

Reforma  
Tributária

02

O sistema tributário  
brasileiro: evolução,  
distorções e os  
caminhos da  
reforma (1891-2017)

Fabrício Augusto de Oliveira

## O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO, DISTORÇÕES E OS CAMINHOS DA REFORMA (1891-2017) \*

**Fabício Augusto de Oliveira**

Doutor em Economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, colaborador do Brasil Debate e autor, dentre outros, do livro *Política Econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010* (Azougue Editorial, 2012).

(\*) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

### Resumo

Este trabalho analisa a evolução histórica do sistema tributário brasileiro desde a Constituição de 1891 até os dias atuais. Seu objetivo é o de fornecer elementos que permitam identificar, nessa trajetória, a origem e natureza de suas distorções, bem como a influência recebida do pensamento econômico sobre a tributação na sua estruturação, assim como os caminhos que devem ser percorridos para sua reforma, visando recuperá-lo como instrumento de política econômica do Estado. Transformado, a partir da década de 1990, em mero produtor de superávits primários para garantir o pagamento dos juros da dívida pública, de acordo com a orientação do pensamento econômico ortodoxo, o sistema de impostos se tornou, no Brasil, um instrumento que opera contra o crescimento econômico, a equidade e a federação. Por isso, a necessidade de realização de uma ampla reforma de sua estrutura, visando reconciliá-lo com o seu papel de contribuir para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Estado, política fiscal, tributação, economia brasileira.

### 1. INTRODUÇÃO

O Brasil nunca foi um bom exemplo para o mundo em se tratando de matéria tributária. Tirante a modernização dos impostos indiretos na reforma de 1965-66, quando substituiu pioneiramente impostos de incidência cumulativa, como o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e o Imposto de Consumo (IC), por impostos sobre o valor agregado, casos do então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), embora tenha ficado no meio do

caminho para a implantação de um IVA, de base ampla, o país quase sempre caminhou na contramão de princípios caros às finanças públicas no campo da tributação.

Em 1988, a oportunidade de corrigir as mazelas do sistema tributário nacional se perdeu com a preocupação central dos constituintes que elaboraram a nova Carta Magna para o país, de fortalecer as finanças dos governos subnacionais, transferindo para o campo infraconstitucional mudanças mais relevantes na tributação para torná-lo mais justo, o que não ocorreu. Na década de 1990, com o país comprometido com o princípio da responsabilidade fiscal, ou seja, com a recomendação neoliberal de o Estado manter-se confiável para o mercado sobre sua capacidade de solvência, o sistema foi transformado em um mero instrumento de ajuste fiscal, com seu papel de orientador do desenvolvimento e de redutor das desigualdades de renda perdendo qualquer importância. Com isso, em vez de manejado para ajudar a corrigir os problemas do sistema econômico tornou-se, ele próprio, um fator de seu agravamento.

Este artigo analisa a evolução histórica do sistema tributário nacional desde a Constituição de 1891 até os dias atuais. Seu objetivo é fornecer elementos que permitam identificar, nessa trajetória, a origem e a natureza de suas imperfeições, as resistências que existem para sua correção, bem como os caminhos que devem ser percorridos para recuperar o sistema tributário como instrumento de política econômica do Estado, manejado para beneficiar o crescimento econômico e reduzir as desigualdades de renda produzidas pelo sistema capitalista, como condição para se manter a coesão social e as possibilidades de sua reprodução no longo prazo.

## **2. O SISTEMA COMO INSTRUMENTO DE ARRECADAÇÃO (1891-1964): PREDOMÍNIO DOS IMPOSTOS INDIRETOS E SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR**

Desde a instauração do regime republicano, em 1891, quando o sistema tributário foi reestruturado para dar abrigo – e autonomia federativa – às novas forças políticas regionais – os governos estaduais – que passaram a compartilhar o poder com o Estado central, até a década de 1960, quando se realizou a primeira e mais ampla reforma de sua estrutura, ele não passou, a rigor, de mero instrumento arrecadatário,

só manejado como instrumento de política econômica em algumas episódicas oportunidades, como no caso da criação de um Fundo de Reaparelhamento Econômico, em 1951, por exemplo.

A Constituição de 1934 representou um avanço em relação à de 1891, ao constitucionalizar o Imposto de Consumo e o Imposto de Renda, criado em 1922, e também ao ampliar consideravelmente o campo de incidência do Imposto sobre Transações Mercantis, transformando-o no Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de natureza cumulativa, de competência dos estados. Seu maior feito, no entanto, num quadro econômico em que as bases do mercado interno e da industrialização eram incipientes, e a maior responsabilidade da arrecadação cabia aos impostos sobre o comércio exterior – os de importação e exportação –, foi estender aos municípios competência para cobrar impostos próprios, com o objetivo de quebrar o poder das oligarquias regionais e fortalecer as bases do Estado centralizado que emergia da Revolução de 1930.

A Constituição de 1946, nascida da derrota imposta ao *Estado novo* autoritário do governo Getúlio Vargas, pouco inovou em termos de matéria tributária, apesar das ideias keynesianas já se estarem disseminando pelo resto do mundo e de suas tendências liberalizantes. A grande novidade com ela introduzida no campo da tributação foi, de um lado, além da redução da alíquota do imposto de exportação de 10% para 5% para garantir maior competitividade à produção nacional no exterior, a definição constitucional de um sistema de compartilhamento de impostos arrecadados pela União – o do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e do Imposto de Renda – com os estados e municípios, e pelos impostos dos estados para os municípios, excluído o produto do imposto de exportação; de outro, a determinação, também constitucional, de a União aplicar, obrigatoriamente, um percentual mínimo de suas receitas para promover o desenvolvimento regional, especialmente nas áreas do Nordeste e do Norte. Tais mudanças, levou um autor como Francisco de Oliveira (1995, p. 93) a considerar, exageradamente a nosso ver, que teria ocorrido uma “verdadeira revolução federalista no país”.

Não foram mudanças que efetivamente contribuíssem para a expansão da carga tributária e dessem condições fiscais ao Estado brasileiro para atuar, de um lado, como promotor e orientador do processo de desenvolvimento, ao qual já se lançara desde a década de 1930, na forma do *Estado desenvolvimentista*, sem incorrer em elevados déficits orçamentários; nem, por outro lado, para manejar os tributos para aquele objetivo, num contexto em que o processo de industrialização deslanchado com o governo Vargas começava a ganhar força, necessitando de apoio e incentivo. Apesar do gradual, mas persistente alargamento do mercado interno e da ampliação das bases econômicas para o aumento e diversificação da estrutura de impostos, um pacto político estabelecido entre o governo e a sociedade, denominado na literatura da ciência política como *Estado de compromisso*, barrou propostas e iniciativas voltadas para aquele objetivo.

O avanço do processo de industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubitschek (1957-1960) apoiou-se, diante disso, em bases precárias de financiamento do Estado, comandante desse processo. Assim, continuou-se a recorrer ora a fontes internas de recursos fora do espaço tributário, caso dos fundos públicos vinculados especificamente a determinadas atividades econômicas e/ou da emissão de moeda, ora a externas para o financiamento da infraestrutura econômica e da indústria de base implantada no país ou com a abertura da economia para o ingresso de investimentos de multinacionais em setores essenciais para concluir a construção da pirâmide industrial, como ocorreu na segunda metade da década de 1950.

