

Reforma
Tributária

32

A trajetória da
política fiscal de
desoneração
tributária no Brasil
(1966-2016)

Juliano Giassi Goularti

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL (1966-2016)

Juliano Giassi Goularti

Doutorando pelo Instituto de Economia da Unicamp

Resumo:

Esse trabalho tem por objetivo analisar a evolução da política fiscal de desonerações tributárias do governo federal no período 1966-2016. Com o *sentido de valorizar o valor*, o Estado organiza, em 1966, a política fiscal e tributária constituindo uma *macroestrutura fiscal de financiamento* para alavancar a acumulação de capitais e garantir a reprodução da força de trabalho. Com a crise fiscal e financeira na década de 1980 e o projeto neoliberal nos anos 1990, a *macroestrutura fiscal* constituída pela Reforma tributária de 1966 passa por processo de *desmonte parcial*. Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (2007), a crise financeira internacional (2007-2008) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008), as desonerações tributárias voltam à pauta nacional, alcançando volume monetário expressivos, com destaque para as desonerações com as contribuições sociais.

Palavras-chaves: Reforma tributária. *Macroestrutura fiscal de financiamento*. Desoneração tributária. Política fiscal. Economia brasileira.

INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é analisar a evolução da política de desoneração tributária do governo federal no período de 1966-2016.

A Reforma tributária de 1966 estabeleceu uma política fiscal que privilegiou a expansão dos incentivos fiscais colocados a serviço da acumulação do capital, que foi amplificada na década no compasso do esgotamento do *milagre econômico*. No início dos anos de 1980 houve certa retração do gasto tributário em virtude do ajuste fiscal implantado para fazer frente à deterioração das contas públicas decorrentes da estagnação da economia. Essa retração foi aprofundada a partir de 1990, em virtude do triunfo da tradição econômica consagrada pelo liberalismo, cuja gestão macroeconômica voltou-se para o equilíbrio das contas públicas, com a contenção de despesas primárias (não financeiras) para assim assegurar a estabilidade os preços e prover credibilidade e confiança aos agentes econômicos. Com a crise financeira internacional de 2007-2008, foram adotadas corretas políticas econômicas anticíclicas que, em grande medida, apoiavam-se nas desonerações tributárias que voltaram a crescer, também por força das tentativas do governo para coordenar investimentos públicos e privados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O uso das desonerações foi aprofundado a partir de 2011 como instrumento para fazer frente ao esgotamento do ciclo de crescimento num cenário internacional desfavorável.

A importância do estudo decorre do fato de que, com especificidades, nas sete décadas analisadas, o “gasto tributário”,¹ que poderia ter sido utilizado como um poderoso instrumento voltado para o desenvolvimento, em grande medida acabou sendo utilizado como um poderoso instrumento de transferência de renda para os setores ricos da sociedade e acarretou perda significativa de receita pública que poderia ter sido empregada na construção de uma sociedade menos desigual.

As desonerações fiscais tiveram peso expressivo no orçamento ao longo de todo o período analisado. Na década de 1970, elas representavam, em média, aproximadamente, 3,5% do PIB. Essa proporção declinou no início dos anos de 1980 (em torno de 2,7%), mas voltou a crescer ao longo da década (3,3% em 1988). Nos anos de 1990, com a gestão econômica neoliberal, o patamar médio ficou em torno 1,6% do PIB e, partir da crise financeira internacional da década passada voltou a crescer: 1,99% (2006); 3,34% (2010); 3,52% (2014) e 4,67% (2016).

O artigo procura analisar o alcance e os limites dessa estratégia na perspectiva do desenvolvimento do país, sublinhando que, em última instância, o propósito da política de desoneração tributária tem sido maximizar a taxa de lucro do setor privado. Submetido à lei geral da acumulação capitalista e às debilidades da democracia representativa brasileira, no período analisado, o orçamento mostrou claramente o seu caráter menos público e mais privado, posto que as renúncias fiscais reforçam a regressividade do sistema tributário brasileiro e limitam os gastos e os investimentos que poderiam contribuir para o desenvolvimento nacional e assegurar direitos sociais e garantias fundamentais das camadas de menor renda que são predominantes na sociedade brasileira.

O aprofundamento dos pontos sintetizados até o momento será feito em três sessões desenvolvidas a seguir:²

- A constituição de uma macroestrutura fiscal de financiamento (1966-1979);
- O desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento (1980-2002);

¹ A conceituação proposta por Henriques (2009) distingue as expressões sinônimas *benefício fiscal*, *benefício tributário* e *incentivo fiscal* e, de outro, os termos equivalentes *renúncia de receita*, *renúncia fiscal* e *gasto tributário*.

² Os dados estatísticos que balizam o estudo são: Anuários Estatísticos do Brasil, publicados anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1968-1979); relatórios mensais do Bacen (1980-1988); e demonstrativos anuais dos gastos tributários da União publicados pelo Ministério da Fazenda (1989-2016).

- A retomada da política de desoneração tributária (2003-2016).

1. A CONSTITUIÇÃO DE UMA MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO (1966-1979)

A estrutura tributária brasileira no início da década de 1960 era típica de uma *industrialização restringida* que foi superada pela conclusão do bloco de investimento coordenado pelo Plano de Metas (1956-1960). O propósito de ajustar a tributação para as necessidades da *industrialização pesada* (CARDOSO DE MELLO, 1998) emerge desde o final da década de 1950 e foi claramente ressaltado por Celso Furtado em suas propostas de “Reformas de Base” contempladas no Plano Trienal formulado durante o Governo de João Goulart (1961-1964).

A Reforma Tributária de 1966, implantada pela ditadura militar no contexto da “modernização conservadora”, criou certa *macroestrutura fiscal de financiamento*,³ ao amplificar as desonerações fiscais e criar novos programas de incentivos para uma diversidade de setores.⁴ Posteriormente, na década de 1970, uma nova onda de incentivos foi viabilizada mediante dezenas de outras medidas legais.⁵ Em última

³ O termo *macroestrutura fiscal de financiamento* não é aqui usado para designar ou mesmo classificar uma configuração no plano das relações políticas e econômicas. Trata-se de abstrair da história uma categoria explicativa que só tem sentido dentro do (e não fora do) contexto histórico que condiz com a totalidade dos programas de incentivos fiscais ou programas de desonerações tributárias. Estes programas, no seu conjunto, se articulam com a economia representando, não a parte, mas a totalidade de um movimento maior: o movimento da acumulação de capital e da valorização do valor.

⁴ A Reforma tributária propiciou a criação de um conjunto de programas setoriais, tais como: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Decreto-lei n.º 289/1967, e a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), Decreto-lei n.º 770/1969. Mais tarde, seria criado o Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres), Decreto-lei n.º 880/1969, este de caráter regional. No bojo deste movimento, cabe destacar o Decreto-lei n.º 37/1966, que dispunha sobre o Imposto de Importação (II) e a reorganização dos serviços aduaneiros; Decreto-lei n.º 288/1967, que impulsionaria a Zona Franca, Decreto-lei n.º 491/1969, que tratava dos estímulos fiscais à exportação de manufaturados; e Decreto-lei n.º 767/1969, que instituiu incentivos fiscais e creditícios para o desenvolvimento industrial. Este último concedia tratamento tributário diferenciado para projetos aprovados pelo Grupo Executivo do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Ainda neste movimento, temos o Decreto-lei n.º 157/1967, que concedia estímulos fiscais à capitalização das empresas bem como à compra de ações.

⁵ São emblemáticos desse processo: dedução do imposto para o Programa de Integração Nacional (PIN); Decreto-lei n.º 1.106/1970 alterando a legislação do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) na parte referente a incentivos fiscais, Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra); Decreto-lei n.º 1.179/1971 para promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur); Decreto-lei n.º 1.191/1971, concedendo isenção do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, ao desenvolvimento da indústria turística; o Decreto-lei n.º 1.124/1970 facultando a deduções do IRPJ para fins de alfabetização no âmbito do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral); concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex); Decreto-lei n.º 1.219/1972, com propósito de estimular a geração de divisas; Programa de Integração Social (PIS); a criação de Fundos de Investimento que tratavam de alterar a legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais; e o Decreto-lei n.º 1.376/1974, que dispõe sobre a criação de fundos de investimento alterando a legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais.

instância, as finanças públicas foram colocadas a serviço da acumulação de capital e do aumento da produtividade do setor privado.

Para Oliveira (1981:44:), numa perspectiva mais ampla, os objetivos perseguidos pela Reforma Tributária de 1966 refletiam “a necessidade de adequação do sistema tributário à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital”. Nesse contexto, “uma enxurrada de novos incentivos se somaria aos existentes, configurando verdadeiras doações ao capital, e praticamente eliminando o risco do empreendimento ao atingirem tal dimensão, que garantiam às empresas a obtenção de plausíveis condições de competitividade no exterior e tornando a atividade exportadora altamente atrativa” afirma o autor (idem: 95).

