

**CAMINHOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO
BRASIL: 1980-2009**

Adriano Miglio Porto

**Tese apresentada ao Doutorado em Ciência
Política da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para a
obtenção do título de doutor.**

Orientador: Bruno P. W. Reis

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH

UFMG

Belo Horizonte

2009

Porto, Adriano Miglio

Caminhos da Reforma Tributária no Brasil: 1980-2009.

Adriano Miglio Porto. - Belo Horizonte, 2009.

f. 376

Orientador: Bruno P. W. Reis

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais.

1. Reforma Tributária - Brasil. 2. Desenvolvimento econômico - Brasil.

3. Política Tributária - Brasil. I. Reis, Bruno II. Universidade Federal de Minas Gerais. III. Título.

CDU

Citações

“É-nos lícito dar tributo a César ou não? E, entendendo ele a sua astúcia, disse-lhes: Por que me tentais? Mostrai-me uma moeda. De quem tem a imagem e a inscrição? E, respondendo eles, disseram: De César. Disse-lhes então: Dai pois a César o que é de César...”

[Supõe-se este um denário de César. Júlio César foi o primeiro a fazer com que sua imagem fosse cunhada na moeda romana. A efígie era a cabeça do governante e a inscrição os seus títulos].

“E quem governa seja como quem serve [...] sou como aquele que serve.”
- Evangelho de Lucas 20: 22-25 e 22: 26 e 27

Jesus

“A Economia Política, considerada como um ramo da ciência dos estadistas e legisladores, propõe-se a dois objetivos distintos: I) prover uma renda ou manutenção farta para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesmo tal renda ou manutenção; II) prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos. Portanto, a Economia Política visa a enriquecer tanto o povo quanto o soberano”.

- A Riqueza das Nações, introdução do livro IV, 1776.

Adam Smith

“A burguesia só pode existir com a condição de revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, como isso, todas as relações sociais. [...] Tudo que era sólido e estável se esfuma, tudo o que era sagrado é profanado, e os homens são obrigados finalmente a encarar com serenidade suas condições de existência e suas relações recíprocas.

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. [...]

A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A conseqüência necessária dessas transformações foi a centralização política. Províncias independentes, apenas ligadas por débeis laços federativos, possuindo interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, foram reunidas em uma só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária.

[...] a consciência do homem se modifica com toda mudança sobrevinda em suas condições de vida, em suas relações sociais, em sua existência social”.

- Manifesto do Partido Comunista, 1848.

Karl Marx e Friedrich Engels

Dedicatória

A todos que contribuíram para minha caminhada evolutiva até aqui e ajudaram nas descobertas, no processo educativo mais amplo das existências...

Aos que, de todas as formas, visíveis e invisíveis, colaboraram para que esta etapa pudesse ser concluída.

Aos leitores que encontrem boa utilidade neste estudo.

AGRADECIMENTOS

Não os nomeio porque da grande maioria nem cheguei a conhecer o nome, mas percebi os benefícios de sua atuação. Prefiro expressar este enorme sentimento de gratidão de forma mais geral, por grandes categorias, contando naturalmente com a compreensão das pessoas amigas mais próximas, esperando que, na amplitude, também se sintam contempladas nas suas relevantes contribuições particulares.

Ninguém caminha sozinho.

Agradeço às diversas instituições e organizações, com seus recursos e corpo humano, que me disponibilizaram apoio. Na vida, em sociedade, reconheço o apoio do Estado Brasileiro. Através de sua política educacional viabilizada pelos recursos e tributos que recolheu do povo brasileiro, financiou grande parte de minha formação acadêmica.

Agradeço aos que me deram oportunidades de trabalho e crescimento, aos que me ajudaram a pesquisar e a produzir conhecimento e informação, aos que muito me ensinaram no processo de “aprender fazendo”.

Aos alunos, principalmente os que se aproximaram e me instigaram a descobrir algo mais.

Aos colegas e amigos, principalmente os que souberam partilhar conhecimento, simpatia e afeto.

Aos chefes e professores, principalmente os que se fizeram amigos.

Aos pensadores, autores acadêmicos ou não, escritores, jornalistas, articulistas e autoridades que divulgaram suas opiniões, argumentos e reflexões sobre os temas estudados e das quais me beneficiei. Só consegui compreender um pouco mais porque pude encontrar substancial apoio em reflexões, idéias e obras de muitos, aos quais simples referências bibliográficas não conseguem cobrir e nem prestar adequadamente as homenagens devidas.

Aos laços do coração, em família restrita e ampliada, pelo sustento do corpo e da alma.

À paciência e tolerância que brilham nos corações humanos. Sem estas, junto aos liames da fraternidade, não teria sido possível avançar.

A Deus que nos inspira sempre ao aperfeiçoamento, nos dá forças e opera nas pessoas e circunstâncias da vida ...

Muito Obrigado!

RESUMO: Caminhos da Reforma Tributária no Brasil: 1980-2009

Este trabalho analisa a evolução da reforma tributária desde a grande crise de financiamento do Estado Brasileiro na década de 1980 até 2009. Enfatiza a importância de uma abordagem ampla e interdisciplinar entre Sociologia, Economia e Ciências Políticas para uma maior compreensão teórica deste processo. A interrelação sistêmica da conjuntura externa (globalização, financeirização), ideologia, política macroeconômica e dinâmica política interna (conflitos, agentes e marco institucional) ajuda a visualizar o contexto que conduziu as mudanças na política tributária nestas três décadas. O conceito de contrato fiscal-social, apoiado por ampla coalizão das forças políticas, ajuda a compreender a legitimidade do sistema tributário. As mudanças têm relação direta com os conflitos políticos e a visão governamental sobre o papel do Estado e suas prioridades para o desenvolvimento do Brasil. O sistema de vetos institucionais e a manutenção da estabilidade monetária junto aos investimentos na construção do Bem Estar no Brasil pautam a trajetória tributária do Brasil. Contudo ainda há fortes questionamentos sobre o sistema tributário como uma tributação regressiva financiando políticas sociais progressivas e a necessidade de maior eficiência para incentivar a produção e o emprego. A legitimidade tributária tende a aumentar quando os gastos do estado têm menor expressão financeira e avançam nas finalidades sociais.

ABSTRACT: Pathways of tax reform in Brazil: 1980-2009.

This paper analyzes the evolution of tax reform since the great crisis of Brazilian State funding in the 1980's until 2009. It emphasizes the importance of a comprehensive and interdisciplinary approach including Sociology, Economics and Political Science, especially for greater theoretical understanding of this process. The inter-systemic external environment (globalization, financialization), macroeconomic policy, ideology and internal political dynamics (conflict, actors and institutional framework) helps to visualize the context that led to changes in tax policy in these three decades. The concept of social-tax contract, supported by broad coalition of political forces, helps to understand the legitimacy of the tax system. The changes are directly related to political conflicts and the government view on the role of the state and its priorities for the development of Brazil. The system of institutional vetoes and maintenance of monetary stability with investments in the construction of Well-Being in Brazil guide the tax trajectory of Brazil. But there are strong questions about the tax system as a regressive tax funding progressive social policies and the need for greater efficiency to encourage production and employment. The tax legitimacy tends to increase when the expenses of the state have lower expression in the financial and advance in social purposes.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
AIRE – Adicional do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza
AMM – Associação mineira de Municípios
ANFIP – Associação Nacional dos Fiscais da Previdência.
ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia
BACEN ou BC – Banco Central
BB – Banco de Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (também IADB – Interamerican Development Bank)
BIRD ou BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTN – Bônus do Tesouro Nacional
CEF – Caixa Econômica Federal.
CF – Constituição Federal
CF 88 e CF/88 – Constituição Federal de 1988
CFB – Carga Fiscal Bruta
CNI – Confederação Nacional da Indústria
Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social. Competência Federal.
Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária. Congrega todos os secretários da Fazenda das Unidades Federadas, os ministros da Fazenda e do Planejamento e outras autoridades federais da área econômica.
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direito de Natureza Financeira. Competência Federal.
CPSSS – Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CQV – Conformidade *Quasi*-Voluntária
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Competência Federal.
CTB – Carga Tributária Bruta
CTL – Carga Tributária Líquida
CTL-j – Carga Tributária Líquida abatida do pagamento dos juros líquidos das administrações públicas
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional.
ETCO - Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. Objetiva combater desequilíbrios concorrenciais causados por evasão fiscal, informalidade e falsificação, dentre outros e promover a equidade fiscal no ambiente econômico.
EUA – Estados Unidos da América
FBCF – Formação bruta de capital fixo (termo econômico para designar o investimento nacional)
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Competência Federal.
FGV – Fundação Getúlio Vargas.
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Finsocial – Fundo de Investimento Social.
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPEx – Fundo de Participação dos Estados Exportadores.
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

HBC – *Hard Budget Constraint* (ou Restrição Orçamentária Forte)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

ICM – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias.

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, também chamado de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – Significa também a contribuição para seu financiamento.

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários, também chamado de Imposto sobre Operações Financeiras. Competência Federal.

IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (também aparece como ‘Ipea’).

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados. Competência Federal. Parte expressiva da sua receita é repartida com estados e municípios através dos fundos de participação.

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano. Imposto sobre a Propriedade de Competência Municipal.

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. Competência Estadual.

IR – Imposto de Renda. Competência Federal. Uma parte da receita é repartida com estados e municípios através dos fundos de participação.

IRPF – Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Competência Federal.

IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. Competência Federal.

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS – Imposto Sobre Serviços. Competência Municipal.

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos. Competência Municipal.

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direito. É um imposto estadual sobre a transmissão de herança e doações.

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, também chamado de Imposto Territorial Rural. Equivalente ao IPTU incide sobre os proprietários de imóveis territoriais rurais. Competência Federal.

IVA – Imposto sobre o Valor Adicionado ou Agregado.

IVA-E – Imposto sobre o Valor Adicionado – parcela de competência Estadual

IVA-F – Imposto sobre o Valor Adicionado – parcela de competência Federal

IVVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustível

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MF – Ministério da Fazenda.

NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental (plural ONGs)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC – Projeto de Emenda Constitucional ou Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PIS-Pasep – Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Competência Federal. A sigla PIS poderá ser utilizada para designar as duas contribuições.
PNB – Produto Nacional Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PROES – Programa Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RCL – Receita Corrente Líquida
RFB – Receita Federal do Brasil
RGPS – Regime Geral de Previdência Social gerido pelo INSS. Cobre obrigatoriamente todas as pessoas contratadas de acordo com as normas da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT. Essas normas são válidas para o setor privado e para os empregados de empresas estatais. Servidores civis, não submetidos aos regimes próprios de previdência do funcionalismo público, também se engradam no RGPS.
RPPS – Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos.
SBC – *Soft Budget Constraint* (ou Restrição Orçamentária Leve)
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de que trata a Lei 9.317, de 5 de dezembro de 1996.
SM – salário mínimo
SRF – Secretaria da Receita Federal, órgão do Ministério da Fazenda encarregado da administração e arrecadação de tributos federais.
STN – Sistema Tributário Nacional – pode ainda ser, em outro contexto, “Secretaria do Tesouro Nacional”
SUS – Sistema Único de Saúde
TAPS – Transferências de assistência e previdência e subsídios ao setor privado - diferença entre CTB e CTL
TD – Texto para Discussão
TR – Taxa Referencial de Juros
TRU – Taxa Rodoviária Única
UFIR – Unidade Fiscal de Referência

Lista de Tabelas:

Tabela 1: REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%).....	99
Tabela 2: Inflação por Padrão Monetário	107
Tabela 3: Tributação e Rendas do Trabalho	125
Tabela 4: Tributação, Investimento e Crescimento no Brasil	130
Tabela 5: Regressividade da Tributação no Brasil	153
Tabela 6: Carga Tributária no Brasil por faixa de renda	155
Tabela 7: Fatores de variação da dívida pública.....	169

Lista de Figuras e Gráficos:

Figura 1: Diagrama do Modelo de Coalizão de Advocacia - MCA	57
Figura 2: Sistema de três <i>veto players</i>	63
Figura 3: Controle da agenda:	67
Figura 4: Transferências Governamentais Constitucionais	138
Figura 5: COMO ACONTECEM AS MUDANÇAS	304

Gráficos 1: Carga Tributária e Despesa Governamental em % PIB: 1900-2000	73
Gráfico 2: Despesa Governamental Primária – Federal x Subesferas: 1900-2000	74
Gráfico 3: PIB e Investimento	75
Gráfico 4: Inflação de 1945 a 1963	77
Gráfico 5: PIB, Carga Tributária e Investimento de 1945 a 1963	80
Gráfico 6: Inflação de 1964 a 1978	83
Gráfico 7: PIB, Carga tributária e Investimento de 1964 a 1979	84
Gráfico 8: Inflação de 1979 a 1984	91
Gráfico 9: Inflação de 1985 a 1989	97
Gráfico 10: Participação das Esferas Federativas.....	102
Gráfico 11: Déficit Público e Inflação.....	106
Gráfico 12: PIB, Carga tributária e Investimento de 1980 a 1993	109
Gráfico 13: Superávit Primário.....	110
Gráfico 14: Reservas Cambiais	111
Gráfico 15: Inflação de 1980 a junho de 1995	113
Gráfico 16: Inflação Mensal – Destaques em 55 anos	114
Gráfico 17: Juros e Inflação.....	117
Gráfico 18: Taxa de Câmbio e Competitividade	118
Gráfico 19: Juros, Endividamento Público e Superávit Primário.....	119
Gráfico 20: Recursos Cambiais de 1980 a 2005.....	120
Gráfico 21: Superávit primário e resultado do Governo Federal	122
Gráfico 22: Superávit e Gasto Público	123
Gráfico 23: Superávit primário e Juros.....	124
Gráfico 24: Tributação e rendas do trabalho	125
Gráfico 25: Inflação de julho de 1995 a abril de 2009	127
Gráfico 26: Tendência da Carga Tributária após 1985.....	128
Gráfico 27: PIB, Carga tributária e Investimento de 1994 a 2008	129
Gráfico 28: Desvinculação Orçamentária.....	139
Gráfico 29: Distribuição da Renda no Brasil de 1977 a 1999	142
Gráfico 30: Tributação por bases de incidência	143
Gráfico 31: Tributação segundo a cumulatividade.....	145
Gráfico 32: Distribuição da arrecadação	163

Lista de Anexos e Apêndices:

Anexo I - Classificação dos Tributos	172
Anexo II - Bases de Incidência.....	174
Anexo III - Comparação Internacional da Carga Tributária.....	175
Anexo IV – Gastos Orçamentários	179
Anexo V – Evolução da Carga Tributária	180
Anexo VI – Fatores da arrecadação.....	181
Anexo VII - Principais Fatos que Influenciaram a Arrecadação dos Impostos e Contribuições Federais Administrados pela RFB de 1990 a 2009	182
Anexo VIII – Carga tributária, transferências e juros	191
Anexo IX – Problemas do STN.....	195
Anexo X - Estrutura Sintética do STN	199
Anexo XI - Indicadores para análise do STN.....	200
Anexo XII – Fluxograma da tramitação de PECs	252
Anexo XIII - CDES Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	258
Anexo XIV – Visão da CNI	262
Anexo XV – Políticas de Bem Estar Social do Brasil.....	307
Apêndice I: Indicadores Macroeconômicos	313
Apêndice II: Quadro analítico	314
Anexo XVI - Economias Políticas da Suécia, Japão e Estados Unidos	330
Apêndice III: Citações de atores com visão presidencial sobre Reforma Tributária ...	331

SUMÁRIO

Citações	i
Dedicatória.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO: Caminhos da Reforma Tributária no Brasil: 1980-2009	iv
ABSTRACT: <i>Pathways of tax reform in Brazil: 1980-2009.</i>	v
LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS	vi
Lista de Tabelas:.....	ix
Lista de Figuras e Gráficos:.....	x
Lista de Anexos e Apêndices:	xi
S U M Á R I O.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS.....	7
Da SOCIOLOGIA	7
O ESTADO FISCAL E A TEORIA DO CONTRATO FISCAL-SOCIAL	8
O MODELO DE LEVI: RESTRIÇÕES E LIMITES NA NEGOCIAÇÃO DO CONTRATO FISCAL	15
A barganha da política tributário-fiscal pelo governante	18
Mudanças na conformidade e alteração na política tributária	22
Elementos que desenvolvem a Conformidade <i>Quasi-Voluntária</i> (CQV)	24
A construção da agência e das instituições tributárias	27
O CONTRATO FISCAL E O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL	29
A crise do Estado de Bem Estar e a defesa de limites para a taxaço.....	32
A NEGOCIAÇÃO TRIBUTÁRIA NA SOCIEDADE.....	33
Da ECONOMIA	38
AS NOÇÕES DE <i>SOFT</i> E <i>HARD BUDGET CONSTRAINTS</i>	44
A abordagem da delegação agente – principal	45
Da POLÍTICA	50
ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
Incrementalismo, crise fiscal e a busca por eficiência.....	50
Políticas Públicas: gênese e mudanças	52
Processos e subsistemas de redes de atores na formação da política pública.....	54
A tipologia das arenas de políticas públicas	58
A TEORIA DOS <i>VETO PLAYERS</i>	61
Controle da agenda parlamentar	67
O MODELO DO CONSOCIALISMO	68
CARACTERÍSTICAS QUE LIMITAM REFORMAS TRIBUTÁRIAS.....	70
CAPÍTULO 2: DA HISTÓRIA FISCAL DO BRASIL	72
FINANÇAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTISMO	72
CRESCIMENTO ECONÔMICO E INFLAÇÃO – DE 1945 A 1963	77
O GOVERNO MILITAR: 1964 A 1980 – AJUSTE E DESAJUSTE FISCAL	81
O (DES)AJUSTE INTERNACIONAL E A CRISE DA DÍVIDA NO BRASIL	86
O DESAJUSTE FISCAL E INFLACIONÁRIO DA DÉCADA DE 1980 E A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	89
DESAJUSTE INFLACIONÁRIO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO: 1985 A 1993	95
A REFORMA TRIBUTÁRIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	97
A ESTABILIZAÇÃO E OS LIMITES FISCAIS: 1994 A 2008.....	113

UM BALANÇO DA TRIBUTAÇÃO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO	128
CAPÍTULO 3: CONFLITOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA	133
PRESSÃO POR MUDANÇAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	136
Fatores institucionais que influíram no aumento da carga tributária	137
A estrutura de distribuição da carga tributária por bases de arrecadação	141
O CONFLITO VERTICAL: CARGA TRIBUTÁRIA, TAMANHO DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM O CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	147
O CONFLITO HORIZONTAL ENTRE GRUPOS DE CONTRIBUINTES	153
A – Considerações sobre equidade e regressividade entre classes de renda....	153
B – Emprego, informalidade e desoneração da produção e dos investimentos.	155
C – Regimes especiais de tributação setorial e regional	159
O CONFLITO HORIZONTAL GOVERNAMENTAL E AS DEMANDAS FEDERATIVAS	160
A – O conflito pela redistribuição da receita do ICMS – a mudança do critério de repartição da origem (produção) para o destino (consumo).....	162
B – O conflito entre facilidade de arrecadação e eficiência econômica	164
A PROPOSTA BÁSICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA	165
Problemas recorrentes e propostas para reforma tributária no Brasil	168
CAPÍTULO 4: A POLÍTICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA: ATORES, TRAJETÓRIA E ARENA.....	202
OS ATORES.....	207
O presidente	207
Outros governantes que limitam o poder do presidente.....	208
Os atores do legislativo	212
Atores do judiciário.....	216
Atores da sociedade – CDES, redes e coalizões para a reforma tributária	217
A TRAJETÓRIA	222
1992 – CERF: Comissão Executiva da Reforma Fiscal	222
1993 e 1994 – O Período da Revisão Constitucional e da estabilização	224
1995 a 2002 – A Reforma Tributária nos Governos FHC.	226
Avaliações sobre o encaminhamento da reforma tributária nos governos FHC.	233
2003 a 2009 – A reforma tributária nos governos Lula.	237
A ARENA.....	243
Avaliações sobre os <i>Veto Players</i> no sistema decisório brasileiro	244
Características da arena da reforma tributária.....	245
CAPÍTULO 5: EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO E DO BEM ESTAR	263
O ESTADO DE BEM ESTAR.....	265
A CONSTRUÇÃO DO BEM ESTAR NO BRASIL - APRENDIZAGEM E AVANÇOS NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS	269
Redemocratização, desequilíbrio macroeconômico e política tributária	270
O dilema fiscal da CF 88: conjugar estabilização e avanços na seguridade	272
A recuperação da capacidade de gasto.....	277
O macrocontexto e o modelo de Levi aplicado ao Brasil pós 1980.....	280
MUDANÇA NOS MACROPARÂMETROS E A PERSPECTIVA DE CRISE SISTÊMICA SEGUNDO OS CICLOS LONGOS DE ARRIGHI	290
A crise internacional de 2008-2009	293
Tributação, competitividade e crescimento.....	298

MUDAR PARA PROMOVER CRESCIMENTO COM DISTRIBUIÇÃO: O DESAFIO MACROECONÔMICO DO ESTADO	301
CONCLUSÃO.....	322
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	337
Páginas consultadas na internet	354
Documentos em Áudio e Vídeo.....	358

INTRODUÇÃO

“Toda reforma interior e toda mudança para melhor dependem exclusivamente da aplicação do nosso próprio esforço.”

Emmanuel Kant

A reflexão sobre temas fiscais, particularmente o da reforma tributária se encontra na “zona cinzenta” do setor público, campo comum à sociologia, economia e ciência política. O Estado e suas formas tributárias e fiscais têm sofrido alterações profundas no mundo sob constantes transformações em que vivemos. Um estudo minucioso da interação da sociedade com sua esfera estatal contempla a análise de como a esfera pública é financiada, ou seja, destacará as implicações das formas como o Estado retira recursos dos vários segmentos da sociedade e como efetua a divisão do montante geral dos recursos arrecadados para atender e sustentar as diversas demandas a que está sujeito, favorável a visão multifacetada e interdisciplinar¹.

Esta reflexão enfoca as mudanças na tributação relativamente ao seu contexto, destacando que esta política pública é um dos principais pilares que sustentam a atuação do Estado. Em uma perspectiva histórica, Juergen Backhaus (2002) ensina que a sociologia fiscal, campo propício a esta reflexão, teria surgido devido à lacuna formada desde que a economia e a sociologia tomaram caminhos distintos. Nas origens do ensino do campo teórico da economia, o rei da Prússia, Frederick William, insatisfeito com o tipo de instrução dos seus futuros funcionários, fundara, ainda em 1723, nas universidades de Halle e Frankfurt, duas cadeiras de “*Ciências Camerai*”². A finalidade desta formação específica fora desenvolver instituições para promover a prosperidade e a felicidade do Estado e, por consequência, a das pessoas que nele vivessem³. O coração

¹ Para uma visão mais aprofundada sobre a interdisciplinaridade da pesquisa tributária ver a primeira parte da tese de Pohlmann (2005) que enfoca a epistemologia da pesquisa tributária. Ressalta esta obra que este tema, por sua importância e complexidade, é muito adequado a perspectiva interdisciplinar e visão multifacetada. Embora sua tese seja da área de ciências contábeis, defende que um paradigma disciplinar restrito sobre o campo tributário limita a análise das questões e a percepção sobre a evolução do conhecimento.

² Era uma forma de “ciência governamental”, orientada para a formação de administradores públicos. Segundo Backhaus (2002), “*Cameral sciences were essentially economics and public finance embedded in a broad social policy approach with the state and its institutions as the main source of initiative*”. Com o advento do capitalismo, observa-se que a corrente alemã das idéias mercantilistas, adaptada aos principados, ducados e reinos da Europa central, foi chamada de “cameralismo”.

³ A linha de idéias *cameralista* afirmava filosoficamente a supremacia dos interesses do estado, na figura do príncipe, sobre o povo. Avança na sistematização do mercantilismo pela sua tentativa de classificar e identificar as funções de natureza econômica do estado visando estabelecer os parâmetros de uma política econômica correta. Ou seja, a felicidade do povo dependeria da boa gestão dos recursos do Estado. É um precursor da moderna “Economia Política”. A primeira cadeira de “*economia política*” na Grã-Bretanha,

do ensino desta área temática era essencialmente o enfoque sobre as finanças públicas. A riqueza da nação era então vista como o resultado da política de um Estado prudente, considerado como participante ativo na atividade econômica⁴.

O estudo conjunto de temas afins ao Estado continuou a ser desenvolvido na região de influência germânica. Estudos dos campos teóricos que hoje são direito, economia, administração pública, ciência política, sociologia, história e comércio exterior eram então unificados no chamado “*Staatswissenschaften*”. Muitas universidades do continente europeu tinham suas faculdades de *Staatswissenschaften*, o que ajudou a formar, na literatura do tema relativo às finanças públicas, um forte caráter multidisciplinar e interdisciplinar. Durante o século XIX e início do século XX, autores como Werner Sombart, Joseph Alois Schumpeter e Max Weber se beneficiaram, em suas análises, desta tradição que compreendia o largo campo entre a economia e a sociologia⁵: Contudo, o rápido desenvolvimento metodológico das ciências humanas no século XX, da economia, incluindo as finanças públicas, da sociologia, da administração empresarial e pública e da ciência política acabou por criar diversos programas de pesquisa paralelos, embora destacasse e aprofundasse também as lacunas existentes entre eles⁶.

O enfoque no setor público, todavia, sempre foi uma das fontes básicas de integração das ciências humanas, como demonstraram os estudos abrangentes dos cientistas da sociedade sobre os importantes projetos de regulação-legislação que reformularam o papel do Estado no século XX⁷. Estes estudos exigiram a combinação

fundada em 1822, em Oxford, surge 99 anos depois da instituição das *ciências camerais* prussianas. Na tradição inglesa, contudo, a questão da natureza e das causas da riqueza das nações havia sido colocada de modo bem diferente por Adam Smith (1776) que, dentro da visão liberal clássica, reduziu significativamente o papel do Estado.

⁴ A expressão “*cameral*” reportava-se ao conselho do príncipe ou ao tesouro da coroa, enfatizando um sistema voltado para a preservação da economia (com foco no estado) e das finanças do principado. Seus estudos da administração pública enfocavam de forma especial a função da tributação no contexto econômico. Para os reduzidos estados da Europa central, com limitada autonomia militar, destacava-se a importância de um sistema tributário auto-sustentável dotado de uma regulação da taxa de modo que não prejudicasse muito a produção, sobretudo agrícola. A economia política, enfocada a partir dos interesses do tesouro real, apresenta uma visão mais complexa e rica da interação do estado com a sociedade do que a que surge posteriormente com enfoque mais puramente mercantil.

⁵ Autores que, embora pioneiros na sociologia, não se consideraram principalmente sociólogos. Sombart, sobressai em história econômica; Schumpeter, na análise econômica e econométrica e Weber, nos estudos sobre a internalização da lei, sua área original de especialização (jurisprudência).

⁶ De um ponto de vista metodológico, as ciências humanas se tornaram mais homogêneas internamente, mas também se tornaram mais heterogêneas em termos de se distinguir uma da outra. A consequência foi a formação de “clusters” ligando os temas com os métodos próprios.

⁷ Destaca Backhaus que estes foram os grandes empreendimentos legislativos de regulação que se deram na Europa e nos países mais desenvolvidos até meados do século XX como a elaboração do Estado-

de métodos interdisciplinares afinados às questões enfocadas e produção de dados empíricos e reflexões úteis ao assessoramento político, à discussão e elaboração da nova regulação e para a avaliação de seus resultados quando implementada.

Ao encetar uma investigação sobre a questão estratégica do financiamento do Estado, particularmente no tema de suas mudanças e sua relação com as reformas na tributação, fez-se necessária procurar uma abordagem interdisciplinar razoavelmente consistente para embasar este estudo. Este tema lida com as estruturas de poder e afeta as possibilidades de intervenção do Estado junto aos vários grupos sociais. Uma melhor qualificação para compreender os condicionantes básicos desta reforma no Brasil foi o que nos moveu, originário da área de economia, ao doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política da UFMG⁸.

A pergunta fundamental que originalmente procuramos responder era, por que é necessária a reforma tributária? Se ela é colocada como estratégica para o desenvolvimento nacional, por que não conseguiu ser equacionada até a presente data? Quais seus conflitos básicos? Justiça distributiva? Eficiência⁹? Por que estes não conseguem ser equacionados politicamente? Qual sua importância para a política estatal de desenvolvimento? Será que ainda não foi acumulado suficiente consenso político para avançar no seu equacionamento? Embora estas perguntas fossem relevantes, as respostas não eram facilmente perceptíveis. Precisaram amadurecimento ao longo de uma análise na linha da Economia Política com abrangência de no mínimo três décadas para que a trajetória da reforma tributária, segundo os caminhos percorridos, esclarecesse mais este tema extremamente conflitivo¹⁰.

providência, a codificação do código civil e comercial, a formação de um regime de direito público e até a construção de um sistema nacional de cuidados à saúde, operacional e abrangente.

⁸ Agradecemos muito a formação interdisciplinar deste curso da Fafich/UFMG e lamentamos a sua extinção programada para 2010. Questões administrativas ligadas a essa extinção nos levaram a optar pela filiação ao doutorado em Ciência Política em outubro de 2009.

⁹ O Brasil vem enfrentando limitações macroeconômicas para crescer, com problemas para superar os níveis de 4 a 4,5% ao ano. Ainda se investe pouco em capital fixo e em recursos humanos. Segundo a visão liberal o Estado brasileiro não cabe no PIB do Brasil e pelo chamado “*crowding out*” fiscal não se consegue liberar recursos para o investimento a longo prazo. Este fato não se dá apenas para investimentos públicos, pois um Estado muito grande no PIB acaba por estrangular os recursos disponíveis para o investimento do setor privado. Como crescer de forma sustentável e redistribuir eficientemente atribuições e recursos considerando a necessidade de promover investimentos a longo prazo?

¹⁰ Apenas para tocar em um tema mais divulgado, o do conflito federalista interno ao governo, não se conseguiu ainda avançar para alterar o critério redistributivo dos tributos da produção de valor em cada localidade para o consumo da população da mesma área. O critério ainda em vigência sinaliza incentivos para forte desigualdade na distribuição segundo a concentração da produção em detrimento de critérios que promovam o desenvolvimento humano Para redesenhar o federalismo brasileiro seria essencial promover uma reforma tributária junto a uma reforma fiscal associada a critérios de desenvolvimento.

O processo de definições e escolhas entre várias alternativas de tributação, bem como a concepção e montagem de um sistema tributário nacional envolve disputas entre diversas formas de tributação (tipos de impostos e gestão tributária). Estes arrecadam diferentemente de grupos sociais específicos (valor ou alíquota x base tributária específica por tipo de imposto) e distribuem recursos entre as várias esferas de governo (competências tributárias e regras de transferências e repartição de recursos) e sociedade (contemplando desde incentivos tributários; gastos, investimentos e financiamentos públicos destinados a setores/grupos específicos). Este processo de disputas fica particularmente destacado quando aumentam as demandas públicas por gastos públicos em um quadro de crise fiscal do Estado. Em países que buscam o desenvolvimento, a necessidade de financiamento de um projeto nacional de crescimento–desenvolvimento, particularmente em um Estado com “recursos insuficientes”, recoloca esta disputa frente ao imperativo de se estabelecer prioridades nos gastos frente ao desafio de viabilizar os investimentos necessários.

O desenvolvimento destas questões resultou neste trabalho. A idéia básica do escopo do seu argumento, por capítulos é apresentada a seguir.

Capítulo 1 – Apresentação das principais contribuições teóricas da Sociologia, da Economia e da Ciência Política, utilizadas para embasar a reflexão sobre o tema. O papel do Estado incluindo sua dimensão tributária é importante para conformar as possibilidades de desenvolvimento civilizatório. Conceitos da sociologia fiscal, particularmente a idéia de contrato fiscal-social, bem explorada por M. Levi, são importantes para analisar a dimensão tributária mais amplamente. A conformidade no pagamento dos tributos está diretamente relacionada com o resultado que o Estado oferece aos seus cidadãos. A construção do Estado de Bem Estar no século XX pode ser enfocada por este prisma. O capital móvel e a democracia são as duas forças básicas na atualidade que conformam as possibilidades da expressão do Estado e do pacto tributário. O crescimento da restrição do capital sobre o Estado pode ser notado na inflexão do pensamento econômico para privilegiar os detentores do capital líquido e da construção social do reforço da restrição orçamentária sobre o controle dos gastos não financeiros do Estado. A restrição democrática sobre o Estado se expressa na teoria da formação das políticas públicas, nas arenas políticas e possibilidades institucionais de vetar ou avançar politicamente com as mudanças requeridas no campo tributário.

Para um aprofundamento mais atual nesta área do federalismo ver os textos mais recentes de Arretche e o dossiê federalismo da Revista de Sociologia e Política de junho de 2005 [com destaque a Rodden (2005)].

Capítulo 2 – Procura observar algumas lições da história fiscal do Brasil sobre como se apresentaram as limitações fiscais e tributárias e como estas foram trabalhadas nas políticas macroeconômicas, numa abordagem mais geral, a “vão de pássaro”. Enfatiza a evolução dos principais dados nacionais sobre carga tributária, crescimento e investimento, mas com foco mais detalhado de 1980 até a atualidade. Contudo os antecedentes da crise fiscal de 1980 e a ideologia desenvolvimentista do Estado Brasileiro são também apontados, como a questão da forte disputa tributária e fiscal e o descontrole inflacionário que antecedeu o golpe militar. A crise fiscal da década de 1980, no contexto da transição do governo militar e na redemocratização e constituinte se dá no contexto do grande descontrole inflacionário, mais destacado no final do governo Sarney. O desafio das limitações tributárias e fiscais se realça no Brasil, de modo mais intenso, desde as duas últimas décadas do século XX. O país, fortemente excludente, procurava formas de conjugar democracia, desenvolvimento e limitação tributária. A redemocratização, contudo se dá junto à explosão da inflação. Após o Plano Real, com a estabilização monetária, a maior abertura comercial e financeira nos padrões da globalização, a fragilidade externa, as armadilhas cambiais e a crise econômica foram conjunturas críticas que emolduraram o desafio desenvolvimentista do Brasil. As linhas básicas da política econômica são destacadas junto a fatores macroeconômicos e fiscais relevantes que indicavam a necessidade de encarar a revisão do modelo tributário: a situação de descontrole da dívida pública nos governos FHC e a forte elevação da tributação pelas contribuições sociais, principalmente a partir de 1994. Os desafios e objetivos principais macroeconômicos e político-institucionais são considerados balizadores das possibilidades de expansão da tributação.

Capítulo 3 – O sistema atual de tributação, ou sistema tributário nacional (STN), apresenta-se em um quadro de uma série de demandas para sua alteração em um processo bastante conflituoso. Este capítulo aponta os principais conflitos dentro do estado, dentro da sociedade e entre estes bem como aponta os principais problemas no STN. Nos anexos deste capítulo se ressaltam, através de dados e tabelas, os principais desafios para um processo de reformas, bem como se destaca as inovações incrementais, ano a ano, desde 1990, no STN, demonstrando a sua reconfiguração nas últimas duas décadas.

Capítulo 4 – Introduce as questões do “jogo político” propriamente dito. Se expressa na descrição dos principais atores envolvidos, na descrição da trajetória das principais reformas tributárias propostas pelo governo ao Congresso a partir da década

de 1990, destacando os contextos das possibilidades de avanço ou veto. No final destaca as características da arena específica da questão tributária e do modelo institucional brasileiro que permitem compreender melhor o papel dos atores e a trajetória observada. Destaca no final a questão das crises, da ideologia e das lealdades externas junto ao jogo partidário na conformação das possibilidades de construir os avanços.

Capítulo 5 – Retoma questões da sociologia fiscal com foco sobre a conformação do Estado de Bem estar no Brasil e seus limites fiscais desde a década de 1980. A abrangência e universalidade efetiva dos modelos de Bem Estar tem ligação direta com as possibilidades fiscais e tributárias do Estado. As grandes questões do capital/desenvolvimento econômico e suas crises junto aos avanços democráticos da sociedade brasileira pautarão as possibilidades dos futuros desenvolvimentos na área tributária. A crise mundial¹¹ e a queda recente nos juros pagos pela dívida pública e os avanços na cidadania podem ajudar na construção um modelo mais adequado de financiamento o Estado Brasileiro, capaz de contribuir com mais responsabilização social e maiores avanços nas metas de desenvolvimento econômico e justiça social.

Conclusão – A partir de um grande enfoque sistêmico evolucionista do Estado, a questão tributário-fiscal é relacionada aos modelos de Bem Estar e de desenvolvimento no país. Pode-se notar que o Brasil se encontra junto a fortes desafios e conflitos para decidir sobre escolhas estratégicas¹² relativas ao seu modelo de desenvolvimento. O modelo tributário, conforme seja reconfigurado, pode ajudar na construção de avanços em nossas possibilidades civilizatórias. A forma como se equacionará este desafio envolverá escolhas importantes. Estas escolhas serão capazes de sinalizar se vamos restringir ou controlar o papel do Estado na ampliação de direitos sociais, principalmente pela restrição ou limitação fiscal, ou se será possível acordar o financiamento adequado das novas prioridades sociais que desafiam a arena pública em parâmetros adequados ao desenvolvimento também das possibilidades produtivas do país.

O desafio é complexo, mas atestará nossa maturidade, enquanto nação. E o prêmio vale a pena, pois se referirá a escolha do futuro e o embasamento dos esforços para sua construção em alicerces mais sólidos e coerentes.

¹¹ Propiciou o retorno a menores restrições orçamentárias aos gastos estatais não financeiros.

¹² Como se o país estivesse em uma encruzilhada histórico-ideológica.

CAPÍTULO 1: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Da SOCIOLOGIA

“A população é uma abstração, se desprezarmos, por exemplo, as classes que a compõem. Por seu lado, essas classes são uma palavra vazia de sentido se ignorarmos os elementos em que repousam.”

Karl Marx (1982:14)

A intensidade e a forma de transferência de recursos para o Estado, bem como a forma como este os consome, ajudam a estruturar o desenvolvimento material ou estiolar as possibilidades de desenvolvimento de cada civilização¹³. Deste modo, conforme os resultados sociais do arranjo tributário, pode-se entender a idéia de Douglass C. North de que a existência do Estado é essencial para o crescimento econômico, mas conforme sua estruturação o Estado pode ser também uma das principais fontes de declínio econômico produzidas pelo homem¹⁴.

Dada a natureza compulsória dessa transferência, que obriga o comportamento dos agentes econômicos sob o Estado, o entendimento social sobre a “justiça” destas regras¹⁵ irá legitimar o sistema tributário ou fortalecer a demanda por reformas. Impulsionadas por alterações no sistema produtivo ou econômico ou novas concepções sociais desenvolve-se a crítica e a contestação sobre o modo em que se opera a

¹³ Arnold Toynbee, em sua obra *Um Estudo da História*, investiga o nascimento, desenvolvimento e queda de civilizações. As civilizações mais bem sucedidas são as que conseguem responder com mais eficiência aos desafios que lhe são colocados. Suas causas de declínio são basicamente intrínsecas, ainda que a causa imediata seja externa, como uma invasão estrangeira ou um desastre ecológico. As civilizações falecem ou se suicidam, mas não são assassinadas. Pode-se inferir sobre esta tese que o retorno social (força ou fraqueza) da organização Estatal está também associado aos fatores internos e ideológicos do declínio civilizatório.

¹⁴ *“The existence of a state is essential for economic growth; the state, however, is the source of man-made economic decline.”* - D. North apud B. Reis (1997:111). Na reflexão institucionalista do impacto (inclusive fiscal) do Estado sobre o desenvolvimento se destacam Douglass North e Margareth Levi.

¹⁵ Segundo Bruno P. W. Reis (1997: 23) este ponto pode ser enfocado como o problema das relações entre *escassez* e política. *“Escassez”, aqui, deve ser entendida um sentido técnico mais preciso, de que é necessário alocar recursos escassos entre fins alternativos; de que não é possível se atingirem, simultaneamente, todos os fins; que nem todas as vontades, de todas as pessoas, podem ser satisfeitas ao mesmo tempo. A constatação deste problema – agregada à paixão humana fundamental que é o medo da morte violenta – é o que basta, no esquema hobbesiano, para consagrar a necessidade da “norma”, e a necessidade da norma reclama a necessidade da imposição da observância da norma – no limite, pela força –, donde a necessidade do poder político. Esta escassez constitui o campo geral da política.*” Mais adiante, nesta mesma tese destaca, com base em Parsons (p 60), no conjunto das instituições, o subsistema político formado pelas de conteúdo impositivo (ou coercitivo) para o conjunto dos membros do sistema e, baseado em G Almond (pp 68-69) advoga a dependência das capacidades do sistema político em relação à sua função extrativa.

transferência dos recursos sociais ao Estado e surgem novas propostas de tributação. As propostas de inovação, quando suficientemente fortalecidas por apoio social relevante e organizado, possibilitam mudanças no *status quo* vigente das estruturas tributárias¹⁶.

Três grandes razões básicas, segundo Viol (2000), estimulam as reformas tributárias: 1) a desestabilização monetária do equilíbrio de forças que sustenta o “pacto tributário” por falta de legitimidade interna do sistema, 2) a maior necessidade de recursos para o Estado e 3) o dinamismo e evolução econômico-social que levaram o sistema tributário a buscar se adaptar as novas formas de produzir riquezas e recursos. A reforma no primeiro caso trabalha na via da conquista da legitimidade e nos dois últimos na via da adaptação para corrigir as distorções políticas, econômicas e sociais. De modo geral as três razões podem se combinar de forma a promover e impulsionar as modificações necessárias do sistema tributário em um mundo que demanda estas mudanças pelas suas próprias transformações¹⁷.

O campo tributário dentre as políticas públicas é dos que, sem dúvida, há mais interesses em jogo. E estes interesses devem se manifestar e organizar-se para exprimir suas preferências e disputa-las, especialmente quando há possibilidade de alteração nestas regras fundamentais. O caminho do desenvolvimento econômico-social envolve o equacionamento da questão fiscal e tributária. Este, contudo, está sujeito aos grupos e projetos que prevaleçam entre as forças políticas para definir as prioridades do país e as decorrentes necessidades de mudanças no *status-quo*.

O ESTADO FISCAL E A TEORIA DO CONTRATO FISCAL-SOCIAL

A definição característica de Estado, segundo Weber¹⁸, é a do monopólio do uso **legítimo** da força em determinado território (grifo nosso). Esta destaca a construção da legitimidade da regulação/ordenação de aspectos relevantes da vida social de forma circunscrita, localizada e centralizada. North (1981), nesta linha, conceitua o Estado

¹⁶ Vide Levi (1989).

¹⁷ A reforma tributária faz parte do processo de amadurecimento social, político e/ou econômico de um povo ou país. A adequação do sistema tributário ocorre segundo a evolução natural das demandas socioeconômicas. Nos povos antigos este processo se dava muito mais lentamente. Nos últimos 400 anos as mudanças sociais ampliaram este ritmo de mudanças. Para uma análise teórica dos efeitos da modernização sobre o Estado e o poder político no curso do processo de vertiginosa transformação social dos últimos séculos, ver o capítulo 2 de B. Reis (1997).

¹⁸ Weber (2004: 60-61)

como uma organização com uma vantagem comparativa em violência que se estende sobre uma área geográfica cujos limites ou fronteiras são determinados pelo seu poder de taxar os cidadãos. Para estabelecer a ordem, o Estado tenta sempre monopolizar e administrar os meios de violência dentro de um dado território. Estes meios de força são utilizados para fazer cumprir direitos, como os de propriedade, bem como para garantir, em última instância, a obediência ou conformidade às regras formalmente estabelecidas, como as que dizem respeito às formas convencionadas de extração da receita fiscal¹⁹. A chave para entender o estado envolve o uso do potencial de violência centralizado para construir a legitimidade da ordem e obter controle sobre os recursos da área em questão.

Além de afetar diretamente as atividades econômicas, as formas de financiamento e o montante arrecadado de recursos fiscais determinam as possibilidades de execução das ações propostas ou planejadas pelo governante. A receita disponível sempre foi uma das restrições mais básicas ou fundamentais à operação de qualquer governo, bem como para qualquer novo projeto demandado pelo ou ao governante. A estruturação do Estado e seu potencial de atuação respondem diretamente às suas possibilidades de mobilizar recursos, ou seja, as restrições ao seu financiamento.

Na Áustria do final da primeira guerra mundial, as obras de Rudolph Goldscheid²⁰ e Joseph Schumpeter²¹ apresentam a noção do Estado tributador – o ‘*tax state*’ - como o objeto da emergente Sociologia Fiscal. A história financeira deste tipo de Estado, com o desenvolvimento da dívida pública e da crise fiscal, é o foco de suas análises. Esta sociologia austríaca das finanças públicas, a partir da investigação histórica das informações fiscais, forneceu considerável referencial conceitual para enfocar as atividades tributárias do governo em interação com as estruturas sociais. Embora tanto Goldscheid como Schumpeter aplicassem a sociologia ao estudo fiscal, suas abordagens e conclusões sobre a natureza e da sustentabilidade do Estado tributador foram bastante diferentes.

Goldscheid, influenciado por Marx, baseou-se na análise de classe para analisar os aspectos da exploração nos resultados fiscais. Da história fiscal, Goldscheid

¹⁹ Segundo North (1981), o estado, como a organização com vantagem comparativa em violência, está na posição de especificar e impor os direitos de propriedade.

²⁰ Não leio em alemão, contudo na pesquisa sobre a escola de sociologia fiscal austríaca, para registro, levantei o nome e data de lançamento das obras originais (durante a grande crise fiscal/inflacionária da Áustria) de Goldscheid sobre o tema: “*Staatssozialismus oder Statkapitalismus*” de 1917 e “*Staat, Öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaften vom Standpunkte der Soziologie*” de 1925.

²¹ Schumpeter escreveu “*Die Krise des Steuerstaats*” ou a “*A Crise do Estado Tributador*” em 1918, já no final da primeira guerra.

encontrou que os Estados progressivamente tendiam a dispor da propriedade pública, mesmo com a ampliação das liberdades civis. Os credores públicos – os capitalistas e a classe dirigente – detinham a oportunidade de explorar o Estado (via juros) na medida em que este tendia a se endividar progressivamente cada vez mais. Nesta circunstância, a crescente pressão fiscal para o serviço da dívida é apresentada como manifestação da luta social. A exploração fiscal dos trabalhadores pelo Estado tributador para beneficiar seus credores (pelo pagamento das dívidas públicas segundo as taxas de juros acordadas) atua de modo interdependente e complementar a exploração capitalista dos trabalhadores na economia privada. A tendência para a crise fiscal é observada baseada na relação entre o sistema fiscal e o capitalismo. Goldscheid via o surgimento do Estado tributador levando ao empobrecimento do Estado em favor da classe dirigente capitalista. A solução de Goldscheid para os problemas gêmeos da crise fiscal e da exploração seria a classe trabalhadora superar a classe burguesa através da criação de um "capitalismo estatal", com o Estado adquirindo as propriedades e bens para utilização em propósitos econômicos de modo que a 'mais valia' fosse revertida para a sociedade.

Schumpeter, por sua vez, analisou a natureza do Estado tributador na evolução da relação entre as necessidades (individuais e coletivas) e "o Estado". Para ele o surgimento do Estado tributador significa a própria criação do Estado como objetivo público, coletivo em oposição ao individual. Schumpeter enfatiza o papel dos grupos e interesses na formulação das atividades do Estado segundo a noção de 'necessidade comum' que surge no contexto geral das relações sociais de poder que existem dentro e entre os grupos. Nesta linha, é importante detectar de quem ou quais são os interesses que movimentam e se expressam pela máquina estatal. A crise fiscal pode se originar do modo de financiar o Estado para a prestação de serviços que visem atender a uma combinação de necessidades comuns e finalidades privadas. Conclui que não existe a crise final do Estado tributador, seu colapso não é uma necessidade lógica, sendo, este, todavia, desafiado pela combinação do crescimento da demanda por despesas públicas pressionada por fatores sociológicos frente a uma relativa estagnação nas receitas fiscais contida por fatores econômicos.

Schumpeter (1991: 7), no argumento de “*A Crise do Estado Tributador*”²², expõe o debuxo de uma teoria sociológica que destaca os elementos fiscais:

²² Schumpeter, J.A. (1991 [1918]). “The Crisis of the Tax State,” in R.A. Swedberg (ed.), *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

*“A história fiscal de um povo é, sobretudo, uma parte essencial da sua história geral. Nossos povos têm se tornado o que eles são sob a pressão fiscal do Estado. Procedimentos fiscais têm criado e destruído indústrias, formas industriais e regiões industriais, mesmo que esta não fosse a sua intenção, desta forma, tem contribuído diretamente para a construção (e distorção) do edifício de uma economia moderna e através disto do espírito moderno. Mas ainda mais importante do que a significância causal é a significância sintomática da história fiscal. O espírito de um povo, o seu nível cultural, a sua estrutura social, os feitos que a sua política pode preparar - tudo isto e muito mais está escrito na sua história fiscal, de uma forma despida de todas as frases. Aquele que sabe como ouvir a sua mensagem aqui discerne o ribombar da história mundial mais claramente do que em qualquer outro lugar”*²³ (tradução e grifos nossos).

Mick Moore²⁴ (2004: 298), ao analisar esta obra de Schumpeter, afirma que ela, além de atestar o papel condutor das questões fiscais no macro-desenvolvimento social, estabelece duas importantes proposições gerais sobre a transformação histórica da Europa.

“A primeira é [...] a passagem do demesne (ou domínio) estatal, em que as atividades do governo eram financiadas a partir de excedentes derivados das próprias propriedades do governante, para o Estado tributador, que era financiado através de imposições fiscais regulares sobre o setor e as rendas privadas. A segunda proposição é que esta penetração do aparato tributário sobre a economia privada teve enormes conseqüências para a sociedade em geral, variando da reformulação cultural e de valores através da criação de uma grande burocracia civil pública que tornou-se uma força social distinta e poderosa”. (tradução e grifos nossos).

Destes elementos se pode derivar a importância da grande narrativa histórica do **contrato fiscal-social** estabelecida na literatura sobre sociologia fiscal. Este contrato

²³ “The fiscal history of a people is above all an essential part of its general history. Our people have become what they are under the fiscal pressure of the state. Fiscal measures have created and destroyed industries, industrial forms, and industrial regions even where this was not their intent, and have in this manner contributed directly to the construction (and distortion) of the edifice of the modern economy and through it of the modern spirit. But even greater than the causal is the symptomatic significance of fiscal history. The spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare – all this and more is written in its fiscal history, stripped of all phrases. He who knows how to listen to its message here discerns the thunder of world history more clearly than anywhere else.” Schumpeter, J.A. (1991 [1918]: 7), “The Crisis of the Tax State.”

²⁴ Mick Moore é cientista político, diretor do Centro para o Estado Futuro e professor associado ao Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento da Universidade de Sussex (Brighton, UK). Seu interesse pela tributação reflete uma preocupação mais geral sobre o papel das fontes de receitas públicas no desenvolvimento político, gestão e formação Estado.

estabelece uma causalidade entre um **governo dependente de tributos impostos de modo amplo à sociedade** e a existência de **restrições que enquadrem este governo** e sua representação política institucionalizada. O cerne do argumento é que o Estado (e sua capacidade de implementar políticas) depende diretamente de seus cidadãos contribuintes. Deste modo, infere-se que os Estados tributadores tenderão a governos mais representativos, transparentes e abertos à responsabilização. Os cidadãos são motivados a participar mais da política pela maior consciência de ter o direito de influenciar no uso de “seu próprio dinheiro”²⁵. Para Moore (2004) esta proposição é válida e convincente no contexto da história da Europa Ocidental, sendo o caso paradigmático a Grã Bretanha²⁶.

O estudo comparativo da formação dos Estados aponta que variações nas fontes da receita do Estado têm um alto grau de significância na explicação das diferenças nas formas de Estado e no modo como estes se relacionam com seus cidadãos²⁷. O papel orientador das políticas fiscais pode ser intuído nas fortes sinergias entre o grau de dependência dos governantes da receita tributária, o surgimento do governo representativo e a força e resistência do Estado em um contexto de forte competição entre Estados, podendo chegar até a guerra. Análises enfocam muitas das deficiências políticas de Estados do sul do globo correlacionadas ao alto nível de rendas governamentais dependentes de recursos naturais²⁸ ou até outras rendas estratégicas²⁹ que provêm o aparato governamental de recursos de modo a evitar os conflitos (e as forças transformadoras) da necessidade de tributar diretamente a maioria da população.

Analisando melhor esta proposição, verifica-se que uma das razões que levou os governantes a partilhar autoridade com os representantes dos contribuintes foi a crescente possibilidade de sua reação, que pode ser depreendida pelo aumento do peso

²⁵ Vale tanto pelas resistências a elevar o nível de taxaço (no ato de tributar) como via controle na aplicação dos recursos pela execução do orçamento (avalia o propósito dos tributos). Ou até uma tributação consentida tende a ser uma fonte mais estável de renda para o Estado, como visto a seguir.

²⁶ A Inglaterra foi o primeiro Estado tributador moderno (no século XVII) e depois (no século XIX) também o primeiro Estado fiscal (Estado que articula dentre suas formas de financiamento os empréstimos via oferta de títulos ao mercado financeiro).

²⁷ Embora os processos que formaram os estados da Europa Ocidental, como seu período de amplas guerras entre os séculos XVI e XX, tenham poucos paralelos na formação da maioria dos estados modernos no sul do globo terrestre, o raciocínio comparativo neste foco fiscal ajuda a entender certas patologias políticas dos estados contemporâneos do sul.

²⁸ Principalmente fontes de energia como petróleo e gás, minerais e, em menor grau, diamantes, madeira tropical e até narcóticos.

²⁹ Rendas estratégicas são principalmente transferências ou ajuda externa para o governo dos territórios considerados estratégicos com vistas ao desenvolvimento ou de caráter militar. Por exemplo, há ajuda externa ao Panamá pelo uso do canal ou ao Afeganistão para permitir bases e alianças militares. Não se tem informes facilmente disponíveis deste volume de recursos frente à receita pública, mas, segundo os trabalhos de Moore, estes podem ser bastante significativas para o governo de certos países.

do capital móvel³⁰ na modernidade. No contexto do desenvolvimento político-fiscal dos países, a tributação construída através de maior consenso e menor grau de imposição, na evolução do contrato fiscal, aparece como uma tecnologia institucional muito mais avançada do que a mera taxaçoão coercitiva. Esta taxaçoão acordada permitia maiores ganhos tanto aos governantes quanto aos cidadãos contribuintes. Na construção da concordância dos governantes e dos representantes dos principais contribuintes em potencial sobre o regime tributário³¹, os processos de tributação se tornaram menos onerosos e mais previsíveis. Deste modo, tornaram-se cada vez mais viáveis o investimento e o planejamento de longo prazo, vitais para ampliar o desenvolvimento.

No mesmo fórum em que ocorre a barganha das políticas a serem executadas pelo Estado por receitas podem também ser acertadas quais destas políticas serão efetivadas de modo a atender os interesses tanto do governante como de seus principais contribuintes. Dado que as principais decisões políticas são partilhadas, os contribuintes também podem ser chamados a responder positivamente a demandas de recursos de emergência, como no caso de guerras. A organização representativa dos contribuintes (normalmente o parlamento) poderia ainda fiscalizar a operação da arrecadação tributária e o processo/forma como se efetuam os gastos públicos, contribuindo assim para ajudar a reduzir desperdícios e corrupção.

Os interesses comuns entre a prosperidade do governo e dos seus cidadãos também ficam mais claros. Os governantes que dependam, de modo substancial em suas receitas, de tributar de forma ampla e direta os seus cidadãos tem fortes incentivos em promover o desenvolvimento econômico desta sua fonte de receita. Ou seja, quanto mais prósperos os seus cidadãos contribuintes (ou parcela expressiva destes) maior o retorno em receitas adicionais que fortalecerão ainda mais o Estado.

Na evolução do Estado tributador surge o Estado fiscal. Como já existe um fórum institucionalizado de negociação com o governo, este passa a ser capaz de articular não apenas tributos, mas também empréstimos privados de modo rápido e barato, com base na maior confiança construída no mercado de crédito junto aos emprestadores. Estes empréstimos públicos são muito úteis para fomentar ainda mais a

³⁰ O capital, em certas circunstâncias de investimento, tem várias opções alternativas para se localizar (de certo modo pode “votar com os pés”). O exemplo atual é o capital financeiro, mas anteriormente (particularmente desde o século XVI, com tecnologias mais simples) mesmo o capital humano manufatureiro e comercial podia se realocar em função das garantias governamentais a sua segurança. Demonstra o exemplo dos artífices de Flandres e judeus ibéricos [dentre estes estavam as famílias do economista David Ricardo e de Benjamim Disraeli, político que chegou a primeiro ministro na Inglaterra vitoriana].

³¹ O conjunto de políticas estabelecidas para suprir de recursos as demandas da receita pública.

receita estatal em momentos de emergência específicos que demandem maiores gastos. Adicionalmente, uma dívida pública crescente pode fortalecer a *accountability*³² do regime aos contribuintes e credores representados no parlamento. A dependência do Estado a empréstimos de atores domésticos (mais do que externos) acaba por reforçar substancialmente o interesse de grupo entre os credores de títulos governamentais, grandes contribuintes e legisladores no acompanhamento das políticas de receita, gasto e financiamento do Estado. Estes três grupos que se interpenetram se tornarão muito bem informados quanto aos temas fiscais, desenvolvendo altos níveis de confiança entre eles e o aparato estatal. Na ausência de grandes conflitos entre a elite política e econômica, uma atmosfera pode ser criada para promover decisões em um jogo de soma positiva que fortaleça o Estado, beneficie as elites (basicamente a proprietária) e ajude a desenvolver a *accountability*, principalmente em temas fiscais.

Esta grande narrativa, mesmo baseada na experiência moderna da formação dos Estados na Europa Ocidental, tem apresentado um grande potencial para analisar a evolução e mudanças na constituição político-fiscal das nações. O surgimento e evolução do Estado de Bem Estar ou *Welfare State*, já no século XX, pode ser visto por esta ótica ampliada. A regulação e o aparato do Estado moderno cresceu enormemente no século XX e se torna parte cada vez mais substantiva da construção da ordem e sociabilidade. A crise do *Welfare State*, a grande expansão dos empréstimos internacionais e o mecanismo de formação de blocos econômicos, após a última década do século XX, tem levado cada vez mais os temas fiscais para organismos e grupos internacionais³³ e amplia este argumento do controle social do contrato fiscal para além do plano doméstico.

Dentro desta grande narrativa, os elementos fundantes deste contrato fiscal e da alteração da conformidade tributária foram expostos, de forma detalhada e aprofundada, por Margareth Levi (1989). Esta autora, baseada em aprofundado estudo histórico e nos princípios da escolha racional, desenvolveu um modelo geral que enfoca o

³² Em resumo, *accountability* ou “responsabilização” diz respeito a institucionalização de controles políticos que vão além da eleição, envolvendo a participação dos cidadãos organizados sobre a performance do mandato dos seus representantes e sobre as políticas públicas que implementam. Esta responsabilização é operada através da criação de regras e arenas que permitam um maior acompanhamento e participação na negociação entre os atores (transparência política) que levam as decisões a se tornarem mais públicas e legítimas. Envolve tanto a fiscalização como a possibilidade sujeitar infratores a sanções. Para uma visão mais abrangente sobre os significados sócio-políticos da *accountability*, em um enfoque brasileiro, ver a tese de Hirano (2007).

³³ Vide redes como Fórum Social Mundial, ATTAC e grupos de ONGs como a Oxfam.

estabelecimento e evolução das políticas de financiamento estatal³⁴. O modelo destaca os principais componentes da negociação por políticas públicas e a interação dos principais atores para a formulação e sustentação do contrato tributário. A alteração tributária é variável dependente das condições/restrições que levaram ao estabelecimento do contrato fiscal-social. Uma exposição detalhada deste modelo e de suas variáveis independentes ajuda, no plano teórico, a destacar fatores causais de uma reforma tributária³⁵.

O MODELO DE LEVI: RESTRIÇÕES E LIMITES NA NEGOCIAÇÃO DO CONTRATO FISCAL

Quanto maior a receita do Estado, maior a possibilidade de governar. Propõe Levi (1989: 2) começar sua análise pelo entendimento do papel do governante, entendido como o ator ou conjunto de atores³⁶ que se comporta como o executivo-chefe³⁷ das instituições estatais. Embora o poder dos governantes se embase na coerção, a maior parte deles opera dentro das regras estabelecidas por uma constituição política,

³⁴ O modelo de Levi tem virtudes inegáveis. Ajuda a construir pontes entre a economia, a política e a sociologia e entre as abordagens micro (lógica individual) e macro (social) ao analisar a questão central da tributação e do financiamento do Estado. A nível micro aborda fatores causais desenhados com base no individualismo metodológico derivado da economia neoclássica que permitem trabalhar a questão da legitimação tributária. O nível macro é construído na valorização da política e das instituições que garantem a conformidade necessária para sustentar uma efetiva política tributária.

³⁵ Estas variáveis foram destacadas no livro *Of Rule and Revenue* de Margaret Levi (1989). O título é sugestivo pelo de duplo significado de “*Of Rule*” que pode ser interpretado como “Do Governo” como também “Das Regras”. Cada uma destas dimensões tem a sua relação com a receita pública (*revenue*). Uma enfatiza mais o poder da coerção e outra o acordo sobre princípios ordenadores e organizadores comuns. O modelo básico aí descrito foi aplicado analiticamente por Levi em momentos, Estados e situações distintas da evolução tributária da humanidade da Roma Antiga à Austrália do século XX.

³⁶ Na política moderna o governante pode ser enfocado como um “ser coletivo”, composto de vários indivíduos em vez de apenas um. Todavia, dada a maior dificuldade para modelar a análise de um grupo de atores, optou-se pela simplificação de, no modelo, considerá-lo como sujeito apenas a uma racionalidade, como um ator individual.

³⁷ Os governantes se colocam no comando das instituições que determinam e realizam as políticas estatais e as regulações que afetam a uma dada política ou provisão estatal de bens públicos ou coletivos. São autoridades que herdaram e (re)criam políticas através das quais alocam os recursos estatais. Estes comandantes algumas vezes são encarados como *principais*, como aqueles que exercem o controle primário e se beneficiam diretamente da organização do estado, e outras vezes como *agentes*, aqueles que agem, como representantes, em benefício de poderosos mandatários. Levi enfoca o indivíduo governante em detrimento da classe econômica dominante. De modo diverso ao marxismo, investiga como ator histórico primário a lógica dos indivíduos em vez da classe. A palavra governante é destacada em vez do termo Estado, enfocado como instituição composta por pessoas e ações humanas concretas.

devendo garantir o cumprimento das leis da sociedade³⁸, especialmente as que afetam os direitos de propriedade³⁹.

Através do Estado, vitalizado por suas receitas, os governantes se tornam capazes de alcançar seus fins (pessoais ou sociais). Historicamente, de modo geral, os governantes têm se pautado por serem maximizadores de receita sujeitos a restrições. Escolhem suas políticas baseados nos cálculos dos prós e contras de aumentar a receita. Racionalmente⁴⁰ sempre consideram suas restrições ao tentar extrair da população o máximo possível de receita fiscal⁴¹.

Maximizar as receitas fiscais envolve administrar várias variáveis complexas como reduzir os custos da extração da receita (interessa ao governo a receita líquida e não a bruta); minimizar a rebelião e a sonegação, principalmente de mandatários poderosos que controlem parcela substancial dos recursos (e dos cidadãos) e incentivar o aumento da produção que ampliará a base tributável e assim a receita futura. Restrições poderosas à vontade do governante atuam quando este vai estabelecer as políticas fiscais. As mudanças nestas restrições é que vão levar, por sua vez, à evolução nas estruturas e políticas tributárias do Estado.

As restrições à majoração das receitas fiscais são sintetizadas por Levi (1989: 2-17) em três grandes variáveis principais descritas como:

- 1) o “*poder de barganha relativo*” que reflete o grau de controle pelo governante sobre os recursos econômicos, políticos e de coerção existentes;
- 2) os “*custos de transação*” que sintetizam os custos das negociações necessárias a garantir a conformidade ou aquiescência dos principais grupos de poder da região governada às políticas governamentais e

³⁸ Vale destacar que os governantes participam de modo privilegiado tanto nos processos da elaboração das regras como nos processo de tomada de decisões para aplicar estas regras.

³⁹ Através da garantia destes direitos o estado alicerça a “exploração” como a capacidade de se extrair mais valia ou de se ter acesso desigual aos bens. Como esclarece North (1981), a essência dos direitos de propriedade é o direito de excluir. Dependendo de como os governantes agem, estes podem explorar diretamente, proteger a capacidade de exploração de outros ou procurar evitar a exploração.

⁴⁰ Os dois pressupostos associados que embasam o modelo de análise de Levi, a partir da teoria da escolha racional, são: a) os atores que produzem e fazem parte da política do estado são racionais e auto-interessados e b) os atores que compõem o estado têm interesses próprios relacionados ao poder institucional de modo que são garantidos e sustentados por ele.

⁴¹ Este é o comportamento predominante, dentro da racionalidade majoritária. Embora Levi até considere a possibilidade de exceções, a análise das várias restrições as quais se submete o comportamento racional pode ajudar a compreender porque alguns governantes se refreiam em buscar mais receitas.

3) a “*taxa de desconto intertemporal*” que explicita as expectativas do governante quanto ao futuro. O horizonte temporal de cada governante é avaliado como mais dilatado ou restrito de acordo com suas perspectivas de segurança frente aos rivais⁴².

Estas variáveis que atuam no sistema político determinam as políticas fiscais escolhidas. Todas as mudanças no sistema de produção de receitas fiscais, desde como a arrecadação é organizada, quais tipos de tributos serão arrecadados de quem, em suma as variações das políticas tributárias⁴³ são dadas pelo equilíbrio político imposto pela força do conjunto de restrições ao governante. Este é estabelecido pelo seu poder de barganha relativo frente a sua taxa de desconto e aos custos de transação que enfrenta.

Os resultados finais das políticas na produção das receitas fiscais são, por sua vez, condicionados por parâmetros mais estruturais como a situação das forças produtivas (estrutura econômica), o contexto internacional e a forma/estrutura do governo.

Embora a simplicidade⁴⁴ deste modelo de determinação de políticas fiscais e tributárias, Levi defende nele tanto os indivíduos como as instituições importam. Advoga que contempla uma teoria micro-macro que inclui tanto os indivíduos como as estruturas bem como considera suas interações⁴⁵. A “escolha racional” adotada como uma teoria individual de tomada de decisões estratégicas⁴⁶ ajuda a resolver alguns dos dilemas metodológicos da explicação das causas de escolhas de determinadas políticas bem como de suas mudanças.

⁴² Em um dado período de mandato no governo (G), uma maior expectativa de continuar a governar no futuro (F) levará a uma menor **taxa de desconto intertemporal (d)** [$d = G/F$]. Uma ‘d’ baixa permitirá a consideração e avaliação no tempo presente de iniciativas ou políticas que gerem resultados distantes no tempo sem grande rebaixamento do valor presente dos seus retornos no futuro mais amplo. Esta taxa ‘d’ reflete a avaliação de toda uma expectativa de horizonte temporal e afeta diretamente a disposição de se investir (ou aplicar recursos) em políticas que apresentem resultados a prazos mais longos. Pode se dizer que sintetiza inversamente (1/d) o valor do futuro para o governante ($F = G/d$).

⁴³ Como as que estabelecem as características e o mix dos tributos no sistema tributário.

⁴⁴ Levi começa sua obra com este modelo simples em que descreve suas variáveis fundamentais, adequado a estática comparativa. Posteriormente analisa diversas aplicações deste modelo e as transformações das variáveis enfocadas em distintos casos e momentos/contextos históricos desde antiguidade do Império Romano até a Austrália do pós segunda grande guerra.

⁴⁵ Na sua abordagem dedutiva trabalha os micro fundamentos de processos macro para identificar os fatores causais individuais de criação e manutenção de políticas estatais. O nível macro, como o da política estatal, é afetado pelo nível micro do comportamento individual. Todavia o macro também influencia o micro. Mudanças significativas em qualquer dos dois níveis acabam por influenciar o outro. Por exemplo, a mudança institucional das políticas fiscais contém poderosos incentivos aos indivíduos bem como podem passar a ser demandadas mais intensamente por estes. Instituições e estruturas, depois de criadas, influenciam o comportamento e as preferências dos indivíduos.

⁴⁶ Indivíduos calculam os custos e benefícios para si mesmos do conjunto de ações consideradas e então escolhem a alternativa mais consistente e segura de acordo com suas preferências estáveis.

Além desta base no individualismo metodológico, através da interação social dos atores que se influenciam mutuamente em ações coletivas⁴⁷, Levi destaca que as instituições e estruturas são conseqüências das ações humanas e que o componente ideológico ajuda a explicar muito da variação de comportamento de sujeitos e governantes. Contudo, como todo modelo, este é uma simplificação da realidade que ajuda a focar o raciocínio nos pontos fundamentais que, para o teórico, fazem maior diferença na análise do problema em pauta.

A barganha da política tributário-fiscal pelo governante

Embora os governantes, no modelo, persigam fins pessoais e sejam vistos como “naturalmente predatórios”, estes estão sujeitos às restrições das relações governamentais contratuais. O estabelecimento da política no modelo de Levi opera na seguinte lógica: o governante busca maximizar seus objetivos pessoais os quais requerem a maximização da receita do Estado e, para isto, age racionalmente como um monopolista discriminador⁴⁸. Separa cada grupo dos cidadãos⁴⁹ de modo a estabelecer para cada qual direitos de propriedade bem como estruturas e instituições de modo a facilitar sua relação de intercâmbio e aumentar sua taxa de retorno específica⁵⁰. A eficácia administrativa do governante se baseia em sua habilidade de manipular o meio. Escolhe dentro do conjunto de opções possíveis, mas também pode agir para modificar este conjunto. Para alcançar seus fins coage, barganha, desenvolve seus recursos e altera suas limitações ou restrições. Como ator relevante no contexto doméstico (e internacional), interage com seus cidadãos, agentes e com os representantes de outras políticas (ou Estados). O governante como o responsável por determinar cada política pública⁵¹ enfrentará suas limitações na forma de diversas restrições que incluem desde a forma legal ou institucional de relacionamento com outros legisladores (como nos

⁴⁷ Embora as regularidades comportamentais, as escolhas não são consideradas como absolutamente previsíveis, dado o não determinismo no campo de alternativas humanas dentro do conjunto de opções disponível.

⁴⁸ Termo econômico também utilizado por D. North (1981) e que ressalta o raciocínio estratégico.

⁴⁹ No original “*constituent*”, substantivo inglês com significados que reforçam a ação cidadã como - 1) principal: aquele que autoriza uma outra parte para atuar como agente, 2) membro de um distrito eleitoral, 3) uma parte essencial: componente, elemento e 4) uma unidade estrutural de uma grande construção.

⁵⁰ O governante pode incentivar ou restringir grupos sociais específicos, segundo sua finalidade. De forma menos modelar, segundo um velho dito mineiro “o governo administra para os amigos as benesses da lei, para os inimigos os rigores da lei e para o resto do povo a lei”.

⁵¹ Nas democracias modernas este chefe do executivo é caracterizado como o presidente ou o primeiro ministro.

“checks and balances” constitucionais) até a influência de outros agentes organizados em grupos de pressões.

As políticas públicas⁵² são estabelecidas como resultado de uma troca entre o governante e os vários grupos afetados ou que fazem parte de cada política⁵³. Seu resultado dependerá das condições e termos que balizam esta troca. Os governantes negociam com seus agentes e cidadãos e cada um dos grupos de atores tenta conseguir o melhor termo possível para si nesta troca. Contudo, os contratos livres só serão possíveis se cada parte ou o conjunto se sair melhor⁵⁴. Governantes normalmente oferecem bens públicos ou coletivos⁵⁵ que beneficiam a população. Com o decorrer do tempo e as mudanças sociais, o contrato pode vir a ser considerado desfavorável por uma de suas partes que então tentará muda-lo. As mudanças nas políticas e organização do Estado requerem assim a periódica renegociação dos contratos. As variações nas políticas contratadas podem ser vistas como função da variação do “equilíbrio de forças” imposto ao governante pelas suas restrições ou limitações relativas.

Um dos principais determinantes na constituição e alteração de políticas é o poder de barganha relativo das partes interessadas. Os recursos políticos, econômicos e de proteção/coerção são a base do poder⁵⁶ e estão distribuídos desigualmente na população de cidadãos. O governo tentará monopoliza-los bem como eliminar seus rivais no fornecimento dos bens públicos. Contudo, quanto mais agentes possuam recursos dos quais necessita o governo, melhor podem resistir ao seu poder de pressão e assim conseguir melhores contratos ou políticas que os beneficiem. O poder de barganha relativo se baseia no grau de controle por outros grupos ou elementos de recursos dos quais o governante dependa, bem como no grau de controle pelo governante de recursos dos quais outros dependam. Estes graus de dependência mútua determinarão os termos da troca na qual o cálculo dos retornos marginais esperados de cada parte são determinantes. Estes recursos podem ser de coerção, como forças policiais e militares; econômicos, como a propriedade e o controle sobre os meios de produção, bens e serviços e /ou políticos, como a cooperação que promove apoio,

⁵² Doravante também denominadas apenas políticas.

⁵³ A política pode ser entendida como um contrato entre governante e agentes e/ou entre o governante e os cidadãos.

⁵⁴ Embora nem todas as partes se beneficiem igualmente do contrato.

⁵⁵ Bens que atribuem ganhos pela economia de escala que o estado oferece na proteção, justiça ou bens que reduzam a incerteza e garantam contra riscos. A atuação do Estado economiza recursos que os indivíduos deveriam despender individualmente como, por exemplo, na auto defesa.

⁵⁶ Alguns destes recursos são imateriais como autoridade, legitimidade ou status.

bloqueia a oposição e até impede os cidadãos de desertarem para competidores ou Estados rivais.

Na barganha governamental na gênese das políticas o governante procurará sempre manter o poder (a condição de se manter como governante é *sine qua non*) e para isto tem necessidade de criar permanentemente a conformidade⁵⁷ de seus cidadãos governados. Os custos de transação estabelecidos para os governantes são os custos para se chegar ao contrato adequado, ou seja, os de estabelecer e garantir as políticas governamentais. Estes custos de transação podem ser resumidos nos custos de medir, monitorar⁵⁸, criar e garantir a **conformidade quasi-voluntária** (CQV)⁵⁹ com a política em questão. Sem esta conformidade as políticas (principalmente as que geram receitas) não serão possíveis de operar como esperadas ou desejado. Estes custos diminuem com a experiência ou aprendizado no governo, mas também aumentam pelas sempre novas demandas que os governantes devem negociar e arbitrar em contextos que se alteram.

Os custos de barganhar acordos para implementar uma nova política envolvem a avaliação das fontes de recursos de cada um dos envolvidos, a negociação de direitos e o ato de monitorar a obediência ao acordado. Após a definição do acordo entre as partes, são estabelecidas as regras que podem levar agentes a fiscalizar e punir os desobedientes. Regras claras e perspectiva de punição ajudam a consolidar a CQV.

Uma política pode não ser viável se os custos de transação (privados ou sociais) forem muito elevados. No caso da política tributária há custos em adquirir informação⁶⁰ sobre as fontes de receita potencial (avalia-las e medi-las) bem como em monitorar o comportamento dos cidadãos e dos agentes públicos. Há também custos para construir a conformidade com a política definida. Monitorar não apenas fornece informes preliminares, mas ajuda a implantar a política ao identificar comportamentos discordantes do planejado ou estabelecido. Nem sempre é mais racional maximizar apenas a arrecadação. O objetivo é maximizar a receita “líquida dos vários custos” e

⁵⁷No original *compliance* que significa a observância, aquiescência, obediência, concordância ou ato ou processo de cumprimento de um regime de coação, como um objeto elástico cede quando uma força é aplicada. Traduzida por **conformidade** destaca-se seu aspecto que ressalta o cumprimento de requerimentos oficiais ou a disposição de ceder à autoridade.

⁵⁸ Custos não desprezíveis de adquirir informações sobre as atividades e posses dos outros.

⁵⁹ No original *quasi-voluntary compliance*. O prefixo *quasi* em grego significa “perto de ser” ou “à maneira de”. Este conceito de Levi indica uma concordância em seguir as regras, mas que se efetiva sob o incentivo da percepção da possibilidade da coerção. Como a liberdade não é total, dada a provável punição em caso de desvio, a concordância em obedecer às regras não pode ser qualificada apenas como voluntária.

⁶⁰ Essencial numa troca é conhecer as necessidades e recurso dos outros agentes envolvidos, saber medir e avaliar *o que e com quem* barganhar para buscar os melhores retornos aos menores custos.

para isso é mais racional desenhar sistemas tributários de modo a economizar custos de transação (econômicos e políticos).

A receita líquida poderá ser maior ao se considerar também a minimização dos custos de operar a tributação da receita bruta. Os principais custos mensuráveis são a estrutura dos governantes para: 1) **avaliar ou medir as fontes de receita** (riqueza, renda, propriedade) dos contribuintes operada pelos agentes do fisco de forma a disponibilizar a informação com a qualidade requerida; 2) **monitorar a conformidade** de cada cidadão (de modo a evitar o “*free-rider*”⁶¹) via agentes para coletar os tributos, observar e punir os infratores, com alguma auditoria de seus procedimentos visando deter evasão, sonegação, trapaça e corrupção e de modo a garantir os termos do contrato da tributação e 3) promover a repressão, garantindo a **capacidade de impor a lei**, pela manutenção e desenvolvimento de todo um aparato capaz de estabelecer coerção e punição adequadas.

As alterações nos custos de barganha podem vir de mudanças no custo relativo de extrair recursos devido a mudanças políticas, econômicas e militares que alterem o poder de negociação relativo dos agentes bem como alterações na institucionalidade e até na tecnologia que pode facilitar os processos governamentais de se avaliar e monitorar.

Outro ponto fundamental que influi diretamente na barganha governamental para estabelecer políticas é o das expectativas quanto ao futuro do governante retratado na forma de sua taxa de desconto intertemporal. Esta taxa permite ao governante avaliar em valor presente os retornos futuros de cada política e dependerá desde sua psicologia pessoal até de seu horizonte institucionalmente previsto como mandatário. Menor a taxa de desconto intertemporal (maior segurança futura), maior o interesse do governo em assegurar retornos de investimentos no futuro mais amplo como os possibilitados pelo desenvolvimento de políticas que promovam o crescimento econômico e desta forma, pela ampliação das bases da arrecadação no tempo, ajudem a aumentar a renda tributária futura do Estado. Com taxas mais elevadas de desconto intertemporal⁶² menos valorizados pelo governante serão os retornos que se estendam pelo futuro e, desta forma, este buscará extrair mais intensamente a renda disponível no presente, mesmo correndo o risco de desencorajar o crescimento da produção futura. Algumas avaliações,

⁶¹ Ou “carona”, termo consolidado na literatura e que simboliza aquele elemento que quer obter o benefício sem contribuir para financiar nenhuma parcela do seu custo.

⁶² Como devido a insegurança provocada por rivalidades intensas.

eventos ou desenhos institucionais influem nesta taxa de desconto intertemporal como a probabilidade de ser bem sucedido em campanhas políticas nas eleições/avaliações periódicas ou mesmo a eventualidade de sucesso em conflitos militares e guerras.

A escolha de uma política pública de tributação, neste modelo, é conseqüência de determinado conjunto de recursos para troca, custos de transação e taxa de desconto intertemporal. A distribuição dos recursos relativos e os fatores que determinam a taxa de desconto intertemporal são considerados relativamente estáveis no curto prazo. De modo geral, o modelo destaca como principal componente imediato para a alteração na política tributária as mudanças na conformidade, que influem através das mudanças nos custos de transação do governante.

Mudanças na conformidade e alteração na política tributária

Segundo a racionalidade, no momento em que procuram barganhar a política tributária, os governantes visam sempre um futuro melhor, avaliando para obter esta meta as demandas dos cidadãos. Os cidadãos-contribuintes, por sua vez, têm um conhecimento dinâmico, sobre o qual baseiam a avaliação dos seus ganhos (o que cada um recebe em troca do tributo) e de suas perdas (o valor dos tributos pagos). Quanto maior o conjunto de informações que cada contribuinte (ou grupo) acumula no tempo sobre a operação do sistema tributário e das políticas públicas, maior a probabilidade de que uma melhor análise das escolhas tributárias feitas frente a seus interesses leve à percepção do contrato tributário como inadequado. O grau de satisfação com esta transação se modificará ao longo do tempo.

Este aprendizado dinâmico aliado à modificação no poder de barganha relativo dos atores é que possibilitará que se estabeleça no futuro um outro contrato melhorado, através de mudanças da (ou na) política tributária.