Com um sistema tributário obsoleto, apoiado predominantemente em impostos indiretos, incapaz de atender as demandas crescentes de recursos por parte do Estado para o desempenho de suas funções ampliadas por seu engajamento no processo de industrialização, a crise econômica se tornou inevitável ao final desde ciclo de expansão da economia brasileira. Com sua eclosão, desvelou-se um Estado com finanças destroçadas, gerador de déficits gigantescos e elevado nível de endividamento, bem como a necessidade da realização de reformas instrumentais, principalmente de seu mecanismo de financiamento, visando capacitá-lo ao

cumprimento de seu papel e propiciar à economia reingressar num novo ciclo de crescimento.

Antes que essas reformas se tornassem possíveis, a instabilidade política que se abateu no país com a crise econômica, o aumento do desemprego, a ascensão inflacionária, o conflito distributivo e a implosão do pacto político do *Estado de compromisso*, pela impossibilidade de se atender e soldar os interesses divergentes das classes sociais nesse quadro, pavimentou o caminho para o surgimento de um movimento comandado por militares com o apoio da elite civil contra o poder constituído, que culminaria no golpe de 1964, e a implantação de uma ditadura que perduraria por longos vinte anos. Com o diagnóstico sobre a situação da economia elaborado pelos novos donos do poder, as reformas instrumentais do Estado ganharam centralidade na política econômica comandada pela dupla Roberto Campos-Otávio Bulhões, dentre as quais a do sistema tributário, como necessárias para corrigir as mazelas do sistema econômico e saneá-lo para o seu reingresso numa nova trajetória de crescimento.

### **3. A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1965-66: FERRAMENTA DE ACUMULAÇÃO E DOAÇÕES PARA O CAPITAL E AS CLASSES RICAS**

A reforma tributária de 1965-66 foi presidida pela lógica do crescimento econômico. Pela primeira vez, o sistema foi reformado e ajustado para servir como instrumento voltado para orientar, guiar e estimular o processo de acumulação de capital, bem de acordo com as formulações keynesianas sobre o importante papel que os tributos poderiam desempenhar para esse objetivo (OLIVEIRA, 1991).

Para isso, além de organizar as bases tributárias de acordo com as bases econômicas – da produção, consumo, renda, propriedade, comércio exterior –, a reforma extinguiu tributos cujos fatos geradores não tinham sido bem definidos e os substituiu por outros a eles mais aderentes; transformou alguns impostos cumulativos em impostos sobre o valor agregado; ampliou as bases de incidência, assim como as alíquotas principalmente do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, visando a aumentar a arrecadação; e redefiniu as competências

tributárias das três esferas de governo, colocando um ponto final na existência de três sistemas tributários autônomos e desintegrados, principal fonte das distorções provocadas sobre o aparelho produtivo.<sup>1</sup>

Importante entre as várias mudanças introduzidas no sistema para dele remover os óbices que travavam a competitividade e o crescimento da economia, foi o manejo de diversos tributos para estimular a produção, os investimentos, o consumo de bens duráveis e as exportações: uma enxurrada de incentivos fiscais, na forma de renúncias, brotou de sua estrutura, transformando o país num verdadeiro paraíso fiscal, especialmente para o capital, em geral, e as camadas de renda média e alta da sociedade, com o objetivo de fomentar a acumulação, fortalecer a demanda agregada e abrir mercados externos para a produção nacional. Não se tratava, no entanto, de um crescimento cujos frutos seriam distribuídos de forma mais equânime para todos os setores da sociedade e, para viabilizar o seu caráter excludente e concentracionista, o sistema tributário veria ser ampliado o seu papel de antípoda da equidade, contrariando, nesse aspecto, os ensinamentos keynesianos. Explica-se a razão.

A verdade é que o Estado autoritário-burocrático que se instaurou no país com o golpe de 1964, necessitava, para legitimar-se politicamente, contar com um crescimento econômico mais robusto para afastar a onda de instabilidade e pessimismo que se abatera sobre a economia na primeira metade da década de 1960. A implementação de uma política de cunho ortodoxo pela dupla Campos-Bulhões nos primeiros anos do governo militar, enquanto eram realizadas várias reformas do Estado, entre as quais a do sistema tributário, deixara claro que esse não era o caminho que deveria continuar a ser seguido, à medida que se esgarçavam as suas bases de apoio ante os pífios resultados que vinham sendo colhidos no campo econômico.

Convocado para promover uma inflexão nesse processo e dar novos rumos à economia, em abril de 1967, o ministro Delfim Netto, sem realizar nenhuma alteração substancial na estrutura industrial, aproveitou o potencial colocado pelo novo quadro instrumental com as reformas realizadas e, manejando principalmente o instrumento

---

<sup>1</sup> Uma análise detalhada da reforma de 1966 se encontra em Oliveira (1991).

tributário, ampliou consideravelmente a drenagem de recursos públicos para as classes de renda média e alta da sociedade, com a concessão de um leque de incentivos e benesses fiscais do imposto de renda para elas dirigido, com o objetivo de expandir sua renda real e dar-lhe condições de aumentar a demanda por bens de consumo dos setores que se encontravam com elevado nível de capacidade ociosa à época, no caso o setor de bens duráveis (FURTADO, 1972).

O fato é que o processo da industrialização brasileira do período Kubitscheck, no qual a capacidade de oferta de bens duráveis crescera à frente da demanda, ingressara num período de crise após o longo ciclo de investimentos do Plano de Metas e sua recuperação dependia, de um lado, da realização de um novo bloco de investimentos na economia para se concluir a construção das bases da pirâmide industrial e, de outro, do aumento da demanda dos setores que haviam crescido na frente de demanda e que se defrontavam com uma “crise de realização” (TAVARES, 1972).

Com o Estado em processo de recomposição de suas bases de financiamento, a política econômica implementada pelo então ministro Delfim Netto, cuidou, sem necessitar de expandir os investimentos, de procurar criar demanda efetiva para os setores produtores de bens duráveis, privilegiando, nesse processo, as classes deles demandantes, por meio de verdadeiras doações para elas realizadas por meio do imposto de renda. Com isso, embora com a reforma o potencial de arrecadação desse imposto tenha aumentado consideravelmente, as drenagens feitas para apoiar o capital, magnificadas com a política econômica delfiniana para recuperar e revigorar o crescimento, enfraqueceu sua capacidade de geração de recursos e lançou o maior ônus da tributação sobre os impostos indiretos que penalizam mais as classes de menor poder aquisitivo.

Não foi, entretanto, apenas nessa questão que a reforma, bem como as mudanças posteriormente introduzidas no sistema, deixaria plantadas sementes para a ampliação de suas distorções, apesar de seus propósitos modernizantes. Com o objetivo de tornar autofinanciáveis as políticas sociais e, com isso, liberar o espaço orçamentário para atender as necessidades do processo de acumulação, começaram



especificamente a ser criadas para essa finalidade, à época, várias contribuições fora do campo tributário tradicional, também chamadas de contribuições parafiscais, geralmente incidentes sobre a folha de salários ou sobre o faturamento e a receita bruta das empresas. Além da contribuição previdenciária, foi o caso, por exemplo, do Salário-educação, em 1964, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, do PIS/Pasep, em 1968/69 e, posteriormente, em 1982, do Finsocial que mais tarde se transformaria na Cofins. Dada a forma de incidência dessas contribuições, não restam dúvidas que essas colidiam com o objetivo de se limpar os impostos cumulativos da estrutura tributária brasileira.