A Figura 1 permite verificar que as desonerações fiscais relacionados com o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) apresentam proporção significativa da arrecadação desse tributo. Observe-se que, em 1968, as desonerações do IRPJ representaram 74,96% da arrecadação do imposto; entre 1969 e 1973 essa participação relativa oscilou entre 30 e 40% do total arrecadado; e, entre 1974 e 1979, ela oscilou entre 40% a 50%, tendo atingido 58% em 1976.

FIGURA 1 - ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA COM IRPJ E INCENTIVOS FISCAIS DO IR E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA, BASEADOS NO LUCRO REAL DA PESSOA JURÍDICA (VALOR DAS OPÇÕES DOS INCENTIVOS FISCAIS DAS PESSOAS JURÍDICAS).

CR\$ 1.000 - PREÇO CONSTANTE

BRASIL

1968-1979

ANO	ARRECADAÇÃO (IRPJ)	DESONERAÇÕES (IRPJ)	%	PARTICIPAÇÃO NO PIB (%)
1968	2.173.134	1.628.968	74,96	-
1969	3.763.746	1.170.600	31,10	-
1970	4.897.074	1.749.414	35,72	-
1971	6.503.158	2.439.654	37,51	-
1972	9.980.908	3.599.424	36,06	-
1973	12.802.838	5.099.403	39,83	2,70
1974	19.340.195	8.107.213	41,92	3,50
1975	26.312.086	12.779.577	48,57	3,50
1976	41.413.664	24.018.465	58,00	3,00
1977	70.918.905	33.696.684	47,51	3,40
1978	92.417.732	45.035.645	48,73	3,50
1979	169.818.301	81.383.944	47,92	3,00

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE, vários anos. Elaborada pelo autor.

A expansão do patamar de desonerações entre 1974 e 1975 coincide com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Nesse cenário, nova onda de incentivos fiscais foi implantada contemplando vários setores industriais de capital intensivo.⁶

Escapando da rigidez da estrutura fiscal, estas inovações proporcionavam ação discricionária com objetivo de levantar recursos disponíveis entre as fontes internas de financiamento para estimular o gasto capitalista, favorecendo o fluxo de investimento necessário à sustentação do crescimento. Projetado para financiar as necessidades de investimentos de longo prazo, os programas de desoneração fiscal maximizaram o uso de recursos públicos para compensar a incapacidade do setor privado de realizar o gasto e manter um volume de recursos socialmente necessários para sustentar o crescimento.

Com suas continuidades, descontinuidades, ciclos, crises, transição ou ruptura, a relação política entre orçamento público e o capital se expande continuamente. Criando mercados, estabelecendo a divisão social do trabalho, derrubando barreiras e liderando o processo de expansão e integração econômica, no Brasil o orçamento público operou como instrumento de sedimentação das relações econômicas, políticas, sociais e regionais.

Obviamente, a constituição dessa *macroestrutura fiscal* não é “neutra” nem “técnica”. O volume monetário que o capital recebe é determinado pelas relações sociais e políticas de poder. A *macroestrutura* constituída pelo Estado revela ao mercado a intenção de assegurar a acumulação e preservar a taxa de lucros privada pela transferência indireta de renda. No âmbito das transformações capitalistas que estavam ocorrendo, o Estado brasileiro procurou delimitar o campo da *luta de classe* em favor *Corporate Welfare*, isto é, do Bem-estar empresarial. É aí iminente um processo de “socialização das perdas” de recursos públicos, transferidos para a preservação do lucro privado mediante as desonerações tributárias.

2. O DESMONTE PARCIAL DA MACROESTRUTURA FISCAL DE FINANCIAMENTO (1980-2002)

⁶ Durante a execução do Paeg (1964-1967), PED (1967-1970), I (1972-1974) e II PND (1975-1979), a política fiscal foi colocada *a favor do desenvolvimentismo* (LOPREATO, 2013) para superação do atraso relativo. Ou melhor, a política fiscal foi colocada a favor do processo de acumulação capitalista. Não podemos dizer que o mesmo tratamento foi dado para a política social, já que o desenvolvimentismo da ditadura civil-militar foi sustentado por baixos salários, concentração de renda, urbanização caótica, precarização das condições de vida e violação dos direitos humanos.

Esse *desmonte parcial* contém especificidades em quatro períodos abordados nesta seção: 1980-1888; 1989-1990; 1991-1998; e 1999-2002.

2.1 O período 1980-1988

Com o agravamento da crise financeira internacional e local, no início da década de 1980 há certa contenção das desonerações. No final dos anos de 1970, a retomada da hegemonia norte-americana pela diplomacia do dólar forte, e seus impactos negativos na economia global, ampliou a instabilidade e afetou os processos de tomada de decisão para investir.

O desdobramento da política externa e interna dos Estados Unidos para retomar a hegemonia política, monopolizar o sistema financeiro internacional e sedimentar os interesses do capital financeiro, impactou em mudanças abruptas na política econômica nacional. Num cenário de esgotamento político do ciclo da ditadura civil-militar e de aceleração das pressões inflacionárias, foram adotadas medidas extremas (maxidesvalorização da moeda nacional e internalização e estatização da dívida externa, por exemplo) na gestão econômica. A crise da dívida externa (1982) aprofundou a deterioração das finanças públicas e o Brasil teve novamente de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que determinou a implantação de severo programa de ajuste das contas fiscais.⁷ A intensidade da crise impôs limites à política fiscal expansionista da década anterior. Neste sentido, há um curto ciclo de *desmonte da macroestrutura fiscal* que se expressa na extinção de programas de incentivos e contenção do volume desonerado.⁸

A Figura 2 mostra que no quinquênio 1980-1984, o governo federal manteve a política de desonerações tributárias, porém em escala menor. Como vimos anteriormente, a participação relativa das desonerações na arrecadação do IRPJ atingiu 79% em 1979. Note-se que, em 1980 e 1984 essa participação relativa declinou para 23,84% e 11,5%, respectivamente. Entretanto, a melhora relativa da economia a partir de meados da

⁷ Por exemplo, a III Carta de Intenções endereçada ao FMI (BRASIL, 1984:146) previa que “o ajustamento das finanças públicas continua sendo de importância central para o programa geral de ajustamento. A intenção das autoridades [brasileiras] é manter o nível de ajustamento real das finanças do setor público (...)”. Dentre as medidas, estavam a “eliminação, ou diminuição, de certas isenções fiscais”, bem como, “outros cortes de investimentos por parte das empresas estatais” (Ibidem, p. 155).

⁸ Sobre reduções de desonerações do IRPJ, destacam-se, especialmente: Decretos-Lei n.º 2.396/1987, n.º 2.397/1987, n.º 2.433/1988, n.º 2.434/1988 e Lei n.º 7.714/1988.

década se refletiu em nova ampliação das renúncias fiscais em 1985 e 1986 (a participação relativa das desonerações nas receitas do IRPJ atingiu 46,89% e 61,25%, respectivamente).

FIGURA 2 – ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA COM IRPJ E INCENTIVOS FISCAIS DO IR E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA, BASEADOS NO LUCRO REAL DA PESSOA JURÍDICA (VALOR DAS OPÇÕES DOS INCENTIVOS FISCAIS DAS PESSOAS JURÍDICAS).

CR\$ 1.000 – PREÇO CONSTANTE

BRASIL

1980-1988

ANO	ARRECADAÇÃO (IRPJ)	DESONERAÇÕES (IRPJ)	%	PARTICIPAÇÃO NO PIB
1980	320.335	76.361	23,84	2,70
1981	674.019	165.738	24,59	2,70
1982	1.456.862	322.994	22,17	2,80
1983	4.044.179	695.127	17,19	3,00
1984	14.733.248	1.694.046	11,5	3,80
1985	11.933	5.595	46,89	3,60
1986	42.042	25.749	61,25	3,60
1987-1988 (*)	5.062.163	1.258.049	24,85	3,30

Fonte: Fonte: Bacen, 1984, Vol. 20, N. 12; 1986, Vol. 22, N. 1-2 e Bontempo (1989).
Elaborada pelo autor.

É importante ressaltar que em meados da década de 1980, o governo da chamada “Nova República” instituiu a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (Comif)⁹ com o propósito de analisar os incentivos concedidos ao Finor, Finam e Fiset. Segundo o relatório da Comissão, entre 1975 e 1985, o Fundo Fiscal absorveu US\$ 6,6 bilhões, sem que seus objetivos tivessem sido cumpridos: “Ao contrário, eles funcionam como concentradores de renda, garantindo recursos para os mais ricos” (ABBOTT, 1988: 18).