Nenhum contrato que origina uma política acaba “perfeitamente” especificado. Existe uma lenta, mas constante transformação dos “termos de troca” que acompanham os retornos da política. Com o tempo, vários grupos de interesses especiais buscam negociar alterações pontuais no contrato geral, visando favorecimentos. No caso da política tributária, os demais contribuintes, por sua vez, quando cientes de favorecimentos a grupos específicos de que não fazem parte, podem desaprovar estas mudanças dado que a extensão dos favores fiscais implicam na deterioração da condição fiscal do Estado que, no limite, pode levá-los a enfrentar maiores perdas relativas. Cada

contribuinte pode considerar sua situação particular, neste contexto, e avaliar a crescente probabilidade de ser convocado a maiores contribuições para recompor a capacidade fiscal do Estado (elevação de sua carga de tributos) ou até ser obrigado a consumir bens e serviços públicos de menor qualidade com retorno abaixo do esperado, dada a contingência nos recursos para financiá-los.

A conformidade tributária é então descrita por Levi como uma interação estratégica entre o governante e os cidadãos, mas também entre os diversos cidadãos. O conjunto das regras e procedimentos estabelecidos pela política para extrair e coletar a receita pública é definido como a **constituição fiscal**.

O ato de acordar uma constituição fiscal envolve a definição conjunta de uma política de receita justa. Este ato, para a autora, deveria ser um evento público, com alto grau de negociação e capaz de envolver o mais amplo conjunto possível do universo dos potenciais contribuintes. Este procedimento, pelo envolvimento e responsabilidade dos atores, levaria a uma maior difusão das regras acordadas e facilitaria a conformidade com a política assim estabelecida.

Após definida a política e enquanto esta estiver vigente, os governantes podem reduzir os custos de se alcançar ou manter um grau elevado de conformidade tributária pelos seguintes meios (ou tipos ideais):

1) Usar a **coerção** - como é ilegal deixar de pagar os tributos como estabelecido na constituição, quem o faz se sujeita ao risco de sérias sanções.

2) Elaborar a **conformidade ideológica** - a ideologia é considerada como o conjunto de crenças e valores que pautam o comportamento. Os atos governamentais em operação adequada com rituais, símbolos e propaganda, podem se destacar como de acordo com as mais fortes convicções normativas e com os valores que definem e moldam as concepções de justiça da maioria. Deste modo, ajudam a criar maior conformidade com as políticas do governo.

3) Desenvolver a **conformidade *quasi*-voluntária (CQV)** – esta variável é definida como *quasi*-voluntária porque os contribuintes estão sujeitos à coerção caso forem pegos não pagando seus tributos. Esta conformidade estratégica pode ser situada num continuum entre os extremos pautados pelos dois outros meios anteriores. Não é apenas a obrigação imposta pelo temor da coerção e nem somente um ato de escolha livre na qual contribuintes escolhem pagar por uma questão de princípios, como no caso da adesão ideológica, mas é o resultado de uma decisão calculada que envolve uma avaliação do governo segundo os dois meios anteriores de conformidade. Esta decisão

racional se baseia na possibilidade/probabilidade de punição (custos) e considera os incentivos seletivos do retorno público que se obtém do governo financiado pelos tributos bem como do comportamento dos outros agentes frente à política tributária (benefícios relativos).

Os governantes normalmente preferem e procuram estratégias que produzam alto nível de ordem baseada na cooperação entre os cidadãos de forma não coercitiva, pois há sempre um custo no uso da força. O governante, para a manutenção da política tributária que considere adequada, procurará criar e desenvolver a confiança dos seus cidadãos. Esta confiança cresce quanto maior for a credibilidade em sua capacidade de entregar o prometido/acordado em troca dos tributos. O governante deve demonstrar que o sistema tributário vigente é justo e procurar dar garantias de modo a convencer os contribuintes que seus tributos serão importantes para a produção dos bens e serviços que atenderão às suas próprias demandas. Sem um claro benefício percebido de retorno não há razão para que um ator racional consinta em assumir os custos da tributação. Uma percepção de exploração, de que o contrato tributário é injusto levará a não conformidade ou perda da conformidade. Os contribuintes que se sentirem explorados, ao perceberem que não recebem o retorno adequado pelo que contribuem, resistirão a pagar seus tributos, se puderem.

Elementos que desenvolvem a Conformidade *Quasi-Voluntária* (CQV)

Uma maior CQV ocorrerá quando os contribuintes acreditarem que os governantes manterão sua parte nos acordos negociados na constituição fiscal e os outros cidadãos contribuintes manterão a sua. Os contribuintes são vistos como atores estratégicos que cooperarão somente quando possam esperar que os outros também cooperem conjuntamente. Dada a preferência pela cooperação conjunta, a conformidade de cada qual depende da conformidade dos outros. Ninguém quer ser tolo, trouxa, bobo ou ingênuo de modo a sustentar políticas que gerem benefícios de uma forma injusta.

Quanto mais alguns cidadãos conseguirem burlar a lei tributária e se safar sem punição mais estimularão as pessoas a não obedecerem “sozinhas” as regras. A coerção efetiva se baseia na punição suficiente e na sua percepção ampliada de modo a que o Estado dissuada e minimize o comportamento “fora-da-lei”. A busca da CQV estimula assim o desenvolvimento de mecanismos para monitorar o cumprimento e a obediência à lei e garantir a efetividade das sanções impostas, conforme o caso. Os governantes

normalmente coordenam as sanções para que cada indivíduo perceba a punição potencial como muito dura e a considere como muito prejudicial de modo a evitar desvios. Há um forte elemento no cálculo social que leva a crer que quanto maior e mais dura probabilidade de punição governamental efetiva esta compeliará os outros a também contribuir com a sua quota de sacrifício pelo bem comum, evitando e dissuadindo o comportamento “*free-rider*”⁶³.

Para alcançar a CQV o governante prefere promover e enfatizar o bem social representado na barganha tributária do que garantir que se cumpra a obrigação tributária somente pelo medo da sanção. Deste modo, o governante é desafiado a transformar o jogo tributário de um conflito de soma zero em um jogo de soma positiva no qual há coordenação e cooperação mútua, alterando os cálculos individuais ao procurar mudar os custos e benefícios ou a natureza do jogo⁶⁴.

A CQV dependerá do estabelecimento de instituições que garantam a transparência e a responsabilização e pelas quais os agentes desenvolvam um conhecimento comum sobre as preferências e comportamento passado de cada qual através de transações repetidas. A cooperação condicional requererá discussões e observação das ações públicas ao longo do tempo. A criação histórica do parlamento⁶⁵ foi o estabelecimento de uma destas instituições que ajudam a criar este conhecimento comum e a garantir a cooperação condicional (a CQV).

A cooperação condicional também pode ser desenvolvida na forma de “capital social”. Os membros de comunidades mais específicas podem ajudar a produzir a ordem social e a implementar políticas entre eles. Grupos menores e mais homogêneos⁶⁶ facilitam que cada membro vocalize diretamente suas objeções às políticas, entenda o que está estabelecido nas leis, possibilitando assim melhor compreender/monitorar o

⁶³ De uma outra forma, não existe almoço grátis, ou seja, alguém sempre trabalha para ofertar ou prover os recursos que beneficiam a qualquer criatura.

⁶⁴ O dilema do prisioneiro exemplifica a questão do financiamento dos bens públicos e coletivos, assumindo que os contribuintes buscam os bens que estão sendo financiados publicamente. O que cada um fará vai depender do que os outros fizerem, mas a informação sobre o comportamento alheio não flui. Através de uma adequada coordenação este jogo pode ser transformado em algo próximo ao jogo do seguro (assurance game) exemplificado pela situação na qual um desastre ou grande perda só será evitado a menos que todos colaborem. A cooperação mútua e as informações coordenadas podem alterar o resultado final levando a um melhor resultado a todos pelas práticas de reciprocidade, como no jogo do seguro. Para maiores dados sobre a construção de comportamento cooperativo ver Axelrod (1984).

⁶⁵ Parlamentos são um risco ao governante. Podem coordenar tanto conformidade como resistência ao governo ao impor obrigações contratuais, como salientado na nota anterior. Todavia, este controle institucional potencia a arrecadação e o poder do estado como demonstra a experiência histórica da Europa Ocidental. A criação de instituições representativas acabou por conceder ao governante maior poder de tributar ao criar uma maior cooperação condicional, base da CQV.

⁶⁶ Como ONGs ou associações corporativas de industriais, comerciantes, fazendeiros ou sindicatos de trabalhadores de conformação regional ou não.

interesse/comportamento dos outros. Redes federativas de instituições descentralizadas comunitárias ou corporativas trabalham por fortalecer o senso de interdependência mútua e, em alguns casos, desenvolvem o autocontrole, reduzindo os custos de transação entre seus componentes de medir e monitorar. Um dos aspectos que podem promover a CQV geral poderia ser o incentivo governamental ao desenvolvimento de organizações sociais em redes federadas que sejam associadas à oferta de bens públicos ou coletivos. Os bens ou políticas de longo prazo, valorizados pelos cidadãos, que demandem tempo para serem fornecidos, como políticas de desenvolvimento econômico-social, de apoio à educação e de garantia de auxílio à saúde são particularmente sujeitas a esta interação social⁶⁷.

Outro aspecto no qual o governante pode agir para ajudar a desenvolver a CQV é através do fornecimento de informações à população sobre a cooperação de fato dos demais agentes. A difusão do conhecimento, pela ampla informação ao público, de que os outros também estão pagando seus tributos, bem como a ampla publicidade de que os indivíduos “não conformes” com as normas estabelecidas estão sendo exemplarmente punidos ajudam a estabelecer a CQV e a desenvolver a lealdade ao regime tributário. A ameaça de sanções mais efetivas por agentes e aparelhos de auditoria e formas de monitoramento mais eficazes que aumentem a probabilidade de detectar e punir os não conformes é poderoso incentivo para a grande massa.

Existem, todavia, grupos privilegiados compostos por atores menos sujeitos à coerção direta devido a seu grande poder de barganha. Estes grupos têm possibilidade de, no limite, retirar importantes recursos do território controlado pelo Estado e assim atrapalhar o desenvolvimento das políticas. Para estes acaba ocorrendo um tratamento diferenciado pelo estabelecimento de incentivos seletivos que propiciem sua conformidade ao pagamento de tributos através de incentivos como reduções especiais de tributos ou até de concessões como serviços e vantagens extra ofertados pelo governo.

Racionalmente, a menos que sejam coagidos, induzidos ou motivados a pagar seus tributos os cidadãos minimizarão seus pagamentos ou, se as circunstâncias permitirem, procurarão evadir sem pagar. Contudo, pela crença de que todos são beneficiados pelo contrato de tributação, o cidadão acaba por contribuir, assegurado de que tanto os outros contribuintes quanto o governante obedecerão ao “contrato”

⁶⁷ Estas interações podem se dar de formas diversas, desde anéis burocráticos a institucionalização de conselhos populares temáticos.

implicitamente estabelecido. A CQV é enfocada como um ato racional que combina interações estratégicas e normas apoiadas por incentivos materiais e coerção. Esta ação racional se baseia na reciprocidade e na cooperação, de acordo com a “regra de ouro” quando se crê que os outros também agem desta forma⁶⁸.

A construção da agência e das instituições tributárias

A racionalidade é atributo dos governantes. A análise dos custos de transação das políticas produtoras de receitas enfocará os custos de medir, monitorar e implementá-las, especialmente os custos de agência. Uma forma apropriada de agência ajuda a criar a CQV, com o reforço do consentimento baseado em mecanismos de compromissos prévios, contratualmente/legalmente estabelecidos.

Os custos de agência para controle e a CQV dependerão fortemente das instituições e das negociações políticas. Na democracia, a concordância dos atores estabelece a lei e a lei faz a CQV possível. Sem uma cooperação voluntária que embase a autoridade, não se estabelecerá nem o poder coercitivo da lei e do governo. Deste modo, para o governante tornar uma política realidade, requer a criação de CQV, desenvolvendo nesta base leis, normas e regras complementadas pelos meios adicionais de indução para fazê-las cumprir. Os limites da CQV são a chave para compreender as políticas que um governante consegue ou não implementar.

O poder de barganha do governante e dos agentes delimita O QUE e QUEM pode ser tributado sob os parâmetros gerais dos custos de transação originais e da taxa de desconto do governante. A CQV, todavia será o alicerce sob o qual as políticas tributárias serão ajustadas, com a manutenção ou alteração dos acordos prévios e contratos estabelecidos por lei e normas, indicando:

1º) a concordância com a política de receita;

2º) a construção de instituições eficientes que encorajem a cumplicidade e a concordância, sem maior recurso a coerção ou outros tipos custosos de implementar a política.

Na construção e alteração de políticas tributárias, sempre e em todo lugar as restrições fundamentais são as político-econômicas. Uma forma de agência ou uma

⁶⁸ Faz aos outros o que deseja que te façam, mas não seja bobo (regra do “tit for tat” – pagar na mesma moeda). Uma análise da operação deste princípio se encontra em Axelrod (1984).

política considerada injusta ou não confiável pelos contribuintes pode compelir um governante maximizador a mudá-las.

Este modelo, contudo, ressalta a importância da política sobre a economia. Segundo Levi, predominam os fatores políticos sobre os econômicos nos registros sobre as políticas tributárias dos Estados. As ações dos agentes vêm em resposta a incentivos fornecidos e controlados pelo governo. Seus comportamentos resultam de e influem na formação das políticas governamentais.

Para minimizar os custos de implementar a política tributária e maximizar o resultado líquido dos tributos, os governantes devem tentar manter os benefícios da defecção tributária baixos e as vantagens da conformidade altas. Nesta linha, buscam garantir a legitimidade através da provisão continuada de bens públicos ou coletivos de qualidade bem como pelo incentivo e aperfeiçoamento das instituições que promovam a cooperação condicional ou contratos por convenção (ideologia, lealdade).

Com um modelo que foca os fatores determinantes da funcionalidade das estruturas tributárias aplicado a vários tipos e formas de Estado, Levi analisou diversos casos na história da evolução da tributação que vai desde os publicanos romanos até a resistência ao imposto de renda na Austrália do pós II Guerra Mundial. Em todos os casos históricos, os governantes estabeleceram formas e inovações na tributação adequadas e conformes às restrições peculiares a que estavam sujeitos.

Se por um lado a evolução societal forneceu recursos para diminuir os custos de transação em alguns aspectos, por outro lado algumas inovações contribuíram para aumentá-los. A burocracia, por exemplo, organizou o serviço público, mas passou a requer um volume considerável de investimento em pessoal e em uma eficiente disseminação de informação de qualidade. A própria revolução (até de base tecnológica) no fornecimento de informações facilitou não só aos Estado obter e trabalhar dados, mas também favoreceu aos contribuintes uma maior percepção de novos meios (inclusive legais) de evadir a alta tributação bem como de articulação com outros atores que também resistem e evitam a tributação. A manutenção da CQV nas modernas e avançadas nações industriais com relações democráticas se torna um problema bastante complexo até porque os novos tipos de cidadãos passaram a dispor de maiores recursos organizacionais, econômicos e políticos frente aos governantes e elites nacionais.

O CONTRATO FISCAL E O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Uma das mudanças no contrato fiscal que implicou em significativas alterações dos níveis e formas de tributação pode ser notada no processo social de estruturação e crise do Estado do Bem-Estar Social. Este tipo de Estado se destacou por aplicar recursos públicos no combate às desigualdades sociais via redistribuição da renda⁶⁹ e por ampliar a capacidade de produção de bens e serviços públicos em um desenho de contrato fiscal-social mais inclusivo⁷⁰ e sustentado por níveis elevados de tributação.

O final do século XIX foi marcado pelo desenvolvimento de uma ideologia econômica "liberal" que propugnava a não-intervenção do Estado nas atividades produtivas e levou a que o tamanho dos governos se situasse então em patamar relativamente pequeno frente à produção nacional. Em alguns dos principais países industriais a média dos gastos públicos, em 1870, era de apenas 8,3% do Produto Interno Bruto – PIB⁷¹.

No início do século XX, as demandas por gastos militares se expandiram mais intensamente durante conflitos nacionalistas e imperialistas e na primeira guerra mundial propiciando uma elevação definitiva nos gastos públicos e nos níveis da tributação⁷². O surgimento dos Estados Socialistas, concomitantemente às crises econômicas regionais e mundiais da crise do padrão ouro até o final da grande depressão de 1929 torna mais clara a percepção de que os conflitos sociais ameaçavam diretamente estabilidade política do mundo capitalista. Desafiados pela crise econômica, até os EUA, a principal nação industrial, a partir do primeiro governo Roosevelt adere ao crescimento do Estado com o crescimento do planejamento público e da implantação de várias medidas governamentais de promoção do crescimento e bem estar.

⁶⁹ Contribuindo para elevar a demanda agregada da economia através da garantia de um conjunto maior de direitos cidadãos.

⁷⁰ Uma resenha das pesquisas teóricas e empíricas em sociologia fiscal desde os determinantes da política tributária nas sociedades capitalistas avançadas até suas análises em fenômenos como revolução, construção estatal e organização econômica pode ser vista em Campbell (1993).

⁷¹ Tanzi e Schuknecht (1996: 3) dão os dados da evolução do Gasto Governamental em relação ao PIB para a Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e USA. A tendência da média dos dados destes países sinaliza o comportamento-padrão do Estado no "mundo desenvolvido", e que era colocado como referência aos outros países do mundo.

⁷² Campbell (1993) aponta a elevação da tributação nas guerras, principalmente se são mundiais (mais custosas) embora com relação a suas causas não tome partido entre as opções apontadas pelos teóricos da escolha pública, pelos neomarxistas e pela escolha racional ao afirmar que "*we still do not know whether taxes vary with war because citizens grant political elites more leeway, because the structural dependence of the state on capital investment subsidies, or because war fundamentally alters the decision-making calculus of political elites.*" Talvez todos os três enfoques tenham seu ponto de razão e contribuam na explicação da ampliação da tributação no século XX.

A Grã Bretanha acompanha e também desenvolve este tipo de Estado, principalmente após a década de 1940, reforçando na pauta governamental das nações mais desenvolvidas a questão da redistribuição da riqueza crescente da sociedade industrial como meio de reduzir as desigualdades e amenizar as tensões sociais⁷³.

Após a Segunda Guerra Mundial, com crescimento da ameaça do ‘Espectro Comunista’, o desenvolvimento das lutas dos trabalhadores e a força das coalizões trabalhistas, o modelo do *Welfare State* se espalha pelo mundo desenvolvido e também se torna forte referência para as novas nações que então surgiam no processo de descolonização⁷⁴. Governantes de alguns dos principais países europeus, já no contexto de enfrentamento ideológico com o bloco soviético, passam a priorizar assistência básica a todos os seus cidadãos de forma a garantir padrões mínimos de serviços assistenciais públicos como educação, saúde, habitação, renda e seguridade social que, paulatinamente, passam a ser reconhecidos como “direitos sociais” dos cidadãos⁷⁵.

A economia Keynesiana⁷⁶, a teoria dos bens públicos e das externalidades davam suporte ideológico para o crescimento do setor público. A prosperidade econômica que envolveu a economia mundial no pós segunda guerra facilitou a expansão do Estado. Afinal, era bem mais fácil os governos tributarem e gastarem mais nas economias em franca expansão durante os chamados trinta anos gloriosos. O Estado passa, então, a intervir fortemente na área econômica, principalmente entre as décadas de 1960 e 1980, de modo a regulamentar as atividades produtivas e assegurar o crescimento econômico junto com a diminuição das desigualdades sociais. Os recursos públicos passam a ser

⁷³ Segundo Sicsu (2008:12), na década de 1940 “o funcionário do governo inglês William Beveridge foi um dos mais importantes idealizadores do estado de bem-estar social, a utopia européia do ocidente. [...] Beveridge foi além, muito além do chanceler Bismarck, que havia construído na Alemanha ao final do século XIX um sistema de proteção social baseado na atividade do trabalho que relacionava benefícios pagos pelo sistema às contribuições efetuadas. Beveridge desconstruiu o modelo de Bismarck ao propor um sistema social que não estava baseado exclusivamente na atividade do trabalho, mas sim na existência do cidadão – portanto, um sistema de segurança de vida de todos e para todos, que ofertaria benefícios a todos”.

⁷⁴ Os países “em desenvolvimento”, em processo de espelhamento, buscavam o melhor caminho para alcançar o padrão dos desenvolvidos tanto no desenvolvimento industrial como na difusão da democracia (na segunda onda de democratização segundo Huntington).

⁷⁵ A Suécia havia, desde os anos 30, iniciado seu modelo de social-democracia. A Grã-Bretanha, posteriormente se destacou na construção do Estado de Bem-estar com a aprovação, em 1942, de uma série de providências nas áreas da saúde e escolarização. Nas décadas seguintes, outros países seguiriam essa direção, contudo o grau e a extensão do intervencionismo estatal na economia e a oferta de serviços sociais variou enormemente de país para país.

⁷⁶ Após a publicação da “Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda” de Keynes, em 1936, as idéias que defendiam que o estado deveria ter um papel intervencionista e estabilizador da economia e que o aumento do gasto público em uma conjuntura recessiva ajudava a aumentar a produção e o emprego se tornam paulatinamente a nova ortodoxia econômica, superando a economia liberal.

direcionados aos subsídios e transferências (que realocam os recursos via Estado) como forma de superar as “falhas de mercado”.

O reformismo do Estado do Bem-estar e da social-democracia tornou possível compatibilizar capitalismo e democracia ao institucionalizar o conflito de classes, em processo bem descrito e analisado por Adam Przeworski (1989). A extensão dos direitos políticos e do sufrágio universal possibilitaram canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas e transformar demandas sociais em direitos. O modelo de Estado do Bem-estar chega ao seu auge na década de 1960 com alta correlação entre tributação, crescimento econômico e extensão de serviços sociais à população.

Seguindo esta tendência, o gasto público nos países industriais, embora desacelere nos anos 80, alcança a média de 44,8% do PNB em 1990 e 47,2% do PNB em 1994⁷⁷. Com o incremento do gasto público e da necessidade de recursos correspondente⁷⁸ a política tributária e os efeitos da taxação na sociedade se destacaram e no final do século XX se tornam mais significativos politicamente.

A forte emergência da ameaça socialista junto à difusão da democracia impôs a necessidade de reconhecer novos atores e o recurso político de atender ao desejo de prosperidade das massas. O Estado sai fortalecido como ator importante neste processo. Segundo o modelo de Levi, o custo de barganhar ampliação da tributação com as classes mais favorecidas, dada a ameaça potencial das guerras e revoluções foi bastante reduzido. A estabilidade política de longo prazo facilitada pela grande prosperidade das três décadas posteriores a segunda grande guerra abaixou significativamente a taxa de desconto dos governantes. Os resultados positivos da grande prosperidade econômica também favorecia uma maior CQV com a política tributária até meados da década de 1970.

⁷⁷ Tanzi e Schuknecht (1996: 3) exhibe os gráficos da média do dispêndio público dos países industriais apontados na nota do início deste tópico sobre o mesmo texto com tendência de forte alta até a década de 1980 com posterior desaceleração. Embora a média alcance quase a metade do produto nacional em 1994, dados posteriores da segunda metade da década de 1990 publicados em Tanzi (2005) já mostram alguma redução. Tanzi (2005: 620) ao analisar um conjunto de 17 nações dentre as mais ricas identifica, entre meados da década de 1990 (maior gasto de modo geral) e 2002, uma queda na despesa média de 4,1 pontos do PIB. Segundo este autor, os países mais ricos nas duas últimas décadas tenderam a reduzir a despesa pública agregada, principalmente com transferências e subsídios.

⁷⁸ A relação intertemporal entre receitas e gastos na qual os governos administram seus déficits e superávits tem sido enfocada por vários ângulos. A hipótese do “tributa-gasta” postula que os governos primeiro elevam as receitas antes de entrar em novos gastos. Há ainda a hipótese da relação “gasta-tributa” que estabelece que os governos primeiro gastam e então aumentam a tributação para financiar seus gastos. Há ainda a hipótese de “sincronização” que sugere a tomada simultânea das decisões sobre receitas e gastos pelos governos. Em todas estas há uma correlação direta de proximidade entre a tributação e os gastos, o que ocorre de uma forma lógica pela administração pública que procure evitar profundos desequilíbrios econômico-sociais (como grandes taxas de inflação ou recessão).

A crise do Estado de Bem Estar e a defesa de limites para a taxaço

Nos anos 1970, contudo, esse modelo de Estado entra em crise com o crescimento de demandas diferenciadas para orientar a atuação estatal. A crise fiscal é destacada pela aceleração inflacionária e cresce a dificuldade de se harmonizar os gastos públicos sociais com os requerimentos dos grupos dominantes do setor privado na economia capitalista.

Os arranjos institucionais que viabilizaram os direitos sociais em larga escala foram postos em questão pelo “choque de custos” e pela crise econômica. As políticas de "ajuste estrutural" no capitalismo central que se seguiram não somente questionaram a expansão dos gastos públicos para viabilizar direitos, mas valeram-se do desenvolvimento de instrumentos institucionais, muitas vezes de caráter autoritário, para conter esta expansão.

Na periferia capitalista, a tentativa da construção de Estados de Bem-Estar foi barrada pela crise do modelo estatal-desenvolvimentista e pela crise do socialismo real em meio ao crescimento expressivos de dívidas externas e da corrosão inflacionária em vários países, principalmente na América Latina. A dependência desses países para com os organismos multilaterais de financiamento redundou em novos instrumentos autoritários de gestão que enfocavam a necessidade de controle fiscal e monetário⁷⁹ e recomendavam reformas tributárias⁸⁰.

A questão da eficiência e dos limites sobre os padrões e nível de gasto estatal foi colocada diretamente pelos economistas pró-mercado, sem desconsiderar o importante papel do Estado. Tanzi e Schuknecht (1996b), em estudo sobre a evolução do padrão dos gastos governamentais frente aos resultados alcançados nos países industrializados, concluem que para alcançar a maioria dos objetivos econômicos e sociais que justificam a intervenção governamental o nível do gasto público não precisaria ir muito além de

⁷⁹ Tanzi (1990:8) “*Since monetary data are usually more reliable and more timely than fiscal data, and excessive monetary expansion is often considered to be the basic problem, the behavior of the fiscal deficit is, in many cases, monitored through the amount of credit expansion absorbed by the government*”.

⁸⁰ Segundo Tanzi (1990: iii e 20), então no departamento de assuntos fiscais do FMI, “*the connection between Fund-supported programs and the level of taxation is very indirect since these programs focus on the level of the fiscal deficit rather than on the level of taxation. Nevertheless, when expenditures can not be reduced or when a given tax level is necessary to finance a desirable level of public investment or to service the debt, then the level of taxation becomes an important objective in itself [...] the servicing of the debt requires an improvement in the fiscal accounts, and the need to maintain the level of some social or pro-poor expenditures have in recent years highlighted the necessity of raising the tax level in some countries. With higher taxes, both public investment and interest on the debt could be financed without excessive inflationary consequences.*”

30% do PIB⁸¹. Este nível “ótimo” de gastos públicos é bem menor do que o praticado na maioria dos países desenvolvidos e estes, para alcançá-lo, necessitariam de promover “reformas radicais” em sua forma de agir. Este argumento liberal critica a amplitude das transferências governamentais que distorceriam os incentivos à eficiência.

O Estado nacional arbitra, avaliza e sanciona o conflito distributivo por recursos através do conjunto de políticas que implementa⁸². Deste modo, o desenho destas políticas diz respeito a qual Estado está sendo construído, como e para quem ele opera e com quais graus de restrição.

A NEGOCIAÇÃO TRIBUTÁRIA NA SOCIEDADE

Corroborando alguns princípios gerais expostos no modelo de Levi e na evolução dos Estados no século XX, afirma Moore (2004a) que, a um nível mais alto de abstração, há uma concordância entre os cientistas políticos nos seguintes aspectos:

- Os Estados efetivos são, em larga medida, produtos do processo de interação e barganha implícita entre o aparato estatal e os grupos sociais (que podem ter distintos graus de organização, abrangência e autoconsciência);
- Estes processos de barganha ajudam a consolidar os Estados ao identificar cenários de políticas de soma positiva nos quais os elementos de ambos os lados se beneficiem. Ajudam também a gerar uma consciência comum nacional e a estabelecer as restrições essenciais ao poder do Estado (e a sua “*accountability*”);
- A efetividade destes processos depende, em larga medida, da substituição da violência por modos de dominação mais participativos, legitimadores e institucionalizados.

Um dos principais recortes neste paradigma mais geral é que tipo de barganha e quais atores sociais o cientista social priorizará na sua análise, ao destacar os atores e

⁸¹ “For the majority of citizens, the world is certainly a more welcoming place now than it was a century ago. However, we have argued that most of the important social and economic gains can be achieved with a drastically lower level of public spending than that which prevails today. Perhaps the level of public spending does not need to be much higher than, say, 30 percent of GDP to achieve most of the important social and economic objectives that justify government intervention. Achieving this expenditure level would require radical reforms, a wellfunctioning private market, and an efficient regulatory role for the government” (grifos nossos) Tanzi e Schuknecht (1996b: 5).

⁸² Para Tanzi e Schuknecht (1996: 5) “Radical reforms must aim at maintaining public sector objectives while reducing spending (...) In this process, the role of government will change from provider to overseer or regulator of activities. Its role will be mainly to set the rules of the game in the economy”.

conjuntos de instituições que detêm o papel condutor de estabelecer as restrições essenciais e as delegações de atribuições ao poder do Estado.

Atualmente, para Moore, ganham força duas vias alternativas principais para trabalhar esta questão fundante para o Estado: um grupo foca na democracia eleitoral e na capacidade de diferentes categorias de cidadãos-eleitores de exercer influência institucionalizada sobre as elites do Estado. O outro grupo enfoca o poder estrutural do capital globalizado (móvel) e em como o receio de “perder investimentos privados” age como uma restrição institucionalizada ao poder do Estado. O povo organizado e o capital são as duas fontes relevantes de restrição ao poder dos Estados. Estas são enfocadas em um conflito básico: democracia versus o poder dos investidores capitalistas⁸³. A questão fiscal e tributária perpassa todo este conflito e, conforme as forças preponderantes a cada momento, a estrutura tributária pode ser redimensionada via reformas específicas.

Alguns fatores se destacam ao influenciar a capacidade e vontade dos governos e dos contribuintes de disputar um novo arranjo fiscal e tributário.

De modo geral, alguns fatores podem incentivar o Estado a procurar arrecadar através de métodos mais coercitivos em vez de buscar a negociação. A coerção é mais provável em contextos de baixa mobilidade de recursos como no nível local e em ambientes agrários⁸⁴. As agências da receita nacional que tenham alta capacidade técnica, baixa abertura à pressão externa e alto grau de controle interno também tendem a impor seus pontos de vista tecnocraticamente na operação do sistema legal-tributário. Quando o governo está muito forte, com altos níveis de legitimidade popular, especialmente após movimentos de afirmação de independência e soberania nacional, inclusive com o apoio efetivo das forças armadas, pode impor a forma de tributação que julgue mais adequada em nome da vontade popular e não necessitará de barganhar por suporte político adicional.

Outras condições favorecem os governos a buscar negociar com os cidadãos contribuintes um pacto tributário. Estratégias de negociação são mais prováveis em

⁸³ No Brasil dimensões e elementos deste conflito podem ser observados nas obras de Fiori e Benjamim.

⁸⁴ É claro que o poder dos grandes donos de terra e grandes proprietários na arena política podem atuar como um veto a sanha fiscal dos controladores do estado. Conforme afirma Moore (2004a) taxaçaõ coerciva local é ampla na China e partes da África. A negociação do contrato fiscal pode se dar mais facilmente no nível de estado-naçaõ ou em governos locais de áreas mais urbanizadas e de rendas mais altas.

casos de restrição a fontes externas de financiamento⁸⁵ e em conjunturas de crise fiscal onde avulta a necessidade de receitas adicionais que, por sua vez, aumentam a importância estratégica das fontes locais de receita.

Os grupos de contribuintes potenciais (nos países em desenvolvimento principalmente as elites econômicas) também sofrem influência de condições e fatores que os estimulam a entrar em processos de ação coletiva para barganhar com o Estado. O grau e tipo de representação democrática é um destes fatores. O contrato fiscal é favorecido nos países que tenham legislaturas representativas e detentoras de poderes fiscais amplos. A própria existência deste fórum potencial, no qual os contribuintes possam barganhar com aqueles que controlam o aparato estatal, os estimula a participar em ações coletivas de caráter fiscal.

O grau de interseção entre os legisladores e grandes contribuintes⁸⁶ também influencia no processo de barganha. A organização pelo parlamento de debates e fóruns transparentes entre associações de empresários e o governo sobre os temas da tributação e outros conexos também contribuem para elevar a autoridade do legislativo neste tema. Atualmente, há pouca interseção parlamentar direta entre os grandes contribuintes e os atores que fazem grandes empréstimos ao governo⁸⁷. Estes são instituições financeiras, muitas de caráter internacional, que podem usar canais e critérios distintos para avaliação de crédito governamental e para influir sobre as instituições monetárias que regulam a dívida, como os bancos centrais, que tem caráter mais técnico e insulado.

A estabilização monetária, pela presença de taxas de inflação mais baixas, possibilita os cálculos fiscais de uma forma mais precisa e segura, facilitando o acompanhamento do grau de responsabilidade pública nas práticas fiscais governamentais. A estabilidade, aliada a uma maior organização e precisão das estatísticas públicas, expressa em dados fiscais confiáveis, amplia o escopo para que atores não estatais melhor avaliem e debatam a contabilidade e a gestão públicas.

⁸⁵ Facilidades de financiamento externo podem levar o governo a deixar de lado o caminho da negociação bem como a alta dependência externa de débitos monitorados por instituições financeiras internacionais como o FMI é capaz de impor externamente modelos de tributação, inviabilizando as negociações nacionais.

⁸⁶ A extensão desta interseção atualmente é muito menor hodiernamente do que já foi na história da Europa Ocidental. Os maiores contribuintes nos países em desenvolvimento são companhias cujos proprietários e controladores muitas vezes estão fora do país e têm um menor papel direto na elaboração/condução da política nacional (embora possam atuar de forma indireta de modo muito intenso para defender seus interesses particulares).

⁸⁷ Quando estes grupos são distintos e pouco se comunicam as chances de levar o governo a acertar restrições em uma forma mais transparente e sujeita a responsabilização diminuem.

A ampliação da forma de tributação sobre valor adicionado para a maioria dos países também tem levado os empresários e prestadores de serviço, mesmos os pequenos comerciantes, a tomarem maior consciência da tributação devido a obrigações mais completas de contabilização nesta relação tributária⁸⁸. Esta prática fiscal, mesmo em um tributo indireto, mas muito visível aos que tem responsabilidade de recolhê-lo, ajuda a promover uma maior organização dos contribuintes e a ampliar a percepção de seus interesses frente ao Estado.

Outro dos aspectos a serem ressaltados na negociação do contrato fiscal é que, mesmo nos países menos desenvolvidos, este tema tende a ganhar cada vez maior relevância na mobilização política. A montagem da agenda das políticas públicas favorece a mobilização em torno dos interesses sócio-econômicos de caráter mais permanente e que tenham amplitude suficiente para serem elevados a um padrão mais institucionalizado e estável de disputa política.

Segundo a lição histórica, o estabelecimento de um governo representativo e sujeito a prestação de contas na Europa levou a robustecer as redes e organizações representativas dos contribuintes ricos. Estes atores organizados cumpriram um papel relevante ao forçar os monarcas e governantes a concordarem com constituições que intercambiavam a CQV com as obrigações tributárias pela influência institucionalizada dos cidadãos, principalmente os mais ricos, sobre as políticas públicas através das assembleias representativas⁸⁹.

Com o desenvolvimento da democracia de massas, a menos que a autoridade de tributar, arrecadar recursos e gastar do executivo estatal seja contida pelo legislativo, a perspectiva de estabelecer uma gestão democrática e sujeita a prestação de contas se torna limitada. Mesmo que a história dos países em desenvolvimento seja bastante diferente, em vários aspectos, dos da Europa Ocidental, há similaridades suficientes para que se encare o potencial democrático e progressista dos contribuintes crescentemente politizados. Os grupos de interesse de contribuintes têm aumentado seu potencial de agir como forças de restrição ao poder do Estado também nos países menos

⁸⁸ Os contribuintes são obrigados a manutenção do registro dos valores comprados, vendidos e tributados. A própria natureza de auto-checagem deste sistema tende a demonstrar, não só para a fiscalização, que outras pessoas da cadeia produtiva também estão sendo onerados pelo pagamento do tributo.

⁸⁹ Segundo Moore (2004b: 19-20): “*When the British state became, in comparative historical context, relatively tax-greedy, large and militarised as a result the Napoleonic Wars, suspicion of the state and vigilance on behalf of taxpayers became progressive political stances ... that underpinned much of the public sector reform of the early Victorian era.*”

desenvolvidos de base democrática, dada sua afinidade natural com as instituições legislativas que devem acompanhar e fiscalizar o processo fiscal do Estado.

Todavia, apesar da força democrática, o capital móvel simboliza o outro fator básico para o estudo do pacto fiscal nacional no século XXI. As transformações nos últimos trinta anos dos processos econômicos levaram a que a ideologia econômica e a situação internacional colocassem fortes restrições às políticas fiscais e tributárias dos países. A mudança na visão de mundo da Economia e das finanças públicas, particularmente com foco na atuação do Estado, é relevante para a compreensão mais ampliada do processo das mudanças tributárias.

Da ECONOMIA

“Há sempre uma alternativa à propriedade de ativos de capital real, notadamente a propriedade de moeda e débitos.”

“São as idéias, não os interesses instalados, que são perigosas para o bem ou para o mal.”

John Maynard Keynes⁹⁰

Segundo o pensamento econômico atual na área das Finanças Públicas⁹¹, o Estado deve evitar gastar além dos recursos que arrecada e administra. Recomenda-se ao governo atuar com austeridade de modo a controlar e limitar sua atividade de acordo com suas restrições fiscal e financeira. A relevância no enfoque destas restrições pode ser historicamente datada em duas fases distintas na economia mundial desde o pós segunda guerra mundial: a primeira chamada de “disciplina fiscal frouxa” caracteriza-se por uma flexibilidade orçamentária para atuação governamental na promoção do investimento e do emprego e que permitiu forte expansão da economia real. O ponto da virada foi o final da década de 1970. A fase seguinte foi a de “disciplina fiscal forte” em relação aos gastos públicos sociais e de caráter não financeiro, para os quais se enfatizou a restrição fiscal e financeira do governo. A questão do déficit público e da sustentabilidade da dívida⁹² passam a se destacar como limitadores para a capacidade de atuação governamental.

No pós segunda guerra a articulação social do *Welfare State* nos principais países desenvolvidos refletiu na despesa pública. Naquele momento se questionava mais fortemente as virtudes da economia de mercado e do *laissez faire*⁹³, ainda mais porque a crescente atuação do Estado sustentava uma longa fase de prosperidade que beneficiava o desenvolvimento geral, atingindo até a periferia mundial. Segundo os liberais, foi desenhado um quadro institucional que favorecia a frouxidão fiscal, déficits

⁹⁰ Keynes termina sua maior obra “*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*” com esta advertência sobre a importância das idéias econômicas. Sem desmerecer a importância dos interesses, acredito que estes ganham muito mais capacidade de coordenação e de disputa hegemônica quando sustentados adequadamente pelas idéias econômicas.

⁹¹ Affonso (2003) em sua tese faz um mapeamento teórico histórico do *mainstream* da Macroeconomia e das teorias de Finanças Públicas destacando o papel do Estado e o Federalismo. Esta tese junto à de Vargas (2006) aponta as bases teóricas da evolução das restrições fiscais sobre o Estado na segunda metade do século XX. Complementarmente, para aspectos teóricos político-econômicos do papel do Estado ver a primeira parte da tese de Carneiro (2000).

⁹² É preciso gerar recursos orçamentários para manter a capacidade de pagar adequadamente os compromissos financeiros do Estado.

⁹³ As lembranças da recessão da década de 1930 e os efeitos da desagregação social na forma das ideologias fascistas e comunistas eram espectros que ainda rondavam o mundo desenvolvido.

orçamentários e a facilidade de crédito. A conjuntura de crescimento contínuo propiciava baixo risco aos tomadores de recursos, favorecia o retorno esperado dos investimentos globais que sustentavam e alavancavam mais ainda o crescimento econômico mundial. Defendia-se amplamente que o Estado empregasse políticas de demanda efetiva e de crédito para promover o desenvolvimento nacional. A disciplina fiscal era questão de segunda ordem, dado o peso ainda pouco relevante do déficit e da dívida pública nos países mais avançados até meados da década de 1960.

A Macroeconomia moderna e a Economia do Setor Público se baseavam em certos ângulos da teoria de Keynes para defender a atuação do Estado. A Síntese Neoclássica⁹⁴ elaborada e difundida por Hicks e Samuelson, a partir dos anos 1950, reintroduziu o paradigma do equilíbrio, contudo continuou a endossar a presença ampliada do Estado no universo econômico. Os modelos matemáticos “IS-LM” se tornaram instrumentos para analisar a condução da política econômica. A política fiscal era focada como a principal política para obter, inclusive através do déficit público, o pleno emprego. A teoria estabelecia praticamente como “dadas” as taxas de câmbio fixo e as taxas de juros como baixas e estáveis, pois as economias ainda eram relativamente fechadas e o fluxo de capitais mais controlado. A “Curva de Phillips”, que fazia parte do referencial teórico básico, apresentava a noção de que para se reduzir o desemprego se poderia até conviver com alguma inflação.

A Economia do Setor Público destacava ainda a necessária atuação governamental para “corrigir” e “suplementar” o mercado em suas falhas⁹⁵, provendo principalmente os Bens Públicos. Destacava-se nas funções gerais do governo a estabilização via políticas de promoção de pleno emprego e de controle inflacionário. A distribuição dos recursos seria operada segundo os padrões de equidade socialmente determinados. A política fiscal ativa era o mais importante instrumento para alcançar estes objetivos. Era normal a ocorrência de déficits públicos e se justificava o acúmulo de dívida para financiá-los. As restrições se dirigiam principalmente ao campo

⁹⁴ Este movimento, contudo, simplificou em demasia a teoria de Keynes, retirando alguns de seus elementos centrais para caracterizar a crise capitalista como a noção de incerteza distinta de risco e a ocorrência do desemprego involuntário que seriam mais tarde resgatados pelos pós-keynesianos principalmente nas décadas de oitenta e noventa.

⁹⁵ Mais tarde, principalmente após os trabalhos de Arrow na década de 1970, a Economia do Setor Público articula a noção de ótimo de Pareto, a racionalidade maximizante e o equilíbrio geral walrasiano. Relacionou então os conceitos de bens públicos, externalidades e economias de escala para justificar teoricamente a atuação governamental em uma visão de que para otimizar o bem-estar econômico global se prescindiria da dimensão política e do contexto histórico particular, sendo esta teoria básica aplicável a qualquer país.

monetário/financeiro de modo a dirigir e orientar os recursos e os fluxos internacionais de capitais ao gasto produtivo.

Este padrão de acumulação perde paulatinamente sua funcionalidade entre metade da década de 1960 e a década de 1970. Os resultados econômicos já não eram tão pujantes e espelhavam problemas como estagnação do crescimento, inflação ascendente e dívida pública em alta. Ocorrem, neste período, alterações institucionais que limitavam o poder de intervenção direta dos Estados. Há a ruptura no regime cambial de Bretton Woods e a conseqüente liberalização cambial que, junto aos dois choques de preço do petróleo ao longo da década de 1970, resultou na percepção clara da crise do modelo de desenvolvimento. Um dos marcos desta crise foi a decisão do governo norte-americano de elevar fortemente, de forma unilateral, a sua taxa de juros em 1979.

Difundiam-se idéias conservadoras de que a crise mundial era conseqüência das políticas de Bem Estar Social e Keynesianas que propiciavam demasiada e descontrolada regulação, interferência e ineficiência estatal. O pensamento econômico *mainstream* redescobre então as “virtudes do livre mercado” de modo a embasar teoricamente um conjunto de reformas que visava ampla desregulamentação dos mercados e privatizações. Este novo referencial ideológico passou a se disseminar uma nova ordem internacional pautada por modelos e políticas ortodoxas e restritivas que propiciaram a elevação dos juros e o forte crescimento do estoque de dívida pública.

Em nome do controle inflacionário e da estabilização começou a se implantar um novo regime de financiamento. O processo de globalização financeira avançava junto ao movimento de desregulamentação nos mercados de câmbio (década de 1970), de títulos e de ações (década de 1980). O déficit público crescente dos EUA alicerçava os processos de “financeirização” da riqueza⁹⁶, dadas as características de liquidez dos mercados de títulos públicos. Na década de 1980, parcela significativa da liquidez internacional passou a ser contida na forma de títulos que, auxiliado pelos juros, passaram se expandir de uma forma como que geométrica. As dívidas públicas crescentes eram um dos sustentáculos deste processo de valorização e a disputa dos gastos financeiros sobre o orçamento público se acirrava.

⁹⁶ Empresas produtivas, financeiras, bancos e governos emitem títulos de dívida negociáveis que, em novos arranjos financeiros, interligam os mercados de crédito, de capitais e de derivativos de modo a flexibilizar prazos e taxas de rendimento. Estes novos arranjos e inovações financeiras substituíam a hegemonia dos empréstimos bancários e das condições reguladas no mercado de capitais pela captação e aplicação de fundos específicos gerenciados pela “administração de riscos”, mais adequados à maximização dos rendimentos junto aos diversos agentes detentores e necessitados de liquidez.

Os atores-chave dessa nova ordem de globalização na lógica "financeirizada" de liberalização dos movimentos de capital são os bancos centrais dos países mais desenvolvidos, os grandes bancos e as organizações financeiras privadas formadas por grandes corporações e proprietários de grandes fortunas. As expectativas dos agentes neste novo arranjo institucional orientam as economias a adotar um comportamento que favoreça mais a conservação da riqueza em lugar de sua geração. A nova "Macroeconomia Financeira" endossa os interesses de garantir o valor real do lado credor/detentor de créditos e da riqueza, defendendo uma política econômica pautada em taxas de juros reais elevadas, inflação muito baixa e pelo compromisso dos governos com o pagamento/resgate da dívida pública, subordinando as economias nacionais a uma disciplina monetária e fiscal rigorosa⁹⁷.

O Estado, como gerente e emissor da moeda, é o avalista de última instância do processo de valorização financeira do capital. A prioridade governamental passa a ser a estabilidade monetária obtida com o controle da inflação e perdem importância política objetivos como o pleno emprego, o investimento produtivo e o crescimento. A perda de grau de autonomia da política econômica é mais forte nas economias periféricas mais dependentes de captação de recursos financeiros em moeda internacional.

O baixo crescimento do investimento e do produto leva a menor expansão das principais bases de cobrança de tributos vinculadas ao processo produtivo – a renda de assalariados, os lucros e as transações, ampliando as restrições fiscais e tributárias da esfera pública e a importância da necessidade de austeridade fiscal. A maior restrição fiscal intensifica a defesa dos processos de privatizações e o desmonte das redes de proteção social visando a contenção das despesas. O mercado, agora visto como a esfera capaz de promover a eficiência via concorrência, justifica os processos de desregulamentação e de redução da atividade pública na esfera econômica. A abertura da economia e a garantia da livre movimentação de capitais era defendida como condição básica de uma inserção internacional eficiente, promotora do desenvolvimento econômico.

O avanço mundial destas reformas e políticas, chamadas neoliberais, propiciou um ambiente internacional de instabilidade das taxas de câmbio e de juros. Os grandes fluxos de capitais internacionais desregulados possibilitavam ataques especulativos e

⁹⁷ A política monetária se torna o principal instrumento de regulação macroeconômica e a política fiscal, submetida a crescente disciplina, vai sendo gradativamente relegada a uma função subordinada a valorização da esfera financeira.

crises financeiras como as que atingiram os países com maior vulnerabilidade nos seus balanços de pagamentos⁹⁸. Estas crises, todavia, traziam riscos de prejuízos em escala global, além do âmbito financeiro. Os maiores riscos dessa nova ordem internacional elevaram a demanda para que os governos mais endividados se pautassem por maior rigor orçamentário e financeiro de modo a garantirem uma austeridade fiscal que possibilitasse o pagamento de forma crível e sustentável dos compromissos previamente assumidos através de suas dívidas públicas. Os países de maior risco, com problemas fiscais estruturais, sujeitos a dependerem de financiamentos adicionais de instituições financeiras e da ajuda do Fundo Monetário Internacional, foram os mais suscetíveis às pressões externas por rigor fiscal.

As mudanças exigidas pelo sistema financeiro e pelas instituições multilaterais de crédito passam a demandar, em importância crescente, a atuação governamental por maior disciplina fiscal e austeridade. Priorizou-se os ajustes fiscais estruturais de modo a gerar superávits primários compatíveis com o pagamento dos compromissos financeiros⁹⁹ e as mudanças institucionais, inclusive tributárias, necessárias para garantir a manutenção deste ajuste.

A mudança na macroeconomia *mainstream* pela superação das políticas keynesianas¹⁰⁰ envolveu, além do monetarismo de Friedman, a teoria das expectativas racionais de Lucas que passam a se tornar hegemônicas desde a década de 1980. Esta nova abordagem sugere em vez de intervenção direta do governo a adoção de regras como a melhor forma de se estabelecer a relação com o mercado. O governo passou a ser visto como o agente que perturba o bom funcionamento do mercado e a eficiência da economia. A “nova” teoria chancelou e estimulou as reformas de Estado liberais, as privatizações. O déficit público era visto como negativo frente aos estoques de dívida e

⁹⁸ Na segunda metade da década de 1990 se destacaram as recorrentes crises cambiais e financeiras do México, Ásia, Rússia, Brasil e Argentina.

⁹⁹ Segundo afirma Vargas (2006: 30), “*O relevante é a comparação entre a capacidade dos governos de geração no tempo de fluxos de superávits primários, descontados em valor presente pela diferença entre a taxa real de juros e a taxa de crescimento da economia, e o nível inicial da dívida. Busca-se que os níveis desses superávits cubram a parcela de juros reais não financiada pelo imposto inflacionário ou pelo crescimento do produto. Considera-se que o serviço da dívida não deve ser indefinidamente pago com nova dívida e os níveis de superávit devem ser ajustados, no caso de situações que capitalizam a dívida, ao invés de reduzi-la, ampliando os riscos. Para determinada vertente, o foco tende a se deslocar para a capacidade de elevação sustentável da carga tributária pelo governo, de forma a gerar os superávits necessários*”.

¹⁰⁰ Políticas que consideram usar de déficit público para promoção do investimento e crescimento da economia.

seus impactos intertemporais. As restrições fiscais e financeiras do governo passam a ser o foco no desenho das políticas fiscal¹⁰¹ e monetária.

Para garantir a sustentabilidade intertemporal da política fiscal de um dado país, os déficits que levem ao acúmulo de dívida são considerados negativos, necessitando ser diretamente administrados e controlados. Variáveis fiscais como o volume e a composição da dívida pré-existente, seus diversos indexadores e prazos de vencimento, a taxa de juros (passada e esperada), a taxa de câmbio e a taxa de crescimento da economia bem como a taxa de inflação (que influi na determinação dos valores reais das variáveis) são analisadas na construção de cenários para a economia. Estes são elaborados segundo a ótica que destaca as probabilidades de risco para os detentores dos recursos que financiam o setor público¹⁰². As despesas financeiras se destacam como a prioridade número um dos governos nesta ótica da conquista da confiança do “mercado”. Atingir níveis adequados de superávit primário nas contas públicas¹⁰³ se torna a meta síntese da política fiscal de curto prazo. Um outro indicador destacado no enfoque dos contribuintes é o de “carga tributária sustentável” que destaca as receitas necessárias para assegurar o cumprimento da restrição intertemporal da dívida pública frente a carga tributária efetivamente existente.

A ordem financeirizada também é favorecida na teoria das Finanças Públicas pela Escolha Pública de Buchanan. Esta abordagem teórica advoga que se deve extinguir e evitar quaisquer políticas que privilegiassem segmentos ou setores específicos da economia¹⁰⁴ para evitar as “falhas de governo”¹⁰⁵ e o comportamento *rent*

¹⁰¹ A política fiscal enfoca então a sustentabilidade e analisa a capacidade de pagamento da dívida pública segundo condições e quadros macroeconômicos distintos e de acordo com a restrição orçamentária intertemporal do setor público. Os impactos e resultados da política fiscal são estimados ao longo do tempo articulados a questão do endividamento financeiro. Uma modelagem econométrica sofisticada trabalha a estimativa de indicadores intertemporais de política fiscal, adotando esta perspectiva de restrição dos parâmetros financeiros. Indicadores da capacidade de pagamento da dívida pública são construídos para pautar o controle das políticas fiscais nacionais.

¹⁰² Indicadores de sustentabilidade da dívida dos países são usados pelas agências de classificação de risco como referência para os grandes aplicadores financeiros, auxiliando a sinalizar aos governos o mecanismo de disciplina fiscal esperado pelo mercado financeiro internacional neste processo da liberalização financeira dos capitais globais. A avaliação de risco prevalece na esfera das contas públicas e da política fiscal segundo a mesma perspectiva dos aplicadores no mercado financeiro, destacando os impactos da dívida pública.

¹⁰³ Os níveis de ajuste fiscal considerados necessários são variáveis segundo a opinião que as agências de classificação de risco têm de determinado país e da sustentabilidade de sua política fiscal e de endividamento.

¹⁰⁴ Tendência do governo em criar situações de monopólio favorecedoras dos agentes privados.

¹⁰⁵ Impor disciplina ao setor público minimizaria as ineficiências que o governo promoveria no mercado.

*seeker*¹⁰⁶. A eficiência estaria ligada à racionalidade econômica na atuação das forças de mercado.

Abordagens de racionalidade econômica menos estrita na esfera das contas públicas se basearam no neoinstitucionalismo e na *accountability* para aprofundar as idéias de controle e responsabilidade fiscal em vias mais aplicáveis¹⁰⁷. A teoria econômica, enriquecida por estas análises políticas, auxiliava na superação da visão simplificada keynesiana de “Estado gastador” e favoreciam uma maior ênfase na eficiência e disciplina fiscal do setor público.

AS NOÇÕES DE *SOFT* E *HARD BUDGET CONSTRAINTS*

Uma abordagem teórica na economia *mainstream* que destaca esta mudança nas restrições fiscais e financeiras são os conceitos de restrição orçamentária forte (*Hard Budget Constraint* - HBC) e de restrição orçamentária fraca (*Soft Budget Constraint* - SBC). Estes conceitos foram introduzidos, na década de 1980, pelo economista húngaro János Kornai ao focar as economias em transição do comunismo para o capitalismo e se disseminaram, na década de 1990, para os contextos mais amplos das reformas de redesenho institucional. Estas reformas, como as propostas pelo Banco Mundial e agências internacionais, visavam estabelecer restrições orçamentárias mais rigorosas nos países periféricos endividados¹⁰⁸.

Estes conceitos e idéias podem ser muito relativos, segundo os interesses que favorecem. Embora esta nomenclatura já esteja disseminada, aquilo que se destaca como *Hard* para os devedores cria por outro lado uma situação mais *Soft* para os credores. Neste caso, a argumentação econômica, baseada no elogio ao rigor contratual e na denúncia de abusos paternalistas, desenvolveu um conceito ideológico legitimador da predominância do capital financeiro.

Kornai, em seu trabalho, analisou os efeitos negativos que um ambiente muito permissivo de SBC propicia e destacou problemas no uso de recursos de terceiros, fiscais ou creditícios, fora dos termos ditados pela lógica da eficiência econômica. A

¹⁰⁶ Comportamento predatório de procurar obter rendas de monopólio e favorecimento via o setor público.

¹⁰⁷ Para uma exposição mais detalhada do desenvolvimento teórico na área da economia do setor público vide Vargas (2006) e Affonso (2003).

¹⁰⁸ Destaca basicamente a regulação pública da relação social entre as organizações financeiras e os tomadores de recursos.

percepção da restrição orçamentária originada da microeconomia do consumidor e o papel do governo são referências importantes deste quadro. Em um ambiente SBC não há grande receio dos detentores de crédito de enfrentarem perdas consideráveis em uma “catástrofe financeira”.

As situações de SBC têm um ambiente predominante que privilegia o devedor/tomador de recursos e sua estabilidade/segurança está associada ao papel paternalista de um Estado que atua em detrimento da eficiência econômica. Segundo destaca Vargas (2006: 58), “*a situação de SBC envolve um ambiente de regras fiscais e financeiras pouco rígidas e/ou maleáveis que reduzem os riscos e, com isto, promovem um estímulo geral ao investimento e ao crescimento.*” Este SBC poderia até resultar em situações limite de descontrole fiscal e financeiro generalizado devido a ineficiência no uso dos recursos (inclusive de terceiros) estar apoiada em quadros de falsa segurança institucional.

Situações de HBC, por oposição, teriam regras rígidas para enfatizar a restrição orçamentária aos agentes. Estas regras e ambiente privilegiam o emprestador/aplicador dos recursos e apenas os investimentos eficientes, capazes de sobreviver à concorrência no mercado.

Cada situação social de restrição orçamentária reflete uma relação social predominante que envolve o Estado e vai além da mera questão financeira entre as organizações financiadoras e os tomadores de recursos. Considera-se que fatores estruturais/sistêmicos e comportamentais ensejem conceitos de restrição orçamentária variáveis conforme o arranjo ou “síndrome” estabelecido. Em cada situação, as motivações das organizações crédicias e o comportamento dos agentes tomadores propiciam efeitos na economia como um todo. Vargas (2006), dentro dos conceitos expostos, aponta que o arranjo governamental do Keynesianismo nos 30 anos gloriosos do pós segunda grande guerra poderia ser focado como um SBC global.

A abordagem da delegação agente – principal

As noções de SBC e HBC caracterizam amplas institucionalidades distintas com estímulos e penalidades diversos aos agentes de modo a propiciar comportamentos que elevam ou reduzem os riscos da atividade econômica pela interferência nos elementos de alocação e seleção do mercado. A teoria do Agente/Principal pode ser aí enfocada, considerando como Principal os detentores de crédito, e como Agente os tomadores.

A relação **agente – principal** estabelece que a pessoa/grupo chamada **principal** delegue a outra pessoa/grupo chamada **agente** a autoridade e/ou responsabilidade para encaminhar ou resolver determinada tarefa ou assunto em seu nome. Conforme Guedes (2008:14), “a idéia central da relação agente – principal é a delegação [...] (que) envolve [...] noções de autorização, accountability e responsabilidade.”

Estas relações de delegação estão presentes na política e podem ser retratadas no caso do eleitor (principal) que delega poderes para estabelecer leis ao seu deputado/governante (agente)¹⁰⁹. O principal acaba por delegar a um agente supondo que este tenha informação, preparação e competência adequadas para chegar da melhor forma possível ao interesse do principal, ou seja, que sirva para atender as expectativas do principal. Um investidor e um tomador de crédito podem ser enfocados segundo o mesmo princípio. Contudo, há o problema da assimetria de informações entre o principal e o agente: os principais possuem apenas informação incompleta e imperfeita e seus agentes dispõem de muito mais informação sobre o contexto em que atuam, inclusive sobre suas motivações reais para agir e seus verdadeiros limites de competência para efetivamente cumprir a delegação esperada pelo principal¹¹⁰. Dessa assimetria da informação podem ocorrer problemas como comportamento oportunista, seleção adversa e risco moral.

Em uma negociação os mecanismos de controle do principal sobre o agente podem se dar de forma *ex-ante* pelo estabelecimento de limites de procuração no tempo e do escopo para o desempenho do mandato. Ou o controle pode ser *ex-post* através do acompanhamento dos resultados parciais conseguidos, de controles orçamentários, ou até da revisão e reorientação permanente junto ao andamento dos processos, incluindo até a contratação de auditorias especializadas para avaliar e controlar o desempenho do agente.

O compromisso que se estabelece entre o Agente e o Principal frente a expectativas da conjuntura vigente e ambiente institucional indicam se o acordo entre ambos será mantido ou não. A ocorrência de informação assimétrica entre Agente e Principal afetará as probabilidades futuras nas expectativas sobre esse compromisso e definirá seus comportamentos.

¹⁰⁹ Em democracias presidencialistas tanto o Executivo e o Legislativo são ambos agentes do eleitor – principal.

¹¹⁰ Przeworski dá um exemplo desta problemática da delegação a partir da contratação de serviços mecânicos para um automóvel dado que o mecânico sabe de muito mais coisas nessa relação do que o seu freguês, desde o grau de seu empenho no conserto do carro, o tempo efetivo do trabalho e os consertos reais que o carro necessita.

A inconsistência entre critérios *ex ante* e critérios *ex post* da transação financeira sem um compromisso dinâmico entre eles¹¹¹, com ajustes no tempo, pode levar ao SBC problemático. O *Hard* e *Soft Constraints* podem ser considerados duas posições extremas numa escala na qual existem posições intermediárias de expectativas quantificadas sobre a manutenção dos compromissos.

O SBC extremo destaca a posição na qual o Principal não consegue deixar de conceder crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter dado o financiamento inicial. As declarações do Principal de que não refinanciará o Agente em caso de *default* não são críveis. Consciente destas tendências, o Agente pode ser induzido a arriscar operar em déficits, já contando com posteriores situações de renegociações de dívida (*bail outs*). Na outra posição extrema do HBC o comportamento dos agentes é a segurança na manutenção do acordado seguindo rigidamente as regras do compromisso previamente assumido¹¹².

As políticas governamentais, ao administrar as incertezas, são as facilitadoras de um ambiente SBC que pode degenerar em efeitos negativos. Estas podem ser exemplificadas como políticas de desenvolvimento setorial/regional, remissões ou facilidades tributárias, empréstimos facilitados e/ou a taxas subsidiadas, renegociações de contratos com facilidades até as extensões de crédito que superem limites definidos pela eficiência econômica.

Por outro lado, considerando os governos como agentes, uma situação de SBC poderia ser enfocada segundo a possibilidade de recurso permanente a déficits orçamentários e a gastos para além dos recursos fiscais disponíveis. O principal neste caso seriam os financiadores e contribuintes que seriam forçados a prover o socorro financeiro para as situações de dificuldades do seu agente/governo. Casos de alto imposto inflacionário, confisco ou empréstimos compulsórios aos governos poderiam ser relacionados a esta situação de SBC fortemente negativa.

Um ambiente HBC pressupõe o cumprimento integral dos contratos previamente assumidos, inclusive o do contrato fiscal-social que estabelece as obrigações tributárias das organizações que operam no país segundo os parâmetros da eficiência econômica.

¹¹¹ Detentores e tomadores de crédito, agente e principal de um processo de investimento.

¹¹² Segundo KORNAI et al.(2003:5) a “*organization faces an HBC as long as it does not receive outside support to cover its deficit and is obliged to reduce or cease its activity if the deficit persists. The SBC phenomenon occurs if one or more supporting organizations (S-organizations) are ready to cover all or part of the deficit.*”

Este ambiente de obediência as regras promove salvaguardas e dá segurança aos detentores do capital.

Segundo Vargas (2006) a mudança na economia mundial na década de 1980 favoreceu o redesenho das instituições para a construção de restrições orçamentárias rígidas típicas de um ambiente HBC.

“A instauração do ambiente HBC não resulta de medidas isoladas e diretas de política, mas sim, numa atuação no sentido de um amplo redesenho institucional, o suficiente para alterar a relação prevalecente entre os diversos Principais e os Agentes existentes nas relações fiscais e financeiras que estabelecem empresas públicas e privadas, bancos públicos e privados, organizações não lucrativas, governos subnacionais e também países. A partir dessa perspectiva, a idéia de disciplina fiscal assume a proporção de toda uma reconstrução institucional, voltada para moldar contextos nos quais a noção do HBC prevaleça de forma generalizada.” Vargas (2006:60)

A promoção de padrões mais rígidos de disciplina fiscal e a instituição de restrições orçamentárias fortes nos governos levaram a defesa da privatização e das reformas como as sugeridas pelo Banco Mundial e FMI. Os países periféricos endividados foram classificados como casos problemáticos da “síndrome” de SBC, necessitando assim de criar uma nova institucionalidade mais propícia para alcançar o HBC. O combate a ocorrências e situações de descontrole financeiro envolveriam o redesenho institucional das organizações e empresas públicas, do sistema de saúde e de seguridade e até das relações fiscais com as esferas subnacionais¹¹³.

A ameaça de ataques especulativos à moeda dos países mais endividados da América Latina e das economias em transição, na conjuntura dos mercados financeiros globalizados a partir da última metade da década de 1990, ajudaram a aumentar a pressão para uma restrição fiscal e financeira governamental mais rigorosa. O FMI adota postura mais intervencionista ampliando suas condições para garantir o socorro aos países. Quando contratado por países endividados, tutela o planejamento das políticas tributárias e fiscais para viabilizar um ajuste fiscal estrutural. Destacam-se, nas condicionalidades impostas, o estabelecimento de regras fiscais e a introdução de metas de geração de superávits primários aliadas a medidas de caráter estrutural como

¹¹³ A experiência brasileira, na qual o endividamento estadual foi objeto de diversas renegociações e socorros federais desde a década de 1980 é considerada uma situação típica de SBC. As privatizações e a mudança com a Lei de Responsabilidade Fiscal que ata as mãos do governo federal para promover socorros e atribui responsabilidades pode ser visto como as mudanças na linha de promover o HBC.

privatização, controle de gastos, menor ingerência política no setor financeiro e, é claro, reformas tributárias.

Ninguém gosta de desequilíbrio ou descontrole. A disseminação de um maior rigor sobre os devedores aparece como uma medida de bom senso. Contudo o conceito de HBC é parcial porque enfoca e generaliza para países sob uma mudança contextual ideológica e internacional muito mais extensa, como se fosse apenas uma questão de controle particular da observação de limites sobre um orçamento dado. Como afirmado anteriormente a construção da institucionalidade HBC trazia uma situação bastante *Soft* para os detentores do capital financeiro globalizado.

Estas idéias econômicas, aplicadas aos governos, demandavam significativas transformações institucionais a se expressarem diretamente na esfera política e administrativa de cada país (tanto no executivo quanto no legislativo). Estas mudanças que favoreciam o capital deveriam ser encaminhadas e aprovadas pelas instituições de cada país. Este era um desafio complexo, principalmente em contextos democráticos. A análise teórica do processo de mudanças nas políticas públicas bem como de seus possíveis entraves institucionais pela área da Ciência Política auxiliará a compreender a magnitude deste desafio político e não apenas fiscal e tributário enfrentado pelos países.

Da POLÍTICA

“A ética da convicção e a ética da responsabilidade não se contrapõem, mas se completam”.

Max Weber (2004: 123)

ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de conhecimento das “Políticas Públicas”¹¹⁴ pode ser definido como o estudo de como se leva o governo a agir, a análise dessa ação e, quando necessário, a proposição de mudanças no seu rumo ou curso. Sua essência destaca o embate entre vários atores, como indivíduos e/ou grupos e instituições, envolvidos e interessados na ação do setor público e nas decisões governamentais. Seu foco analítico está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, como esse problema chega ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*) e quais serão as instituições/regras que irão modelar a gestação e a operação da política pública em questão.

Este campo de conhecimento¹¹⁵ teve maior visibilidade com a mudança das percepções ideológicas sobre o setor público que levaram ao crescimento das políticas restritivas de gasto e de ajuste fiscal. A maior percepção das limitações da esfera pública, a partir de meados da década de setenta, exigiu um controle maior do orçamento e da intervenção do Estado, relevando a questão de como desenhar políticas e disputar recursos públicos em um contexto de escassez¹¹⁶.

Incrementalismo, crise fiscal e a busca por eficiência

A visão da política pública como processo incremental foi baseada em pesquisas empíricas e expôs a perigosa inércia a que estão sujeitos os recursos públicos orçamentários. Estas pesquisas destacaram a dificuldade de promover cortes nos gastos públicos. Na ausência de grandes mudanças, cada órgão ou programa que foi gerado para concretizar novas políticas públicas continuam a demandar recursos. Após a

¹¹⁴ A redação sobre este campo se beneficiou das resenhas feitas por Souza (2003 e 2006).

¹¹⁵ A sua teorização, segundo Souza (2006) tem as principais contribuições da sociologia, da ciência política e da economia. Todavia, pesquisadores de várias outras disciplinas como antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas têm interesse comum na área e colaboraram para seus avanços teóricos e empíricos.

¹¹⁶ Contudo, vale destacar que este controle e rigor fiscal na área governamental é diferenciado conforme os objetivos e prioridades traçados por quadros ideológicos mais amplos.

criação de uma estrutura burocrática pública, sua demanda de recursos a cada período subsequente não parte mais do zero, mas passa a obedecer a um patamar mínimo e a decisões alocativas marginais, de acordo com as prioridades.

Segundo o pesquisado, no dia a dia da gestão pública normalmente as decisões governamentais atuam de modo incremental e pouco substantivo. Dada a dificuldade institucional de se promover desmontes em estruturas passadas, estas buscam manter intactos os recursos que gerenciam, mesmo que as políticas públicas que atendam não sejam mais prioritárias na agenda governamental. Contudo, dadas as reformas profundas que foram provocadas por circunstâncias e ajustes fiscais restritivos, este modelo incrementalista foi desafiado¹¹⁷.

Em um orçamento limitado, é importante a consciência de que decisões passadas comprometem recursos em estruturas estáveis e acabam por constranger as decisões futuras. A limitada capacidade dos governos de prover novos recursos para novas políticas públicas vem da dificuldade de reverter os recursos que alimentavam as políticas e estruturas vigentes. A existência desta inércia burocrática ajuda a compreender porque as reformas fiscais e tributárias são mais fáceis de se fazer pela ampliação das receitas.

Os Estados modernos são complexos e sua operação se dá numa "autonomia relativa". Existe um espaço próprio de sua atuação, todavia sujeito a influências externas e internas. Para Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), esta autonomia relativa, segundo as diferentes trajetórias históricas de cada país, desenvolve suas capacidades conforme o Estado é desafiado a realizar os objetivos das políticas públicas nacionais construindo instituições e tipos próprios de burocracia¹¹⁸.

Com a política fiscal restritiva de gasto, originada na crise fiscal e ideológica do Estado nas três últimas décadas, ocorre o desenvolvimento do chamado "novo gerencialismo público" e a busca deliberada da eficiência passa a ser encarada como um dos principais objetivos de qualquer política pública. Esta ênfase vem também do reconhecimento de que as políticas públicas podem demandar recursos e se organizar para operar em situações que beneficiem a uma minoria, dado que os interesses de

¹¹⁷ Propostas mais radicais como a do "orçamento base zero", que defendem que não se deve garantir nenhum recurso prévio a cada período, chegaram a ser apresentadas para combater esta inércia alocativa.

¹¹⁸ A forma como opera a burocracia, segmento que implementa as políticas públicas, é importante para analisar o que acontece quando a política é implementada.

poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos¹¹⁹. O desenho mais atual das políticas públicas, sob este novo padrão, trabalha com formatos que apoiem sua eficiência e credibilidade. Este vão desde a divulgação de instrumentos e indicadores de avaliação e controle e até a delegação (ou terceirização) da operação de políticas públicas para instituições de caráter público fora da burocracia formal, dado que estas teriam maiores graus de liberdade e capacidade de resposta operacional.

Além das dificuldades orçamentárias e gerenciais é importante ter em mente que sempre há pressão para o surgimento de novas políticas públicas e ajuste naquelas que não estão funcionando a contento. A concepção e o desenho de uma nova forma de ação do Estado, por sua vez, envolverá a interação de diversos fatores. Estes atuam no processo e trajetória da nova política desde a maneira como cada problema é apresentado, contemplando os conflitos em cada etapa de decisão e destacando o papel de indivíduos/atores, grupos e instituições envolvidos.

Políticas Públicas: gênese e mudanças

A política pública é vista como parte de um ciclo deliberativo dinâmico, formado por um processo de vários estágios: 1 - definição de agenda, 2 - identificação de alternativas, 3 - avaliação das opções, 4 - seleção das opções, 5 - implementação da política com avaliação posterior.

Na primeira etapa ocorre a definição da agenda política. Somente algumas questões entrarão na agenda, outras serão deixadas de lado. A seleção das questões válidas envolve tanto o processo de formulação das questões públicas como os participantes do processo decisório. Cada um destes pode atuar como incentivo ou como ponto de veto. O modo como os governos selecionam as questões da agenda começam pelo reconhecimento e definição dos problemas a serem enfrentados. A construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema pode se dar através de mudanças dos governantes via processo eleitoral, alterações dos partidos da coalizão que sustenta o executivo ou até via mudanças ideológicas. Cada um destes fatores de mudança da agenda é ponderado pela força relativa dos diversos grupos de

¹¹⁹ Souza (2006) afirma que a ênfase mais atual na eficiência/razionalidade tem bases indiretas na obra de 1965 de Mancur Olson, "*The Logic of Collective Action*", na qual este autor argumenta que o interesse público não é a soma dos interesses dos grupos de modo que a "boa" política pública não se origina da disputa entre grupos mas sim de uma análise racional. Neste enfoque, novas políticas que considerassem a desregulamentação, privatização e reformas no sistema social poderiam diminuir os riscos da ação coletiva de uma lógica particularista.

interesse em ação. Quando a agenda é construída preponderantemente por políticos, o consenso sobre quais questões a serem enfrentadas é construído mais por barganha. Quando o problema a ser enfrentado ganha dramaticidade e é destacado publicamente por segmentos sociais relevantes, a persuasão é a forma predominante para a construção do consenso.

Os participantes do processo de definição das políticas públicas¹²⁰ podem ser classificados como “visíveis” e “invisíveis”. Os visíveis são políticos, partidos, grupos de pressão e mídia. Os invisíveis são técnicos, acadêmicos e burocracia especializada. Os participantes visíveis se destacam mais na definição da agenda e os invisíveis na das alternativas.

Na interação das fases 2, 3 e 4 de identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções com a fase 1, a teoria destaca que a existência de alternativas viáveis ajudam a selecionar os problemas válidos. Um problema só passa a ser considerado mais profundamente quando os decisores públicos, no momento em que este é colocado, reconhecem a possibilidade de oferecer alguma solução viável¹²¹. Nesta linha, a viabilidade econômica da solução ou alternativa técnica apontada frente a um orçamento limitado é restrição fundamental. Em outras palavras, as questões para as quais a administração não consegue dar encaminhamento (inclusive financeiro) não são consideradas problemas válidos. Estas ficam relegadas até que o contexto mude¹²². Soluções são buscadas considerando também sua eficiência e equidade, dado que a consistência dos argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública. A ideologia política também é fator básico que ajuda a definir quais serão as questões realmente importantes a serem priorizadas e enfrentadas.

¹²⁰ Faria (2003) aponta “o desenvolvimento da análise de políticas públicas, no âmbito da ciência política, consagrou o conceito “triângulo de ferro” quando da superação das perspectivas pluralistas inicialmente prevaletentes, destacando processos de formação de políticas muitas vezes monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesse. Contudo, pelo menos desde o final da década de 1970 (...) vem se difundindo rapidamente a noção de que esses processos envolvem freqüentemente uma multiplicidade de atores” e destaca os estudos mais atuais sobre as denominadas *policy networks*. Estes pontos serão enfocados mais adiante no capítulo.

¹²¹ Ou de outra forma, como nos já foi exposto por um gestor público de uma grande metrópole brasileira, “um problema para o qual não existe solução não é um problema”.

¹²² Com exceção de épocas de crise as reformas mais significativas têm de ser negociadas e compartilhadas com o Congresso. A forte autonomia do Legislativo ou burocracia praticamente inviabilizam implementar mudanças radicais.

Processos e subsistemas de redes de atores na formação da política pública

Atores de grupos de interesses vários, agências governamentais, imprensa especializada, pesquisadores e legislaturas de diversos níveis governamentais são um complexo conjunto de elementos que estão envolvidos e interagem em fases e aspectos distintos do processo que origina as políticas públicas. Cada um destes atores, trabalhando ainda que num mesmo problema, pode ter concepções diversas sobre suas causas e interações. O desenho de uma solução política passa então a envolver disputas sujeitas a pressões diversas. Estas disputas podem se desenvolver por longos períodos¹²³ até alcançar um maior amadurecimento na avaliação das disputas técnicas e políticas¹²⁴ e chegar a uma compreensão mais elevada sobre as causas, os efeitos e os impactos do leque de soluções alternativas propostas. Estas disputas acabam sendo solucionadas por alguma forma de coerção, principalmente se envolvem grandes somas, valores e interesses arraigados.

Compreender este processo de formação e implantação das políticas públicas passa a demandar uma análise dos principais atores envolvidos, seus interesses, percepções bem como os recursos e as formas com a qual procuram influenciar o processo decisório ao longo do tempo.

Roncaratti (2007: 32-40), com base em vários autores¹²⁵, destaca a noção de subsistema como formado pelas redes dos atores que interagem em diversos níveis de profundidade na formulação e implementação de políticas públicas. Parte da existência de um domínio político e de um conjunto de indivíduos que efetivamente constroem a maior parte das decisões rotineiras em certa política pública específica. Certas áreas específicas, como a industrial, ambiental e tributária, condicionam a atuação dos atores que nela interagem a deter um mínimo de conhecimento sobre o tema para aprofundar o debate sobre a viabilidade das opções de política pública apresentadas. Estes atores especializados, além da natureza em si do problema, são levados a enfrentar as restrições institucionais para selecionar as opções. Desta forma, as normas constitucionais, a forma de organização estatal, os valores e ideologias predominantes e até as formas procedimentais sobre o encaminhamento do debate influem na definição do leque de opções.

¹²³ Segundo estudos e estimativas citados por Roncaratti (2007), este tempo pode se desenrolar por intervalos de até 20 a 40 anos.

¹²⁴ Os atores tendem a distorcer o debate segundo seus interesses. Podem apresentar seletivamente evidências e destacar argumentos a seu favor e buscam coagir e desacreditar os argumentos de seus opositores.

¹²⁵ Sabatier, Jenkins-Smith, Birkland, Ripley e Franklin, Howlett e Ramesh.

Na evolução da análise teórica sobre a interação dos agentes para a formação de políticas públicas se destacaram os seguintes modelos:

A – **triângulos de ferro**: A partir da experiência dos EUA, notou-se que grupos de interesse, comissões congressuais e agências governamentais pareciam estabelecer um sistema de apoio mútuo em questões legislativas e regulatórias. As interações destes três vértices ao longo do tempo permitiam forjar triângulos de fortes interesses para capturar e controlar o processo político em temas específicos.

B – **redes sobre temas** (*issue networks*): A organização da influência dos interesses em sistemas institucionalizados não é vista de forma tão fechada ou rígida como sugerido no modelo anterior. O debate temático apresenta uma ampliação da noção do pequeno conjunto fechado dos triângulos de ferro para um maior número de participantes em torno das propostas e áreas temáticas que tenham níveis variáveis de compromisso e dependência mútua. Este conjunto maior de participantes atentos e interessados, até economicamente, nas políticas públicas acabam por formar alianças na forma de redes em torno dos assuntos debatidos. Os participantes entram e saem nas redes segundo seus valores, compromissos intelectuais, emocionais e interesses. Estas redes mais amplas procuram influir no debate, mas são muito menos estáveis e institucionalizadas que os triângulos de ferro, que podem ser vistos como a parte “mais sólida e permanente” de uma rede.

C – **redes de políticas públicas** (*policy networks*): Se constituem de ligações entre atores estatais, como departamentos e agências específicas do governo, e atores sociais, como organizações da sociedade¹²⁶, para alicerçar a formulação e a evolução das políticas públicas. O contexto institucional é o ponto central neste processo de articulações. Embora a rede permita captar uma ampla gama de interesses, as políticas públicas podem ser entendidas como um processo de barganha de recursos e informações em um marco institucional que media a interação e conflito de interesses. Estas redes enfatizam os atores com interesses materiais comuns que interagem regularmente. Podem variar de acordo com sua integração, estabilidade, grau de abertura para associação e/ou de seu insulamento (de outras redes e do público) bem como conforme a natureza dos recursos que controle.

D – **comunidade de políticas públicas** (*policy communities*): É a categoria mais inclusiva na formulação das políticas públicas. Identifica atores reais e potenciais que

¹²⁶ Podem incluir especialistas e meios de comunicação.

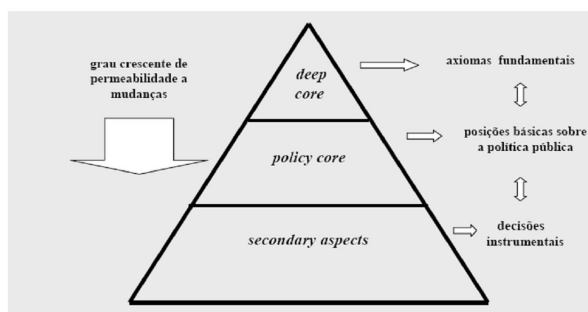
compartilhem uma perspectiva comum da política e que se associam em torno de uma base de conhecimento específico. A ligação se baseia no conhecimento compartilhado. Na rede anterior (C) se compartilha o conhecimento junto aos interesses materiais que fomentam o contato regular, sendo assim esta é considerada a parte mais estável e ativa da comunidade.