O tratamento dado à questão federativa também enfraqueceria o espírito modernizante da reforma. O caráter centralizador do Estado autoritário retirou das esferas subnacionais a autonomia para essas tomarem decisões sobre alterações em tributos de sua competência e também na realização de seus gastos, transferindo-as, em boa medida, para o Poder Central, mas, para acomodar pressões federativas, fatiou o que seria o principal imposto sobre o valor agregado entre as três esferas: o IPI, de competência da União, o ICM, dos estados, e o ISS, esse de natureza cumulativa, dos municípios. Ou seja, manteve um imposto que, pela sua natureza, deveria ser de caráter nacional para evitar o surgimento de guerras fiscais e de conflitos federativos, partilhado entre os entes da federação, a cada um cabendo parte do mesmo e, também grave, com a dos municípios constituindo um imposto “em cascata”.

Mas não foi só. Com o objetivo de estabelecer um sistema de cooperação financeira na federação para a realização de investimentos em setores estratégicos – energia, telecomunicações e mineração – foram preservados e ampliados impostos especiais e de incidência única sobre fatos geradores da produção e do consumo de determinados bens e serviços, o IUCL, IUEE, IUM, ISTR, ISC, superpondo-se às bases do IPI, ICM e do ISS, sem direito à compensação, cujo produto seria repartido entre as esferas governamentais, embora com as decisões de gastos previamente tomadas pelo Poder Central.

Além disso, um inconsistente sistema de partilha dos tributos, nas figuras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios

(FPM), alimentado com receitas do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), criado com objetivos redistributivos, mas com regras que distribuíam de forma muito desigual esses recursos numa federação marcada por fortes heterogeneidades econômicas e populacionais, limitou a capacidade das esferas subnacionais, de modo geral, de atender de forma mais igualitária as demandas da população por serviços essenciais. Com esse sistema produziu-se, na verdade, especialmente no caso dos municípios de menor porte, verdadeiros paraísos fiscais *vis-à-vis* os de porte médio prejudicados com os critérios de distribuição desses recursos.

Do ponto de vista do crescimento econômico, a política econômica e tributária implementada nesse período gerou resultados extraordinários: a economia cresceu à taxa média anual de 10%, gerando euforia e ufanismo da população sobre o futuro do país, aumentando o apoio da classe média e alta ao regime militar; como resultado da reforma e desse crescimento, a carga tributária saltou de cerca de 17% do PIB em 1964-66 para 24-25% em meados da década de 1970, mas esses ganhos escondiam, de um lado, os principais setores que se beneficiavam das políticas de gastos do Estado e, de outro, os principais setores que arcavam com os seus custos, geralmente os de menor renda, dado o caráter excludente e concentracionista do modelo econômico.

#### **4. A BRECHA FISCAL (1975-1988): A DISFUNCIONALIDADE DO SISTEMA COMO FERRAMENTA DA ACUMULAÇÃO**

O excepcional crescimento da economia que se registrou no período de 1969-1973, período conhecido como o do “milagre econômico brasileiro”, explicado principalmente pelas políticas de forte conteúdo concentracionista e excludente implementadas pelo Estado, permitiu a acomodação de tensões sociais entre as classes e frações de classe que apoiavam o regime militar, especialmente pelo fato de se contar com um forte aparelho repressivo. A partir, no entanto, do momento em que os sinais de uma crise econômica se anunciaram na segunda metade da década de 1970, e em que perdas começaram a ser distribuídas para aqueles setores, as bases de apoio do governo militar se enfraqueceram, ao mesmo tempo em que se tornava evidente que o esforço realizado pelo Estado para sustentar o crescimento, seja por meio da realização de investimentos ou da renúncia insana a recursos, para apoiar o

processo de acumulação, o conduziu a uma grave crise fiscal, que se encontrava na raiz das disfunções que acometia o organismo econômico.

A crise da dívida externa no início da década de 1980, que levou à exaustão das fontes externas de financiamento da economia e do Estado brasileiro, levando-o a ter de recorrer às fontes de origem interna, apenas exacerbou essa situação e agravou a crise, exigindo que o paraíso fiscal construído com o sistema tributário durante esse período começasse a ser desmontado, com a retirada gradual dos incentivos fiscais, a busca alucinada por novas receitas para cobrir os rombos fiscais, que pressionavam a inflação e freavam a retomada do crescimento, sem que resultados satisfatórios fossem alcançados para essa finalidade ante a marcha persistente da escalada do nível de preços, que ultrapassou a casa dos 200% ao ano, e da recessão.

Transformado em “pau para toda obra” na busca de solução para esses problemas, o sistema tributário da reforma de 1966 viu eclipsarem-se quaisquer preocupações com a sua eficiência, consistência e justiça fiscal, bem como ampliarem-se suas distorções, mas sem capacidade para fornecer respostas que contribuíssem para superar a crise. Com a perda de apoio político daqueles setores, diante da crise e com o ônus dela passando também a ser lançado sobre os ombros dos mesmos, as bases de sustentação política do governo militar ruíram, o que pôs fim à ditadura instaurada em 1964. Em seu lugar, assumiu um novo governo civil que, convocando um Congresso constituinte, abriu a janela para a construção de uma nova Carta Constitucional, na qual várias reformas seriam realizadas, incluindo a do sistema tributário (OLIVEIRA, 1995).

Alimentado predominantemente por impostos indiretos, de natureza pró-cíclica, a arrecadação tributária vergou ante a crise econômica desse período, mantendo-se em torno de 23-24% do PIB e, sem condições políticas de realizar uma reforma tributária que deslocasse ou alcançasse as bases de incidência dos setores até então protegidos da tributação e, não mais se podendo contar com as fontes externas de financiamento, dada a crise da dívida externa, os acentuados desequilíbrios fiscais do Estado recrudesceram a pressão sobre o nível de preços e lançaram a economia no

turbilhão da ameaça de um processo hiperinflacionário que persistiria até 1994, ano de lançamento do Plano Real.

#### **5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988: RESGATANDO O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS SOCIAIS, MAS INTRODUZINDO O OVO DA SERPENTE NO SISTEMA DE IMPOSTOS**

A Constituição de 1988 foi elaborada à luz dos princípios da democracia e da justiça social em oposição aos mais de vinte anos de arbítrio do regime militar que, simplesmente, ignorou essas questões. Com ela procurou-se atender as demandas da sociedade por políticas sociais, desmontar as bases do Estado autoritário e restabelecer o Estado de direito, além de pavimentar o caminho para a retomada do crescimento econômico com inclusão social. As esperanças de que o sistema tributário seria reformado com o objetivo de contribuir para esses objetivos, promovendo uma redistribuição de seu ônus tributário com o maior avanço da tributação direta em sua estrutura desvaneceram-se, no entanto, diante das maiores preocupações dos constituintes de fortalecer as bases da federação, ampliando o campo de competência das esferas subnacionais e as transferências para elas realizadas pela União. Com isso, as desejadas mudanças que se esperava fossem feitas tanto no imposto de renda como no imposto sobre a propriedade terminaram não ocorrendo em sua feitura e transferidas para serem decididas no campo infraconstitucional, no qual são maiores as dificuldades de sua aprovação (OLIVEIRA, 1995a).

De qualquer forma, não se pode ignorar que os constituintes de 1988 estabeleceram, na nova Carta Magna, princípios comprometidos com a igualdade, a universalidade e com a isonomia na cobrança de impostos, os quais deveriam balizar a sua regulamentação no campo infraconstitucional, o que, infelizmente não aconteceu, deixando-se aberta essa janela para o cometimento de uma série de arbitrariedades e de injustiças nesse campo, como ocorreria logo na metade da década de 1990, especialmente com a proposta de reforma do IR do então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel.