O relatório também aponta “desvios de função” dessas desonerações, bem como a passividade da União na cobrança e punição dos fatos, como também o comportamento dos empresários que recorriam à justiça para tentar descaracterizar tais desvios (ABBOTT, 1988).

Diante dessa avaliação, em 1987 foi introduzido um conjunto de medidas para reter ou eliminar os incentivos fiscais com IRPF e IRPJ.¹⁰ Também foram adotadas ações

⁹ Decreto n.º 91.158/1985.

¹⁰ Decretos-lei n.º 2.396/1987 e n.º 2.397/1987.

restritivas para contingenciar outros incentivos.¹¹ Em 1988, o governo fez novo cancelamento de incentivos¹² e extinção de programas ou redução do volume monetário desonerado.¹³

O ajuste visava a comprimir o orçamento público, para suportar o crescente pagamento de juros da dívida embutidos nos títulos públicos. A tendência ao crescimento do peso dos juros na estrutura de gasto exigia a geração de crescentes *superávits* primários. Em particular, isso se dava pela contração do investimento produtivo, do subsídio creditício e dos programas de incentivos.

O ciclo de contração das desonerações tributárias enfraqueceu as decisões privadas de investimento, contribuindo para desacelerar a atividade econômica no país. A opção pela liquidez passou a nortear a busca pela valorização do valor, elevando a procura por títulos da dívida pública. A crise fiscal fez diminuir a participação relativa do volume monetário desonerado no final da década de 1980. Entretanto, o *sentido* da relação social entre capital e *macroestrutura fiscal* não muda, isto é, ela agora *transforma o valor em mais valor*.

2.2 O Período 1989-1990

¹¹ Dentre essas medidas, destacam-se: Limitar, exceto para área da Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, em 10% os incentivos fiscais para Fundo de Investimento Setorial/Florestamento e Reflorestamento (antes, esse limite era de 50%); o percentual para aplicação nos Fundos de Investimentos do Nordeste ou da Amazônia passa a ser de 40% (antes, 50%); Pessoa jurídica deixa de poder optar pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo de Investimento Setorial/Turismo; Limite para aplicação em ações novas da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. foi reduzido de 1% para 0,5%; Gastos realizados na formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de informática ficam restritos a 10% do valor do imposto devido (antes 15%); Limites de dedução que tratam da Formação Profissional de Empregados e Vale Transporte e Vale Alimentação de 15% para 10%; Deixa-se de aplicar a alíquota especial de 6% de que trata o Decreto-lei nº 1.662/1979, passando a tributação das pessoas jurídicas à alíquota normal de 35% e aplicando-se o adicional de que trata o art. 25 da Lei n.º 7.450/1985; Redução de 30% para 24%, o percentual a ser creditado em conta do Programa de Integração Nacional; Eliminação da isenção do IR sobre os lucros da exportação, que passaram a ser tributados em 3%, em 1989, e 6%, em 1990; e De 20% para 16%, o percentual a ser creditado em conta do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

¹² Lei n.º 7.714/1988: Fundo de Investimento Setorial/Florestamento e Reflorestamento; Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A./Embraer; Fim da vigência da alíquota de 6% do imposto de renda incidente sobre o lucro real das pessoas jurídicas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica; das Centrais Elétricas Brasileiras S.A./Eletrobrás; das pessoas jurídicas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações; das pessoas jurídicas que explorem serviços de saneamento básico das Telecomunicações Brasileiras S.A./Telebrás; Pessoas jurídicas que explorem a atividade de transporte rodoviário coletivo e público de passageiros; Pessoas jurídicas executoras de obras destinadas à implantação, ampliação ou modernização de projetos de infraestrutura, ou outras de qualquer espécie, na área do Programa Grande Carajás; e Isenção do imposto de renda devido pagas a título de contribuição para o Programa de Integração Social/PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público/Pasep incidente sobre o faturamento decorrente da exportação de produtos manufaturados nacionais.

¹³ Como, por exemplo, o Decreto-lei nº 2.433/1988 que tratava da Política Industrial voltada para o Programa Befiex.

No *Day after* a promulgação da nova Constituição temos a chamada “*operação desmonte*”. Os ministros da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e do Planejamento, João Batista de Abreu, pretendiam extinguir 30 conselhos, órgãos e fundações da União, além de repassar encargos do governo federal para as unidades federativas. O propósito era equilibrar as contas da União e cobrir os *déficits* do setor público resultantes da perda de receitas da União proporcionados pela Carta de 1988.

Neste cenário foram editados novos instrumentos legais que restringiram vários programas de incentivos.¹⁴ Num desses instrumentos, a Exposição de Motivos n.º 302/1989, que dispõe sobre a redução de incentivos fiscais, afirma que “a gravidade da atual situação impôs o emprego de medidas drásticas”. Desse modo, torna-se imperiosa a redução de incentivos considerados menos prioritários, em termos econômicos e sociais, ou que vêm propiciando formas de evasão fiscal. “Uma das mais importantes razões que explicam o desequilíbrio fiscal brasileiro consiste no elevado, ainda que declinante, nível de incentivos fiscais” (SENADO FEDERAL, 1989: 7.513).

2.2. O Período 1990-1998

Essas restrições foram aprofundadas pelo ajuste fiscal do início dos anos de 1990, agora com o propósito de promover o ajuste macroeconômico exigido pela reforma-do Estado, em conformidade com a doutrina neoliberal.

No arranjo institucional das reformas pró-mercado voltado para controlar a inflação (juros elevados, *superávit* primário e equilíbrio nas contas públicas), a política monetária transforma-se no principal instrumento de política econômica e a política fiscal é rebaixada à condição de fiadora de *superávits* para impedir o crescimento da dívida pública. Desta forma, a política monetária se move primeiro e determina a dinâmica das decisões macroeconômicas, forçando o alinhamento da política fiscal. Não se trata de *desmontar a macroestrutura fiscal*, mas, sim, de retrainir o gasto público em geral.

¹⁴ A MP 549/1989 e a Lei n.º 7.988/1989 introduziram várias mudanças, dentre as quais se destacam: Redução do II e do IPI, de 90% para 50%, para o Befiex; Redução do IPI, de 95% para 47,5%, para empresas siderúrgicas; Redução do II e IPI, de 50% para 0%, para indústria de informática; Redução do II e IPI, de 80% e 90% para 40% e 45%, na importação de bens atingidos pela política industrial; Revogação da isenção na importação, para empresas incrementarem as exportações; Redução de 50% do coeficiente de depreciação acelerada; Alteração para 18% da alíquota do IR sobre o lucro de exportação; Redução, de 80% para 40%, do II e IPI para empresas jornalísticas de televisão; Redução, de 10% para 5%, da receita líquida como despesa operacional de PDTI; e Redução de 50% do crédito do IR pago e do IOF para empresas que executarem PDTI.

O ajuste macroeconômico neoliberal requer a reforma do Estado e a privatização ganha centralidade na agenda econômica a partir de 1990 quando foi implantado o Programa Nacional de Desestatização (PND) cujo propósito era reduzir a dívida pública pela transferência à iniciativa privada atividades exploradas pelo setor público. Com isso, acreditava-se que haveria a retomada do investimento estrangeiro, modernização do parque industrial, aumento da competitividade da indústria nacional no mercado internacional e fortalecimento do mercado de capitais, mediante o acréscimo da oferta de valores mobiliários.

Após o curto Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), o ajuste macroeconômico e a reforma liberal do Estado ganham nova expressão na etapa de preparação do Plano Real ocorrida no Governo Itamar Franco (1992-1994). Nesse sentido, destaca-se Exposição de Motivos n. 395 de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1983) do novo plano de estabilização elaborado pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, claramente baseada no chamado “Plano Larida” que dois membros da equipe econômica (Pérsio Arida e Andre Lara Resende) apresentaram originalmente em Washington.

No terreno das reformas institucionais recomendadas para estabilização dos preços, as medidas de controle do gasto público eram vistas como o início da “arrumação da casa”. A disciplina fiscal passou a ser a “pedra fundamental” para a estabilização dos preços, “sem a qual não se reencontrará o caminho do crescimento sustentado, do emprego e da melhor distribuição de renda e riqueza” (BRASIL, 1993: 130).

O entendimento da equipe econômica era de que a crise fiscal também tinha origem no aumento da rigidez orçamentária, isto é, a vinculação do orçamento público às despesas com Seguridade Social, Saúde e às transferências a Estados e Municípios compunham um “trágico quadro de fragmentação fiscal” (*Idem*: 117). Nessa perspectiva, “sem ajuste fiscal e a reorganização definitiva das contas públicas, qualquer esforço de combate à inflação terá curta duração e estará fadado ao fracasso” (*Ibidem*, p. 127).