E – **coalizões de advocacia** ou defesa (*advocacy coalitions*): São atores de instituições que compartilham um conjunto de crenças, valores e idéias básicas. Estes procuram manipular regras, orçamentos e pessoal das instituições governamentais para alcançar suas metas no processo de formulação de políticas públicas. Incluem atores estatais nos diversos níveis governamentais (locais, regionais e nacionais) junto a atores sociais. A possibilidade de seu sucesso dependerá dos recursos, apoiadores e autoridade(s) comandados por ela. A agregação vem de interesses comuns e do conhecimento que compartilham sobre o problema público. A importância da visão de mundo nas propostas de políticas públicas é destacada no modelo da coalizão de defesa. O núcleo do seu sistema de crenças (*deep core*) e objetivos maiores é estável e mantém a coalizão unida para usar a máquina governamental e participar do processo político. Este sistema de crenças e interesses indicará as propostas políticas a serem apoiadas pela coalizão¹²⁷. As coalizões podem ser vistas como o núcleo mais central das redes de política.

Dependendo da quantidade e da estrutura das idéias em cada área temática de política pública pode haver uma pluralidade de coalizões de advocacia em um mesmo subsistema, sendo que normalmente há pelo menos duas em disputa de posições.

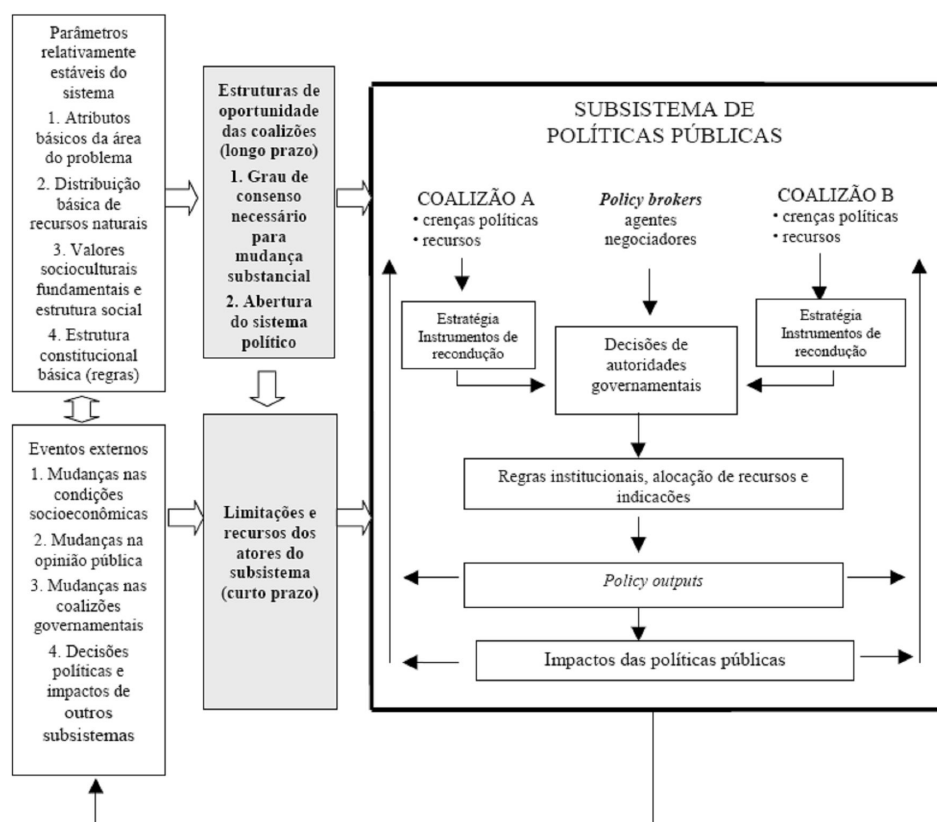
A mudança nas políticas é interpretada como função tanto da competição no interior do subsistema que embasa a política como de eventos externos. Com o

¹²⁷ Cada política tem distintas coalizões de defesa, cada tendo atores de instituições governamentais e não governamentais que compartilhem um mesmo pensamento e conjunto de crenças. Cada coalizão tem seu núcleo duro de axiomas normativos fundamentais; um núcleo de políticas consensuais sobre como se posicionar acerca dos cursos de ação preferenciais e um conjunto de indicações de decisões instrumentais necessárias para executar o seu núcleo das políticas. Esta estrutura hierárquica do sistema de crenças das coalizões e possibilidades de mudança é exibida na pirâmide retratada por Araújo (2007: 42):



aprendizado das políticas muitas vezes há mudanças nos aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, contudo as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação maior em fatores externos ao subsistema. Os choques externos podem facilitar ou dificultar a realização dos objetivos de uma coalizão.

Figura 1: Diagrama do Modelo de Coalizão de Advocacia - MCA



Fonte: Araújo (2007: 52)

A definição da política pública também pode ser enfocada como iniciativa dos chamados negociadores ou “empreendedores políticos” (*policy entrepreneurs*). Estes agentes promovem o convencimento de que algo precisa ser feito sobre certas questões. Chamam a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas através de meios diversos que vão da publicidade de indicadores que revelem o tamanho do problema, de eventos ou prejuízos originados da não ação sobre o problema até a demonstração das falhas ou resultados inadequados da política atual. Os empreendedores são importantes para o sucesso de uma idéia e trabalham para colocar o problema na agenda pública.

Muitas vezes estes envolvem comunidades de especialistas¹²⁸ e constituem redes sociais que envolvem relacionamento dos agentes entre si, até com a criação de instituições que favoreçam vínculos e trocas entre entidades e indivíduos. Junto a estas redes, constroem e reconstróem continuamente os caminhos das ações e as estratégias públicas.

Em determinadas circunstâncias questões e os problemas externos podem se tornar de tal modo prementes que possibilitam a abertura de "janelas de oportunidades" para que os empreendedores políticos junto ao sistema político promovam mudanças, até com profundidade, nas políticas públicas.

Após a seleção das questões apresentadas e da avaliação das soluções oferecidas aos distintos problemas, entra em ação o campo da política estrita no legislativo no qual influem os grupos de pressão, as agências administrativas e a opinião pública predominante. Dependendo do tipo de política pública colocada o embate se dará em arena política específica. As características de cada arena condicionará uma maior facilidade ou não no encaminhamento da proposta.

A tipologia das arenas de políticas públicas

Ao analisar a experiência dos Estados Unidos, Theodore J. Lowi (1964) propôs uma tipologia das políticas públicas¹²⁹ organizada em três grandes tipos básicos: as "distributivas", as "regulatórias" e as "redistributivas". Neste modelo indica que cada tipo de política pública (*policy*) encontra formas de decisão (*politics*) em arenas diferenciadas, nas quais a disputa opera segundo princípios específicos. Cada classe de política pública tem, conforme seu impacto, correspondente arena política específica. Os três grandes tipos de políticas configuram três diferentes arenas de poder, cada uma com sua própria estrutura política característica, seus processos, suas relações de grupos e sua elite que se desenvolvem baseados nas expectativas que os participantes do processo têm sobre os resultados que esperam alcançar através do governo¹³⁰. As

¹²⁸ Faria (2003), expondo o conceito de comunidades epistêmicas, destaca como uma rede de profissionais com competência e autoridade na área enfocada ajuda a formular as políticas. Estas comunidades interagem com as estruturas de poder e funcionam, dentro dos parâmetros institucionais, como consultores que ajudam a enquadrar as questões no debate, reduzindo incertezas nos quadros de complexidade crescente. Ajudam a definir as relações de causa-efeito e a formular alternativas de intervenção nos problemas complexos.

¹²⁹ Em sua análise geral das relações políticas, desenvolve a idéia de que cada tipo de política pública define uma forma específica de relação política, ou seja, uma arena. Afirma que são as *policies* (políticas públicas) que condicionam a política, e não o contrário.

¹³⁰ Segundo Lowi (1964: 689-91), a natureza da política pública (*policy*) em debate ajuda a prever tanto os tipos e intensidade dos interesses que irão se mobilizar no processo decisório como o grau do conflito entre estes interesses envolvidos na decisão (*politics*).

políticas e arenas são classificadas levando em conta seu impacto sobre os recursos públicos e seu grau de abrangência sobre os atores:

Na arena **distributiva** as políticas envolvem decisões podem ser tomadas sem considerar limitações de recursos, pois, no curto prazo, dado seu pequeno impacto relativo, a fonte disponível parece infinita. Estas políticas se caracterizam pela facilidade com a qual podem alocar recursos praticamente sem conflito, pois como são bem desagregadas e contemplam pequenas unidades (quase individuais) não se percebe seu impacto marginal direto sobre as outras unidades (Lowi 1964: 690). Normalmente são associadas a políticas particularistas de pequena visibilidade, como as emendas parlamentares orçamentárias que digam respeito a públicos muito específicos¹³¹. O governo normalmente procura atender estas demandas ou interesses de grupos sociais ou regionais específicos para evitar resistências ao exercício do poder. Estas políticas operam muitas vezes de forma clientelista em decisões individualizadas e desagregadas, sob lógica divergente do interesse geral. Como não há desfavorecidos claros nesta arena, esta se presta mais à cooptação que ao conflito. Dada a tendência de não-interferência mútua dos agentes políticos, esta arena da micropolítica é bastante estável.

A arena **regulatória** engloba as políticas que tem como objetivo regular conflitos entre setores da sociedade sobre uma atividade determinada¹³². Têm impactos específicos e individualizados, mas mais abrangentes, e estabelecem escolhas diretas sobre quem vai ganhar ou perder. Há clareza sobre os atores beneficiados e prejudicados implicados em competição e controvérsia durante sua formulação. Os segmentos sociais afetados disputam entre si e a visibilidade do processo de decisão cresce pelo aumento no número e variedade dos participantes interessados. A política pública final resulta do jogo de poderes que envolve a burocracia, os políticos e os grupos de interesse. O conflito por ganhos e perdas relativos torna esta arena regulatória mais instável que a

¹³¹ Estas políticas provocam um alto grau de interesse no pequeno grupo beneficiado e um baixo grau de interesse na maioria dos outros grupos, pouco afetados pelas decisões. Há clareza e interesse maior apenas para o público favorecido. O varejo da política é bastante distributivo. Nas negociações do orçamento com o Congresso, deputados e senadores disputam uma maior destinação de verbas para seu eleitorado específico, que gera uma distribuição de recursos financeiros, via emendas parlamentares, com lógica particular e fragmentada. Coalizões aí formadas atendem interesses diversos, via cooptação, para defender decisões desagregáveis umas das outras.

¹³² As políticas de componente setorial como as tarifárias, meio ambiente ou telecomunicações são, em geral, regulatórias. Nascem do conflito entre coalizões políticas de interesses claros e opostos com clara distinção entre favorecidos e desfavorecidos. Trabalha com coalizões coesas.

anterior dado que as decisões seguem uma regra geral mais ampla que implica seleção e distribuição de perdas¹³³.

A arena **redistributiva** trata das políticas que tem a maior amplitude por dizerem respeito a alocação de direitos, propriedades e riquezas entre categorias muito maiores. Impactam em amplos grupos sociais como ‘privilegiados’ e ‘desfavorecidos’¹³⁴ ou classes como burguesia e proletariado. Tratam de transferência de renda¹³⁵ e/ou benefícios. Estes assuntos, associados aos principais conflitos sociais, afetam vastos interesses na sociedade e costumam envolver visões ideológicas em disputas de alto potencial de conflito e visibilidade. Normalmente aproximam-se, a curto prazo, de uma típica decisão de “soma zero”, na qual há um ganhador e um perdedor. São exemplificadas nas políticas sociais universais e nos sistemas tributário e previdenciário que atingem enorme número de pessoas e impõe perdas relativas concretas no curto prazo para grupos sociais. Alguns de seus ganhos são indiretos e aparecem como mais incertos, no futuro.

A arena redistributiva envolve coalizões antagônicas estáveis, coesas e duradouras no Congresso e enseja a formação de estruturas políticas que refletem as relações entre as classes na sociedade. Seu debate é institucionalizado, pois são as políticas de mais difícil encaminhamento. Nestes casos o governante é considerado o protagonista chave para a resolução do conflito político.

Ações governamentais redistributivas podem ser percebidas relativamente a parcela da população que as recebe e a que as financia. Um sistema de ensino ou saúde públicos, custeado por tributos progressivos, que atenda as famílias mais pobres que não poderiam custear estes serviços ou programas de transferências diretas como os de renda mínima podem ser considerados como redistributivos. Programas sociais públicos focados nos mais pobres também podem operar a redistribuição conforme impactem mais significativamente no fundo comum dos recursos tributários. Na arena redistributiva podem ser percebidos dois grandes lados¹³⁶: os ricos e pobres, a elite e a contra-elite ou, de outro modo, os fornecedores de recursos tributários e os demandantes de serviços públicos.

¹³³ Não se trata mais de benefícios públicos desagregáveis para público específico como na arena distributiva. Há perdas concentradas decorrentes da política e naturais resistências a elas.

¹³⁴ Pode tratar de transferências de recursos em programas como o Bolsa Família.

¹³⁵ A política tributária em seus aspectos de equidade pode ser aí considerada.

¹³⁶ Diferente do que ocorre na arena distributiva, onde são numerosos os lados e diversos os interesses.

A arena redistributiva cresce a partir da evolução do Estado de Bem Estar Social. Após a crise de 1929 e a segunda guerra mundial, políticas públicas como as do New Deal dos EUA são gestadas em acordos entre altos executivos governamentais, lideranças empresariais e trabalhadores organizados. Há uma forte tendência das políticas redistributivas levarem à centralização das decisões. A ação do Congresso, neste contexto social ampliado, se torna mais limitada e homologatória destes grandes acordos entre classes.

Estas três principais arenas políticas propostas por Lowi tratam do tema universal da operação da democracia e funcionam como meio prático para análise da ação governamental. Cada arena trabalha pontos de vetos e grupos de apoios de modo diferente e específico no sistema político.

A TEORIA DOS VETO PLAYERS

A questão conceitual dos *veto players*¹³⁷ é trabalhada em teoria de alcance médio que enfoca as características institucionais e partidárias que se destacam no processo decisório político¹³⁸. Os *veto players* são definidos como os atores que tem o poder de proibir alterações no *status quo* legal ou normativo. Quaisquer mudanças nas políticas públicas requerem a concordância desses atores¹³⁹. São classificados por Tsebelis como *veto players institucionais* quando são atores com o poder de veto formal estabelecido na Constituição. No Brasil, como nos EUA, há três *veto players* institucionais: a Câmara, o Senado e o Presidente, dado que uma lei, para chegar a ser promulgada, necessitará a aprovação dos três.

Os *veto players* podem ser classificados como *individuais* ou *coletivos* segundo a quantidade de indivíduos que os compõem. Quando o poder de veto está nas mãos de

¹³⁷ São atores políticos com poder de veto sobre as políticas. Este conceito se originou nas reflexões sobre a necessidade de fiscalizar e limitar o poder, expresso em reflexões teóricas no século XVIII e materializado nos *checks and balances* da Constituição norte-americana. A teoria dos *veto players* aqui exposta foi desenvolvida na obra de Tsebelis publicada entre 1995 e 2002. Para uma boa resenha ver Guedes (2008) que a aplica ao estudo da política comercial comparada Brasil-EUA.

¹³⁸ Esta estrutura teórica, ao focar o processo decisório sob diferentes assuntos, sistemas e períodos, pode ser aplicada na análise institucional de política comparada de casos com modelos bem diversos como presidencialismo e parlamentarismo, bipartidarismo e multipartidarismo, unicameralismo e bicameralismo e até possíveis combinações entre eles. Conforme Guedes (2008:5), para Tsebelis, a outra teoria de médio alcance com a mesma amplitude de aplicabilidade seria apenas o **Consocialismo** de Lijphart.

¹³⁹ Segundo Tsebelis (2002:19), “*Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo*”.

uma única pessoa, como no caso do presidente da república, o *veto player* será individual. Quando um conjunto de vários indivíduos forem necessários para estabelecer a vontade de um dado *veto player*, ele será coletivo, como nos casos do Senado e da Câmara dos Deputados.

A classe dos *veto players partidários* são estabelecidos segundo as regras institucionalizadas do jogo político e o resultado eleitoral vigente em cada país, tendo assim um caráter contextual e até temporário. No caso de um sistema parlamentarista, modelo *Westminster*¹⁴⁰, pode ser necessária a concordância apenas de um partido para atingir o limite majoritário de aprovação de uma lei. Quando há necessidade de vários partidos (em coalizão) para alcançar a maioria parlamentar necessária a modificação do *status quo*, todos os partidos necessários para se atingir a maioria são transformados em *veto players*.

Os *veto players* são uma das principais variáveis independentes no modelo de produção das políticas públicas cuja variável dependente é a capacidade de promover mudanças políticas, ou seja, a possibilidade de produção de legislação que promova alterações significativas no *status quo*. Esta teoria possibilita o estudo com enfoque nos processos legislativos de tomada de decisões políticas. Ela combina o funcionamento das instituições conjuntamente ao do sistema político. Dado que para ocorrer uma mudança no *status quo*, uma quantidade de decisores políticos deve concordar, deve se considerar as características do processo de tomada de decisão.

Em uma forma modelar gráfica simplificada, cada *veto player* possui sua curva (ou círculo) de indiferença que reflete as diversas alternativas de políticas as quais seja indiferente por ter a mesma distância em relação ao seu ponto ideal (centro do seu círculo). A possibilidade de mudanças estaria expressa no conjunto de alternativas que podem derrotar o *status quo*. Este conjunto de resultados de políticas que podem substituir a atual é chamado *winset*¹⁴¹ do *status quo* - $W(SQ)$. Há contudo, segundo a regra decisória e o Ótimo de Pareto¹⁴², um conjunto de opções mais central, mais próximo aos ideais dos *veto players* que não poderia ser derrotado (*winset* vazio) chamado *core*. Na conjuntura político-institucional, maior o *core*, maior a estabilidade política.

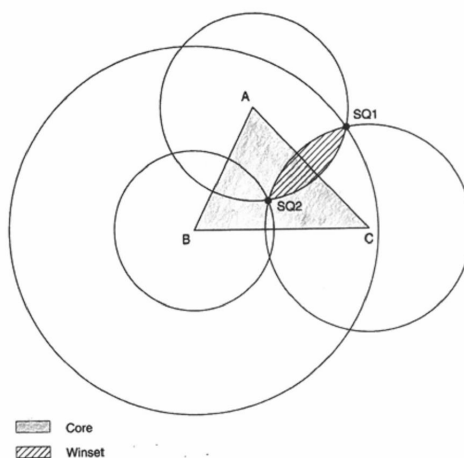
¹⁴⁰ Caso do modelo eleitoral e do sistema de governo inglês, que concentra o poder das maiorias, como definido por Lijphart.

¹⁴¹ Ou conjunto vencedor.

¹⁴² Na situação analisada não dá para melhorar para ninguém sem piorar para outro ator.

Na Figura 2 que retrata os círculos de indiferença de um sistema de três *veto players*, destacam-se os conjuntos $W(SQ)$, retratado na área hachurada e o *core* sob a regra da unanimidade, retratado pelos pontos do triângulo cinzento da figura. Nota-se que os pontos SQ1 e SQ2 estão localizados nas mesmas curvas de indiferença circular de A e C, e assim estes atores serão indiferentes entre eles. SQ2, todavia, está localizado em uma curva de indiferença circular mais próxima do ponto ideal de B, sendo, portanto, preferido pelo ator B a SQ1. Como o ponto SQ2 também pertence ao *core*, ou seja há um Equilíbrio de Pareto neste ponto, este é o melhor para o conjunto dos atores e gera uma solução politicamente estável.

Figura 2: Sistema de três *veto players*



Fonte: Guedes (2008:8) e Tsebelis.

Obs.: O sistema de três *veto players* pode ser: A = Senado, B = Executivo e C = Câmara. O ponto SQ2 está localizado em uma curva de preferência circular mais próxima ao ponto ideal do Executivo B, sendo preferido assim ao ponto SQ1, mais exterior. Para os jogadores congressuais A e C, SQ1 e SQ2 estão localizados nas mesmas curvas de indiferença, não havendo preferência entre estes. A interseção na área hachurada define o conjunto ganhador (*winset*) do *status quo* no Congresso. Contudo, SQ2 pertence ao *core de unanimidade* (conjunto de Pareto) do sistema de três *veto players*, retratado no triângulo ABC e esta solução será estável politicamente dado que, neste conjunto de preferências dos atores, não haverá interesse coordenado em deixá-la por outra melhor.

O tamanho do *winset do status quo* - $W(SQ)$ - indica a possibilidade de estabilidade política. Quanto menor for, menor probabilidade de ocorrer grandes mudanças no *status quo*, ou seja trabalha-se com a probabilidade de ocorrerem apenas mudanças incrementais. Quanto mais distante o ponto que representa o *status quo* (SQ) estiver dos pontos centrais (ideais) dos *veto players*, maior será o $W(SQ)$ e, portanto, mais possibilidade de mudança política. Quanto mais próximo o *status quo* estiver do ideal de um *veto player*, maior será a estabilidade política, dado que este tende a

defender este ponto SQ mais próximo de suas preferências. Caso o *status quo* se situe no *core* entre os *veto players*, o W(SQ) será eliminado dado que o SQ será um ponto de equilíbrio Pareto-ótimo que nenhuma coordenação unânime dos atores terá incentivos para deixar.

A capacidade da mudança política se dará em função de três características dos *veto players*: sua quantidade, sua congruência ou distancia ideológica entre eles¹⁴³ e sua coesão ou coerência interna.

A quantidade de veto players em um sistema ajuda a determinar a sua capacidade de produzir mudanças políticas significativas. Quanto mais *veto players* situados em considerável distância ideológica mais se reduz a capacidade do sistema político produzir leis significativas. A adição de um novo *veto player* com preferências distintas aumentará a estabilidade política tanto pela redução do *winset do status quo* quanto pelo aumento do *core* de unanimidade. O número de *veto players* pode variar conforme o assunto, conforme a composição do governo, do legislativo ou por suas estruturas. No Brasil, para agilizar decisões importantes, os poderes para estabelecer a política monetária foram delegados e centralizados na diretoria do Banco Central que opera de forma relativamente independente. Em alguns países, a existência de uma segunda câmara parlamentar de representação regional e poderes formais de veto prevista na constituição faz com que ela seja contada como *veto player* institucional. A composição política desta câmara pode ter representação por diferentes eleitorados¹⁴⁴, sistemas eleitorais diferentes¹⁴⁵ ou diferentes regras decisórias¹⁴⁶ e assim ter seu

¹⁴³ Distância entre os conjuntos de preferências.

¹⁴⁴ No Brasil, presidente é eleito por um eleitorado nacional, os deputados e os senadores pelo eleitorado estadual. Na época da ditadura militar os governadores e um representante do estado no Senado foram eleitos indiretamente por colégio eleitoral formado pela Assembléia Legislativa estadual (Emenda Constitucional nº8, de 1977).

¹⁴⁵ No caso do Brasil, a eleição é majoritária por para senado (2 eleitos por maioria num quadriênio e 1 no próximo para mandato de 8 anos – 3 senadores por estado), presidente e governador (maioria absoluta de votos no primeiro turno, maioria simples no segundo para mandato de 4 anos). Para a câmara dos deputados a regra é proporcional, segundo partido e/ou coligação para mandato de 4 anos. Para saber a quantidade de deputados de cada estado, é preciso dividir o número de habitantes do País, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano anterior a eleição, por 513 (numero de cadeiras da câmara). O resultado é chamado de quociente populacional. Depois, divide-se o número de habitantes de cada estado ou do Distrito Federal por esse quociente atingindo um número inicial de deputados por estado. Todavia há limites estabelecidos por lei complementar: a menor bancada estadual da Câmara deve ser formada por 8 e ter número máximo de 70 deputados. Para as eleições de 2006, dez estados e o Distrito Federal terão o número mínimo de deputados. Sabendo o número de representantes a que o estado tem direito, deve-se descobrir seu quociente eleitoral com a divisão o número de votos válidos na eleição pela quantidade de vagas a serem preenchidas. Divide-se depois o número de votos obtidos pelo partido ou coligação pelo quociente eleitoral. No voto a um candidato a deputado ou legenda é dado para toda a coligação à qual esse candidato pertença, mesmo que o mesmo não seja eleito. O resultado final, segundo regras para distribuição dos votos dos não eleitos para mais votados na coligação

conjunto de preferências distinto. Assuntos federativos são muito mais delicados e de difícil aprovação em países com senado de representação regional como *veto player*.

Quanto maior a **distância ideológica / congruência** dos veto players, menor o conjunto ganhador do *status quo*, dado que dificulta a existência de pontos em comum capazes de superar a política corrente. O sistema eleitoral influi diretamente nesta congruência. Quando muito elevada a congruência dos veto players pode haver absorção¹⁴⁷ diminuindo o número de veto players para a análise.

Nos *veto players* coletivos a **coesão** avalia similaridade de posições políticas dos atores que formam a vontade do conjunto, ou a firmeza de seu ponto central/ideal. Coesão se refere às diferentes posições internas a um partido ou coalizão. A necessidade de coação para disciplina partidária, entendida como a capacidade do partido/coligação de controlar o voto de seus membros no parlamento, diminui quanto maior a coesão. Afetam a coesão o tamanho do *veto player* coletivo, o sistema eleitoral ao determinar o tamanho da coalizão necessária para governar¹⁴⁸ e a estrutura institucional¹⁴⁹.

O sistema político, através desta ferramenta teórica, pode ser avaliado pela sua maior ou menor capacidade em promover mudanças. A estabilidade política pode ser elevada em determinados assuntos devido a existência de diversos *veto players* com grandes distâncias ideológicas entre eles e baixa coesão interna nos *veto players* coletivos¹⁵⁰. Todavia, a ausência do potencial de mudança política em um mundo e sociedade sob alterações contínuas, no limite, acabaria por provocar instabilidade no governo ou no regime.

representará a nova composição da casa legislativa. A representatividade do voto fica variável por estado: Em São Paulo, são necessários quase 100 mil votos para eleger um representante e em Roraima, pouco mais de 29 mil votos são suficientes.

¹⁴⁶ Nos EUA, há no Senado a regra do *filibuster*, demandando uma maioria qualificada de 3/5 para se aprovar uma lei, enquanto que na *House of Representatives* é necessário apenas maioria simples.

¹⁴⁷ Por exemplo, no caso de que uma mesma coalizão controle a maioria nas duas Casas de um Legislativo bicameral. Em certos contextos, principalmente em sistemas parlamentaristas, dada composição e orientação políticas similar, estes dois *veto players* institucionais podem ser considerados idênticos nas suas preferências e assim ser contados como apenas um. Ou, no caso interno de uma coalizão entre partidos, caso ocorra adesão de outro partido que esteja dentro do mesmo espectro ideológico da coalizão, este não afetará a estrutura de preferências da coalizão no jogo político. Cada sistema, contudo, tem suas idiosincrasias. Por exemplo, num sistema de regime presidencialista com coalizões instáveis não é aconselhável substituir os *veto players* institucionais pelos partidários na análise.

¹⁴⁸ Se o sistema concentra ou dispersa preferências, influenciando no número de partidos efetivos para uma coalizão. Quanto maior a coalizão, menor a coesão.

¹⁴⁹ O poder das lideranças partidárias influir nas listas ou nomeações em sistema proporcionais entram no cálculo dos representantes e ajudam na disciplina partidária.

¹⁵⁰ Principalmente em assuntos polêmicos e relevantes, quando há a necessidade de superar uma alta margem de maiorias qualificadas para se obter uma decisão.

O potencial para mudança ou não de cada sistema estudado será determinado por suas instituições. Um sistema incapaz de produzir mudanças significativas, com o tempo pode chegar à instabilidade de governo ou de regime com juízes e burocratas atuando no vácuo político deixado pelos legisladores. Em nações que precisam do aperfeiçoamento e evolução de suas instituições a tendência excessiva a estabilidade pode ser negativa ao bloquear o processo de superação das dimensões indesejáveis do *status quo*.

Para exemplo comparativo da estimativa da capacidade de mudança pela teoria dos *veto players*, segundo as características institucionais, pode-se verificar que um sistema político parlamentarista de legislatura unicameral e governo majoritário de partido único produzirá apenas um *veto player*: o partido no poder. Um sistema como o brasileiro, presidencialista, de Congresso bicameral e necessidade de sustentação governamental em ampla coalizão partidária, sem alta coesão interna, produzirá três *veto players* institucionais e vários *veto players* partidários¹⁵¹, que podem crescer segundo assuntos polêmicos e conjunturas específicas. A capacidade de produzir mudanças políticas no sistema brasileiro exigirá muito mais esforço de coordenação política do que num modelo institucional como o inglês.

Na teoria dos *veto players*, a distinção principal entre parlamentarismo e presidencialismo é o grau de controle do governo sobre a agenda parlamentar. Em regimes presidencialistas, o legislativo teoricamente estabelece a agenda e tem poderes significativos para determinar sua produção legislativa, podendo inclusive derrubar vetos presidenciais através de maioria qualificada. A força do presidente, contudo, estabelecida constitucionalmente, inclusive em sua capacidade de legislar por decretos, tem permissão de poderes especiais para administrar orçamentos e para estabelecer a agenda em determinados temas¹⁵², como as políticas tributárias¹⁵³.

¹⁵¹ No presidencialismo com disciplina partidária deficiente, pode ser difícil identificar os *veto players* partidários.

¹⁵² No Brasil, como a constituição de 1988 previa a possibilidade de escolha em plebiscito para a forma e sistema de governo em 1993, o presidente em suas atribuições constitucionais passou a ter importante grau de iniciativa parlamentar em temas estratégicos, para facilitar a governabilidade. Os parlamentares e o presidente representam eleitorados diferentes, o presidente se situa como representante da nação e os parlamentares dos seus distritos.

¹⁵³ No Brasil, o Congresso não tem poderes para alterar a política tributária e o empenho de seus recursos sem o consentimento do presidente.

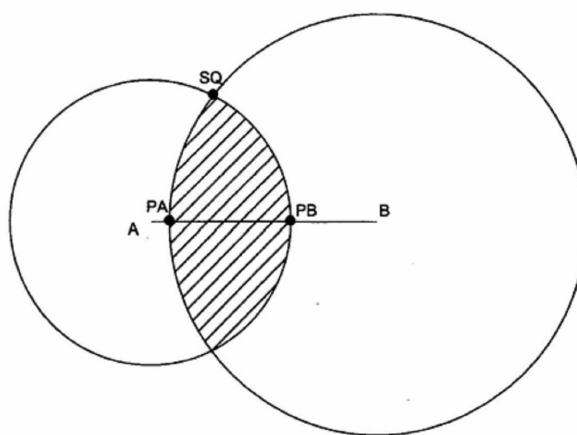
Controle da agenda parlamentar

O agente que controla a agenda legislativa é estratégico para a escolha da política (*policy*). Segundo o Paradoxo de Condorcet¹⁵⁴, quando se toma decisões por maioria em processos de preferências agregadas (em um sistema) se viola o princípio da transitividade, permitindo que o resultado final seja indeterminado, sendo este vinculado a ordem das escolhas.

O jogador que controlar a agenda terá a vantagem de ter como sua restrição a avaliação dos *winsets* (possibilidades de escolhas possíveis) dos outros jogadores e, a partir daí, escolher seu resultado preferível (Figura 3).

Considerando a capacidade de um ator de controlar parte do processo decisório permite trabalhar as possibilidades de interferência e escolha dos interesses sociais representados no parlamento no processo decisório. Nas negociações das concessões possíveis de serem feitas aos outros atores nas negociações políticas é importante ser o controlador da agenda, tanto para promover como para bloquear as mudanças.

Figura 3: Controle da agenda:



Fonte: Guedes (2008:8) e Tsebelis.

Obs.: **O resultado dependerá de quem controle a agenda:** Se A controla da agenda (*agenda setter*), poderá oferecer a B qualquer ponto da área hachurada de suas preferências em comum. Consciente dos limites de possibilidades aceitáveis de B (sua curva de indiferença), para maximizar seus ganhos proporá PA, como o ponto mais próximo de seu ponto ideal central e no máximo de concessão para B. Se for B quem controlar a agenda, nas mesmas condições, proporá PB.

Para atingir este controle no parlamento é importante o governo construir maiorias e promover as coalizões para o controle das casas, utilizando-se da ideologia e

¹⁵⁴ Vários indivíduos de preferências consistentes (completas e transitivas), quando agregados a um grupo não necessariamente chegarão a apresentar as preferências deste conjunto como consistentes. A ordem das escolhas das alternativas apresentadas (agenda) influirá no resultado final alcançado.

do chamado *logrolling*¹⁵⁵ congressional para garantir uma mínima coesão nos debates importantes.

O MODELO DO CONSOCIALISMO

Lijphart (2003) classifica as democracias contemporâneas em dois modelos distintos: o majoritário e o consensual. Esta classificação se dá em dois eixos — dimensão executivo/partidos X dimensão federalismo/unitarismo — nos quais analisa dez características institucionais mais estáveis e formais relacionadas à distribuição de poderes entre atores relevantes¹⁵⁶.

O modelo majoritário representa uma “*lógica da concentração de poderes nas mãos de maiorias governativas*” e o modelo consensual retrata a “*dispersão de poderes pela garantia da expressão político-institucional das minorias*”. No final de seu texto conclui Lijphart, na comparação dos dois modelos, que o desempenho do modelo consensual é superior.

Anastásia e Nunes (2006:19), orientados por esta conclusão, recomendam que “*a reforma da representação deve orientar-se para a consecução das características mais afins ao consensualismo*”. Em modelo próprio, reformatam as duas dimensões-eixo do modelo de Lijphardt e as ampliam para a proposição de quatro dimensões focadas no processo de tomada de decisões (idem, pp 21-22). Destacam no processo decisório as seguintes dimensões-eixo: A) do método de formação das instâncias decisórias; B) das regras de tomada de decisão; C) da composição das instâncias decisórias e D) do modo

¹⁵⁵ **Logrolling** é a troca de votos pela negociação de favores ou “*quid pro quo*” aplicado a membros do legislativo para conseguir apoio político para passar aqueles projetos que interessem a cada representante. O termo vem do inglês dos pioneiros americanos e refere-se à troca de favores entre vizinhos que desmatavam suas terras e precisavam da ajuda uns dos outros para mover/rolar as toras (logs) mais facilmente em um trabalho conjunto. Em português poderia ser traduzido nas expressões idiomáticas “*toma lá, dá cá*”, “*uma mão lava a outra*” ou o “*é dando que se recebe...*” (frase que ficou famosa a partir de entrevista de liderança política sobre as negociações constitucionais brasileiras em 1988).

¹⁵⁶ **Executivo / Partidos: Poder Executivo** (Grandes Coalizões x Governo unipartidário com maioria estrita), **Relação entre os Poderes** (Separação com checks and balances x Fusão e predomínio do Executivo), **Sistema Partidário** (Multipartidário x Bipartidário), **Sistema Eleitoral** (Representação Proporcional x Majoritário), **Grupos de Interesse** (Corporativistas x Pluralistas)
Federalismo / Unitarismo: Poder Legislativo (Bicameral Simétrico x Bicameral Assimétrico x Unicameral), **Federalismo/ Unitarismo** (Federalismo x Unitarismo), **Emenda Constitucional/ Veto** (Maioria Qualificada x Absoluta), **Revisão Constitucional** (Independente x Dependente do Congresso), **Banco Central** (Independente x Dependente).

de operação efetivo das instituições (com base na interação das três características anteriores)¹⁵⁷.

O primeiro eixo A) explicita o método de **formação das instâncias decisórias**, englobando as seguintes características: 1) Formas de Governo (república X monarquia); 2) Sistemas de Governo (parlamentarismo X presidencialismo); 3) Organização Político-Administrativa (federalismo versus unitarismo); 4) Sistema Eleitoral (tipo: proporcional de listas abertas, flexíveis ou fechadas X majoritários ou combinações entre eles; critérios de elegibilidade e de realização de campanha eleitoral - seu financiamento e à propaganda eleitoral); 5) Tipo de Cameralismo (bicamerais ou unicamerais, destacando o método de constituição das Casas Legislativas, os sistemas eleitorais utilizados para a eleição de cada câmara: Proporcional ou Majoritário)

O segundo eixo B) releva as **regras decisórias** para tomada de decisões que afetem a distribuição de direitos, recursos e atribuições entre os atores, destacando: 1) prerrogativas do Poder Executivo (os poderes legislativos e não legislativos), 2) distribuição de atribuições e competências do Poder Legislativo a cada uma das câmaras (a distribuição de direitos, atribuições e recursos parlamentares entre legisladores individuais e grupos de legisladores, poderes concentrados nas lideranças partidárias X Plenário, sistema de comissões robusto ou não); 3) as relações entre os poderes Executivo e Legislativo (separação entre os poderes e *checks and balances* X fusão de poderes e predomínio do Executivo); 4) proposição e aprovação de emendas constitucionais (maioria absoluta ou qualificada); 5) processos de revisão constitucional (órgão independente do Congresso ou não); 6) o status do Banco Central (dependente ou independente do governo central).

O terceiro eixo C) avalia a **composição das instâncias decisórias**, que resulta da interação entre o estabelecido nos eixos A, B e a distribuição de preferências e recursos entre os atores: 1) a composição do Poder Executivo (coalizões governativas ou governo unipartidário com maioria estrita); 2) a configuração do sistema partidário (multipartidarismo ou bipartidarismo); 3) a composição do Poder Legislativo (expressa a pluralidade de preferências presentes na sociedade de modo aberto à representação das minorias ou favorece ao predomínio de um partido majoritário); 4) composição e a natureza das coalizões, se for o caso, destacando sua contigüidade no espectro político-

¹⁵⁷ Esta proposta busca distinguir as características dos modelos majoritário e consensual descendo até o modo em que se opera o funcionamento efetivo das instâncias decisórias, pois para o resultado final os detalhes da operação institucional fazem muita diferença.

ideológico e os recursos utilizados para cimentá-las (*logrolling*, práticas distributivistas).

O quarto eixo D) destaca a **operação efetiva das instâncias decisórias**, que depende das interações entre as características estabelecidas anteriormente nos eixos A, B e C: 1) relação entre os Poderes (equilíbrio entre os poderes x predomínio do Executivo, com destaque aos poderes de agenda); 2) padrões de interação entre os atores da coalizão governativa (coesão x disciplina x distributivismo: fisiologismo, clientelismo, patronagem); 3) padrões de interação entre governo e oposições (cooperação x competição); 4) Sistema Partidário (dinâmica bipartidária x pluralismo moderado x pluralismo polarizado).

O consocialismo é um modelo de democracia com foco na partilha e divisão do poder de modo a garantir que todos os grupos principais da sociedade estejam representados em amplas coalizões multipartidárias¹⁵⁸. As minorias¹⁵⁹ têm nele mais amplo poder de veto para prevenir a “tirania da maioria”¹⁶⁰ nos processos decisórios.

Contudo, governar significa levar adiante processos decisórios. Embora o modelo de democracia consensualista seja considerado mais indicado para evitar e prevenir conflitos, indicando a necessidade de construir consensos, estes nem sempre ocorrem em temas polêmicos embora relevantes. Os arranjos institucionais que permitam um poder de veto ampliado nas dimensões A e C, sem fatores para contrabalançar nas dimensões B e D podem implicar em processos de paralisia decisória e na preservação de *status quo* subótimos que cada vez mais passam a sofrer demandas para serem aperfeiçoados.

CARACTERÍSTICAS QUE LIMITAM REFORMAS TRIBUTÁRIAS

Dentre as características e peculiaridades das políticas tributárias que limitam as possibilidades de reforma há quatro especialmente importantes:

¹⁵⁸ Neste modelo as eleições para representantes normalmente se dão de forma a garantir a mais ampla representatividade da sociedade.

¹⁵⁹ O modelo defende que grupos étnicos ou regionais devem ter elevada autonomia territorial e institucional sobre seus assuntos internos e culturais.

¹⁶⁰ As críticas ao modelo consocialista destacam que o poder de veto das minorias nas amplas coalizões requeridas para decisões levam a que o desenvolvimento e aplicação de novas políticas seja muito mais lento. Este modelo seria mais aplicável em sociedades profundamente divididas nas quais houvesse uma predisposição a cooperação entre elites. A seu favor tem-se que soluções alcançadas mais lentamente, envolvendo maior grau de consenso com os grupos minoritários, podem ser mais estáveis e consistentes.

1) Como os tributos têm efeitos de grande alcance na economia toda, significa que haverá muitos atores ativos no processo da reforma tributária. Caso estes considerem que seus interesses estejam ameaçados, provavelmente participarão direta e ativamente deste processo, mobilizando apoios nas várias dimensões do jogo político.

2) A política tributária normalmente é vítima dos problemas típicos do “fundo comum”, no qual cada participante se interessa por contribuir pouco e retirar muito, ignorando o efeito desse comportamento no resultado final para todos. Cada participante individualmente tem incentivos para contribuir ao fundo com o mínimo possível, por exemplo, obtendo isenções de certos impostos ou aproveitando possibilidades de elisão para pagar menos que os demais. Cada ator tem também incentivos para extrair do fundo o máximo possível, por exemplo, conseguindo que recursos tributários sejam prioritariamente designados a usos ou regiões específicas de sua preferência.

3) A aplicação efetiva da política tributária dependerá em grande medida da capacidade operacional do órgão responsável pela administração tributária. A experiência, os recursos, a tecnologia e a capacidade administrativa, incluindo as preferências e os riscos dos administradores tributários, determinam o que se pode por em prática ou não das definições políticas formais.

4) Os sistemas tributários dependem muito da trajetória (“*path dependence*”). Quando um sistema tributário está em uma estrutura ou forma determinada, é muito difícil de ser alterado devido aos custos e as incertezas inerentes ao processo de reformas. O poder econômico geralmente está muito concentrado em elites poderosas que influem no sistema político e por vários meios buscam se proteger. Os contribuintes mais ricos normalmente obstam a reformas estruturais na linha da progressividade que os poderia prejudicar.

Somente quando os custos e as incertezas das negociações forem avaliados como suficientemente baixos em comparação com os benefícios previstos e se consiga instituir mecanismos para evitar o oportunismo e garantir o cumprimento das regras acordadas é que uma reforma tributária pode prosperar.

No caso democrático, quando não ocorram fortes ameaças ou choques externos, estas reformas tendem a se dar de forma mais incremental, principalmente nos casos de países de características consocialistas e em que haja muitos pontos de veto.

CAPÍTULO 2: DA HISTÓRIA FISCAL DO BRASIL

“O orçamento é o esqueleto do estado despido de todas as ideologias enganosas”

Rudolf Goldscheid¹⁶¹

FINANÇAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTISMO

No século entre 1880 e 1980, o Brasil se destacou dentre os demais países em crescimento econômico¹⁶². A duas décadas do final do século XIX era um país agrário, com parte substancial da população constituída por agregados e escravos¹⁶³ residentes em fazendas de uma pequena elite proprietária. Em cem anos, desta base se operou um processo de industrialização e urbanização acelerado, induzido fortemente pelo Estado, inclusive através de políticas que dinamizaram sua capacidade de captar e redirecionar recursos. Os empreendimentos produtivos – privados ou estatais – se desenvolveram significativamente sendo orientados e viabilizados através de uma conjugação de políticas que envolveram investimentos estratégicos efetivados diretamente pelo Estado, financiamentos favorecidos, juros subsidiados¹⁶⁴ e proteção contra a competição estrangeira¹⁶⁵. Um poderoso ‘consenso desenvolvimentista’, mesmo a custo de substanciais sacrifícios sociais, foi forjado no processo de evolução do Estado nacional durante a maior parte do século XX¹⁶⁶.

¹⁶¹ “*The budget is the skeleton of the state stripped of all misleading ideologies*”, Goldscheid, citado por Schumpeter em “*The Crisis of the Tax State*”.

¹⁶² A análise que aponta o maior crescimento mundial se baseia em dados precários dado que o Brasil só teve contas nacionais a partir de 1947. Existem, contudo estimativas de historiadores baseadas na produção de café, de cana-de-açúcar e da indústria incipiente. Das pesquisas e dados disponíveis é que veio o cálculo mais aproximado da taxa de crescimento do PIB real para a economia brasileira anterior a 1947 e que aponta no século entre 1880 e 1980 como o país de crescimento mais elevado na economia mundial.

¹⁶³ De um universo de 10 milhões de habitantes, três milhões eram escravos.

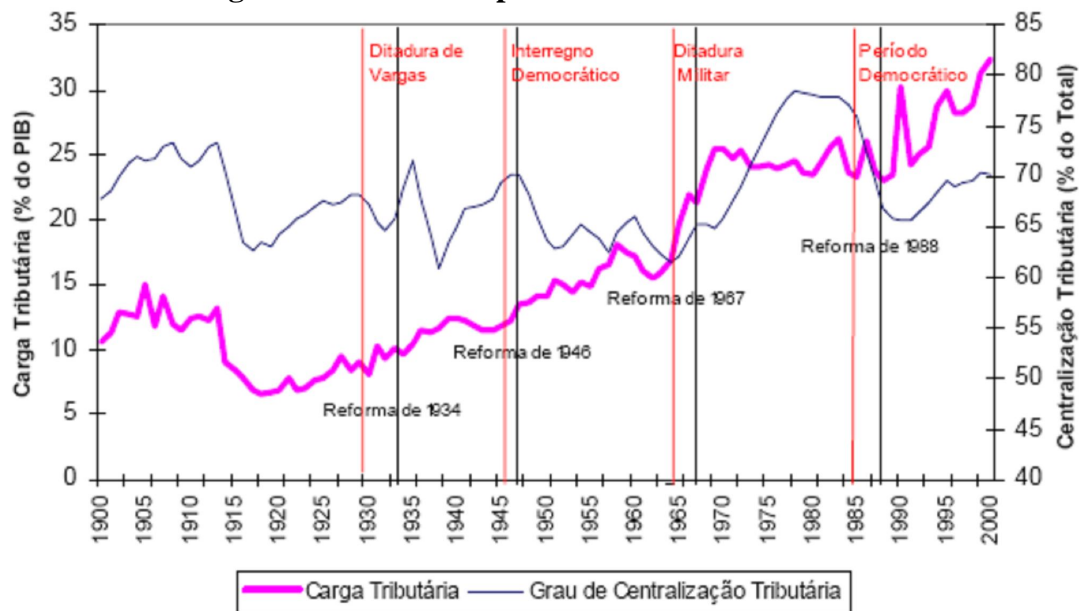
¹⁶⁴ Parte substancial do crédito era provido por instituições e recursos públicos. Além disso, em diversos períodos da nossa história os juros nominais foram inferiores à inflação. Esta combinação de fatores direcionava recursos dos credores (muitas vezes este era o estado via crédito facilitado de instituições públicas) aos devedores.

¹⁶⁵ Proteção da produção doméstica por tarifas de importação elevadas, políticas de câmbio múltiplo e diferenciadas (selecionavam as importações) ou taxas cambiais altas. Subsídios tributários foram instrumentos se destacaram nesta proteção e para direcionar o investimento privado às atividades que o Estado desejava promover.

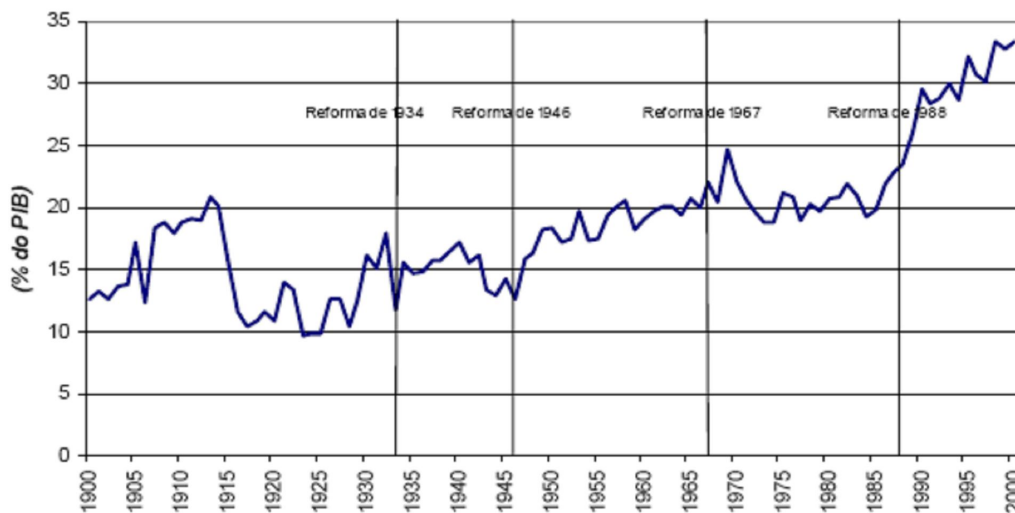
¹⁶⁶ O Brasil era um país periférico (ex-colônia portuguesa) cuja revolução industrial estava ocorrendo 150 anos depois da inglesa e mais de um século depois da americana. Entre 1930 e 1970, o Brasil e os demais países da América Latina cresceram a taxas elevadas impulsionadas por estratégias nacionalistas e desenvolvimentistas via proteção à indústria nacional nascente e a promoção de poupança forçada através do Estado para financiar investimentos estatais. O Estado foi o principal instrumento de ação coletiva, coordenação e mobilização de recursos para promover o principal objetivo nacional que era acelerar o

O governo federal assumiu o principal encargo da grande tarefa nacional de promover o desenvolvimento econômico. Procurou assim, dentro dos limites e restrições fiscais que enfrentava a cada período, elevar sua arrecadação e centralizar os recursos públicos, através da gestão dos principais tributos.

Gráficos 1: Carga Tributária e Despesa Governamental em % PIB: 1900-2000



Despesa Governamental Primária Total



Fonte: Cossio (2002: 23 e 39)

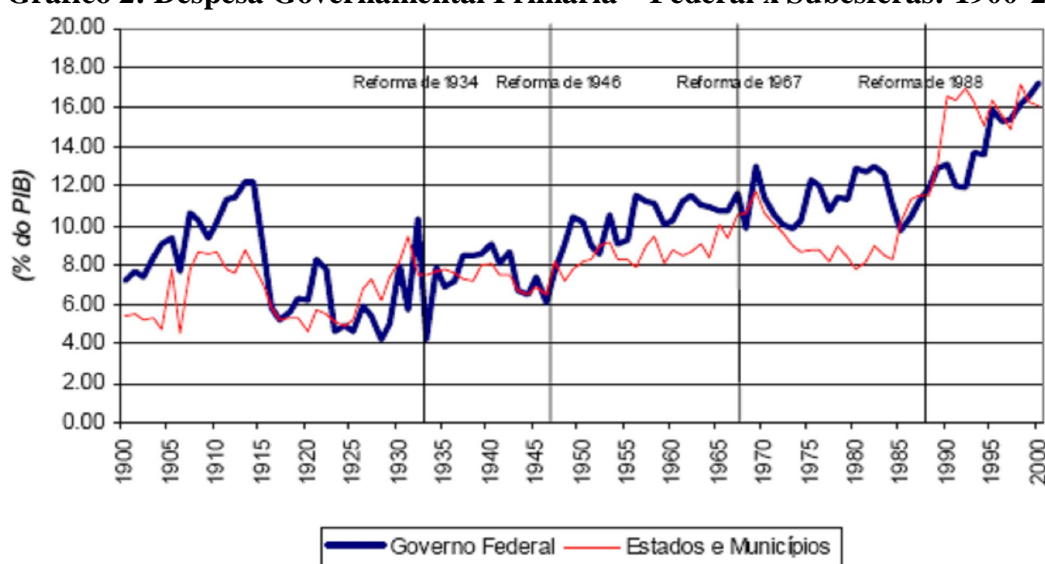
Esta estratégia desenvolvimentista, todavia, estava conjugada ao esforço de apaziguamento das elites políticas regionais. No desenho das políticas públicas, para superar entraves, foram estabelecidas muitas vezes caminhos segundo as “linhas de menor resistência” ou de “fuga para frente”. Neste processo, a elite governamental

desenvolvimento econômico. O Estado desenvolvimentista foi a versão do protagonismo estatal mais evidente nos países periféricos, correlata ao Estado de Bem Estar dos países desenvolvidos.

dirigente trabalhou intensamente com as políticas distributivas de forma a minimizar o conflito, tendo o Estado nacional como o grande provedor para as demandas particulares e garantidor da integração nacional.

A demanda por recursos tributários e sua distribuição federativa entre os níveis de governo apresentou movimentos em distintas fases de contração e expansão que coincidem com as Reformas Tributárias de 1934, 1946, 1967 e 1988. Nos períodos democráticos de descentralização tributária que se expressam após 1946 e 1988 (mais intenso) ocorreram também as mais fortes expansões da despesa primária e o conseqüente aumento do tamanho do governo¹⁶⁷.

Gráfico 2: Despesa Governamental Primária – Federal x Subesferas: 1900-2000



Fonte Cossio (2002: 40)

As relações federativas no Brasil atuaram para amortecer as enormes disparidades regionais e acomodar os objetivos conflitantes das elites locais. A natureza do pacto desenvolvimentista¹⁶⁸, todavia, estava fundada em alianças muitas vezes não institucionalizadas na lei, com base em uso de fundos e recursos públicos da União para amenizar parte dos desequilíbrios regionais. Esta dinâmica, mesmo para os estados com mais recursos, funcionava numa linha de flexibilização e informalidade orçamentária

¹⁶⁷ Uma descrição da evolução deste processo com a exposição da metodologia de estimativa dos dados que formam os gráficos apresentados pode ser observada na tese de Cossio (2002), orientada por Rogério Werneck.

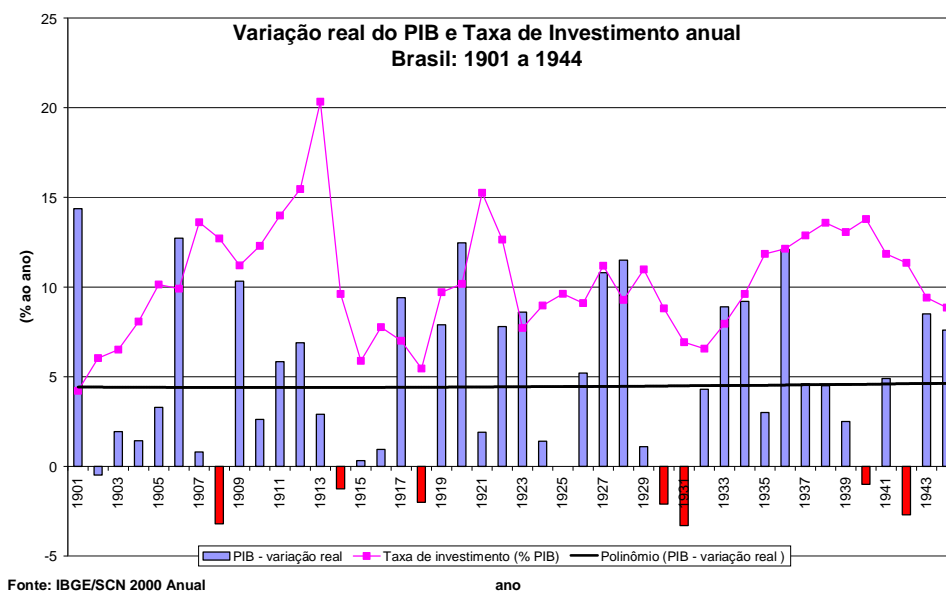
¹⁶⁸ Vide a obra de Fiori (1990 a 1995) para análise deste pacto desenvolvimentista entre as elites brasileiras. Este pacto embora tenha um eixo desenvolvimentista, se expressará de forma diferenciada segundo coalizões e conjunturas distintas. Por exemplo, no governo Vargas cresce a promoção do nacional-desenvolvimentismo no qual capital estrangeiro estaria subordinado aos interesses nacionais brasileiros. No governo militar pós 1964 o desenvolvimentismo já se expressava de uma forma mais dependente e associada ao capital internacional.

que não favorecia o desenvolvimento de restrições fiscais e financeiras endógenas aos estados e à União.

De modo geral, a ampliação da receita regional e local nos processos de reformas constitucionais acabou não sendo acompanhada pela correspondente descentralização formal das responsabilidades pelos serviços públicos. Os estados e municípios, com maior volume de receitas livres disponíveis, aumentaram sua despesa primária de acordo com suas próprias prioridades e fora de uma coordenação geral. As crises fiscais que ocorriam no nível federal decorrentes da manutenção e até ampliação dos papéis do governo central levaram-no a trabalhar para elevar sua receita tributária e compensar a perda de fontes de receita. Desta forma, destaca Cossio (2002), nos processos de descentralização fiscal do século XX ocorre um aumento da carga tributária comandado pelo governo federal enquanto o aumento da despesa pública é comandado pelos níveis inferiores de governo.

A transformação da base econômica do país de agroexportador para urbano-industrial, com o fortalecimento do consumo e renda internos, favoreceu ajustes e mudanças tributárias¹⁶⁹. No período de 1901 a 1944, com uma média de investimento anual de 10,30% do PIB o país logrou uma taxa média de crescimento anual do PIB de 4,47% ao ano.

Gráfico 3: PIB e Investimento



¹⁶⁹ Os processos de evolução tributária dos países em função do desenvolvimento são destacados nos principais manuais de finanças públicas como o de Giambiagi e Além (2000) e pela sociologia fiscal, como destacam Campbell (1993) e Moore. Para uma análise detalhada deste processo no Brasil ver Varsano (1996).

Este processo de crescimento da despesa governamental e da carga tributária no século XX não se dá apenas no Brasil. Já no século XIX era explicitada a chamada "Lei de Wagner", que presuppõe uma relação positiva entre o crescimento econômico e o tamanho do setor público¹⁷⁰. O crescimento dos gastos públicos é um processo que acompanharia o aumento do nível de renda *per capita* das nações. Vários fatores resultantes da modernização como níveis mais elevados tanto econômicos como populacionais, a urbanização crescente, a evolução da estrutura etária da população, da distribuição de renda e as mudanças tecnológicas atuariam conjuntamente para impulsionar o fenômeno de maior demanda por serviços públicos. Campbell (1993), apoiado nas contribuições de Tilly, Ardant e Mann, defende que a construção estatal guarda estreita correlação com sua fiscalidade. Se o nível de tributação é baixo, o estado não consegue assumir a responsabilidade pela gestão econômica e nem estabelecer agências reguladoras para gerir a expansão monetária, a inflação e outras políticas econômicas mais complexas. Esta teoria de construção estatal reconhece que os esforços das elites políticas para alterar o nível e a forma de tributação é de fundamental importância para o desenvolvimento ou colapso do estado. A necessidade de financiar o desenvolvimento pode levar a alterar as políticas que obtém os recursos necessários da sociedade seja via empréstimos (muitas vezes compulsórios como o imposto inflacionário) ou pela tributação.

Neste amplo período de 44 anos se destacou o governo Vargas pelo rompimento com os acordos das elites oligárquicas (após a revolução de 1930) e pela reformulação do papel do Estado no Brasil pautado pela construção do projeto nacional desenvolvimentista¹⁷¹ conjugado ao desenvolvimento de políticas sociais.

Neste processo brasileiro de construção estatal, o descontrole orçamentário associado às demandas desenvolvimentistas muitas vezes impeliu o setor público a se

¹⁷⁰ Esta relação é muito destacada nos tradicionais manuais de finanças públicas. Destaca esta "lei" que o tipo de papel (ou tarefas) que o Estado é instado a assumir com o avanço do desenvolvimento leva a necessidade de um maior volume de recursos tributários. A correlação entre gastos e tributação já foi comentada no capítulo anterior. Dos Santos e Gentil (2009) destacam que as teorias mais aceitas atualmente apontam uma forte vinculação também entre a distribuição da renda "do eleitor mediano" e a carga tributária.

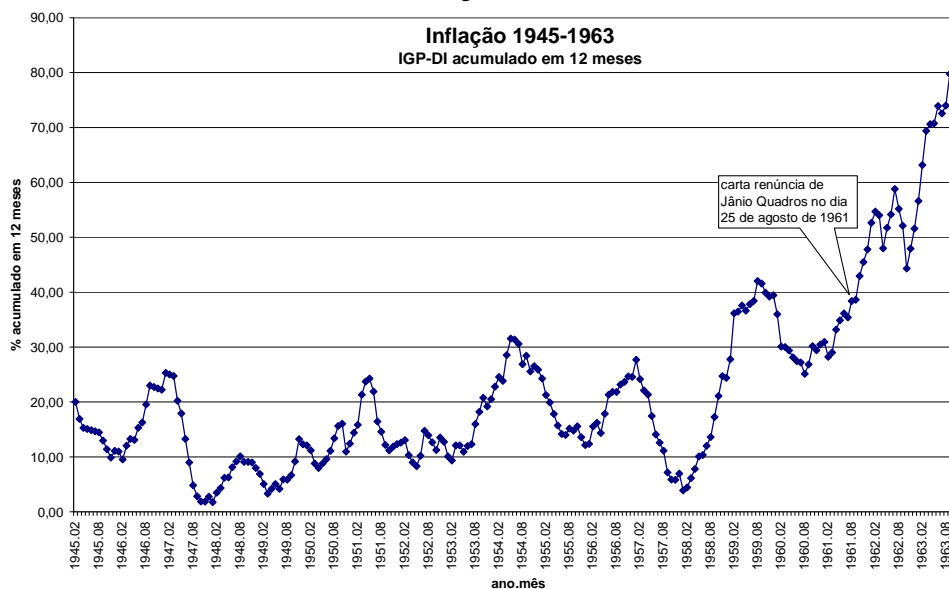
¹⁷¹ O nacional-desenvolvimentismo que defendia uma economia mista na qual o setor privado receberia incentivos, segundo as prioridades nacionais. O Estado interviria diretamente para superar os estrangulamentos assegurando investimentos nas áreas fora de interesse ou possibilidades do setor privado, através de empresas estatais e de empresas de economia mista. O capital estrangeiro seria aceito apenas sob uma cuidadosa regulamentação das autoridades brasileiras. Esta linha se contrapunha a neoliberal, representada pelo economista Eugênio Gudín, que defendia o equilíbrio dos orçamentos governamentais e o controle severo das emissões de moeda. O Brasil, país carente de capitais, deveria acolher e estimular o capital estrangeiro.

apoiar mais fortemente, em certos períodos, no financiamento de última instância, o imposto inflacionário. Na análise dos gráficos 1, nota-se que as despesas governamentais se situavam, neste período em nível mais alto do que o das receitas tributárias. A sociedade e as demandas sobre o Estado se complexificavam à medida que o desenvolvimento econômico se aprofundava. As diferentes forças e coalizões políticas que emergiam demandavam diferentes prioridades ao Estado.

CRESCIMENTO ECONÔMICO E INFLAÇÃO – DE 1945 A 1963

Como norma geral, o governo central não conseguia adequar o nível de suas crescentes despesas públicas aos limites da receita. A base tributária do país era estreita, com maior peso nos tributos indiretos, que flutuavam de acordo com a dinâmica econômica¹⁷².

Gráfico 4: Inflação de 1945 a 1963



Fonte: Ipeadata

¹⁷² Segundo Varsano (1996: 4-5), “Quanto à composição da receita tributária federal, o imposto de importação permaneceu como a mais importante fonte de receita até o final da década de 30 quando foi superado pelo imposto de consumo. Em virtude da Segunda Guerra Mundial, sua participação no total da receita federal reduziu-se bruscamente em 1942. A partir daí, ele deixou de ser uma fonte importante de receita para o governo federal, posto que, tendo tomado a forma de imposto específico desde 1934, não teve, em presença da inflação, seu valor reajustado.(...) Em 1946, o imposto de consumo era responsável por aproximadamente 40% da receita tributária da União e o IR -- imposto de renda -- , cuja arrecadação chegou a superar a do imposto de consumo em 1944, representava cerca de 27% da mesma. O Brasil ingressa na fase em que a tributação explora principalmente bases domésticas ao mesmo tempo em que começava um processo de desenvolvimento industrial sustentado.”

Conforme os dados de inflação, desde 1945, nota-se que, após a reforma tributária de 1946, numa conjuntura democrática, os períodos do final do segundo governo Getúlio (1953-54) e do o Plano de Metas do governo Juscelino (1956-61)¹⁷³ se destacam. Neste houve um maior recurso ao financiamento inflacionário pela intensificação dos gastos públicos visando a modernização do país e a industrialização nacional frente as dificuldades políticas de se efetivar uma reforma tributária para elevar a receita pública.

Seguia-se a linha de minimizar resistências através de uma política econômica que, por desconsiderar certos limites fiscais, acelerava o movimento inflacionário¹⁷⁴. As grandes tarefas a que se impunha o estado brasileiro não fechavam dentro do quadro de suas fontes normais de recursos. Acabou-se, na falta de opções viáveis, por apelar para o financiamento inflacionário, quadro que ficou mais destacado na maior elevação dos preços da primeira metade da década de 1960, particularmente elevando o nível de conflito distributivo e a instabilidade política nos governos Jânio e Jango¹⁷⁵.

A fragilidade do poder central e do governante nacional para fazer ajustes estruturais que impusessem perdas no início da década de 1960¹⁷⁶ é exemplificada pela explicação do ex-presidente Jânio sobre o episódio de sua renúncia, apresentada como um estratagema para fortalecer a autoridade presidencial¹⁷⁷.

¹⁷³ No início da década de 50, a economia enfrentava estrangulamentos na infraestrutura de transportes e energia que poderiam ser rompidos através de decidida ação governamental. Getúlio Vargas, eleito presidente pelo voto direto, em seu segundo governo cria o BNDE, a Eletrobrás e a Petrobrás, segundo as orientações nacional-desenvolvimentistas apoiadas por setores militares, camadas operárias, alguns intelectuais e o movimento estudantil. O Governo JK também seria caracterizado pelo esforço estatal para avançar com o desenvolvimento econômico.

¹⁷⁴ Em um diagnóstico ortodoxo da trajetória inflacionária, pode-se enfatizar o excesso de gasto público e emissão monetária acima dos limites estabelecidos pela demanda da sociedade como seu fator alimentador mais importante. O período traz várias idiossincrasias desde entraves cambiais, mas a necessidade de investimento público e promoção do desenvolvimento fica clara. Para um enfoque mais detalhado do período vide Abreu (1990), mais particularmente o período do final do Vargas (op cit: p 120 e 142) e JK (op cit: p 179-194).

¹⁷⁵ No governo JK o déficit do governo era financiado por empréstimos do Banco do Brasil (então com função de Banco Central) ao Tesouro e que implicavam na expansão da base monetária. Desde 1960 o déficit era financiado quase que integralmente por emissões de papel-moeda (op cit: p 218). Com despesas crescendo aceleradamente, o déficit do Tesouro em 1962 e 1963 ultrapassa a marca dos 4% do PIB. O descontrole das contas públicas em 1963 leva a oferta monetária se expandir rapidamente a partir de maio. Neste ano há ainda a deterioração significativa do Balanço de Pagamentos e da política cambial. A fragilidade fiscal do governo torna-se evidente.

¹⁷⁶ Jânio tinha uma visão conservadora de política econômica que diagnosticava as principais dificuldades econômicas do país como a aceleração da inflação, o descontrole fiscal e a deterioração das contas externas. Seu governo de curta duração não permitiu a avaliação da efetividade de seu programa de estabilização. A crise política, após a renúncia, a partir do último trimestre de 1961 leva a um maior descontrole fiscal, monetário, creditício e inflacionário.

¹⁷⁷ Jânio, eleito presidente em 1960, renunciou com menos de um ano de mandato em agosto de 1961. Fez mistério originalmente sobre suas razões, mas as esclareceu em 25 de agosto de 1991, no dia do trigésimo aniversário da sua renúncia, num depoimento-confissão a seu neto, no quarto do Hospital Israelita Albert

O desenvolvimento econômico com inflação não era buscado de forma deliberada, mas tácita. O financiamento via “imposto inflacionário”, aplicado mais intensamente a partir do final da década de 1940¹⁷⁸, embora possibilitasse uma série de investimentos estatais, acabava sendo uma tributação disfarçada sobre os pobres, os mais ignorantes e acomodados, através da mudança nos preços relativos e ajustes para absorção do maior estoque moeda. Os perdedores deste processo de aumento generalizado de preços eram os que não tinham ativos capazes de se valorizar nominalmente e nem estavam suficientemente atentos para se defender das fortes mudanças no valor real que se dão nas acelerações inflacionárias. Os emissores de moeda (governos e bancos) bem como os empreendedores mais dinâmicos acabavam sendo os mais beneficiados por este processo.

A inflação em crescimento refletia ainda uma elevação no conflito distributivo e pressão por inclusão social que não encontrava solução na institucionalidade da época.

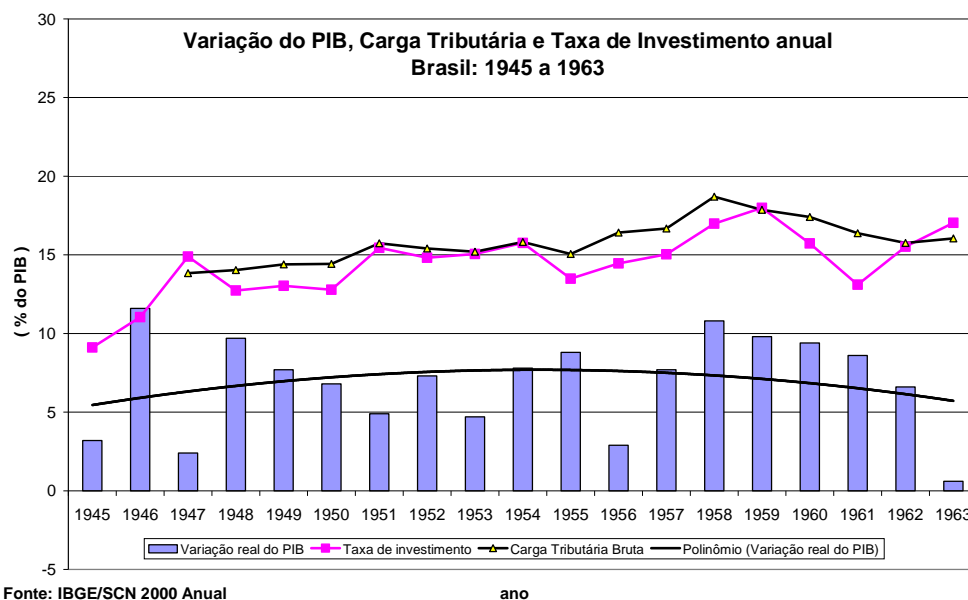
Alguns agentes empreendedores foram mais capazes de se beneficiar deste estado de fluidez econômica, ao investir nos processos produtivos dinâmicos que despontavam e criavam possibilidades de maior valorização real. Deste modo, aproveitaram melhor as grandes oportunidades de criar e de se apropriar das transferências de renda, riqueza e poder que ocorriam de forma intensa neste período de aceleração da industrialização-urbanização do país.

Einstein pouco antes da sua morte em 16/02/1992, aos 75 anos de idade. Neste o ex-presidente destacou: *“Quando assumi a presidência, eu não sabia da verdadeira situação político-econômica do País. A minha renúncia era para ter sido uma articulação: nunca imaginei que ela seria de fato aceita e executada. Renunciei à minha candidatura à presidência, em 1960. A renúncia não foi aceita. Voltei com mais fôlego e força. Meu ato de 25 de agosto de 1961 foi uma estratégia política que não deu certo, uma tentativa de governabilidade. [...] Ao renunciar, pedi um voto de confiança à minha permanência no poder. Isso é feito frequentemente pelos primeiros-ministros na Inglaterra. Fui reprovado. Também foi o maior fracasso político da história republicana do país, o maior erro que cometi [...] Tudo foi muito bem planejado e organizado. Eu mandei João Goulart em missão oficial à China, no lugar mais longe possível. Assim, ele não estaria no Brasil para assumir ou fazer articulações políticas. Escrevi a carta da renúncia no dia 19 de agosto e entreguei ao ministro da Justiça, Oscar Pedrosa Horta, no dia 22. Eu acreditava que não haveria ninguém para assumir a presidência. Pensei que os militares, os governadores e, principalmente, o povo nunca aceitariam a minha renúncia e exigiriam que eu ficasse no poder. Jango era, na época, semelhante a Lula: completamente inaceitável para a elite. Achei que era impossível que ele assumisse, porque todos iriam implorar para que eu ficasse [...] Renunciei no dia do soldado porque quis sensibilizar os militares e conseguir o apoio das Forças Armadas. Era para ter criado um certo clima político. Imaginei que, em primeiro lugar, o povo iria às ruas, seguido pelos militares. Os dois me chamariam de volta. Fiquei com a faixa presidencial até o dia 26. Achei que voltaria de Santos para Brasília na glória. [...] O País pagou um preço muito alto. Deu tudo errado”*. QUADROS NETO e GUALAZZI (1996).

¹⁷⁸ Segundo Varsano (1996:7), *“O apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional gerou um crescimento das despesas que não pode ser acompanhado pelo das receitas. Assim, a despesa do Tesouro Nacional, ao redor de 8% do PIB no final da década de 40, elevou-se para 11% a partir de 1957 e, no início dos anos 60, atingiu a marca dos 13% do PIB. Nessa época, o sistema tributário mostrava insuficiência até mesmo para manter a carga tributária que vinha conseguindo gerar na década de 50 (...) o déficit foi coberto quase que totalmente através de emissões.”*

No período entre 1945 e 1963 a taxa de investimento nacional esteve sob forte crescimento levando sua média anual a subir para 14,42% do PIB. Este maior investimento possibilitou uma taxa de crescimento anual média mais elevada, atingindo 6,91% ao ano, todavia numa tendência em que já desacelerava no início da década de 1960. A carga tributária apresentou também tendência ao crescimento, dado seu comportamento pró-cíclico, atingindo a média de 15,83% do PIB entre 1947 e 1963¹⁷⁹ (gráfico 5).

Gráfico 5: PIB, Carga Tributária e Investimento de 1945 a 1963



Nos períodos de rápida expansão econômica e criação de mais produto e riqueza as restrições fiscais não apareceram tão claramente para a população. Havendo mais produto, mais fácil ficavam os processos da distribuição. Na estratégia da “fuga para a frente” dos conflitos apresentados, o Estado acabava por socializar perdas e conceder benefícios para os grupos sociais poderosos e influentes.

Na gestão pública, com algumas exceções, não se conseguiu instaurar uma verdadeira burocracia racional, de operação impessoal, mas antes se estabeleceu uma

¹⁷⁹ Dados de carga tributária bruta – CTB – apenas estão disponíveis a partir da implantação das contas nacionais no país em 1947. A média citada é calculada a partir deste ano. Em sua trajetória, a CTB atinge 18,7% do PIB em 1958, ano de crescimento acima de 10% ao ano, mas depois recua para 16% do PIB entre 1961-63 devido a queda no ritmo do crescimento e a aceleração inflacionária. Neste período, dada a escassez de recursos e insuficiência das receitas, há indícios de que cada esfera federativa procurava explorar ao máximo as competências tributárias que lhe cabiam. Segundo Varsano (1996:6), “Durante o período 1946/66, cresce a importância relativa dos impostos internos sobre produtos. Às vésperas da reforma tributária, o imposto de consumo é responsável por mais de 45% da receita tributária da União, o imposto de vendas e consignações corresponde a quase 90% da receita tributária estadual e o imposto de indústrias e profissões, que se tornara, na prática, uma versão municipal do imposto de vendas e consignações, gera quase 45% da receita tributária dos municípios. Em conjunto, eles perfazem 65% da receita tributária total do país.”

espécie de “lógica de clientelas” que generalizava as políticas distributivas tópicas, com a conta final para “o Brasil” via orçamento do governo e indiretamente pela inflação. A elite burocrática nacional em nome da eficiência técnica, atropelava entraves, controles e a transparência no uso dos recursos públicos. Esta lógica frouxa na utilização dos fundos públicos é uma das raízes da crise fiscal.

Os conflitos redistributivos também recrudesceram com o aumento da complexidade do tecido social, como exemplificado na conjuntura de queda do crescimento e aceleração da inflação aliada a fortes demandas por ação estatal no final governo Jango¹⁸⁰. Estes conflitos para serem equacionados demandavam o arbitramento de uma autoridade central com força suficiente para promover a distribuição das perdas e ganhos necessária para a estabilização¹⁸¹.

As fortes demandas sociais foram provisoriamente contidas e equacionadas pelo golpe militar de abril de 1964.

O GOVERNO MILITAR: 1964 A 1980 – AJUSTE E DESAJUSTE FISCAL

Na conjuntura especial do início do governo militar pós 1964, a situação de força do regime, bem como sua legitimidade frente aos setores detentores e concentradores de bens e riquezas do país, como os grandes proprietários de terra e o grande empresariado local e internacional, permitiu ao governo estabelecer políticas importantes de caráter redistributivo. Na reforma tributária de 1965 a 1967 foi

¹⁸⁰ No final de 1963 cria-se a “Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda” com a tarefa de reorganizar e modernizar a administração fiscal federal com possibilidade de até rever globalmente o sistema tributário. Esta reforma, segundo Varsano (1996: 8) era “reclamada como “inadiável” desde 1947 -- apenas um ano após a promulgação da Constituição. --, estava madura como havia idéias claras sobre seu rumo: **a)** garantir aumento das receitas fiscais para permitir redução dos déficits do governo; **b)** melhorar a eficiência do aparelho arrecadador; **c)** eliminar os entraves à capitalização das empresas e instituir novos e eficientes estímulos aos investimentos; **d)** rever a legislação referente aos tributos federais, notadamente visando a simplificação e racionalização, e, no caso do imposto de consumo, à correção de sua incidência a fim de “eliminar as superposições relativas aos elementos componentes do produto, transformando-o de fato em imposto sobre o consumo, e não, como atualmente, imposto sobre a produção”; e **e)** rever a discriminação de rendas entre as três esferas de governo, alterando competências quando inapropriadas e condensando o sistema de impostos “eliminando alguns, substituindo outros e unificando diversos”.”

¹⁸¹ Mudanças tributárias na legislação procuravam sustentar a arrecadação. Algumas mais polêmicas, como a do imposto de renda de pessoas físicas em 1962 que visava ampliar a tributação sobre os rendimentos de capital e criar formas de controlar sua evasão, com a exigência da declaração de bens, ajudaram a elevar a indignação das elites econômicas contra o governo. Os apelos e manifestações de setores da sociedade por ordem dentro da luta ideológica do período, demonstravam também anseios por maior estabilidade da moeda e nas relações econômicas. As preocupações com a inflação (então chamada popularmente carestia) cresciam e favoreceram o desgaste do governo na conjuntura que antecedeu o golpe de 1964.

implantado um modelo mais estruturado e mais eficiente de tributação que propiciou ao governo significativo volume de recursos adicionais e condições de operar a política de desenvolvimento dentro de um financiamento que auxiliasse a estabilizar os preços.

Houve toda uma preocupação em compatibilizar bases de incidência, competências e eficiência econômica dentro do objetivo de desenvolvimento econômico. O processo da reforma se inicia pela Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965¹⁸² que integrou nos planos econômico e jurídico os sistemas relativamente autônomos federal, estadual e municipal do modelo anterior. Até então a legislação tributária dos Estados e Municípios não tinha vínculo direto com a nacional e era concebida visando aumentar as suas competências e alcançar mais receita. O Imposto de Consumo foi transformado no Imposto sobre Produtos Industrializados (com forte crescimento na arrecadação), o Imposto do Selo foi extinto e criado o Imposto sobre Operações Financeiras. Foram instituídos impostos especiais sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais do país visando recursos para investimentos. O sistema tributário do país foi centralizado, integrado e modernizado.

Afirma Varsano (1996: 9) que

“um novo sistema tributário foi paulatinamente implantado entre 1964 e 1966, concedendo-se prioridade para as medidas que, de um lado, contribuíssem de imediato para a reabilitação das finanças federais e, de outro, atendessem de forma mais urgente os reclamos de alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime: a administração fazendária federal foi reorganizada; o IR sofreu revisões que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação.”

O Código Tributário Nacional, que surge com a Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, e a constituição autoritária de 1967 marcam o fim da reforma tributária do governo militar. Esta reforma tributária foi gestada e implementada a partir de aprofundados estudos técnicos de funcionários da receita e especialistas, que procuraram atualizar o país com os principais avanços da metodologia de tributação à época¹⁸³.

Os mecanismos de financiamento público que provocavam distorções econômicas, como os impostos sobre faturamento que implicavam tributação em

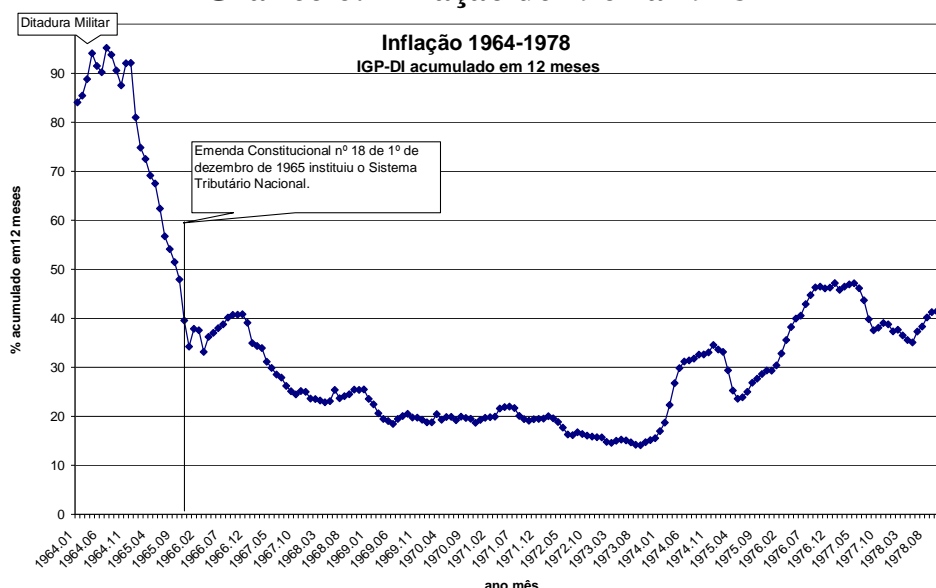
¹⁸² Instituiu o Sistema Tributário Nacional e depois foi incorporada, com algumas alterações, ao texto da Constituição de 30 de janeiro de 1967.