O capítulo tributário da Constituição de 1988 é, bem verdade, simplificou o sistema e organizou melhor as bases da tributação ao fundir os impostos especiais – o ISTR e o ISC – e os impostos únicos – IUCL, IUEE e o ISC – com o ICM, transformando-o no ICMS, um imposto sobre o valor agregado de base mais ampla de competência dos estados, de acordo com os seus propósitos de fortalecer as competências dos governos subnacionais. Mas não avançou na proposta original da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (Cretad), do Ministério do Planejamento, que propunha a instituição de um imposto amplo sobre o valor agregado, cobrado pelo princípio do destino, de competência dos estados, que ainda incluía, nessa fusão, o IPI, do governo federal, e o ISS, dos municípios, substituindo, o primeiro, por um imposto seletivo sobre o fumo, a bebida e os veículos automotores, e o segundo, por um imposto sobre o comércio varejista de combustíveis líquidos e gasosos, proposta que foi rejeitada logo no início dos trabalhos, mantendo-se esses impostos em sua estrutura e o ICMS criado sendo cobrado pelo princípio da origem.

A rejeição da cobrança do imposto pelo princípio do destino contou, inclusive, com o apoio das bancadas dos representantes dos estados menos desenvolvidos, notadamente das regiões do Nordeste e do Norte, que seriam mais beneficiados em termos de arrecadação com essa mudança e, mesmo se tendo proposto a criação de um imposto mais amplo sobre o comércio varejista, o imposto sobre o comércio de vendas a varejo (IVVC) para os municípios abrirem mão do ISS, não se conseguiu sua aprovação. Com isso, a proposta de se criar um imposto sobre o valor agregado, de base mais ampla, pelo princípio do destino, o que representaria maior avanço na modernização do sistema, se perdeu diante do predomínio dos interesses estaduais e municipais, mais preocupados em aumentar sua participação no bolo tributário e em dar o troco no governo federal pelos mais de vinte anos em que essas esferas ficaram subjugadas ao seu poder. Assim, apesar da ampliação das bases do novo ICMS, o sistema continuou mantendo, em sua estrutura, um imposto sobre o valor agregado repartido entre as três esferas, o IPI, o ICMS e o ISS, sem que se corrigissem seus problemas, inclusive o da incidência cumulativa do ISS.

O fato de os estados menos desenvolvidos não aprovarem a criação do ICMS pelo princípio do destino, apesar de beneficiados pela mudança, explica-se, de um lado, por aqueles estados não se disporem a abrir mão de um instrumento que podiam manejar para promover o desenvolvimento de suas economias, por meio das conhecidas “guerras fiscais” e, de outro, pelas incertezas que o novo imposto trazia em termos de arrecadação, dado que eliminava a necessidade de fiscalização nas fronteiras interestaduais, colocando riscos para o aumento da sonegação. Por isso, os representantes desses estados enxergaram na possibilidade de aumentar as transferências constitucionais da União para os governos subnacionais, por meio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), o caminho mais seguro para melhorar sua arrecadação de recursos. A sede com que avançaram na ampliação dos percentuais do IR e do IPI transferidos para esse fundo revela como a questão da busca de uma fórmula para se chegar a um maior equilíbrio na federação foi sendo substituída por uma visão imediatista, segundo a qual a União era o inimigo a ser batido, como se não fosse uma das vigas mestras das bases federativas.

Se, na estrutura anterior, os estados e municípios absorviam 33% dos recursos arrecadados com o imposto de renda e o IPI, sendo 14% para o FPE, 2% para o Fundo Especial e 17% para o FPM, na nova estrutura de partilha e distribuição desses impostos entre as esferas governamentais, esses percentuais saltaram para 47% no caso do imposto de renda, sendo 21,5% para o FPE, 3% para os Fundos Constitucionais criados para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 22,5% para o FPM, e para 57% no caso do IPI, uma vez que também foi criado um Fundo de Compensação às Exportações de Manufaturados, formado com recursos equivalentes a 10% do produto desse último tributo. Ou seja, considerados os dois impostos mais importantes que restaram em seu campo de competência, o IR e o IPI, do ponto de vista da arrecadação, a União viu reduzir-se para apenas 53% no caso do primeiro e para 43% no do segundo, a parcela que lhe caberia nessa repartição, ao mesmo tempo em que perdia as receitas dos impostos únicos e especiais.

Ora, essa redução de receitas da União só poderia se viabilizar caso se contasse também com a aprovação de um projeto de *descentralização de encargos*,

transferindo maiores responsabilidades na oferta de políticas públicas para as esferas subnacionais para garantir maior equilíbrio federativo. Empenhados em promover uma *descentralização das receitas*, os constituintes, no entanto, foram reticentes em aprovar um projeto de descentralização de encargos, rejeitando os que foram apresentados com esse objetivo, apenas contemplando, no art. 23, a necessidade de se estabelecerem *mecanismos de cooperação financeira* entre as esferas governamentais para o financiamento dessas políticas, o que, na prática, significava lançar a responsabilidade de sua cobertura para a União, já que estados e municípios não se sentiriam obrigados a dele participar, enquanto estes não fossem regulamentados.

Do ponto de vista da União, a situação se agravaria porque, além da perda de receitas que lhe foi imposta com as mudanças no campo das competências e da repartição de receitas, os constituintes, movidos por nobres sentimentos de justiça social, trataram de ampliar os direitos dos cidadãos que deveriam ser garantidos pelo Estado com a criação do *Sistema de Seguridade Social*, abrangendo a previdência, a saúde e a assistência social. Com fontes exclusivas de financiamento previstas no art. 195 da Constituição, a Seguridade Social, além de ocupar um espaço destacado no Orçamento Geral da União (OGU), separada do Orçamento Fiscal, passou a contar, a par das contribuições sociais já existentes, com a possibilidade de criação de outras incidentes sobre o lucro, o faturamento, a receita bruta e a folha de salários das empresas, cuja arrecadação seria exclusiva da União, deixando essa janela aberta para se atender, caso necessário, sua necessidade de recursos. Como os mecanismos de cooperação financeira entre as esferas governamentais previstos no art. 23 não foram regulamentados, a União passou, a partir dessa época, a dar prioridade ao aumento dessas contribuições em detrimento dos impostos tradicionais, o imposto de renda e o IPI, dando início a uma *reforma tributária às avessas*, que contrariava, inclusive, as tendências que se observavam no cenário internacional de remoção dos impostos cumulativos, aumentando as distorções do sistema.

A proposta apresentada pela Cretad sobre as contribuições, que ainda não eram expressivas na estrutura tributária, havia sido orientada para: i) extinguir o

salário-educação e o Finsocial e substituí-los por um adicional temporário do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) arrecadado pelo governo federal, cujos recursos seriam destinados para o financiamento de um programa de descentralização de encargos para os estados e municípios; ii) fundir o FGTS com o PIS/Pasep e transformá-los em um fundo coletivo dos trabalhadores, com o imposto arrecadado sendo canalizado para a formação de um fundo de seguro-desemprego; iii) fazer uma revisão das fontes de financiamento da Previdência Social, estabelecendo sua incidência sobre os lucros das empresas, visando protegê-la dos efeitos deletérios dos ciclos econômicos e corrigir as distorções provocadas por sua cobrança sobre a folha de salários que prejudica as empresas intensivas em mão de obra em relação às intensivas em capital. Não foi bem o caminho percorrido pelos constituintes, à exceção da constituição de um fundo formado com recursos do PIS/Pasep, que não só mantiveram as mesmas na estrutura tributária como aumentaram o espaço para que essas pudessem aumentar nela sua participação com a janela aberta pelo art. 195.