O Plano Real teria de desenhar um novo regime fiscal em torno do consenso proposto pelas instituições multilaterais. Após o Estado assegurar obrigações públicas com as *finanças financeirizadas* na sua forma desregulamentada e liberalizada, diga-se, feita a passos largos sob pressão do capital financeiro multinacional e dos Estados Unidos, a indústria nacional entra numa estabilização regressiva, que é acompanhada por queda

no volume fiscal desonerado. Para Lopreato (2013: 159) tratava-se de impor “um novo regime fiscal como requisito prévio à estabilização, preso à hipótese de que o controle dos preços só teria sucesso quando, aos olhos do mercado, se alcançasse o ajuste fiscal permanente”. Ou seja, o ajuste do setor público, que reduziria a presença estatal na economia, tenderia a criar condições para retomada do investimento e estabilidade.

A estabilidade dependeria de alterações na política fiscal, o que exigiria privatizações e medidas alinhadas à corrente teórica liberal. A essência do ajuste era transformar o orçamento público num espaço de valorização do capital financeiro, detentor dos títulos do governo e *sócio privilegiado* do novo arranjo. Refém da gestão da dívida pública e do insaciável apetite da indústria financeira, o Estado brasileiro, ao liberar os movimentos de capitais e desregulamentar o sistema financeiro, também alienou a política econômica a esse espaço de valorização da riqueza financeira.

Dentro da interpretação neoliberal, o Estado não deveria gastar mais do que arrecadava, e o gasto público deveria ser estritamente controlado. Assim, a política fiscal visava a compensar os avanços da taxa de juros e os efeitos do câmbio, ou seja, teve o papel de acomodar a política monetária.

Com o fim do ciclo de liquidez internacional, começa a haver dificuldades em manter o financiamento do Balanço de Pagamentos. Como remédio contraceptivo, o Banco Central amplia a taxa de juros básicos a níveis estratosféricos, o que expandiu a dívida pública, de 34,4% para 41,7% do PIB entre 1997 e 1998. Essa elevação contrabalanceou a sustentabilidade das contas públicas e passou a ser exigido mais da política fiscal como fiadora da estabilidade macroeconômica.

2.3 O Período 1999-2002

Após as crises da Ásia e da Rússia, o regime fiscal de política macroeconômica é novamente alterado com a assinatura do acordo com o FMI para o período 1999-2001, (posteriormente estendido até o final de 2002), no qual se firmou o compromisso com a manutenção de um *superávit* primário elevado o suficiente para estabilizar a dívida pública. O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) assinado junto ao FMI traria a recuperação da confiança na economia brasileira por influenciar na relação dívida/PIB. Com isso, passou-se a dar credibilidade aos agentes econômicos, que moldavam as

expectativas sobre a política fiscal futura. A teoria keynesiana, que desencadeou as revoluções intelectuais modernas, tornando-se um guia relevante para as políticas públicas, entrou para o *Index Librorum Prohibitorum*.

Neste cenário foram adotadas diversas medidas para restringir o gasto público,¹⁵ reduzir incentivos fiscais,¹⁶ aumentar as receitas de contribuições e impostos,¹⁷ além de ampliar as receitas oriundas da privatização da maioria das companhias estatais no setor siderúrgico, energético (geração e distribuição), telecomunicações e bancário (estaduais). Todas essas medidas contribuíram para afastar “os temores dos investidores de que o setor público não conseguiria honrar seus compromissos financeiros” (OLIVEIRA, 2012: 179).

Em suma, no percurso da crise do final da década de 1980 até 2002, presencia-se um *ajuste fiscal permanente*, como terrorismo das elites, que resultou num *desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento* materializado por diversas ações legislativas.¹⁸ Essa suposta disciplina fiscal ganha amplitude maior com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que estabeleceu regras permanentes para os gastos públicos primários. A ortodoxia econômica, ao fundamentar sua defesa no orçamento equilibrado, se baseia na premissa de que a economia tenderia automaticamente a caminhar para o pleno emprego. O desequilíbrio fiscal, a expansão monetária, os gastos públicos e a política de incentivos fiscais foram tomados como alvos a serem combatidos. Atente-se para o fato de que o ajuste fiscal sempre se deu em cima das despesas primárias, nunca em cima das despesas financeiras.

¹⁵ Destaca-se o “pacote fiscal” materializado pela Medida Provisória n.º 1.602/1997 e pela Lei n.º 9.532/1997, cujo objetivo era reduzir os gastos federais em R\$ 20 bilhões e aumentar as receitas para honrar os compromissos financeiros.

¹⁶ Ver, especialmente, a Lei n.º 9.532/1997 que alterou a legislação tributária federal. Por um lado, reduziu um conjunto de benefícios fiscais (dentre eles do Finor, Finam e Funres) e, por outro, elevou tributação do IRPF, de 25% para 27,5%; majorou (em 5%) o IPI incidente sobre automóveis; elevou (de 15% para 20%) o IR incidente sobre rendimentos de aplicação financeira de renda fixa e (em 3%) o Imposto de Importação; e expandiu a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

¹⁷ Elevação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) de 0,2% para 0,3%; aumento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 2% para 3%; elevação de 9% na contribuição para o plano de aposentadoria do setor público pelos servidores que ganhem mais de R\$ 1.200 mensais; e ampliação das receitas pela privatização da maioria das companhias estatais no setor siderúrgico, energético (geração e distribuição), telecomunicações e bancário (estaduais).

¹⁸ Consultar especialmente: MP 549/1989 (Lei n.º 7.988/1989); Lei n.º 7.988/1989; Lei n.º 8.031/1990; Lei n.º 8.032/1990; Decreto n.º 21/1991; Decreto n.º 475/1992; Lei n.º 9.249/1995; Lei n.º 9.496/1997; Medida Provisória n.º 1.602/1997; Lei n.º 9.532/1997; Decreto n.º 2.773/1998; Lei Complementar n.º 101/2000; e Resoluções do Senado Federal n.º 40 e 43/2001.

Diante dos desequilíbrios *ad aeternum* das contas públicas, fruto da adoção de políticas de “austeridade” econômica, a participação das desonerações fiscais no volume da arrecadação federal retraiu continuamente entre 1989 e 2002 (exceto em 1996), passando de um patamar médio de 23,2% da arrecadação total (1989-1994) para 16,5% (1995-1998) e para 11,7% (1999-2002). Entretanto, como proporção do PIB, o patamar das desonerações praticamente se mantém constante (Figura 3).

FIGURA 3 – ESTIMATIVA DAS DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO EM BILHÕES (diferentes moedas) – PREÇOS CONSTANTES BRASIL 1989-2002

MOEDA	ANO	ARRECAÇÃO	DESONERAÇÕES	%	PARTICIPAÇÃO NO PIB (%)
R\$	2002	199.886.035.265	23.261.564.919	11,64	1,78
R\$	2001	172.874.472.285	19.334.083.148	11,18	1,51
R\$	2000	147.950.877.147	18.043.231.467	12,20	1,68
R\$	1999	129.888.900.000	15.530.076.652	11,96	1,69
R\$	1998	122.842.900.000	17.279.528.798	14,07	1,85
R\$	1997	105.636.994.794	15.367.615.542	14,55	1,84
R\$	1996	80.124.985.414	20.762.821.383	25,91	3,22
R\$	1995	61.483.900.000	7.039.369.761	11,45	1,33
CR\$	1994	1.525.863.388	171.536.515	11,24	1,35
Cr\$	1993	54.659.769.000	9.749.650.046	17,84	1,13
Cr\$	1992	7.573.463.000.000	2.014.902.939.680	26,60	1,88
CR\$	1991	1.681.212.456	488.945.135	29,08	1,51
Cr\$	1990	31.819.994	6.730.936	21,15	1,41
Cz\$	1989	4.400.000,00	949.032,60	21,57	1,56

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaborada pelo autor.

As reformas (abertura comercial, liberalização financeira e privatização) e o modelo de controle da inflação favoreceram a acumulação financeira patrocinada pelo orçamento público mediante a gestão da política fiscal. A articulação desses fatores, além de criar condições para aprofundar as *vantagens comparativas* das *commodities* do país no mercado internacional, age para criar barreiras ao desenvolvimento econômico que envolva complexidade industrial, trabalho qualificado, aumento real dos salários, inovações tecnológicas de ponta e grande variedade de atividades industriais.