¹⁸³ Para maiores detalhes ver Oliveira (2006) e Gouvea (1999).

cascata em cada incidência¹⁸⁴, foram atualizados para impostos mais eficientes e abrangentes (com a tributação apenas do valor adicionado em cada etapa produtiva). As distorções do ônus tributário imposto ao setor produtivo (produção, investimentos e exportação) procuraram ser amenizadas. A tributação das subesferas¹⁸⁵ estava sob a coordenação geral da União¹⁸⁶.

Paralelamente à reforma tributária, o financiamento estatal foi beneficiado por uma nova forma de colocação de títulos públicos que apresentava maior garantia de retornos reais. Com o sucesso das reformas redistributivas autoritárias e do Plano de Ação Econômica do Governo – o PAEG¹⁸⁷ – a variação dos índices de preços se reduziu e ficou em patamar relativamente baixo no final da década de 1960 e início da de 1970 ao mesmo tempo em que as taxas de crescimento se aceleravam.

Gráfico 6: Inflação de 1964 a 1978



Fonte: Ipeadata

¹⁸⁴ Este tributo sobre preço faturado incidia também sobre os valores já tributados em fases anteriores do processo produtivo. Processos produtivos complexos, com muitas etapas produtivas, eram mais penalizados o que levava a perda de eficiência da economia em geral.

¹⁸⁵ Este termo vem de esferas subnacionais, ou seja, caracteriza conjuntamente os estados e municípios. Esta denominação, todavia não envolve conotação de menosprezo ou subalternidade federativa destes entes.

¹⁸⁶ O grau da autonomia fiscal das unidades subnacionais foi severamente restringido pela decisão de assegurar a não-interferência na definição e controle das políticas de crescimento. O poder para legislar nos tributos relevantes, como o ICM, foi limitado, e o recurso às transferências foi aprofundado. A esfera federal era considerada mais capacitada para usar a tributação como instrumento de política.

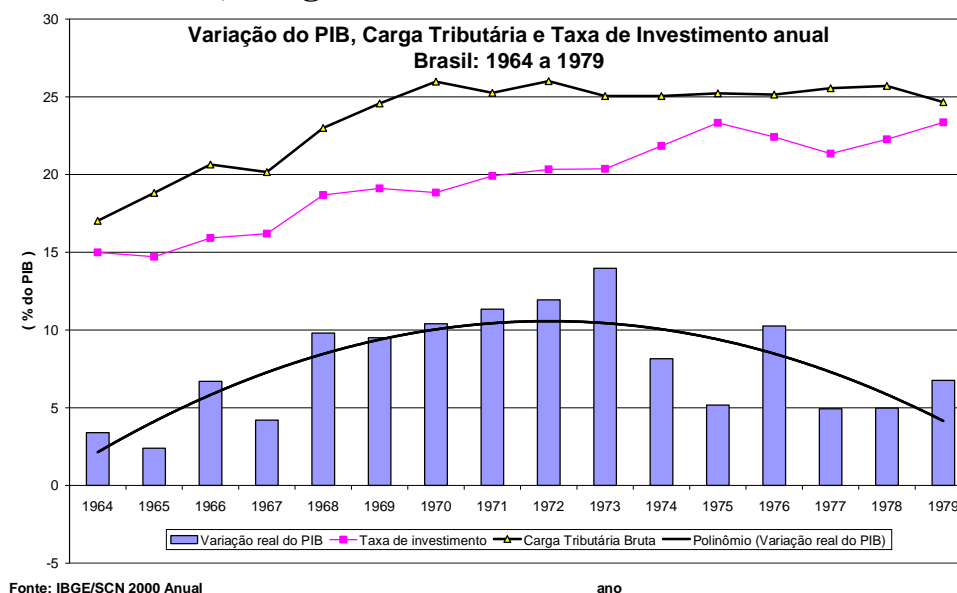
¹⁸⁷ O diagnóstico do PAEG sobre a inflação brasileira era caracterizado como inconsistência da política distributiva centrada na demanda governamental maior que a retirada de poder de compra do setor privado via empréstimos e tributação; o consumo privado, alimentado pela política salarial e o investimento alavancado pelo crédito as empresas. Para a estabilização era fundamental conter o déficit público pelo corte das despesas e racionalização do sistema tributário, aliado a política salarial e de crédito compatíveis com o crescimento da produtividade e da expansão da demanda.

Os mecanismos de indexação (correção monetária) desenvolvidos nestas reformas garantiram certo conforto aos que passaram a dispor de ativos indexados que passaram a garantir uma “quase neutralidade” relativamente à inflação¹⁸⁸.

Durante a década de 1970, a utilização da indexação se difundiu da política salarial e cambial para o sistema tributário, para as relações financeiras até atingir a maioria dos contratos que ordenavam pagamentos no tempo. A convivência com taxas de inflação persistentes naturalizada pela indexação que se difundia criava expectativas de um piso mínimo de reajuste dado pela inflação de períodos anteriores operando um coeficiente de realimentação dos preços que seria percebido mais adiante como a inércia inflacionária¹⁸⁹. Mais adiante nas décadas de 1980 e início da de 1990, a generalização da indexação se torna um dos principais problemas para o controle inflacionário e implica em perda de eficácia de seu efeito anestésico¹⁹⁰ para as “dores inflacionárias”.

No período do governo militar entre 1964 e 1979, em uma situação de SBC, o principal objetivo a promoção do crescimento, sem maiores preocupações com a aceleração da inflação, até então em patamares considerados toleráveis.

Gráfico 7: PIB, Carga tributária e Investimento de 1964 a 1979



A taxa de investimento manteve sua tendência de crescimento e a média anual do período atinge a 19,60% do PIB, o que possibilitou uma taxa de crescimento anual

¹⁸⁸ A indexação, contudo seria a inovação chave que garantiria sobrevivência ao desenvolvimentismo “inflacionista”.

¹⁸⁹ Vide os patamares de inflação que podem ser distinguidos, mesmo com as oscilações anuais, no período entre 1973 e 1986.

¹⁹⁰ Esta agia como uma droga que perde efeito por uso abusivo. Quando a maioria se indexa a inflação passada a transferência de renda via inflação passa a requerer uma aceleração da inflação para operar.

média de 7,74% ao ano. A tendência do crescimento mostra elevação até o período do “milagre econômico”¹⁹¹ e desacelera a partir dos choques do petróleo.

Com crescimento a taxas mais altas e sob o novo padrão tributário definido pela reforma do sistema a receita do Estado cresce substantivamente entre 1964 e 1970, e se estabiliza em torno do patamar de 25% do PIB até o final da década.

A lógica da reforma de 1965 foi a de impulsionar o crescimento econômico¹⁹², mas nela o Estado se fortalece muito em termos fiscais. Conforme atesta Abreu (1990: 264 e 265), o déficit do tesouro se reduz de 4,2% do PIB em 1963 para um superávit de 0,06% em 1973. A poupança corrente do governo entre 1968 e 1973 era considerada suficiente para financiar o investimento das administrações públicas.

A estratégia desenvolvimentista até 1980 produziu crescimento acelerado junto com forte concentração de renda¹⁹³. Socialmente ocorria uma generalização das expectativas de ascensão econômica e a elevada mobilidade social decorrente da modernização acelerada no Brasil atenuava as demandas para mudanças na condução da economia e na tributação. O espaço mais denso das metrópoles brasileiras e mesmo a televisão apresentaram às famílias pobres e miseráveis (não cobertas pela indexação formal) a uma classe média e alta que ascendia a um padrão de consumo de bens de luxo superior até ao de muitos países de renda per capita mais elevada. Contudo, mesmo com as condições de vida dos mais pobres sendo melhoradas em termos absolutos, as disparidades crescentes produzidas ao longo do processo de crescimento alimentavam sentimentos de privação relativa que prejudicavam paulatinamente as redes de sociabilidade no interior das novas metrópoles.

A partir da segunda metade dos anos 1970, a aceleração da inflação leva o aprendizado da indexação das rendas às camadas operárias. A “neutralidade” que atingia parcialmente as classes médias e empresariais passa a ser demandada, em significativas greves, na forma de reajustes e indexação dos salários.

Além de demandas internas crescentes, principalmente por investimentos na área social, a sucessão de choques de origem externa iniciada em 1973 pressionava por

¹⁹¹ Entre 1968 e 1973 a taxa de crescimento anual média foi de 11,16% ao ano.

¹⁹² Oliveira (2006).

¹⁹³ O sistema tributário vigente, pautado pela indução ao crescimento, não tinha tanta preocupação com a justiça social. Varsano (1996: 9) esclarece que “o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada -- e, portanto, os detentores da riqueza -- a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade.”

maiores gastos públicos. Os choques de oferta do preço do petróleo, insumo energético essencial para toda cadeia produtiva e o choque do crédito com a explosão dos juros americanos em 1980, que configurou a crise da dívida externa eleva as demandas do país por recursos cambiais. O setor público, para manter o crescimento da economia e promover o ajuste externo, é desafiado a superar seus limites fiscais e indo muito além das possibilidades do seu sistema tributário¹⁹⁴. Inicialmente a solução encontrada foi manter o crescimento via endividamento externo.

O (DES)AJUSTE INTERNACIONAL E A CRISE DA DÍVIDA NO BRASIL

O modelo econômico do Estado de Bem-Estar Social¹⁹⁵ estava sendo desafiado pelo maior poder do capital móvel na década de setenta, desde a crise do dólar. A necessidade de financiamento dos EUA, como superpotência, o levou à emissão de papel-moeda além do limite do lastro em ouro de que dispunha e assim produziu uma onda inflacionaria em dólar que dificultava suas exportações. Concomitantemente, a reconstrução do Japão e da Alemanha como economias dinâmicas e competitivas, ameaçava a hegemonia dos Estados Unidos nos mercados europeu e asiático.

Para recuperar a competitividade no mercado externo, o governo Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar por ouro em agosto de 1971, estabelecida nas diretrizes do acordo de Bretton Woods¹⁹⁶, e decretou, subseqüentemente, a

¹⁹⁴ Segundo Varsano (1996: 11), “Ao encerrar-se a fase do “milagre brasileiro”, o sistema tributário já começava a mostrar os primeiros sinais de exaustão. A proliferação dos incentivos fiscais havia enfraquecido a sua capacidade de arrecadar e, a partir de 1975, o sistema praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas.” Além disso, o processo de centralização de recursos pela União começava também a ser questionado, sendo um marco a aprovação da Emenda Constitucional nº 5/75, que elevou a partir de 1976 os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM.

¹⁹⁵ O modelo do consumo das massas foi pautado pelo aumento populacional (baby boom) acompanhado do aumento ainda maior na produção de alimentos e de produtos industrializados no mundo. Artigos mais sofisticados como automóveis e eletrodomésticos passaram a fazer parte do padrão de conforto da população nos países ricos. O Estado buscava corrigir as deficiências do mercado e dinamizar a economia com o estímulo à demanda e ao aumento da produção, da renda e do emprego. Para isso passou a operar diversos programas sociais (seguridade, habitacional, financiamento, saúde etc.), investiu em obras públicas, financiou pesquisas científico-tecnológicas, dinamizou setores estratégicos da economia (siderurgia, energia elétrica, transportes, comunicações), intermediou as relações entre capital e trabalho e se propôs a tributar a renda dos mais ricos para assegurar uma melhor distribuição da riqueza entre os setores mais pobres da população. Hobsbawm (1994) destaca que em fins da década de 1970 todos os Estados capitalistas avançados haviam se tornado Estado de Bem-Estar Social, alguns dos quais gastando mais de 60% de seus orçamentos na seguridade social.

¹⁹⁶ Em 1944, um acordo internacional em Bretton Woods (New Hampshire, EUA), estabeleceu a livre conversibilidade do dólar em ouro. Com o padrão ouro-dólar, a moeda americana foi unificada como moeda-padrão para todas as transações financeiras internacionais. Neste acordo houve a criação de instituições para sustentar os fluxos de comércio e financiamento mundial como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento). O

desvalorização da moeda-padrão mundial, desencadeando uma recessão em escala planetária. Este processo se agravou ainda mais com a crise do petróleo em 1973. Em meados da década de setenta, os índices de crescimento econômico caíram e a taxa de inflação aumentou no mundo capitalista, caracterizando o que os economistas chamaram de estagflação¹⁹⁷.

O Estado brasileiro, nesta conjuntura complexa da década de 1970, como uma das economias periféricas de maior dinamismo no mundo, optou por continuar seu processo de industrialização e substituição de importações. A economia nacional foi financiada neste período, em parcela relevante, por capitais externos (endividamento), então oferecidos a juros módicos devido à conjuntura de liquidez externa abundante (caracterizado como SBC).

Este maior endividamento externo, justamente na etapa mais onerosa da estratégia de substituição de exportações delineada no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, ajudou a prover de recursos o setor público¹⁹⁸ evitando a necessidade de promover maiores mudanças tributárias. A crise fiscal do Estado no Brasil começa a se tornar mais explícita a partir da crise deste financiamento externo (em mudança para HBC).

O ano final da década de 1970 representou o marco da mudança para o modelo de HBC. Frente à desordem internacional, dada a fragilização da hegemonia econômica, os EUA, tomam a decisão política unilateral de romper com as recomendações do Fundo Monetário Internacional e estabelecem um choque de juros. O então presidente do Federal Reserve (Banco Central Americano), Paul Volker, retirou-se de uma reunião do Fundo em 1979 e comunicou ao mundo que seu país não permitiria que o dólar continuasse a ser desvalorizado. Em seguida subiu violentamente a “*prime rate*”, a taxa de juros básica da moeda americana, para assegurar que o dólar mantivesse sua condição de padrão internacional. O objetivo de restaurar a hegemonia da moeda americana teve preço alto. A taxa de juros *prime rate*, a partir outubro de 1979, se eleva de cerca de 8% para mais de 21% ao ano. Este choque de juros impôs uma recessão ao mundo no início dos anos oitenta e fez que muitos países que haviam endividado na fase

sistema monetário internacional, baseado no ouro-dólar, funcionou, até a década de 1970, como uma espécie de estabilizador da economia capitalista mundial, permitindo o alto crescimento e o aumento na circulação de capital e de mercadorias entre os países. Ver HOBSBAWN (1994).

¹⁹⁷ A década de 1970 foi pautada pela instabilidade cambial, desaceleração do crescimento e pela subida das taxas de inflação na maioria dos países do mundo.

¹⁹⁸ O Estado brasileiro, patrocinador principal do “crescimento em meio à crise” dos anos 1970, leva a dívida externa, no período Geisel, a mais do que quadruplicar, passando de US\$ 12 bilhões para US\$ 54 bilhões.

anterior, como o Brasil, “quebrassem”¹⁹⁹. A mudança para HBC e a “crise da dívida” se revelam neste choque dos juros que propiciou o enxugamento da liquidez mundial pelos EUA.

Como resultado desta nova política monetária os Estados Unidos puderam desenvolver um monumental déficit fiscal ao mesmo tempo em que passam a absorver os principais fluxos de capitais do mundo²⁰⁰. Com o dólar supervalorizado pelas fortes entradas na conta de capitais, os Estados Unidos inverteram sua situação no comércio externo e passaram a forte posição devedora nas transações correntes. A dívida pública americana passa então a ser o mais poderoso instrumento de captação do capital financeiro para os principais rentistas mundiais.

O preço dessa estratégia, vitoriosa por favorecer a retomada da hegemonia econômica dos EUA, foi a submissão dos demais países e de outras economias ao HBC, ao rentismo e a esfera financeira²⁰¹, como apontado no capítulo anterior.

O ano de 1980, pautado pela crise da dívida externa, coloca para o Brasil como para a maioria dos países a necessidade de se ajustar para condições fiscais mais restritivas (HBC) e começar a pagar seu endividamento público, principalmente em recursos cambiais. A partir deste ano, em que as restrições externa e fiscal passam a se impor com mais vigor, as taxas de crescimento caem substancialmente, a fragilidade fiscal do Estado Brasileiro se patenteia e a necessidade de reformas fiscais e tributárias se impõe. Com menor disponibilidade de recursos para cumprir os papéis que assumiu,

¹⁹⁹ Destacam-se a Polônia, o México, a Argentina e o Brasil, entre outros. Na esteira desta decisão do FED eclodiu a crise da dívida externa da periferia que atinge especialmente a América Latina. Concomitantemente impulsionadas pelos juros altos, expandiram-se as dívidas públicas nos países centrais dos Estados Unidos e Europa.

²⁰⁰ Em 1985, atingia o enorme volume de US\$ 1,6 trilhão, ou seja, 80% da circulação monetária total no mercado interbancário mundial da época.

²⁰¹ Os bancos internacionais se beneficiaram da formidável expansão da dívida pública norte-americana. Os papéis do governo americano com taxas de juros elevadas ajudaram a recuperar os ativos e rentabilidade dos bancos credores no momento em que a dívida latino-americana sofria forte desvalorização. A partir de então, sobre o peso e a reputação de sua dívida que os EUA sustentaram a supremacia do dólar e com isso impulsionaram a transnacionalização de seu mercado financeiro e de capitais e bem como de suas empresas. Os acordos internacionais do Plaza em 1985 (que articula a desvalorização ordenada da moeda americana) e do Louvre em 1987 (para estabilizar o mercado do dólar e das taxas de câmbio) demonstraram a capacidade dos EUA de coordenar os “mercados” e comprometer os aliados do G-7 na manutenção da ordem monetária internacional.

Para analistas como Arrighi, este processo, a princípio, apenas adiou a crise hegemônica, ao promover a longo prazo crescente defasagem entre os valores da riqueza financeira — moedas conversíveis internacionalmente e ativos financeiros em geral — e os valores dos bens e serviços de bases técnico-produtivas reais que permitem a reprodução sistêmica do trabalho. Este padrão de geração de riqueza financeira do HBC problematizou o desenvolvimento e o crescimento na esfera produtiva e gerou disparidades crescentes de renda, de riqueza e sociabilidade (como acesso ao emprego).

o desequilíbrio se refletiu na aceleração dos reajustes dos preços, realimentado pela indexação.

O DESAJUSTE FISCAL E INFLACIONÁRIO DA DÉCADA DE 1980 E A REDEMOCRATIZAÇÃO

O reajuste imposto pelas novas condições externas, entre 1981 e 1983, envolveu grande desvalorização cambial²⁰², incentivos às exportações e retração do mercado interno. A significativa e não prevista desvalorização cambial levou a fortes perdas para os agentes que tinham compromissos em moeda externa.

Visando proteger o empresariado nacional, o governo brasileiro criou formas e canais legais para que as empresas privadas pudessem pagar suas dívidas externas ao governo em moeda local, com a União assumindo a responsabilidade e o aval pela dívida externa privada. Estes incentivos levam praticamente a estatização da dívida externa privada e ampliam o passivo externo governamental. As dívidas externas dos governos subnacionais e empresas estatais também continham cláusulas de aval da União, o que concentrava o esforço de captar recursos cambiais para o pagamento destes compromissos no governo federal.

Com o maior protagonismo econômico do estado a carga fiscal se torna insuficiente frente às necessidades de manter os investimentos e de comprar os recursos cambiais para o pagamento ao exterior.

O ajuste da década de 1980 foi drástico porque, em curto espaço de tempo, a nação de tomadora passou a ter de ser exportadora de recursos externos (para pagar juros, royalties e amortizações da dívida em moeda externa). Sobre o setor público recaiu a maior parte do ônus do ajuste interno decorrente da crise no balanço de pagamentos²⁰³ e das fortes desvalorizações cambiais. A socialização do ônus do ajuste via Estado teve de ser acomodada à custa da desarticulação de várias de suas funções que demandavam grande volume de recursos, principalmente as de financiador de investimentos e de promotor do crescimento econômico. O crescimento acelerado que

²⁰² O choque cambial das máximas desvalorizações da moeda.

²⁰³ Após a moratória do México em setembro de 1982, os influxos financeiros externos praticamente cessam e os investimentos diretos declinam nos países menos desenvolvidos inviabilizando o financiamento externo da economia brasileira. Os juros externos chegaram naquele ano a 82% das exportações (US\$ 13 bilhões em 1982) e o déficit em conta corrente ultrapassou 5% do PIB. As reservas internacionais reduziram-se drasticamente e o país foi obrigado a recorrer ao FMI em 1983 e submeter-se a um drástico programa de ajuste para reequilibrar seu balanço de pagamentos.

marcara as décadas de 1950 a 1970 tinha se encerrado. O ajuste econômico exigido pela crise de financiamento da dívida externa seria drástico.

Com a crise do financiamento externo desaparecia uma enorme fonte de recursos não inflacionária²⁰⁴. A crise fiscal dos anos 1980 se desenvolve progressivamente. Em uma conjuntura na qual a maior parte das receitas fiscais do estado tinham forte componente pro-cíclico, a retração da economia acentua o quadro de escassez de recursos estatais de forma particularmente intensa na primeira metade da década de 1980²⁰⁵. Vários “pacotes tributários” foram desenhados durante este período apenas para evitar uma maior perda da receita pela recessão e corrosão inflacionária²⁰⁶. O sistema tributário que provia ao Estado recursos de cerca de um quarto do produto interno bruto se revelava claramente insuficiente para cobrir todas as demandas de recursos públicos. Um forte ajuste redistributivo se impunha.

Com a maior parte da conta do ajuste externo assumida pela União, a crise fiscal dos anos oitenta aparece, inicialmente, como consequência direta da crise da dívida. A despesa financeira com juros e amortizações em dólares do setor público e do país se agravava, enquanto a sua receita e recursos permaneciam aproximadamente no mesmo nível. A teoria econômica ortodoxa colocava como estratégia de superação da crise a necessidade da redução do ritmo dos investimentos públicos e um ajuste fiscal radical.

A fragilidade fiscal do Estado se revelava de forma abrupta e esta percepção da limitação de recursos dos governantes acabou por estimular o enfraquecimento do apoio ao governo militar. A conjuntura política não era propícia a uma substancial reforma tributária. Esta insuficiência dos recursos acabou favorecendo ao financiamento de última instância, o imposto inflacionário²⁰⁷. Apesar da recessão entre 1981-1983,

²⁰⁴ Segundo demonstra Werneck (1986), o ônus do ajuste interno em consequência da crise de balanço de pagamentos recaiu sobre o setor público. A crise financeira do setor público decorreu dos novos encargos envolvidos na socialização do ônus do ajuste interno que foram precariamente acomodados, às custas da desarticulação de funções tradicionais que o Estado desempenhava. Em particular, como gerador de recursos para o financiamento da acumulação de capital da economia, dado que desapareceu uma fonte de poupança que em meados da década de 70 respondeu por mais de um terço da poupança interna. Quando o “choque dos juros” ocorre o setor público é que vai receber seu impacto principal, absorvendo encargos crescentes que levam a sua crise financeira.

²⁰⁵ O PIB passa de crescimento superior a 9% ao ano em 1980 para uma recessão de -4,25% ao ano em 1981. Em 1982 o PIB praticamente fica estável (0,83%) e volta a cair (-2,93%) em 1983. Entre 1983 e 1980 há uma perda real de 13% no PIB per capita nacional.

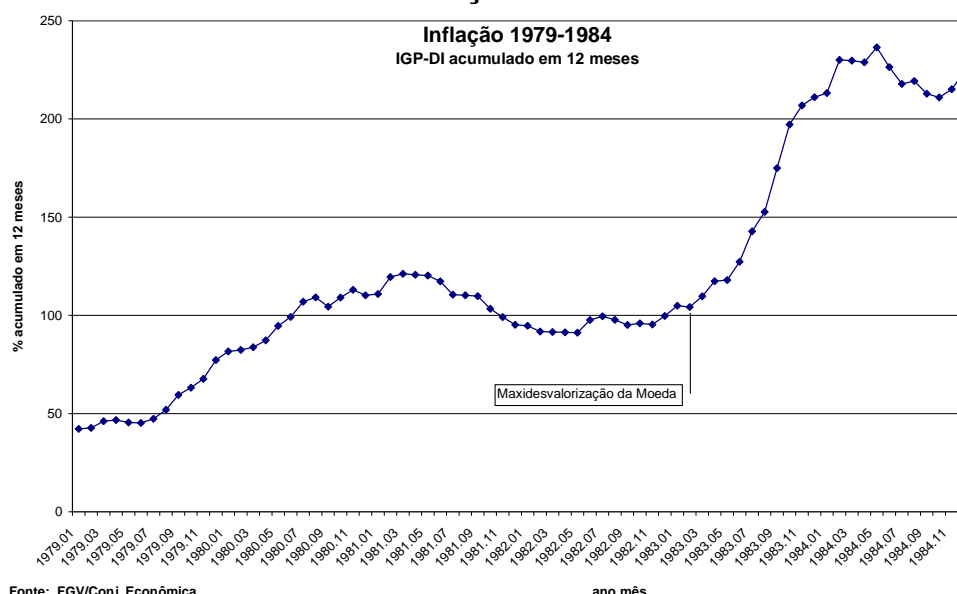
²⁰⁶ Destaca Varsano (1996:11) que *“impressionante quantidade de alterações processadas na legislação tributária na década de 80, quase sempre -- como no início da década de 60 --, com o objetivo de sustentar o nível da arrecadação que podia ser obtida por um sistema reconhecidamente deficiente, conseguiu evitar que a carga tributária se reduzisse drasticamente”*.

²⁰⁷ Para Munhoz (2009: 147), *“um grave conflito distributivo na economia [...] obriga o sistema econômico a “eleger” aqueles que vão assumir perdas correspondentes. E a inflação encontrará, de forma “harmoniosa”, os perdedores, pois aumentos de impostos – ou de juros, ou da taxa de câmbio etc.*

houve uma elevação das taxas de inflação para 200% ao ano, como desdobramento das medidas de desvalorização cambial e fragilidade fiscal. Alimentados pela indexação os novos patamares inflacionários se mostravam relativamente inflexíveis à queda.

O caráter inercial da inflação foi ignorado pelos planos de estabilização do governo Figueiredo. Houve dificuldades iniciais em adotar medidas recessivas ou contracionistas. O Plano Delfim I, em 1979, foi um programa populista-desenvolvimentista e ao mesmo tempo monetarista, baseado na prefixação da taxa de câmbio segundo os preceitos da escola econômica de Chicago. A inflação anual subiu de 50 para 100 por cento e a dívida externa cresceu de 40 para 60 bilhões de dólares em dois anos. Dado o insucesso do programa anterior, o Plano Delfim II, em 1981, foi um programa ortodoxo clássico, pautado por forte recessão, todavia a inflação permaneceu no patamar anual de 100 por cento até o final de 1982.

Gráfico 8: Inflação de 1979 a 1984



Nas eleições diretas para governador em 1982 a percepção do esgotamento do modelo governamental da ditadura se consolidou. Nas palavras de Abrucio e Loureiro (2002: 181) “as oposições conquistaram 10 dos então 22 governos estaduais, administrando estados que representavam 56% da população do país, 75% do PIB e cerca de 75% do ICM, principal imposto subnacional”. Caracterizaram-se então dois pólos distintos de poder que competiam entre si: o governo militar federal e os governadores eleitos de oposição. Era colocado em jogo não apenas a disputa federativa

– tendem a provocar aumentos de custos, de preços, da inflação. Como as rendas do trabalho têm a natureza contratual, só sofrendo revisão com um lapso de tempo, a inflação fará com que as perdas reais de salários entre dois reajustes aloquem na renda dos trabalhadores depreciações compensatórias”

por recursos, mas a eleição do próximo presidente daí a 3 anos²⁰⁸, dado que a formação do colégio eleitoral que o escolheria era controlada pelos governadores.

O Plano Delfim III, em 1983, foi um programa ortodoxo monitorado pelo FMI e novamente marcado pela recessão. Com o choque da maxi-desvalorização de fevereiro de 1983 realimentado pelos fatores inerciais a inflação anual dobra de patamar e passa para 200 por cento e seu patamar mensal supera os 10 por cento. No setor externo, contudo, a balança comercial se equilibra e em seguida passa a apresentar grandes superávits. A instabilidade macroeconômica interna resultante do ajuste externo é que necessitava equacionamento com a inflação e o desemprego em forte alta.

A dívida interna nesta conjuntura cresce muito, dado que o estado, fragilizado fiscalmente, necessitava de tomar emprestado grande volume de recursos dos agentes internos detentores de recursos²⁰⁹. No plano distributivo a conjuntura propiciava maiores oportunidades de captura de recursos públicos por *rent-seekers*, principalmente com a aceleração da inflação e a montagem da ciranda financeira da dívida pública, financiada a prazos cada vez mais exíguos²¹⁰.

Nesta crise dos anos oitenta, sob limitação orçamentária e endividamento, o processo de expansão do estado, ao invés de fortalecê-lo, teve como principal consequência enfraquecê-lo. O Estado brasileiro revelava sua fraqueza com a dificuldade em impor um ajuste sustentável na redistribuição dos custos e dos tributos e em redefinir seu papel.

O sacrifício de criar e manter empresas nacionais em praticamente todos os elos da cadeia produtiva levou o país a ter uma economia razoavelmente desenvolvida e integrada, mas resultou em um Estado encurralado em uma situação fiscal extremamente precária. A crise de financiamento apresentava a necessidade de um forte ajuste fiscal, inclusive para ajudar a debelar a crise inflacionária. Este ajuste, contudo, tornava-se um processo extremamente delicado em um Estado que se redemocratizava

²⁰⁸ A eleição dos governadores, prefeitos e geral legislativa (para as 3 esferas federativas) em 2002 se deu em 15 de novembro e a presidencial se daria a 15 de janeiro de 1985.

²⁰⁹ Agentes que poderiam, em alternativa, ser instados a contribuir adicionalmente via impostos, assumindo parcela da conta repassada ao Estado.

²¹⁰ A dívida pública passou a ser uma variável que drenava cada vez mais recursos para seu financiamento. Embora as autoridades tivessem uma certa autonomia para garantir os juros e amortizações (serviço da dívida) pela emissão de novos títulos no chamado “giro da dívida interna”, o débito público crescia fortemente pelo seu próprio serviço e pelo financiamento de gastos além das receitas, não se sabendo a margem de contribuição de cada qual. O “mercado financeiro”, cada vez mais estratégico no quadro de descontrole inflacionário, impunha condições cada vez mais restritivas para garantir a rolagem da dívida pública, limitando a margem de manobra do gestor econômico na definição da política monetária.

em condição de fragilidade financeira e sob uma série de demandas represadas, dado seu elevado passivo em questões redistributivas, principalmente na área social.

Neste quadro de escassez de recursos, a necessidade de recorrer aos programas de estabilização tutelados pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, visando garantir o aval aos credores externos para a rolagem da dívida em moeda internacional²¹¹, enfatizaram as cobranças externas por um ajuste fiscal mais vigoroso. Estas demandas e avaliações externas, ainda no regime autoritário, fomentaram importantes processos de reordenamento das finanças públicas no país e de reforma do sistema financeiro nacional.

Em 1983 foi criado o Comitê de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos e em 1984 a Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Os diagnósticos e indicações destas comissões acabaram por projetar medidas para uma maior centralização e controle das contas públicas que seriam construídas na segunda metade da década de oitenta. Neste período começa a ganhar força a idéia de que uma das condições básicas do crescimento econômico sustentável com inflação baixa seria uma gestão fiscal austera dentro dos limites que garantisse o equilíbrio macroeconômico do país. Todavia, um ajuste tributário e fiscal severo em um ambiente autoritário sob fortes demandas de redemocratização era demais complicado de se operar.

A percepção dos limites fiscais do Estado em uma conjuntura de baixo crescimento e até recessiva, aliada a um sentimento de menor oportunidade para grandes movimentos de promoção humana ajudou a desenvolver uma sensação particularmente forte de decomposição social²¹². Esta idéia de fracasso do projeto desenvolvimentista no final da ditadura militar facilitou a transição para a democracia e a instalação da Nova República em 1985.

O processo de descentralização do poder em uma conjuntura que dificultava fortes restrições orçamentárias foi também uma das contratendências que dificultou o rearranjo fiscal. A deterioração do desempenho econômico e da governabilidade embora reforçasse a agenda da reforma fiscal do Estado destacava também a fragilidade do poder central.

O governante central, um general eleito indiretamente por um colégio eleitoral restrito, se contrapunha aos governantes estaduais opositoristas unguídos por eleições

²¹¹ De organismos multilaterais, como o Banco Mundial, até outras instituições financeiras que ainda demandavam o aval técnico do FMI para concessão de seus créditos ao país.

²¹² De 1980 a 1984 o PIB per capita nacional caiu mais de 10% em termos reais. Variou negativamente por três anos consecutivos de 1981 a 1983.

diretas e que apareciam como bem mais sensíveis às demandas sociais e populares. Os governantes estaduais investiram cada vez mais na necessidade de descentralizar recursos e tinham dificuldades em assumir propostas impopulares de equilíbrio das contas públicas junto aos seus eleitores. O fracasso na estabilização da inflação e a recessão eram debitados ao governo central e a ditadura militar.

A descentralização de recursos tem seu resultado prático na aprovação da Emenda Passos Porto em 1983 que alterou, em plena crise, os percentuais do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados a serem destinados aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e de Participação dos Municípios (FPM), as duas principais transferências obrigatórias da União.

Os estados eram peças chave do movimento de redemocratização. Os governadores de oposição em 1984 acabaram por apoiar o movimento “Diretas Já”, inclusive através da cessão de uso de espaços e transportes públicos e até da Polícia Militar para auxiliar a logística das manifestações. Mesmo com o fracasso do movimento pró eleições diretas para presidente, este auxiliou no processo de enfraquecimento do governo central e nas articulações para formar o próximo governo. A influência dos governadores foi decisiva na escolha do novo presidente:

“Outra influência decisiva dos estados foi na eleição indireta de Tancredo Neves, então governador de Minas, à Presidência da República. Neste episódio, os governadores de oposição articularam-se inicialmente entre si e depois com a maioria dos vinculados ao PDS, a fim de vencer a candidatura oficial de Paulo Maluf. É bom recordar que cada estado tinha o direito de escolher seis delegados para o Colégio Eleitoral, eleitos pelas Assembléias Legislativas, todas praticamente controladas pelos governadores. Por isso, o “voto” dos governadores situacionistas era fundamental, e a articulação de Tancredo angariou o apoio integral de nove desses doze governadores” ABRUCIO e LOUREIRO (2002: 182).

Após o encerramento do ciclo dos governos militares, a influência política das subesferas e dos governantes locais se dilata. O novo federalismo que se desenhava passa a se pautar crescentemente pelos valores da democratização e descentralização.

DESAJUSTE INFLACIONÁRIO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO: 1985 A 1993

A crise fiscal se aprofunda no quadro democrático após 1985 e aparece claramente na insuficiência de recursos para execução do orçamento público²¹³.

Após a redemocratização as demandas para maior centralização e controle das finanças públicas que vinham dos organismos internacionais levaram a significativos aprimoramentos como o fechamento da “conta movimento” do Banco do Brasil, a extinção de orçamentos paralelos (como o Orçamento Monetário) e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda.

O Banco de Brasil – BB, teve originalmente funções de autoridade monetária, e auxiliava no controle da política monetária e cambial. Destas funções de “Banco Central” herda a chamada “conta-movimento” que atuava sobre as reservas nacionais e facilitava a liberação de empréstimos e financiamentos sem que estes constassem do orçamento do governo. O BB, com esta conta, podia financiar programas e sacar sem limites contra o Tesouro²¹⁴. Esta conta foi extinta em 1986.

A falta do acompanhamento central pelo executivo de suas diversas contas era uma falha grave. O governo federal registrava mais de cinco mil contas, pelas quais transitavam recursos públicos. A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) em 1987 e a constituição da conta única do Tesouro vieram a sanar este descontrole. A importância da STN revela-se no seu poder de contingenciar os recursos orçamentários, tornando-se um dos órgãos mais poderosos do Executivo por atuar na liberação ou não dos recursos.

Havia também o problema dos múltiplos orçamentos públicos. Paralelos ao Orçamento Fiscal da União existiam o Orçamento Monetário e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais que, por terem lógicas distintas, levavam a desarticulação nas políticas econômicas de controle fiscal. O Orçamento Monetário alocava recursos públicos para políticas públicas como crédito agrícola, financiamento das exportações e para garantir o aval da União a qualquer empréstimo externo de estados, municípios e empresas estatais. A eliminação dos orçamentos múltiplos (fiscal,

²¹³ Segundo esclarece Franco (2004:15) “A sociedade brasileira parecia expressar com clareza o desejo que o Estado brasileiro ampliasse seu papel no plano social, mas não exibia qualquer disposição para fornecer ao Estado os meios financeiros para isto, ou seja, mais impostos.”

²¹⁴ Por exemplo, depois de 1982, os recursos aos bancos estaduais passaram a ser supridos pela “conta movimento”. Bancos oficiais estaduais insolventes eram freqüentemente socorridos pela União e funcionavam, em última instância, como “minibancos centrais”, dada esta capacidade de condicionar a emissão monetária.

monetário e das estatais) ocorre em 1987, com o encaminhamento ao Congresso para votação do primeiro orçamento unificado para o ano de 1988.

Segundo ABRUCIO & LOUREIRO (2002: 69) por estes meios acima apontados “*grandes volumes de recursos eram levantados sem elevar a carga tributária*” possibilitando ao regime vigente não enfrentar o desgaste político de propor substancial elevação nos tributos. Contudo, esta demanda por mais recursos, auxiliada por instrumentos fiscais descoordenados que facilitavam o descontrole nas contas públicas (ainda mais difícil em ambiente inflacionário) e acabava por impactar macroeconomicamente em maior expansão monetária e/ou na elevação da dívida pública mobiliária.

Os movimentos de ordenamento fiscal que ajudaram a garantir maior controle e transparência nas contas públicas foram apenas parte de um processo longo e mais amplo de busca de recomposição das forças do Estado. Neste curso operavam também fortes contratendências. Uma das mais fortes foi o agravamento da crise inflacionária que revelava paulatinamente a fragilidade fiscal e a incapacidade material do Estado de fazer valer efetivamente as normas e direitos legalmente vigentes (ou esperados).

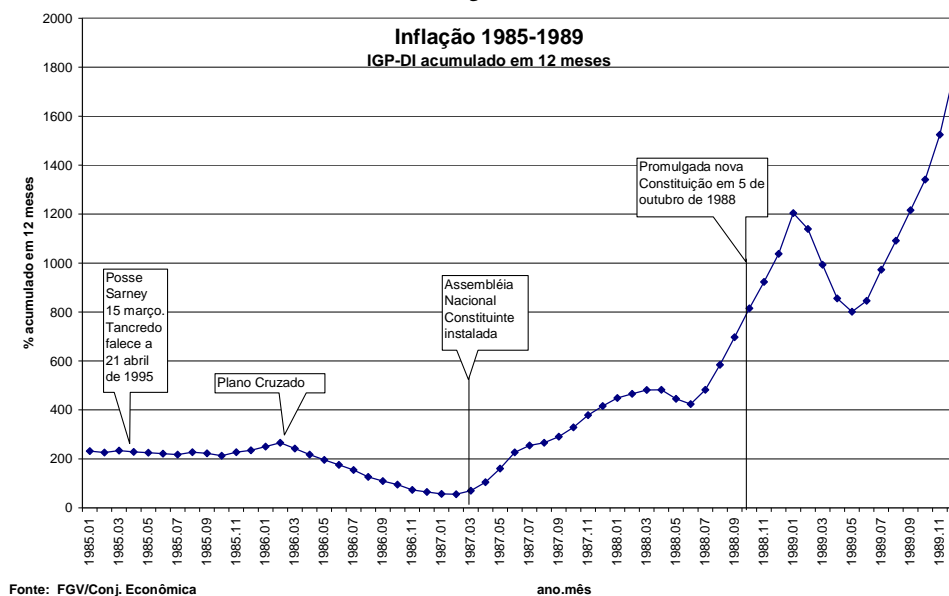
A Lei Orçamentária Brasileira²¹⁵ é apenas autorizativa e não impositiva, nela o legislativo concede ao executivo uma autorização para gastar, baseada em uma estimativa de receita apresentada pelos técnicos do governo. O governo, principalmente sob alta inflação, tinha grandes facilidades para manobrar receitas e contingenciar os gastos na execução do orçamento, segundo suas prioridades²¹⁶.

Mesmo durante o Plano Cruzado, em 1986, quando houve grande apoio popular ao governo central, foi difícil impor a disciplina fiscal. O temor do governante em enfrentar medidas impopulares e eleições neste mesmo ano restringiu em seu horizonte político o leque de opções consideradas politicamente viáveis. Esta dificuldade em conter gastos e operar um ajuste fiscal mais rigoroso para coordenar a saída do congelamento de preços foi apontada como uma das principais razões do fracasso deste plano de estabilização. O custo deste protelamento foi alto, o congelamento de preços era mero paliativo para quebrar a inércia inflacionária. No final de 1986 a fragilidade fiscal volta a se destacar e o apoio popular ao governo erodia tão rapidamente quanto a inflação voltava a acelerar e o quadro econômico se deteriorava.

²¹⁵ Lei 4.320/1964.

²¹⁶ Os gastos federais efetivamente realizados das despesas orçadas, em média, para o período 1990-1992 atingiram a proporção de apenas 57% de execução.

Gráfico 9: Inflação de 1985 a 1989



O fracasso do Plano Cruzado em iniciar o ajuste fiscal e tributário para garantir o processo de estabilização levou a reindexação da economia e a enorme aceleração inflacionária. O congelamento de preços não parecia mais uma política crível. O cenário macroeconômico e a governabilidade do governo central se deterioravam conjuntamente.

Neste contexto macroeconômico em deterioração, com fortes impactos na popularidade da autoridade central, entre 1987 e 1988, uma nova Carta Magna foi redigida visando a remoção dos controles do autoritarismo e a construção de uma nova institucionalidade adequada ao novo ambiente democrático.

A REFORMA TRIBUTÁRIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O novo desenho constitucional em elaboração destacava a oportunidade de se realizar uma reforma tributária capaz de dotar os governos da federação de instrumentos fiscais e tributários coordenados, adequados a construção da governabilidade democrática. O ambiente político, contudo, não se revelava propício a considerar os imperativos de trabalhar restrições em fórmulas capazes de equacionar meios e fins, equilíbrio orçamentário e controle inflacionário.

Varsano, segundo a visão liberal para a construção HBC, destaca a dificuldade de planejamento e integração no projeto de Estado desenhado durante o processo de elaboração das propostas tributárias na Constituinte:

“A Assembléia Nacional Constituinte, a despeito da amplitude do debate que promoveu, ao fracionar a discussão do papel do Estado por quase todas as comissões – enquanto em uma delas se desenhava, isoladamente, o sistema tributário -, criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado implicitamente definido em diversas comissões. Este, por sua vez, não se fundamentou em uma previsão realista da disponibilidade de recursos para o financiamento de suas ações. A situação de desequilíbrio que já existia, ao invés de ser eliminada, consolidou-se. O caráter eminentemente político do processo de reforma e a deficiência de informação a respeito das condições mais recentes das finanças públicas impediram que a recuperação da carga tributária fosse listada entre os objetivos da reforma. A reação natural a 20 anos de concentração de poder político alcançou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo. Tal objetivo exigia, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades” Varsano (1996: 13).

A nova carta, em vez de contemplar as preocupações dos gestores econômicos quanto ao equilíbrio de tributos e gastos do governo central atendeu mais as demandas e desejos dos governos subnacionais, funcionários públicos e cidadãos organizados. Desta forma, após a promulgação da nova constituição, o montante de recursos para financiar todas as obrigações imediatas e potenciais do Estado excedia, em muito, o volume de recursos a ele disponibilizado, principalmente na esfera da União.

Segundo Serra e Afonso (1992: 1), *“A tentativa de descentralizar recursos, gestão e decisões governamentais constitui a essência das mudanças previstas pelo novo texto constitucional”*. Foi eliminada a faculdade de a União conceder isenções de impostos estaduais e municipais, ampliando o grau de autonomia fiscal das subesferas para fixar as alíquotas dos seus impostos²¹⁷.

A estrutura tributária estabelecida na reforma anterior foi pouco alterada. As principais alterações no sistema tributário foram a ampliação das transferências e as definições de áreas de competência. Neste processo de redefinição de rumos do Estado nacional alguns avanços tributários importantes como o IVA - Imposto sobre o Valor Adicionado - regido pelo princípio do destino²¹⁸ estavam sendo debatidos. A questão da

²¹⁷ O principal tributo nacional, o ICMS ficou na gestão estadual.

²¹⁸ Afirma Viol (2000:27) que então a *“própria Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa era favorável à criação de um único IVA estadual de base ampla e regido pelo princípio do destino.”* Este tema, considerado pela maioria dos estudiosos como a proposta mais adequada ao país,

coordenação geral do sistema e os meandros da sua lógica distributiva²¹⁹, possivelmente por demandar maiores divergências e esforço de conciliação política não conseguiu ser aperfeiçoado nos debates constituintes.

A tabela seguinte sumariza a repartição das receitas tributárias destacando as modificações constitucionais das competências e dos percentuais transferidos para cada esfera na comparação entre a estrutura herdada da Carta anterior e os tributos estipulados pela nova Carta de 1988.

Tabela 1: REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%)

Impostos Imposto de / sobre	Constituição anterior *			Constituição de 1988		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
Renda - IR	67	16 (1)	17	53	24.5 (2)	22.5
Produtos Industrializados - IPI	67	16 (2)	17	43	32 (3)	25 (4)
Importação - II	100	–	–	100	–	–
Exportação - IE	100	–	–	100	–	–
Territorial Rural - ITR	100	–	–	50	–	50
Operações Financeiras de Crédito e Câmbio - IOF	100	–	–	100	–	–
Transportes	30	50	20	–	–	–
Único sobre Lubrificantes, Combustíveis e Gás.	40	40	20	–	–	–
Único sobre Minerais	10	70	20	–	–	–
Único sobre Energia Elétrica	40	50	10	–	–	–
Comunicações	100	–	–	–	–	–
Circulação de Mercadorias – ICM e ICMS	–	80	20	–	75	25
Trans. Bens e Imóveis - ITBI	–	50	50	–	–	100
Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	–	50	50	–	50	50
Adicional Imposto de Renda	–	–	–	–	100	–
Serviços - ISS	–	–	100	–	–	100
Prop. Imóveis urbanos - IPTU	–	–	100	–	–	100
Vendas Combustíveis Líquidos e Gasosos a Varejo	–	–	–	–	–	100
Transmissão Causa Mortis e Doação Bens e Direitos - ITCD	–	–	–	–	100	–
Grandes Fortunas - IGF	–	–	–	100	–	–

(1) Inclui o fundo especial de 2%.

(2) Inclui 3% para aplicação nos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

(3) Inclui 3% para aplicação nos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 7,5% da parcela Estadual do Fundo de Exportação.

(4) Inclui 2,5% a título de participação dos Municípios no Fundo de Exportação

Destaque das **perdas** e **ganhos** - com a mudança do ICM para ICMS, há ganho para estados mesmo com a queda na fração da receita própria disponível (-5%), dado o aumento da parcela municipal.

* Emendas Constitucionais aprovadas no período da ditadura militar, chamadas Constituição de 1967.

Fonte: Riani (1995) e Porto (1996).

está ainda na pauta e até o momento não se conseguiu o acordo político para incorporá-lo a legislação. Será retomado sequencialmente nas futuras propostas de reforma.

²¹⁹ Por exemplo, a distribuição dos recursos do FPM e ICMS aos municípios continuou com a mesma lógica e distorções

Do ponto de vista da redistribuição de recursos o novo quadro beneficiou principalmente os municípios. Os maiores ganhos municipais em 1988 ocorreram no aumento dos percentuais²²⁰ destinados as transferências: a) das receitas do Imposto de Renda (de 17% a 22,5%); b) Imposto sobre Produtos Industrializados (de 17% a 23%) e c) no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (de 20% a 25%).

A Constituição de 1988 trouxe ainda novas possibilidades para os Municípios como o aumento de sua competência tributária própria e conseqüentemente das qualificações para gestão dos novos tributos. O ITBI-IV (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos) foi passado para âmbito municipal (legislação e arrecadação). Também foi criado o Imposto municipal sobre Vendas a Varejo de Combustível (IVVC). Além disso, foi efetuada uma importante alteração na legislação constitucional do IPTU, sendo facultada sua cobrança progressiva²²¹. O Fundo de Participação dos Municípios – FPM embora ampliado manteve os critérios de repartição/distribuição antigos. Estes, por reduzir o peso das capitais e favorecer os pequenos municípios, acabaram por incentivar o desmembramento e a criação de novos pequenos municípios, muitas vezes sem dispor de base econômica para se sustentar.

A nova Constituição fortaleceu também a capacidade tributária dos governos estaduais pela ampliação da base de incidência do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) a qual acrescentou os serviços de comunicação e transportes, formando o ICMS. Este novo tributo passa a ser o principal imposto nacional em arrecadação e sua ampliação da base mais que compensaria a maior fração repassada aos municípios. Este é o principal tributo estilo IVA no Brasil e, após 1988, absorveu cinco tributos federais com grande potencial de arrecadação²²². A administração deste tributo foi integralmente delegada aos estados que poderiam então flexibilizar alíquotas e ter gestão própria na busca de ampliar suas receitas. Os Estados também foram beneficiados com ampliação das parcelas de partilha de receitas de impostos federais (FPM e Fundos): Imposto de Renda (de 16% a 24,5%) e Imposto sobre Produtos Industrializados (de 16% a 32%)²²³.

²²⁰ Comparação dos percentuais estabelecidos nos marcos constitucionais anteriores contra os novos estabelecidos em 1988.

²²¹ Constituição de 1988 - Artigo 156, II e III e par 1º.

²²² Impostos da união sobre: 1- Transportes, 2- Único sobre Lubrificantes, Combustíveis e Gás, 3- Único sobre Minerais, 4- Único sobre Energia Elétrica e 5- sobre Comunicações. Estes tributos contavam com bases de demanda inelástica e assim tinham enorme potencial de arrecadação.

²²³ O adicional do imposto de renda - AIR - foi eliminado a partir de janeiro de 1996 (Emenda Constitucional nº 3, de março de 1993).

A grande perdedora foi a União. Seu ganho foi um tributo que não teve expressão na arrecadação – o IGF e que até então não foi sequer regulamentado pela dificuldade política de regulamentar o gravame sobre as grandes fortunas²²⁴. Deteve, contudo, uma alternativa de financiamento próprio, a possibilidade de instituir contribuições sociais não partilhadas para ajudar a financiar seus gastos com seguridade²²⁵.

Neste processo constitucional ocorre também a diversificação e separação das fontes de financiamento que destaca a dualidade tributária expressa nos orçamentos Fiscal (que trata dos impostos normais discutidos na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças²²⁶) e da Seguridade (pelas contribuições sociais discutidas na Comissão da Ordem Social²²⁷). Nesta dualidade os tributos convencionais do orçamento fiscal não são estritamente vinculados a gastos (não têm destinação específica), não geram grandes distorções, estão submetidos ao princípio da anualidade; mas têm que ser repartidos entre os entes da federação²²⁸. As contribuições sociais não estavam submetidas ao princípio da anualidade²²⁹, eram fáceis de arrecadar²³⁰ e não tinham que ser repartidas entre os entes da federação, sendo destinadas exclusivamente a União para financiar a seguridade. Neste processo da criação da seguridade social e seus mecanismos financiamento, os constituintes tiveram o cuidado de autorizar a elevação das alíquotas das contribuições sociais no correr do exercício financeiro. Desta forma buscavam evitar que a queda nas suas receitas, em casos como de recessão econômica, levassem a redução dos gastos previstos no orçamento da seguridade social. Neste capítulo social da Constituição as receitas se adequariam às despesas, e não como usual, se adequaria as despesas pelo corte de gastos à arrecadação efetiva.

²²⁴ Até a presente data o IGF não foi cobrado por falta de aprovação congressional de legislação complementar que o regulamente.

²²⁵ O poder de criar novos impostos ficou restrito à União, mas mesmo estes deveriam ser partilhados com as subesferas. O capítulo da seguridade, contudo, atribuiu à União as seguintes contribuições sociais exclusivas: contribuição sobre folha de salários de empregados e empregadores; contribuição para o financiamento de seguridade social (Finsocial e depois COFINS); contribuição para o PIS/PASEP; contribuição social sobre o lucro; salário educação e fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS). Novas contribuições para financiamento da seguridade poderiam ficar com toda receita para a União. Este mecanismo se tornou muito importante no processo de ajuste fiscal, como será visto no capítulo seguinte.

²²⁶ Presidida por Francisco Dornelles e relatada por José Serra, ambos economistas.

²²⁷ A Comissão da Ordem Social foi presidida pelo advogado Edmo Tavares (Deputado PFL-MG) e relatada pelo médico Almir Gabriel (Senador PMDB-PA).

²²⁸ Pelas parcelas de transferências constitucionais obrigatória aos Estados e Municípios, que foram ampliadas.

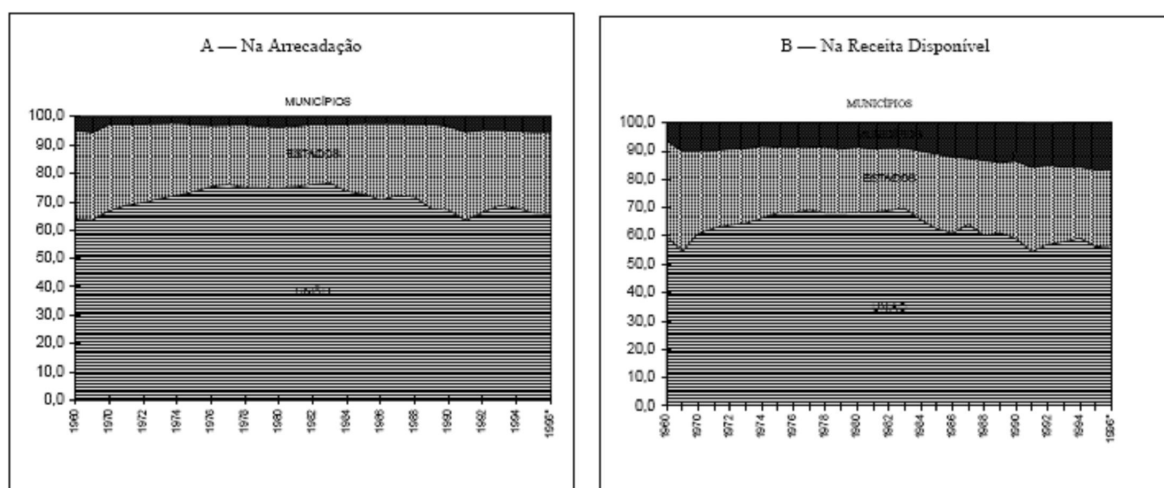
²²⁹ Obedeciam apenas a uma noventa após sua instituição.

²³⁰ Podiam incidir sobre o faturamento, na base mais ampla, mas de tributação em cascata.

O sistema tributário brasileiro da CF 88 desenvolve então um caráter dual dado que o governo passou a ter acesso a duas fontes de financiamento: a tributação propriamente dita conjugada ao regime de financiamento da seguridade social, via contribuições sociais. A escolha dos constituintes pela ampliação da cobertura social através da União, com suas fontes de financiamento próprias e exclusivas, resultou neste sistema tributário dual²³¹.

Já a tendência por maior participação das esferas subnacionais nas receitas através de maior volume de recursos transferidos se destacava desde a década de 1970. Não foi propriamente uma inovação. Todavia, com a redemocratização, a heterogeneidade dos entes federativos se expressa também na demanda implícita pelo aperfeiçoamento nos mecanismos distributivos compensatórios²³² que pudessem auxiliar a equalizar estas diferenças e a promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas. Esta demanda de rever a redistribuição, recorrentemente levada ao âmbito da União, não conseguiu ser equacionada pelos constituintes de 1988.

Gráfico 10: Participação das Esferas Federativas
Participação dos Três Níveis de Governo nos Recursos Tributários — 1960, 1965 e 1970/96



Fonte: Varsano et alli (1998:10)

A Constituição de 1988 foi formatada e concluída em um momento em que a autoridade do governo central havia se tornado extremamente fragilizada. No plano fiscal e tributário a nova carta acabou sendo desenhada sem diretrizes claras do executivo federal para que esta obedecesse a orientações de consistência, muitas vezes

²³¹ Para Dos Santos e Gentil (2009), esta análise exposta no livro “*O dilema fiscal: remendar ou reformar?*” de Rezende, Oliveira e Araújo (2007), apresenta a versão mais clara do “diagnóstico convencional” da questão fiscal no Brasil. Este modelo institucional balizou a via de menor resistência para os ajustes fiscais posteriores.

²³² Ver Prado (2006).

impopulares. O grupo de sustentação política do governo nacional também estava, naquele momento, incapacitado de construir estas orientações ou até de pressionar naquela direção.

A nova constituição democrática falhou em dotar o estado de um mecanismo coerente de financiamento dado que não foi capaz de resistir às múltiplas pressões que ampliariam fortemente os gastos públicos e nem conseguiu compatibilizá-los com a receita, ignorando as sérias implicações do desajuste fiscal. Em vez de articular a coerência fiscal do estado em nome do interesse da estabilidade e da maioria da população o momento constitucional amplificou a arena distributiva e um comportamento de “*rent-seeking*” característico de muitos segmentos da sociedade brasileira²³³. Foi imposto ao orçamento federal maiores demandas de recursos ao mesmo tempo em que se reduziu sua parcela no bolo tributário. Após 1988 o desenho institucional favoreceu um arranjo federalista, mas inconsistente em termos fiscais globais²³⁴.

A nova constituição ao ampliar significativamente as transferências de receitas para as subesferas reduziu o percentual de receitas líquidas para o governo federal. Não obstante, a nova carta também ampliou as despesas vinculadas ao orçamento federal ampliando os percentuais de receitas vinculadas a gastos na educação (de 13% para 18%) e na saúde. Novos direitos estabelecidos também elevaram gastos com despesas previdenciárias via a ampliação de benefícios ao funcionalismo federal como a adoção do regime jurídico único. Para o orçamento federal foram repassados gastos até com criação de novos estados.

Neste quadro, mesmo sob a nova institucionalidade, as lógicas fiscais da União e dos Estados se pautavam por princípios distintos. As relações fiscais entre União e governos subnacionais se desenvolviam dentro de uma forma, vista por vários estudiosos, como predatória²³⁵, operando muitas vezes em lógicas macroeconômicas

²³³ As negociações para aprovação do mandato presidencial de 5 anos levou o presidente Sarney, pelo exemplo, a perder o controle moral sobre o Congresso. Na constituição de 1988 houve grande transferência dos recursos da união porque os governadores e prefeitos tinham maior controle sobre os parlamentares constituintes. Na lógica eleitoral regionalista, os prefeitos teriam mais influência que os governadores para o futuro político de grande parte dos parlamentares, poder de influência superior do que a literatura aponta, conforme ressalta a pesquisa de Colombo (2008: 175 - 177).

²³⁴ Para uma análise mais detalhada do processo da reforma tributária na Constituição de 1988 ver a tese de Oliveira (1995) e a dissertação de Colombo (2008).

²³⁵ Esta prática predatória é considerada como a procura das subesferas por apropriar-se de recursos do governo federal diretamente ou via proteção contra perdas. Por exemplo, estados e municípios contravam dívidas baseados na possibilidade de socorro da união, já contando com (re)negociações políticas na hora de serem chamados ao pagamento. Recursos captados pelo estado com endividamento

opostas²³⁶. Os governos subnacionais que se fortalecem ao longo do processo de redemocratização conquistaram maiores recursos fiscais e melhoraram sua autonomia na repartição de recursos tributários.

O processo do ajuste fiscal para controle inflacionário podia ser focado como uma situação de risco moral entre a União e os governos subnacionais, na lógica agente-principal²³⁷. Os incentivos principais para a promoção da estabilização eram da União.

O comportamento fiscal mais livre por parte de estados e municípios era favorecido pelos efeitos favoráveis da inflação no financiamento público. Havia margens de receitas extraordinárias geradas por reajustes da folha de pessoal inferiores à taxa de inflação e pelo alongamento dos prazos de pagamento de créditos nominais. Em muitos casos os bancos estaduais também foram amplamente utilizados para o financiamento público de seus governos controladores, dado que se contava como certo o socorro federal para casos de inadimplência em nome da salvaguarda ao sistema financeiro nacional²³⁸. Havia ainda um clima de renegociação continuada para evitar o

em títulos ou financiamento junto a órgãos públicos muitas vezes não previam efetivos ajustes e desembolsos para amortizar seus compromissos financeiros. O pagamento futuro era para ser rolando e refinanciado. Os governadores sempre contavam com algum “acerto político” com a União para repassar os custos e evitar a crise com o desembolso efetivo de recursos. Entre 1988 e 1997, houve sete acordos de negociação das dívidas dos governos estaduais com a União. Estes acordos, na maioria dos casos, não eram cumpridos. A taxa de desconto sobre o futuro no ambiente altamente inflacionário era muito alta, prevalecendo uma visão de curto prazo. Na prática, o governo central endossou este comportamento, pois não conseguia impor punição para os que descumprissem os contratos e nem garantir tratamento mais favorável para os que seguissem as regras. Desta forma, segundo Mora (2006:254) o passivo estadual consolidado em 1999 chegou a 22% do PIB.

²³⁶ Cossio (2002) indica que as políticas dos governos subnacionais são percebidas como pouco significativas para inflação e o desempenho macroeconômico do país pela própria divisão de funções entre níveis federativos de governo. As autoridades dos governos estaduais e locais são mais avaliadas pela quantidade e qualidade de bens e serviços públicos oferecidos. Esta oferta depende diretamente da despesa pública realizada. Assim, contrariamente aos governantes federais, os administradores subnacionais têm fortes incentivos para gastar além dos seus meios e exportar o custo de suas decisões para o resto da federação de forma a construir influência política com resultados eleitorais favoráveis em sua área de gestão.

²³⁷ O conceito de risco moral (*moral hazard*) se aplica no enfoque dos governos subnacionais como agentes da política econômica nacional que teriam incentivos para agir inapropriadamente do ponto de vista do principal (União). A União normalmente não consegue monitorar nem tem informação perfeita sobre o comportamento dos governos subnacionais. Estes podem mudar o comportamento de política econômica acordado conjuntamente e seguir uma linha de ação particular, dado que os interesses da união-subesferas não estariam alinhados frente ao contexto. No caso das contas fiscais o problema se destaca quanto maior a probabilidade dos estados ou municípios se considerarem separados do risco político da aceleração inflacionária e assim se tornarem menos preocupados a respeito das consequências negativas de suas políticas ou ações expansionistas com impactos inflacionários. Desinformação da parte dos eleitores, baixa avaliação do risco junto a percepção de regras leves de restrição fiscal (*soft budget constraints*) por parte os governos subnacionais ajudam a explicar maiores incentivos para elevar a despesa em vez de investir na promoção do controle fiscal.

²³⁸ Os governos subnacionais obtinham recursos emprestados, mas não se preocupavam em saldar as dívidas contraídas com essas agências financeiras, cujos dirigentes eram nomeados pelos próprios governadores. Contavam com a ajuda de recursos federais para salvar o banco e evitar que o risco de sua quebra prejudicasse milhares de depositantes e abalasse a confiança no sistema financeiro. Este uso

desembolso com o pagamento das dívidas dos entes federativos com a União. O governo federal foi bastante complacente com este quadro dada sua fragilidade política, dependendo muitas vezes dos governadores pressionarem as bancadas estaduais para aprovar medidas de interesse da União no Congresso Nacional (Abrucio, 2002a).

O sistema político moldado no processo de redemocratização brasileira era centrífugo e o governante central ficava fragilizado no contexto de inflação ascendente. O presidencialismo deveria se sustentar na formação de uma coalizão num cenário de fragmentação partidária. O fortalecimento do Congresso ante o executivo, o sistema bicameral e o crescimento da força estadual levou a existência de vários pontos de veto no processo decisório que se refletia nas dificuldades de se montar uma base de apoio suficientemente coesa para promover decisões governamentais impopulares. Os governadores pareciam contar com mais recursos para distribuir aos políticos e parlamentares do que o presidente²³⁹, mais premido pela necessidade de buscar disciplina fiscal e controle do processo inflacionário.

A redução na margem de manobra em relação a receitas livres com a crescente responsabilidade federal nos gastos com seguridade social e pagamento dos custos da dívida pública desafiava diretamente a tarefa de estabilização macroeconômica da união. A inconsistência fiscal por parte da gestão federal era demonstrada pela intensificação dos investimentos com a ampliação do déficit público primário em 1989.

A inflação, além de ampliar a receita de última instância do imposto inflacionário²⁴⁰, se tornava cada vez mais funcional na dinâmica de acerto das contas públicas em geral. Uma das formas de menor resistência para o ajuste dos pagamentos era que as despesas públicas, excetuando as cobertas pela correção monetária como as da dívida pública, sofriam perdas em valor real em maior intensidade do que a receita pública²⁴¹. Neste sistema de ajuste orçamentário e de caixa nas contas públicas,

irregular dos bancos estaduais pelos governadores envolveu larga soma de recursos e foi acobertado pelo Banco Central durante largo período, afinal cabia a ele regular o sistema bancário e conceder habilitação para que entes da federação entrassem no mercado mobiliário - ver Mora (2006).

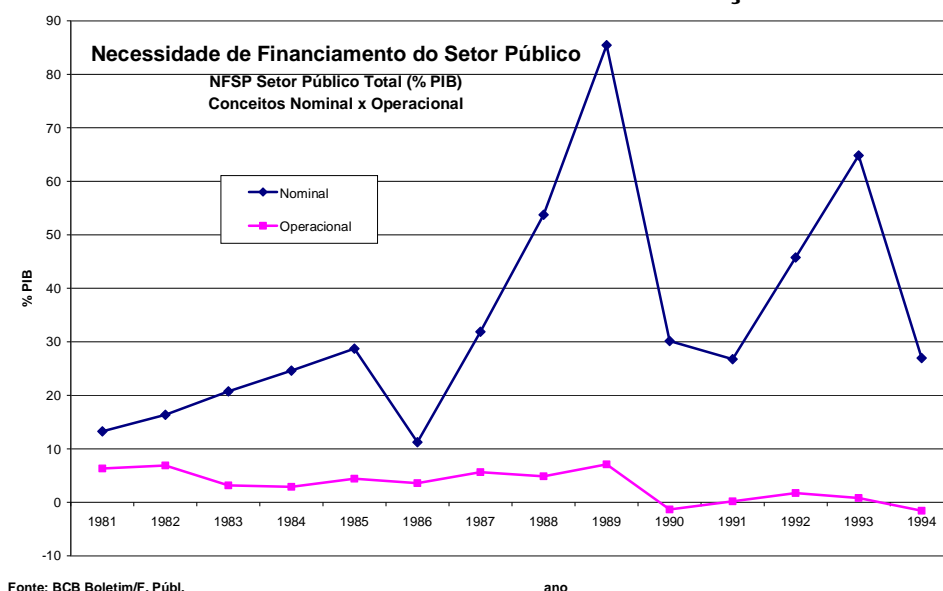
²³⁹ Ainda sob eleição indireta até 1989.

²⁴⁰ Cysne e Coimbra-Lisboa (2007: 279-280) apresentam, para países do Mercosul e EUA, estimativas em % do PIB de imposto inflacionário – II, e transferências inflacionárias totais – TIT (II + transferências inflacionárias para bancos comerciais) para o período 1989-2003. Para o Brasil, apontam os autores, em 1989 o II foi de 4,35 e TIT de 6,70; em 1990 o II de 3,39 e TIT de 5,28; em 1991 o II de 3,08 e TIT de 5,20; em 1992 o II de 2,69 e TIT de 4,59; em 1993 o II de 2,91 e TIT de 4,90; em 1994 (Plano Real em julho) o II de 1,01 e TIT de 1,57 e em 1995 (com inflação anual de “apenas” 14,95%) o II fica em 0,34 e TIT em 0,41. A inflação, como demonstram estes dados, beneficiava fortemente com transferência de recursos da sociedade não apenas os governos, mas também o sistema financeiro.

²⁴¹ Este fato foi progressivamente acentuado pela indexação progressiva da receita e encurtamento dos seus prazos de recolhimento, visando combater o efeito Olivera-Tanzi que apontava a perda de valor real

obedecendo a prazos de empenho, quanto maiores as despesas programadas frente a receita efetiva, mais alta a taxa de inflação necessária para trazer a despesa pública *ex post* para níveis compatíveis com a receita pública real. A inflação servia então para “reprimir” o desequilíbrio fiscal original *ex ante*, ajudando a equacionar o “déficit potencial” que existiria caso a inflação fosse nula. Desafiada pelo processo de crescimento das despesas e levando ao limite esta lógica de ajuste, a Nova República, no final do governo Sarney, viveu um processo clássico de hiperinflação no final de 1989²⁴².

Gráfico 11: Déficit Público e Inflação



Os enormes déficits públicos nominais mensurados para o período 1981-94 refletiam o efeito da inflação sobre a dívida pública. A parte mais substancial do déficit público se referia à correção monetária da dívida pública e era resultante da própria

da receita pública nominal frente à inflação. Paralelamente os controles crescentes sobre os processos de pagamento, as possibilidades de demora no sistema empenho-liquidação de valores nominais no setor público e mesmo o estabelecimento das datas de pagamento dos salários no setor público permitiam a inflação crescente operar cada vez maiores reduções reais nos pagamentos nominais.

²⁴² Afirma Franco (2004:8) que pela definição clássica de uma taxa-limite de 50% ao mês (Cagan) o Brasil viveu uma hiperinflação entre dezembro de 1989 e março de 1990. Por outro lado, de acordo com abordagem mais abrangente de Fischer que considera as taxas de inflação “muito altas”, pode-se avaliar que o Brasil viveu um amplo período de explosão inflacionária entre abril de 1980 e maio de 1995. Nestes 182 meses, segundo Franco, as taxas de inflação foram acumuladas em 20.759.903.275.651% (ou 2×10^{13} [dezena de trilhões]), perfazendo uma taxa média de 16% ao mês, sendo o pior mês - março de 1990 - marcado por taxas de 81%.

dinâmica da inflação, como demonstra a diferença entre as NFSP nominal e operacional²⁴³ (gráfico 11).

Este indicador, principalmente a partir de 1990, reforça a noção de que a inflação estava composta principalmente pelo seu componente inercial, impulsionada a partir de seu patamar passado. Desde a experiência de 1986, intuía-se que a alta inflação poderia terminar pela intervenção e coordenação governamental junto ao mercado, regulando a formação dos preços de modo a conseguir uma ampla desindexação. Evitava-se inicialmente nesta abordagem, até 1990, a necessidade de promover um forte ajuste fiscal recessivo para estabilização, segundo preceituava a ortodoxia macroeconômica.

Os planos que procuravam eliminar o componente inercial da inflação²⁴⁴ foram chamados de planos heterodoxos. A partir do Plano Cruzado, se destacaram 5 mudanças das 8 alterações de padrão monetário vigentes desde 1942. Conforme mostra a tabela 2, as várias tentativas recorrentes de intervenção governamental para controle inflacionário fracassaram e as taxas de inflação mensal posterior estavam em aceleração. O congelamento e o choque heterodoxo, como medida recorrente, perdia a cada vez mais a credibilidade e eficácia.

Tabela 2: Inflação por Padrão Monetário

Padrões monetários, 1942-2004

Padrão Monetário	Início	Fim	Duração (em meses)	Inflação Acumulada (%)	Inflação Média Mensal
1 Cruzeiro	nov/42	jan/67	292	31,191	1.99%
2 Cruzeiro Novo	fev/67	mai/70	40	90	1.61%
3 Cruzeiro	jun/70	fev/86	190	206,288	4.10%
4 Cruzado	mar/86	dez/88	35	5,698	12.30%
5 Cruzado Novo	jan/89	fev/90	15	5,937	31.44%
6 Cruzeiro	mar/90	jul/93	41	118,590	18.85%
7 Cruzeiro Real	ago/93	jun/94	11	2,396	33.97%
8 Real	jul/94	*	115	150	0.80%

* até março de 2004. Fonte: Ministério da Fazenda.

Fonte: Franco (2004:13)

Segundo compilou Henriques (1993: 58), nas diversas tentativas de estabilização heterodoxa, desenvolveram-se “8 programas de estabilização econômica, 15 políticas salariais, 54 alterações de sistemas de controle de preços, 18 mudanças de política

²⁴³ Calcula-se as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) pela variação da dívida líquida do setor público (DLSP). No conceito nominal prevalece a variação do saldo nominal da DLSP interna entre os períodos de referência. Se dessa variação excluir-se apenas o valor referente a correção monetária (variação da inflação) chega-se ao critério de competência. Se excluir totalmente o fluxo financeiro referente a juros nominais (juros reais mais correção) chega-se ao resultado primário, o indicador que reflete mais adequadamente o esforço fiscal do governo excetuando seu componente financeiro, ou seja, o quanto o governo se ajusta para pagar os encargos de suas dívidas.

²⁴⁴ E que, muitas vezes, não conseguiam atacar de frente as restrições fiscais com as impopulares medidas de contenção de gastos.

cambial, 21 propostas de renegociação da dívida externa, 11 índices oficiais de inflação, 5 congelamentos de preços e salários e 18 determinações presidenciais para cortes drásticos nos gastos públicos”.

O descontrole da inflação se tornava o principal problema nacional e ameaçava diretamente a credibilidade e a autoridade governamental. Os fracassos dos congelamentos e mecanismos controle de preços nos sucessivos planos de estabilização frente à cultura da indexação geraram também um acervo de passivos judiciais e perdas relativas que alimentava a prevenção dos agentes econômicos contra quaisquer medidas similares.

Na avaliação das experiências fracassadas, junto aos hábitos difundidos de indexação dos principais fatores que comprometeram o sucesso dos diversos planos de estabilização até 1994 foram o desequilíbrio fiscal e a pressão das contas públicas. A redução momentânea da inflação inercial sem um consoante ajuste prévio nas receitas e despesas e um equilíbrio mínimo de preços relativos gerava novamente fortes pressões por emissão monetária e reajustes de preços²⁴⁵. A memória inflacionária demandava correção de perdas passadas e pressionava, dentro da esfera pública, por elevar gastos, induzindo ao desequilíbrio e ao enfraquecimento fiscal do estado.

Neste período de taxas muito altas de inflação²⁴⁶, a carga tributária, todavia, não conseguiu ir, de forma sustentada, além do patamar de um quarto do PIB. No grande período de crise fiscal e descontrole inflacionário (1980 a 1993 – gráfico 12) o valor médio da Carga Tributária Bruta ficou em 25,18%, sustentando-se com algumas oscilações²⁴⁷. Este período foi pautado por fortes oscilações no crescimento, destacando-se as recessões do início da década de 1980 e dos anos 1990.

A taxa de investimento volta a crescer logo após a redemocratização, no governo da “Nova República”²⁴⁸. Com a necessidade do ajuste fiscal, relevado nas reformas do

²⁴⁵ O fracasso do Plano Cruzado foi particularmente instrutivo neste processo.

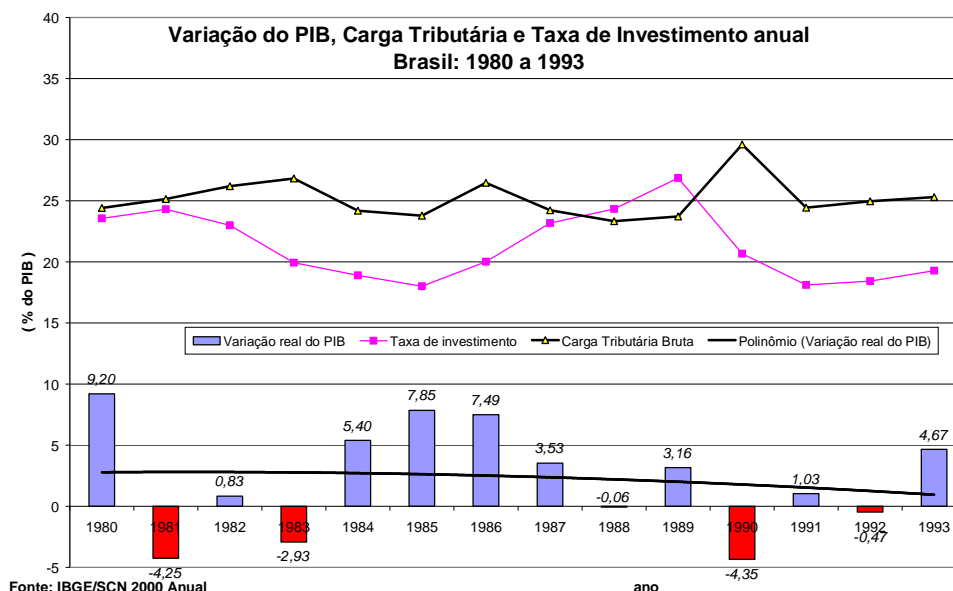
²⁴⁶ A partir de janeiro de 1980 a inflação dos últimos 12 meses acumulada pelo IGP-DI superou a faixa de 80%, o que dá um inflação média mensal acima de 5%.

²⁴⁷ Destaque para as variações de receita pelo efeito Olivera-Tanzi (corrosão inflacionária dos tributos) dado que o patamar de inflação anual mudou de 100% para 200% em 1984 e caiu abruptamente em 1986, com o Plano Cruzado. O ano de 1990 se destaca pelas receitas extraordinárias do Plano Collor.

²⁴⁸ A taxa de investimento recorde de 26,86% em 1989 (média de 25,59% do PIB entre 1988 e 1989) foi atingida conjuntamente ao período mais forte de descontrole fiscal e inflacionário, no final do governo Sarney. Esta correlação pode captar alguma forma de fuga de capital financeiro para ativos reais. Há também aí um efeito de preços, apontado por Bonelli (2009: 59), pois, a preços constantes, as taxas de 1988 e 1989 caem para próximo de 17% do PIB e o recorde de investimento no Brasil teria se dado em 1975 quando quase atinge 26% do PIB.

estado, a partir de 1990, cai fortemente²⁴⁹. Mesmo com estas oscilações, sua média entre 1980 e 1993 ainda se eleva para 21,33% do PIB.

Gráfico 12: PIB, Carga tributária e Investimento de 1980 a 1993



Apesar de um esforço no investimento estatal, a taxa de crescimento anual média despensa para 2,22% ao ano e sua tendência era de redução. A inflação em cada vez maiores patamares torna cada vez mais evidentes seus efeitos negativos sobre as possibilidades de expansão da economia nacional.

O combate à inflação se torna o principal objetivo nacional e passa a ser visto como condição “*sine qua non*” para se atingir maiores taxas de crescimento econômico em bases sustentáveis.

No período de 1986 até 1993, muito foi aprendido sobre o mecanismo da inflação brasileira, seus efeitos difusores e as técnicas de desindexação, mas também se desenvolveu a convicção da necessidade de enfrentar conjuntamente os “fundamentos”, ou seja, suas causas primárias²⁵⁰ para viabilizar qualquer tentativa séria de estabilização

²⁴⁹ Segundo Bonelli (2009: 10), os esforços de “estabilização exigiu cortes de gastos “produtivos”, os quais prejudicaram o crescimento (ver Blanco e Herrera, 2006). O espaço fiscal para o crescimento foi, portanto, afetado pelo fato de que é mais fácil, por razões de economia política, cortar gastos de investimento que gastos de consumo nas despesas orçadas”. Para Bonelli uma das principais causas da perda de dinamismo econômico desde a década de 1970 foi a redução do investimento fixo da administração pública que até 2005 respondia por 57% da queda na taxa de investimento (FBCF) da economia.