#### **6. A REAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL À CONSTITUIÇÃO DE (1989-1993): MANEJANDO O SISTEMA COMO INSTRUMENTO DE AJUSTE E AMPLIANDO SUAS DISTORÇÕES**

A maior exploração das contribuições sociais se tornou, assim, o caminho preferido pelo governo federal para reverter a perda de recursos que lhe foi imposta pela Constituição de 1988 e para atender a sua demanda ampliada de recursos com os direitos sociais aprovados. Já em 1989, seria criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Nos anos seguintes, especialmente em 1990, por ocasião do lançamento do Plano Collor, quando se realizou um ajuste fiscal de maior magnitude para viabilizá-lo, elevando a carga tributária para 29% do PIB no ano, foram aumentadas consideravelmente as alíquotas do Finsocial e do PIS, alterada a forma de cobrança do PIS para aumentar a arrecadação, e passou-se a explorar mais o IOF, ao invés do IR, na taxação dos ativos financeiros, priorizando-se, assim, os impostos não partilhados com estados e municípios, os quais passaram a ter participação crescente na arrecadação.



Com essa estratégia, o governo federal, já em 1993, havia recuperado sua participação relativa no “bolo tributário”, em detrimento principalmente dos governos estaduais, mas com a estrutura do sistema caminhando na contramão das tendências internacionais de se eliminar os impostos cumulativos, à medida que crescentemente *contaminada* por impostos “em cascata”, de incidência indireta e com participação declinante dos impostos diretos. De qualquer forma, com a prioridade que passou a ser conferida aos impostos dessa natureza, seja pela sua maior produtividade, seja por não estarem sujeitos ao princípio da anualidade, mas da noventena ou, principalmente, por não terem seus recursos compartilhados com as esferas subnacionais, semeou-se, nessa época, o que poderíamos chamar de *ovo da serpente* que, reverenciado pelos governos que se seguiram ao utilizá-las como instrumento preferencial do ajuste de suas contas, continuaria provocando e ampliando as distorções do sistema tributário brasileiro.

O aprofundamento dessas distorções se tornou evidente em três momentos diferentes enfrentados pela economia brasileira, quando o governo, bem como os representantes dos setores mais poderosos da sociedade, ao invés de realizar uma reforma mais profunda do sistema e corrigir suas principais mazelas, prevista inclusive na própria Constituição para ser realizada em 1993, cuidaram principalmente de reduzir os impostos sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas e, de outro lado, de aumentar a tributação indireta de impostos cumulativos, transformando-o, ainda mais, num sistema antípoda do crescimento, da equidade e do equilíbrio federativo.

## **7. O PLANO REAL (1994-1998): AJUSTES PRECÁRIOS NUMA ECONOMIA DE ENDIVIDAMENTO**

O primeiro, no lançamento do Plano Real, em 1994, erguido com uma engenhosa engenharia criada para colocar um ponto final à ameaça do processo de hiperinflação no Brasil. Para viabilizá-lo foi realizado um “ajuste fiscal provisório”, visando a propiciar ao governo condições financeiras não somente para cobrir seus desequilíbrios como para evitar ter de recorrer ao endividamento para financiá-lo. No conjunto de medidas adotadas para essa finalidade, além da ampliação temporária das alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas, alíquotas das contribuições sociais também foram

majoradas e criado um imposto de natureza cumulativa, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) que, em 1996, seria transformado na Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a qual só deixaria de ser cobrada em 2008.

Para reforçar suas receitas, cuidou-se de criar, ainda, o Fundo Social de Emergência (FSE), com o qual foram apartadas 20% das receitas de competência do governo federal, incluídas as contribuições sociais, antes de sua distribuição para seus beneficiários previstos constitucionalmente, o qual se previa também ser temporário, mas que permanece até os dias atuais na forma da Desvinculação de Receitas da União (DRU), com o percentual ampliado para 30%. Dava-se início, aí, em nome de uma suposta flexibilidade orçamentária, à desmontagem das fontes de financiamento das áreas sociais e ao enfraquecimento do Estado do bem-estar, ainda em construção, contemplado na Constituição de 1988, e, não se pode desconsiderar, ao enfraquecimento das transferências da União para os estados e municípios, os quais, no entanto, conseguiram posteriormente modificar esse quadro no tocante à perda de recursos com o FSE.

Combinado com o crescimento econômico dos primeiros anos de implementação do Plano Real, a carga tributária se expandiu, aproximando-se de 30% do PIB, nível que havia sido alcançado no primeiro ano do governo Collor, e o governo conseguiu gerar um superávit primário de 5,6% do PIB, possibilitando, inclusive, reduzir a relação dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, de 30%, em 1994, para 28% em 1995. Uma façanha. Tais resultados podem ter transmitido ao novo governo de Fernando Henrique Cardoso, que assumira o poder em 1995, que a situação fiscal se encontrava razoavelmente resolvida e que se deveria prosseguir com a mesma arquitetura adotada. Um engano.

Provavelmente, foi no clima de otimismo com o sucesso alcançado pelo Plano Real no combate à inflação e em relação às contas públicas no seu primeiro ano, que o então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, antecipou e encaminhou para votação no Congresso sua proposta de reforma do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), que terminou sendo aprovada na forma da Lei 9.249, de 26 de

dezembro de 1995, convencido de estar fazendo uma verdadeira “revolução tributária” e de estar dando uma lição ao mundo capitalista sobre essa questão. Seguindo os mesmos passos antes percorrido por Maílson da Nóbrega, em 1988, que aliviou a cobrança do imposto de renda sobre as pessoas físicas, a reforma de Everardo, que corresponde ao segundo momento que mencionamos na economia brasileira em que foram semeados os germes que se encarregariam de aumentar a degeneração da estrutura tributária, representou, na verdade, a renúncia do governo em contar com maiores recursos da tributação direta, ao mesmo tempo em que reforçava o compromisso com a maior ênfase a ser dada à cobrança de impostos para o financiamento do Estado dos fatores de “menor mobilidade social”. Ou seja, das classes sociais que teriam menor resistência a essas imposições tributárias, numa estrutura contaminada por impostos cumulativos, em nome do “princípio da competitividade” que, supostamente, estaria orientando as reformas tributárias no restante do mundo.

Pela reforma do IRPJ aprovada no final do ano de 1995, pela Lei 9.249, não somente a alíquota do imposto sobre o lucro tributável das empresas foi reduzida de 25% para 15%, assim como os adicionais desse imposto de 12% e 18% que incidiam sobre faixas dos lucros obtidos acima de determinados limites, para 10%, significando que a carga tributária sobre os lucros das empresas foi diminuída, numa única penada, de 43% para 25%, isentando-se também do IR as remessas de lucros e dividendos feitas para o exterior. Não satisfeita com isso, a Lei Everardo Maciel brindou as empresas com a possibilidade de deduzirem como despesa financeira para o cálculo do lucro tributável pelo IRPJ e pela CSLL, a distribuição de lucros por elas feita para seus acionistas na forma de *Juros sobre o Capital próprio* (PCP), os quais seriam taxados exclusivamente na fonte à alíquota de 15%. E, para não deixar dúvidas sobre sua preferência em favorecer os setores mais ricos da sociedade, isentou do IR os lucros por elas distribuídos, na forma de *Dividendos*, aos seus acionistas residentes no país ou

no exterior, convencido de estar realizando uma “verdadeira reforma tributária” no Brasil e antecipando o ajustamento de sua estrutura às tendências internacionais.<sup>2</sup>

Na verdade, o capital produtivo nem precisaria contar com tanta generosidade, pois já criara, no bojo do processo de globalização, especialmente no caso das empresas multinacionais, meios para exportar suas bases tributáveis para outros países onde se paga pouco ou se é isento do pagamento de impostos, os chamados “paraísos fiscais”, para escapar de sua cobrança. Mecanismos como “preços de transferência” e outros congêneres possibilitados no mundo globalizado onde o capital não precisa “fincar pé” num território para garantir a extração de lucros, podendo materializá-los nesses paraísos por meio de artifícios legais, tornaram-se canais de erosão das bases tributárias desses impostos, reduzindo sua contribuição relativa na geração da carga tributária, o que a Lei 9.249/95 apenas aprofundou.