Ao tratarmos do *desmonte parcial da macroestrutura fiscal*, é preciso qualificar que a política fiscal passou ser fiadora da estabilidade macroeconômica. Numa conjuntura de sucessivas crises, essa função de *guardiã* da relação dívida/PIB impôs a descontinuidade fiscal, quando comparado ao período anterior. Não se trata de discutir se isso é bom ou ruim. Trata-se de demonstrar que a instabilidade institucional no desenvolvimento capitalista brasileiro na era neoliberal acarretou um percurso que

impôs rupturas, cujas vicissitudes marcam uma trajetória de instabilidade sistêmica. Em termos gerais, a política fiscal perdeu seu grau de *autonomia relativa* ao ser subordinada à política monetária, e foi submetida à disciplina da acumulação financeira. Esse novo padrão de atuação resultou em fortes restrições fiscais na política de gastos públicos.

O ajustamento no modelo de mercado autorregulado representou um declínio da produção, crise da dívida pública, desestatização, desemprego dentre outras perturbações econômicas. A queda da participação relativa das desonerações fiscais na arrecadação federal esta correlacionada com a desestruturação da atividade produtiva. À medida que a indústria vai perdendo participação no PIB, o volume monetário fiscal desonerado também passa a perder participação relativa.

O que explica o *desmonte parcial* não é uma ou outra particularidade, mas um conjunto de ações políticas articuladas, ou seja, a explicação está no entrelaçamento da política de ajuste fiscal (austeridade), com a índole quase religiosa do orçamento equilibrado (receita igual à despesa estatal), com a queda da indústria no PIB, com a financeirização da economia, com o capitalismo de livre mercado/livre comércio e com o processo de reprimarização da economia brasileira.

Embora haja restrição fiscal, os incentivos não perdem sua essência objetiva no processo de valorização do capital. A partir da noção de que os incentivos fiscais são indissociáveis da *lei do valor*, eles são recurso com os quais o capitalismo realiza sua existência, se produz e reproduz e, ao mesmo tempo, cria espaço para realização do valor. Os programas que formam a *macroestrutura fiscal* estão em constante movimento dinamizado pelas relações sociais, que são campo de tensões e contradições. É a existência de contradições que dinamiza o movimento da *macroestrutura*, seja ele regressivo ou expansivo. A decisão de expandir ou retrainir o gasto fiscal indireto é determinada pelas forças que governam as mudanças na atividade econômica.

3. A RETOMADA DA POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA (2003-2016)

Essa etapa contém especificidades em dois períodos abordados nesta seção: 2003-2010 e 2011-2016.

3.1. O Período 2003-2010

O ponto aqui investigado é o comportamento das desonerações tributárias diante do novo governo que tomou posse em janeiro de 2003. Não nos propomos a analisar a trajetória das contas públicas nem a discutir política econômica. A proposta é analisar se há continuidade ou descontinuidade nessa política. Interessa-nos compreender melhor o porquê da continuidade ou descontinuidade e os mecanismos pelos quais foram tomadas as decisões de seguir.

Ao final do segundo mandato de FHC, a política fiscal impunha restrições à retomada do investimento do setor público. Logo, a presidência da República, juntamente com a equipe econômica do novo governo, buscando lidar com a desconfiança e a incerteza, optou por seguir a linha básica da política econômica anterior. Antes mesmo do processo eleitoral, junho de 2002, o então candidato a presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, publicou uma carta endereçada ao povo brasileiro e, principalmente, ao mercado. Prisioneiro de uma conjuntura econômica de curto prazo determinada pelos organismos internacionais, mudar a política fiscal e a política de desoneração tenderia a provocar uma deterioração fiscal e ebulição de desconfiança e incerteza. Isso era tudo que o novo governo não queria.

O governo Lula assumiu o país num momento difícil. O Brasil ainda sentia os reflexos da crise asiática, russa, argentina, da crise energética de 2001 e da queda dos preços de exportação. Para não desconstruir a estabilidade que se vinha buscando junto ao mercado, foi preservada a política de metas de inflação, *superávit* primário, câmbio flutuante e sustentabilidade da dívida pública. Mantendo-se o chamado "tripé macroeconômico", foi ainda preservada a superioridade da política monetária sobre a fiscal; e a Fazenda Nacional manteve-se fiel à contração fiscal expansionista, tanto pelo lado dos gastos públicos, quanto pelo lado das desonerações. Em geral, preservaram-se a LRF e o acordo com o FMI. Contudo, as privatizações saíram de pauta, o que não quer dizer que se estancou o processo de desnacionalização, desindustrialização e reprimarização que estava em marcha. Cortar *déficits* continuaria sendo importante para sinalizar ao mercado, ou seja, para demonstrar uma situação de solvência do setor público, condição considerada essencial ao bom funcionamento do mercado de ativos negociáveis nas bolsas de valores.

As desonerações continuavam sem relevância na orientação do investimento e da produção. A discussão política centrada no ajuste pautado em restrição orçamentária colocou limites às mudanças estruturais na política fiscal, deixando de lado seu poder de influenciar a demanda agregada. Muito embora não consideremos as desonerações como dispositivo automático do investimento, elas podem ser um bom instrumento de política econômica que tem peso na formação das expectativas.

É importante ressaltar que a recuperação econômica a partir de 2004 foi puxada pelo *boom de commodities*, aumento no consumo das famílias (devido ao estímulo do crédito bancário) e pelo aumento da renda real das famílias (salários) – a política de elevação do salário mínimo pretendia recompor as perdas ocorridas no período de alta inflação e fortalecer a poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais.

Em todo caso, manteve-se a continuidade de uma política fiscal na qual a desoneração tinha baixa participação relativa na arrecadação federal e no PIB. Embora no geral as desonerações se mantivessem em percentual relativamente baixo, as desonerações com contribuições sociais vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aumentaram de forma considerável, apresentando-se como sério risco para a sobrevivência do nosso regime de previdência social.

No plano da política econômica, esse movimento de redirecionamento das desonerações atuando na reprodução do capital, além de mostrar o caráter regressivo do sistema tributário, expõe que são os trabalhadores que pagam a conta. Dentro das relações capitalistas, as desonerações sofrem tensões desiguais, uma vez que são elementos determinantes da reprodução do capital e da força de trabalho.

Refletindo as disputas na sociedade de frações de classe, esse redirecionamento do uso do orçamento público que passa a impor perdas ao financiamento da seguridade social afeta negativamente a classe trabalhadora que, no futuro, quando for se aposentar, pode ficar sem rendimento mensal.

A crise financeira internacional de 2007-2008 afetou gravemente a economia brasileira. Fuga de capitais estrangeiros, redução da oferta de crédito externo para bancos e firmas, aumento da remessa de lucros e dividendos ao exterior, retração do crédito

doméstico e elevada liquidez no mercado interbancário eram manifestações claras da crise da economia local.

O governo federal respondeu com grande variedade de instrumentos, incluindo: medidas de reforço à liquidez do setor bancário, linha de crédito para as exportações, intervenções do Banco Central no mercado cambial, estímulo à expansão do crédito pelos bancos públicos, desonerações do IPI para automóveis, eletrodomésticos (linha branca) e produtos de construção, aumento do período de concessão do seguro-desemprego e criação de um programa de construção de moradia popular, o Minha Casa Minha Vida.

A Figura 4 mostra que a necessidade de dar respostas à crise pela adoção de correta política anticíclica fez com que a participação das desonerações na arrecadação federal subisse de 10,5% para 17,9%, em média, entre 2003-2006 e 2007-2010. Como proporção do PIB houve acréscimo de 1,7% para 2,8%, em média, entre os dois quadriênios.

FIGURA 4 – ESTIMATIVA DAS DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO
R\$ BILHÕES – PREÇOS CONSTANTES
BRASIL
2003-2010

ANO	ARRECADAÇÃO	DESONERAÇÕES	%	PARTICIPAÇÃO PIB (%)
2010	554.341.046.300	112.914.067.221	20,37	3,34
2009	509.158.290.693	97.084.716.092	19,07	3,12
2008	405.117.839.252	62.041.255.603	15,31	2,52
2007	331.842.678.135	55.650.348.753	16,77	2,29
2006	322.549.858.655	42.499.551.763	13,18	1,99
2005	315.074.811.084	31.288.196.343	9,93	1,69
2004	286.382.995.848	24.211.156.283	8,45	1,40
2003	225.250.581.964	23.957.719.515	10,64	1,70

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaborada pelo autor.

Além da necessidade da adoção de medidas anticíclicas, as desonerações ganharam musculatura com a edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007) – e da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008).

Para Lopreato (2013), a economia política do “lulismo” reacendeu o *ativismo fiscal* em novas bases. Buscando estimular o mercado interno para a massa dos trabalhadores, o governo federal ampliou o consumo popular mediante a geração de emprego com carteira assinada, elevação do salário mínimo e crédito consignado. Para fomentar a

produção capitalista, mediante o PAC, foram realizadas grandes construções, as estatais voltaram a investir, os bancos públicos passaram a conceder crédito subsidiado e desonerações ganharam relevância.¹⁹

Em todo caso, a expansão das desonerações se deu, principalmente, em cima das contribuições sociais, que passaram de 35,4% da receita administrada pela União em 2007, para 38,8% em 2010. Entre 2003 e 2010, a participação relativa das desonerações com contribuições sociais na arrecadação federal subiu de 13,3% para 38,8%.