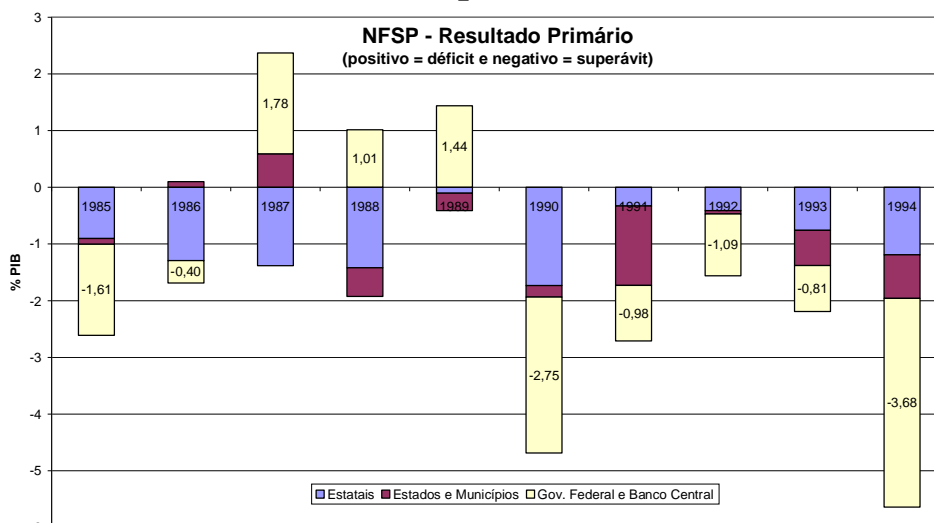
²⁵⁰ Cunha (2006) demonstra esta evolução nas concepções de Pêrsio Arida, um dos principais participantes na formulação do Plano Cruzado e Plano Real. Inicialmente ele considera a estabilização heterodoxa, apenas via desindexação, superior às outras propostas por ser quase indolor dado ser regida pelo princípio da neutralidade. No entanto, estas concepções de ausência de custos serão abandonadas nas reflexões e textos de Arida após várias tentativas fracassadas de estabilização no Brasil. Em um programa

dos preços. Os fracassos dos diversos planos ensinaram a necessidade de se garantir previamente um mínimo superávit fiscal estruturado em fontes de financiamento estáveis capazes de conter pressões e ajustes públicos inadiáveis que apareceriam como demandas de recursos concomitantes a operação de um plano de estabilização.

Os déficits públicos federais foram maiores no período de forte aceleração inflacionária na metade final do governo Sarney, entre 1987 e 1989, conforme os resultados primários das NFSP²⁵¹ (gráfico 13).

Após o surto hiperinflacionário de 1989, no final do governo Sarney e o fracasso da estabilização com o bloqueio de haveres financeiros do Plano Collor²⁵², houve uma maior ênfase na busca da construção de superávits fiscais primários. Há uma postura claramente contracionista no período 1990-94²⁵³.

Gráfico 13: Superávit Primário



Fonte: BCB Boletim/F. Públ.

ano

de estabilização de uma inflação alta e crônica, caracterizada como inercial serão complementares as medidas ortodoxas, como políticas monetária e fiscal apertadas, e heterodoxas, como coordenação das decisões de preços e correção dos contratos.

²⁵¹ Este indicador retira os efeitos da correção e dos juros dos gastos públicos e caracteriza a relevância do ajuste fiscal na política econômica nos esforços de estabilização que se desenvolvem a partir da década de 1990

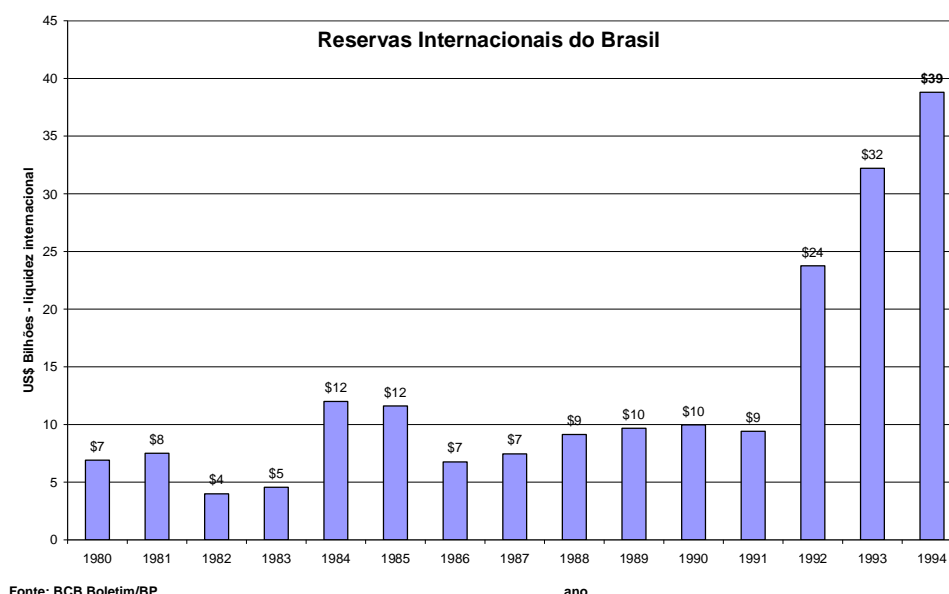
²⁵² Para um detalhamento do da teoria que embasava o Plano Collor vide Carvalho 2006. As candidaturas presidenciais enfrentavam o risco de hiperinflação aberta já no segundo semestre de 1989. O bloqueio de ativos em março de 1990 restringiria o fluxo da moeda e assim objetivava deter a inércia inflacionária. Procurava também enfrentar três problemas que levavam ao fracasso dos choques de estabilização anteriores: o crescimento da demanda por moeda e bens nos momentos de forte queda da inflação, a elevada liquidez dos haveres financeiros como a “quase-moeda” indexada e as limitações e fragilidades no financiamento da dívida pública mobiliária.

²⁵³ Embora o ano de 1990 tenha um grande superávit primário, pode-se considerar este exercício como atípico pelas receitas extraordinárias originadas do confisco de ativos do Plano Collor.

No bojo de reformas estruturais de vulto como abertura comercial e reestruturação do papel do estado, no período de maior controle fiscal o Brasil avança na renegociação internacional da dívida externa e, aproveitando a conjuntura externa favorável, o país consegue uma forte ampliação das reservas cambiais²⁵⁴. A partir daí, sem grandes estímulos de causas primárias, a inflação volta a apresentar um forte caráter inercial e uma solução de estabilização através de um processo inteligente de desindexação poderia ser novamente tentada.

Devido ao grande volume de recursos acumulado nas reservas internacionais a partir de 1992, havia controle do setor público sobre moeda conversível em nível suficiente para promover uma nova tentativa de estabilização que contasse com adequada possibilidade de defesa cambial da moeda e de uma maneira que não exigisse nenhum bloqueio de liquidez.

Gráfico 14: Reservas Cambiais



Os ajustes institucionais necessários à preparação do sucesso de um plano sério demandavam também uma sólida base política de sustentação para a sua aprovação. A importância da clareza na coordenação de expectativas e de uma forte sustentação política ao processo de estabilização pode ser visto na declaração de Pêrsio Arida (apud

²⁵⁴ Desde a política do “arroz com feijão” do ministro Marcílio Marques Moreira. Esta foi uma gestão mais convencional e gradualista de política econômica de controle da demanda agregada, em contexto fortemente recessivo, mas com aprofundamento da abertura financeira e juros reais positivos teve forte entrada de capitais externos e recomposição de reservas cambiais. A crise que enfraquece o governo Collor ganha corpo a partir de junho de 1991 e chega até a abertura do processo de impeachment pelo Congresso em 29 de setembro e seu afastamento em 2 de outubro de 1992. Itamar Franco, seu vice, o sucede interinamente e assume integralmente a presidência Com a renúncia de Collor em 29 de dezembro de 1992. No ano de 1993, com a inflação anual quase atingindo 6.000%, se deflagra a revisão constitucional.

Cunha, 2006: 393) sobre a experiência do Plano Cruzado: *“Toda estabilização bem-sucedida tem que ter uma coalizão política que apóie o núcleo-chave de políticas. Se não houver na partida um time econômico com idéias homogêneas, uma liderança política clara e uma certa maturidade no mundo político e na sociedade sobre o que é necessário fazer, não adianta tentar.”*²⁵⁵

A questão da necessidade de ajuste fiscal para promover a estabilização teria sido dificultada por ter sido apresentada para a sociedade e para os políticos de uma forma equivocada. Conforme destacado por Arida, o suporte político pode ser facilitado por um enfoque positivo da estabilização. De uma maneira geral, quando se substitui o imposto inflacionário por tributos ordinários e ou cortes no orçamento, verifica-se que a redução nas transferências inflacionárias tendem a estimular a atividade econômica. Com a estabilização, a economia também cresceria mais devido a possibilidade da concretização das decisões de investimento então inibidas pela maior incerteza associada à inflação muito alta. Considerando-se o efeito expansionista da estabilização percebe-se claramente a inflação como um jogo de soma negativa.

A retórica do alto sacrifício com ênfase apenas sobre os custos do ajustamento fiscal só levava a inibir a formação de um consenso e uma coalizão política estável para sustentar a estabilização. Na superação do ambiente de inflação crônica, o argumento político apropriado seria que aqueles que sustentassem o plano de estabilização e sua política fiscal apertada se beneficiariam politicamente com os ganhos de bem estar posteriores a queda da inflação²⁵⁶.

²⁵⁵ Arida, (apud Cunha, 2006, p.391), ainda declara, em texto de 1991, sobre a necessidade de apoio político ao aspecto fiscal da estabilização: *“Em cada plano brasileiro de estabilização, a equipe econômica estava consciente da necessidade de se promover um ajuste fiscal junto com a política de rendas. No entanto, as estratégias diferiram. Durante o Plano Cruzado, o desequilíbrio fiscal não foi abertamente enfatizado, num esforço de manter a credibilidade, o congelamento de preços foi apresentado como um primeiro passo que seria seguido pelos ajustamentos necessários. A equipe econômica esperava que o amplo apoio político dado ao plano seria suficiente para tornar o ajuste fiscal viável. Em contrapartida, o desequilíbrio fiscal foi reconhecido abertamente na implementação do Plano Verão. Os resultados práticos, entretanto, foram similares. O ajuste fiscal do Cruzado foi recusado pelo Presidente, desejoso de segurar as medidas impopulares até as eleições marcadas para dez meses depois do início do plano. O ajuste fiscal do Plano Verão foi bloqueado pelo Congresso por causa da grande desconfiança nas propostas administrativas. Em retrospectiva, parece claro que o período Sarney foi de um doloroso processo de aprendizado social. É injusto inferir da pobre performance fiscal que a equipe econômica em desenhar os programas de estabilização no Brasil foi indiferente à restrição orçamentária”*.

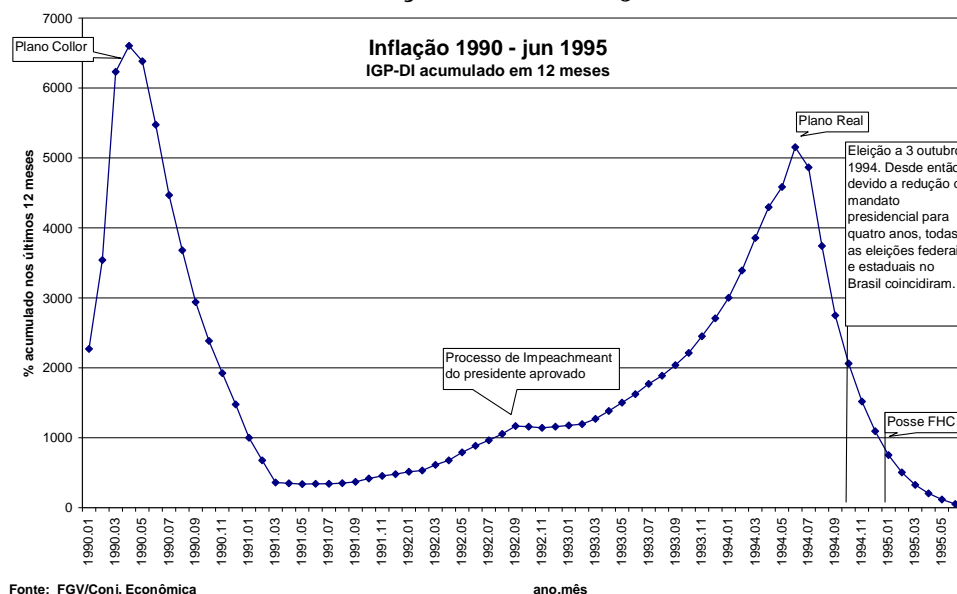
²⁵⁶ Segundo Amorim (2009: 21), ao comentar o nascimento do novo plano econômico, *“ali também já começava a se desenhar uma alternativa de poder para o período eleitoral que se aproximava. As alianças políticas formadas naquele momento em torno do novo nome deram o tom do novo governo.”* A coalizão política de apoio ao Plano Real resolvia também a questão da ameaça “vermelha” de Lula e do PT na eleição presidencial de 1994 ao articular os partidos mais vinculados à elite brasileira na construção da candidatura governista de FHC, que foi eleito sem maiores dificuldades.

A ESTABILIZAÇÃO E OS LIMITES FISCAIS: 1994 A 2008

Os progressos na construção de um país mais estável e melhor - depois do cataclismo inflacionário do final dos anos 70 ao início dos 90 - começaram antes de 1994. A organização do Tesouro Nacional, o fim do orçamento monetário, a abertura comercial, a renegociação da dívida externa em outubro de 1993 e o início da renegociação das dívidas dos Estados e municípios foram passos prévios indispensáveis à estabilização. (...) A redemocratização do Brasil deu o marco de referência no qual esses processos ocorreram. As modificações foram feitas às claras, com muita luta no Congresso e nos tribunais.

Fernando Henrique Cardoso²⁵⁷

Gráfico 15: Inflação de 1990 a junho de 1995



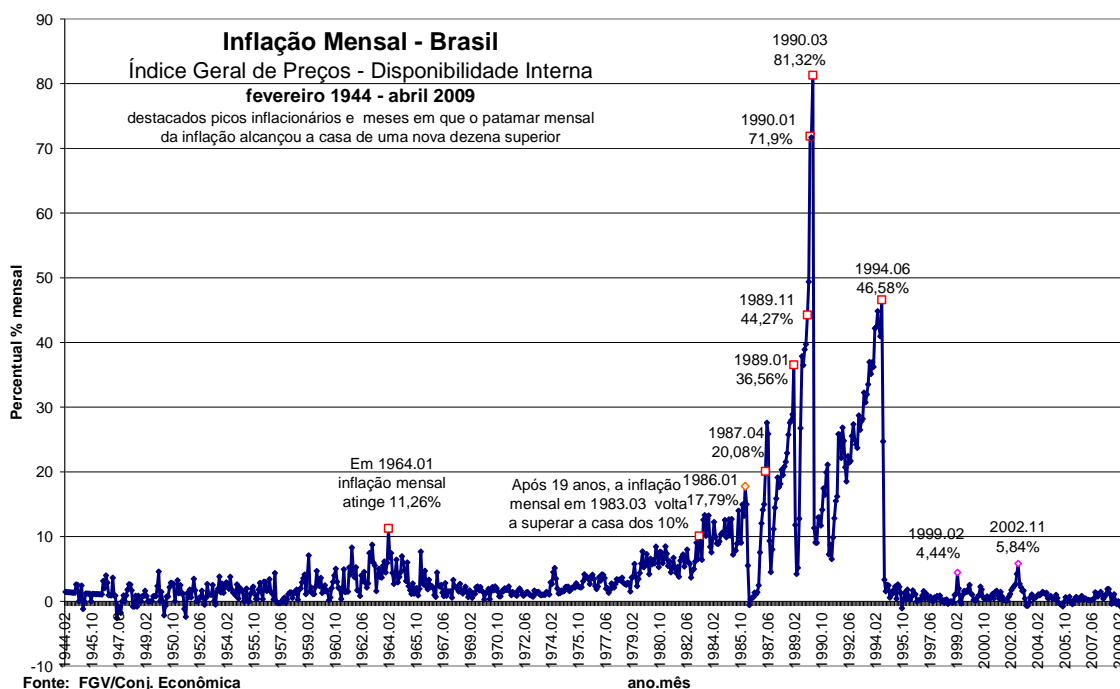
O Plano Real inovou em superar a memória inflacionária pelo instituto da correção monetária. Foi criada uma “unidade de conta”, a Unidade Real de Valor – URV, considerada parte integrante do sistema monetário nacional, de uso obrigatório nos novos contratos, mas para a qual os contratos em vigor poderiam migrar pela vontade das partes. Como a URV variava diariamente de acordo com o dólar, era um indexador diário em moeda internacional e revelou-se uma “moeda de conta” superior a qualquer outra. Em quatro meses a grande maioria dos contratos básicos, entre eles salários, benefícios da Previdência, tarifas públicas, contratos do setor público bem

²⁵⁷ Em artigo de opinião chamado “O pós-Real” publicado em “O Estado de S. Paulo” de 05/07/2009.

como parcela substancial das relações contratuais privadas haviam aderido voluntariamente à URV. Atingiu-se uma “dolarização virtual” num sistema bi-monetário onde tanto a URV quanto o Cruzeiro Real tinham curso legal, embora a URV servisse exclusivamente como padrão de valor monetário. Em 1º de julho de 1994, o Cruzeiro Real foi extinto e a URV foi emitida em cédulas e moedas e teve seu nome mudado para Real²⁵⁸.

A partir daí, em uma economia sem grandes desajustes de preços relativos, o patamar do componente inercial da inflação foi reconfigurado para valores abaixo de 1% ao mês e o governo passa, daí em diante, a combater quaisquer formas de reindexação geral da economia²⁵⁹.

Gráfico 16: Inflação Mensal – Destaques em 55 anos



Este Plano, ao fornecer uma “solução de mercado” para a criação de uma nova moeda estável, superou os sérios problemas da extrema desconfiança da sociedade para

²⁵⁸ O sucesso na estabilidade dos preços foi inegável. No último mês do Cruzeiro Real, em junho de 1994, sua inflação foi medida em 47,4% pelo IPCA. Apenas com a estabilização dos preços em URV o Real poderia ser lançado. Esta situação foi alcançada, para o governo, no final do primeiro semestre, embora alguns elementos da equipe econômica ainda defendessem mais tempo de vigência da URV para melhor alinhamento dos preços relativos. Segundo analistas como Tavares (1998), o calendário eleitoral das eleições gerais casadas (para presidente, governador e legislativos federal e estaduais) a 3 de outubro influenciou diretamente nesta decisão.

²⁵⁹ Os preços medidos em URV nos quatro meses de sua existência registraram inflação acumulada pelo IGP-DI de 3,6%, ou apenas 0,89% mensais. Em julho, a inflação em Real registrada pelo IPCA atingiu 6,4%. Em fins de 1996, o acumulado de 12 meses caiu abaixo de 10% ao ano e chega ao fim de 1998 abaixo de 2% ao ano.

qualquer esquema que envolvesse qualquer forma de “surpresa” ou coerção. Sua forma de operação, bem pactada, foi correlata à saída da hiperinflação de uma economia dolarizada que se estabiliza instantaneamente com a fixação da taxa de câmbio. Ao oferecer uma alternativa oficial de saída da moeda antiga, corroída pela inflação, possibilitou a adesão voluntária e coordenada a nova moeda estável, emitida pelas autoridades do próprio país, e operou a reconstrução da confiança na nova moeda fiduciária. A tentação de financiar o setor público pelo imposto inflacionário deveria ser superada de forma peremptória.

As âncoras básicas da política de estabilização foram estabelecidas a princípio como a fiscal, através do estabelecimento de um forte superávit fiscal primário prévio²⁶⁰, a cambial, através da taxa de câmbio valorizada²⁶¹ e a monetária, através da elevação dos depósitos compulsórios no BC e de altas taxas de juros reais²⁶². A ênfase da política econômica sobre estas três âncoras variou ao longo do tempo. Entre 1993 e 1994, houve uma maior ênfase no ajuste fiscal preparatório, considerado fundamental para ajudar a construir as condições de sucesso do Plano Real²⁶³. De 1994 a 1998 prevalece a âncora cambial, sustentada pela monetária. A partir de 1999, com a flutuação cambial, ganha mais relevância a monetária, mas sustentada pela âncora fiscal.

A estabilidade monetária, com a forte queda da inflação, passou a ser percebida como um ativo social e político dos mais valiosos. A estabilização monetária obtida a 4

²⁶⁰ Este superávit indica grosso modo que, excetuando as despesas financeiras, o governo está mais retirando recursos da sociedade (via tributos e receitas várias) do que consumindo (gastos de pessoal, operacionais e investimentos diversos). Pressiona assim menos a demanda efetiva da economia sobre os recursos produzidos e ajuda no esforço de estabilização

²⁶¹ A taxa de câmbio valorizada derruba os índices inflacionários ao referenciar com preços mais baixos todo um setor de bens cotados em moeda internacional (*tradebles*). A importação também é facilitada a esta taxa, o que aumenta a competição com as firmas nacionais e aumenta a gama de produtos disponíveis ao consumo interno. Aumenta-se desta forma a oferta potencial e controla preços via mercado. No curto prazo é a opção menos dolorosa. Durante o período em que as “bandas cambiais” administradas pelo Banco Central vigoraram, as taxas de câmbio reais foram avaliadas como “sobrevalorizadas”, pois o déficit em conta corrente esteve na faixa de 3,5% a 4,5% do PIB. Contudo, devido a circunstâncias externas excepcionalmente favoráveis, o país acumulava reservas em vista de estar excessivamente superavitário da conta de capitais.

²⁶² O compulsório retém parte da liquidez interna, ao diminuir o multiplicador bancário e o juro alto também retira recursos financeiros da economia ao desestimular o consumo e estimular a poupança. Restringe assim a demanda. O Brasil tem ainda um problema de liquidez excessiva da dívida pública. Com a estabilização, para compensar as mudanças de alocação de portfólio devido à menor incerteza inflacionária, requer-se taxas de juros muito altas ou redução no estoque da dívida doméstica. Todavia, altas taxas de juros não são sustentáveis no longo prazo. Assim, a estabilização, sem suporte externo, requereria a redução no estoque de dívida doméstica.

²⁶³ Na realidade o controle fiscal e cambial foi reafirmado desde a gestão convencional de política econômica praticada por Marcílio Marques Moreira em 1992 (a política do arroz com feijão). A partir daí a inflação, sem estímulo de causas primárias, volta a apresentar um forte caráter inercial e a solução de desindexação por meio da introdução de uma moeda indexada (como URV) poderia ser considerada.

meses da eleição presidencial foi o fator determinante que ajudou a coalizão federal governante a fazer o sucessor²⁶⁴. Em 3 de outubro de 1994 ocorre a eleição para presidente com a vitória tranqüila no primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso - FHC, o ministro da fazenda que comandou a equipe formuladora o Plano Real. Os ganhos da estabilidade de preços são adequadamente avaliados como um bem público fundamental²⁶⁵ que necessitava ser provido e defendido pelo Estado.

No plano externo ocorria, novamente, uma situação de enorme liquidez internacional que favoreceu a entrada de um grande fluxo de recursos externos por uma conta de capitais bastante aberta²⁶⁶. Optou-se por um regime de abertura externa, flutuação cambial para baixo e juros bastante elevados²⁶⁷.

Como resultado desta escolha política, a nova moeda Real foi deixada se apreciar fortemente em relação ao dólar²⁶⁸, ajudando o processo de estabilização, mas levantando críticas²⁶⁹ e previsões de problemas sérios quanto à solidez das contas externas, aos impactos sobre o setor produtivo nacional e ainda quanto aos efeitos deste arranjo macroeconômico sobre o futuro do país no longo prazo.

²⁶⁴ O peso da dimensão política frente as condições técnicas do lançamento do plano de estabilização no momento da eleição presidencial foi bem percebido por Maria da Conceição Tavares (1998) que declara em entrevista, na sua maneira peculiar: “*O dilema era: faz logo ou espera até o fim do ano? Em menos de um ano, segundo eles, o modelo não acertaria os preços relativos, sobretudo da relação entre tradables e non-tradables e a desindexação não estaria completa, podendo contaminar a moeda nova. Aí o Gustavo [Franco] ganhou, com o apoio interessado do Fernando Henrique, que queria eleger-se de qualquer maneira. Mas cometeu o ‘pecado mortal’ de entrar na reforma monetária deixando sobrevalorizar o real nominalmente até outubro, quando um Real valia muito mais que um dólar, [...] com exceção dos aluguéis e dos serviços, é claro que a massa fica contentona!*”. O poder de desagregação social da inflação afetava principalmente a renda das camadas mais pobres da sociedade, compostas por pessoas que não tinham a possibilidade de utilizar plenamente os serviços de correção monetária, em bases até diárias, fornecida pelo sistema bancário e financeiro.

²⁶⁵ Mesmo as classes com acesso aos mecanismos de defesa pela indexação obtinham perdas de recursos valiosos em tempo e trabalho gastos em controle, contabilidade e na interação diária com os sistemas bancário-financeiro. Excetuando-se alguns financistas que se beneficiavam mais com esta conjuntura, a estabilização reduziu incertezas e forneceu um alívio geral para a sociedade. A inflação era claramente um jogo de soma negativa.

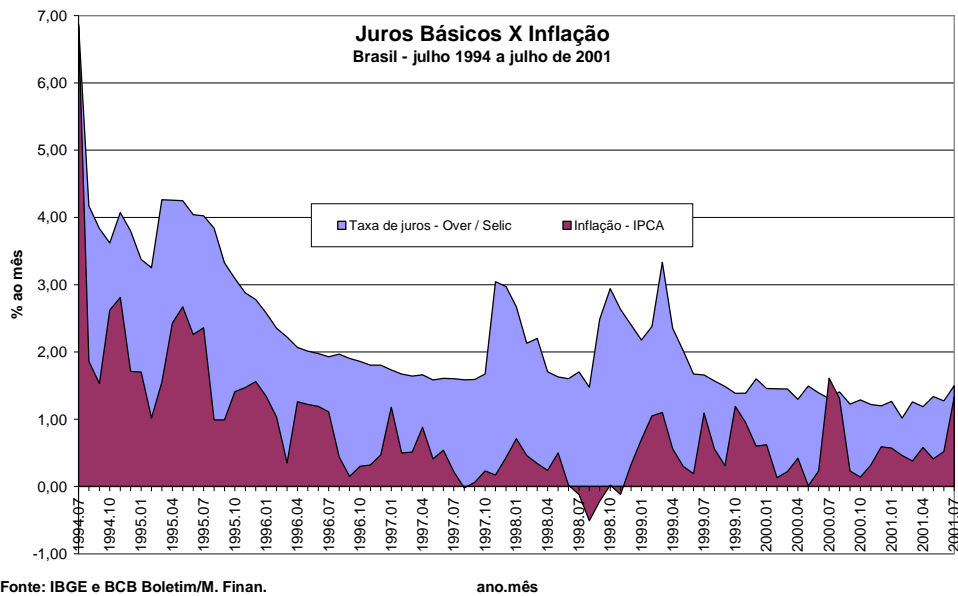
²⁶⁶ Entre 1995 e 2000, anos das duas edições do Censo de Capitais Estrangeiros, o Brasil recebeu mais de US\$ 100 bilhões apenas em investimentos diretos.

²⁶⁷ A justificativa formal desta escolha seria que a incerteza da inflação alta faz os investidores manterem uma quantidade de títulos indexados superior à sua demanda na estabilidade. Segundo Franco (2004), com a estabilização da inflação, para manter a demanda por títulos públicos, seria necessária uma taxa de juros alta dado que as condições fiscais frágeis caracterizavam uma situação na qual a rolagem da dívida pública determinava a taxa de juros.

²⁶⁸ O governo deixou que a taxa de câmbio R\$/US\$ se valorizasse fortemente no início da estabilização, atingindo inéditos 0,84 centavos de real por dólar em 1994.

²⁶⁹ O dilema de Triffin, realçado a partir do desafio macroeconômico vivido pelos EUA em 1971, destacava a impossibilidade de se conjugar simultaneamente mobilidade irrestrita de capitais, taxas de câmbio fixas e política monetária independente. Este dilema, apontado por Gustavo Franco, seria a justificativa técnica para a escolha da política macroeconômica. Esta escolha, contudo, foi bastante criticada, com fundamentos que destacaram até os interesses pessoais dos condutores da economia e de grupos aliados, por analistas atentos da conjuntura do período como Nassif (2007) e Benjamim et alli (1998).

Gráfico 17: Juros e Inflação



O forte fluxo de recursos financeiros externos que entravam abundantemente no país possibilitou temporariamente a sociedade consumir mais recursos de forma não inflacionária. A estabilização monetária, então, se firma, de modo mais cômodo, na ancoragem cambial. Para isto, era necessário garantir a manutenção do fluxo de entrada de capitais externos²⁷⁰, atraídos inicialmente pelos ganhos significativos na valorização dos ativos nacionais²⁷¹ e posteriormente via atrativo patamar de juros reais positivos. As taxas de juros reais básicas do país passaram a figurar entre as maiores do mundo (conquistando em vários períodos a liderança) e os capitais de curto prazo (*hot money*), aproveitando as ótimas taxas de remuneração das aplicações, adentraram de forma mais abundante no país até 1996.

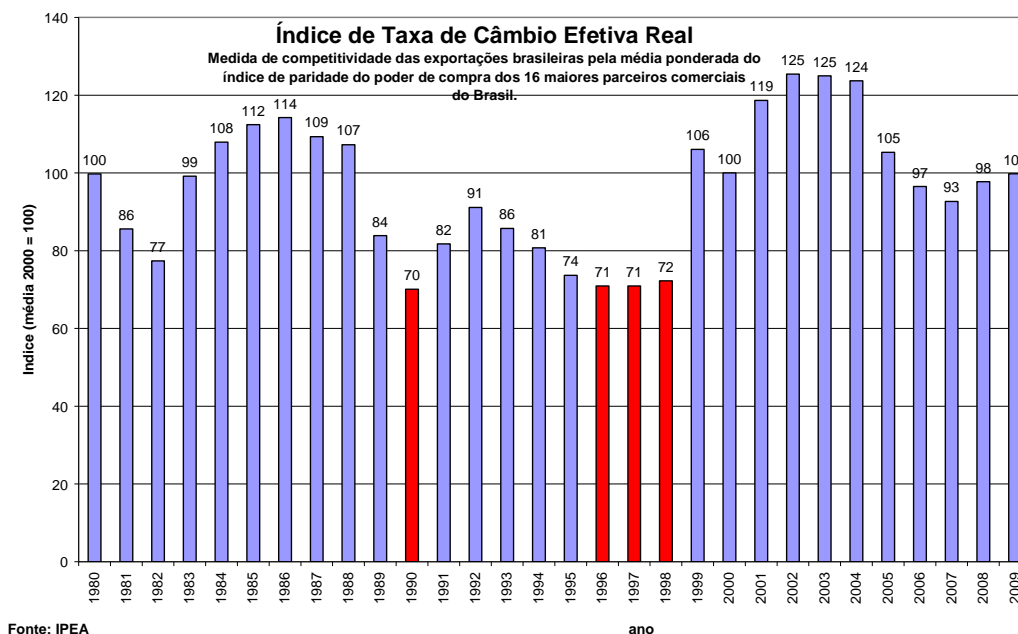
Como resultado deste processo entre 1993 e 1997 o câmbio efetivo real²⁷², do ponto de vista dos exportadores, se situou entre 1996 e 1998 entre os valores mais baixos desde 1980.

²⁷⁰ O controle da captação e entrada deste capital externo, numa conjuntura de alta demanda interna por recursos cambiais, propiciou enormes oportunidades de enriquecimento - vide Nassif (2007).

²⁷¹ Os processos de estabilização anteriores, já estudados, forneciam significativo grau de segurança sobre o comportamento dos preços dos ativos nos países logo após processos de estabilização. Na América Latina o Brasil foi das últimas economias a se estabilizar e configurava um excelente negócio para as aplicações externas.

²⁷² Medida de competitividade das exportações brasileiras calculada pela média ponderada pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras em 2001 do índice de paridade do poder de compra dos 16 maiores parceiros comerciais do Brasil. A paridade do poder de compra é o quociente entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e a relação entre o Índice de Preço por Atacado (IPA) do país em caso e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE) do Brasil.

Gráfico 18: Taxa de Câmbio e Competitividade



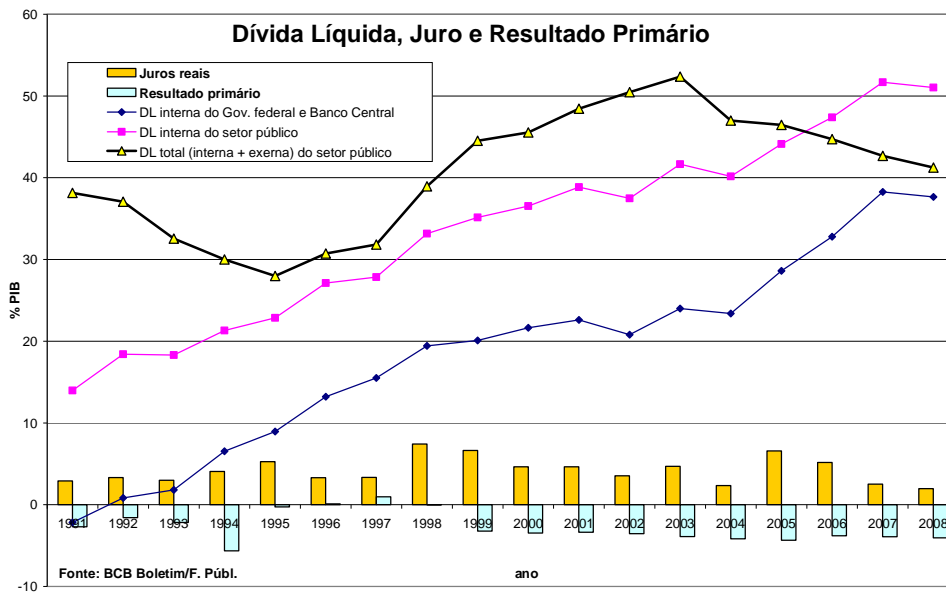
A política macroeconômica estava desenhada e era implementada para lidar prioritariamente com o desafio da estabilização dos preços internos. Politicamente o importante era manter a inflação a níveis baixos²⁷³, embora a longo prazo algumas escolhas como a manutenção de altas taxas de juros reais, a abertura da conta de capitais e a valorização da taxa cambial comprometessem a produção e o emprego internos²⁷⁴, a vulnerabilidade externa e acelerassem a trajetória de crescimento da dívida pública.

Com o recurso da ampliação do endividamento público, mesmo a juros elevados, evitava-se a necessidade de se recorrer mais intensamente a tributação (pelo menos de 1995 a 1998) para prover o Estado de recursos. A insustentabilidade deste padrão de financiamento do Estado pelo endividamento ficava cada vez mais clara. As crises internacionais indicavam que o momento de um ajuste fiscal mais rigoroso se aproximava, contudo o governo FHC também enfrentaria seu momento eleitoral em 1998 e o fator da manutenção do apoio popular e político também era levado em consideração.

²⁷³ Segundo Reis e Moore (2005:36) no capítulo sobre o Brasil de seu livro sobre as percepções da elite, são destacados resultados de entrevistas com amplo conjunto de lideranças que formavam a elite do país. A inflação só não era vista como o principal problema nacional pelos subgrupos burocratas (era o 2º problema) e líderes sindicais. Todavia, no conjunto final, ponderados também os subgrupos dos políticos e empresários (que a tinham como 1º problema), a inflação aparecia como o principal problema para a elite brasileira.

²⁷⁴ Segundo o presidente da Febraban em 1995, Maurício Schulman, em seu depoimento a CPI do Proer, entre janeiro e novembro de 1995, em relação a igual período de 1994, os títulos protestados aumentaram 91,4%, as falências requeridas evoluíram 144,8%, as concordatas cresceram 313,8% e os cheques sem fundo, cerca de 170%. Estes dados indicam elementos de falta de liquidez na economia.

Gráfico 19: Juros, Endividamento Público e Superávit Primário



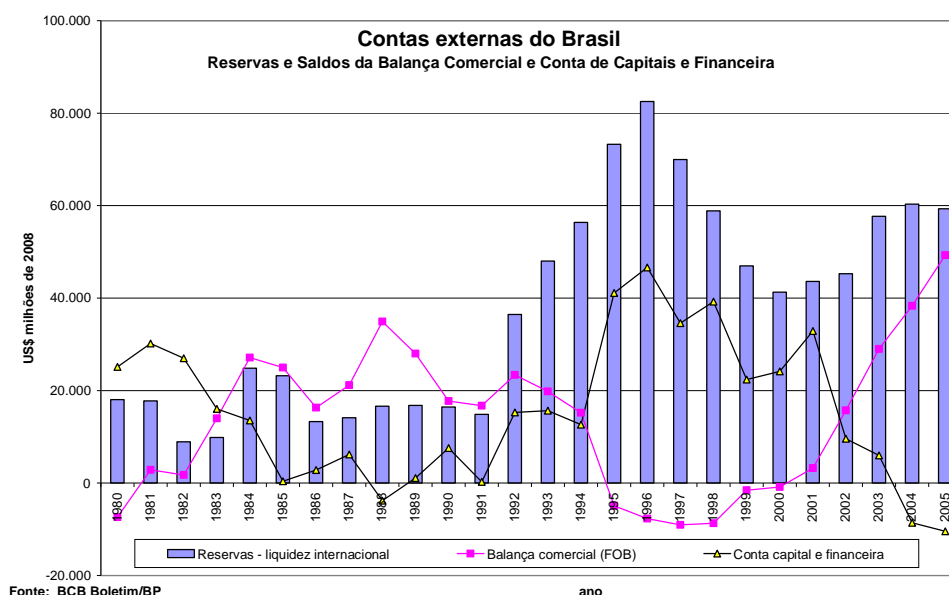
Apesar do nível historicamente alto de reservas internacionais a opção por uma economia mais aberta, o enorme acúmulo de passivos externos e as turbulências de um mercado internacional de capitais instável fez crescer também o nível de recursos cambiais de segurança que deveria ser controlado pelo governo para evitar a ameaça de fuga de capitais e a desestabilização cambial. Ajustes na variável dos juros básicos (com fortes choques para cima nos momentos de crise) era o instrumento mais utilizado no período para prover ao governo este colchão cambial de segurança via incentivos e estímulos aos capitais externos de curto prazo.

De uma forma mais estrutural, o ajuste nas contas externas do país passa a ser novamente uma fonte de preocupação com a volta dos déficits na balança comercial entre 1995 e 2000, acentuando a necessidade de incentivar as exportações por meios não cambiais e a importância da entrada do fluxo de capitais externo. Neste período, com a opção pela manutenção da âncora cambial, ganha corpo o projeto de acelerar a reforma tributária para garantir maior competitividade da indústria nacional.

A conjuntura internacional de grande oferta de liquidez para os países emergentes também se restringiu sensivelmente após a crise asiática de meados de 1997. A partir de 1998, com o fim das grandes privatizações, o patamar de entrada dos capitais externos fica difícil de ser sustentado, principalmente após a moratória russa em agosto de 1998. Crescia a percepção que o modelo macroeconômico e cambial do Brasil era de difícil sustentação e o tornava cada vez mais propício a ataques especulativos

contra sua moeda. Um acordo do país com o FMI é assinado no final do ano de 1998, após assegurada a reeleição de FHC.

Gráfico 20: Recursos Cambiais de 1980 a 2005



A dívida pública em forte crescimento contava com prazos de resgate ainda muito curtos. O Estado brasileiro estava metido em uma armadilha de juros altos e com concentração de poder no Banco Central para promover a política de estabilização, notadamente atuando nas variáveis cambio e juros. Nos momentos de crise cambial mais forte o país chegou a oferecer parcela significativa da dívida pública com remuneração indexada a variação do dólar. Todavia, no início de 1999, após forte e recorrente ataque à moeda brasileira, já sem fôlego para sustentar o câmbio, vem a flutuação cambial do Real²⁷⁵. A partir deste momento, com juros menores, embora ainda bastante elevados, governo é pressionado a equacionar seu orçamento para dentro dos limites de seus recursos tributários de modo a garantir o resgate dos seus compromissos da dívida pública junto ao mercado financeiro (HBC).

Entre 1995 e 1997, com a âncora cambial funcionando e ganhando maior relevância, houve certo relaxamento da disciplina fiscal. A dívida pública cresce de forma mais intensa e o superávit primário, neste período, sofre forte deterioração de cerca de 5,5 pontos percentuais do PIB, devido principalmente ao aumento do dispêndio primário²⁷⁶.

²⁷⁵ A desvalorização expressiva do Real elevou significativamente a dívida pública, dado seus efeitos nos seus indexadores ligados ao câmbio.

²⁷⁶ Segundo aponta Vargas: “As contas públicas foram um dos principais âmbitos de absorção de impactos do processo de estabilização e liberalização como um todo, o que se evidenciou desde o início

Para o setor público subnacional o período inicial do Plano Real tornou inócuos vários dos antigos mecanismos de “ajuste” *ex-post* do déficit público por eliminar o ajuste fácil da despesa real via desvalorização dos preços nominais ou subcorreção. A exigüidade de recursos frente aos fins ganha assim maior visibilidade e as tensões resultantes do controle e até restrição nos gastos públicos tornam-se mais visíveis.

As dificuldades de gestão dos gastos correntes, sobretudo com pagamento do funcionalismo, ficam realçadas. A estabilização monetária deixou evidente a situação de enorme fragilidade financeira enfrentada por importantes governos estaduais e municipais e impunha a necessidade de um maior rigor e sinalização clara para as subesferas federativas de que comportamentos de descontrole fiscal não seriam mais acobertados pela União. A estabilização monetária era o grande feito político e a maior plataforma de sustentação do governo federal e não poderia ser arriscada de forma nenhuma. O fortalecimento político da União e a necessidade explícita de seu maior controle sobre as políticas monetária e fiscal do Estado exigia, desde o princípio, que se eliminasse as formas de financiamento estaduais que poderiam por em risco o sistema financeiro nacional.

Os governadores dos estados de maior receita estavam reféns da dívida mobiliária sob sua responsabilidade e enfrentavam forte deterioração dos bancos estaduais. Sua independência e seu poder de barganha frente à União se reduziram substancialmente. Nesta correlação de forças se impunha a necessidade de restrições e regras de controle para limitar a ação macroeconômica estadual no campo fiscal e de se promover o ajuste definitivo sobre a dívida mobiliária dos estados enquadrando as instituições financeiras estaduais, em nome da estabilidade do mercado financeiro. Ocorrem então mudanças institucionais substanciais nas restrições fiscais e financeiras das esferas subnacionais, reforçando a linha do HBC. Segundo Vargas,

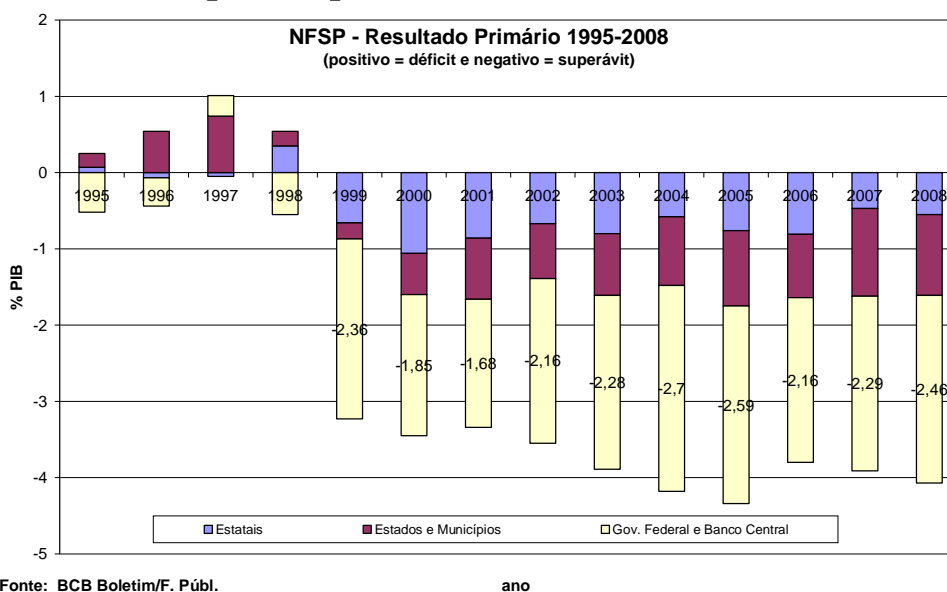
“O primeiro momento, o turning point [veio] com o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados em 1995; o segundo momento do controle, com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e a renegociação global da dívida estadual, ocorrido entre 1996 e 1998; o terceiro momento do controle, desde 1998 e com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus desdobramentos” VARGAS (2006:31).

pelo efeito ascendente, direto e indireto, das elevadas taxas de juros e da política de valorização cambial, agregado às dificuldades políticas de se efetuar um ajuste fiscal estrutural. Isso demandou a gradualidade no trato da política fiscal, aspecto só modificado posteriormente (1998), quando o regime de restrição fiscal e financeira forte e a geração de superávits primários passaram a orientar todos os âmbitos do governo” VARGAS (2006:112).

Com os ataques externos à moeda Real desde a crise da moratória da Rússia em agosto de 1998 até a crise que levou a flutuação cambial no início de 1999 (crise do Brasil) levou o modelo da estabilidade brasileira a ser duramente testado. Com uma maior consciência do risco de desestabilização e da necessidade de se enfrentar seriamente a restrição de recursos do setor público para a retomada da confiança dos “agentes do mercado”. A necessidade do apoio decisivo do FMI via um enorme empréstimo para ajudar no enfrentamento da crise colaborou diretamente na mudança da política econômica, pelo reforço do HBC nacional e maior ênfase na “âncora fiscal”. O BC utilizava a “âncora monetária” dos juros para controlar o nível da inflação paralelamente a retomada da “âncora fiscal” via um grande esforço de ajuste orçamentário para controlar a explosão do endividamento público e garantir a solvência do Estado.

O relaxamento inicial e a retomada desse esforço fiscal para assegurar o bem público da estabilidade pode ser observado na trajetória do superávit primário retratado no gráfico 21: de um déficit primário de 1% do PIB em 1997 atinge-se um superávit de cerca de 4% do PIB em 2004, com a maior parte do ajuste em 1998 e 1999. O esforço maior do governo central se caracterizará de forma insofismável a partir da crise cambial do ano de 1999

Gráfico 21: Superávit primário e resultado do Governo Federal

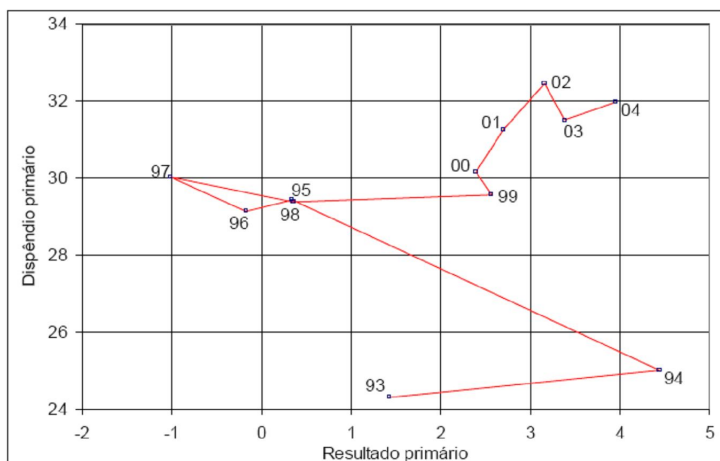


O controle dos gastos públicos no período não se dá na mesma maneira. Os gastos primários dos três níveis de governo, entre 1994 e 2004, cresceram

substancialmente de cerca 25% do PIB para 32% do PIB, com a maior parte da expansão se dando logo após a estabilização monetária em 1995 (gráfico 22).

Gráfico 22: Superávit e Gasto Público

Brasil - Resultado Primário e Dispêndio Primário dos Três Níveis de Governo 1993-2004
(% do PIB)



Fonte Werneck (2005: 9)

O enorme esforço de ajuste fiscal observado foi feito prioritariamente pelo lado da receita. Apenas os anos de 1996, 1998 e 2003 revelam alguma retração no dispêndio primário governamental²⁷⁷. Sugestivamente, em anos de ameaça de crise externa e inflacionária foram os de maior propensão ao sacrifício no controle da expansão dos gastos. Nos demais anos o ajuste fiscal foi devido a forte expansão da receita.

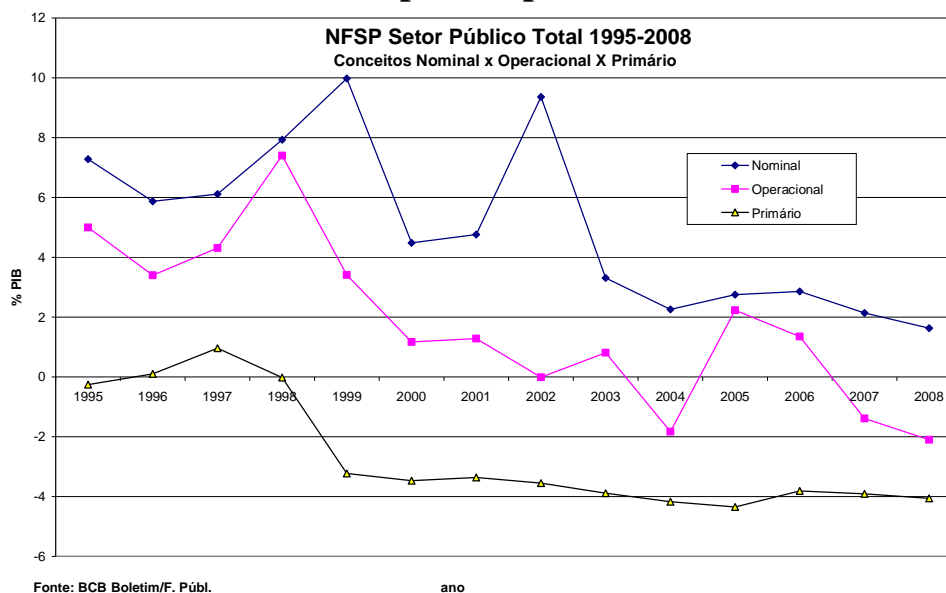
A modificação gradual, mas profunda das percepções governamentais sobre as contas públicas pode ser notada também na construção de mecanismos para conseguir impor uma maior austeridade fiscal após a estabilização monetária. Nessa linha colaboram desde a privatização de bancos estaduais e empresas públicas, mas o grande avanço político com a consolidação da responsabilidade pública sobre os limites da despesa com pessoal para as três esferas de governo veio apenas após a crise de 1999 que relevou a importância da “âncora fiscal” na forma da aprovação no ano 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁷⁸ e da Lei de Crimes Fiscais (LCF).

²⁷⁷ Os dados do gráfico 22 de Werneck (2005) referem-se exclusivamente às contas dos três níveis de governo e excluem os resultados primários das empresas estatais federais, estaduais e municipais.

²⁷⁸ Esta norma que passa a vigorar a partir de 04/05/2000 se reveste de singular importância por balizar, disciplinar e até penalizar atos contrários a disciplina fiscal, ao controle e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas nas três esferas de governo e nos três poderes. São estabelecidas metas, limites e condições para receitas e despesas, com destaque para a de pessoal. Trabalha com o planejamento participativo da gestão fiscal e permite maior controle e acompanhamento público das contas governamentais através da obrigatoriedade de publicação de relatórios periódicos. Há um incentivo claro nesta lei para uma maior exploração e melhor gestão das fontes próprias de receita.

O modelo macroeconômico nacional após 1999 pode ser descrito sucintamente como baseado em três pontos: taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, taxas de juros suficientemente elevadas para garantir o cumprimento das metas de inflação e superávit primário capaz de conter o crescimento (ou reduzir) da dívida pública líquida em relação ao PIB.

Gráfico 23: Superávit primário e Juros



A conjuntura difícil para os gastos do Estado levou a conjugação de baixos níveis de crescimento, alto desemprego e até a crise energética (causada em grande parte pelo baixo investimento público na geração de energia elétrica). A sucessão de restrições ao crescimento do país ganham relevância no período pré-eleitoral do final do governo FHC e permitiram o avanço eleitoral da oposição. Mesmo assim o modelo do ajuste fiscal foi sustentado.

Segundo Munhoz (2009: 147-149), o ajuste tributário contribuiu diretamente para os resultados sociais negativos do final do governo FHC. O aumento da carga tributária²⁷⁹, na ausência de mecanismos corretivos ou compensadores do governo,

²⁷⁹ Segundo Munhoz (2009) este processo está ligado a necessidade de recursos fiscais para conter o crescimento da dívida pública. A política de juros elevados para atrair capitais para o financiamento dos déficits externos provocou explosivo aumento da dívida pública mobiliária entre 1994 e 2002. No conceito de Dívida Mobiliária Federal Interna Líquida em valores nominais passa-se de R\$ 44,4 bilhões, em 1994, para R\$ 750,3 bilhões em 2002 e cerca de R\$ 1,3 trilhão no fim de 2007. Em valores constantes de dezembro de 2007 o endividamento passa de R\$ 191,0 bilhões, no final de 1994, para R\$ 1,0 trilhão, em 2002 até chegar a R\$ 1,3 trilhão em 2007. Comparativamente ao PIB, a dívida líquida representava apenas 10,4% do PIB em 1994, a proporção já salta para 36,4% em 1998, e 46,5% em 2002, tendo aumentado em perto de R\$ 840,0 bilhões, em oito anos, enquanto o PIB cresceu apenas R\$ 350,0 bilhões no mesmo período. Após 2002, o crescimento da dívida federal interna foi contido, com aumento de apenas 27,4% em cinco anos, até 2007.

levou o sistema econômico a provocar perdas correspondentes nos grupos de rendas fixas – incluindo autônomos, pequenos empresários, aposentados e pensionistas.

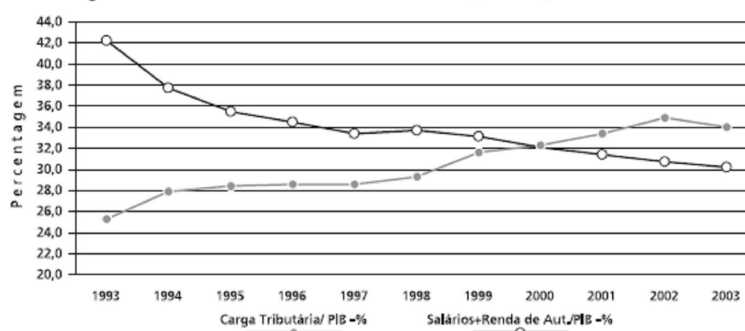
Tabela 3: Tributação e Rendas do Trabalho

PIB – Carga tributária e rendas do trabalho – 1993-2003

Ano	Carga tributária/ PIB - % (A)	Salários (B)	Rend. autônomos/ PIB-% (C)	Salários + rend. autôn./PIB-% (D=B+C)
1993	25,3	35,9	6,3	42,2
1994	27,9	32,0	5,7	37,7
1995	28,4	29,6	5,9	35,5
1996	28,6	28,8	5,7	34,5
1997	28,6	27,8	5,6	33,4
1998	29,3	28,1	5,6	33,7
1999	31,1	27,4	5,7	33,1
2000	31,6	26,8	5,3	32,1
2001	33,4	26,4	5,0	31,4
2002	34,9	26,1	4,6	30,7
2003	34,0	25,8	4,4	30,2

Gráfico 24: Tributação e rendas do trabalho

Carga tributária e salários + rendas de autônomos (% do PIB) – 1993 a 2003.



Fonte: Munhoz (2009: 148 e 149)

Como após o Plano Real o acerto redistributivo não pôde mais vir pela inflação, o desemprego e o baixo dinamismo da economia forçaram os trabalhadores a aceitarem perdas definitivas. Para Munhoz os efeitos distributivos na economia brasileira com os aumentos de carga tributária são demonstrados pela tabela 3 e gráfico 24. O aumento da carga tributária de cerca de onze pontos percentuais (p.p.) do PIB estaria diretamente correlacionada ao recuo do grupo salários + rendas de autônomos²⁸⁰ da ordem de doze p.p. do PIB entre 1993 e 2003. Este ajuste distributivo teve implicações na demanda interna, no nível da produção e do emprego e no ritmo de crescimento econômico. O nível de atividades, pelo o enfraquecimento da demanda, comprometida pela perda da renda familiar, afetou o componente de consumo que condiciona o nível da produção na economia e, indiretamente, as decisões de investir.

²⁸⁰ A queda no poder de compra das rendas salariais reflete no dinamismo do mercado e fragiliza também os autônomos, incapazes repassar seus aumentos de custos para seus preços.

A regressividade do modelo fiscal, tributário e macroeconômico era agravada pelos efeitos de seu impacto recessivo e a queda no padrão de vida de amplos estratos da população era perceptível.

A ameaça concreta da eleição de um partido de ideologia mais a esquerda²⁸¹ conjugada a vulnerabilidade externa do país levou a um choque de expectativas que elevou a percepção do risco externo e contribuiu para menor entrada de capitais e uma conseqüente forte desvalorização cambial no final de 2002. A grande sensibilidade a vulnerabilidade externa e a necessidade de garantir o controle da economia levam o candidato Lula a reafirmar as bases gerais da estabilidade e até de sua proposta de aprofundar o equilíbrio fiscal ainda na campanha presidencial na sua “Carta ao Povo Brasileiro”²⁸² de 22 de junho de 2002.

Com a eleição de Lula no final de 2002 e posse em 2003, num quadro de forte aceleração inflacionária e desvalorização cambial, o novo governo, opta por manter a ortodoxia e aprofunda ainda mais o ajuste fiscal. Na construção da credibilidade externa, estabelece a continuidade das linhas gerais que baseavam a estabilidade dos preços e propicia maior liberdade de atuação do Banco Central para perseguir este objetivo. A coerência na linha ortodoxa, exemplificada nas políticas e atitudes do Ministro Palocci e do presidente do Banco Central Meirelles, permite ao novo governo conquistar pelos atos a confiança dos credores²⁸³. Com a melhoria do quadro externo do

²⁸¹ O PT em vários momentos teve uma postura crítica quanto a política econômica de estabilização e atacava, por vários de seus componentes mais a esquerda, os juros altos, o cambio valorizado e a ampla abertura externa da conta de capitais, pilares da política macroeconômica mais recessiva de FHC.

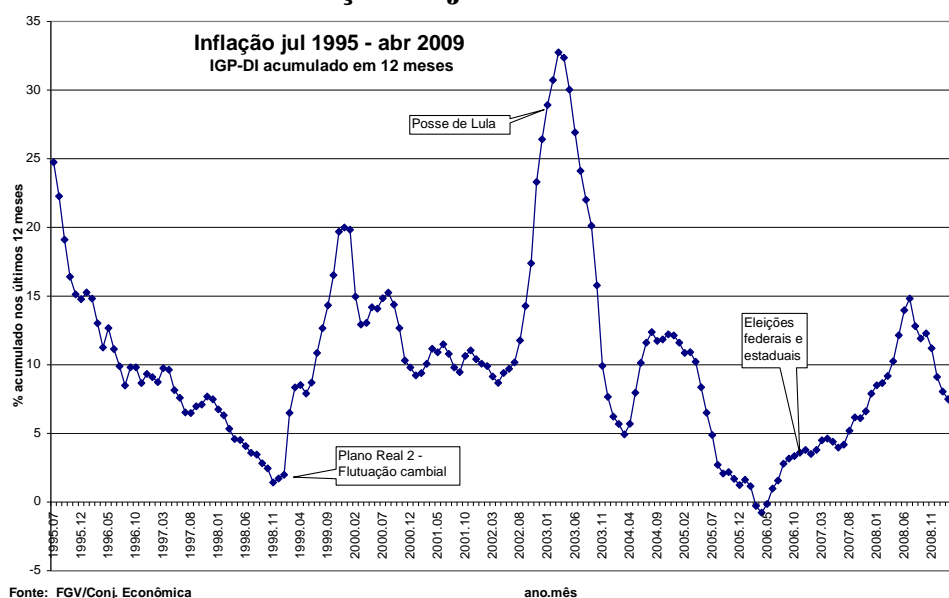
²⁸² Segundo afirma Lula neste documento de campanha, elaborado para “acalmar o mercado”: “*O atual governo estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento. Com a política de sobrevalorização artificial de nossa moeda no primeiro mandato e com a ausência de políticas industriais de estímulo à capacidade produtiva, o governo não trabalhou como podia para aumentar a competitividade da economia. Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira. (...) Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados*” Carta ao Povo Brasileiro.

²⁸³ Em entrevista em setembro 2009, o presidente Lula corroboraria esta sua crença na condição essencial da garantia da estabilidade. “**Valor:** O senhor diria que pelo menos nos três fundamentos básicos da economia - superávit primário, câmbio flutuante e regime de metas - ninguém vai mexer porque foram testados na crise? **Lula:** Para mim, inflação controlada é condição básica para o resto dar certo. Porque na hora que a inflação começar a crescer, os trabalhadores vão querer muito mais reajuste, os empresários também e a coisa desanda. Então, é manter a inflação controlada, a economia crescendo, permitir o crescimento do crédito” Lula da Silva (2009c).

país em 2003, superando a vulnerabilidade externa pela expansão das exportações e a trajetória de manutenção da estabilidade dos preços²⁸⁴.

O governo recém eleito teve suficiente força política para promover em 2003 uma forte contração fiscal, visando o controle da inflação. O forte ajuste exportador após 2003 ajudou a equacionar com mais segurança a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Começa a retomada paulatina da confiança e dos fluxos financeiros externos que auxiliaram a promover a revalorização cambial.

Gráfico 25: Inflação de julho de 1995 a abril de 2009



Com maior confiança externa²⁸⁵, o país consegue um espetacular fluxo de entrada de capitais em 2007²⁸⁶ que permitiu até a eliminação da dívida externa líquida e a formação um “colchão de segurança” de reservas externas superior a 200 bilhões de dólares em 2008 e 2009. Este ajuste externo permitiu, mais uma vez, significativa apreciação cambial que ajudou no controle dos preços domésticos e reduziu drasticamente a enorme vulnerabilidade externa que pautou a economia nacional desde a independência.

²⁸⁴ Segundo Gustavo Franco (2004), “*Sem dúvida, há certa dose de ironia em ter sido o Presidente Lula e seus companheiros de partido, durante tantos anos críticos implacáveis de políticas macroeconômicas convencionais praticadas por governos anteriores, aqueles que efetivamente sacramentaram o fim do ciclo de desenvolvimentismo inflacionista no Brasil. Ficava assim confirmada para além de divergências ideológicas e partidárias, uma tese que o Plano Real trouxe desde o seu início: o desenvolvimento econômico brasileiro, para ser justo e sustentável, precisa ter lugar sob responsabilidade fiscal e moeda sadia*”.

²⁸⁵ Vide o [SPECIAL REPORT BRAZIL](http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=8952466) da revista “*The Economist*” de 12 de Abril de 2007. Disponível em < http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=8952466 >. Acesso em 03/04/2008.

²⁸⁶ Entrada de 92,5 bilhões de dólares (em valores de 2008) na conta de capital e financeira do balanço de pagamentos no ano de 2007.

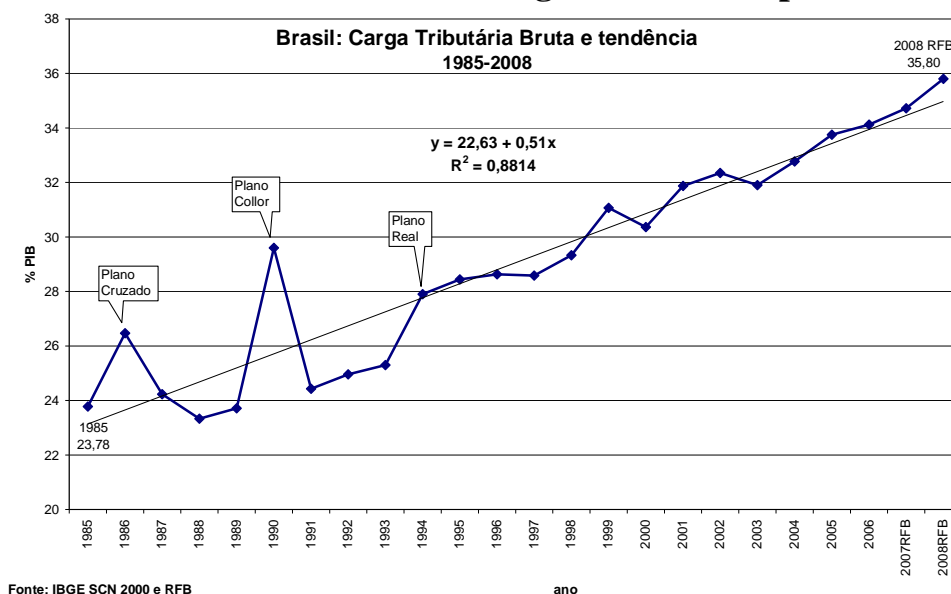
Com a estabilidade de preços minimamente garantida foi possível operar algum ajuste redistributivo para os mais pobres, via a ampliação das transferências em políticas como o Bolsa Família que também ajudaram a recuperar o consumo interno e o crescimento do emprego²⁸⁷.

A operação deste modelo macroeconômico, mesmo com alguma redistribuição de renda²⁸⁸, teve como pressuposto implícito o crescimento forte da carga tributária para auxiliar na geração do superávit primário e compensar o efeito fiscal das políticas do Banco Central.

UM BALANÇO DA TRIBUTAÇÃO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO

Entre 1985 e 2008, a carga tributária do Brasil cresceu 12 pontos percentuais do PIB, a uma taxa tendencial estimada de 0,51 % do PIB ao ano. A carga tributária começa a crescer de forma acelerada mesmo com a maior “aceitação” formal pelos governantes a partir de 1990 de elementos do ideário neoliberal de menor intervenção do poder público na economia. Contudo, esta proposta na área tributária não foi aplicada dada a elevação da tributação para patamar próximo dos praticados por países que tem Estados de Bem Estar Social consolidados.

Gráfico 26: Tendência da Carga Tributária após 1985



²⁸⁷ Os dados do ano de 2007 exemplificam este ajuste: O PIB brasileiro cresce 5,4% baseado principalmente na recuperação da renda da população e expansão do crédito. Destacou-se a Agropecuária, com desempenho puxado pelo aumento do consumo interno de alimentos e da demanda internacional por commodities. Na Indústria, houve destaque para os recordes de produção do setor automotivo e do setor de Construção Civil, fortes dinamizadores da atividade e geradores de empregos.

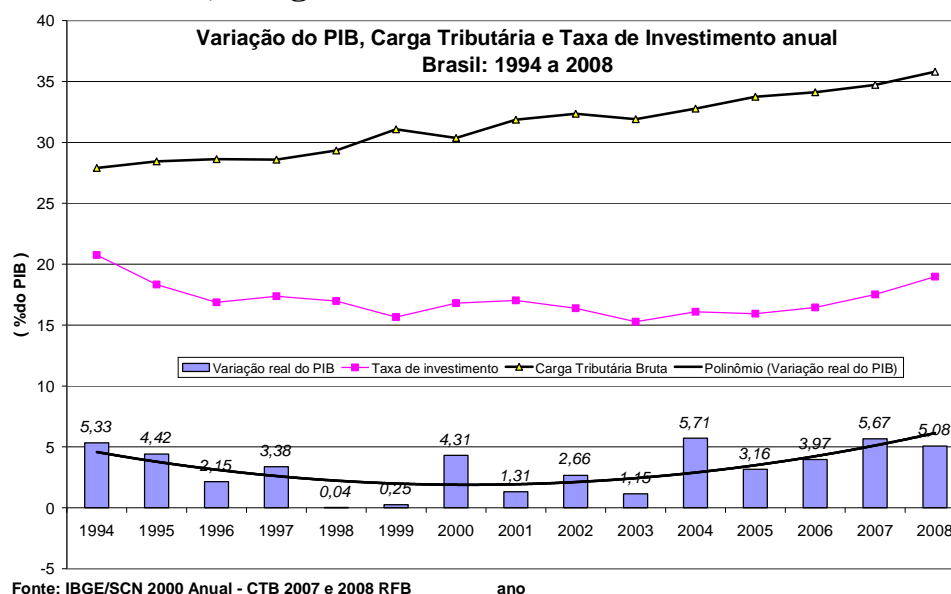
²⁸⁸ Vide < <http://www.fgv.br/cps/pesquisas/propobre/> >. Acesso em 03/04/2008.

Esta maior capacidade de arrecadação permitiu ao Brasil sustentar um aparato de seguridade social em dimensões que nenhum outro país emergente conseguiu disponibilizar. O gasto público contemplou também a elevação do componente financeiro da dívida pública que somado às obrigações criadas pela Constituição de 1988 pressionava por mais recursos. As demandas liberadas pelo processo de redemocratização do país e pelo capital financeiro levaram ao desenho de um projeto, ainda inconcluso, de um “Estado redistribuidor” em substituição ao do “Estado empresário” da ditadura militar.

Contudo, juntamente ao forte crescimento da arrecadação tributária, no período entre 1994 e 2008 a taxa de investimento médio da economia nacional caiu para 17,09% ao ano (com menor expressão entre 1999 e 2005). O crescimento do PIB após uma queda no período entre 1994 e 2003 volta a se recuperar e permite atingir uma taxa média de 3,24% ao ano. Neste mesmo período pautado por maior estabilidade de preços e novas demandas para o Estado a carga tributária média se eleva para 31,44% ao ano.

Os dados comparativos dos períodos enfocados neste capítulo destacam esta mudança ocorrida no crescimento do país desde a década de 1980, quando se instala a crise de financiamento para o estado brasileiro.

Gráfico 27: PIB, Carga tributária e Investimento de 1994 a 2008



Após a estabilização da inflação, em 1994 aparece outra relação entre as taxas de investimento, o crescimento e a carga tributária. O peso das novas despesas²⁸⁹ que o

²⁸⁹ Principalmente por maiores transferências nas áreas da saúde, previdência e assistência social.

Estado foi levado assumir na década de 1990 foi “acomodado” primeiramente pela superinflação e após a estabilização do Plano Real, até 1998, pelo crescimento do endividamento. Com a crise do financiamento externo em 1999 os tributos voltaram a subir com mais vigor para suportar a carga adicional nas contas públicas de efetivamente pagar os juros da dívida.

Contudo, a geração de excedentes para investimento Estatal foi sacrificada após 1998 para garantir a estabilidade monetária e a credibilidade financeira externa através do direcionamento de grandes volumes de recursos arrecadados para o controle do nível do endividamento público, então pressionado por prazos curtos e por juros reais dos mais elevados do mundo, segundo comparações internacionais. O país entra de forma mais direta na estratégia de HBC.

Tabela 4: Tributação, Investimento e Crescimento no Brasil
Brasil: Tributação, Investimento e Crescimento em % PIB

média do período	1901-1944	1945-1963	1964-1979	1980-1993	1994-2008
Carga tributária *	nd	15,83	23,61	25,18	31,44
Investimento	10,30	14,42	19,60	21,33	17,09
Crescimento	4,47	6,91	7,74	2,22	3,24

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual

* Dados anuais a partir de 1947, dados da RFB para 2007 e 2008.

Neste amplo quadro da história fiscal brasileira, com enfoque mais detalhado no período pós 1980, verificou-se que os desafios políticos e macroeconômicos do país estiveram imbricados, conforme cada contexto, para promover ou bloquear ajustes redistributivos mais profundos na economia brasileira. A conjuntura específica de cada período com a síntese dos problemas enfrentados pelo setor público destacou a variável fiscal como um dos elementos mais relevantes para o equacionamento das políticas e prioridades governamentais.

No início da década de 1980 a questão predominante foi a redemocratização e o ajuste fiscal e externo envolvendo o Estado. Após a redemocratização o desafio da superação da inflação ganha maior relevância e a necessidade de um ajuste fiscal junto a definição do papel do Estado nacional sobressaem. Após 1994 reforça-se a necessidade de manter a recém alcançada estabilização monetária. Após 1999, com a flutuação cambial, o foco macroeconômico volta ao ajuste fiscal para assegurar a estabilidade e ajudou na substancial elevação da carga tributária. Após 2004, a questão redistributiva social ganha maior relevância.

Na análise da evolução do sistema tributário brasileiro destacam-se fortes laços entre a política econômica e a tributação. Os indicadores fiscais nos últimos 20 anos foram significativamente determinados pelas alterações nas variáveis monetárias e cambial. A dívida pública líquida cresce substancialmente na crise de 1999, durante a implantação do regime de câmbio flexível, pela deterioração cambial e seu impacto na significativa participação de papéis indexados ao dólar na dívida interna bruta e devido ao alto peso relativo da dívida líquida externa. As escolhas macroeconômicas entre 1994 e 1998 permitiram que o país se situasse numa armadilha cambial montada pela articulação entre a abertura da economia nacional, a forte exposição à fuga de capitais e pelo aumento da dívida/PIB. Em 2002 esta armadilha cambial e o caráter restritivo do ajuste se revelam diretamente na crise que se conjuga a um ano eleitoral. Mesmo facilitando a vitória da oposição, o modelo macroeconômico do ajuste fiscal é mantido. É importante destacar, neste contexto, que parcela significativa do aumento da carga tributária respondeu prioritariamente às questões macroeconômicas como a necessidade de gerar fortes superávits primários para pagar juros e reduzir a dívida pública líquida. A Carga Tributária Bruta – CTB cresceu quase 8% do PIB entre 1994 e 2008, com forte elevação do peso das contribuições sociais em sua composição²⁹⁰. Contudo este crescimento na CTB foi mais significativo no período 1998-2004, marcado pelas crises cambiais externas, quando se percebe o efetivo esforço fiscal para elevar a tributação e queda nas taxas de crescimento.

A elevação da arrecadação após a estabilização monetária no Brasil acirrou o conflito distributivo. Em vez de privilegiar a tributação direta e progressiva da renda, como feito pelos países de tradição socialista e social-democrata, este crescimento nas crises se baseou na tributação indireta, principalmente as contribuições sociais mais fáceis de arrecadar²⁹¹. Contudo, este ajuste prejudicou a competitividade, o investimento produtivo e onerou mais proporcionalmente a parcela mais pobre da população.

²⁹⁰ A elevação da tributação se baseou prioritariamente nas exigências imediatas da estabilização se conectando apenas indiretamente ao volume nos gastos da Previdência e ao tamanho do Estado. Se possível fosse, alguns gestores não titubeariam em reduzir ou restringir estes gastos. Historicamente, a “máquina pública” não aumentou de tamanho em número de funcionários ativos. Os gastos previdenciários e assistenciais do governo responderam por cerca de 3,5 pontos dos oito pontos do PIB do crescimento da CTB. O resto do acréscimo da arrecadação baseado nas contribuições sociais serviu ao ajuste macroeconômico.

²⁹¹ Pela questão da rapidez na resposta (princípio noventena em vez de anualidade na sua criação) e pela facilidade de operar, incidindo sobre o preço final/faturamento. Este tipo de tributação é o mais fácil para elevar a arrecadação em uma população com as características de formalização das atividades e distribuição de renda, riqueza e informação do Brasil, características que facilitam também sua aprovação política.

A dimensão da questão tributária cresce significativamente a partir da década de 1990. Embora um maior consenso e entendimento sobre a necessidade de uma reforma tributária²⁹² o enfrentamento deste desafio necessita um enfoque mais abrangente de quais os principais problemas do Sistema Tributário Nacional – STN. As grandes questões distributivas e os interesses afetados neste processo são elementos importantes para a análise das possibilidades de mudanças na estrutura tributária, de seus encaminhamentos ou bloqueios. As demandas pela reforma tributária que se destacam em 1989, e ganharam mais força após 1994 e 1998, em todos os anos eleitorais. Nas diversas campanhas presidenciais as baixas taxas de crescimento real da economia e as novas formas de inserção internacional desafiavam os candidatos a apresentarem políticas e propostas de aperfeiçoamento do sistema tributário. Após cada eleição o presidente eleito procurava avançar na reforma, equacionando os principais conflitos, segundo os instrumentos institucionais e a força política que dispunha.

As principais disputas distributivas relacionadas à institucionalidade e à estrutura do Sistema Tributário Nacional serão objetos do próximo capítulo. Mais adiante se procurará entender seu equacionamento, considerando os atores mais relevantes desta arena política.

²⁹² Segundo Oliveira (1995: 149), “*passados poucos anos após a promulgação da Constituição [de 1988], o país constata, com certa perplexidade, que o sistema [tributário] se encontra ainda mais desestruturado do que anteriormente e tão repleto de contradições que se desencadeou uma ofensiva orquestrada, envolvendo vários segmentos da sociedade, em prol de sua reforma*”.

CAPÍTULO 3: CONFLITOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

“O velho esta morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem” Antonio Gramsci²⁹³

Um sistema tributário é formado pelo conjunto de regras que regulam a transferência de recursos da sociedade para o poder público e, em cada país, estas normas tem incidência direta sobre o resultado privado do sistema econômico. Cada sistema de tributação reflete uma organização e arranjo de forças político-econômicas nacional em determinado momento histórico. O principal desafio na mudança da política tributária é como adequar as alterações no redesenho deste sistema de forma a conseguir retirar da sociedade os recursos necessários para o financiamento do setor público, mas minimizando o enfraquecimento da sustentação do governo e as distorções que prejudiquem o desenvolvimento da organização econômica nacional.

Uma das principais razões de reformas tributárias, na maioria dos países, foi a necessidade de aumentar a arrecadação para financiar o crescimento dos gastos estatais durante a maior parte do século XX. A longo prazo, os tributos são a fonte mais adequada para financiar os gastos públicos, considerando que o endividamento presente deve ser quitado no futuro e pode ser encarado como uma transferência do aumento de carga tributária da geração atual para as futuras.

As reformas tributárias necessariamente envolvem decisões para equacionar os conflitos básicos da tributação, que podem ser classificados em vertical e horizontais. O vertical se dá entre o governo e a sociedade (os cidadãos contribuintes) na disputa quanto a dimensão geral ou global da carga/ônus tributário a ser suportado. Os horizontais se dão ou dentro do campo governamental, entre gestores públicos que demandam recursos ou dentro do campo social, entre grupos de contribuintes. O conflito horizontal governamental diz respeito à disputa pela repartição das receitas tributárias entre as diversas esferas federativas e entre os setores/unidades do governo. O conflito horizontal social envolve a divisão do peso/ônus específico dos tributos entre os diversos grupos de contribuintes. Os contribuintes podem se organizar diversamente por setores produtivos, regiões, tipo e dimensão das empresas, tipo da fonte de renda

²⁹³ Famosa passagem dos Cadernos do Cárcere em que Gramsci reflete sobre a crise.

(trabalhadores e capitalistas), dentre outras formas, para demandar vantagens tributárias particulares e estímulos fiscais específicos.

Os tributos operam a transferência compulsória de parcela do esforço produtivo dos elementos da sociedade para o Estado. Normalmente os agentes econômicos, sob esta coerção, buscam a contestação e rompimento do *status quo* tributário vigente em nome de um novo modelo “aperfeiçoado” e “mais justo”²⁹⁴ que os beneficie. Em determinados momentos quando o *status quo* fiscal e tributário se torna particularmente desconfortável para parcelas expressivas da sociedade e a disputa pela renda nacional se intensifica, envolvendo debates sobre o papel do governo, crescem as pressões por uma Reforma Tributária – RT - de maior monta²⁹⁵. Estas pressões se caracterizam principalmente quando ocorre uma clara desestabilização do equilíbrio de forças que sustentavam o “pacto tributário” anterior²⁹⁶ e quando se torna patente a necessidade de adaptações tributárias para sustentar o dinamismo econômico em um esquema produtivo ou competitivo que se alterou²⁹⁷. Ocorrem ainda fortes demandas por uma alteração no *status quo* tributário quando o setor governamental se sente particularmente limitado pela insuficiência de recursos para equacionar seus projetos e procura evitar o desequilíbrio inflacionário.

O conflito vertical pode ser visto pelo comportamento da carga tributária. No Brasil, como visto no capítulo anterior, destacou-se seu crescimento acelerado nos períodos entre 1964 e 1970 e entre 1993 e 2008 nos quais há mudanças destacadas da

²⁹⁴ Segundo Delfim Neto (2003) “É claro que a concepção da “sociedade justa” é um fato histórico e, portanto, se modifica. Não é menos claro, entretanto, que nem mesmo numa situação dada, foi viável construir uma sociedade onde todos os participantes a considerassem “justa”. É bem possível que a idéia de uma “sociedade justa” seja apenas um generoso desejo dos homens, criado por um imperativo ético-racional, permanentemente em elaboração.”

²⁹⁵ Em outras palavras, “existem conflitos de três tipos: o primeiro envolve o governo e os contribuintes, pois, em geral, enquanto o primeiro busca um aumento sistemático da arrecadação, os últimos buscam a minimização da sua obrigação tributária; o segundo engloba os governos entre si, sobretudo em países federativos, onde cada esfera governamental luta pela divisão do “bolo tributário” e; por último, há o conflito entre os próprios contribuintes, pois setores ou grupos distintos disputam maiores benefícios fiscais (ou menor carga tributária efetiva) em detrimento de outros” VIOL (2000).

²⁹⁶ A frase moderna “No taxation without representation” retrata bem a idéia de que o sistema tributário deve ser um pacto acordado entre os diversos segmentos da sociedade. A legitimidade de um sistema tributário considera assim a existência de controles sobre a iniquidade e o abuso do poder de tributar e também que os diversos segmentos da sociedade acordaram a fixação do tamanho da carga tributária / Estado e em como distribuí-la entre si. Abalos nesta legitimidade justificam uma maior demanda social por reforma tributária que efetue uma redistribuição de renda, via uma nova imposição de perdas e ganhos diferenciados entre os diversos grupos. Os grupos sociais que se sentem mais prejudicados intensificam seus clamores por “justiça tributária”.

