufaturados do Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

- 60 RECURSOS PRÓPRIOS E RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS: 1957-1982. Revista de Finanças Públicas. Brasília, 44(358): 74-9, abr./jun. 1984.
- 61 REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS. Brasília, Secretaria de Economia e Finanças, 1952- trimestral.
- 62 SAY, Jean Baptist. Tratado de economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1983 (Os Economistas)
- 63 SMITH, Adam. A riqueza das nações; investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo, Abril Cultural, 1983, 2v. (Os Economistas).
- 64 SILVA, Fernando Rezende da. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1978.
- 65 SILVA, J. C. F. da. Política salarial e emprego. Conjuntura; a análise da atualidade econômica. Rio de Janeiro, 38(2):16-8, fev. 1984.
66. SILVA, M. da Conceição. Consolidação das contas do Tesouro Nacional; uma metodologia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 9, Olinda, 1981. Brasília, ANPEC, 1981, v. 4, p. 1645-61.
- 67 SOUZA, F. E. P. de. 3 anos de austeridade. Boletim IERJ. Rio de Janeiro, (27), nov./dez. 1983.
- 68 TAVARES, M. da Conceição. Ciclo e crise; o movimento recente da industrialização brasileira. Rio de Janeiro, s. ed., 1978. Tese (livre docência)-UFRJ.
- 69 VARSANO, Ricardo. Os incentivos fiscais do imposto de renda das empresas. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 36(2):107-27, abr./jun. 1982.
- 70 _____. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 11(1):203-26, abr. 1981.
- 71 WERNECK, Rogério L. Furquim. A armadilha financeira do setor público e as empresas estatais. In: FORUM GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 1983. FMI X Brasil; a armadilha da recessão. São Paulo, Gazeta Mercantil, 1983, p.139-45.