Mesmo quando comprovadamente se constatou nos anos seguintes ao lançamento do Plano Real, que a situação fiscal não era tão confortável como parecera inicialmente, não houve nenhuma mudança de posição do governo no benevolente tratamento dado ao capital e às camadas mais ricas da sociedade, com o garrote tributário aumentando a pressão sobre a tributação indireta dos impostos cumulativos, ao mesmo tempo em que o imposto de renda aumentaria o confisco das rendas da classe média e de menor poder aquisitivo. O elevado superávit primário de 1994 praticamente desapareceu a partir de 1995 e, com a geração de déficits nominais equivalentes a 6-8% do PIB, a relação dívida líquida do setor público/PIB ingressou numa trajetória de rápida elevação, atingindo 39% em 1998. Este foi o sinal mais claro para o pensamento econômico dominante de que nem tudo corria bem no Plano e de que, nessa caminhada de progressiva deterioração fiscal, não haveria, para ele, outro desfecho fora do fracasso.

Na verdade, apesar de vitorioso no combate à inflação, o Plano Real foi vítima principalmente de seu sucesso nessa frente: no deslumbramento provocado inicialmente pelos resultados alcançados e na sua arquitetura que terminou não sendo

---

<sup>2</sup> Uma análise mais completa das mudanças no Imposto de Renda contempladas na Lei 9.249/95 se encontra em Hickman & Salvador (2006, p. 57-69).

modificada diante do otimismo e das ilusões que provocou. No primeiro caso, com a extinção do imposto inflacionário e a recuperação, em termos reais, das receitas tributárias, combinadas com o crescimento econômico mais robusto dos dois primeiros anos, os governos, em geral, federal, estaduais e municipais, lançaram-se sofregamente ao aumento de gastos primários incomprimíveis, promovendo, por exemplo, reajustes generosos nos salários do funcionalismo público e aumentando seu contingente; reajustes difíceis de cortar no curto prazo, em caso de crise. No segundo, com o modelo de estabilização adotado, apoiado no câmbio semifixo sobrevalorizado, nas elevadas taxas de juros e na abertura comercial indiscriminada, o Plano se tornou refém do endividamento tanto interno como externo para se sustentar, sem que os gestores da política econômica se dispusessem a modificar suas peças, realizando uma reforma tributária consistente e criando as condições para a construção de uma âncora fiscal confiável, tal como constara de seu diagnóstico inicial (OLIVEIRA & NAKATANI, 2000-2001). Não poderia dar certo.

Diante desse quadro de progressiva e visível deterioração fiscal, as medidas que começaram a ser adotadas, dada a resistência do governo em alterar suas bases, apenas adiaram temporariamente seu fracasso. No campo da tributação, o governo havia encaminhado, em 1995, três reformas do Estado para dar sustentação à construção da âncora fiscal: a tributária, a administrativa e a previdenciária. As duas últimas terminaram sendo aprovadas em 1998, por meio das Emendas Constitucionais nº 19 e 20, com o Executivo se empenhando nesse processo, dado que consideradas essenciais para o ajuste fiscal no longo prazo. É possível que, no caso da reforma tributária, tendo já sido realizada a “revolução everardiana” na tributação direta, o governo tenha se proposto a realizar também uma “revolução” especificamente na tributação indireta, tal como contemplado na PEC 175, de 1995, com a limpeza dos impostos cumulativos de sua estrutura, adequando o sistema às tendências internacionais de dar prioridades aos impostos sobre o valor agregado. Se esse foi de fato seu propósito original essa iniciativa foi, no entanto, rapidamente deixada de lado diante da deterioração das condições fiscais que se evidenciou após o lançamento do Plano Real, levando o governo a apoiar-se no mesmo padrão de ajuste adotado após a

Constituição de 1988 para enfrentar seus desequilíbrios, ampliando as distorções do sistema tributário.

Isso porque, de um lado, procurou-se, ao contrário do que se pretendia com a reforma, sustentar e ampliar a responsabilidade das contribuições sociais na geração de receitas para o Estado. Em 1996, justificando a necessidade de maiores recursos para a saúde, seria criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, a CPMF, à alíquota de 0,25% (EC nº 12/1996) e, em 1997, sob o argumento de contar com maior flexibilidade orçamentária, prorrogou-se o Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 1999, preservando um instrumento de captura dos recursos das áreas sociais. Determinou-se, ainda, o congelamento da correção da tabela do imposto de renda das pessoas físicas, prejudicando principalmente os trabalhadores de menor renda, os quais, em virtude de aumentos salariais obtidos, passaram a engrossar o número dos contribuintes alcançados pelo fisco e a aumentar sua contribuição para o financiamento do Estado. Em compensação, para agradar os setores mais ricos da sociedade, o governo cumpriria fielmente o limite do prazo dado para a cobrança de uma alíquota adicional de 35% até 1996, retornando à condição anterior com duas alíquotas, com seu limite novamente estabelecido em 25%, mas com a alíquota da primeira faixa sujeita ao pagamento do imposto, aumentada de 10% para 15%. Só em 1998, quando o Plano Real estava às portas do naufrágio, o governo ousou aumentar a alíquota-teto para 27,5%, numa situação desesperada por receitas adicionais para salvá-lo do desastre, mas sem hesitar em aprovar um pacote com 51 medidas no qual as contribuições sociais, em geral, como a CPMF, Cofins, PIS, por exemplo, aumentavam sua responsabilidade na geração das mesmas, aprofundando as distorções e a iniquidade do sistema tributário brasileiro.

De outro, identificados como os principais responsáveis pelo maior descontrole das contas públicas, o governo federal passou a construir, gradativamente, uma rede de controle hierárquico sobre as finanças dos governos estaduais e municipais. Tal processo que teve início ainda em 1995 com a edição da Lei Rita Camata I, ampliou-se a partir de 1996 com os programas de ajustamento estrutural das contas dessas

esferas, no bojo dos quais se avançou na privatização dos bancos estaduais com o Proes, ampliou-se com os acordos da dívida com a União de 1997-98, com a definição de limites de gastos e de endividamento para as unidades federativas que as negociaram, reforçou-se com a Lei Rita Camata II, de 1999, que aperfeiçoou os limites de gastos com pessoal, até culminar com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que incorporou praticamente as regras anteriores de controle de suas finanças. Nesse processo, orientado à luz do pensamento da corrente neoinstitucionalista para quem, entre outras questões, cabe ao Governo Central organizar e controlar, em federações, as finanças das esferas inferiores, por meio de instituições sólidas e confiáveis para evitar seu descontrole e endividamento, a LRF representaria o coroamento da vitória desse novo paradigma teórico com o qual se limitava a autonomia federativa dos entes subnacionais e os colocava, legalmente, sob a tutela da União na administração de suas contas, fechando, a partir daí, a janela por onde entrava o oxigênio necessário para manter menos instáveis as relações federativas.