²⁹⁷ Qualquer sistema tributário reflete a base econômica do país e deve acompanhar sua evolução. Um maior grau de abertura da economia leva a necessidade de uma estrutura tributária que não prejudique a competitividade da produção doméstica. A necessidade de incentivar e reduzir custos de investimentos também sobressai em ambientes competitivos e de maior alteração tecnológica.

carga para patamares mais altos. No primeiro período, o aumento da receita foi possibilitado pela reforma tributária do início do governo militar que auxiliou a aprofundar os investimentos públicos na política desenvolvimentista, como no período do “milagre”. Esta reforma alterou a estrutura tributária, deu uma nova conformação básica ao sistema e propiciou os meios para elevar o patamar da arrecadação de 17% para 25% do PIB. No segundo período, bem mais longo, os desafios da estabilização da economia, desde a urdidura do Plano Real, levaram a intensificação da incidência tributária, nesta estrutura de 1965 e readaptada em 1988. Este esforço mais recente de arrecadação visava proporcionar recursos adicionais ao Estado para ajudar a garantir a estabilidade fiscal e monetária e a manutenção de uma linha macroeconômica HBC junto com a manutenção do maior sistema previdenciário dos países em desenvolvimento. Nestes 15 anos, sem nenhuma grande reforma tributária estrutural, o governo conseguiu operar um aumento no patamar da carga tributária bruta de 25% para praticamente 36% do PIB²⁹⁸.

Este segundo período de crescimento tributário será destacado neste capítulo. Nestes 15 anos foram apresentadas várias propostas de reforma que alteravam a estrutura tributária em conjunturas institucionais e econômicas distintas, cujo encaminhamento e entraves políticos será objeto do próximo capítulo. Neste basta destacar a ocorrência da série de mudanças nas regulamentações que permitiram ajustes internos importantes no funcionamento da estrutura herdada de 1967 e 1988²⁹⁹ e possibilitaram este enorme crescimento da receita pública, superior a 10 pontos percentuais do PIB. A estrutura tributária que permitiu estes ajustes (anexos I e X), explorada nos seus limites, sustentou esta enorme receita adicional a partir da década de 1990 (anexo VII). Este processo envolveu uma série de conflitos e questões que se destacaram e muitas ainda se colocam como problemas a serem enfrentados por uma reforma de maior amplitude na estrutura tributária. Estes pontos específicos do sistema tributário brasileiro é que serão aqui destacados.

²⁹⁸ Dados já na nova série do PIB do IBGE (SCN 2000), complementada nos últimos 2 anos pela RFB. As principais alterações tributárias deste período podem ser vistas no anexo VII, no final deste capítulo.

²⁹⁹ Da reforma tributária de 1965/67 vieram os principais impostos e base tributárias existentes. Posteriormente a esta reforma criou-se mais dois impostos (grandes fortunas – não regulamentado e IPMF - extinto) e cinco contribuições sociais de ordem mais geral (COFINS, PIS/PASEP, CSLL, Salário Educação e FGTS) para a União. Os novos tributos de caráter fiscal criados em 1988 para os Estados (AIRE) e Municípios (IVVC) foram extintos em 31/12/95 segundo o aprovado pela EC 3/93.

PRESSÃO POR MUDANÇAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO

O tema da RT se torna recorrente na agenda política e na mídia brasileiras logo após a última reforma propiciada pela Constituição Federal de 1988 - CF 88, pautada fiscalmente pelos objetivos de descentralizar e redistribuir de recursos, possibilitando maiores gastos públicos na seguridade e inclusão social. Apesar destes nobres objetivos para o Estado Brasileiro, seu capítulo tributário foi dos mais contestados.

A maior demanda pela alteração no *status quo* tributário após a CF 88 veio inicialmente do governo federal, premido pelos gastos adicionais e confrontado pela necessidade de aumentar a arrecadação³⁰⁰. Os recursos tributários não supriam as demandas de recursos para cumprir as novas funções do Estado estabelecidas constitucionalmente e ainda garantir sustentabilidade às políticas macroeconômicas HBC³⁰¹, inclusive monetárias, de modo a evitar o financiamento inflacionário. Superar a rigidez fiscal e orçamentária num quadro democrático de expansão de direitos e de altas demandas por gastos sociais e financeiros era das tarefas mais estratégicas do setor público nacional. Aprofundou-se então um processo de reajuste do financiamento tributário, orientado pelas necessidades do governo federal de assegurar a estabilidade. Diversas alterações no ordenamento legal, muitas até constitucionais, foram efetuadas de modo a garantir uma mínima ampliação da capacidade fiscal da União, segundo a conjuntura estratégica de cada momento - anexo VII.

No início da década de 1990 o país passava ainda por reformas econômicas profundas com a maior abertura da economia e mudanças mercado-orientadas que diminuiriam substancialmente o grau de intervenção direta estatal³⁰². Cresceu então no empresariado nacional a demanda por melhorar a inserção do Brasil no mercado internacional, inclusive pela melhoria da eficiência da produção interna. Aumentam as demandas empresariais pela simplificação e harmonização dos tributos brasileiros relativamente ao sistema internacional para ganhar mais competitividade. Desonerar exportações e investimentos, reduzir o “Custo Brasil”, eliminar tributos cumulativos e redistribuir a carga fiscal passam cada vez mais a ecoar nas demandas ao governo e a fazer parte dos objetivos estratégicos do setor produtivo nacional.

³⁰⁰ O volume de receitas necessárias é dado pelo compromisso assumido com as metas fiscais (estabilização) e as despesas pautadas pelo tamanho e funções do Estado.

³⁰¹ A incapacidade da esfera federal de manter os níveis históricos de investimentos em infra-estrutura e política social levou inicialmente, ainda no governo Sarney, a uma descentralização desordenada para as subesferas de gastos sociais chamada adequadamente de operação desmonte.

³⁰² Como exemplos destacam-se as privatizações e uma nova regulamentação ao sistema de preços reformulando subsídios a produtos básicos como trigo e combustíveis.

Simultaneamente continuavam ainda as demandas federativas históricas como maior volume de recursos transferidos as subesferas, conjugados a uma mais equânime distribuição que ajudasse a promover e desenvolver as regiões mais pobres.

O objetivo geral poderia ser colocado como o desenho de um sistema tributário menos complexo, mais justo capaz de gerar renda suficiente para evitar déficits inflacionários e que de estimular as atividades produtivas do país. Nas freqüentes chamadas por reformas tributárias buscava-se um novo arranjo com normas que aliviasses a tributação sobre a folha salarial, reduzissem a guerra fiscal entre os estados e eliminassem a cumulatividade dos tributos. Passar destes objetivos gerais para uma rearranjo distributivo específico, implicava entrar nos detalhes, aonde o diabo mora.

Fatores institucionais que influíram no aumento da carga tributária

Os impostos federais de mais alto potencial arrecadatório como o IPI e o IR tinham o inconveniente de promover uma margem de receita líquida baixa para a União³⁰³.

A estrutura legal de distribuição tributária apresentava limitações institucionais para a esfera federal obter rapidamente volumes adicionais de recursos públicos, até na criação de novos impostos. Contudo havia uma brecha constitucional para receitas exclusivas, os tributos de fácil arrecadação do orçamento da seguridade³⁰⁴.

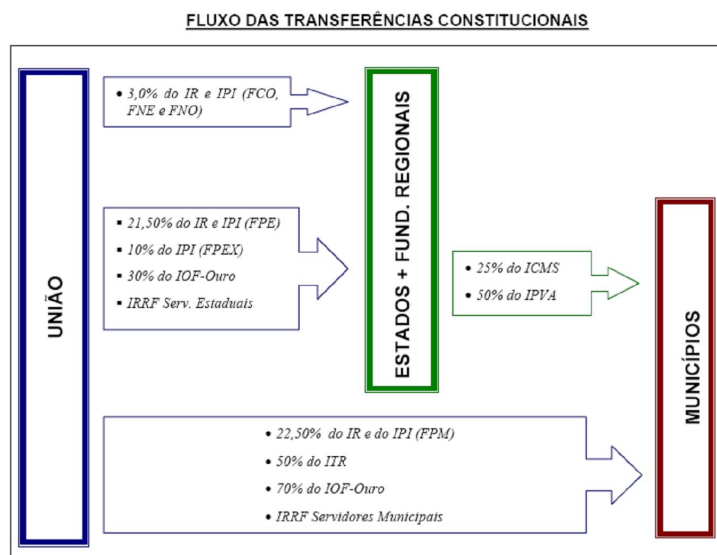
O governo federal passa então a operar prioritariamente nas alternativas de menor resistência e maior produtividade para obter arrecadação adicional. As contribuições sociais se destacaram como a estratégia mais adequada para elevar suas receitas de forma exclusiva. Apresentavam a vantagem de não sujeitar as novas receitas à obrigação constitucional de partilha e não estavam tão rigidamente vinculadas ao princípio da anterioridade, vigorando em apenas 3 meses após sua aprovação. Suas alíquotas, segundo o modelo de garantia de receitas para a seguridade, poderiam até ser alteradas por medida provisória.

³⁰³ Apenas considerando a parcela do IR e IPI para fundos constitucionais as subesferas (FPM, FPE, FCO, FNE, FNO) chega-se ao percentual de 47%, deixando apenas 53% da receita. Adicionando IRRF dos servidores e 10% do IPI ao FPEX, este percentual pode muito bem ficar abaixo dos 50%. Ou seja um esforço fiscal de um bilhão para a União nas bases de IPI e IR acabava exigindo um aumento de arrecadação superior a 2 bilhões junto a sociedade.

³⁰⁴ Este orçamento da seguridade especificava fontes exclusivas da União e previa ajustes fiscais mais rápidos das fontes fiscais, até pela criação e majoração de contribuições sociais (art 195).

O quadro seguinte apresenta, esquematicamente, o fluxo das receitas tributárias e o percentual a ser repassado, no ano de 2000³⁰⁵, conforme definido pela Constituição.

Figura 4: Transferências Governamentais Constitucionais



Fonte: RFB

Contudo, para viabilizar a livre utilização de parcela dos recursos destas receitas das contribuições sociais, de alocação constitucional exclusiva na seguridade, a área econômica necessitava equacionar esta disputa horizontal com a área social do governo. A promoção da estabilização necessitava de uma maior margem fiscal para ajuste e se tornava a prioridade número um governamental. Estimava-se que governo federal dispunha de apenas cerca de 10% das suas receitas orçamentárias livres³⁰⁶: Os gestores da política econômica³⁰⁷ estudavam mecanismos que lhes concedessem maior liberdade na alocação das receitas para a execução das políticas priorizadas pela União e pelo plano de estabilização. Foi proposta então a desvinculação de parcela das receitas dos tributos para evitar que alguns itens de despesas ‘menos prioritárias’ ficassem com recursos vinculados enquanto outras áreas ‘prioritárias’ apresentavam carência relativa de recursos. Este instrumento de flexibilizar a alocação do orçamento e redefinir

³⁰⁵ A [EMC-055 de 20/09/2007](#) estabeleceu ainda da base do IR e do IPI um adicional de um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. A partir de 2007 o FPM passou então para 23,5% do IR e IPI.

³⁰⁶ As vinculações de gastos aliadas as despesas relativamente incompressíveis como pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartidas de empréstimos externos dificultam a capacidade do governo federal de alocar recursos de acordo com suas prioridades. Dados da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional demonstram a continuidade deste “engessamento” do Orçamento Federal: a margem % para gastos discricionários foi de apenas 12,1% em 1998 e ainda caiu para 10,2% em 2002. A margem das despesas obrigatórias permaneceu próxima a 90% do orçamento neste período e deixou pouca margem para ajustes e alterações de prioridades.

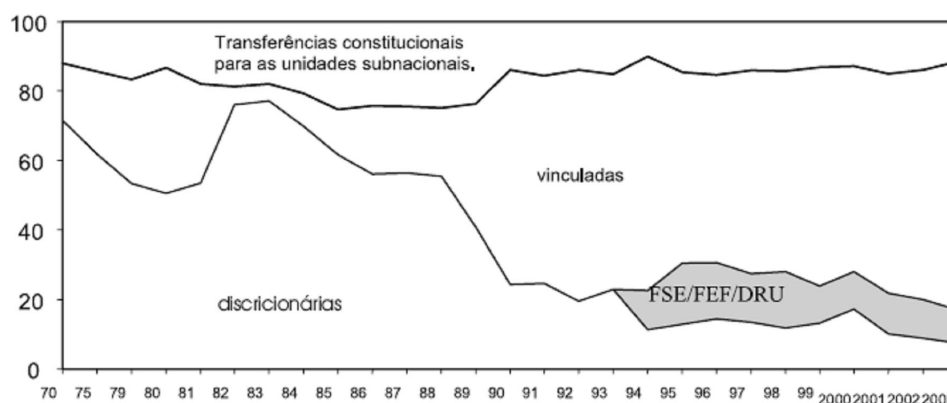
³⁰⁷ Principalmente os ministérios da fazenda e planejamento que administravam os recursos governamentais.

prioridades permitiria também o ajuste fiscal pela otimização do financiamento de despesas incompressíveis e prioritárias, evitando a necessidade da União, com recursos “carimbados” em caixa, de recorrer a endividamento adicional³⁰⁸.

Na fase de preparação do Plano Real, para dotar a União desta maior margem de manobra na alocação de recursos orçamentários, inclusive para ajuste fiscal, foi criado, provisoriamente, em 1994, o Fundo Social de Emergência - FSE³⁰⁹.

Gráfico 28: Desvinculação Orçamentária

Evolução da Composição da Receita Orçamentária



Fonte: Consultoria Legislativa do Congresso Nacional
Nota: excluindo-se privatizações e emissão de títulos da dívida.

Fonte: Melo (2005b: 859)

A estabilização monetária se beneficiou grandemente deste instrumento “desvinculador” provisório. Todavia, dada a não realização de uma reforma tributária estrutural, este foi ganhando permanência, com sucessivas prorrogações e novos nomes, cada vez mais de acordo com a sua real função. Em 1996 passa a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e em 2000, Desvinculação de Receitas da União – DRU³¹⁰.

³⁰⁸ Este instrumento é essencial por permitir ao governo realocar seus recursos em caixa segundo as necessidades reais e prioridades de cada momento.

³⁰⁹ O Poder Executivo apresenta o Fundo Social de Emergência em 1994 em um projeto de emenda à Constituição ao Congresso Nacional que autorizava a desvinculação temporária de 20% de todos os impostos e contribuições federais para formar uma fonte de recursos a serem alocados de forma mais livre de modo a sinalizar que o governo federal conseguiria financiar seus gastos em um ambiente de baixa inflação evitando pressionar o mercado com maior emissão de títulos. A situação de emergência, naquele período do plano de estabilização, ficou bem registrada no nome do instrumento. O social poderia também ser contemplado na consideração que a estabilização é um bem público.

³¹⁰ Esse mecanismo foi criado na elaboração do Plano Real pela Emenda Constitucional (EC) 01/94 com objetivo desvincular 20% "do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União". Deveria durar somente até 1996, todavia dada a não solução institucional da questão tributária e da vinculação dos recursos orçamentários, o governo o prorrogou sistematicamente. Foi prorrogado até 30 de junho de 1997 pela EC 10/96, passando a se denominar FEF, e novamente prorrogado pela EC 17/97 até o fim de 1999. Em 21 de março 2000, foi chamado DRU e prorrogado pela EC 27/00 até 2003. Pela PEC 42/03 foi prorrogado até 2007 e pela EC nº 56/07, em sua quinta prorrogação, foi validado até 2011. Segundo o Ministério do Planejamento, “a DRU objetiva tão somente dar uma maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal.

O acréscimo de receitas exclusivas das contribuições combinadas com a desvinculação constitucional de parcela desta receita de sua função social para “livre utilização” foi bastante funcional para ampliar a margem de gestão fiscal. A realocação destas receitas internamente liberava recursos para as funções prioritárias da política macroeconômica HBC³¹¹, como o serviço da dívida pública.

Neste ajuste via contribuições sociais³¹² com desvinculação parcial, Rezende, Oliveira e Araújo (2007) diagnosticaram o que chamaram ser o *efeito cremalheira*, pois a cada aumento na arrecadação de contribuições sociais corresponderia a outro aumento das despesas obrigatórias pela parcela “engessada” do orçamento³¹³. A necessidade de manter o superávit fiscal conjugada a pequena margem de despesas contingenciáveis ocasiona necessidade de futuros aumentos da carga tributária. Nesta ciranda se aprofundam as distorções e a perda de qualidade do sistema tributário. O nível ainda muito elevado de despesas obrigatórias praticamente impede a maior promoção do ajuste fiscal via redução de gastos.

Esta combinação engenhosa que permitiu parte substancial do ajuste fiscal e tributário da União, mas também abriu maiores espaços para despesas de seguridade social relacionadas à Saúde, Assistência e Previdência, em sua permanente demanda por maiores recursos públicos.

Após a reforma constitucional, as maiores pressões fiscais³¹⁴ levaram o governo federal a reagir segundo a opção pelo crescimento das receitas exclusivas, elevando o peso das contribuições para a seguridade no sistema. A estabilização monetária, com o Plano Real agravou o problema fiscal brasileiro dado que o governo federal continuou a

Além disso, não afeta as transferências constitucionais para Estados e municípios, cuja principal fonte de receita é o IPI e o Imposto de Renda, uma vez que a desvinculação é feita após os cálculos das transferências”.

³¹¹ O Tesouro Nacional, em outubro de 2007, durante as discussões para renovação da DRU, chegou a estimar que este mecanismo foi responsável por cerca de 60% do total dos recursos que a União teve liberdade de gastar e que o volume movimentado naquele ano seria de R\$ 80,7 bilhões.

³¹² O governo federal, após o novo marco tributário da Constituição de 1988, para enfrentar o seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico, agravado por crises conjunturais, ampliou os tributos cujas receitas não são partilhadas com os governos subnacionais. As contribuições sociais foram a fonte mais adequada para contornar o compromisso constitucional de descentralização e fortalecimento fiscal solidário da federação pelo compartilhamento dos impostos, inclusive dos novos que fossem criados.

³¹³ Rezende et alli (2008) atribuem a essência do dilema fiscal a este efeito de ao elevar a carga tributária pelas contribuições em vez dos impostos, novos gastos são facilitados em 80% das receitas geradas. As desvinculações de parte da receita das contribuições para aplicação livre foi parcial, pois, neste sistema, 80% destas receitas continuavam vinculadas aos gastos com seguridade social (previdência, assistência e saúde/SUS). Segundo a CNI (2009b), entre 1995 e 2005 a arrecadação das contribuições cresceu quase 90% sendo seguida de perto pelos gastos com Seguridade e Seguro-Desemprego que cresceram em 60%.

³¹⁴ Com o aumento dos benefícios e direitos sociais pela CF 88 se eleva a responsabilidade da União para buscar recursos prover estes compromissos.

realizar seu ajuste fiscal em bases provisórias³¹⁵, colocava em segundo plano as distorções ao sistema. A recorrência a esta fonte de receita elevou as distorções na eficiência econômica, deteriorando a qualidade da tributação. As receitas federais com os impostos mais relevantes foram proporcionalmente reduzidas³¹⁶ no sistema, como se pode notar na análise da estrutura da carga.

A estrutura de distribuição da carga tributária por bases de arrecadação

A estrutura da carga tributária brasileira pelas diversas fontes da receita e por tributos revela que a arrecadação nacional é bem concentrada em poucos tributos – anexo I³¹⁷. Em 2007 e 2008 mais de um quinto da receita tributária era proveniente do ICMS³¹⁸. Os cinco maiores tributos – ICMS, IR, INSS, Cofins e FGTS – perfizeram conjuntamente, em 2007, 70% da receita tributária. Considerando a classificação por base tributária dos dez maiores tributos³¹⁹, o ICMS, a Cofins, o IPI, o PIS/Pasep e a CPMF são do grupo de tributos incidentes sobre bens e serviços; o INSS e o FGTS do grupo sobre a folha de salários; o IR e a CSLL³²⁰ do grupo sobre a renda. À exceção do

³¹⁵ A âncora cambial, até 1998, permitiu controlar o reajuste dos preços sem maiores esforços da âncora fiscal. Medidas importantes para o ajuste governamental como a CPMF e a desvinculação via FSE/FEF/DRU também tem caráter provisório.

³¹⁶ Para aumentar sua disponibilidade de recursos próprios a União criou a CSLL, prevista na Constituição e abusou de contribuições inicialmente cumulativas (antes das reformas pós 2002 as principais eram tributos sobre faturamento) como a criação do IPMF (depois a CPMF) e aumento de alíquota da Cofins, CSLL e IOF. Seu esforço de arrecadação pelo IR e IPI foi bem menos relevante, principalmente na fase até 2004.

³¹⁷ Os dez maiores tributos nacionais por receita em 2007 foram: ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação); IR (Impostos sobre a Renda); INSS (Contribuições Sociais ao Regime Geral de Previdência Social); Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço); CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira); CSLL (Contribuição Social dos Empregadores sobre Lucro Líquido); IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), PIS/Pasep (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e Previdência Estadual. A RFB no segundo semestre de 2009, em momento posterior a redação original deste capítulo, divulgou os dados da arrecadação de 2008. Optou-se, contudo, por manter na redação do texto os percentuais da estrutura em 2007 porque este foi o último ano da arrecadação da CPMF que fez parte substancial do esforço de arrecadação governamental em parte considerável do período de crescimento da receita. A tabela final do anexo I, todavia, permite a apreciação dos dados de 2008 em comparação a 2007.

³¹⁸ Em 2007 o ICMS foi 20,76% da receita tributária. No total do ICMS 2007, 43% da receita foram referentes à tributação seletiva de combustíveis, energia elétrica e comunicações. Estes bens e serviços tem elasticidade preço baixa o que possibilita que a maior parte de sua carga fiscal seja transferida ao consumidor.

³¹⁹ Conjuntamente perfizeram 85 % da receita tributária em 2007.

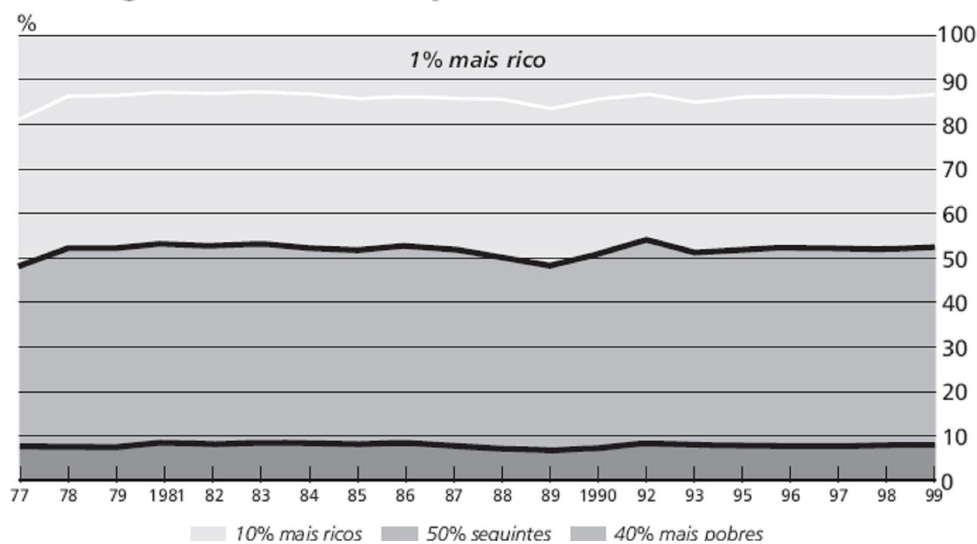
³²⁰ Regime do “Lucro Real” pois os tributos sobre Lucro Presumido (IRPJ e CSLL) são classificados como Tributos sobre Bens e Serviços.

ICMS que é o maior tributo em arrecadação e se situa sob a competência estadual, todos os demais tributos são de competência federal.

Nota-se nesta estrutura tributária nacional a baixa participação na arrecadação total da tributação sobre o patrimônio e a renda. Mesmo a partir de 1995, após a estabilização monetária, quando os tributos sobre o patrimônio passaram a responder por uma parcela um pouco maior da arrecadação, estes ainda não conseguiram superar a faixa de 1,2% do PIB³²¹.

A carga dos tributos sobre a renda teve contínua elevação entre 1980 e 1985, quando atingiu 5,1% do PIB. Desde então, a despeito da introdução da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) neste grupo³²², sua carga mostrou-se relativamente estável até 2000 em torno do patamar atingido em 1985. No século XXI esta receita volta a crescer e atinge o patamar de 6,7% do PIB em 2007. Deste grupo de tributação (renda) a parte classificada exclusivamente como incidente sobre pessoa física representou apenas cerca de um terço (34%) destas receitas em 2007.

Gráfico 29: Distribuição da Renda no Brasil de 1977 a 1999
Proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos, 50% seguintes e 40% mais pobres



Fonte: Barros, Henriques e Mendonça (2000: 41).

Naturalmente em uma sociedade de patrimônio e renda muito concentrada como a brasileira um maior esforço de arrecadação nestas áreas acabaria por envolver critérios de progressividade mais aprofundados e afetaria diretamente a remuneração e o

³²¹ Considera o grupo formado por ITR, IPTU, ITBI, IPVA, ITCD. Retira desta classificação de tributos sobre a propriedade os “Impostos sobre Transações Financeiras e de Capital”. Os dados dos tributos como percentual do PIB mais atual segue o disponibilizado no site da Receita Federal em dezembro de 2008 na publicação Estudos Tributários 20: “Carga Tributária no Brasil – 2007 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)”.

³²² Em 1989.

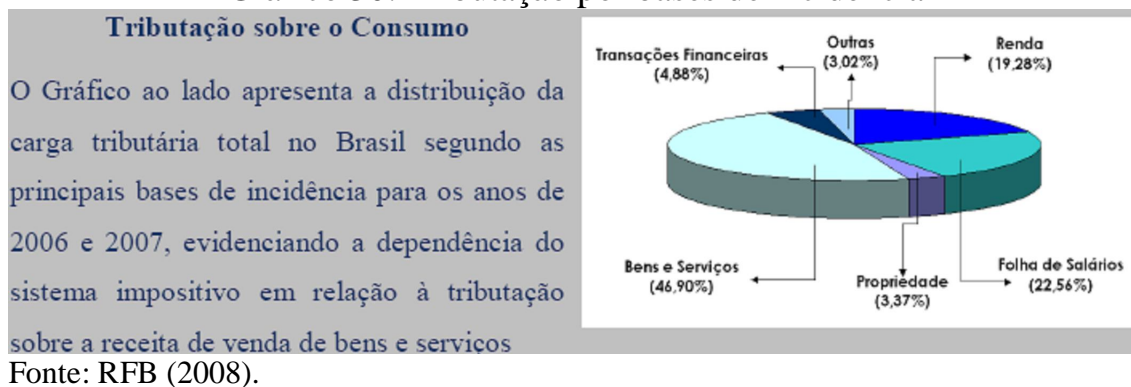
resultado financeiro das camadas mais ricas. Significaria arrecadar mais do 1% a 10% da população que historicamente não apenas detém a parcela mais relevante do poder econômico de renda e riqueza³²³, mas também considerável poder político e capacidade de influência.

No Brasil, mais importante fiscalmente do que o montante dos impostos sobre a renda e a propriedade é a carga tributária incidente sobre a folha de salários (FGTS + Contribuições à Previdência Social), constituindo a segunda maior base de incidência por gerar receitas da ordem de 7,9% do PIB em 2007.

Os tributos sobre as transações financeiras, correspondentes basicamente a CPMF e ao IOF, responderam, em 2007, por uma receita de 1,7% do PIB. Alguns autores defendem sua classificação deveria ser junta à tributação sobre bens e serviços, dada a sua incidência sobre serviços financeiros. Outros tributos de classificação mais complexa³²⁴ responderam por 1,1% do PIB em 2007.

A tributação sobre bens e serviços (consumo) se destaca como a principal fonte de recursos e comanda a arrecadação total. Desde os anos 1990 sua participação tem aumentado. A carga desse grupo de tributos, que na década de 1980 atingia, em média, 10,4% do PIB, elevou-se até 16,3% do PIB em 2007³²⁵.

Gráfico 30: Tributação por bases de incidência



³²³ A riqueza (e a propriedade) é historicamente ainda mais concentrada no estrato superior do que a renda. Segundo CAMPOS (2004:28) a participação dos 10% mais ricos na riqueza total nacional é estimada em 75,4% no final do século XX. Segundo Pochman et alli (2009), somente 6% de toda a população responde pela posse dos meios de produção nacionais. Este grupo, concentrado nos grandes proprietários, mantém privilégios e poder mesmo com as significativas transformações econômicas no Brasil. Altera, contudo, sua composição relativa de apropriação da riqueza de terras para títulos e ativos financeiros.

³²⁴ Composto por tributos que apresentem dificuldade de apurar predominância da base de arrecadação e normalmente classificados como Outras, como: Taxas (federais, estaduais e municipais), Contribuições econômicas (exceto Cide Combustíveis e Cide Remessas), INSS Recuperação de Créditos, INSS – Órgãos do Poder Público - Retenção FPM/FPE e Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

³²⁵ Este crescimento foi explicado, em grande parte, pelo aumento da arrecadação de “tributos cumulativos”. Alguns estudiosos defendem também a inclusão nesta de tributos classificados como “transações financeiras” ou “outros” o que evidentemente ampliaria ainda mais este percentual

A própria estrutura de distribuição da renda e riqueza que reduz o gradiente da população potencialmente tributável diretamente – anexo VI – ajuda a explicar o porquê desta base tributária ser a de maior potencial de receita. Esta é a base mais ampla e suscita menor resistência dado que estes tributos têm a capacidade de desaparecer embutidos nos preços finais para a maior parte dos consumidores menos avisados.

Com esta estrutura tributária e pelas linhas de menos resistência, pode-se compreender porque o crescimento da receita da União após 1988 e mesmo antes da estabilização da inflação se deu através dos tributos qualificados como “contribuições”³²⁶. Estes tributos incidiram sobre o faturamento e apresentavam maior facilidade na arrecadação e controle. Apesar da sua facilidade para gerar receita de forma rápida estes tributos são considerados ruins segundo os conceitos de eficiência econômica³²⁷. Embora sua base de incidência seja a mais ampla, o preço final, a tributação acaba por incidir recorrentemente sobre os custos/valores já tributados nas etapas produtivas anteriores, gerando os chamados “efeitos em cascata” ou tributação cumulativa³²⁸.

Esta taxação cumulativa tem influi diretamente no consumo dos bens e serviços, pois é incorporada e infla os preços praticados³²⁹. O crescimento da arrecadação na base da tributação indireta aumentou o ônus sobre o consumidor dos produtos e serviços e foi dos principais fatores que tornaram o sistema mais regressivo³³⁰.

³²⁶ Conforme relevado esta classificação levava suas arrecadações não serem partilhadas com as unidades subnacionais. Este princípio ajuda a entender o fato do IPMF ser depois rebatizado como CPMF. Para exemplificar a questão das receitas transferidas basta o dado que do total arrecadado com o Imposto de Renda e o IPI, 47% e 57% são, respectivamente, comprometidos com transferências que a União é obrigada a fazer em favor dos estados e municípios.

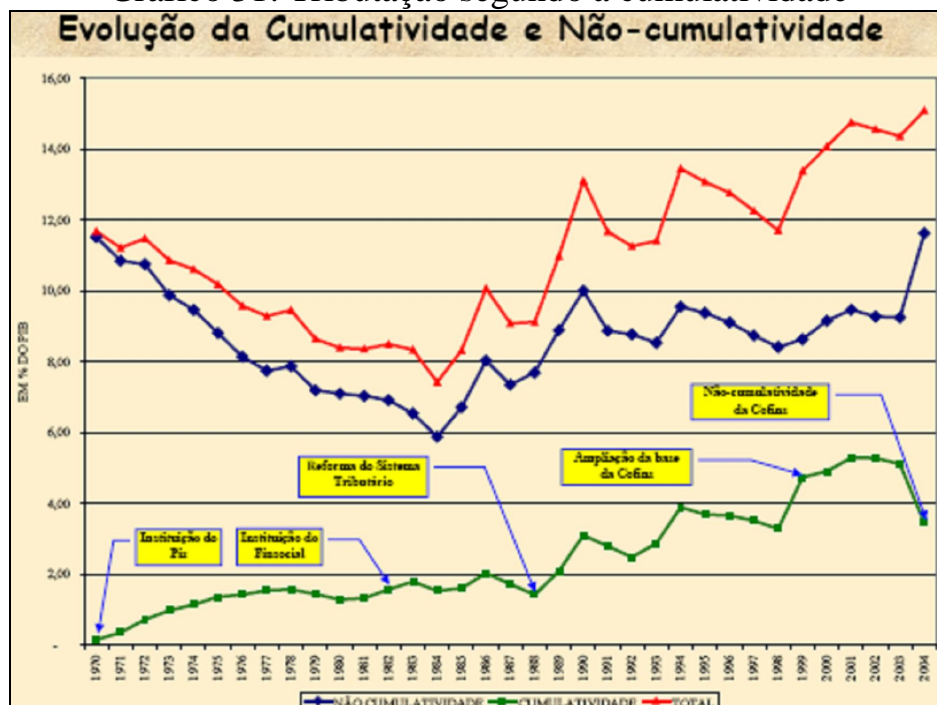
³²⁷ A baixa participação da tributação sobre a renda mostra a preferência da União por tributos que taxam o faturamento. Tais tributos, embora de pior qualidade, possuem elevada produtividade fiscal.

³²⁸ A incidência sobre o valor total de uma mercadoria tributa novamente os custos totais que incluem o valor dos impostos já pagos nas etapas produtivas anteriores, e não incide apenas sobre o valor “adicionado” ao produto por cada etapa produtiva. É assim chamado de tributação “em cascata” porque tem efeito ampliado sobre o preço final do produto, tributando sobre os valores que incluem tributos já pagos no preço de seus insumos nas etapas anteriores. As cadeias produtivas mais longas são mais oneradas e tem a competitividade de seus produtos prejudicada por acumular custos tributários não dedutíveis. Este fato prejudica as exportações dos produtos mais elaborados pelo país. Por outro lado os tributos sobre o faturamento (sem deduções) são os que apresentam a mais ampla base de incidência e são, apurados por percentual, automaticamente corrigidos pelos preços praticados em cada momento.

³²⁹ Há toda uma discussão econômica do percentual de perdas da tributação e da distribuição destas entre consumidores e produtores, segundo as elasticidades-preço e curvas de demanda de cada produto. Contudo, para esta apreciação basta saber que quanto mais inelástico e essencial o produto, mais a tributação incide diretamente sobre o consumidor. Para uma exposição mais simples e resumida desta questão, normalmente abordada nos bons manuais de economia, ver o especial da *The Economist* (1997).

³³⁰ Os dados da CNI (2009b) exemplificam esta perda de qualidade do Sistema Tributário. A arrecadação das Contribuições Sociais em % do PIB superou a dos Impostos a partir de 2004. Os tributos de má qualidade (fora da lógica do valor adicionado como a maioria das contribuições, o ISS e o IOF)

Gráfico 31: Tributação segundo a cumulatividade



Fonte: Carvalho (2005).

Apesar dos problemas, as contribuições sobre faturamento prosperaram e explicam a maior parte do crescimento da carga tributária³³¹ e do esforço fiscal da União até 2003. A alíquota da Cofins aumentou de 0,5% para 2% (1990) e, posteriormente, para 3% (1999). Em 1993, foi criado o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), que vigorou ao longo de 1994 e foi recriado como contribuição social (CPMF) em 1996, com alíquota de 0,25%, para vigorar por apenas um ano, mas teve sua vigência prorrogada por mais três anos e posteriormente sua alíquota ampliada para 0,38%.

Quando foram aprovadas medidas legais para mitigar a cumulatividade, após 2002, as alíquotas das contribuições que passaram a incidir sobre o valor adicionado foram majoradas substantivamente³³² com a justificativa de manter o volume de receita

aumentaram sua participação no PIB em quase 5 pontos entre 1988 e 2005. Cresce a participação dos tributos de má qualidade sobre a tributação dos bens e serviços (atingem 47% em 2005). Na carga tributária de 2005, 44,3% veio da base de Bens e Serviços (23,5% sobre Valor Adicionado e 20,8% de tributos de má qualidade); 19,4% da base da Renda e 18,4% sobre a Folha Salarial.

³³¹ Entre 1998 e 2002, segundo a análise da carga tributária da RFB, a receita não cumulativa sobre consumo cai proporcionalmente (IPI de 1,76% para 1,48% do PIB e ICMS de 9,91% para 7,89% do PIB). No mesmo período, o orçamento da seguridade, que engloba as receitas das contribuições federais (incluindo as contribuições econômicas sobre faturamento) vai de 9,88% para 13,80% do PIB.

³³² A carga de tributos cumulativos apresentou a trajetória fortemente ascendente até 2002. Após várias denúncias dos malefícios deste processo pela indústria, a medida Provisória 66, de 28 de agosto de 2002, convertida na Lei 10.637, de 30 de dezembro de 2002 abriu espaço para a não cumulatividade (do PIS com elevação de alíquota de 0,65% para 1,65%). A Lei 10.833 em 2003, possibilitou as empresas optantes pelo lucro real, a partir de fevereiro de 2004, deduções na linha de uma COFINS não-

destes tributos. Após 2002 a Cofins e o Pis continuaram com grande peso na receita, mas apresentaram parcelas de sua arrecadação que puderam ser classificadas como não cumulativas³³³. No geral, nota-se uma elevada participação de tributos indiretos que tem ou tiveram alguma incidência sobre faturamento em geral – a Cofins, o PIS/Pasep e a CPMF. A arrecadação destes três tributos saiu de 1,2%, em 1988, para quase 6,1% do PIB em 2007³³⁴.

A necessidade de maior volume de recursos do governo federal foi equacionada através de alterações tópicas para elevar a arrecadação segundo as linhas de menor resistência³³⁵ - anexo VII – dado os obstáculos maiores, principalmente de natureza política, para efetuar uma genuína reforma que possibilitasse a discussão sobre a estrutura do sistema.

As mudanças no sistema tributário do país, com a dificuldade de implementar uma reforma estrutural, dependeram mais de medidas pontuais para aumento da arrecadação que colocaram em segundo plano as considerações sobre a melhora da eficiência e a correção das distorções do sistema. Propostas de reforma mais ampla, que contemplavam a diminuição no número dos principais tributos e efetuavam ajustes nas competências tributárias, foram apresentadas à consideração do Congresso Nacional a partir da década de 1990, todavia, até o presente momento, nenhuma proposta de alteração estrutural do sistema não conseguiu ser aprovada.

Segundo Viol (2000), o problema das mudanças tópicas é que, em conjunto, o acúmulo de alterações isoladas e não integradas acabam por favorecer a ineficiência e

cumulativa, com correspondente elevação de alíquota de 3% para 7,6%. Para as demais empresas que permaneceram na arrecadação cumulativa a alíquota continuou a 3,0%. Para muitos, a alteração com majoração de alíquota levou a um crescimento adicional da receita.

³³³ No relatório da RFB sobre a carga fiscal de 2007, na comparação entre 2003 e 2007, a receita da classificação dos tributos sobre bens e serviços gerais vai de 9,99% para 11,12% do PIB, e nesta a parcela cumulativa vai de 5,74% para 3,86% do PIB e a não cumulativa de 4,25% para 7,26% do PIB. Não inclui nesta classificação as receitas sobre bens seletivos (automóveis, combustíveis, energia elétrica, telecomunicações, bebidas e tabaco) da ordem de 4,73% do PIB em 2007 e sobre comércio exterior de 0,47% do PIB em 2007.

³³⁴ O aumento na carga tributária do governo federal na tributação sobre consumo foi basicamente nas contribuições Cofins, CPMF, Pis-Pasep e mais recentemente Cide-combustíveis. Estes tributos conjuntamente arrecadaram 6,4% do PIB em 2007. Neste aumento da carga tributária indireta os principais retornos foram devidos as modificações na legislação da Cofins. Com a crise cambial do Brasil e o acordo com o FMI em 1998, o governo federal lançou um conjunto de medidas para aumentar arrecadação e assegurar superávit primário fiscal no qual se destacou a alteração desta legislação.

³³⁵ Só para exemplificar considere-se que o aumento obtido no final do século XX, entre 1988 e 2000, na carga dos tributos sobre vendas gerais foi de 4,6 pontos percentuais do PIB. Para a União obter do IPI o mesmo montante de recursos para livre aplicação (ou seja, fora dos repasses constitucionais da receita), este imposto teria que aumentar em mais de 11 pontos percentuais do PIB, ou seja, a carga de IPI realizada em 1988 teria que ser “multiplicada” por cerca de 6 vezes.

fragilizar o sistema tributário³³⁶. Contudo, uma preocupação recorrente das autoridades econômicas com o aperfeiçoamento do sistema pelas pode ajudar a nortear e integrar este processo, dado que a mesma autora considera que a

“reforma tributária ... não precisa, necessariamente, ser algo radical dentro de uma única proposta acabada. Deve-se, assim, entender a reforma como um processo contínuo de medidas que interagem entre si, formando, após o tempo requerido para as mudanças, um conjunto consistente de alterações tributárias.” VIOL (2000:41).

Embora uma reforma tributária seja recorrentemente colocada como necessidade nacional urgente, esta não consegue ser considerada como concluída, ou seja, não se chega a um novo “equilíbrio” fiscal minimamente aceitável pelas forças sociais envolvidas. As disputas tributárias desdobram-se em impasses políticos e dissensões teóricas. Uma síntese destas questões e das propostas gerais de seu equacionamento disputas será apresentada a seguir.

O CONFLITO VERTICAL: CARGA TRIBUTÁRIA, TAMANHO DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM O CRESCIMENTO ECONÔMICO.

Um das principais dimensões do conflito fiscal, focado no pacto fiscal social, se dá sobre o projeto de Estado e sua funcionalidade para os cidadãos contribuintes.

Segundo a visão liberal, o crescimento nos gastos do Estado se torna um obstáculo para o crescimento. Haveria um efeito de “deslocamento” no espaço econômico dado que uma maior proporção ocupada pelo setor público deixaria menos possibilidades para o desenvolvimento do setor privado.

Um estudo bastante divulgado pela imprensa nacional demonstra bem esta visão liberal ao relacionar Estado grande, baixo crescimento econômico e “enfraquecimento da democracia”³³⁷. Marinis (2007), autor do estudo, utilizou o consumo do governo para

³³⁶ Andrea Lemgruber Viol no governo FHC chegou a coordenadora-geral de Política Tributária da Receita Federal e assim suas considerações refletem sobre a prática da gestão da tributação no Brasil. Este trabalho citado teve o 2º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, no ano de 2000.

³³⁷ Marinis (2007) pontua que a dependência excessiva de grande parte da população do Estado pode enfraquecer a democracia. O setor público estaria assumindo um papel cada vez mais central na economia brasileira e tornando a sociedade crescentemente dependente do Estado. Aponta que entre 1992 e 2002, o número dos servidores da ativa no Executivo federal foi reduzido de 998 mil para 810 mil. A partir de 2003, contudo, novas contratações elevam este número para 992 mil em 2006. O baixo crescimento econômico também tende a deixar a parcela pobre e pouco educada da sociedade em situação de grande dependência das transferências do Estado, dificultando a alternância de poder. Na imprensa observa uma

uma comparação entre 215 países no período de 1971 a 2005. Destacou nesta análise os gastos específicos para o funcionamento do setor público, como salários de funcionalismo e despesas de custeio e excluiu transferências, como as aposentadorias e os programas sociais. No período após a década de 1970, seus dados indicaram para o grupo dos Estados pequenos (governo que consome até 10% do PIB) uma expansão média do PIB de 4,7% e para o grupo de Estado grandes (com consumo governamental acima de 30% do PIB) um média de crescimento do PIB de apenas 2,4%. Seu estudo sugere que um aumento de cinco pontos porcentuais na participação do governo no PIB está correlacionado a uma redução média de cerca de 0,5 ponto porcentual na taxa de crescimento anual da economia.

O tamanho do Estado no Brasil, por este critério, quase dobra desde a redemocratização na década de 1980. O consumo do governo sai de 10,4% em 1985 para 19,9% do PIB em 2006³³⁸. O maior crescimento ocorreu na década de 1980, quando o consumo governamental passa de 9,1% (1980) para 16,8% do PIB (1990), justamente na década que ocorreu a maior retração no ritmo de crescimento da economia brasileira: a média anual de crescimento cai de 8,8% na década de 1970 para 3% na de 1980 e para 1,8% na de 1990³³⁹. Para os liberais o aumento no tamanho do governo é o fator que comanda a desaceleração da economia que se seguiu.

As razões teóricas fundamentais dos liberais enfatizam que o setor público é menos produtivo que o privado³⁴⁰. Para eles o Estado não está sob os incentivos do lucro e da concorrência. O desempenho e a remuneração dos seus agentes não estão normalmente condicionados ao cumprimento de metas. No âmbito dos recursos humanos, a ausência do risco de demissão pode levar ao comodismo e os fatores de estímulo como contratações, remuneração, vantagens, promoções e realocações são influenciados preponderantemente por considerações políticas e não pelo mérito³⁴¹. A

correlação entre os Estados com maior número proporcional de beneficiários do Bolsa-Família, o número de funcionários públicos e os votos do presidente Lula.

³³⁸ De acordo com o consumo do governo em 2002 medido em % PIB, dentre 25 países emergentes classificados por Marinis (2007), o Brasil estaria em 6º lugar no tamanho do Estado: A lista dos grandes emergentes começa com Israel 29,6%, Arábia Saudita 26,1%, Hungria 23,4%, Republica Checa 23,0%, Jordânia 22,7; Brasil, 20,1%. Este seria um patamar alto comparado aos 12,9% na Coreia do Sul e idem na China, 12,8% no Chile, 12,2% na Argentina e 12,1% no México.

³³⁹ Desde 2000, o crescimento médio (até 2006) aumenta para 2,6%, embora esteja ainda a um nível muito inferior ao da década de 1970.

³⁴⁰ Deste modo o aumento de participação do Estado resultará em menor crescimento e eficiência da economia.

³⁴¹ As vantagens comparativas do trabalhador do setor público frente ao do setor privado vão do nível da remuneração à aposentadoria e ao crédito. Os benefícios aos funcionários públicos são estabelecidos politicamente. Para exemplificar, segundo matéria do Estado de São Paulo de 18 de Março de 2007, no

incorporação de avanços tecnológicos seria mais lenta bem como decisões equivocadas demorariam mais a ser corrigidas.

Na visão liberal, até as transferências de recursos efetuadas pelo Estado aos cidadãos, como a redistribuição de recursos via aposentadorias e assistência social, restringiriam o crescimento por desincentivar o trabalho e a poupança individual. Outros fatores de restrição ao crescimento na área das finanças públicas e que podem ser correlacionados ao aumento de consumo do Estado são os aumentos da dívida pública, que tende a elevar o juro real, e da carga tributária.

Com o crescimento do Estado, os maiores fluxos de recursos que entram e saem do governo crescem na cogitação de ganhos dos agentes econômicos privados. No lugar de se ocupar em melhorar a sua produtividade, o setor privado tende a dedicar parcelas crescentes de seu tempo em obter vantagens do governo (subsídios, vantagens, transferências, etc). Há ainda um tempo considerável empregado para entender a legislação tributária (e sua burocracia) para cumpri-la ou até para descobrir brechas e criar estratégias que reduzam o volume de impostos a pagar. Este investimento de esforço para entender e atender a sistemas tributários complexos não leva a nenhum ganho em termos de incremento do produto no ponto de vista da sociedade. O planejamento tributário exemplifica uma atividade na qual empresas empregam parte considerável do tempo dos seus profissionais mais qualificados e que não traz qualquer tipo de ganho de produtividade para a economia como um todo³⁴².

O crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro entre 1991 e 2005 foi de 45%. Estima-se que, no mínimo, trinta por cento deste aumento do produto foi direcionado ao Estado pelo acréscimo da carga tributária³⁴³. Esta carga tributária mais elevada desestimula os investimentos e contribui para elevar a informalidade.

estado economicamente mais avançado do país, em 1996, o salário médio de um servidor civil do Poder Executivo era 1,6 vezes maior do que o de um trabalhador de rendimento médio. Em 2007 passou para 4,3 vezes. O benefício médio do INSS, de R\$ 513,76 em janeiro de 2007, é 6,8 vezes menor do que a aposentadoria média do Executivo (R\$ 3.501), 21,1 vezes menor que a do Legislativo (R\$ 10.866) e 27 vezes menor que a do Judiciário (R\$ 13.869) federais. O crédito consignado em folha de salários tem 87% do seu saldo com aposentados e servidores públicos e apenas 13% com trabalhadores na ativa do setor privado.

³⁴² Esta observação é particularmente válida ao caso brasileiro. Os dados da pesquisa conjunta do Banco Mundial & Price Waterhouse Coopers (2007: 19) chamada *Paying taxes 2008 - The global picture* colocam o Brasil com o recorde mundial de horas gastas no cumprimento de obrigações fiscais. Na pesquisa *Paying taxes 2009*, o Banco Mundial & Price Waterhouse Coopers (2008: 38) continuam a destacar esta liderança em horas/ano “Brazil is the country where it takes the case study company the most time to comply with all its taxes – 2,600 hours in total”, bem longe do segundo colocado. Do tempo estimado mais da metade (1.374 horas anuais) foi gasto com as obrigações dos impostos de consumo.

³⁴³ Pelos dados do IBGE.

Para a corrente desenvolvimentista, o setor público tem papel estratégico para a promoção da aceleração da economia. Desde a hegemonia do Keynesianismo, após a crise de 1929, o Estado é considerado o principal instrumento de superações de crises econômicas e de estímulo à economia nacional. Contra o argumento do peso excessivo do Estado, argumenta-se que, no processo de privatização da década de 1990³⁴⁴, 15% do PIB passou para a administração do setor privado e cerca de 500 mil empregos deixaram de ser estatais. A proporção de funcionários públicos na população ocupada caiu de 12% em 1980 para 8% em 2007. Esta proporção em termos internacionais pode ser considerada baixa, pois nos Estados Unidos é de 18% e de 25% na Europa.

O investimento do setor público, contudo, nos últimos trinta anos, foi severamente restringido. Cai de uma parcela de cerca de quase 5% do PIB na década de 70 para abaixo de 2% em 2005³⁴⁵. A redução dos investimentos públicos é fato reconhecido tanto pelos defensores quanto pelos críticos do tamanho do Estado. Para os primeiros, demonstra espaço para ampliação da atuação estatal, e para os segundos é conseqüência do crescimento descontrolado de gastos em salários, benefícios previdenciários e assistenciais que necessitariam ser contidos de modo a liberar recursos públicos para financiamento dos investimentos, principalmente em infra-estrutura³⁴⁶.

É importante detalhar a análise da distribuição da carga tributária por parte do Estado Brasileiro e compara-la com a carga tributária de outros países no mundo. Com base nos conceitos de Carga Tributária Bruta e Carga Tributária Líquida³⁴⁷ pode ser calculado e comparado apenas o recurso que fica com o Governo para realizar seus gastos em serviços sociais e retornos produtivos à população – Anexos III e VIII.

Esta comparação indica que o Brasil tem uma característica especial que o difere da América Latina e o aproxima da Europa quanto ao volume das transferências em % do PIB. Contudo, quanto à distribuição da carga tributária e das transferências, ainda enfrenta sérios problemas de equidade – anexo III.

³⁴⁴ Alguns dos setores mais dinâmicos da economia, como a telefonia e a siderurgia, foram privatizados, como defendido pelos liberais.

³⁴⁵ Segundo Bonelli (2009: 11).

³⁴⁶ Um aspecto que chama atenção nos críticos do tamanho do Estado brasileiro é que uma parcela substantiva destes “esquece” de criticar o volume substancial de gastos financeiros, inclusive juros da dívida pública, do Estado.

³⁴⁷ A carga tributária bruta é definida pelas receitas recebidas pelos governos (Federal, Estadual, Municipal), dividida pelo PIB, ou seja, Carga tributária bruta = (impostos + taxas + contribuições)/PIB. No conceito “líquido”, entretanto, retira-se da carga tributária os pagamentos da esfera governamental que voltam diretamente para a sociedade, ou seja, Carga tributária líquida = (impostos + taxas + contribuições - subsídios - benefícios - transferências às Instituições sem fins de lucro a serviço das famílias)/PIB.

A causa básica da redução do crescimento do Brasil, segundo o modelo liberal, seria o aumento da apropriação de recursos do setor privado que, em seu enfoque, os poderia empregar de forma muito mais eficiente para alavancar a acumulação produtiva. O governo retira recursos adicionais daqueles agentes capazes de investi-los produtivamente para alocá-los em transferências destinadas prioritariamente ao consumo via, por exemplo, gastos com previdência e assistência social.

O Brasil nos últimos anos aumenta fortemente seu gasto público³⁴⁸: a contabilidade nacional indica que, a partir de 1980, a despesa financeira e de transferências das administrações públicas cresce, tendo caído o consumo e investimentos e aumentado fortemente os gastos com encargos da dívida pública, benefícios previdenciários e assistenciais em pontos do PIB – anexos IV e VIII.

Os defensores das políticas de transferências do governo, por outro lado, argumentam, que adotar uma política de compensação às camadas menos favorecidas em uma sociedade tão desigual como a brasileira, como acontece com a previdência rural estimula diretamente a demanda e o sistema produtivo como um todo. A incorporação dos pobres no mercado de consumo via transferências e financiamento estimula todo o sistema produtivo, como destacado no crescimento recente do país³⁴⁹.

Vários estudos econômicos tentam dimensionar e sinalizar os caminhos mais indicados para equacionar o conflito entre tributação, crescimento e necessidade dos gastos públicos. Blanco e Herrera (2006)³⁵⁰ estimam o impacto da política fiscal sobre o produto. Nas suas conclusões destacam que a longo prazo a elasticidade-renda do estoque de capital público é maior do que a do setor privado, fazendo sentido a tributação direcionada para o investimento público em capital fixo. A taxaço, todavia, tem um impacto negativo expressivo sobre o produto. Rocha e Giuberti (2005)³⁵¹ destacam estudo sobre os efeitos dos gastos públicos sobre os investimentos privados que obtém uma relação de longo prazo negativa entre os gastos em consumo do Governo e o produto e estima que o impacto do investimento privado no PIB seria cerca de 2,6 vezes maior que o dos investimentos públicos. Nakahodo (2007:101) também destaca a dimensão da carga tributária da economia brasileira e seu impacto negativo

³⁴⁸ O Brasil recentemente faz um movimento fiscal no sentido inverso dos países mais ricos.

³⁴⁹ Vide o especial sobre o Brasil em *The Economist* (2007).

³⁵⁰ Para visão da repercussão deste estudo ver Bonelli (2009).

³⁵¹ Este artigo sumariza na sua etapa inicial estudos que relacionam política fiscal e crescimento econômico desenvolvidos para a economia brasileira.

sobre a taxa de crescimento quando esta ultrapassa o nível ótimo, no longo prazo, de 25% do produto³⁵².

A carga tributária brasileira está, sem dúvida, em nível elevado quando comparada com outros países de nível de desenvolvimento próximo, mas este é o adequado para que o país possa cumprir suas metas fiscais e sociais. Reduzi-la sem um ajuste que permita a redução concomitante das despesas públicas implicaria em desequilíbrio fiscal e risco elevado de desestabilização econômica. Risco que qualquer país deve evitar, principalmente no quadro recente de crises internacionais.

A necessidade de liberar recursos para o pagamento de juros da dívida pública, na manutenção de um ambiente sistêmico HBC, vem levando as três esferas de governo, incluindo as empresas estatais, a gerar superávits primários em seus orçamentos. Um quadro de contas fiscais com excedentes suficientes para cumprir os compromissos financeiros, respaldadas institucionalmente por legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ajudaram a elevar a credibilidade do Brasil no mercado financeiro internacional. O quadro de rigidez das principais despesas no Brasil, como a seguridade social e o pagamento do funcionalismo, implica na necessidade de recursos suficientes para a manutenção da estrutura atual e de ainda possibilitar um superávit para os compromissos da dívida pública e para os investimentos públicos inadiáveis para a manutenção das possibilidades de futuro. Neste quadro, é difícil imaginar um cenário a curto prazo que permita uma redução permanente da carga tributária.

A carga tributária tende, no mínimo, a ser mantida no patamar atual. O tamanho da carga, normalmente é tomado pela receita nacional como um parâmetro exógeno determinado pela política econômica, ao qual o modelo tributário deve se adaptar. Num cenário futuro normalmente as autoridades fiscais podem até alterar sua composição, mas não seu volume³⁵³. Todavia, alterar a composição das receitas ou promover alterações na estrutura tributária, com garantias de não incorrer em perdas de arrecadação é tarefa bastante complexa, que envolve significativos conflitos horizontais.

³⁵² Claro que estas estimativas de nível ótimo da tributação variam consideravelmente segundo o método utilizado. Nesta mesma dissertação o nível ótimo em outro critério foi estimado em 34% do PIB.

³⁵³ O aumento de arrecadação foi o fator mais decisivo para o equilíbrio das contas fiscais do País e assim garantir o equilíbrio macroeconômico após as crises de financiamento externo de 1998 e 2002. A necessidade de ajuste fiscal não autoriza a defesa da qualquer redução significativa de receitas a médio prazo sendo razoável contar com a manutenção da carga tributária acima de um terço do PIB.

O CONFLITO HORIZONTAL ENTRE GRUPOS DE CONTRIBUENTES

A – Considerações sobre equidade e regressividade entre classes de renda

A distribuição da carga tributária e das despesas públicas tem impacto direto sobre a dinâmica macroeconômica e a distribuição de renda e riqueza de cada país – anexos III e IV. No Brasil o sistema tributário é regressivo dado o alto peso dos impostos indiretos em relação aos outros países³⁵⁴.

O levantamento do sistema tributário coordenado por Maria Helena Zockun exemplifica bem a regressividade da carga tributária no Brasil ao expor os dados da tributação direta e indireta por classes de renda e constatar como os estratos sociais mais pobres são os que, proporcionalmente aos seus recursos, mais pagam tributos ao governo.

Tabela 5: Regressividade da Tributação no Brasil

Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias em 1996 e em 2004

renda mensal familiar	em % da renda familiar						acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	tributação direta		tributação indireta		carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et. alii (2000); SRF "A Regressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

* tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, COFINS (indiretos); IR. contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS. elaboração da autora

Fonte: Zockun (2007: 19).

De modo geral, a carga tributária atinge um contingente populacional muito maior do que o de beneficiários das transferências. A tributação atinge praticamente a todos os brasileiros pelo repasse aos dos tributos indiretos, ainda mais que este componente de repasse pode ser considerado mais substancial em economias fortemente oligopolizadas como a brasileira.

³⁵⁴ As comparações internacionais mostram que o Brasil tem uma carga tributária sobre bens e serviços muito mais elevada do que os países ditos industriais que é muito mais onerosa, relativamente, para as classes menos favorecidas do que para os "ricos".

Entre os estudos mais recentes sobre a questão da equidade tributária se destaca a tese de Silveira (2008a) que apresentou novas e mais detalhadas medidas do impacto dos principais tributos e benefícios na distribuição de renda brasileira. Esta tese estimou os impactos distributivos da tributação, previdência e assistência sociais – anexo IX (final). Suas principais conclusões foram que o conjunto das políticas tributárias e de transferências³⁵⁵ não levou a alteração significativa na concentração da renda pessoal. Houve um baixo impacto distributivo dos benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e das outras transferências monetárias, comparativamente ao que se observa nos países desenvolvidos, principalmente devido a elevada regressividade das aposentadorias e pensões do regime público (RPPS)³⁵⁶, que anulam os impactos distributivos das aposentadorias do regime geral (RGPS)³⁵⁷, dos programas de transferência de renda e dos auxílios aos trabalhadores³⁵⁸. Os tributos diretos e o IRPF, em particular, apresentam índices de progressividade satisfatórios em comparação com os países centrais, contudo apresentam pouca efetividade distributiva dada sua pequena participação na renda pessoal³⁵⁹. A regressividade do IPTU e a neutralidade do IPVA exemplificam as dificuldades no Brasil, em se tributar de modo mais efetivo e progressivo o patrimônio e a riqueza. A tributação indireta é claramente regressiva³⁶⁰ e tem seu efeito amplificado pela importância que os impostos sobre o consumo ganharam no conjunto da carga tributária nacional.

De modo geral, para se chegar a um maior esforço distributivo, Silveira (2008 a e b) recomenda a ampliação da parcela dos benefícios progressivos nas transferências governamentais, o aumento do peso da tributação direta na arrecadação bem como mudanças para alcançar uma maior equidade e progressividade junto ao perfil de incidência dos tributos sobre o patrimônio.

Estudo publicado pela presidência do Ipea em junho de 2009 deixa claro que a elevação recente da carga tributária bruta ainda não se deu com avanços na questão da

³⁵⁵ Considerou os impactos conjuntos das aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, seguro-desemprego, bolsa de estudo, impostos sobre a renda, contribuições previdenciárias, impostos sobre imóveis e veículos e impostos ou contribuições sobre o consumo.

³⁵⁶ Segundo apurado este regime público de previdência social (RPPS) é fortemente regressivo por efetuar transferências aos mais ricos.

³⁵⁷ O regime geral de previdência social (RGPS), conjugado aos efeitos de transferência de renda aos mais pobres de pelo menos um salário mínimo, por outro lado é significativamente progressivo.

³⁵⁸ O seguro desemprego e as bolsas apresentaram, como no geral dos benefícios e transferências monetárias, impacto moderado na melhoria da progressividade.

³⁵⁹ As contribuições previdenciárias, sobre o salário, tem um perfil mais neutro.

³⁶⁰ Principalmente para os casos do ICMS (efeito maior por ser o principal tributo indireto) e PIS-Cofins. O IPI, devido a seletividade, tem perfil menos regressivo.

equidade, dado que o ônus tributário aos brasileiros continua distribuído mais proporcionalmente aos mais pobres.

Tabela 6: Carga Tributária no Brasil por faixa de renda

Em % renda familiar em salário mínimo (SM) e dias para pagamento de tributos

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária Bruta – 2004	Carga Tributária Bruta - 2008	Dias Destinados ao Pagamento de Tributos
até 2 SM	48,8	53,9	197
2 a 3	38,0	41,9	153
3 a 5	33,9	37,4	137
5 a 6	32,0	35,3	129
6 a 8	31,7	35,0	128
8 a 10	31,7	35,0	128
10 a 15	30,5	33,7	123
15 a 20	28,4	31,3	115
20 a 30	28,7	31,7	116
mais de 30 SM	26,3	29,0	106
CTB, segundo CFP/DIMAC	32,8	36,2	132

Fonte: IPEA (2009a:4)

Na estimativa para 2008 da Carga Tributária Bruta classificada por faixa de renda e pela quantidade de dias do ano destinados a financiar o Estado³⁶¹ fica evidente que o cidadão padrão da faixa mais pobre enfrenta um esforço equivalente a 197 dias de trabalho para financiar o Estado enquanto que o da faixa mais rica apenas 106 dias – cerca de três meses a menos³⁶².

O ano de 2009 também trouxe a público o significativo diagnóstico do Observatório da Equidade do CDES sobre as principais iniquidades do nosso sistema tributário em BRASIL (2009) – sintetizado no anexo IX. Este debate, agora de forma mais qualificada, tende a se aprofundar e a amadurecer via público e redes mais atentos a esta temática³⁶³ nas arenas políticas e partidárias próprias.

B – Emprego, informalidade e desoneração da produção e dos investimentos.

Relativamente à incidência sobre as bases de comércio exterior, no conflito entre produtores domésticos, exportadores e importadores, demanda-se que tributação no

³⁶¹ Este tipo de publicidade da carga tributária em dias do ano trabalhados para o governo em vez de % da renda anual tem sido muito utilizado pelo IBPT e imprensa para dramatizar o ônus tributário no Brasil.

³⁶² A parcela mais pobre contribui proporcionalmente mais devido a força da tributação indireta no Brasil e pelo fato que destina grande parcela de sua renda para consumo de itens muito tributados nos grupos alimentação, habitação e transporte. Segundo IPEA (2009a) na faixa até 2 SM mais da metade da renda bruta acaba transferida pela tributação aos cofres públicos. Segundo este mesmo estudo dos R\$ 808,6 bilhões que compuseram a Carga Tributária Bruta de 2006 (IBGE), somente R\$ 378 bilhões foram considerados identificáveis por sua incidência sobre a renda dos proprietários ou não proprietários sendo que a fração destes explicitamente incidentes sobre a propriedade e renda do capital totalizou R\$ 141,1 bilhões (37%) e a dos incidentes sobre não proprietários R\$ 236,9 bilhões (63%).

³⁶³ Vide o capítulo 1 na qualificação das redes, comunidades e coalizões políticas.

mínimo seja neutra para não prejudicar a competitividade da produção interna. No geral, recomenda-se aplicar a mesma carga tributária incidente nos produtos internos aos importados e, quanto à exportação e investimentos produtivos sua desoneração incentiva competitividade internacional da produção nacional³⁶⁴.

O setor produtivo se queixa que o custo da incidência tributária sobre a folha de salários desincentiva o emprego formal no país. O desafio colocado seria o redesenho do modelo tributário para aliviar os tributos sobre a folha e assim estimular o emprego, mas sem que esta mudança prejudique o financiamento da previdência. Provavelmente uma maior desoneração dos empregos formais implicará em maior incidência sobre a renda ou sobre o consumo para compensar as perdas nesta importante fonte de receita. Como a previdência, para os maiores salários, se apresenta como um benefício mais específico, ligado ao histórico de contribuições do cidadão, seu financiamento seria mais adequado pela tributação aperfeiçoada e progressiva da renda individual como alternativa mais justa ao ônus arcado pelas empresas segundo o volume de seus custos salariais.

Na defesa da geração de empregos formais, uma medida tributária inovadora veio pela diferenciação da tributação segundo o porte da atividade empresarial com a instituição do Simples (1996) e do Super Simples (2006)³⁶⁵. A obrigação tributária, com a integração do pagamento de tributos de outros níveis governamentais, foi simplificada de modo que conseguiu se retirar o peso da contribuição previdenciária sobre a folha de salários no novo regime de tributação para as micro e pequenas empresas. Há um claro estímulo tributário a esse segmento produtivo, reconhecido como o maior criador de postos de trabalho. Este novo sistema reduziu significativamente a carga fiscal deste segmento³⁶⁶ de uma forma que não prejudicou a arrecadação global. Com a adoção da receita bruta como base para a determinação dos valores a serem recolhidos os controles fiscais foram simplificados, as obrigações acessórias reduzidas e se permitiu a desvinculação tributária da folha de pagamentos para estimular a formalização do emprego³⁶⁷.

³⁶⁴ Os investimentos elevam a tecnologia e aumentam a produtividade interna e segundo chavão do comércio internacional: “*não se deve exportar impostos*”.

³⁶⁵ Lei nº 9.317/96 e LC nº 123/06.

³⁶⁶ Assim, incentivou-se o investimento e a formalização do emprego para cerca de 2 milhões de empresas que, apesar de serem pouco mais de dois terços dos declarantes, representam apenas 7% da receita bruta declarada e 4% da arrecadação total.

³⁶⁷ Nem sempre a tributação sobre o faturamento é negativa. Modelos de tributação única e simplificada para pequenos empreendimentos como o SIMPLES e o Lucro Presumido trabalham sobre o faturamento e podem ser considerados como de incidência em cascata. Sua base também é a mais simples e ampla, e

Além dos estímulos ao emprego, o incentivo tributário às exportações se constituiu numa das prioridades do governo brasileiro durante os primeiros quatro anos do Plano Real e nos períodos do câmbio mais valorizado. Os déficits sucessivos em transações correntes eram financiados pelo saldo positivo na conta de capital. No entanto, com as crises externas e a instabilidade dos fluxos de financiamento³⁶⁸, tornava-se clara a necessidade de diminuir esta dependência do capital externo, reforçando o incentivo às exportações por via não cambial.

Com a globalização refletida no avanço das comunicações e na desregulamentação dos fluxos de recursos, o capital adquiriu cada vez maior mobilidade internacional. O sistema tributário de cada país, junto às taxas cambiais, se tornou variável relevante na tomada de decisão dos investidores e/ou especuladores sobre a aplicação ou retirada de volumes consideráveis de recursos em moeda internacional. Na avaliação das opções conjunturais para a maximização das taxas de retorno dos investimentos o grau de incidência e as mudanças nos tributos têm seu peso.

Um dos elementos técnicos que permitiriam a desoneração da produção local seria a adoção plena ao princípio da tributação no destino, de modo que os bens e serviços sejam tributados apenas pela jurisdição do local de consumo e não mais pela do local em que ocorre a produção³⁶⁹. Neste caso, automaticamente não há incidência na produção destinada ao setor externo, colaborando um sistema tributário assim desenhado com incentivos não desprezíveis para que o país fique em situação mais competitiva no mercado global e diminua sua vulnerabilidade nas contas não financeiras de sua balança de pagamentos. A adoção desta inovação no Brasil, todavia, traz importantes impactos no conflito horizontal entre os governos, como será visto adiante.

No quadro da competição tributária global, as administrações tributárias nacionais enfrentam desafios como o do acompanhamento dos grandes fluxos de recursos no mercado mundial comandados pelas grandes empresas e corporações que, por sua vez, investem em cada vez mais sofisticadas operações de planejamento tributário internacional. Exemplos de práticas de evasão são a possibilidade da migração

desta forma a alíquota pode ser baixa, a administração do contribuinte e do fisco fica mais fácil, menos custosa e tem menor margem de evasão do que a opção do valor agregado.

³⁶⁸ Mesmo considerando as maiores possibilidades de entrada temporária de capital por empresas estatais a serem privatizadas e a aquisição de participação societária das empresas nacionais por investidores estrangeiros.

³⁶⁹ Numa abordagem econômica, para evitar externalidades intra-jurisdições e tornar a tributação neutra o imposto deve pertencer à jurisdição do consumidor, atribuindo a receita ao destino. O imposto sobre o destino é sobre o consumo e não sobre a produção. Quando o destino for o estrangeiro, via exportação a isenção tributária não afetaria os estados e nem geraria perdas de receita.

do capital para paraísos fiscais e o crescimento das práticas de preços de transferência³⁷⁰. No Brasil, desde a estabilização da moeda, foram implementadas uma série de medidas para reformar a tributação dos tributos sob a competência federal (principalmente na base renda) visando o combate a algumas destas práticas pelo fisco nacional.

A tributação brasileira da renda até 1995 seguia critérios territoriais, ou seja, sua legislação só alcançava as empresas presentes no território nacional, uma prática considerada obsoleta pelos países mais avançados que adotavam a tributação em bases mundiais (*worldwide taxation*). As mudanças gestadas para adequar o país a tributação internacional visou coibir incentivos a evasão tributária de resultados e lucros do país para o exterior. As empresas que operavam em países de tributação favorecida sobre a renda ou lucro em níveis inferiores ao brasileiro não poderiam ser favorecidas a pagar em suas operações com o Brasil menos do que aquelas sediadas no território nacional.

A lei³⁷¹ que iniciou a reforma do imposto de renda brasileiro logo instituiu o regime de tributação em bases universais e a considerar o grande aumento e diversificação das transações que ocorriam entre residentes e não-residentes. Esta lei, do final do ano de 1995, determinou que os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior fossem computados na determinação do lucro real das pessoas jurídicas domiciliadas no País. Estas, todavia, poderiam compensar o imposto pago no exterior sobre esses resultados até o limite do imposto de renda incidente no Brasil. A não incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) nos resultados das empresas obtidos no exterior também foi eliminada com a obrigatoriedade de sua inclusão na base de cálculo após 1º de outubro de 1999.

O processo da reforma do IR na linha da compatibilidade internacional também adotou medidas como o fim da indexação e da correção monetária na área tributária, uma busca de maior neutralidade na tributação dos mercados de renda fixa e variável e a redução das alíquotas do IRPJ (de 25% para 15% na alíquota básica e de 18% e 12% para uma única alíquota adicional de 10%)³⁷².

³⁷⁰ Em 4 de maio de 2009 o governo Obama nos EUA toma também uma série de medidas para combater os paraísos fiscais e a evasão (vídeo da coletiva “*President Obama Unveils Tax Reform Plan*”). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=8N3PXL50yyM>>. Acesso em 4 de maio de 2009). Os enfrentamentos e acordo da receita americana com o principal banco suíços no segundo semestre de 2009 também são sinais de mudanças para combater estas práticas.

³⁷¹ Lei 9.249 de 26 de dezembro de 1995.

³⁷² Esta tendência de desonerar o capital é mundial. O Banco Mundial e Price Waterhouse Coopers (2007: 7) na *Paying taxes 2008 - The global picture* na avaliação das reformas tributárias no mundo afirma “*The results show that tax reform is widespread. This year 31 countries improved their tax system and 65 have*

Em 1996, os atos legais para a distribuição disfarçada de lucros também foram enfrentados nas operações através da elaboração de uma legislação nacional sobre preços de transferência nos moldes adotados pela OCDE e pela legislação americana³⁷³. O Brasil adotou os métodos baseados em custo sem interferência na apuração de preços de referência para serem comparados com os preços praticados pelas empresas nas suas operações com pessoas vinculadas, enfocando distintamente as importações e as exportações.

Mecanismos de defesa foram também adotados para operações realizadas com paraísos fiscais. Foi publicada lista contendo os países que são considerados paraísos fiscais³⁷⁴. Dentre estes estabeleceu-se regra que prevê que as operações realizadas por residentes ou domiciliados no Brasil com qualquer residentes ou domiciliados em área com tributação favorecida estará sujeito às regras relativas aos preços de transferência.

Na adequação da tributação externa sobre consumo o governo obteve a desoneração do ICMS em 1996 com a aprovação da lei Kandir. Todavia até o presente, a esfera federal é demandada por compensações fiscais aos estados exportadores com argumento nas perdas destes com a aprovação desta legislação. A questão federativa é limitador importante.

Mais recentemente o governo federal nas contribuições sob sua administração e competência ampliou sua incidência sobre as importações para equilibrar competitividade interna, através de medidas como a Cofins-Importação a partir de 2004.

C – Regimes especiais de tributação setorial e regional

done so over the past three years. Reducing corporate income tax was the most popular reform. () Total tax rates have been in a downward trend during the period in which Paying Taxes data has been collected.”

³⁷³ A lei brasileira também procurou fechar brechas fiscais quando disciplinou as operações de importações e exportações e fixou limite de dedutibilidade para os valores relativos a juros pagos ou creditados a pessoas de contratos não registrados no Banco Central do Brasil. Estabeleceu ainda valor mínimo de receita financeira a ser tributada na pessoa jurídica do Brasil que realizar contrato de mútuo com o exterior.

³⁷⁴ A Lei nº 9.959 de 27 de janeiro de 2000 estabelece que os ganhos em bolsa de valores e os rendimentos em renda fixa obtidos no Brasil, mas decorrentes de investimento com origem em paraíso fiscal, estão sujeitos às mesmas normas do imposto de renda aplicáveis ao residente no Brasil. Para países que tributam a renda à alíquota igual ou superior a 20% estes foram isentos do imposto de renda nas operações de bolsa e tem alíquota reduzida (15%) aplicações de renda fixa. Os rendimentos, ganhos de capital e demais proventos pagos ou remetidos, por fonte situada no Brasil a residentes no exterior estão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota geral de 15%. Quando o beneficiário for residente ou domiciliado em paraíso fiscal esta alíquota passa a 25%.

No conflito sobre a distribuição interna da carga tributária setores considerados estratégicos como informática, dado seus efeitos na melhoria da produção e comunicações; construção civil, dado seus efeitos no aumento do capital físico, dinamismo econômico e geração de empregos e automotivo, com seu efeito na cadeia produtiva industrial acabaram por conseguir vantagens tributárias. Questões principalmente ligadas ao estímulo a produção, principalmente em contextos de crescimento de receita, levam a esfera da gestão econômica e fiscal a conceder alguns estímulos tributários em política industrial e de desenvolvimento econômico. A conjuntura recente de crise pós outubro de 2008 levou o governo federal a editar uma série de incentivos tributários para promover a reativação da produção.

Incentivos regionais na área da tributação estão em estudo e sinalizam a criação de zonas de processamento de exportação em vários municípios da federação. Questões políticas regionais procuram influenciar na alocação destes benefícios. Incentivos regionais, quando temporários, como a questão da Zona Franca de Manaus, que acaba mobilizando as forças políticas conectadas com os beneficiários para manter suas vantagens, garantindo a sua renovação e a manutenção do seu *status-quo* diferenciado até com resistência a projetos de reforma tributária que eliminem ou diminuam suas vantagens.

O CONFLITO HORIZONTAL GOVERNAMENTAL E AS DEMANDAS FEDERATIVAS

Uma primeira dimensão básica deste conflito é o por recursos entre as diversas políticas e áreas dentro de uma mesma esfera governo. Neste particular se destaca a disputa administrativa por recursos entre a área econômica, nos esforços por conter as despesas e promover adequado ajuste às possibilidades fiscais, o funcionalismo, que demanda maiores salários e a área social do governo. Esta dimensão envolve as escolhas políticas das prioridades governamentais³⁷⁵. A realocação de recursos governamentais do orçamento da seguridade, as propostas de controle de gastos na esfera da

³⁷⁵ É claro que noções de passivo social, escolhas históricas embasam os debates aparentemente técnicos que estão subentendidos nesta ampla noção de escolha política. Apenas para exemplificar, segundo o enfoque da tese de Eli Andrade (1999) a Previdência Social acumularia um superávit desde que foi criada, em 1923. Caso se considere que os antigos institutos de Previdência aplicavam o excedente da arrecadação em títulos públicos (financiando parte de obras de infra-estrutura do país), pelo enfoque de uma poupança previdenciária capitalizada a 6% ao ano (taxa da poupança) com juros retornando ao caixa da Previdência esta teria, no século XXI, superávit de cerca de um trilhão de reais e não déficit.

previdência, inclusive via reformas legais, as políticas de reajuste do salário mínimo e de investimentos públicos exemplificam dimensões destes conflitos horizontais pela vinculação/desvinculação tributária e redistribuição dos recursos arrecadados em destinações governamentais com graus de rigidez e flexibilidade diversas.

A escassez de recursos e a crise fiscal não afetam apenas a esfera da União. As esferas federativas subnacionais como os estados e municípios se sentem também ameaçadas pela ingovernabilidade devido à escassez relativa de recursos e endividamento explosivo.

Esta dimensão do conflito federativo pela partilha dos recursos tributários tem sido apontada pela maioria dos autores como o principal conflito que inviabiliza o redesenho da estrutura tributária. Várias das propostas mais abrangentes de reforma tributária acabam barradas por vetos oriundos deste conflito, acusadas de enfraquecer a autonomia dos estados e municípios, ou de alguns grupos e atores importantes nesta dimensão.

A proposta mais recorrente de reforma estrutural do sistema enfoca a implantação, segundo o princípio do destino, de um Imposto Sobre Valor Agregado (IVA) com alíquotas uniformes por poucos grandes grupos mercadorias e serviços em todo território nacional³⁷⁶. Esta proposta, apesar de ajudar o país a ser internacionalmente mais competitivo e integrado, acaba por redefinir o principal tributo nacional, o ICMS que é de competência (e gestão) estadual e tem um quarto de sua receita partilhado aos municípios.

Reformar a tributação em um país federativo, no qual o principal imposto da economia incide sobre o consumo e está sob competência subnacional envolve significativo conflito horizontal dentro da esfera governamental. A reforma da tributação sobre consumo está no foco deste conflito porque esta é a fonte fiscal mais produtiva em países com a distribuição/concentração de renda como no Brasil. Por esta razão que esta base tributária foi disputada pelo esforço fiscal federal no qual a parcela mais significativa das receitas no governo FHC foi arrecadada pelas contribuições sobre consumo ligadas ao orçamento da seguridade.

³⁷⁶ O conflito federativo é essencial para o avanço das propostas de reforma estrutural. A proposta da adoção de um IVA centralizado, coordenado nacionalmente, embora seja a mais apoiada por especialistas tributários e pelo setor privado, não é facilmente admitida pelos governos sub-nacionais que temem não apenas perder receita mas também a capacidade de decidir sobre o principal tributo nacional.

Dentre as principais questões a serem equacionadas neste conflito horizontal se destacam a da guerra fiscal³⁷⁷, que envolve diretamente a autonomia tributária dos governos estaduais e municipais. As questões sobre a vinculação/desvinculação de receitas (DRU) e as contribuições sociais sobre o faturamento (CPMF, PIS/PASEP e COFINS)³⁷⁸ revelam instrumental tributário bastante útil para manter a arrecadação federal de acordo com as exigências do ajuste fiscal HBC.

A superação destas questões seria possível em uma reforma tributária mais ampla que redefinisse o grau de liberdade e a repartição dos recursos entre as esferas do governo sobre as receitas no desenho de um novo pacto tributário. Equacionar este conflito horizontal governamental entre as esferas federativas e as áreas econômica e social do governo federal é superar o principal obstáculo para uma reforma tributária estrutural.