A questão é que depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica, o governo brasileiro fez tentativas para retomar a coordenação dos investimentos públicos e privados mediante a implantação do PAC. Tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos, as desonerações passaram a ter maior protagonismo.

A influência do keynesianismo nesse período foi grande. Especialmente a partir do segundo governo Lula, a doutrina da *Teoria Geral* de Keynes passou a ser vista como útil e importante para fundamentação das políticas econômicas do PAC e do PDP. Destarte, a remontagem da *macroestrutura fiscal* desmontada na década anterior ganhou legitimidade econômica e política com a aceleração do crescimento.

3.2. O Período 2011-2016

Partindo do entendimento de que as desonerações são dinheiro renunciado na forma de impostos, taxas e contribuições em favor da acumulação capitalista e da reprodução da força de trabalho, parte-se do pressuposto que ela é uma *unidade contraditória*. Logo que a crise internacional de 2007-2008 acirrou as contradições capitalistas, o governo federal resolveu apostar pesado na política de desoneração tributária como mecanismo anticíclico para manter o nível de atividade econômica,

¹⁹ O PAC tinha os seguintes objetivos principais: acelerar o ritmo de crescimento da economia; aumentar o emprego e a renda; diminuir as desigualdades sociais e regionais; e superar gargalos de infraestrutura no país. O PAC 1 (2017-2010) programou um conjunto de novos investimentos, com indução para o investimento privado, nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas institucionais de incentivo ao desenvolvimento, como melhoria do ambiente de negócios, estímulos ao crédito, ampliação das desonerações tributárias. Dentre esses blocos, o Investimento em Infraestrutura era a espinha dorsal do programa. As ações de infraestrutura foram segmentadas em três eixos: Eixo de Logística: Rodovia, Ferrovia, Porto, Aeroporto, Hidrovia e Marinha Mercante; Eixo de Energia: Geração, Transmissão, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Combustíveis renováveis; e Eixo Social e Urbano: Luz para todos, Metrô, Recursos Hídricos, Saneamento, Habitação de mercado e de interesse social (BRASIL, 2007).

socorrer a acumulação de capital, garantir a reprodução da força de trabalho e, quem sabe, estimular o gasto capitalista.

Sem modificar a canônica estrutura tributária que privilegia os ricos, as desonerações não mais se restringiram ao socorro das atividades em crise, mas passaram a atender a várias finalidades, tais como as seguintes apontadas por Lopreato (2013:231): aproveitamento rápido de crédito tributário por investimentos; depreciação acelerada do investimento; redução de tributos em políticas de estímulo ao investimento e às exportações (IPI, PIS-Pasep, Cofins, IR, IOF); e política de equalização de taxas de juros, com o propósito de fomento da atividade industrial.

Ao contrário dos anos 1990, a partir de meados da década passada, os bancos públicos foram restaurados para execução de políticas de desenvolvimento econômico e expansão do mercado doméstico. Quanto a isso, mediante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi expandido o crédito para investimentos em nova capacidade produtiva e para a formação de conglomerados nacionais. Os bancos comerciais, Banco do Brasil e Caixa Econômica, expandiram o crédito para agricultura, construção civil e pequenas e médias empresas, além de apoiarem os programas de crédito consignado, contribuindo para expansão do mercado. O crescimento do mercado doméstico foi apoiado ainda pela política salarial, formalização do emprego e ampliação do conjunto de transferências sociais. Com a recuperação da capacidade de gasto, a oferta de serviços públicos foi ampliada.

O governo de Dilma Rousseff (2011-2014) fez mudanças pontuais na política econômica buscando restaurar a capacidade de investimento das estatais, particularmente no setor de petróleo, gás e energia elétrica. Isso estimulou os setores de bens de capital, construção naval e construção civil pesada. Para sustentar a demanda agregada, o gasto capitalista e a manutenção dos investimentos públicos foi lançado o PAC 2 (2011-2014), organizado em torno de seis eixos²⁰ que contemplavam a infraestrutura econômica e

²⁰ (I) Transportes (Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovia e Equipamentos); (II) Energia (Geração de energia elétrica, Transmissão de energia elétrica, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Eficiência Energética, Marinha Mercante, Combustíveis renováveis); (III) Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV (Financiamento de habitação: mercado e sociais, Urbanização de assentamentos precários); (IV) Água e Luz para Todos (Recursos Hídricos, Água em áreas urbanas, Luz para todos); (V) Cidade Melhor (Saneamento, Prevenção em áreas de risco, Drenagem, Contenção de encostas, Pavimentação, Mobilidade urbana); e (VI) Comunidade Cidadã (Creches e pré-escolas, Unidades de Pronto Atendimento, Unidades Básicas de Saúde, Quadras esportivas nas escolas, Praças dos esportes e da cultura) (BRASIL, 2014).

social. Para dar sustentação financeira ao PAC 2, o governo ampliou significativamente a política fiscal de desoneração.

A Figura 5 mostra que a participação das desonerações no PIB subiu de 2,99% (2011) para 3,52% (2014) e para 4,67% (2016). O volume desonerado é superior ao orçamento de vários ministérios e empresas estatais, como também de inúmeros investimentos realizados em diversas áreas do governo federal (BRASIL, 2015).

FIGURA 5 – ESTIMATIVA DAS DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO
R\$ BILHÕES – PREÇOS CONSTANTES
BRASIL
2011-2016

ANO	ARRECADAÇÃO	DESONERAÇÕES	(%)	PARTICIPAÇÃO
			ARRECADAÇÃO	PIB (%)
2016	1.418.649.559.028	295.895.947.026	20,86	4,67
2015	1.360.568.705.947	251.007.721.546	18,45	4,38
2014	799.371.537.625	190.185.121.422	23,79	3,52
2013	808.542.404.337	162.075.127.027	20,05	3,22
2012	705.729.119.651	126.488.770.733	17,92	2,80
2011	607.587.562.363	113.870.731.808	18,74	2,99

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaborada pelo autor.

Como mencionado, em outros momentos da história econômica nacional, as desonerações ocuparam lugar de destaque, como foi o caso, por exemplo, no período 1974-1979 (média de 3,6% do PIB) e nos anos de 1980 (em torno dos 3,1% do PIB).

No período recente, a política fiscal de Lula (2003-2010) (média de 2,3% do PIB) e Dilma (2011-2016) (média de 3,6% do PIB), pode não ter alterado a essência do regime fiscal desenhado por FHC, mas ela ganhou novo formato.²¹ Ao contrário dos investimentos do PAC, cujo efeito multiplicador na economia pode ser mais bem averiguado, a estratégia do governo de potencializar as desonerações tributárias e assim elevar a taxa de crescimento do PIB é complexa e duvidosa. Isso tanto pela falta de mecanismos adequados de controle e avaliação na verificação dos resultados alcançados quanto pela falta de comprometimento do empresário em investir a desoneração usufruída. A complexidade aumenta ainda mais quando se trata de verificar a eficácia da desoneração no estímulo do investimento privado, no aumento

²¹Depois de 16 anos (1998-2013), em 2014 tivemos um *déficit* primário de 0,6% do PIB. Nos anos seguintes, o *déficit* se expandiu para 1,2% em 2015 e 2,4% em 2016.

da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), na geração de emprego e expansão da base de arrecadação.

Embora oscile entre 17,9% e 23,8% da receita administrada pela Receita Federal (2011-2016), não há evidências empíricas confiáveis que indiquem as desonerações como caminho seguro no estímulo ao investimento autônomo e à demanda agregada.²²

Na forma como as desonerações estão estruturadas, representa uma tragédia quando se constata seus impactos negativos sobre as receitas da Seguridade Social,²³ que representam subtração de R\$ 152,7 bilhões em 2016.²⁴ Num sentido mais geral, é forte investida contra os direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores.²⁵

Comparando o volume desonerado e a taxa de investimento nominal obtido a partir da relação entre a FBCF e o PIB nominal, a correlação é frágil, isto é, a desoneração não é dispositivo automático que aciona o investimento. Vejamos: entre 2010-2013, a FBCF manteve-se estabilizada em 20,7% do PIB. Depois de 2013, começou a apresentar queda, 19,9% (2014), 18,1% (2015) e 16,4% (2016) (IPEA, 2017). Neste caso, as desonerações, que saltaram de 3,4% do PIB em 2010 para 4,7% em 2016, não acionaram o gasto capitalista em programas de inovação tecnológica, ampliação da base produtiva e instalação de novas plantas industriais.