#### **8. O ACORDO COM O FMI DE 1999-2001: REZANDO O TERÇO NEOLIBERAL E INSTITUCIONALIZANDO A POLÍTICA FISCAL E TRIBUTÁRIA COMO FIADORAS DA ESTABILIZAÇÃO E DA RIQUEZA FINANCEIRA (1999-2017)**

Todas essas mudanças tanto no campo tributário como institucional não foram, no entanto, suficientes para impedir o naufrágio do Plano Real na sua primeira fase (1994-1998) e a progressiva deterioração das condições de financiamento e de endividamento do país tanto interna como externamente, dada a sua arquitetura: no final de 1998, em meio às eleições para um novo mandato presidencial, o governo teve de negociar um acordo de US\$ 41,5 bilhões com o FMI, para o período de 1999-2001, para evitar ter de decretar uma moratória da dívida, com a qual se comprometia a zelar religiosamente pelo equilíbrio fiscal e manter-se confiável para os investidores sobre sua capacidade de solvência. Com esse acordo, com o qual o país se ajoelhou de vez para rezar o terço neoliberal também nos campos da política fiscal e tributária e que passou a orientar sua administração a partir desse ano, cujos fundamentos perduram até os dias atuais, as mesmas foram despidas de qualquer importância como

instrumentos de política econômica do Estado e transformadas em meras fiadoras do processo de estabilização, o que significa, em última instância, que devem ser voltadas exclusivamente para garantir receitas para o pagamento dos juros da dívida, visando a preservar a riqueza financeira e o crescimento descontrolado de seu estoque, mesmo que, para isso, sejam esterilizados esses recursos com a geração de superávits primários e sacrificadas as políticas públicas ofertadas à população. Explica-se a razão.

De acordo com o novo consenso macroeconômico, apoiado nas teses renovadas do pensamento neoliberal sobre a inocuidade da política fiscal em afetar as variáveis reais da economia, atuando, ao contrário, como fonte de instabilidade do sistema, o Estado deve renunciar ao seu manejo como instrumento de política econômica e social e cuidar de garantir o equilíbrio das contas públicas para não deixar dúvidas para os investidores sobre a sua capacidade de solvência e de que não teria de se endividar excessivamente para cobrir seus desequilíbrios, instabilizando as expectativas dos mesmos.<sup>3</sup>

Nesse paradigma, geração de déficits e aumento da dívida se tornam *pecado capital* para o sistema, prejudicando seu funcionamento e provocando instabilidade, cabendo à política fiscal, como fiadora do processo de estabilização, zelar para que isso não ocorra. Em países com elevados desequilíbrios fiscais, caso do Brasil, sua recomendação é de que somente com a geração de superávits primários destinados ao pagamento dos juros da dívida, visando reduzir seu estoque para níveis aceitáveis para os padrões internacionais, pode-se garantir o passaporte para se adentrar o paraíso do crescimento econômico sustentado, considerando que os empresários se sentirão confiantes para nele investir.

## **9. O CONFLITO ENTRE COMPETITIVIDADE, EQUIDADE E RESPONSABILIDADE FISCAL: O SISTEMA COMO INSTRUMENTO DE GERAÇÃO DE SUPERÁVITS PRIMÁRIOS E SEU ANACRONISMO**

Ao se comprometer com esse receituário e passar a dar prioridade absoluta ao princípio da responsabilidade fiscal (ou da austeridade fiscal) para agradar o mercado,

---

<sup>3</sup> Uma análise mais detalhada deste paradigma se encontra em Oliveira (2012).



compromisso que seria renovado por todos os governos que se seguiram ao de Fernando Henrique Cardoso – Lula, Dilma, Temer –, embora em graus variados, o Brasil praticamente renunciou ao manejo da política fiscal e da tributação como instrumentos de desenvolvimento e de redução das desigualdades, e condicionou as mudanças no sistema de impostos não somente à garantia de que não se traduziriam em perdas de receitas, mas também de que deveriam assegurar receitas crescentes para honrar os compromissos assumidos.

Transformado, assim, em mero instrumento de ajuste fiscal, o princípio da competitividade dos tributos perdeu qualquer relevância e pouco se conseguiu avançar, a partir daí, mesmo na modernização da tributação indireta, embora várias propostas de reforma do sistema tenham sido apresentadas ao Congresso, por falta de empenho do próprio Poder Executivo na sua aprovação, temeroso de que poderia incorrer em perdas de receitas, e dos governos subnacionais – estados e municípios – por duvidarem de seus resultados para a recomposição e regeneração das bases do sistema federativo. O aumento da carga tributária que se verificou a partir desse ano, avançando para algo em torno de 33-34% do PIB, passou, diante desse compromisso, a ter como destinatário os credores do Estado, esterilizando-se, portanto, os ganhos adicionais com o pagamento dos juros da dívida, despesa que se tornou *sagrada, inescapável*, no orçamento público, nele assumindo espaços crescentes.

#### **10. AS LIMITAÇÕES (E INSUCESSO) DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO**

A reforma tributária contemplada na PEC 175, de agosto de 1995, mesmo tendo sido encaminhada ao Congresso pelo Executivo, esse se tornou seu principal opositor pelo receio de perder receitas com a fusão do ICMS, IPI e ISS, um imposto sobre o valor agregado, e a transformação das contribuições sociais cumulativas em uma contribuição cobrada também sobre o valor agregado, conforme a proposta do substitutivo do deputado Mussa Demes aprovada por unanimidade na Comissão de Reforma Tributária, em 1999, mas que, ali, permaneceu adormecida. A proposta do governo Lula, de 2003, que terminou sendo aprovada na forma da Emenda Constitucional nº 42 nesse ano, só logrou efetivamente prorrogar dois instrumentos

essenciais para o ajuste fiscal, a CPMF e a DRU, além de, pela primeira vez, incluir as esferas subnacionais como beneficiárias da partilha de uma contribuição econômica, a CIDE-Combustíveis, e transferir, para outra oportunidade, a retomada da discussão da tributação indireta. Rediscutida cinco anos depois, a PEC 233/08, enfrentou as mesmas dificuldades para prosseguir, seja pelo desinteresse do governo federal em aprová-la e/ou pelos conflitos federativos que encerrava. A proposta do governo Dilma Rousseff, de 2014, apesar de ainda mais modesta que as anteriores, já que tratava especificamente de um aspecto específico do ICMS, o da redução e uniformização das suas alíquotas nas operações interestaduais, também não conseguiu seguir adiante. O mesmo deverá ocorrer com o projeto do governo Temer, no qual o principal foco está depositado em limitadas e polêmicas mudanças na cobrança do PIS, da Cofins e no ICMS, sem qualquer outra ambição de realizar uma reforma mais profunda do sistema.

A rigor, as poucas melhorias que conheceu a tributação indireta durante esse longo período, não foram bem resultado de uma ação concertada do governo para esse objetivo, mas de exigências que lhe foram impostas por outros atores, com as quais se viu obrigado a aceitar ou concordar, mesmo que contrariado. Assim aconteceu com a redução parcial da cumulatividade do PIS e da Cofins para os setores que operam sob o regime do lucro real nos primeiros anos da década de 2000 como exigência do acordo assinado com o FMI para o período de 1999-2001. O mesmo viria a ocorrer, em 2007, com a extinção, pelo Congresso, da CPMF, que deixaria de ser cobrada a partir de 2008, e que encontrou o governo federal disposto a lutar para impedir infrutiferamente sua derrubada pela perda de receitas que representaria.