Já que o encaminhamento da reforma tributária depende tanto deste conflito horizontal na esfera governamental vale a pena detalhar suas principais disputas:

A – O conflito pela redistribuição da receita do ICMS – a mudança do critério de repartição da origem (produção) para o destino (consumo)

O Brasil tem no ICMS um sistema misto origem-destino, onde parte da arrecadação fica na origem e outra parte vai para o destino, mas que beneficia mais (na arrecadação e poder normativo) aos estados produtores (origem). Esse é um dos principais instrumentos que permitem a guerra fiscal estadual, na disputa locacional pela capacidade produtiva e por novos investimentos. Na mudança do enfoque da arrecadação para o destino das mercadorias, o foco tributário para elevar a receita de cada estado deverá privilegiar o desenvolvimento da capacidade de consumo da sua população.

A gestão da arrecadação na produção é, todavia, muito mais facilitada por se encontrar concentrada nas empresas, principalmente na atual estrutura produtiva em que

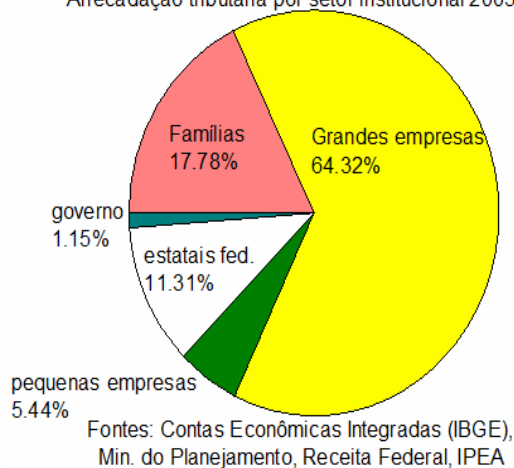
³⁷⁷ A guerra fiscal é enfocada por Primo (2006) como manifestação da “tragédia dos comuns”. Esta é uma visão que ressalta a armadilha econômica que ressalta o conflito entre interesses individuais e o bem comum no uso de recursos finitos. O livre acesso e a demanda sem limites por um recurso finito acaba levando a super-exploração do mesmo e prejudicar seu desenvolvimento. O trade off entre eficiência econômica e facilidade de arrecadação pode exemplificar isto em termos fiscais. O uso muito intenso da tributação para o equilíbrio macroeconômico pode levar a prejudicar o desenvolvimento da economia nacional e arte de uma maior tributação futura.

³⁷⁸ A incidência em cascata, que era o principal problema apontado neste tipo de tributo, por distorcer a eficiência econômica, veio a ser paulatinamente corrigida a partir de 2002.

os bens de maior valor são produzidos e controlados por poucos grandes grupos empresariais que dominam estruturas de mercado fortemente oligopolizadas. Os órgãos das receitas advogam o princípio da eficiência técnica para manter a fiscalização ligada a produção. Fiscalizando a empresa produtora como contribuinte substituto, aquele que adianta o pagamento do tributo e o repassa no preço da nota ao cliente, fica bem mais fácil fiscalizar as contas e arrecadar diretamente deste foco irradiador do que tributar as contas de centenas ou milhares de varejistas.

Gráfico 32: Distribuição da arrecadação

Arrecadação tributária por setor institucional 2005



Fonte: IPEA (2008) – Apresentação Justiça Tributária: Iniquidades e Desafios

Nada impede, todavia, que um eficiente sistema de partilha seja desenhado para que a arrecadação se opere na origem e a distribuição da receita se dê segundo os estados/locais de destino de cada transação tributada. Um sistema de compensação federal que concentre e reparta a receita arrecadada pode muito bem cumprir esta tarefa.

A transição da origem para o destino no ICMS implicará, todavia, em inevitáveis perdas de receitas para alguns estados que concentram os núcleos empresariais produtores³⁷⁹ através da alteração desta regra da partilha horizontal deste tributo. Para compensar essas maiores perdas, durante um período de transição, seriam necessários recursos compensatórios de transferências da União, alterando a partilha vertical federativa.

Com esta medida a guerra fiscal que estimula a industrialização dos estados menos desenvolvidos seria drasticamente reduzida. Haveria a perda do poder autônomo estadual sobre o principal tributo nacional para conceder benesses tributárias e atrair

³⁷⁹ Se destacam os casos de São Paulo e Amazonas como os principais estados que sofreriam mais perdas líquidas na alteração da origem para o destino, dado a predominância em suas receitas da tributação da produção industrial a ser destinada para fora do estado.

empresas. Um novo ordenamento federal superior estabelecerá limites para benefícios e alíquotas, cuja alteração seria definida apenas por órgãos nacionais, como o senado.

B – O conflito entre facilidade de arrecadação e eficiência econômica

O poder de gerir a administração tributária e de conceder vantagens fiscais não é nada desprezível. Politicamente por concentrar a gestão de um custo significativo para a sociedade pode render dividendos importantes ao governante. Contudo é uma área em que ocorrem pressões também da burocracia especializada e dos agentes do estado em questões, muitas vezes, de aparência técnica.

Apesar de seus problemas para a economia, tributar o faturamento é opção de arrecadação fácil e de baixa sonegação. A base é a mais simples e ampla, o valor da venda, e a alíquota empregada pode ser baixa. Deste modo a administração do contribuinte e do fisco fica mais fácil, tem menos custos de conformidade e apresenta menor margem de erros e de evasão do que a opção do valor agregado. Viol (2000:70), como representante do fisco, apresenta este “*trade-off*” ou escolha sobre a problemática da eliminação da tributação sobre o faturamento ao perguntar claramente “*se a maior eficiência em termos de administração e arrecadação poderia justificar uma menor eficiência econômica*”.

A política de instituir e elevar rapidamente as receitas tributárias da União foi bem facilitada pelo uso das contribuições sobre o faturamento, mas tornou a esfera federal altamente dependente desse tipo de tributo – anexos I, V e VI. Como exemplo desta política destacam-se a trajetória da CPMF e o aumento gradativo da alíquota e da base da COFINS que eleva sua participação relativa na carga total em desempenho não superado por qualquer outro tributo no período a partir da década de 1990.

Ao longo dos anos o setor produtivo, principalmente o industrial, com cadeias produtivas mais verticalizadas, reforçou suas críticas a lógica da incidência destas contribuições focando seus problemas nos termos da eficiência econômica. A questão da tributação em cascata e a da não aplicação destas contribuições sobre os produtos importados, que resultavam na imposição de uma carga tributária desfavorável à produção nacional em relação aos seus concorrentes importados, ganharam relevância técnica e política. Estes pontos se destacaram nas cobranças por reformas na tributação e nas pressões políticas das entidades ligadas ao setor produtivo e foram acatados pelo governo federal nas recorrentes reformas pontuais da tributação federal – anexo VII.

Já no século XXI a base tributária sobre o faturamento teve parcela significativa substituída da cascata para valor agregado³⁸⁰. O custo/esforço da fiscalização tributária também se elevou dada a maior possibilidade de sonegação e com o crescimento da complexidade do sistema agora baseado em débitos e créditos. Avanços tecnológicos mais recentes como a maior adoção de controles informáticos (como a adoção recente da nota fiscal eletrônica) contribuíram diretamente, no mesmo período, para reduzir o custo de lidar com grandes volumes de informação e para potencializar a ação administrativa do fisco.

Na velha questão da maior facilidade de arrecadação se destacam os tributos especiais de consumo (tipo *excise*) para bens como bebidas, cigarros, telecomunicações, combustíveis e energia que devido a características especiais na sua produção (concentrada/oligopolizada) e no seu consumo (demanda inelástica) permitem concentrar e repassar grandes volumes de arrecadação. A essencialidade do bem conjugada a baixa possibilidade de sua substituição implica na baixa elasticidade-preço da sua demanda³⁸¹. A tributação muitas vezes é facilitada pelo alto controle fiscal na sua produção e a possibilidade de se tributar em fase única (substituição tributária). Este tipo de bem facilita a aplicação de alíquota elevada, com alto potencial de receita. A alta tributação pode até se justificar como forma de inibir o consumo considerado socialmente nocivo (vício de bebidas alcoólicas e fumo)³⁸². Dado seu grande potencial de arrecadação os estados não abrem mão de tributar estas bases especiais que chegam a representar a principal parcela da arrecadação do ICMS.

A PROPOSTA BÁSICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Dentre as soluções apresentadas para simplificação do sistema se destaca uma proposta básica que contempla uma linha rerepresentada recorrentemente em diversas versões. Em sua versão mais ampla e desenvolvida propôs a extinção dos tributos sobre

³⁸⁰ Na estimativa “com segurança” de uma alíquota maior para gerar a mesma arrecadação, numa pretensa neutralidade da medida, ocorreram aumentos significativos de arrecadação.

³⁸¹ Quando o preço aumenta muito o consumo cai pouco. Facilita assim suportar grandes cargas de impostos nesta base tributável.

³⁸² São, dentro os impostos especiais de consumo, os chamados *sin taxes*, ou impostos sobre os vícios, dado que o aumento dos preços propiciam grande arrecadação e desestimulam o consumo destes produtos tem grande externalidade negativa para a sociedade. Por exemplo, o consumo de álcool e cigarros leva a gastos no sistema de saúde e menor disponibilidade de recursos produtivos com a perda de capacidade de trabalho na sociedade. Um viciado, pela sua necessidade procurará consumir o produto, mesmo que seu preço aumente muito, todavia o preço alto pode desestimular novas adesões ao consumo.

consumo IPI, ICMS, ISS, COFINS e PIS/PASEP e sua substituição por um IVA dual ou IVA partilhado entre a União e os níveis subnacionais de governo, com percentual predeterminado (estadual / municipal) com critério de repartição focado no destino. Este se tornaria o maior e mais relevante tributo nacional, encerraria a guerra fiscal no País concentrando a normatização da base do consumo na esfera federal, de modo a permitir que esta fosse distribuída segundo critérios de essencialidade de forma a minorar sua regressividade.

Este modelo do IVA nacional seria centralizado e coordenado pela União³⁸³ com sensível redução na autonomia fiscal dos estados para garantir a ordem do subsistema de tributação do consumo. Com a reforma o STN torna mais adequado ao sistema internacional de tributação (o IVA é adotado por mais de 100 países) e facilitaria a integração tributária no modelo de blocos³⁸⁴.

Um problema apontado nesta proposta é que ela gera créditos e débitos não compensáveis simultaneamente pela mesma administração tributária³⁸⁵. As administrações tributárias terão que montar um mecanismo de compensação de débitos e créditos integrado e ágil, com adequado controle por parte do fisco, para tributar apenas o valor adicionado pelo contribuinte³⁸⁶. Um imposto com esta necessidade de integração necessitaria também de uma alta harmonização na fiscalização e julgamento de contencioso. O sistema de alíquotas seria mais uniforme e mais enxuto do que as do ICMS. A legislação seria mais simples, nacional e integrada por todo o território nacional. Seria vedada a concessão de benefícios fiscais unilaterais praticamente eliminando a guerra fiscal entre Estados.

³⁸³ Conforme apresentado na primeira proposta Parente de reforma tributária em 1997.

³⁸⁴ A Comunidade Européia inclusive coloca como pré-requisito para novos membros da implantação do modelo tributário nacional compatível com o IVA.

³⁸⁵ No modelo mais elaborado seria um IVA compartilhado entre União e Estados, cada parte com sua respectiva alíquota (ou fração da alíquota total). Nas transações internas a cada Estado, se aplica a alíquota estadual e cada um fica com seu imposto devido. Nas transações interestaduais, quando uma empresa sediada no Estado A vende para outra com sede no Estado B, a alíquota estadual do imposto é zerada e acrescida à alíquota da União com todo o pagamento feito a União. A União seria o “barquinho” que transmitiria a parcela estadual entre estados. No estado B o contribuinte importador da mercadoria, caso esta fosse revendida ou incorporada como insumo em outro produto, teria um débito com o estado B e a União no valor das alíquotas federal e estadual e um crédito da União referente à soma das parcelas federal e estadual do insumo. Seria feito, no final, um grande acerto do resultado dos fluxos de débitos e créditos dos estados pela União. Pelo mecanismo de transporte dos créditos e débitos este foi apelidado de modelo do barquinho - ver Varsano (2001 e 2002).

³⁸⁶ O contribuinte pode ser onerado como contribuinte substituto, caso o sistema não tiver informação adequada sobre os recolhimentos a serem compensados. Esta pode até ser uma forma de gerar um sistema de autofiscalização mutua pelas empresas e diminuir riscos de sonegação, principalmente com a implantação das notas fiscais eletrônicas.

Como a arrecadação é mais fácil de ser fiscalizada na origem que no destino, a arrecadação deste IVA poderá se dar na origem e através de um sistema nacional transferir os recursos arrecadados na produção para os estados consumidores de modo que os recursos sejam alocados conforme o destino. É claro que uma questão fundamental é a forma ou os parâmetros pelos quais se operará a partilha dos recursos vertical (união-estados) e horizontal (entre estados). Segundo a teoria, o ideal seria partilhar segundo princípio do destino, mas poderiam ser previstos e acrescentados mecanismos e incentivos para minimizar as desigualdades regionais³⁸⁷.

Os ganhos maiores deste sistema estão na eficiência econômica. Para o público em geral, o impacto deste novo sistema tributário sobre os preços dependerá das mudanças relativas a atual incidência regional do ICMS. Naqueles estados para os produtos cuja soma dos tributos antigos se situe abaixo da nova alíquota geral, provavelmente terão os preços majorados. Para os estados que atualmente tem tributação acima da nova, provavelmente os preços tendem a não cair imediatamente, dado que a parte da margem gerada pela maior tributação poderia, segundo as estruturas de mercado, ser incorporada provisoriamente aos lucros.

A proposta geral de acabar com as contribuições e fundi-las em apenas um imposto sobre o valor agregado, é também questionada socialmente, pois extinguiria as fontes de receita especificamente vinculadas ao orçamento da seguridade.

Há ainda diversas propostas de reformas tópicas paralelas a esta grande proposta como a de se recriar a CPMF, mas com a permissão de sua compensação na arrecadação de qualquer outro imposto ou contribuição federal. A sua grande vantagem seria a de elevar a incidência tributária sobre a economia informal e oculta, que dificilmente é monitorada pela administração tributária. Esta arrecadação tem um custo operacional bastante reduzido e permite indícios à fiscalização de operações informais ilegais.

Quando se destaca a impossibilidade técnica de se compatibilizar os diversos objetivos conflitantes numa mesma proposta de reforma tributária, se destacam os fatores da negociação política. Estes fatores e os atores envolvidos serão enfocados no próximo capítulo. Contudo, de modo geral, para viabilizar a proposta do IVA destino ou os estados produtores admitem alguma perda de receitas ou a União admite um maior repasse de recursos aos governos subnacionais ou então os contribuintes terão de

³⁸⁷ Como no modelo alemão de federalismo, como apontado por Prado (2007).

admitir um aumento de carga tributária³⁸⁸. A experiência brasileira das últimas duas décadas demonstra a incapacidade se promover uma grande reforma geral técnica e estruturalmente consistente³⁸⁹. Conseqüentemente, o que ocorreu foi a recorrência de medidas pontuais e incrementais, capazes de serem gestadas e aprovadas em momentos conjunturais específicos.

Problemas recorrentes e propostas para reforma tributária no Brasil

Mesmo com o aumento significativo da arrecadação tributária nos últimos 15 anos no Brasil, não foi possível equacionar vários desequilíbrios e nem avançar para tornar a estrutura tributária mais equânime – anexos IX a XI³⁹⁰. Dentre os problemas que ainda se destacam na esfera tributária³⁹¹ se apresenta o da Carga Tributária Bruta alta e mal distribuída. Dado o grande volume de recursos públicos utilizados principalmente para financiar os Juros e as Transferências que são muito altos no Brasil resulta numa Carga Tributária Líquida bem menor – anexo VIII- mantendo escassos os

³⁸⁸ As distorções a serem eliminadas no processo das reformas beneficiam atores com poder de barganha relativo com peso no processo político, principalmente nas disputas federativas de divisão da receita tributária. A questão federativa, principalmente por envolver o ICMS, tem sido o principal entrave.

³⁸⁹ No início do século XXI, havia uma perspectiva algo negativa quanto ao sistema da tributação do consumo, que todavia abria possibilidades de avanço posterior nesta área. Segundo Viol, “*ao longo do processo de discussão, as soluções factíveis vão enfrentando resistência de ordem técnica e política que acabam por inviabilizar a adoção de qualquer proposta. No fim, o que resta são soluções pontuais, desconectadas de uma política efetiva de longo-prazo, o que acaba por distorcer ainda mais o modelo existente. Dessa forma, o Brasil chega ao século XXI com um dos piores e mais ineficientes sistemas de tributação do consumo do mundo, com competências divididas entre as várias esferas de governo, multiplicidade de alíquotas, legislações diferenciadas entre as unidades federativas, incidência em cascata, exportação de tributos, concessão indiscriminada de benefícios fiscais e competição tributária interna. Apesar disso e também por isso, o sistema tributário tem permitido, a cada ano, aumento de arrecadação e, desde a implementação do Plano Real*” VIOL (2000:78-79).

³⁹⁰ Obtidos do relatório 1 do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES que apresenta os problemas existentes no sistema tributário nacional pelo ângulo da injustiça tributária: “*O processo de construção desta primeira observação teve início com a identificação do macroproblema assim formulado: “o sistema tributário nacional é injusto”, resultando de cinco problemas inter-relacionados: “o sistema tributário é regressivo e a carga é mal distribuída”, “o retorno social é baixo em relação à carga tributária”, “a estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego”, “o pacto federativo é inadequado em relação às suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades” e “há ausência de cidadania tributária.”* BRASIL (2009: 7).

³⁹¹ Estas questões sintetizadas a seguir são levantadas principalmente por estudiosos e especialistas no assunto nas academias e institutos de pesquisa como IPEA, BNDES e órgãos corporativos do fisco. Agradeço neste item as contribuições do prof Frederico G Jayme Jr do Cedeplar/UFMG apresentadas em um seminário sobre o tema em 2007, bem como de publicações de José Roberto R Afonso, Claudia Alem, Varsano e pesquisadores do IPEA.

recursos para finalidades básicas³⁹². Recrudescem então as pressões sociais para reforma do papel do Estado e pela melhoria de sua gestão. Neste contexto se recoloca a questão redistributiva na agenda, pois grande parte dos contribuintes tende a discordar de um sistema em que parte substantiva do que se paga é retornado na forma de transferências e juros da dívida³⁹³ levando os serviços estatais universais a continuarem deficientes.

Segundo argumenta Alem (2007), a credibilidade das contas públicas nacionais expressada pela redução do endividamento como proporção do PIB não depende apenas do aumento dos tributos que garantam o superávit primário. Como se pode inferir dos dados da tabela 7, a aceleração do crescimento foi a melhor forma de se aprofundar o ajuste fiscal em andamento.

Tabela 7: Fatores de variação da dívida pública

Dívida pública/PIB (%)												
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fatores que contribuíram para:												
1) O aumento do indicador	6,9	5,3	7,8	13,9	6,9	10,4	15,6	8,4	6,3	7,3	6,7	5,6
Pagamento de Juros Nominais	5,0	4,5	6,9	7,5	6,3	6,3	6,5	8,3	6,3	7,3	6,7	4,6
Déficit Primário	0,1	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crescimento do PIB	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-
Outros (1)	1,8	-	0,9	6,4	0,5	4,0	9,1	-	-	-	-	1,0
2) A redução do indicador	4,2	4,2	0,7	8,4	5,8	7,5	13,6	6,5	11,7	7,8	8,3	7,0
Crescimento do PIB	4,2	2,9	0,7	5,7	2,8	4,3	10,6	-	7,5	2,6	4,3	3,5
Superávit primário	-	-	-	2,7	3,1	3,2	3,0	3,8	4,0	4,3	3,8	3,5
Outros (1)	-	1,3	-	-	-	-	-	2,7	0,2	0,8	0,2	0,0
Varição da dívida no ano: (1) - (2)	2,7	1,1	7,1	5,6	1,0	2,9	2,0	1,9	-5,4	-0,5	-1,5	-1,4
Dívida líquida total - saldo	30,7	31,8	38,9	44,5	45,5	48,4	50,5	52,4	47,0	46,5	44,9	43,5

Fonte: Banco Central. Nota: (1) Inclui ajustes cambiais e patrimoniais.

Fonte: Alem (2007)

Os efeitos de uma reforma que desenhe uma política tributária indutora do crescimento/desenvolvimento econômico sustentável conjugada com a redução da taxa de juros possibilitará uma relação dívida pública líquida/PIB mais controlada bem como expectativas de credibilidade fiscal do setor público mais positivas. Estes estímulos salutares decorrem não apenas do efeito direto no serviço da dívida, mas também se reforçam pelo maior crescimento do PIB.

³⁹² Desde 1998 se destaca um ajuste fiscal com aumento da arrecadação e cortes nos investimentos para garantir superávit primário que gerou deterioração em importantes setores da infraestrutura pública como estradas federais e a geração de energia.

³⁹³ A opção do Governo Federal ao priorizar contribuições sociais foi também opção por tributos distorcivos, incidentes em cascata. A participação desses tributos, principalmente nos governos FHC, cresceu substancialmente para auxiliar no esforço fiscal sem, contudo, ocasionar um maior retorno em termos de aprimoramento na oferta dos serviços públicos direcionados à população em geral.

A ausência de uma real reforma tributária implica ainda na transitoriedade recorrente dos ajustes fiscais provisórios que não se consolidam. Desde 1993 há uma sucessão de emendas constitucionais que são apresentadas para garantir a manutenção das desvinculações provisórias das receitas orçamentárias e da CPMF. A criação das novas contribuições para impulsionar a arrecadação federal e a utilização de tributos únicos (como a CPMF), todos elevando a tributação indireta, levou a estrutura tributária contribuir na concentração da renda de modo oposto aos países desenvolvidos³⁹⁴.

A alta incidência dos tributos indiretos de uma forma indiscriminada em uma sociedade como a brasileira desafia diretamente o princípio da equidade, principalmente quando conjugada a baixa incidência relativa da tributação pessoal sobre renda e patrimônio. A baixa tributação sobre a renda, heranças e patrimônio no Brasil é uma distorção que teoricamente pode ser corrigida. Na reforma do Imposto de Renda defende-se a fusão do IRPJ com a CSLL e a adesão à tendência internacional de tributar mais pessoa física e menos jurídica, com número e faixas de alíquotas progressivas adequadas ao perfil distributivo do país³⁹⁵. O imposto sobre o patrimônio também pode ser bastante aperfeiçoado, não só pela regulamentação do IGF, como pelo aperfeiçoamento e atualização permanente dos cadastros locais para que permitam uma adequada avaliação, definição de progressividade e limites de isenção do patrimônio imobiliário e de veículos. Devido a semelhanças na forma de avaliação e cobrança poderia até ser promovida uma fusão do ITR com o IPTU, ambos sob competência municipal.

Nas demandas federativas se destaca a reforma da tributação do consumo³⁹⁶. A espinha dorsal do sistema de federalismo fiscal é o grau de autonomia tributária e a repactuação da distribuição de recursos pelo princípio de compartilhamento. O desenho de um IVA nacional necessita ser capaz de equacionar os requisitos técnicos com um amplo consenso político federativo.

³⁹⁴ Estes países aproveitaram o sistema tributário, conjugado as transferências, como um dos instrumentos de desconcentração de renda e equalização social – vide anexo III.

³⁹⁵ Segundo propôs Pochman (2008), uma possibilidade de melhoria na equidade tributária seria a compensação na arrecadação que possibilitasse a redução da tributação indireta (via COFINS) conjugada a uma maior progressividade do IRPF e a regulamentação do IGF. O IRPF passaria de duas faixas de alíquotas para 12 faixas pagantes, com 5% no início (R\$1.257,00 a R\$2000,00), 27,5% na faixa intermediária (R\$6,5 mil a R\$8 mil) e 60% na última faixa (acima de R\$50 mil). Propõe ainda a arrecadação um imposto sobre grandes fortunas (IGF) com alíquota de 1%.

³⁹⁶ O ICMS é o principal fator de regressividade nesta área por ser o tributo de maior arrecadação no país (cerca de 7,2% do PIB) e responder por metade da carga tributária que incide sobre o consumo.

A recentralização da arrecadação direta e da receita disponível pelo governo federal elevou o grau dos conflitos federativos latentes. A crise fiscal estrutural dos estados principalmente após os acordos da dívida com a União e a LRF amplia a exploração dos espaços tributários e as disputas em ambiente não-cooperativo. A guerra fiscal estadual e municipal elevou o conflito federativo horizontal e resultou coletivamente num sistema retalhado pautado pela ineficiência, diminuição do potencial de arrecadação tributária total afetando assim a possibilidade de oferta de bens e serviços públicos à população.

A reforma do consumo, superados os entraves da partilha federativa, pode contribuir grandemente para a simplificação do sistema com a diminuição no número e complexidade dos tributos bem como com a efetiva desoneração das exportações. Os tributos indiretos quando não conseguem ser adequadamente compensados pelo setor produtivo, continuam a prejudicar a competitividade nacional dado que seu ônus continua estar incluído nos preços dos produtos exportados pelas empresas domésticas. A “progressividade” pela tributação indireta pode também ser aprimorada com a diminuição da incidência para produtos mais essenciais como alimentos e remédios conjugada a maiores alíquotas para os bens cujo consumo gerem externalidades negativas bem como tenham caráter supérfluo e ostentatório, consumidos primordialmente como consumo conspícuo pela alta classe³⁹⁷.

Em suma, um dos problemas recorrentes principais para uma efetiva Reforma Tributária é a busca de reconstruir o equilíbrio federativo afetado pelo ajuste recentralizador de recursos. Este é um desafio difícil pois implica adequar receitas junto a controles e atribuições constitucionais para as despesas das subesferas, ao mesmo tempo em que o novo desenho sistema tributário nacional propicie maior eficiência produtiva e equidade social.

³⁹⁷ Esta classificação nacional sobre a essencialidade e externalidades dos bens e produtos de consumo poderia ter uma revisão periódica e fundamentada a cada década. Por exemplo, dado os incentivos para disciplinar o consumo, verifica-se que produtos que gerem maior emissão de gases estufa podem ser mais tributados que produtos mais ecologicamente sustentáveis.

Anexo I - Classificação dos Tributos

Segundo Relevância na Receita Tributária – 2007

Tributo	2007		
	R\$ milhões	% PIB	%
Total da Receita Tributária	903.638,93	34,79%	100,00%
1 ICMS	187.624,65	7,22%	20,76%
2 Imposto de Renda	160.358,31	6,17%	17,75%
3 Contribuição para a Previdência Social	140.411,68	5,41%	15,54%
4 Cofins	99.163,73	3,82%	10,97%
5 Contribuição para o FGTS	41.630,51	1,60%	4,61%
6 Contribuição Prov. sobre Mov. Financeira	36.319,86	1,40%	4,02%
7 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	32.880,15	1,27%	3,64%
8 Imposto sobre Produtos Industrializados	32.866,96	1,27%	3,64%
9 Contribuição para o PIS	21.802,07	0,84%	2,41%
10 Previdência Estadual	19.051,91	0,73%	2,11%
11 ISS	18.746,10	0,72%	2,07%
12 Contribuição do Servidor Público	15.216,43	0,59%	1,68%
13 IPVA	14.689,97	0,57%	1,63%
14 Impostos sobre o Comércio Exterior	12.186,33	0,47%	1,35%
15 IPTU	11.388,51	0,44%	1,26%
16 Cide Combustíveis	7.950,00	0,31%	0,88%
17 Imposto sobre Operações Financeiras	7.794,95	0,30%	0,86%
18 Salário Educação	7.156,35	0,28%	0,79%
19 Contribuições para o Sistema S	6.674,49	0,26%	0,74%
20 Taxas Federais	4.436,38	0,17%	0,49%
21 Outros Tributos Estaduais	4.110,56	0,16%	0,45%
22 Contribuição para o Pasesp	4.037,45	0,16%	0,45%
23 Previdência Municipal	3.881,44	0,15%	0,43%
24 Outras Contribuições Sociais	3.241,94	0,12%	0,36%
25 Taxas Municipais	2.925,46	0,11%	0,32%
26 ITBI	2.794,69	0,11%	0,31%
27 ITCD	1.207,19	0,05%	0,13%
28 Outros Tributos e Taxas (1)	1.154,24	0,04%	0,13%
29 Outras Contribuições Econômicas	1.143,08	0,04%	0,13%
30 Cide Remessas	793,53	0,03%	0,09%

(1) - Inclui Taxas Federais, Outros Tributos Municipais, IPMF, ITR e Fundaf.

Fonte: RFB (2008: 16).

Receita Tributária por Tributo e Competência - 2007 e 2008

Tributo/Competência	2007			2008		
	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%
Total da Receita Tributária	901.836,19	34,72%	100,00%	1.034.397,27	35,80%	100,00%
Tributos do Governo Federal	631.974,59	24,33%	70,08%	720.134,38	24,92%	69,62%
Orçamento Fiscal	214.249,53	8,25%	23,76%	271.664,47	9,40%	26,26%
Imposto de Renda	160.683,39	6,19%	17,82%	194.865,46	6,74%	18,84%
Pessoas Físicas	12.817,49	0,49%	1,42%	14.050,18	0,49%	1,36%
Pessoas Jurídicas	67.523,62	2,60%	7,49%	82.202,40	2,84%	7,95%
Retido na Fonte	80.342,27	3,09%	8,91%	98.612,87	3,41%	9,53%
Imposto sobre Produtos Industrializados	32.870,51	1,27%	3,64%	38.646,43	1,34%	3,74%
Imposto sobre Operações Financeiras	7.795,17	0,30%	0,86%	20.186,43	0,70%	1,95%
Impostos sobre o Comércio Exterior	12.186,63	0,47%	1,35%	17.123,83	0,59%	1,66%
Imposto Territorial Rural	331,12	0,01%	0,04%	416,93	0,01%	0,04%
Impostos Prov. sobre Mov. Financeira	0,03	0,00%	0,00%	0,11	0,00%	0,00%
Taxas Federais	382,68	0,01%	0,04%	425,28	0,01%	0,04%
Orçamento Seguridade Social	351.792,95	13,54%	39,01%	373.667,34	12,93%	36,12%
Contribuição para a Previdência Social	140.411,68	5,41%	15,57%	163.355,27	5,65%	15,79%
Cofins	99.173,43	3,82%	11,00%	117.076,52	4,05%	11,32%
Contribuição Prov. sobre Mov. Financeira	36.321,48	1,40%	4,03%	959,51	0,03%	0,09%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	32.888,05	1,27%	3,65%	42.072,63	1,46%	4,07%
Contribuição para o PIS	21.806,98	0,84%	2,42%	25.625,45	0,89%	2,48%
Contribuição para o PASEP	4.037,47	0,16%	0,45%	4.917,66	0,17%	0,48%
Contribuição do Servidor Público	13.911,91	0,54%	1,54%	16.068,46	0,56%	1,55%
Outras Contribuições Sociais	3.241,94	0,12%	0,36%	3.591,85	0,12%	0,35%
Demais	65.932,10	2,54%	7,31%	74.802,58	2,59%	7,23%
Contribuição para o FGTS	41.630,51	1,60%	4,62%	48.714,38	1,69%	4,71%
Cide Combustíveis	7.950,01	0,31%	0,88%	5.932,83	0,21%	0,57%
Cide Remessas	793,57	0,03%	0,09%	900,03	0,03%	0,09%
Fundaf	307,36	0,01%	0,03%	186,85	0,01%	0,02%
Outras Contribuições Econômicas	1.419,81	0,05%	0,16%	2.349,96	0,08%	0,23%
Salário Educação	7.156,35	0,28%	0,79%	8.813,90	0,31%	0,85%
Contribuições para o Sistema S	6.674,49	0,26%	0,74%	7.904,63	0,27%	0,76%
Tributos do Governo Estadual	228.665,00	8,80%	25,36%	266.731,40	9,23%	25,79%
ICMS	187.645,27	7,22%	20,81%	220.083,08	7,62%	21,28%
IPVA	14.690,93	0,57%	1,63%	17.267,67	0,60%	1,67%
ITCD	1.207,19	0,05%	0,13%	1.495,35	0,05%	0,14%
Taxas Estaduais	4.436,95	0,17%	0,49%	5.278,34	0,18%	0,51%
Previdência Estadual	16.572,45	0,64%	1,84%	17.810,65	0,62%	1,72%
Outros	4.112,22	0,16%	0,46%	4.796,33	0,17%	0,46%
Tributos do Governo Municipal	41.196,61	1,59%	4,57%	47.531,48	1,64%	4,60%
ISS	18.903,64	0,73%	2,10%	21.972,35	0,76%	2,12%
IPTU	11.543,27	0,44%	1,28%	12.557,09	0,43%	1,21%
ITBI	3.051,96	0,12%	0,34%	3.942,05	0,14%	0,38%
Taxas Municipais	3.170,31	0,12%	0,35%	3.344,61	0,12%	0,32%
Previdência Municipal	4.418,12	0,17%	0,49%	5.617,85	0,19%	0,54%
Outros Tributos	109,31	0,00%	0,01%	97,53	0,00%	0,01%

Fonte: RFB (2009: 11)

Anexo II - Bases de Incidência

Evolução da Carga Tributária Brasileira segundo a Base de 2003 a 2007

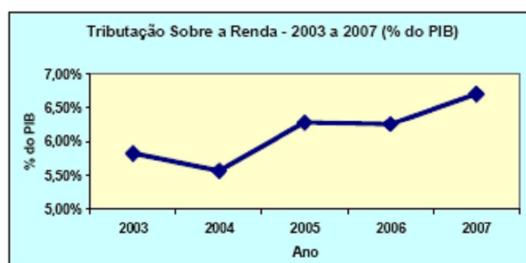
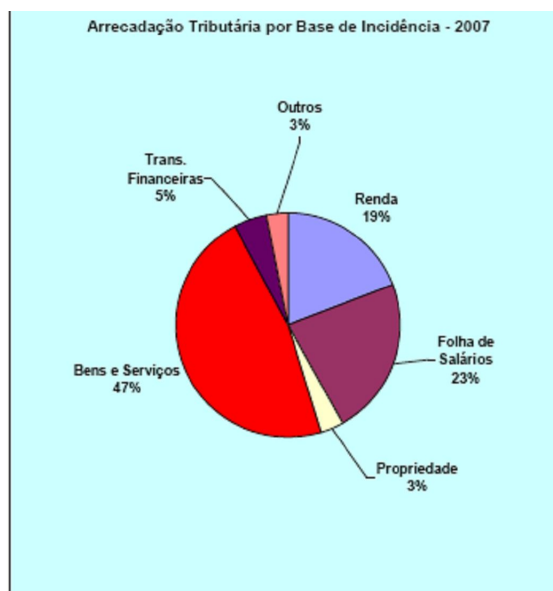
Distribuição da Carga Tributária por Tipo de Base de Incidência - 2003 a 2007

Tipo de Base	% PIB				
	2003	2004	2005	2006	2007
Renda	5,82%	5,57%	6,28%	6,26%	6,71%
Folha de Salários	6,83%	7,04%	7,33%	7,48%	7,85%
Propriedade	1,06%	1,03%	1,06%	1,11%	1,17%
Bens e Serviços	15,13%	15,33%	16,00%	15,98%	16,31%
Trans. Financeiras	1,62%	1,63%	1,64%	1,64%	1,70%
Outros	0,95%	1,04%	1,04%	1,05%	1,05%
	31,41%	32,24%	33,35%	33,51%	34,79%

Quadro 4b

Arrecadação Tributária por Tipo de Base de Incidência - 2003 a 2007

Tipo de Base	% da arrecadação total				
	2003	2004	2005	2006	2007
Renda	18,54%	17,26%	18,83%	18,67%	19,28%
Folha de Salários	21,75%	21,63%	21,97%	22,32%	22,56%
Propriedade	3,39%	3,21%	3,17%	3,30%	3,37%
Bens e Serviços	48,17%	49,42%	47,99%	47,69%	46,90%
Trans. Financeiras	5,14%	5,05%	4,91%	4,88%	4,88%
Outros	3,01%	3,23%	3,13%	3,14%	3,02%



Fonte: RFB (2008: 8).

Anexo III - Comparação Internacional da Carga Tributária segundo Base de Incidência e impactos distributivos

Carga Tributária por Base de Incidência Brasil x OCDE – 2005 (% do PIB)

Base de Incidência	Brasil	OCDE		
		Máx.	Min.	Média
Renda	6,3%	30,7% (a)	4,8% (e)	12,5%
Folha de Salários	7,3%	16,3% (b)	1,2% (a)	10,0%
Propriedade	1,1%	4,4% (c)	0,3% (e)	1,9%
Bens e Serviços	16,0%	16,0% (d)	4,7% (f)	11,4%
Transações Financeiras	1,6%			
Outros	1,0%	2,3%	0,0%	0,4%
Total:	33,3%			

Fonte: RFB e OCDE Revenue Statistics.

Obs.: (a) Dinamarca, (b) França, (c) Reino Unido, (d) Islândia, (e) México e (f) Estados Unidos

Carga Tributária por Base de Incidência Brasil x OCDE – 2005 (% da Carga Total)

Base de Incidência	Brasil	OCDE		
		Máx.	Min.	Média
Renda	19%	61,0% (a)	17,7% (e)	34,4%
Folha de Salários	22%	42,2% (b)	2,9% (f)	27,7%
Propriedade	3%	11,9% (c)	1,0% (b)	5,6%
Bens e Serviços	48%	55,3% (d)	18,4% (g)	32,3%
Transações Financeiras	5%			
Outros	3%	5,6%	0,0%	0,7%
Total:	100%			

Fonte: RFB e OCDE Revenue Statistics.

Obs.: (a) Nova Zelândia (b) Rep. Tcheca, (c) Reino Unido, (d) México, (e) Polônia, (f) Dinamarca, (g) Estados Unidos.

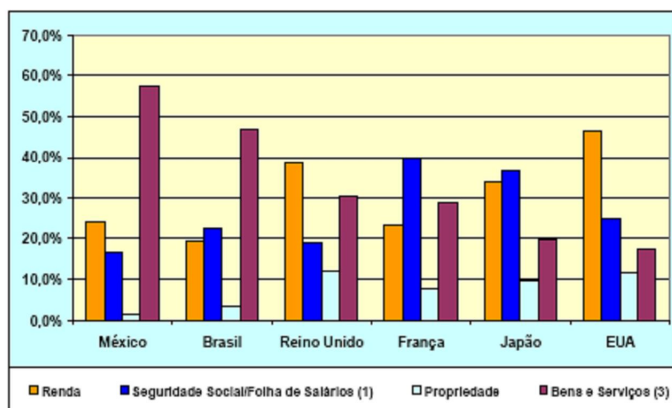
Distribuição da Arrecadação Tributária por Base de Incidência - Brasil e Alguns Países da OCDE

Países	% da arrecadação total			
	Renda	Seguridade Social/Folha de Salários (1)	Propriedade e	Bens e Serviços (3)
México	24,1%	16,3%	1,6%	57,4%
Brasil	19,28%	22,56%	3,37%	46,90%
Reino Unido	38,50%	18,80%	12,00%	30,30%
França	23,50%	39,70%	7,80%	28,80%
Japão	33,80%	36,80%	9,70%	19,70%
EUA	46,50%	24,70%	11,40%	17,40%

(1) - No caso do Brasil, os tributos da Seguridade Social estão parte na folha e parte em bens e serviços

(2) - Brasil 2007, OCDE 2005

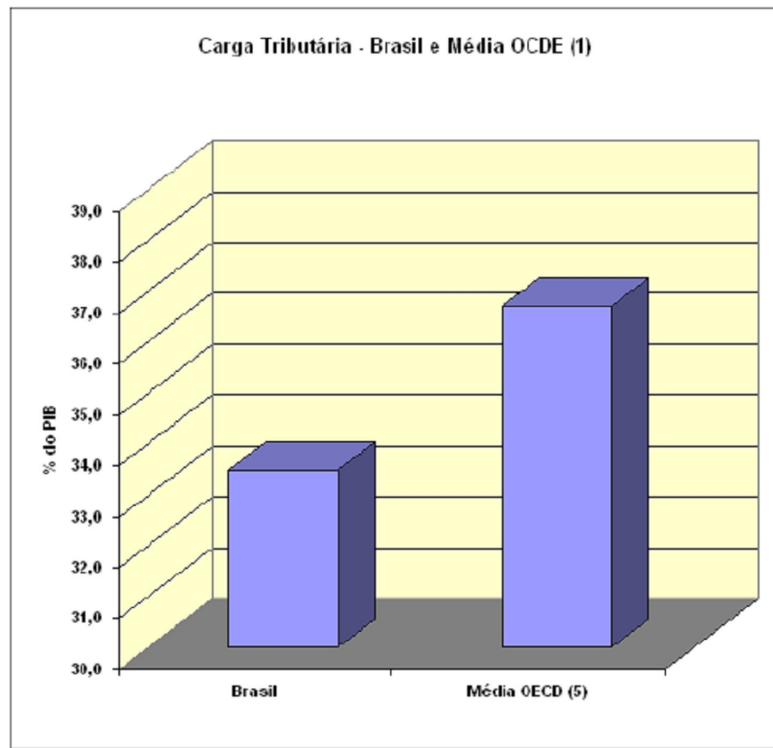
(3) - Outros, parcela residual, foi somada ao item Bens e Serviços.



Fonte: RFB (2008: 9).

Carga Tributária - Brasil e Países membros da OCDE - 2006 (1)

País	Carga Tributária
México (3)	20,60
Grécia	27,40
Japão (4)	27,40
Estados Unidos	28,20
República Eslovaca (2)	29,60
Suíça	30,10
Austrália (4)	30,90
Turquia	32,50
Canadá	33,40
Brasil	33,51
Polônia (4)	34,30
Alemanha	35,70
Luxemburgo	36,30
Nova Zelândia	36,50
República Tcheca	36,70
Espanha (2)	36,70
Média OECD (5)	36,73
Hungria	37,10
Reino Unido	37,40
Holanda	39,50
Islândia (4)	41,40
Áustria	41,90
Itália	42,70
Finlândia	43,50
Noruega (2)	43,60
França (2)	44,50
Bélgica	44,80
Denmarca (2)	49,00
Suécia	50,10



(1)- Brasil: 2007, OCDE: 2006 (OCDE Facebook 2008)

(2)- A arrecadação total foi deduzida das transferências de capital. Isto se aplica à Dinamarca, França, Noruega e Espanha.

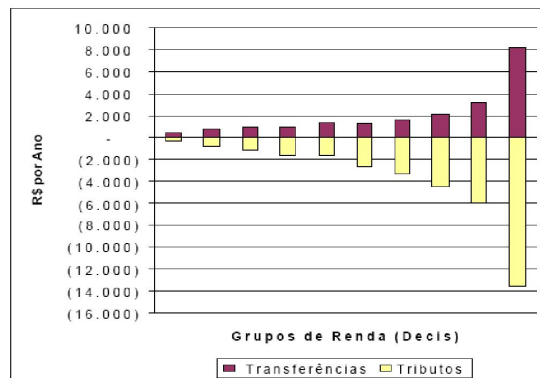
(3)- Estimativa do Órgão Fazendário, que inclui receitas esperadas coletadas por estados e governos locais..

(4)- Dado de 2005.

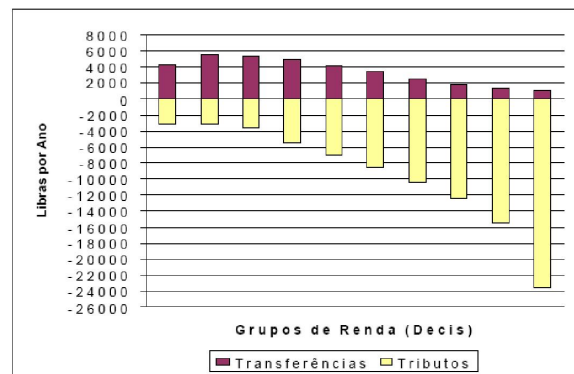
(5)- Média estimada.

Fonte: RFB (2008: 9).

Distribuição das Transferências e dos Tributos por Grupo de Renda no Brasil



Distribuição das Transferências e dos Tributos por Grupo de Renda no Reino Unido

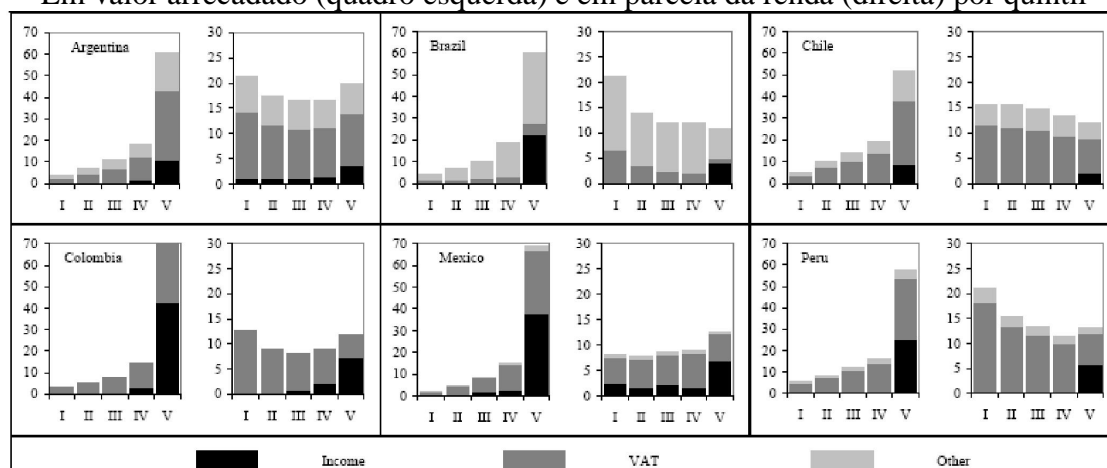


Ministério da Fazenda (2003: 44 e 45)

Aspectos distributivos da política fiscal na América Latina - AL

Estrutura tributária por faixa de renda em 6 países da AL – LAC6

Em valor arrecadado (quadro esquerda) e em parcela da renda (direita) por quintil



Source: Author's calculation

Note: Panels on the left are expressed as percentage of total contribution of all quintiles; panels on the right are expressed as percentage of the total market income of each quintile

Obs: Cada quintil representa a ordem de uma faixa de 20% da renda – do I mais baixo ao V mais alto.

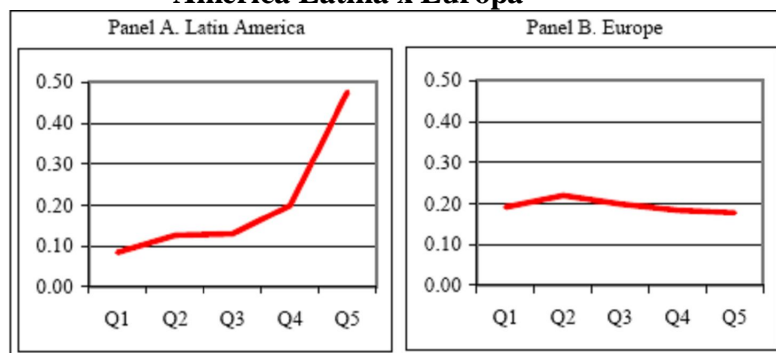
Desigualdade de renda antes e depois da tributação

	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Mexico	Peru	Average
Gini of Gross income (A)	0.49	0.54	0.46	0.53	0.50	0.49	0.50
Gini of Disposable income (B)	0.48	0.54	0.46	0.52	0.49	0.48	0.50
Gini of Post tax income (C)	0.48	0.55	0.46	0.53	0.49	0.49	0.50
(B) - (A)	-0.01	0.00	0.00	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
(C) - (B)	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01
(C) - (A)	0.00	0.01	0.01	0.00	-0.01	0.01	0.00

Transferências em % PIB - América Latina e Europa

	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Mexico	Peru	LAC6	Europe
Social Insurance	7.7	11.7	6.9	5.9	2.6	3.1	6.3	14.7
Social Assistance	1.5	1.4	0.7	0.6	1	0.5	1.0	1.6
Total Transfers	9.2	13.1	7.6	6.5	3.6	3.6	7.3	16.3

Incidência de transferências públicas por quintis de renda América Latina x Europa



Fonte: Goñi et alli (2008: 16 a 19)

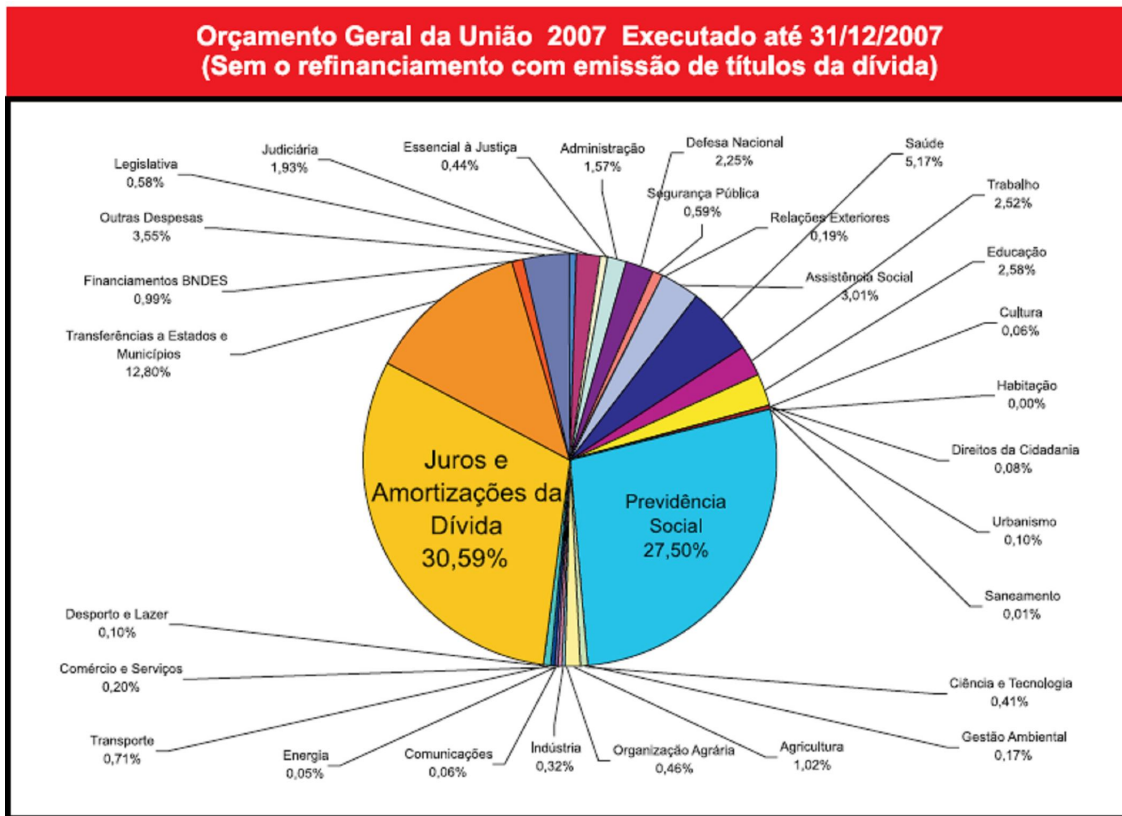
Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en países industrializados seleccionados¹

	Coeficiente de Gini para la desigualdad del ingreso		Importancia de la acción fiscal
	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias	
	(1)	(2)	(3)=(2-1)/1
Dinamarca	0,420	0,217	-48,3%
Suecia	0,487	0,230	-52,8%
Finlandia	0,392	0,231	-41,1%
Holanda	0,421	0,253	-39,9%
Japón	0,340	0,265	-22,1%
Bélgica	0,527	0,272	-48,4%
Alemania	0,436	0,282	-35,3%
Australia	0,463	0,306	-33,9%
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4%
Italia	0,510	0,345	-32,4%

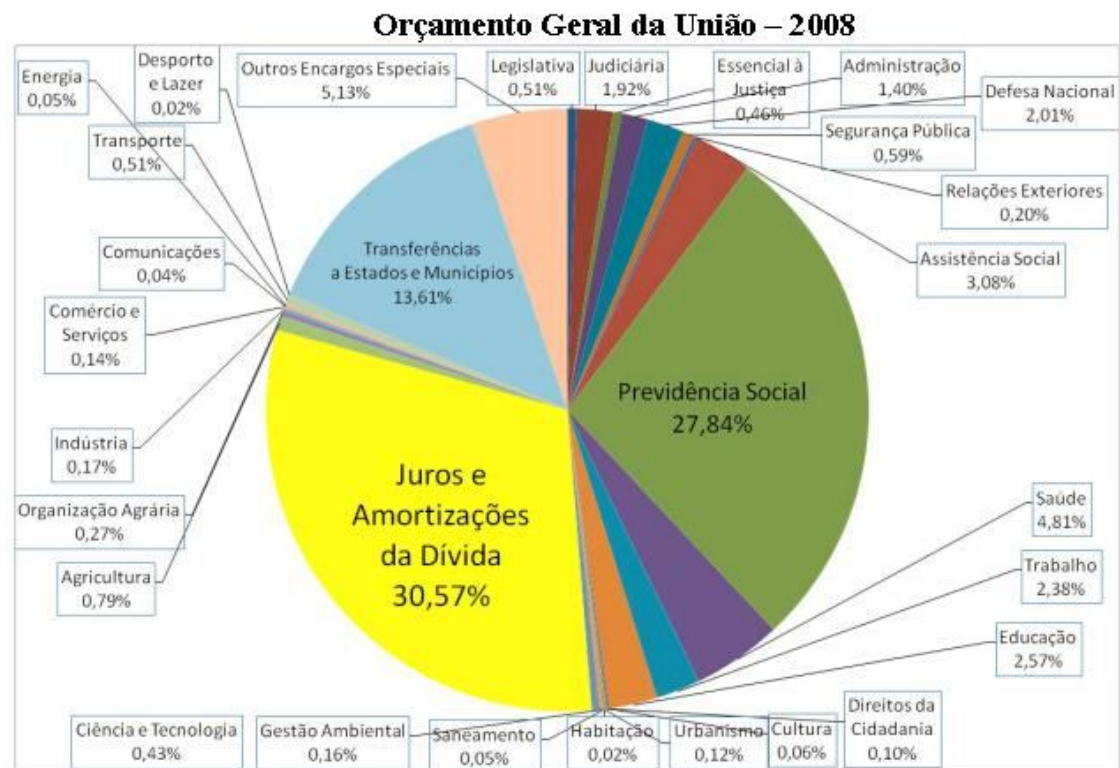
Fuente: Elaboración propia en base a De Ferrantis y otros (2004).

Fonte: Gómez-Sabaini (2007) e CEPAL (2006: 96)

Anexo IV – Gastos Orçamentários



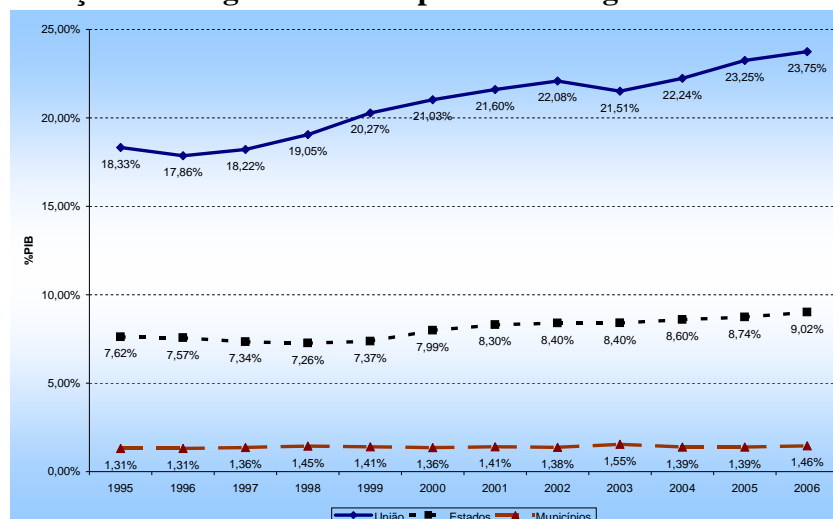
Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2008: 9)



Fonte : < http://www.divida-auditoriacidade.org.br/config/artigo.2009-03-06.0701477970/document_view >

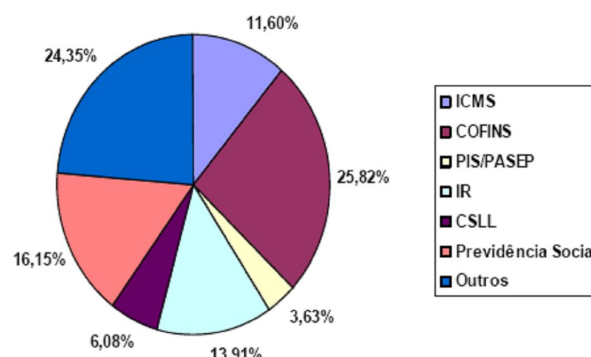
Anexo V – Evolução da Carga Tributária

Evolução da Carga Tributária por esfera de governo em % PIB



Fonte: SRF e Pochmann (2008)

Contribuição para o Crescimento da Carga Global: 1998-2006



Fonte: Afonso - Apresentação em Audiência Pública, CCJ/Senado Federal em 30/10/2007.

Participação dos Tributos Diretos e Indiretos

% da arrecadação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INDIRETA	59,1	60,8	59,3	63,0	59,0	58,8	58,4	55,1	57,2	59,6	59,0	61,3	60,3	61,2	60,9	60,2	60,0
CONSUMO (1)	48,7	46,8	45,7	46,8	45,6	46,0	42,6	39,7	42,5	43,6	43,8	43,7	43,1	44,4	43,3	42,7	41,2
LUCRO (2)	4,6	8,4	7,2	7,4	7,8	8,5	7,7	6,8	6,3	7,1	6,2	9,5	8,8	8,8	10,1	10,0	11,3
MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (3)	2,5	2,5	3,5	6,0	1,8	1,3	4,2	4,3	4,1	4,9	5,1	5,2	5,1	5,0	4,9	4,9	4,8
COMÉRCIO EXTERIOR (4)	1,8	1,6	1,8	1,8	2,6	1,9	2,0	2,4	2,5	2,4	2,2	1,7	1,5	1,5	1,2	1,2	1,3
OUTROS (5)	1,4	1,5	1,1	1,0	1,2	1,0	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7	1,2	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4
DIRETA	40,9	39,2	40,7	37,0	41,0	41,2	41,6	44,9	42,8	40,4	41,0	38,7	39,7	38,8	39,1	39,8	40,0
MÃO DE OBRA (6)	38,1	36,9	39,3	35,3	37,7	38,1	38,0	41,1	39,5	37,2	37,8	35,4	36,3	35,6	35,9	36,6	36,8
PROPRIEDADE (7)	2,8	2,3	1,4	1,7	3,3	3,1	3,6	3,7	3,3	3,2	3,2	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2	3,2

Fonte: Receita Federal do Brasil - elaboração: Amr Khair

(1) - IPI, Cofins, PIS, PASEP, CIDE, Outras Contribuições Econômicas da União, ICMS e ISS

(2) - Imposto de Renda Pessoa Jurídica e CSLL

(3) - Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF), CPMF e IOF

(4) - Imposto de Importação e Imposto de Exportação

(5) - Taxas e Outros Tributos

(6) - Imposto de Renda Pessoas Físicas e na Fonte, INSS, Seguridade Servidores, Outras Contribuições Sociais da União e FGTS

(7) - IPTU, ITR, ITR, ITCMD

Fonte: Khair (2008)

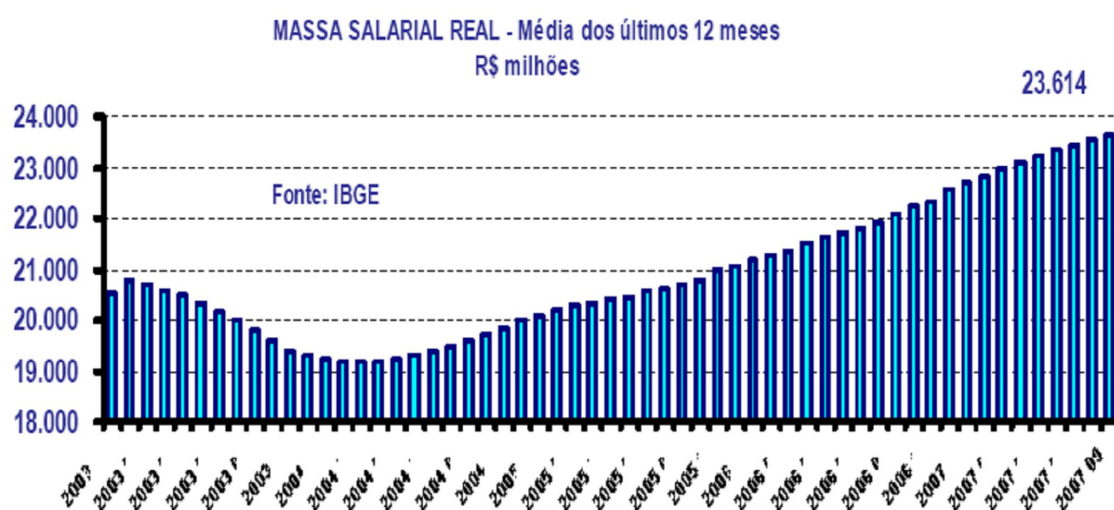
Anexo VI – Fatores da arrecadação CPMF - Evolução

Anos	Alíquota	Alíquota Anual Ajustada	Arrecadação	Arrecadação	Base Estimada	Importância Relativa
	Nominal		em R\$ bi de 2006	em % do PIB		em % da Carga Global
1993	0,25	0,10	0,5	0,09	70,51	0,3
1994	0,25	0,25	13,9	1,06	423,72	3,6
1997	0,20	0,18	12,6	0,80	401,29	3,0
1998	0,20	0,20	14,4	0,83	414,49	3,0
1999	0,20 e 0,38	0,35	13,4	0,75	213,44	2,6
2000	0,30 e 0,38	0,31	22,9	1,23	393,55	4,1
2001	0,38	0,38	25,4	1,32	347,55	4,2
2002	0,38	0,38	27,7	1,38	362,69	4,3
2003	0,38	0,38	27,4	1,36	356,78	4,2
2004	0,38	0,38	29,4	1,36	358,27	4,2
2005	0,38	0,38	30,5	1,36	358,54	4,1
2006	0,38	0,38	32,1	1,38	363,56	4,0
2007*	0,38	0,38	20,0	1,44	379,27	4,1

Fonte: Elaboração Própria; Fonte Primária: SRF, IBGE e Ipeadata.

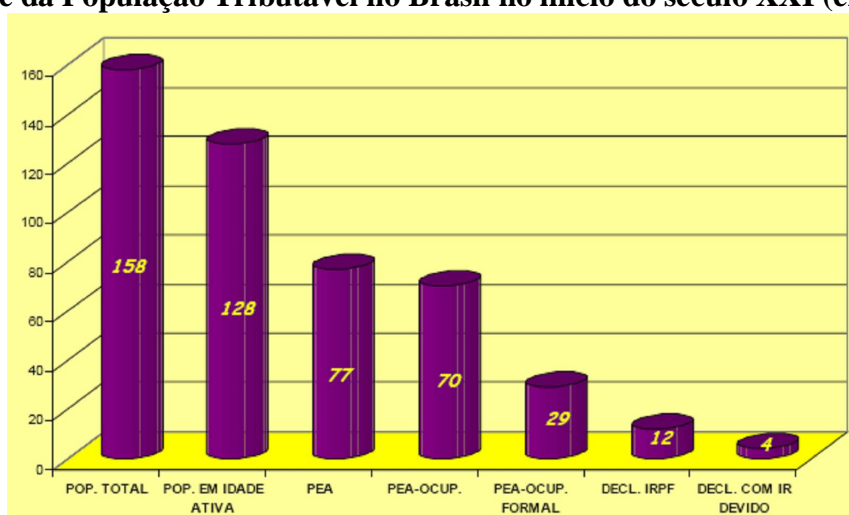
* até julho de 2007 (carga global estimada)

Nota: A alíquota ajustada é a alíquota original ponderada pelo número de meses em que ela foi aplicada.



Fonte: Alem (2007)

Gradiente da População Tributável no Brasil no início do século XXI (em milhões)



Fonte: SRF - Apresentação Considerações sobre o Aproveitamento das Bases de Incidência – O Caso Brasileiro no I Seminário de Política Tributária-Globalização e Tributação. Brasília, 20 a 21 de novembro de 2001.

Anexo VII - Principais Fatos que Influenciaram a Arrecadação dos Impostos e Contribuições Federais Administrados pela RFB de 1990 a 2009.

1990

O Plano Collor I efetua a retenção dos ativos financeiros acima de NCz\$ 50 mil.

Dentre suas medidas se destacaram as seguintes para o aumento de arrecadação, na forma de receitas extraordinárias:

·Tributação de todos os ativos financeiros bloqueados através do IOF, cuja arrecadação passa de 0,15% do PIB, em 1989, para 1,30% do PIB, em 1990;

·Liberação dos cruzados novos retidos para pagamento de tributos atrasados induziu parcela significativa de contribuintes a acertar as contas com o Fisco com os recursos bloqueados.

1991

Desindexação da economia.

Foi extinta, em fevereiro, a BTN-Fiscal que era o indexador dos tributos, tendo sido criada em seu lugar a Taxa Referencial de Juros (TR), que a princípio funcionou, precariamente, como indexador dos tributos, porém, devido a questionamentos judiciais, foi abandonada, e os tributos ficaram, a partir de julho, sem nenhum indexador. Isto foi a principal causa para a queda de arrecadação, dado que a inflação se acentuou. Por essa razão, a arrecadação do IRPJ, IRPF e CSLL caiu drasticamente, passando, em seu conjunto, de 2,41%, em 90, para 1,34% do PIB, em 1991.

1992

Reindexação dos tributos, através da criação da Unidade Fiscal de Referência – UFIR;

Edição da Lei nº 8.383/91 que estabeleceu, a partir de janeiro/92, o sistema de bases correntes para o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ. O sistema de apuração do Imposto passou de anual para mensal, fazendo com que, nesse ano, ocorresse arrecadação relativa ao ano-base 91 (cotas) e ao próprio ano-calendário/92. Isto elevou significativamente, a arrecadação do IRPJ e CSLL.

1993

Reconhecimento da constitucionalidade da COFINS e elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido de 15% para 23%, para as entidades financeiras;

Pagamentos, pelas empresas, do imposto referente ao lucro inflacionário acumulado com alíquota reduzida de 5% (Lei 8.541/92);

Encurtamentos dos períodos de apuração e prazos de arrecadação para fatos geradores a partir de 1/11/93 (MP 368/93). Essa medida resultou em ganho de arrecadação de cerca de 20 dias para o IPI.

1994

Início da cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF (a partir de janeiro/94). Este imposto gerou uma arrecadação, no ano, de 4,98 bilhões, correspondendo a 7,74% do total arrecadado;

Retomada do fluxo de pagamentos da COFINS por parte de grande número de contribuintes em razão do julgamento da constitucionalidade dessa contribuição no final de 1993;

Reestruturação das alíquotas, por faixas, do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre trabalho. A faixa com alíquota de 25% passou para 26,6% e foi criada uma nova faixa com alíquota de 35% (Lei nº 8.848/94);

Elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido do setor financeiro de 23% para 30%, com reflexo na arrecadação a partir de julho/94. O aumento da alíquota foi decorrente da criação do Fundo Social de Emergência – FSE, por intermédio da Emenda Constitucional nº 01 de 1994;

Implantação do Plano Real, a partir de julho/94, com redução acentuada da inflação. Este fato contribuiu para que as bases de cálculo dos principais tributos (IPI, IRPJ, COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) praticamente elimina o efeito negativo para arrecadação, decorrentes da corrosão inflacionária, conhecido como "Efeito Tanzi". Além disso, o início do Plano Real proporcionou um aquecimento acentuado do consumo no país, notadamente no segundo semestre de 1994, com repercussão positiva no resultado das empresas e, em consequência, na arrecadação.

1995

A arrecadação administrada pela Secretaria da Receita Federal cresce em termos reais 7,70% em relação a 1994 alcançando o montante de R\$ 88 bilhões, a preços de dezembro de 95 (IGP-DI).

O Imposto de Renda Retido na Fonte teve crescimento real de 23% com incremento de recursos de R\$ 3 bilhões devido aos fortes aumentos salariais nos primeiros meses da estabilização monetária e a não correção correspondente dos valores de isenção. Alteração nas regras do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, com a lei 8.981 de 31/12/94, que aumentaram o ônus tributário (elevação de alíquotas, limites à compensação de prejuízos, entre outras) que levou a uma arrecadação de R\$ 9 bilhões, 17% superior em valores reais a do ano anterior.

Limitação da compensação de prejuízo ao percentual de 30% do lucro obtido pelas empresas e a elevação de 3,5% para 5% (regra geral) do percentual para estabelecimento da base de cálculo do lucro presumido/estimativa;

Elevação de 62%, em relação a 1994, no volume das importações tributadas, principalmente de veículos, com repercussão positiva na arrecadação do Imposto sobre Importações;

O aumento do salário mínimo de R\$ 70 para R\$ 100 aliado a alteração das alíquotas das contribuições previdenciárias, efeitos da edição da lei 9.032/95, e ao aumento geral da massa salarial foram os principais responsáveis pelo aumento real de 21,1% na contribuição administrada pela Previdência Social. Perda tributária pela extinção do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que vigorou somente até 31/12/94.

Melhoria acentuada da atividade econômica, principalmente em relação ao primeiro semestre de 1994. No ano de 1995, a economia ainda ajustava-se aos efeitos do Plano Real (jul/94). O aumento do poder de compra associado à queda vertiginosa da inflação refletiu num acentuado nível de consumo, estimulando as vendas no comércio e a produção industrial. O fato de que a arrecadação do primeiro semestre de 1994 apresentou bases de cálculo corroídas mais fortemente pelos elevados índices de inflação (acima de 40% ao mês), enquanto em 1995 a inflação mensal média não foi superior a 2% ajuda a explicar o aumento na receita dos tributos sobre consumo.

1996

Crescimento real de 2% em relação ao ano anterior dos tributos administrados pela SRF estabelece novo recorde de arrecadação.

Redução no volume das importações tributadas, principalmente de veículos, em razão das restrições impostas, notadamente, pelo aumento das alíquotas;

Reestruturação da tabela de retenção do Imposto de Renda na Fonte (ampliação da faixa de isenção, redução da alíquota de 26,6% para 25% e exclusão da alíquota de 35%);

Desonerações com Isenção do IR sobre os lucros distribuídos a sócios ou acionistas, a redução da CSLL de 10% para 8% para as Pessoas Jurídicas em geral e de 23% para 18% para as Instituições Financeiras, além da redução das alíquotas do IRPJ. O IRPJ apresentou o melhor crescimento em relação ao ano anterior, embora a Lei 9.249/95 tenha reduzido as alíquotas dada a ampliação da sua base.

Houve diversas alterações na reforma do IR por legislação infraconstitucional aprovada em 1995 e com validade após 1996 que estabelecerem importantes mudanças sobre a natureza do rendimento e prejudicaram a isonomia tributária ao favorecer mais o capital. Destacam-se como principais exemplos: a) redução na alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros (Lei 9.249/95, art. 3º, e Lei 8.981/95, art. 39); b) instituição da possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL (Lei 9.292/95, art. 9º); c) isenção da distribuição dos lucros, eliminando-se o Imposto de Renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos (Lei 9.292/95, art. 10º); e d) isenção da tributação sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior (Lei 9.292/95, art. 10º). Redução das alíquotas do IOF nas operações de crédito de 18% para 6% (pessoas físicas) e de 3% para 1,5% (pessoas jurídicas);

Elevação de conversões de depósitos judiciais em renda da União (R\$ 2.782,6 milhões em 1996 contra R\$ 1.736,3 milhões em 1995);

A Contribuição para a Previdência Social (20% da CFB) administrada pelo INSS teve crescimento real de 12% refletindo o crescimento nos salários reais e melhorias na fiscalização.

Instituição do SIMPLES.

Crescimento real de 6% do ICMS total em relação ao ano anterior.

1997

As receitas tributárias têm aumento real de 2,73%. Esta elevação foi comandada pela arrecadação federal com crescimento real de 3,68%. A receita estadual teve variação real de 0,50%.

Entrada em vigor, a partir de 23/01/97, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, cuja arrecadação, no ano de 1997 foi de R\$ 6.909 milhões correspondendo a 6,45% da arrecadação das receitas administradas pela RFB - foi o principal fator do crescimento da receita;

Elevação do valor, em dólar, das importações tributadas, especialmente de veículos, com crescimento de 68% em relação ao ano anterior;

Crescimento de 12% nas vendas de automóveis ao mercado interno;
Introdução da obrigatoriedade de retenção e recolhimento ao Tesouro, pelos órgãos públicos, a partir de 01/01/97, dos tributos oriundos do fornecimento de bens ou da prestação de serviços a esses órgãos (Lei nº 9.430/96 – art. 64);
Elevação da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF sobre operações de crédito relativas às pessoas físicas de 6% para 15% a partir de 05/05/97 (Dec. nº 2.219/97).
Contribuição do INSS e ICMS apresentaram quedas de 5,84% e 0,34%, respectivamente. Reflexos da desaceleração econômica e desoneração da lei Kandir.

1998

A receita tributária agregada em 1998 apresentou um crescimento nominal, em relação a 1997, de 7,02% , que correspondeu a um crescimento real de 3,04%. Apenas os recolhimentos tributários administrados pelo governo federal apresentaram variação real positiva de 4,99%, já no sexto ano consecutivo com taxas de crescimento reais positivas. A receita tributária em termos reais dos Estados diminuiu em -0,55% e estima-se que a dos municípios em -4,46%. A elevação das taxas de juros, com objetivo de garantir o fluxo dos investimentos externos, repercutiu negativamente no setor real da economia, com o PIB registrando uma taxa de crescimento de apenas 0,15%, dada a queda na atividade industrial de -0,98%.

O bom desempenho da arrecadação de 1998 pode, em grande parte, ser atribuído às alterações na legislação relativa à tributação de rendimentos financeiros. Arrecadação relativa à tributação dos saldos acumulados até 31/12/97 em fundos de investimento de renda fixa no valor de R\$ 1.763 milhões (janeiro a março) dada mudança afetou as aplicações em fundos de renda fixa como a elevação da alíquota do imposto incidente sobre estas aplicações de renda fixa de 15% para 20% e cuja tributação passa do momento do resgate para o vencimento da aplicação;

Pagamento referente a débitos em atraso, efetuado pelo setor público, no valor total de cerca de R\$ 1.767 milhões;

Elevação das alíquotas do Imposto de Importação em três pontos percentuais a partir de 13 de novembro de 1997 (Dec. nº 2.376/97);

Elevação das alíquotas do IPI sobre bebidas em cerca de 10% a partir de 21 de novembro de 1997 (AD nº 74/97);

Elevação da alíquota do IRRF-Rendimentos do Trabalho de 25% para 27,5%, a partir de 1º de janeiro de 1998 (Lei nº 9.532/97);

Redução de 16,2% no volume de vendas de cigarros ao mercado interno;

Redução de 28,6% no volume de vendas de automóveis ao mercado interno e redução de alíquotas a partir de agosto de 1998 (Dec. nº 2.376/97);

Incremento no valor das compensações, no IPI, relativas ao crédito presumido na exportação pelo pagamento de PIS e COFINS;

Redução da alíquota do IOF, de 15% para 6%, nas operações de crédito das pessoas físicas, a partir de 10 de julho de 1998 (Portaria nº 157 de 09/07/98); e

Redução do nível de atividade econômica - em contrapartida, a arrecadação dos tributos mais sensíveis às variações no nível de atividade econômica (IPI, Cofins, PIS/PASEP, etc) apresentou significativa redução, repercutindo o fraco desempenho econômico do segmento industrial e comercial.

1999

Em termos reais, o PIB apresentou variação de apenas + 0,82% dado o desempenho negativo da indústria (- 1,6%), contudo as receitas de impostos e contribuições aumentaram em + 2,20% reais. Somente a União logrou obter variação real positiva de 3,95% na arrecadação, houve queda na arrecadação real de - 1,13 para os estados e -5,01 para os municípios. O crescimento tributário foi ancorado no resultado obtido da SRF (+ 10,48% real) que conseguiu obter acréscimo de receita por meio de alterações na legislação tributária.

Arrecadação extra, em 1999, no valor de cerca de R\$ 4,5 bilhões, decorrente da desistência de ações judiciais e o conseqüente pagamento de débitos em atraso, principalmente, relativos ao PIS/PASEP (R\$ 1,6 bilhão), COFINS (R\$ 1,45 bilhão), CSLL (R\$ 1,0 bilhão) e IRPJ (R\$ 0,45 bilhão), em conformidade com o disposto na Lei nº 9.779/99, com as alterações introduzidas pelas Medidas Provisórias nºs 1.807/99 e 1.858-6/99) - nova legislação incentivou os contribuintes desistirem de ações judiciais e promoverem o recolhimento espontâneo dos valores sub judice juntamente com medidas administrativas que convertem depósitos judiciais em renda para a União;

Arrecadação extra, no valor de cerca de R\$ 1,0 bilhão, referente à conversão de depósitos judiciais, pelo encerramento definitivo de ação judicial, relativamente a COFINS (R\$ 694 milhões) e CSLL (R\$ 312 milhões);

Elevação da alíquota da COFINS de 2% para 3% e da obrigatoriedade do pagamento desta contribuição pelas entidades financeiras (Lei nº 9.718/98), a partir do mês de março de 1999 que, em conjunto com a arrecadação extra citada no itens anteriores, acarretou crescimento real de 53,23% - a receita dessa contribuição passou de R\$17,6 bilhões em 1998 para R\$30,8 bilhões em 1999 (aumento de mais de 1,0% do PIB) sendo o principal destaque tributário do ano;

Extensão da tributação sobre aplicações financeiras em renda fixa às operações de cobertura (hedge), realizadas por meio de operações de swap (Lei nº 9.779/99);

Tributação, a título de I.O.F, sobre aplicações financeiras em fundos de investimentos à alíquota de 0,38% e aumento de 0,38 pontos percentuais nas operações de crédito relativamente às pessoas físicas e pessoas jurídicas, contribuindo para o crescimento real de 25,10% na arrecadação do IOF. Essa medida vigorou de 24/01/99 a 16/06/99, em substituição à CPMF, extinta no dia 23/01/99 e reintroduzida em 17/06/99. A não incidência da CPMF no período de 23/01 até 17/06 foi parcialmente compensada por sua reintrodução, no segundo semestre, com alíquota de 0,38% (superior à alíquota de 0,20% cobrada em 1998);

Elevação no volume de remessas ao exterior e alteração na política cambial (IRRF-Remessas ao Exterior: crescimento de 59,30%);

Inclusão de Depósitos Judiciais, a partir do mês de dezembro de 1998. No ano de 1999, foram arrecadados R\$ 2,0 bilhões relativamente a depósitos judiciais; e

Tributação, a título de CPSSS, do 13º salário em dezembro de 1999 (CPSSS: crescimento de 13,55%).

A receita das Contribuições à Previdência Social (administradas pelo INSS) apresentou variação real negativa de 7,2%, dado que o nível da massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada (emprego formal) caiu 7%.

Segundo o relatório da SRF sobre a carga deste ano, "Houve relativa estabilidade da arrecadação do ICMS (+0,14%) e uma retração das demais receitas estaduais (-5,01%), condizente com o cenário de demanda agregada retraída. A arrecadação municipal também compartilhou a mesma tendência negativa. Com estes resultados o governo federal logrou obter a maior participação relativa na carga tributária bruta nos últimos anos, tanto antes como depois das transferências constitucionais."

2000

As receitas tributárias nas três esferas de governo apresentaram um crescimento real de 9,26% contra um crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,46%, com o setor industrial, tradicionalmente a mais importante base de tributação, apresentando a maior taxa de expansão (5,01%). Em termos reais a expansão das receitas tributária por esfera foi União em 8,22%, Estados em 12,56% e Municípios em 6,92%.

A SRF teve acréscimo real de 9,40% nas suas receitas. As alterações no marco legal, implementadas no decorrer do ano de 1999, basicamente relativas à COFINS e à CPMF, vigoraram agora ao longo de todo o ano de 2000, implicando uma maior arrecadação em relação ao ano anterior. Outras medidas de caráter administrativo, como, por exemplo, a concentração no topo da cadeia produtiva da arrecadação do IPI sobre automóveis também tiveram impacto favorável na receita. Todavia, os principais ganhos de arrecadação originaram-se nos tributos indiretos (CPMF, COFINS e IPI), mais sensíveis às oscilações econômicas.

Com a reforma da Previdência e a recuperação do nível de empregos formais, houve crescimento real da arrecadação das contribuições para o INSS de 7,4%.

O ICMS, que também apresenta forte aderência ao nível da atividade econômica, registrou um aumento real de 13,14%.

Considerados em conjunto, os tributos incidentes sobre o consumo (IPI, PIS/COFINS, CPMF, ICMS e ISS) e sobre a massa salarial (INSS) explicam mais de 90% do aumento total da receita tributária.