²²No contexto do capitalismo globalizado e dentro do processo de desnacionalização da economia brasileira, a participação da empresa estrangeira no mercado nacional é significativa. A empresa multinacional beneficiária dos mais variados programas de desoneração e a *macroestrutura fiscal de financiamento* estão sendo utilizadas para aumentar a margem de lucro do capital estrangeiro, o qual, por sua vez, é remetido à matriz com isenção de impostos concedidos pela Lei n.º 9.249/1995. O resultado dessa sistemática é que a transferência de recursos públicos, da periferia ao centro, não acompanha o mesmo ritmo na direção oposta, o que resulta no acirramento das trocas comerciais e transferências financeiras desiguais. Sem a periferia, não pode haver transferência de excedente para o centro, nem, conseqüentemente, *superexploração do orçamento público* e exploração tributária pelo capital estrangeiro. Neste caso, além das trocas desiguais, uma das principais formas de exploração da periferia subdesenvolvida como destacado por Mandel (1982), há também, no caso do Brasil e América Latina, a transferência de renda pelo orçamento público mediante a transferência dos gastos diretos e indiretos e pelo sistema tributário regressivo, que por si, acaba facilitando a sonegação e a evasão fiscal.

²³ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep).

²⁴ Se a Previdência é deficitária, como anuncia a narrativa neoliberal, por que praticar uma desoneração tão agressiva nas receitas que pertencem ao Regime Geral de Previdência Social? Se o Regime Geral apresenta rombo, por que existe uma incapacidade de cobrança do governo federal da dívida previdenciária ativa acumulada, em 2015, no valor de R\$ 374 bilhões? Em 2015, apenas 0,33% foi cobrado.

²⁵ Em particular, o crescimento das desonerações tributárias da União com as Constituições Sociais contribui ainda mais para dismantlar a Regime Geral de Previdência Social. Na temporalidade 2010-2016, houve uma evolução significativa das desonerações previdenciárias na participação da arrecadação administrada pela Receita Federal, chegando a 55,97% em 2016.

Ao mesmo tempo em que as desonerações ocupam posição de destaque na dinâmica da acumulação capitalista, a expectativa do governo brasileiro na retomada do investimento privado pelos mais variados programas de incentivos acabaram não se realizando. Nesse caso, a apropriação privada das desonerações tributária consiste em maior impacto financeiro ao Tesouro Nacional dado que seu efeito multiplicador é duvidoso. À medida que a desoneração não se desenvolve com capital fixo, não provoca efeito multiplicador.

Desse modo, partiremos da hipótese de que as desonerações tributárias adquiriram *autonomia e independência, deixando de afetar a* demanda efetiva, considerando que a bolsa de valores a oferece alta liquidez; com o governo garantindo alta taxa de juros e cobertura do risco, o capitão da indústria deslocou as desonerações dentro da estrutura de balanço empresa para o seu ativo líquido na formação do estoque de riqueza. Afinal, "Tudo que é sólido desmancha-se no ar". Sob esta perspectiva, as desonerações seguem o fluxo financeiro do processo de valorização. Num mundo da existência de uma ampla variedade de instrumentos financeiros e da velocidade com a qual as inovações financeiras ocorrem e se propagam, as oportunidades de valorização da riqueza ganham nova conotação. Estamos dizendo que está havendo um *uso modificado das desonerações*, esquivando-se da demanda efetiva. Sob esse aspecto, nossa hipótese é que, no contexto atual, as desonerações estejam migrando para o mercado financeiro, como expressão da *dominância financeira*.

Nesta altura do século XXI, a desoneração não resulta *pari passu* em estímulo da demanda efetiva. Em outros termos, significa que a política de concessão da desoneração deve ser relativizada com demanda efetiva e agregada. O próprio TCU (2014) considerou, em seu relatório, a inexistência de fiscalização governamental; e considerou duvidosa a sua efetividade. A instabilidade econômica e o grau de endividamento das empresas (R\$ 1,4 trilhão em 2015, 22% do PIB) comprometem a tomada de decisão de investir, sem considerar, recentemente, as investidas das Operações Lava Jato e Castelo de Areia que desestruturaram a indústria nacional. Assim, o comportamento isolado das desonerações não é suficiente para reabilitar a decisão de gasto privado, ainda mais em tempos de crise, quando sequer o retorno do investimento mantém-se no mesmo nível do retorno passado.

Na essência, as desonerações tributárias passaram por mudanças nos últimos cinquenta anos. Mais precisamente, desde a criação da Sudene (1959) nenhum governo deixou de fazer modificações. Juntamente com os bancos públicos, as desonerações foram decisivas para o processo de integração regional no Brasil, atuando como uma espécie de *substituto do capital financeiro*, pelo fato de o sistema de financiamento privado ser insuficiente para dar robustez ao processo de acumulação de capital (OLIVEIRA, 1990).

Mas o que caracteriza a tendência recente não é somente a expansão de seu valor monetário e a abrangência de novos setores, mas também seu *uso modificado que acaba por não ter efeitos significativo* na demanda efetiva. Assim, as desonerações passaram a cumprir funções diversas daquelas para as quais foram criadas.

Embora as desonerações sejam um dos três caminhos do pleno emprego, como indica Kalecki (1980), que devem ser expandidas até o nível suficiente para expandir a capacidade produtiva, sua utilização no circuito financeiro dificilmente produz emprego e gera demanda efetiva, de maneira que novos investimentos sejam realizados para ampliar produtividade do trabalho *pari passu* ao aumento da capacidade produtiva total da economia.

No contexto da economia brasileira, que desde a década de 1980 vem atravessando processo de desindustrialização (CANO, 2011; UNCTAD, 2003; SAMPAIO, 2015), é questionável que as desonerações destravem o investimento em capital fixo, quebrem o *fluxo circular* walrasiano, induzam *novas combinações* schumpeterianas (isto é, que aumentem a magnitude da produtividade do setor produtivo industrial na proporção do PIB e na fatia do mercado mundial).

Se as desonerações têm poder de, nos ciclos econômicos, amortecer a queda da taxa de acumulação, por que não frearam o processo de desindustrialização? A propósito, por que as desonerações estariam na contramão da financeirização como *padrão sistêmico da riqueza* (BRAGA, 2000)? Se a taxa de câmbio está seguindo o processo de financeirização, por seguir a lógica da valorização dos ativos e alocação de portfólio (ROSSI, 2016), por que não estaria ocorrendo o mesmo com as desonerações?

Estas perguntas problematizam as desonerações no período recente, apontando indícios de que elas estão servindo para subsidiar a formação de fundos líquidos e valorização do estoque de riqueza financeira, baseados, sobretudo, em operações lastreadas no mercado primário e, transitoriamente, na melhoria do fluxo de caixa das empresas não financeiras endividadas, dado que o tributo recolhido pelas 500 maiores empresas decaiu de US\$ 112 bilhões em 2007, para US\$ 78 bilhões em 2015 (EXAME, 2016).²⁶ Partindo deste princípio, há, contudo, por detrás das desonerações e de sua finalidade objetiva, uma *autonomia relativa* em relação à esfera produtiva e a conversão em demanda efetiva.

Como se não fosse suficiente, o parque industrial brasileiro perdeu espaço no mercado internacional de produtos manufaturados. Levantamento do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) mostra que a parcela do Brasil no comércio internacional de manufaturas em 2014 foi de apenas 0,6% – em 2005, esse percentual era de 0,85%. A perda de participação da indústria nacional no comércio mundial tem sido constante ao longo dos últimos anos, segundo o levantamento. O mesmo se dá com a parcela brasileira nas exportações mundiais. O melhor momento do país nas exportações internacionais desde 2005 foi o ano de 2011, quando o Brasil respondeu por 1,4% do total, caindo para 1,3% em 2013 e 1,2% em 2014 (IEDI, 2015). A influência exercida pelas desonerações na competitividade internacional é passível de questionamento, embora não deixe de expandir a taxa de acumulação.

Diferentemente do passado recente, em que estavam amarradas ao investimento, hoje as desonerações são utilizadas muito mais para reduzir os custos de produção, assegurar a taxa média de lucro, dar folga no fluxo de caixa das despesas financeiras das empresas com situação financeira sobrecarregada e *comprar ativos no mercado financeiro que se envolvem em esquemas especulativos*. Nas relações capitalistas, o *pecado mortal das desonerações é a não realização da sua valorização*.