Tais medidas podem, no entanto, ter sido mais do que compensadas com a proliferação e crescimento dos regimes especiais de tributação, como o *Simples*, por exemplo, e o do lucro presumido, que, além de contribuírem para a erosão da base tributável, incidem sobre o faturamento/receita bruta, ou o regime de *Substituição Tributária* que, generalizando-se, no tempo, para garantir o aumento da arrecadação por atuar como barreira à sonegação, mas que pode se transformar em um problema para o contribuinte de direito, caso sua venda se estenda no tempo ou não se materialize. O mesmo pode ser dito em relação à estratégia adotada no governo Dilma

Rousseff de mudar a tributação da folha de pagamentos para o faturamento das empresas para inúmeros setores com o objetivo de reduzir o custo-Brasil, erodindo essa base tributável e aumentando a cumulatividade da estrutura tributária.

O que mais chama a atenção nessas mudanças é o fato de que nenhum governo, de direita ou esquerda, tenha dado qualquer atenção ou mesmo apresentado qualquer proposta para uma reforma da tributação direta, dos impostos incidentes sobre a renda e o patrimônio, como se fosse também *pecado capital* lançar o seu ônus sobre essas bases. Pela trajetória do sistema tributário nacional, que sempre manteve essas bases praticamente protegidas da tributação, parece evidente que explorá-las poderia contribuir significativamente para ampliar a arrecadação do Estado e, ao mesmo tempo, para distribuir melhor o ônus da tributação entre os membros da sociedade, tornando-o mais justo e fator impulsionador do crescimento econômico, por seus efeitos sobre a demanda agregada e sobre o mercado interno. Nada disso, no entanto, aconteceu.

Após a “revolução everardiana” de 1995, que erodiu as bases da tributação dos lucros das empresas e dos ganhos de capital das pessoas físicas, as únicas mudanças mais relevantes introduzidas no IRPF, embora limitadas, ocorreram ainda no governo Fernando Henrique e no de Lula. No primeiro, fazendo parte das 51 medidas do pacote fiscal de outubro de 1998 para realizar o ajuste fiscal necessário para o fechamento do acordo com o FMI, quando a alíquota-teto do IRPF foi elevada para 27,5%, mantendo-se a primeira em 15%, estrutura que permaneceria até 2008. Nesse ano, no governo Lula, foram ampliadas as faixas de renda de três para cinco (incluindo a do limite de isenção) e introduzidas duas alíquotas intermediárias de 7,5% e 22,25% entre as existentes (de 0 a 27,5%) sob a justificativa de aliviar a carga para a classe média. Foi muito pouco para imprimir qualquer progressividade a esse imposto porque, além de os setores mais ricos da sociedade continuarem beneficiando-se de isenções e de terem suavemente taxadas as suas rendas do capital, eles continuaram favorecidos com a alíquota-teto de 27,5%, uma das mais baixas do mundo capitalista, a qual representa, por ser proporcional a partir de determinado nível de renda, um dos mecanismos de regressividade do sistema e de aumento das desigualdades.

## 11. OS GANHOS E LIMITAÇÃO DA POLÍTICA DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES POR MEIO DOS GASTOS PÚBLICOS COM UM SISTEMA TRIBUTÁRIO REGRESSIVO

O fato é que mesmo nos governos Lula e Dilma, quando se colheram avanços importantes na redução das desigualdades no país, essa conquista teria resultado mais do manejo do gasto público do que de alterações tributárias, por meio da ampliação de programas sociais e de transferências diretas de renda para a população mais pobre, medida complementada por uma política de valorização do salário mínimo e auxiliada por um crescimento mais robusto, que aqueceu o mercado de trabalho, e pela oferta de crédito subsidiado. A estrutura tributária permaneceria, assim, intocada em sua *regressividade*, e somente enquanto o crescimento econômico permitiu que parte de seus frutos fossem distribuídos para esse objetivo, mantendo-se uma *estrutura regressiva dos gastos*, cujos efeitos sobre a redução das desigualdades foram comprovados em alguns estudos, como o de Silveira (2010), foi possível manter-se nessa trajetória. Quando o crescimento desapareceu, como ocorreu a partir de 2015, as políticas sociais começaram não somente a perder espaço no orçamento, mas a serem também altamente questionadas por comprometerem o *princípio da responsabilidade fiscal*, passando a ceder espaço no orçamento para os interesses do capital, especialmente do capital financeiro, e tornando inevitável o retorno do processo de aumento das desigualdades.

Ainda que uma política regressiva dos gastos, o que significa maior oferta de políticas públicas para os menos favorecidos, produza importantes resultados para aquele objetivo, uma política redistributiva consistente, no tempo, depende não somente do crescimento econômico sustentável, mas também de uma política tributária que para ele contribua, fortalecendo o consumo e os investimentos e, ao mesmo tempo, revigorando os instrumentos de redução das desigualdades à disposição do Estado para que possa desempenhar esse papel crucial para a reprodução do sistema. Quando dependente apenas da política de gastos, como propõe a ortodoxia, essa só se viabiliza enquanto não compromete os interesses dos setores mais poderosos econômica e politicamente representados nos aparelhos do

Estado, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, que conseguem com maior facilidade inscrever seus interesses no orçamento, pois, afinal, são esses que determinam suas tendências e ditam as políticas econômicas. É o que se verifica na atualidade, no governo Temer. Nele se procura, a todo custo, na coalizão conservadora que se formou em seu apoio, condenar e expulsar as políticas sociais de sua responsabilidade, visando a recuperar o espaço orçamentário para aquelas classes e frações de classes, com a ampliação da DRU para 30%, o projeto de congelamento, em termos reais, dos gastos primários (EC 95/2016), a reforma da previdência e a desmontagem completa dos mecanismos de vinculação de receitas para as áreas sociais contempladas na Constituição de 1988.

Por isso, a necessidade de reformar o sistema tributário brasileiro e resgatá-lo como instrumento de justiça fiscal e de desenvolvimento econômico, essencial para a própria estabilidade do sistema capitalista, como já bem defendia o mais brilhante de seus defensores, o economista britânico John Maynard Keynes. Sem essa reforma mais ampla, o sistema tributário continuará operando, tal como vem-se verificando desde a sua transformação em mero instrumento de ajuste fiscal voltado para saciar os ganhos da riqueza financeira, como um sistema que, além de altamente complexo devido às constantes mudanças das regras tributárias, da invasão de bases tributárias de uma por outras esferas governamentais e de mudanças rotineiras de sua legislação, sempre com o objetivo de aumentar a arrecadação, como força contrária ao crescimento econômico, à equidade e ao equilíbrio federativo.

### **Bibliografia**

Furtado, Celso. *Análise do "modelo" brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Civilização Brasileira, 1972.

HICKMAN, Clair Maria & SALVADOR, Evilásio da Silva. *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2006, 204p.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2ª edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

\_\_\_\_\_. *Crise fiscal e autoritarismo no Brasil.: 1964-1984*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1995.

\_\_\_\_\_. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995b.

\_\_\_\_\_. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

\_\_\_\_\_. & NAKATANI, Paulo. The Real Plan: price stability whit indebtedness. In: *Internacional Journal of Political Economy* 30, nº 4 (Winter 2000-2001), 13-31.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSSO, Rui Brito A; SILVA, Pedro Luiz B. (organizadores). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. Tributação, previdência e assistência social: impactos distributivos. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio Humberto; RIBEIRO, José Aparecido C. *Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.