Considerações finais

²⁶ A dívida das empresas brasileiras de capital aberto subiu 31% em 2015, na comparação com 2014. Segundo levantamento da provedora de informações financeiras Economatica, a dívida bruta total de 257 empresas não financeiras listadas na Bolsa fecham no exercício de 2015 em R\$ 1,4 trilhão, ante R\$ 1,07 trilhão em 2014. Em 2010, a dívida da amostra era de R\$ 562,7 bilhões. A Petrobras é a empresa mais endividada do país, com estoque de dívida de R\$ 492,8 bilhões no final de 2015, o que corresponde a uma alta de 40,4% com relação ao ano de 2014 (R\$ 351 bilhões). Na sequência, estão: Vale R\$ 112,7 bilhões, JBS R\$ 65,8 bilhões, Oi R\$ 59,8 bilhões e Eletrobrás R\$ 48,2 bilhões (EXAME, 2016).

A Reforma tributária de 1966 estabeleceu uma política fiscal que privilegiou a expansão dos gastos públicos necessários para promover mudanças quantitativas e qualitativas na economia nacional. A capacidade do setor privado para elaborar um plano de negócio de reestruturação econômica independente do orçamento público no Brasil não é algo comum. Com precário desenvolvimento de um mercado acionário, a não constituição do *capital financeiro* nos termos clássicos de Hilferding e a inexistência de *O financiador*, para citar Hobson, mostra o caráter da dependência da acumulação e da valorização do valor do orçamento público.

No bojo do *desenvolvimentismo*, as finanças públicas foram colocadas a serviço de encorajar o setor privado a aumentar sua produtividade. Os dados disponíveis permitem verificar que os valores das desonerações pela *macroestrutura fiscal* constituída depois de 1966 apresentam participação significativa quando comparados à arrecadação. A partir de então, como uma resposta à crise econômica do primeiro choque do petróleo e fim do *milagre econômico*, as desonerações tributárias são expandidas. Tendo em vista que o capital é uma estrutura viva em movimento, *macroestrutura* é parte de uma totalidade que dá condições para viabilizar a formação de um *sistema nacional de economia*.

Nos termos das transformações econômicas dos anos 1980, houve um reposicionamento da *macroestrutura fiscal de financiamento*. As obrigações públicas com o serviço da dívida exigiram da União esforço para elevar a arrecadação tributária, para honrar os compromissos com juros e amortização. Logo, as Cartas de Intenções ao FMI previam o corte das desonerações. Assim, a participação das desonerações tributárias na arrecadação de IRPJ, que alcançara a média de 45,6% ao ano entre 1968-1979, cai para um patamar médio de 31,5% ao ano, entre 1980-1988. Repensando o aparato institucional do Estado, as mudanças no regime fiscal da década de 1990 são mais restritivas, quando comparadas aos anos 1980.

Com novas convenções, a macroeconomia do *mainstream* propôs uma política de ajuste para estabilizar a dívida pública em relação ao PIB. O triunfo da tradição econômica consagrada pelo liberalismo fez com que a economia brasileira acumulasse um progressivo colapso industrial com enfraquecimento do mercado nacional em relação ao internacional. Desde o início da década de 1990, as instituições de Washington

apoderaram-se com mais solidez da política doméstica. A terapia do choque redirecionou o orçamento público para amortização e juros da dívida. A partir de então, há uma consolidação ideológica das ideias de Milton Friedman, cuja gestão macroeconômica voltou-se para o equilíbrio das contas públicas, com a contenção de despesas primárias, para assim prover credibilidade e confiança aos agentes econômicos. Numa conjuntura de sucessivas crises da década de 1990, a função da política fiscal passa a ser a de *guardiã* da relação dívida/PIB.

A partir do lançamento do PAC (2007), da crise financeira internacional (2007-2008) e da PDP (2008), as desonerações tributárias começam a alcançar volumes expressivos, com destaque para as desonerações com contribuições sociais. A propósito, houve uma ampliação das desonerações na participação das receitas e na redução no valor do *superávit* para atender a programação relativa ao PAC. Ao que consta, no primeiro governo Lula (2003-2016) a média da participação das desonerações na arrecadação federal foi de 10,5%, contra 17,8% no segundo (2007-2010). Em relação ao PIB, a média no quadriênio passou de 1,7% do PIB para 2,8%. No governo Dilma (2011-2014) a média na arrecadação foi de 20,1% e 3,1% no PIB, contra 20,9% e 4,7% em 2016.

A desoneração tributária é, portanto, renúncia de receita, ou melhor, redução do imposto devido. Como transferência indireta de renda, antes de tudo, a desoneração é uma das formas pela qual se manifesta o modo de produção capitalista. Guiado pela maximização da taxa de lucro, no período recente estamos tratando de expor a relação de *autonomia e independência* das desonerações do ciclo do capital industrial. Na medida em que a forma de riqueza financeira se desenvolve, a decisão de aplicar o valor das desonerações volta-se não mais às necessidades de valorizar a produção industrial, mas sim da riqueza em forma líquida.

Em tempos da mundialização financeira, as desonerações necessariamente não representam uma ampliação do investimento privado, avanço do progresso técnico, diminuição da capacidade ociosa e aumento da produtividade do trabalho. Num cenário econômico incerto e endividamento crescente das empresas, apostar as *fichas pretas* no crescimento da economia com retomada dos investimentos não é algo evidente no mundo dos altos negócios.

Por fim, *macroestrutura fiscal de financiamento* assume formas diversas em diferentes momentos históricos, se readequando conforme os objetivos da política econômica e os efeitos produzidos pelo sistema mundial e pela divisão internacional do trabalho. Estabelecendo mediações com o processo produtivo e com a política social, a *macroestrutura* constitui instrumento inevitável para compreender as estruturas do modo de produção capitalista e as relações sociais. Com o campo de visão aberto, partimos do pressuposto de que a *macroestrutura*, como componente do orçamento público, é expressão de grupos de interesses de industriais, fazendeiros, rentistas e trabalhadores cujo movimento é dado pela *luta de classe*.

Bibliografia

ABBOTT, M. L. ***Fundo Fiscal absorveu US\$ 6,6 bilhões em 10 anos***. Jornal do Brasil, 28 de abril de 1988. 1º Caderno, Economia.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). ***Boletim Mensal do Banco Central do Brasil***. Brasília : Vol. 20, N. 12. Dez. 1984.

_____. ***Boletim Mensal do Banco Central do Brasil***. Brasília: Vol. 22, nº 12. Dez. 1986. 503p.

BONTEMPO, H. C. ***Subsídios e Incentivos: uma avaliação quantitativa parcial***. Brasília: Banco Central. 1989.

BRASIL. ***III Carta de intenções do governo brasileiro ao FMI***. Revista de Economia Política, Vol. 4, n.º 1, janeiro/março de 1984, p. 145-156.

_____. ***Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993 (Plano Arida)***. Revista de Economia Política, vol. 14, nº2 (54), abril-julho/94.

_____. ***Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010***. Brasília: 22 de janeiro de 2007.

_____. ***PAC 2: balanço de 4 anos [2011/2014]***. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014.

BRASIL. ***Lei nº 13.080 de 02 de janeiro de 2015***. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. 2015. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de2015>

BRAGA, J. C. S. ***Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo***. Campinas: Unicamp, IE. 2000, 342p. (Coleção Teses).

CANO, W. *Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento*. Revista FAAC, Bauru, v. 1, n. 2, p. 155-164, out. 2011/mar. 2012.

_____. *A desindustrialização no Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas: v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.

CARDOSO DE MELLO, J. M. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

EXAME. *Melhores & Maiores: as 500 maiores empresas do Brasil*. Edição Especial, junho de 2016.

HENRIQUES, E. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. 304p.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). *Exportações: a posição brasileira nas exportações mundiais de manufaturados*. http://www.iedi.org.br/artigos/top/analise/analise_iedi_20151118_exportacoes.html

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Dívida líquida do setor público em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB)*. <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

KALECKI, M. *Três caminhos para o pleno emprego*. In: MIGLIOLI, J. Kalecki: economia. [2. ed.]. São Paulo: Editora Ática, 1980, 224p.

LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. [1. ed.]. São Paulo: Editora UNESP, 2013. 279p.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 417p.

OLIVEIRA, F. *A metamorfose do arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do nordeste*. Novos estudos CEBRAP Nº 27, julho de 1990 pp. 67-92.

OLIVEIRA, F. A. *A Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981. 161p.

_____. *Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012. 395p. (Pensamento Brasileiro)

ROSSI, P. *Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação*. São Paulo: Editora da FGV, 2016. 176p.

SAMPAIO, D. P. *Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil*. Campinas, 2015, 234p. (Tese de doutoramento, IE/UNICAMP).

SENADO FEDERAL. *Anais do Senado Federal*. Atas das 189.a a 223.a sessões. Ata da 11ª reunião. Brasília: Senado Federal, 1989. 802p.

UNCTAD. *La acumulación de capital, el desarrollo económico y el cambio estructural*. New York: UNCTAD-ONU, 2003. www.unicc.unctad