Houve ainda arrecadação extra, em 2000, referente ao IRPJ e a CSLL, no valor de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão de depósitos judiciais e administrativos por instituição financeira.

Com o forte crescimento real da receita o governo pode praticar desonerações como reduções de alíquota para o IOF nas operações de crédito das pessoas físicas de 6% para 1,5% (Portaria no 385, de 14/10/1999); para a CPMF de 0,38% para 0,30% a partir dos fatos geradores de 17/06/2000 e do adicional na alíquota da CSLL de 4 pontos percentuais para 1 ponto percentual a partir dos fatos geradores de 1/02/2000 (MP no 1.858-10, artigo 6o, inciso II, de 26/10/1999).

2001

A economia brasileira esteve sujeita a choques exógenos – a crise argentina, o racionamento de energia e a forte desaceleração mundial - e apresentou crescimento econômico fraco de apenas 1,51% real do PIB, com a indústria apresentando retração de -0,58%. As receitas tributárias nas três esferas de governo,

todavia, apresentaram crescimento real de 5,88% com forte crescimento real nas três esferas: a União com 5,34%, os estados com 7,30% e os municípios com 5,82%.

Se destacou o acréscimo da pressão fiscal foi resultante não de alterações dos componentes substanciais da política tributária (aumento de alíquotas ou ampliação das bases de incidência) mas sim de seus componentes formais (como e quando arrecadar). Alterações implementadas no ano de 2000, basicamente relativas a PIS/COFINS e CPMF, também implicaram maior arrecadação por maior vigência em relação ao ano anterior.

Medida Provisória 2.158-35, de 08/2001, alterou a forma de recolhimento do PIS/COFINS relativo aos setores de combustível (cobrança monofásica) e automotivo (substituição tributária) de forma a inibir demandas judiciais e ações evasivas.

Acréscimo real de aproximadamente R\$ 1,70 bilhão na arrecadação da CPMF devido a alíquota de 0,38%, em 2000, ter ocorrido apenas em um semestre, contra uma incidência, em 2001, de cerca de 10 meses.

Acréscimo real na receita do IR Retido na Fonte de R\$ 6,26 bilhões, principal fator do aumento da Carga Tributária devido a arrecadação das aplicações de renda fixa e operações de swap (explicam cerca de 60% desse aumento). Influuiu ainda o crescimento nominal da massa salarial.

O ICMS apresentou expressivo aumento real de R\$ 6,00 bilhões. Cerca de 40% da arrecadação do ICMS concentram-se em nas bases de combustíveis, telecomunicação e energia elétrica. Mais de 60% do aumento referem-se aos setores de combustíveis e telecomunicações, podendo ser explicados pela elevação do preço do petróleo e pela expansão dos serviços telefônicos no país.

A arrecadação do ICMS, vinculada aos demais setores, apresentou um crescimento significativo (4,17%, em termos reais) acrescentando cerca de R\$ 2,27 bilhões à Carga Tributária o que numa conjuntura de menor expansão indica medidas administrativas para esforço fiscal nos estados.

A elevação da CTB deveu-se, basicamente, ao comportamento da arrecadação de três tributos: IR Retido na Fonte, ICMS e PIS/COFINS. Retrações significativas, justificadas pelo fraco desempenho da indústria e por arrecadações extraordinárias em 2000, só foram registradas na CSLL, IRPJ e IPI.

2002

Em 2002, foi registrado o oitavo recorde consecutivo de pressão fiscal. As receitas tributárias nas três esferas de governo cresceram, em termos reais, 7,57% contra um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 1,52%. Apresentaram crescimento significativo na receita tributária real as 3 esferas: A União em 9,36%, os estados em 3,09% (com o ICMS crescendo 2,03%) e os municípios em 6,45%.

A elevação da CTB deveu-se basicamente ao aumento da arrecadação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), que cresceu R\$ 14,28 bilhões (1,06% do PIB), e das Contribuições Econômicas, que registraram aumento real de R\$ 7,68 bilhões (0,58% do PIB). Grande parte deste aumento deve-se a um aumento na base tributável, como é o caso da tributação dos fundos de pensão e da criação da CIDE.

Praticamente todos os tributos apresentaram variação real positiva ou mantiveram-se relativamente estáveis. As retrações mais significativas foram dos Impostos sobre o Comércio Exterior (-R\$ 1,91 bilhões) e do IPI (-R\$ 1,33 bilhões). O ICMS, principal tributo estadual, apresentou crescimento moderado de 2,03%, em termos reais.

Destacou-se o pagamento efetuado pelas entidades de previdência complementar (fundos de pensão) relativo às receitas das suas aplicações financeiras. A Medida Provisória 2.222, de 04/09/2001, criou o Regime Especial de Tributação para previdência complementar solucionou a questão controversa sobre o resultado das aplicações financeiras destes fundos de enorme capital e assim possibilitou a forte ampliação da arrecadação do IRPJ dado que passou a vigorar a partir de janeiro de 2002.

Entre as contribuições econômicas, destaca-se a introdução da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre os combustíveis (CIDE Combustíveis) pela a Lei 10.336 de 19/12/2001, que passou a ser cobrada a partir de 2002 e foi responsável pelo ingresso de R\$ 7,6 bilhões (0,57% do PIB). Reestrutura-se assim o modelo de tributação do setor de derivados de petróleo pois permite que o PIS e a Cofins estejam embutidos no valor bruto da Cide Combustíveis além da Parcela de Preço Específico (PPE) que atua como estabilizadora de preços.

Apesar do decréscimo de 1,3% na massa salarial a arrecadação do INSS cresceu 6,6% em termos reais devido ao aumento nas rubricas "Órgãos do Poder Público - Retenção FPM/FPE" e "Arrecadação de Pessoa Física".

2003

Verificou-se queda real das receitas tributárias de 1,31% do PIB, o que contrasta com a tendência ascendente apresentada nos últimos anos. Esta queda é atribuída a diminuição no dinamismo da economia que apresentou crescimento real do PIB de apenas 0,54%. Houve queda maior de -2,01% para União,

uma certa estabilidade (0,04%) para os Estados (apresentaram queda de -0,78% no ICMS) e aumento de 2,13% os municípios.

O Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sofreram as maiores quedas (- R\$ 4,15 bilhões e - R\$ 2,99 bilhões, respectivamente). A arrecadação 2002 do IRPJ continha elevados valores decorrentes do pagamento de saldos dos fundos de pensão. Já a arrecadação do IPI foi influenciada negativamente por fatores como o desempenho do setor industrial, a redução das alíquotas do IPI vinculado à importação e a redução de alíquotas em setores como produtos químicos e metalurgia básica.

Dos tributos administrados pela SRF, os de maior crescimento foram a CSLL e o PIS. A CSLL teve maior arrecadação (+ R\$ 1,85 bilhões) dado o aumento da alíquota de 12% para 32% para as empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação do lucro presumido. O PIS (+ R\$ 1,76 bilhões) também teve a alteração na legislação sobre a cumulatividade e à inclusão das importações na base tributável - A Lei 10.637, de 30/12/2002, estabeleceu novas regras para o cálculo do PIS e permitiu a dedução da base de cálculo do montante de compras efetivadas, reduzindo assim a incidência cumulativa e levando o tributo a apenas o valor agregado em cada etapa.

Auxiliou no crescimento da arrecadação maiores receitas previdenciárias nos estados e municípios (+ R\$ 1,25 bilhões).

2004

Crescimento real de 4,6% do PIB (Indústria +5,6%) e de 7,62% da arrecadação nos três níveis de Governo (com aumento nominal de R\$ 91,3 bilhões). Em termos reais por esfera cresce a receita tributária em 8,07% para União, em 7,06% para os Estados e em 3,81% para os Municípios.

Dos tributos administrados pela SRF, apresentou maior crescimento a COFINS (+ R\$ 14,41 bilhões) e parte substancial deste crescimento pode ser creditada à inclusão das importações na base tributável (criação da Cofins Importação, com alíquota de 7,6%, garantiu uma arrecadação de R\$ 13,5 bilhões) juntamente a alteração na legislação para compensar a não cumulatividade (Lei 10.833/2003, para as empresas optantes pelo lucro real, a partir de 01.02.2004, que eleva a alíquota de 3% para 7,6%). O governo passou também a reter na fonte tributos seus como a Cofins, o PIS e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O ICMS e a Contribuição Previdenciária Federal apresentaram também significativos aumentos de arrecadação (+ R\$ 7,79 e + R\$ 6,15 bilhões respectivamente). O bom desempenho econômico ajudou a receita do ICMS. O aumento no teto de contribuição para o INSS de R\$ 1.863 para R\$ 2.400 junto a melhoria no mercado de trabalho foram os fatores principais de crescimento da arrecadação do INSS.

2005

Houve acréscimo nominal de R\$ 90,3 bilhões (+14,25%) em relação ao ano anterior. Pelo deflator implícito do PIB (7,21%), verificou-se significativo crescimento real das receitas tributárias de 6,56% (+ R\$ 44,59 bilhões). O PIB apresentou crescimento real de 2,3%.

Em nenhum tributo ou contribuição federal houve acréscimo de alíquotas ou de ampliação de base de cálculo, mas, ao contrário, foram adotadas diversas medidas de desoneração tributária.

A maior lucratividade de setores importantes da economia em 2005 teve reflexo positivo no Imposto de Renda e na Contribuição sobre o Lucro Líquido. O crescimento real de receitas concentrou-se no Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), na CSLL, na contribuição previdenciária e no ICMS. Conjuntamente, esses tributos responderam por cerca de 60% do aumento real. A Cofins também apresentou elevação.

O ICMS teve também significativo aumento real de arrecadação (+ R\$ 6,56 bilhões) dado o desempenho econômico.

Explicam o aumento real de R\$ 7,91 bilhões na arrecadação das contribuições para o INSS, além da expansão da massa salarial, a arrecadação de órgãos do Poder Público, a retenção de 11% sobre nota fiscal de prestação de serviços e parcelamentos concedidos, combinado com o esforço empreendido pelas ações de recuperação de créditos.

2006

A carga de impostos no Brasil, somando-se as três esferas de governo, atingiu 34,23% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2006 – aumento de 0,85 ponto percentual em relação a 2005 e segue a nova série do Sistema de Contas Nacionais e PIB, divulgado pelo IBGE (SCN 2000).

Principais Tributos responsáveis pela Receita - Variação em Ponto percentual (p. p.) do PIB - Fatores

"As alterações promovidas na legislação tributária, a partir de 2005, ocorrem para desonerar produtos ou setores considerados estratégicos para a economia não se verificando, nesse período, aumento de alíquota ou da base de cálculo."

Tributo com destaque no período (Variação na arrecadação em Ponto percentual do PIB - p.p.) do PIB - Fatores responsáveis pela Receita

INSS (+ 0,29 p.p.) O tributo que teve a maior variação e com a legislação permanecendo estável, o aumento deve ser explicado pela expansão da massa salarial e aumento de eficiência administrativa.

ICMS (+ 0,18 p.p.) Aumento devido, principalmente, a expansão das vendas nos segmentos de automóveis, combustíveis e telecomunicações.

FGTS (+ 0,17 p.p.) Aumento explicado pela expansão da massa salarial.

IR (+ 0,10 p.p.) Crescimento principalmente pela tributação das pessoas jurídicas. O bom momento econômico propiciou a expansão das bases tributáveis das pessoas jurídicas (lucro real).

Cofins (- 0,14 p.p.) Redução devida à série de desonerações relacionadas à aquisição de bens de capital, bens de tecnologia entre outros.

Cide-Comb. (- 0,02 p.p.) Combinação do aumento do uso do álcool combustível com o não ajuste do seu valor fixo PPE.

2007

Crescimento real de 5,7% do PIB e de 9,7% da arrecadação tributária nos três níveis de governo. A arrecadação das Receitas Administradas pela RFB teve aumento real de 12,19% deflacionada pelo IPCA. Do aumento da Carga Tributária de 1,28 ponto percentual (p.p.) em 2007; 1,11 p.p. correspondeu à União, 0,08 p.p. aos Estados e Distrito Federal e 0,09 p.p. aos municípios.

A expansão econômica refletiu, em grande parte, o aumento da demanda interna, os altos preços alcançados pelas *commodities* de produção nacional e auxiliou em novos lançamentos de ações na bolsa. O incremento de carga tributária deve ser explicado como resposta a um cenário econômico favorável que repercutiu ciclicamente na arrecadação. Destacaram-se a arrecadação do IR, principalmente sobre salários, com expansão da receita tributária nos tributos vinculados à renda das empresas (IRPJ e CSLL) e à massa salarial (contribuição previdenciária ao INSS).

Maiores Variações Tributárias em Relação ao PIB em 2007

Tributo	Variação em ponto percentual do PIB.
Imposto sobre a Renda	+ 0,39
Contribuição para o INSS	+ 0,19
Contr. Soc. sobre o Lucro Líquido - CSLL	+ 0,12
Cide Combustíveis	- 0,03
ICMS	- 0,02

Dentre os principais fatores extras que contribuíram para o crescimento da arrecadação em 2007, destacam-se:

a) aumento da governança corporativa de empresas com vistas à abertura de capital e ganho líquido de operação em bolsas - destaca ganhos significativos nas aberturas de capital da Redecard, Bovespa e BM&F. A abertura de capital de empresas no mercado de ações foi em torno de R\$ 55,8 bilhões no ano contra R\$ 15,4 bilhões movimentados em 2006. A tributação sobre essas operações (ingresso de receitas ou ganho de capital pela valorização das ações) foi um dos fatores importantes para o crescimento da arrecadação com destaque atípico no último trimestre de 2007 de IRPJ/CSLL e IRPF de ganho adicional nesta área de R\$ 5 bilhões.

b) maior fiscalização, celeridade na solução dos litígios fiscais, intensificação do controle sobre declarações e maior recuperação de débitos decorrentes de depósitos judiciais e administrativos. Aumento na arrecadação de multas, juros e depósitos judiciais em 2007 de R\$ 6 bilhões.

Em 2007 ocorreu a unificação entre a Secretaria da Receita Federal e Secretaria da Receita Previdenciária constituindo-se em um único órgão denominado Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, com o objetivo de aprimorar a administração tributária brasileira na integração, racionalizar esforços e recursos visando obter sinergia entre setores, unidades organizacionais, processos e equipes de trabalho para uma maior pressão fiscal.

Alguns resultados, em 2007, evidenciam maior presença fiscal para elevar a percepção de risco e induzir ao pagamento espontâneo pelos contribuintes, destacando o crescimento de: 80% no número de pessoas físicas e jurídicas fiscalizadas e de 42% no crédito tributário lançado; 21% na apreensão de mercadorias e de 50% nas ações fiscais ligadas a área aduaneira; 30,7% na arrecadação proveniente de multa e juros; 46% na arrecadação relativa aos depósitos judiciais e administrativos e ainda a maior integração entre os processos de trabalho da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional.

As alterações legais nos tributos predominaram no alívio do ônus. Uma série de desonerações ocorreram no âmbito do Governo Federal levando a que o incremento de carga tributária seja explicado pelo cenário econômico favorável que repercutiu ciclicamente na arrecadação. No nível federal, destacaram-se as reduções de alíquotas (principalmente do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI) e dos prazos de aproveitamento de créditos da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição

para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Destacaram-se, também, medidas pró-crescimento, voltadas para setores como construção civil, infra-estrutura e software. Seguindo agenda pré-estabelecida, os parâmetros do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) foram ajustados em 5,15%.

O SIMPLES-NACIONAL, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, começou a vigorar em 1º de julho de 2007 e envolveu um total de 2.872.727 empresas neste sistema até dezembro. Foram flexibilizadas as regras de adesão e reduzidas alíquotas. Isto gerou o deslocamento para o SIMPLES de contribuintes que antes eram tributados segundo as regras dos regimes do Lucro Real e do Lucro Presumido e resultou na queda da arrecadação destas empresas.

2008

Crescimento real de 5,1% do PIB e de 8,3% da arrecadação tributária nos três níveis de governo. Do aumento da Carga Tributária de 1,08 ponto percentual do PIB (p.p.) em 2008; 0,59 p.p. correspondeu à União, 0,43 p.p. aos Estados e Distrito Federal e 0,05 p.p. aos municípios.

Maiores Variações Tributárias em Relação ao PIB em 2008

Tributo	Varição em ponto percentual do PIB.
Imposto de Renda	+ 0,56
Imposto sobre Operações Financeiras	+ 0,40
ICMS	+ 0,39
Contribuição para a Previdência Social	+ 0,25
Cofins	+0,23
Contrib. Social sobre o Lucro Líquido	+0,19
Cide-Combustíveis	- 0,10
Contribuição Prov. sobre Mov. Financeira	- 1,37

Mini pacote tributário e fiscal de ajuste das contas públicas, para suprir a perda de R\$ 40 bilhões de arrecadação, devido à rejeição da CPMF pelo Senado Federal. As medidas de ajuste foram a elevação das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (Decreto nº 6.339, de 3-1-2008 aumenta o IOF em 0,38%, exatamente o percentual correspondente à extinta CPMF) e da Contribuição Social do Lucro Líquido (Medida Provisória nº 413, de 3-1-2008 eleva a CSLL paga pelas instituições financeiras de 9% para 15%). Com o fim da CPMF, foi também publicada a Instrução Normativa nº 802, de 27-12-2007, da Receita Federal do Brasil, que obriga as instituições financeiras a quebrar o sigilo bancário para o fisco.

A variação total do **Imposto de Renda** foi Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF (+ 0,32 p.p.) dado aumento de 8,1% na massa salarial dos empregados em relação a 2007 e significativos ganhos neste ano no mercado financeiro. O Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ (+ 0,25 p.p.) se baseou na maior lucratividade das empresas no período pré-crise internacional, de janeiro a setembro de 2008. Houve reajuste em 4,5% nos parâmetros de incidência do IRPF de acordo com o cronograma estabelecido pela Lei 11.482/87.

A variação expressiva do **IOF** está relacionada à expansão do crédito e, principalmente, ao aumento da alíquota para compensar o fim da CPMF.

O Crescimento da arrecadação até outubro tendo como base crescimento da economia ajuda a explicar a elevação na arrecadação do **ICMS e Cofins**. Na arrecadação a mais do ICMS, destacou-se o Estado de São Paulo que contribuiu com cerca de 46% desse resultado³⁹⁸.

A arrecadação total das **Contribuições para o INSS** cresceu com destaque para a Contribuição das Empresas em Geral para o INSS (+ 0,14 p.p) devido a expansão do mercado de trabalho formal³⁹⁹ e esforços para arrecadar do setor informal. A Retenção sobre Nota Fiscal que antecipa as contribuições previdenciárias teve crescimento de 0,05 p.p..

A **Cide-Combustíveis** recuou devido a redução de alíquotas a partir de 02/05/2008 (Decreto nº 6.446/2008)⁴⁰⁰, devido a sua incidência *ad rem* (valor fixo por unidade) que traz tendência natural de perda de importância relativa com o aumento dos preços e pela substituição de combustíveis com incidência (combustíveis fósseis) por produtos desonerados (etanol) facilitada pelos carros flex-fuel.

O impacto da extinção da **CPMF** a partir de janeiro de 2008 só não foi maior (-1,40 p.p.) por causa da existência de resquícios de arrecadação (+ 0,03 p.p.) referentes a fatos geradores de exercícios anteriores.

Com o aprofundamento da crise, no último trimestre (após 15 de setembro) de 2008, foram estabelecidos uma série de cortes temporários nos impostos para incentivar o consumo.

³⁹⁸ Avalia-se que o esforço fiscal do Estado de SP contribuiu diretamente para este resultado.

³⁹⁹ A massa salarial real dos com carteira do setor privado cresceu 9,5% em 2008 segundo a PME-IBGE.

⁴⁰⁰ O governo reduziu a alíquota incidente sobre a gasolina de R\$ 280,00/m³ para R\$ 180,00/ m³, e, sobre diesel, de R\$ 70,00/m³ para R\$ 30,00/ m³ visando absorver o reajuste nos preços dos combustíveis e não onerar o consumidor final.

Medida	Data	Impacto fiscal
Adiamento da data de recolhimento do Imposto de Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do PIS/Cofins e da contribuição previdenciária	16 de novembro	Sem impacto na arrecadação. Só envolveu mudança de data
Redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para o financiamento de motos, de 3,38% para 0,38%	21 de novembro	R\$ 237 milhões
Redução, de 3% para 1,5% ao ano, do IOF no crédito a pessoas físicas	11 de dezembro	R\$ 2,52 bilhões
Redução do IPI para carros até 2 mil cilindradas até 30 de março	11 de dezembro	R\$ 1,17 bilhão
Criação de duas alíquotas intermediárias do IR para liberar dinheiro para o consumo	11 de dezembro	R\$ 5,6 bilhões
Extensão do drawback verde-amarelo (isenção sobre insumos usados na produção de bens exportados) para setor agrícola e para mercadorias totalmente produzidas com insumos nacionais	16 de dezembro	R\$ 341 milhões
Redução a zero das alíquotas do IPI sobre caminhões até abril	18 de dezembro	R\$ 260 milhões

2009

Espera-se a primeira queda na Carga Tributária desde 2003

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou durante coletiva à imprensa no Ministério do Planejamento em 15/04/2009 a redução da meta do resultado primário do setor público de 3,8% para 2,5% do PIB em 2009, devido a mudanças no desempenho fiscal do governo. *“Vamos reduzir a meta do primário para podermos fazer a política anticíclica já que este ano, com a atividade econômica mais lenta, a arrecadação do governo vai diminuir, ainda sob impacto da forte queda no último trimestre de 2008”*. Foi também anunciada uma mudança no Orçamento da União para permitir a utilização de parte dos recursos do superávit primário em investimentos, como a saída Petrobrás das contas do Governo Central. Segundo Mantega, em 2009 o governo diminuirá o esforço fiscal para reforçar a política anticíclica com aumentos de investimentos, ações para estimular a economia, desonerações tributárias e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida.

Medidas de desoneração do governo federal em 2009:

Medida	Data	Impacto fiscal
Prorrogação da redução do IPI para carros e caminhões até o final de junho	30 de março	R\$ 1,09 bilhão
Redução do IPI para materiais de construção até 30 de junho	30 de março	R\$ 287 milhões
Redução da Cofins sobre motocicletas de até 150 cilindradas, de 3,65% para 0,65%	30 de março	R\$ 70 milhões
Redução a alíquota do Imposto de Renda para imóveis, de 7% para 1% para unidades de até R\$ 100 mil e de 7% para 6% acima desse valor	30 de março	R\$ 285 milhões
Ampliação da lista de materiais de construção com isenção de IPI	17 de abril	R\$ 88 milhões
Redução do IPI para produtos da linha branca. Alíquota cai de 15% para 5% em geladeiras, de 20% para 10% em máquinas de lavar, fogões e tanquinhos ficam isentos do imposto	17 de abril	R\$ 173 milhões
Prorrogação da redução do IPI até o final do ano para materiais de construção e caminhões, até outubro para linha branca e até setembro, com recomposição gradual até dezembro, para automóveis	29 de junho	R\$ 2,68 bilhões
Desoneração do IPI sobre 70 tipos de bens de capital	29 de junho	R\$ 414 milhões
Extensão até dezembro da alíquota reduzida de PIS/Cofins para pão comum e farinha de trigo e prorrogação até setembro da redução da Cofins de motocicletas	29 de junho	R\$ 245 milhões

Fonte: Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda e Agência Brasil.

Obs.: De 1990 até 2000 - <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/arrecadacao/tributos/analise.htm> ; de 2001 a 2007 - <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/> ; de 2007 e 2008 - <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>. Série desde 1995 completada pelos dados de textos de discussão que apresentam o cálculo e avaliação da carga tributária brasileira para o ano obtidos de <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/estatisticas/default.htm>. Dados foram sintetizados e complementados por relatórios e notícias do Ministério da Fazenda até outubro de 2009.

Anexo VIII – Carga tributária, transferências e juros

Carga Tributária – em % PIB

Período	Bruta					Líquida				
	Total	previdência	federal	estadual	municipal	Total	previdência	federal	estadual	municipal
1990	29,60	8,02	12,76	7,98	0,85	-	-	-	-	-
1991	24,43	6,10	10,13	7,21	0,99	-	-	-	-	-
1992	24,96	6,01	10,69	7,01	1,25	-	-	-	-	-
1993	25,30	6,74	11,43	6,37	0,77	-	-	-	-	-
1994	27,90	5,63	13,44	7,83	1,00	-	-	-	-	-
1995	28,44	5,92	13,01	8,13	1,38	14,86	-2,34	9,82	6,43	0,95
1996	28,63	7,13	12,17	7,95	1,38	15,30	-1,57	9,65	6,24	0,98
1997	28,58	6,01	13,57	7,58	1,42	15,28	-1,63	10,10	5,80	1,01
1998	29,33	7,37	12,94	7,53	1,49	14,37	-1,29	9,33	5,30	1,03
1999	31,07	7,34	14,51	7,74	1,48	16,05	-1,35	10,71	5,62	1,07
2000	30,36	6,92	14,09	7,89	1,46	16,97	-3,17	11,06	7,71	1,36
2001	31,87	7,11	14,89	8,29	1,57	18,23	-3,14	11,80	8,11	1,47
2002	32,35	7,09	15,49	8,20	1,56	18,29	-3,69	12,55	7,98	1,45
2003	31,90	7,03	14,96	8,22	1,69	17,32	-4,29	12,04	8,02	1,56
2004	32,82	7,22	15,55	8,31	1,74	18,68	-3,66	12,64	8,10	1,61
2005	33,83	7,42	16,20	8,43	1,77	19,30	-3,69	13,15	8,21	1,63

Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais (SCN). De 1990 a 1999 com referência 1985, após referência 2000.

Transferências e subsídios à sociedade – em % PIB TAPS - Diferença entre Carga Tributária Bruta e Líquida

Ano	Total	previdência	federal	estadual	municipal
1995	13,58	8,26	3,19	1,70	0,43
1996	13,33	8,70	2,52	1,71	0,40
1997	13,30	7,64	3,47	1,78	0,41
1998	14,95	8,66	3,62	2,23	0,45
1999	15,02	8,69	3,80	2,12	0,41
2000	13,40	10,09	3,03	0,17	0,10
2001	13,63	10,26	3,09	0,18	0,11
2002	14,05	10,79	2,94	0,21	0,12
2003	14,58	11,33	2,92	0,20	0,13
2004	14,14	10,89	2,91	0,22	0,13
2005	14,52	11,11	3,05	0,22	0,14

Fonte: IBGE.

Obs.: Dos Santos (2008), aprofundado nos dados do IBGE, detalha sobre o conceito de carga líquida e sua evolução e revela as principais despesas com políticas de transferência de renda em percentual do PIB: benefícios regime geral de previdência (6,6%), benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos (4,4%), saques do FGTS, PIS-Pasep e Seguro Desemprego (2,0%), benefícios de assistência social (0,7%) e subsídios à produção e transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (0,7%). Segundo estudo de Soares et alli (2006) uma parcela destas transferências de renda via o Regime Geral da Previdência e programas como o Bolsa Família, tiveram papel relevante na redução da pobreza e da desigualdade de renda no país.

Além destas transferências, apenas em 2005 as três esferas de governo gastaram 7,25% do PIB com o pagamento de juros da dívida, o que correspondeu a mais de um terço da arrecadação líquida. Descontadas estas despesas com juros, restaram apenas 12,05% do PIB para o financiamento das demais políticas públicas, inclusive as sociais – anexo IV. A queda da taxa básica de juros levou a que no primeiro trimestre de 2009 estas despesas com juros, segundo dados do BC, caíssem para 5,6% do PIB.

Segundo o CDES, “em 2005 apenas 9,5% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%) e habitação e saneamento (0,4%)” BRASIL (2009:23).

Transferências Públicas

Brasil - Principais Programas e Ações Sociais do Governo Federal

Áreas	Principais Programas/Ações	Despesas em R\$ bilhões correntes 2008	Beneficiários/Resultados em 2008	% do PIB	Dias do Contribuinte
Previdência Social	Aposentadorias e Pensões - área Rural	40,4	7,8 milhões de benefícios na área rural	1,40	5,1
	Aposentadorias e Pensões - área Urbana	130,9	15,2 milhões de benefícios na área urbana	4,53	16,5
	Auxílio-Doença, Auxílio-Maternidade e outros Auxílios - área Urbana e Rural	17,7	1,7 milhão de beneficiários	0,61	2,2
Benefícios a Servidores Públicos Federais	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Executivo, Legislativo e Judiciário	54,4	550 mil servidores inativos e pensionistas	1,88	6,9
	Assistência Médica a Servidores e outros auxílios	5,6	1,1 milhão de servidores ativos e inativos	0,19	0,7
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego	14,7	6,9 milhões de trabalhadores	0,51	1,9
	Abono Pis-Pasep	6,0	8,4 milhões (em 2007)	0,21	0,8
Desenvolvimento Agrário	Pronaf	1,3	2,2 milhões de contratos	0,05	0,2
Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa	6,7	1,6 milhão	0,23	0,8
	BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência	7,1	1,8 milhão	0,25	0,9
	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0,8	400 mil jovens	0,03	0,1
	Programa Bolsa Família	11,1	11,6 milhões de famílias	0,38	1,4
Saúde	Atenção Básica em Saúde	8,4	23 mil equipes de Saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações;	0,29	1,1
	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	25,3		0,88	3,2
	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2,2		0,08	0,3
	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	4,4		0,15	0,6
Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	0,3	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública	0,01	0,0
	Brasil Escolarizado	7,5	40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública; 4,9 milhões na educação Infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio	0,26	0,9
	Qualidade na Escola	1,3		0,05	0,2
	Distribuição de Livros Didáticos	0,9		0,03	0,1
	Complementação da União para o Fundeb	3,2		0,11	0,4
	Programa Nacional de Alimentação Escolar	1,5	40 milhões de estudantes atendidos	0,05	0,2
	Brasil Universitário	14,7	615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)	0,51	1,9

Fonte: Dados orçamentários coletados a partir do SIAFI/STN em banco de dados organizado pelo Prodasen e disponibilizado pela Câmara dos Deputados no portal Orçamento Brasil. Dados de resultados e benefícios: INEP/MEC;MDS;MPS;Boletim do Servidor/Siape;MTE;MDA. IBGE, para o PIB.

Fonte: IPEA (2009a: 6)

Obs: Segundo a estimativa de Ipea (2009a) de que os tributos pagos pelo contribuinte equivalem a 132 dias do ano corrido de 2008, destes, cerca de 24 dias são destinados ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos quais 16 dias e meio financiam aposentadorias e pensões a idosos da área urbana que beneficiam cerca de 15 milhões de cidadãos, e pouco mais de 5 dias para quase oito milhões de idosos da área rural.

Quanto ao pagamento de juros da dívida pública em 2007, União, Estados e municípios pagaram 6,2% do PIB e, em 2008, 5,6% do PIB. Estes recursos em 2008 são equivalentes a 20 dias e meio do contribuinte brasileiro e de quase um sexto de toda a Carga Tributária arrecadada.

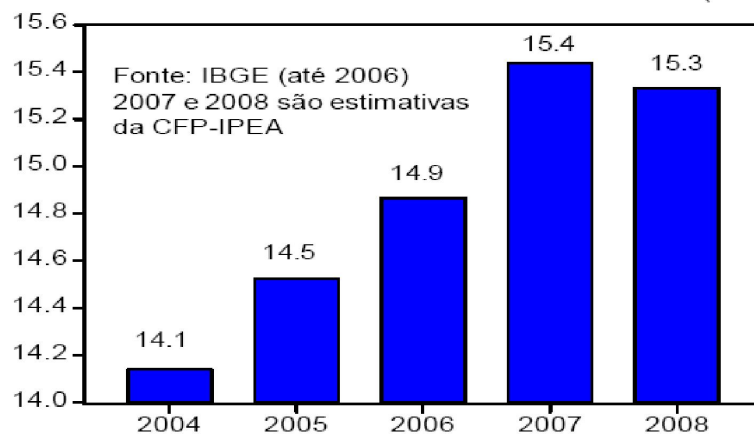
Para dados da carga tributária bruta e líquida e sua aplicação ver estudo de IPEA (2009b)

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_07_07_ComunicaPresi_23_CargaTributaria.pdf e a apresentação disponibilizada no infográfico: <http://www.estadao.com.br/especiais/carga-tributaria-brasileira-bate-recorde,64039.htm>, acesso em 9 de julho de 2009.

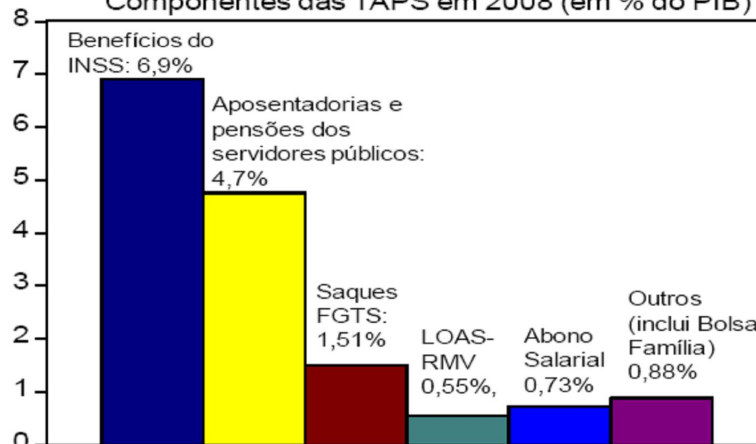
A CTL-j

Segundo IPEA (2009b), para cálculo dos recursos que de fato o gestor público pode destinar para despesas com bens e serviços públicos se deve considerar a Carga Tributária Líquida abatida dos juros, a CTL-j que, com todo aumento da carga tributária nos últimos 28 anos, ficou em 2008 em apenas 14,85% do PIB, sendo que em 1980 correspondia a 15,5%. Isto ocorreu porque as transferências de assistência e previdência e subsídios (Taps) aumentaram 109,6% em percentual do PIB nesses 28 anos dado que em 1980, elas representavam 7,3% do Produto Interno Bruto, e em 2008 pularam para 15,3%⁴⁰¹.

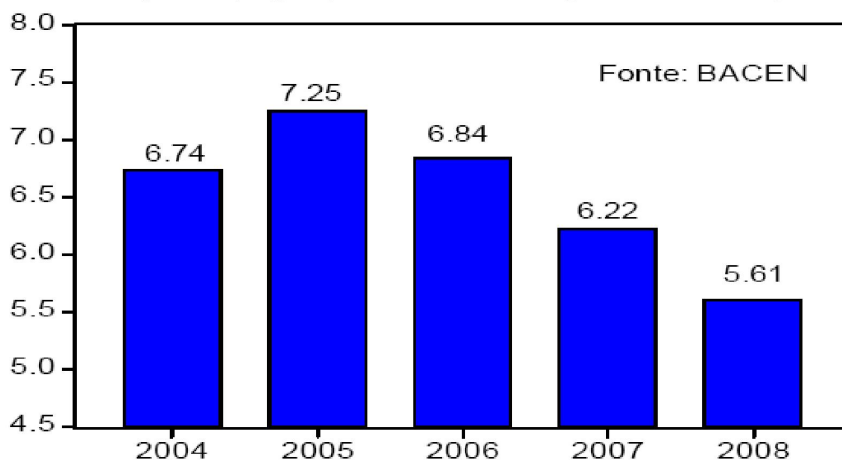
Transferências de Assistência e Previdência e Subsídios (% do PIB)



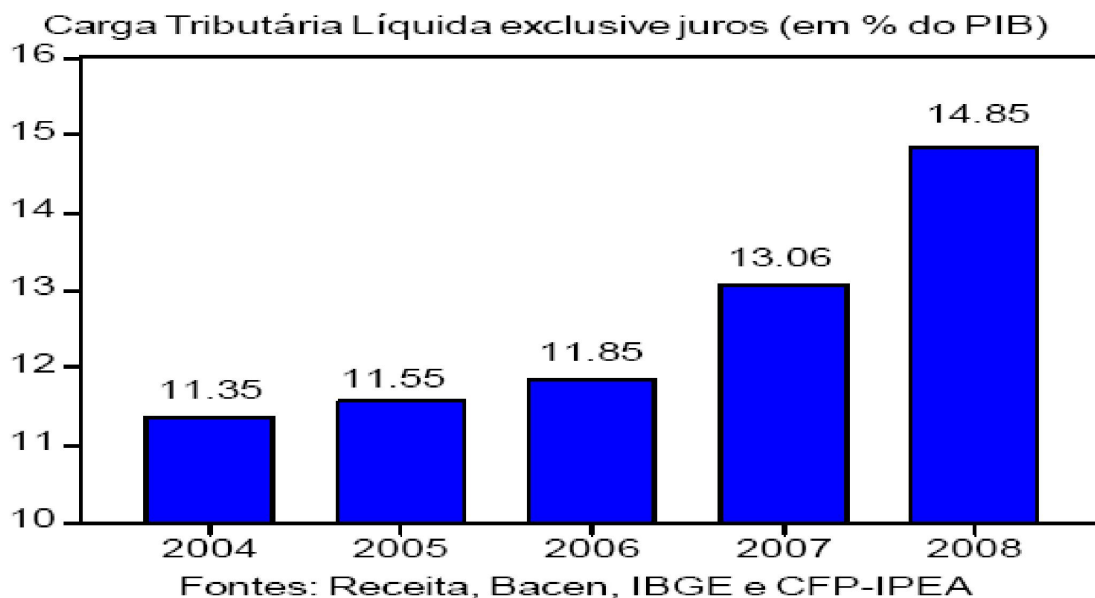
Componentes das TAPS em 2008 (em % do PIB)



Juros Líquidos pagos pelas Administrações Públicas (% do PIB)



⁴⁰¹ Vide http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Pochmanncomunicado_23.pdf



**CTB, CTL, TAPS, Juros Líquidos do setor público e CTL-j em % do PIB
Brasil e países selecionados em 2007**

Países	CTB	TAPS	CTL = CTB-TAPS	Juros líquidos	CTL-juros
Alemanha	39,2%	18,1%	21,1%	2,4%	18,7%
Brasil	34,7%	15,4%	19,3%	6,2%	13,1%
Canadá	33,1%	10,9%	23,2%	0,7%	22,5%
Coreia do Sul	26,8%	3,6%	23,2%	-1,5%	24,7%
Espanha	32,7%	13,4%	19,3%	1,2%	18,1%
Estados Unidos	28,4%	12,6%	15,8%	2,1%	13,7%
França	42,3%	18,9%	23,4%	2,5%	20,9%
Grécia	31,6%	18,5%	13,1%	0,1%	13,0%
Hungria	39,9%	16,9%	23,0%	0,5%	23,5%
Irlanda	30,8%	10,3%	20,5%	-4,6%	25,1%
Itália	42,5%	18,6%	23,9%	4,5%	19,4%
Japão	28,1%	12,1%	16,6%	0,7%	15,9%
Noruega	42,0%	13,5%	28,5%	-13,3%	41,8%
Nova Zelândia	36,5%	10,5%	26,0%	-0,9%	26,9%
Polônia	34,1%	14,9%	19,3%	1,6%	17,7%
Portugal	36,5%	16,8%	19,7%	2,9%	16,8%
Reino Unido	36,5%	13,8%	22,7%	1,8%	20,9%
Suécia	46,8%	16,5%	30,3%	2,6%	27,7%

Fonte: Banco Central do Brasil, OCDE (Elaboração IPEA/CFP)

Obs: Apesar de o Brasil ter CTB expressiva, quase no mesmo nível de nações desenvolvidas, a CTL-j é a segunda mais baixa entre os países relacionados (a menor foi a da Grécia com 13,0%). Contudo, considerando os recursos por habitante, na comparação efetiva da capacidade de gasto do Estado per capita em US\$ ajustados pela paridade do poder de compra (ppp), a CTL-j per capita anual no Brasil fica em US\$ 1.580 (ppp), sendo de longe a mais contida dentre os 17 países analisados. Portugal e Polônia, com CTB equivalentes, que ficaram na antepenúltima e penúltima colocações da CTL-j per capita, apresentaram valores quase duas vezes maiores, acima da faixa de US\$ 3 mil (ppp).

Fonte: IPEA (2009b). Para maiores detalhes sobre a CTL-j ver estudo disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_07_07_ComunicaPresi_23_CargaTributaria.pdf> e <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Pochmanncomunicado_23.pdf>. Acesso em 29 de setembro de 2009.

Anexo IX – Problemas do STN

INDICADORES DE EQUIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL



* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

Sistema tributário regressivo e carga mal distribuída

INDICADOR	Dados*
Carga tributária por faixa de salário mínimo	Pessoas que ganham até 2 salários mínimos pagam 48,8% da renda em tributos
	Pessoas que ganham acima de 30 salários mínimos pagam 26,3% da renda em tributos

Causas	Indicadores	Dados*
Inobservância do princípio da capacidade contributiva para distribuição do ônus tributário entre as famílias	Distribuição da carga tributária total por decil de renda	10% mais pobres da população pagam 32,8% da sua renda em tributos 10% mais ricos sofrem uma carga de apenas 22,7%
	Carga tributária bruta total [% PIB]	Brasil: 33,8% Média OCDE: 35,8%
Carga tributária é mal distribuída	Arrecadação de impostos sobre bens e serviços (IPI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação)	Brasil: 15,6% do PIB ou 46,1% da carga tributária total Média OCDE: 11,3% do PIB ou 31,6% da carga tributária total
	Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade (IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD, ITBI)	Brasil: 8,2% do PIB ou 24,3% da carga tributária total Média OCDE: 14,7% do PIB ou 41,1% da carga tributária total
Imposto de Renda como instrumento de redistribuição de renda e promoção da justiça fiscal é mal aproveitado	Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Brasil: 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total Média OCDE: 10% do PIB ou 26,5% da carga tributária total
	Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Brasil: 27,5% Média 26 países: 42,2%
	Alíquota máxima do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)	Até 3 SM = 6,84%
	Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas	Acima de 30 SM = 13,83% 8,69%

Causas	Indicadores	Dados*
Rendimentos do capital são menos tributados pelo IR do que os provenientes do trabalho	Arrecadação do IRPF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	IRRF-Trabalho = 1,7% do PIB ou 29% da arrecadação total do IR IRRF-Capital = 0,9% do PIB ou 16% da arrecadação total do IR
	Distribuição da carga tributária do IR por origem dos rendimentos	Famílias onde predominam as rendas oriundas do trabalho gastam, em média, 3% da sua renda com IR Famílias onde predominam as rendas oriundas da venda de ativos e de aplicações financeiras gastam, em média, 1,2% da sua renda com IR
Carga tributária sobre patrimônio e herança é baixa	Arrecadação dos impostos sobre propriedade (ITR + IPVA + IPTU + ITCD + ITBI)	Brasil: 1,3% do PIB ou 3,8% da carga tributária total Média OCDE: 1,9% do PIB ou 5,3% da carga tributária total
	Distribuição da arrecadação por decil de renda	O 1º decil de renda paga 1,8% e o último decil paga 1,4%
	Número de municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	Dos 350 municípios acima de 50 mil habitantes apenas 15% aplicam alíquota progressiva no IPTU
	Alíquota do imposto sobre herança praticada no estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas nos EUA, Alemanha, França e Reino Unido	São Paulo = 4% (única) Média dos países = 41%
Participação expressiva do setor informal na economia	Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	7.518 dias (12/05/09)
	Participação do setor informal no PIB	8,7%
	Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações	58,8%

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

Retorno social baixo em relação à carga tributária

INDICADOR	Dado*
Investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, habitação e saneamento [% PIB]	De uma carga tributária de 33,8%, apenas 9,5% retornaram à sociedade na forma de investimentos em educação (4,4%), saúde (3,5%), segurança pública (1,2%), habitação e saneamento (0,4%)

Causas	Indicadores	Dados*
Recursos insuficientes para financiar políticas sociais	Carga tributária líquida [% PIB] *	19,3%
	Carga tributária líquida exclusive juros [% PIB]	12,1%
Participação elevada das despesas financeiras no total dos gastos públicos Investimentos públicos nas áreas sociais básicas são baixos	Gastos do setor público com juros em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 7,25% EURO: 2,5% OCDE: 1,7%
	Investimentos com educação em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 4,4% Média OCDE: 5,0% EU: 5,0% México: 5,5% Argentina: 4,0% Colômbia: 4,7%
	Investimentos com saúde em relação aos padrões internacionais [% PIB]	Brasil: 3,5% Média OCDE: 6,5% EU: 7,0% México: 2,9% Argentina: 4,5% Colômbia: 6,2%
	Investimentos com segurança pública [% PIB]	1,2%
	Investimentos com habitação e saneamento [% PIB]	0,39%
Gastos tributários com renúncias fiscais crescentes	Evolução do demonstrativo efetivo de benefícios tributários em relação ao PIB	2005: 1,91% 2008: 2,77%

Causas	Indicadores	2005	2007
Indicadores de condições de vida são incompatíveis com o nível de renda do país	Percentual da população de 15 anos ou mais não alfabetizados	11,1%	10,0%
	Número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais	7,0	7,3
	Percentual da população que frequenta a escola em determinada faixa etária (taxa de escolarização)	De 4 a 6 anos = 72,0% De 7 a 14 anos = 97,0% De 15 a 17 anos = 82,0%	De 4 a 6 anos = 77,6% De 7 a 14 anos = 97,6% De 15 a 17 anos = 82,1%
	Taxa de mortalidade materna (até 42º dias após nascimento – por cem mil nascidos vivos)	74,06	Dado a ser calculado
	Taxa de mortalidade infantil – até 1 ano de vida (por mil nascidos vivos)	21,2	Dado a ser calculado
	Número de anos esperado para um recém-nascido (esperança de vida ao nascer)	Homens: 68,3 anos Mulheres: 75,9 anos	Homens: 69,0 anos Mulheres: 76,5 anos
	Número de óbitos por doenças transmissíveis por 100 mil habitantes	47,4	
	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo	37,2%	30,0%
	Razão entre a distribuição de renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres	20,4	18,7
	Percentual da população residente total que dispõe de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica	67,1%	72,5%
	Percentual da população urbana com acesso a serviços adequados de água e esgoto	73,3%	65,1%
	Déficit habitacional	7,9 milhões de moradias onde 6,4 milhões estão em áreas urbanas	

Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de empregos

INDICADOR	Dado*
Eleição dos três principais problemas do sistema tributário nacional [% de votos]	Grande nº de tributos (76%), tributos cumulativos (57%) e tributação sobre folha de pagamento (44%)

Causas	Indicadores	Dados*
Sistema tributário prejudica a competitividade dos produtos nacionais	Prazos para recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre bens de capital	Prazos para recuperação de créditos de bens de capital são elevados. Prazos: ICMS = 48 meses PIS/COFINS = 24 meses**
	Créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/COFINS (2005)	ICMS: R\$ 17 bilhões (0,7% do PIB) PIS/COFINS: R\$ 13 bilhões (0,6% do PIB)
	Custo de oportunidade causado pela demora na recuperação dos créditos	De 2,6% a 8,2% do preço final do equipamento
	Efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras	74% das empresas exportadoras afirmam que tributos afetam a competitividade
	Efeitos sobre a decisão de exportar das empresas exportadoras	44,3% das empresas exportadoras afirmam que o acúmulo de créditos afeta a exportação
Sistema tributário onera o emprego formal	Tributos incidentes sobre a folha de pagamento	De 42,3% a 50% do salário (2008)
Existência de tributos distorcivos	Percentual de arrecadação original de tributos cumulativos (ISS, Cide-combustíveis, PIS/COFINS)	17,4%
Elevado custo de cumprimento das obrigações tributárias	Custo e horas gastas pelas empresas com a gestão tributária	Obrigações fiscais custam 0,33% do faturamento em empresas de capital aberto e 1,7% nas empresas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões. "Burocracia" consome 7% do tempo administrativo das empresas brasileiras e, 4,1% das empresas na América Latina
	Número de registros fiscais e contábeis a serem mantidos pelas empresas	SIMPLES Nacional: excesso de exigências por parte dos entes federados e a adoção de seis livros fiscais e/ou contábeis
	Número de regras tributárias existentes	Existem no Brasil, na esfera federal, 497 códigos de documentos de arrecadação fiscal para pessoa jurídica (PJ) e 265 para pessoa física (PF). Existem 27 legislações para o ICMS e 5.564 legislações para o ISS

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

** Em 2008 o prazo para recuperação do PIS/COFINS é de 12 meses

Inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades

INDICADOR	Dado
Razão entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais máximo e mínimo	O maior orçamento <i>per capita</i> municipal supera em 41 vezes o menor orçamento. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10

Causas	Indicadores	2007
Partilha é ineficaz na comparação entre arrecadação e responsabilidades dos entes federativos	Correlação entre as transferências <i>per capita</i> e o IDH dos municípios	Municípios com IDH-M acima da média tendem a receber proporcionalmente mais transferências intergovernamentais (a correlação é positiva: 0,206)
	Correlação entre a proporção entre as receitas próprias dos municípios e os seus gastos nas funções saúde, educação e urbanismo (somadas) e o montante das transferências <i>per capita</i>	A correlação é de 0,897 (positiva), indicando que os municípios com maiores receitas próprias em relação aos gastos nas funções citadas tendem a receber maiores transferências <i>per capita</i>
	Sistema de transferências intergovernamentais favorece a desigualdade entre os orçamentos <i>per capita</i> municipais	O maior orçamento <i>per capita</i> municipal supera em 41 vezes o menor orçamento. Se descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10
	Orçamento municipal <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) *	Os 20% mais pobres tem orçamento <i>per capita</i> até R\$ 850,00 e os 20% mais ricos acima de R\$ 1.700,00
	Transferências intergovernamentais <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) *	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 544,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 1.454,00
	Repasso da cota-parte do ICMS <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) *	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 7,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 613,00
	Repasso dos Royalties <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) *	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 142,00
	Transferências do FPM <i>per capita</i> dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) *	Os 20% mais pobres recebem, em média, R\$ 190,00 <i>per capita</i> e os 20% mais ricos R\$ 289,00
	População residente nos 20% municípios mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios) *	Nos 20% municípios mais pobres residem 25% da população brasileira e nos 20% mais ricos 8%
	Cobrança do ICMS na origem gera iniquidades entre os orçamentos <i>per capita</i> estaduais e municipais	Arrecadação do ICMS [% PIB]
Distribuição regional da arrecadação do ICMS		N = 5,6% NE = 14,8% SE = 55,5% S = 14,5% CO = 8,6%
Razão entre a arrecadação <i>per capita</i> média do ICMS nos estados do Sudeste e Nordeste		2,6
Razão entre os repasses <i>per capita</i> máximo e mínimo da cota-parte do ICMS municipal em estados selecionados		PA = 28,7 BA = 159,7 SP = 91,7 RS = 79,2 GO = 156,0
Causas	Indicadores	Dados*
Repasses do FPM não são equalizadores	Razão entre os repasses de FPM <i>per capita</i> recebidos pelos municípios de maior e menor orçamento por habitante no Brasil	Município com maior orçamento <i>per capita</i> recebe 5 vezes mais FPM do que os com menor orçamento
Subfinanciamento da cidade integrantes de Região Metropolitana	Número de cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas dentre as 20 com menores recebimentos de FPM por habitante	11 (Guarulhos, São Gonçalo, Duque de Caxias, São Bernardo do Campo, Osasco, Nova Iguaçu, Santo André, Niterói, Belford Roxo, Contagem, Jaboatão dos Guararapes)
Partilha é ineficaz no combate as desigualdades	Proporção das transferências federais de saúde destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	35,27% (2006)
	Proporção das transferências federais de educação destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	58,4% (NE e N)
	Proporção das transferências federais do FPM destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	44% (NE e N)
	Proporção das transferências federais do FPE destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	78% (NE e N)

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

Não há cidadania tributária

INDICADOR	Dado*
Carga tributária sobre produtos finais não é conhecida	A União arrecada IPI, COFINS, CIDE e PIS sobre diferentes bases de incidência e cobrança não harmonizada. Existem 27 legislações para o ICMS e 5.564 para o ISS

Causas	Indicadores	Dados*			
		Tributo	Competência	Regime	Base de Incidência
Falta visibilidade sobre impostos pagos	Grande número de impostos incidentes sobre os produtos finais regidos por distintas regras	IPI	Federal	Não cumulativo	Importação e produção de produtos industrializados
		COFINS	Federal	Misto	Importação, produção e comercialização de bens e serviços
		PIS	Federal	Misto	
		CIDE-Combustíveis	Federal	Cumulativo	Importação e comercialização de petróleo e gás natural e seus derivados
		ICMS	Estadual	Não cumulativo	Circulação de mercadorias e prestação de serviço de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação
Insuficiência de educação fiscal	Porcentual de municípios onde o PNEF foi implantado	19,03%			
		16,51%			
Falta de regulamentação do parágrafo 5º do Art. 150 da Constituição Federal que determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços	Número de dias sem regulamentação da Lei	7.518 (em 12/05/09)			

* Ano base de cálculo: 2005. Quando o ano de referência for diferente, estará indicado ao lado do dado.

Fonte: Brasil (2009: 34-41).

Estimativas dos efeitos da tributação sobre a distribuição da renda no Brasil
Brasil: Indicadores de Progressividade, Participação na Renda e Efeitos de Reordenamento dos Benefícios e Tributos Diretos e Indiretos – 2002-2003

Benefícios e Tributos	Gini	Diferença dos índices de Gini ⁽⁸⁾		Renda anterior		Renda posterior		
		Índice de Kakwani ⁽⁴⁾	% benefício ou tributo na renda posterior	Reordenamento ⁽⁵⁾	Índice de Lerman e Yitzhaki ⁽⁶⁾	% benefício ou tributo na renda anterior	Reordenamento ⁽⁷⁾	
Renda original (X_o)	0,6510							
Renda inicial (benefícios- b) (X_i)	0,6241	0,0269	0,4796	0,1367	0,0387	0,0398	0,1583	0,0206
Renda final (trib. diretos - t) (X_f)	0,6146	0,0095	0,1229	0,1049	0,0034	0,0674	0,0949	0,0031
Renda disponível (trib. indiretos - ti) (X_d)	0,6550	-0,0404	-0,1338	0,2344	0,0091	-0,2607	0,1899	0,0091
Aposentadorias e pensões ⁽¹⁾	0,6485	0,0244	0,4849	0,1279	0,0376	0,0301	0,1466	0,0200
RGPS ⁽¹⁾	0,6574	0,0333	0,6987	0,0764	0,0200	0,2403	0,0827	0,0134
RPPS ⁽¹⁾	0,6142	-0,0099	0,1433	0,0515	0,0172	-0,2821	0,0543	0,0054
Auxílios ⁽¹⁾	0,6246	0,0005	0,5527	0,0013	0,0002	0,3151	0,0013	0,0001
Bolsa de estudo ⁽¹⁾	0,6231	-0,0010	-0,0168	0,0040	0,0009	-0,3104	0,0040	0,0002
Programas de transferência de renda ⁽¹⁾	0,6263	0,0022	0,9587	0,0025	0,0001	0,8485	0,0025	0,0001
Seguro-desemprego ⁽¹⁾	0,6245	0,0004	0,3816	0,0011	0,0000	0,3197	0,0011	0,0000
Contribuições previdenciárias ⁽²⁾	0,6239	0,0002	0,0362	0,0319	0,0010	-0,0081	0,0309	0,0004
IR ⁽²⁾	0,6180	0,0061	0,3063	0,0209	0,0003	0,2754	0,0205	0,0005
IPTU ⁽²⁾	0,6247	-0,0006	0,0211	0,0145	0,0009	-0,1051	0,0143	0,0009
IPVA ⁽²⁾	0,6237	0,0004	0,0742	0,0060	0,0000	0,0665	0,0060	0,0000
Outros Descontos ⁽²⁾	0,6211	0,0030	0,1513	0,0239	0,0006	0,1031	0,0233	0,0006
ICMS ⁽²⁾	0,6328	-0,0182	-0,1426	0,1139	0,0020	-0,1987	0,1023	0,0021
IPI ⁽³⁾	0,6184	-0,0038	-0,1107	0,0311	0,0003	-0,1368	0,0302	0,0004
PIS-Cofins ⁽³⁾	0,6230	-0,0084	-0,1470	0,0543	0,0004	-0,1709	0,0515	0,0004
Cide-Combustíveis ⁽³⁾	0,6146	0,0001	0,0138	0,0060	0,0000	0,0027	0,0060	0,0000

Fonte: IBGE/POF de 2002-2003 (microdados).

Notas ⁽¹⁾: Os índices de Gini referem-se à renda inicial descontado o benefício. A diferença dos índices de Gini é entre o da renda inicial sem o benefício e o da renda inicial.

⁽²⁾: Os índices de Gini referem-se à renda inicial descontado o tributo direto. A diferença dos índices de Gini é entre o da renda inicial e o da renda inicial menos o tributo direto.

⁽³⁾: Os índices de Gini referem-se à renda final descontado o tributo indireto. A diferença dos índices de Gini é entre o da renda final e o da renda final descontado o tributo indireto.

⁽⁴⁾: $G_{X_o} - C_b$, para benefícios, $C_t - G_{X_i}$, para tributos diretos, $C_t - G_{X_f}$, para tributos indiretos, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial e final, respectivamente.

⁽⁵⁾: $G_{X_o} - C_{X_o}$, para benefícios, $G_{X_f} - C_{X_f}$, para tributos diretos, e $G_{X_d} - C_{X_d}$, para tributos indiretos, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial e final, respectivamente.

⁽⁶⁾: $G_{X_o} - C_b$, para benefícios, $C_t - G_b$, para tributos diretos, e $C_t - G_i$, para tributos indiretos, com as razões de concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, final e disponível, respectivamente.

⁽⁷⁾: $G_{X_o} - C_{X_o}$, para benefícios, $G_{X_f} - C_{X_f}$, para tributos diretos, e $G_{X_d} - C_{X_d}$, para tributos indiretos, com as razões de concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, final e disponível, respectivamente.

⁽⁸⁾: No caso da renda anterior como parâmetro, o diferencial entre os coeficientes de Gini, ou seja, $G_{X_o} - G_{X_i}$, $G_{X_o} - G_{X_f}$ e $G_{X_f} - G_{X_d}$ resulta da diferença entre o índice de Kakwani ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda posterior e o efeito de reordenamento [(col. 4 * col. 5) – col. 6]. No caso da renda posterior como parâmetro, as diferenças entre os índices de Gini resultam da soma entre o índice de Lerman e Yitzhaki ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda anterior e o efeito de reordenamento [(col. 7 * col. 8) – col. 9].

Fonte: Silveira (2008: 121)

Anexo X - Estrutura Sintética do STN

TRIBUTOS		NOME POR EXTENSO	COMPETENCIA	CARACTERISTICAS BASICAS
IMPOSTOS				
Renda	IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza	Federal	
	IRPF	Imposto de renda de pessoa física	Federal	Incide sobre salários e proventos
	IRPJ	Imposto de renda de pessoa jurídica	Federal	Incide sobre lucros
	IRRF	Imposto de renda retido na fonte	Federal	Incide sobre rendimentos do trabalho, capital e outros
Bens e Serviços	IPI	Imposto sobre produtos industrializados	Federal	Imposto sobre o valor adicionado. Incide sobre a importação e fabricação de produtos industrializados
	ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação	Estadual	Imposto sobre o valor adicionado. Incide sobre o valor da mercadoria e serviços vendidos no mercado interno
	ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	Municipal	Imposto cumulativo. Incide sobre o valor dos serviços prestados
Propriedade	ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural	Federal	Incide sobre o valor do imóvel rural
	IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	Estadual	Incide sobre o valor do veículo automotor
	ITCD	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens e direitos	Estadual	Incide sobre o valor do bem, móvel ou imóvel, doado ou transmitido por herança
	IPTU	Imposto predial e territorial urbano	Municipal	Incide sobre o valor do imóvel urbano comercial e residencial
	ITBI	Imposto sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou domínio útil de bens imóveis; de direitos reais sobre imóveis (exceto os de garantia); e cessão de direitos a sua aquisição.	Municipal	Incide sobre o valor dos imóveis transacionados no mercado
Transações financeiras	IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	Federal	Incide sobre valor do crédito contratado, compra e venda de divisas, valor da aplicação financeira, valor do seguro contratado e aplicação financeira em ouro
Regulatórios sobre o comércio exterior	II	Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros	Federal	Incide sobre o valor do produto ou serviço importado
	IE	Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	Federal	Incide sobre o valor do produto ou serviço exportado
CONTRIBUIÇÕES				
Bens e Serviços	CSLL	Contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas	Federal	Incide sobre os lucros
	COFINS	Contribuição para o financiamento da seguridade social	Federal	Incide sobre a receita bruta, inclusive financeira
	PIS/PASEP	Contribuição para o programa de integração social e o programa do servidor público	Federal	Incide sobre a receita bruta, inclusive financeira
	CIDE-combustíveis	Contribuição de intervenção no domínio econômico - combustíveis	Federal	Incide sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados.
	CPMF	Contribuição provisória sobre movimentação financeira	Federal	Incide sobre os débitos em contas-correntes bancárias
Folha de Pagamento	Salário-educação	Contribuição social do salário-educação	Federal	Incide sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais
	Sistema S	Contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas	Federal	Conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais. As contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente
	FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	Federal	Incide sobre folha de pagamento
Previdenciárias	Regime Geral	Contribuição para o INSS	Federal	Incide sobre folha de pagamento (empregado/empregador) e sobre os rendimentos do trabalho autônomo
	Servidores Públicos	Contribuição para a seguridade do servidor público	Federal, Estadual e Municipal	Incide sobre folha de pagamento
Contribuições econômicas		Diversas	Federal, Estadual e Municipal	Receitas provenientes de compensações financeiras provenientes de indenizações por exploração de recursos minerais, dentre outras
Contribuições de melhoria		Contribuições de melhoria decorrente de obras públicas	Federal, Estadual e Municipal	Tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação que representa um benefício especial auferido pelo contribuinte. Seu fim se destina às necessidades do serviço ou à atividade estatal. Seu cálculo é baseado na diferença do valor venal do imóvel antes e após a realização da obra pública
TAXAS				
		Coleta de lixo, conservação de vias e logradouros públicos, esgoto, limpeza pública, licenças diversas e serviços diversos	Federal, Estadual e Municipal	É a exigência financeira a pessoa privada ou jurídica para usar certos serviços fundamentais, ou pelo exercício do poder de polícia, imposta pelo governo ou alguma organização política ou governamental

Fonte: Brasil (2009: 42-43).

Obs.: Para uma idéia da importância de cada item da receita para cada esfera federativa em 2008 vide a segunda tabela do anexo I.

A oscilação da arrecadação tributária está estreitamente vinculada a dois fatores principais: a variação do nível da atividade econômica e as alterações da legislação tributária (vide anexo VII). O desempenho econômico afeta as receitas tributárias de acordo com a natureza do fato gerador do tributo. A atividade industrial em virtude da concentração da produção em algumas etapas e maior capacidade de agregação de valor, constitui a mais importante fonte arrecadadora de receita tributária do país.

Anexo XI - Indicadores para análise do STN

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Carga tributária total por faixa de salário mínimo	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2004	Zockun, 2007
Distribuição da carga tributária total por decil de renda	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Carga tributária bruta total	Arrecadação dos impostos, taxas e contribuições arrecadados pela União, estados e municípios em % do PIB	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Arrecadação de impostos sobre bens e serviços	Arrecadação em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IPI, ICMS, ISS, COFINS e demais impostos sobre produção e importação	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Arrecadação de impostos sobre a renda e a propriedade	Arrecadação de em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IR, CSLL, IPTU, IPVA, ITR, ITCD e ITBI	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Arrecadação do IRPF no Brasil e na OCDE	Arrecadação do Imposto de Renda sobre Pessoa Física em % do PIB e da carga tributária total	2001	Receita Federal do Brasil, 2004
Alíquota máxima do IRPF é baixa em relação a outros países	Alíquota máxima do IRPF no Brasil e média das máximas em 26 países da Europa, Ásia e América	2002	Price Waterhouse & Coopers (apud Khair, 2008)
Alíquota efetiva do IRPF por faixa de salário mínimo (SM)		2005	Receita Federal do Brasil, 2005
Arrecadação de IRPJ e do CSLL sobre lucro das empresas		2005	Presumo que seja Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Arrecadação do IRRF sobre os rendimentos do trabalho e do capital	Arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os rendimentos do trabalho e do capital em % do PIB e da arrecadação total do IR	2005	Receita Federal do Brasil
Distribuição da carga tributária do IR por origem dos rendimentos	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Arrecadação dos impostos sobre propriedade	Arrecadação de em % do PIB e da carga tributária total. No Brasil, inclui IPTU, IPVA, ITR, ITCD e ITBI		Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE: OCDE, 2009 e RFB, 2008
Distribuição da arrecadação do IPTU por decil de renda	Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003 do IBGE	2002/2003	Silveira, 2008
Número de Municípios que aplicam a alíquota progressiva do IPTU	Municípios com população acima de 50 mil habitantes que praticam alíquota progressiva do IPTU	2005	
Alíquota do imposto sobre herança praticada no Estado de São Paulo e a média das alíquotas máximas praticadas no EUA, Alemanha, França e Reino Unido		2007/2008	SP: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo; EUA: Internal Revenue and Customs - United States Department of the Treasury; Reino Unido: HM Revenue and Customs; e Alemanha: Global Property Guide
Tempo decorrido desde a Promulgação da Constituição sem que o imposto sobre grandes fortunas tenha sido regulamentado	Nº dias decorridos desde a promulgação da Constituição	12/05/2009	Constituição Federal
Participação do setor informal no PIB	Percentual do PIB gerado pelo setor informal	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Participação dos postos de trabalho informais no total de ocupações		2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, habitação e saneamento	Gastos correntes e de capital das três esferas de governo em % do PIB	2005	OCDE, 2008; SIOPS, 2008 (Ministério da Saúde) e Secretaria do Tesouro Nacional
Carga tributária líquida	Carga tributária bruta exclusive subsídios à produção e transferências de renda às famílias e instituições privadas sem fins lucrativos em % do PIB	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Carga tributária líquida exclusive juros	Carga tributária líquida exclusive juros da dívida pública pagos pelas três esferas de governo	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Gastos do setor público com juros em relação aos padrões internacionais	Juros sobre a dívida pública	2005	Brasil: Contas Nacionais, 2005 (IBGE); OCDE e UE: OCDE, 2008
Investimentos com educação em relação aos padrões internacionais	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Brasil: OCDE, 2008; Internacional: OCDE, 2008 e Cepal, 2007
Investimentos com saúde em relação aos padrões internacionais	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Brasil: SIOPS, 2008 (Ministério da Saúde); Internacional: OCDE, 2008 e OMS, 2008
Investimentos com segurança pública	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Investimentos com habitação e saneamento	Gastos correntes e de capital em % do PIB	2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Evolução do demonstrativo efetivo de benefícios tributários em relação ao PIB	Gastos tributários da União com renúncias fiscais em % do PIB	2005	Receita Federal do Brasil
Percentual da população de 15 anos ou mais não alfabetizados	Proporção de pessoas de 15 anos ou mais que não sabem ler ou escrever um bilhete simples, em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais	Média obtida pela razão entre o total de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade e o total de pessoas de 15 anos ou mais de idade, exclusive aqueles sem declaração de anos de estudo	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população que frequenta a escola em determinada faixa etária	Proporção percentual de pessoas em determinada faixa etária, frequentando creche/escola, em relação ao total de pessoas na mesma faixa etária	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Taxa de mortalidade materna	Número de óbitos femininos por causas maternas, expresso por 100 mil nascidos vivos, em determinado local e período	2005	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Taxa de mortalidade infantil	Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos	2005	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número de anos esperado para um recém-nascido	Número médio de anos de vida esperados para um recém-nascido, mantido o padrão de mortalidade existente na população residente, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Número de óbitos por doenças transmissíveis	Número de óbitos por doenças transmissíveis, por 10 mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Razão entre a distribuição de renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres	Percentual da população residente com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população residente total que dispõe de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica	Percentual da população residente que dispõe de escoadouro de dejetos através de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica, em determinado espaço geográfico, no ano considerado	2005 e 2007	PNAD/IBGE; RIPSAs - Rede Interagencial de Informações para a Saúde
Percentual da população urbana com acesso a serviços adequados de água e esgoto		2005 e 2007	PNAD/IBGE
Déficit habitacional	Quantidade de cidadãos sem moradia em uma determinada região	2005	IBGE/PEA
Eleição dos três principais problemas do sistema tributário nacional	% de votos	2003	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Prazos para recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre bens de capital		2005	Ministério da Fazenda
Créditos de bens de uso e consumo não apropriados ao ICMS e PIS/COFINS	% do PIB	2005	Ministério da Fazenda
Custo de oportunidade causado pela demora na recuperação dos créditos	% do preço final do equipamento	2005	Ministério da Fazenda
Efeitos sobre a competitividade externa das empresas exportadoras	% das empresas que consideram que a estrutura tributária afeta a competitividade dos produtos nacionais	2008	Confederação Nacional da Indústria, 2005
Efeitos sobre a decisão de exportar das empresas exportadoras	% das empresas que consideram que o acúmulo de créditos afeta a decisão de exportar	2008	Confederação Nacional da Indústria, 2005

Indicadores	Descrição do Indicador	Ano	Fonte
Repasso da cota-parte do ICMS per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasses per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Repasso de royalties per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasses per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Transferências do FPM per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasses per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
População residente nos 20% mais pobres (1.095 municípios) e nos 20% mais ricos (1.007 municípios)		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Arrecadação do ICMS	% do PIB	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Distribuição regional da arrecadação do ICMS		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre a arrecadação per capita média do ICMS nos Estados do Sudeste e do Nordeste	Nº de vezes que arrecadação média do ICMS no Sudeste supera a do Nordeste	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre os repasses per capita máximo e mínimo da cota-parte do ICMS municipal em estados selecionados	Nº de vezes que o repasse de ICMS per capita máximo supera o mínimo	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Razão entre os repasses de FPM per capita recebido pelo município de maior e menor orçamento por habitante no Brasil	Nº de vezes que o FPM per capita do município com maior orçamento por habitante supera o FPM per capita do município com menor orçamento por habitante	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Número de cidades pertencentes a Regiões Metropolitanas dentre as 20 com menores recebimentos de FPM por habitante		2005	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais de saúde destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres		2006	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais de educação destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres	Transferências para o custeio da educação básica	2006	Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais do FPM destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres			Secretaria do Tesouro Nacional
Proporção das transferências federais do FPE destinadas aos estados (e/ou regiões) mais pobres			Secretaria do Tesouro Nacional
Carga tributária sobre produtos finais não é conhecida			
Grande número de impostos incidentes sobre os produtos finais regidos por distintas regras		2008	Ministério da Fazenda
Percentual de Municípios onde o PNEF foi implantado	Programa Nacional de Educação Fiscal	2008	ESAF, Ministério da Fazenda
Percentual de escolas alcançadas por ações do PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal	2008	ESAF, Ministério da Fazenda
Número de dias sem regulamentação do parágrafo 5º do Art. 150 da Constituição Federal	Determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos a cerca dos impostos sobre mercadorias e serviços	12/05/2009	Constituição Federal
Tributos incidem sobre a folha de pagamentos	% dos encargos trabalhistas sobre os salários	2005	
Percentual da arrecadação originada de tributos cumulativos	% da carga tributária total gerado por PIS/Cofins, ISS e Cide-combustíveis	2005	Contas Nacionais, 2005 (IBGE)
Custo e horas gastas pelas empresas com a gestão tributária		2007	Zockun, 2007
Número de registros fiscais e contábeis a serem mantidos pelas empresas	Livro contábeis/fiscais exigidos das empresas que operam no Simples Nacional	2005	Gerência Executiva do Simples Nacional, Ministério da Fazenda
Número de regras tributárias existentes	Legislação federal, estadual e municipal	2005	
Razão entre os orçamentos per capita municipais máximo e mínimo	Nº de vezes que o maior orçamento municipal per capita supera o menor – orçamento total e líquido de transferências	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Correlação entre as transferências per capita e o IDH dos Municípios		2006	Finanças do Brasil, 2006 (STN) e PNUD
Correlação entre a proporção entre as receitas próprias dos Municípios e os seus gastos nas funções saúde, educação e urbanismo (somadas) e o montante das transferências per capita		2006	Finanças do Brasil, 2006 (STN) e PNUD
Orçamento municipal per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)		2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)
Transferências intergovernamentais per capita dos 20% mais pobres (1.095 municípios) e dos 20% mais ricos (1.007 municípios)	Repasses per capita médios recebidos pelos 20% municípios mais pobres e mais ricos	2007	Finanças do Brasil, 2007 (STN)

Fonte: Brasil (2009: 44-47).

Nota: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é o principal ator do Observatório da Equidade e o conjunto de Conselheiros e Conselheiras é responsável pelas decisões estratégicas referentes à estrutura, que envolve um Conselho Diretor constituído por 12 conselheiros nomeados em reunião plenária, um Comitê Técnico e a Rede de Observação.

O trabalho técnico é executado pelo Comitê Técnico, que é constituído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES. Este define e executa os procedimentos técnicos para o estudo do problema colocado pelo CDES, mapeia e analisa as informações disponíveis, levanta os objetivos e metas existentes da ação governamental e não-governamental e elabora os Relatórios de Observação.

A Rede de Observação é formada por adesão e constituída por organizações governamentais e não-governamentais que estão na área de abrangência das atividades do CDES. Os Relatórios de Observação elaborados pelo Comitê Técnico são enriquecidos pelo debate e contribuições da Rede de Observação e suas atualizações periódicas permitem o acompanhamento temporal da situação observada pela evolução dos indicadores.

As referências de pesquisa acima listados fazem parte do Relatório de Observação nº 1 dos **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional** que apresenta os problemas existentes no sistema tributário nacional pelo ângulo da (in)justiça tributária.

CAPÍTULO 4: A POLÍTICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA: ATORES, TRAJETÓRIA E ARENA.

Conquistamos a duras penas a estabilidade monetária e forjamos fundamentos macroeconômicos sólidos. Quero deixar claro que, em hipótese alguma, permitiremos a volta da inflação e a irresponsabilidade fiscal neste país. E continuaremos nos esforçando para melhorar ainda mais o ambiente econômico. Por isso mesmo, esperamos que o Congresso Nacional aperfeiçoe e aprove a tão sonhada reforma tributária que todos nós precisamos.

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁴⁰²

O Brasil enfrenta um contexto de redefinição do papel do Estado sob o desafio de uma forte e recorrente restrição fiscal que limitou as possibilidades da intervenção estatal e o desenvolvimento econômico do país desde o início da década de 1980⁴⁰³. A partir da estabilização monetária em 1994 o projeto nacional destaca a necessidade de se consolidar o financiamento público em volume suficiente para impulsionar o Estado brasileiro de uma forma não inflacionária e sustentável no tempo.

Neste contexto macro, o processo político de elaboração das políticas públicas no Brasil, conforme Alston et alli (2006)⁴⁰⁴, pode ser encarada como um "jogo" seqüencial⁴⁰⁵ no qual a atuação política tanto do Presidente como do Congresso é restringida por poderosos atores com poder de veto e também por choques externos.

⁴⁰² Discurso durante reunião ampliada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) no Palácio do Planalto em 28 de agosto de 2008.

⁴⁰³ Ver Affonso (1990).

⁴⁰⁴ Este trabalho, publicado pelo BID, foi redigido conjuntamente por Lee J Alston e os brasileiros Marcus Melo, Bernardo Mueller e Carlos Pereira e analisa o processo institucional de elaboração de políticas públicas no Brasil. Versão deste artigo embasou a parte brasileira do relatório de 2006 do BID chamado "The politics of policies: Economic and Social Progress in Latin America" que, em suas próprias palavras, "takes a detailed look at the institutional arrangements and political systems at work in Latin America, as they shape the roles and incentives of a variety of actors (some of them professional politicians, others members of civil society) that participate in the policymaking process. It then goes on to explore the way in which this process contributes to shaping policy outcomes and takes a long look at the political economy of specific countries and sectors: the dynamic between politics and economics that is so central to a nation's development"- IADB (2006).

⁴⁰⁵ Esta simplificação pode ser focada conforme o referencial teórico neoinstitucionalista no qual as regras formais do jogo político são consideradas como um conjunto de incentivos que influenciam as escolhas dos atores políticos que, por sua vez, objetivam maximizar seu acesso/uso ao poder. Os conceitos desenvolvidos pelos teóricos da escolha racional e da teoria dos jogos ajudaram a formatar modelos que sempre podem ser complementados e melhorados ao considerar e interagir com o papel das arenas decisórias, as influências de forças e atores políticos distintos dentro e fora do parlamento e, é claro, o contexto histórico.

Neste "jogo" político brasileiro o presidente é considerado como o ator principal, mas também o que tem os mais fortes incentivos para controlar o orçamento e mantê-lo em torno de uma meta percentual do PIB.

A manutenção de grandes déficits fiscais no país pode levar o país a enfrentar sérias sanções monetárias e fiscais, impostas principalmente pelos mercados de capitais internacionais. Estas sanções em uma situação de fragilidade cambial e fiscal⁴⁰⁶ podem ser percebidas como suficientemente graves a ponto de ameaçar a estabilidade inflacionária e o capital político alcançado junto com ela. Na análise de Alston et alli (2006), o receio de sérias conseqüências sociais e políticas gera, então, comportamentos defensivos do presidente para evitar depreciar as expectativas futuras dos agentes.

A partir da crise de 1999 os presidentes têm se empenhado em atingir metas de superávit primário que garantam uma mínima trajetória sustentável de controle e redução na relação dívida/PIB, em clara adesão a construção de um sistema HBC até 2004. Conseqüentemente, levam o jogo político nacional a ser pautado pela necessidade de ajustes fiscais que mantenham um "equilíbrio" orçamentário que inclua as despesas financeiras do estado. Segundo Alston et alli (2006), o presidente na elaboração e execução das políticas públicas, como controlador das liberações de recursos do orçamento, avalia as implicações (positivas ou negativas) de direcionar recursos para contemplar os interesses dos outros atores políticos⁴⁰⁷, sempre observando em suas prioridades os meios fiscais de assegurar a estabilidade dos preços⁴⁰⁸.

Os choques externos que têm impactos orçamentários, muitas vezes significativos, também alteram as restrições fiscais sobre as quais atuam os atores políticos.

A mudança na política tributária, neste contexto, pode ser enfocada como uma forma de trabalhar estes desafios, e alterar os limites da restrição fiscal do Estado brasileiro⁴⁰⁹. Afinal, como apresentado nos capítulos anteriores, esta política conforma as possibilidades da atuação estatal, embora também afete os retornos dos investimentos e dos atores privados na arena econômica.

⁴⁰⁶ A opção macroeconômica pelo regime de câmbio conjugado ao cenário externo desfavorável levou a economia brasileira a ser sacudida por violentas crises cambiais em 1998-1999 e 2002-2003.

⁴⁰⁷ Principalmente aqueles que participam de barganhas no jogo político e cujo apoio é necessário para efetivar as políticas públicas.

⁴⁰⁸ No governo Lula, com o PAC e a não redução das metas de inflação do BC, pode-se notar já algum abrandamento na estratégia HBC. Este ponto tem sido denunciado como negativo a estabilidade em discursos e artigos por FHC.

⁴⁰⁹ Normalmente o governante procurará ampliar os limites desta restrição na forma da maior arrecadação possível, ou, como colocado pelo modelo de M. Levi, tende a ser um maximizador de receita.

Para uma análise da reforma tributária sabe-se que a arena redistributiva na qual ocorre o processo de reforma da política de tributação é uma das que trazem mais interesses em jogo, ainda mais considerando os grandes impactos que esta pode ter sobre a eficiência econômica e sobre a equidade, afetando a apropriação de lucros e rendas. Neste contexto, as discussões sobre reforma tributária é das mais amplas e necessita uma coordenação política que envolva as classes e vários setores sociais, as esferas federativas e os mais significativos partidos políticos, acertando minimamente os diversos interesses e linhas ideológicas⁴¹⁰.

Este processo complexo de negociação não tem uma receita básica e os resultados alcançados são pautados pela interação da ideologia com os interesses das diversas forças políticas segundo a trajetória histórica específica de cada país⁴¹¹. Segundo Richard M. Bird, em sua conferência “*Tax Challenges Facing Developing Countries*” proferida em 2008 em Nova Delhi:

“As idéias políticas dominantes em qualquer país (acerca da equidade e justiça, eficiência e crescimento), bem como os interesses econômicos e sociais dominantes (capital, trabalho, regionais, étnicos, ricos, pobres), e as instituições-chave, tanto políticas (democracia, descentralização, orçamento) e econômicas (protecionismo, política macroeconômica, estrutura de mercado), interagem na formulação e execução da política tributária (e orçamentária). Resultados uniformes são improváveis de emergir deste caldeirão em permanente ebulição, com diferentes combinações de ingredientes e tempos de cozimento altamente variáveis para cada país. A interação cambiante de idéias, interesses e instituições afeta tanto o nível de tributação como sua estrutura.” Bird (2008: 23) – grifo nosso⁴¹².

⁴¹⁰ Durante as campanhas presidenciais, desde 1998, várias instituições como institutos de pesquisa, sindicatos, associações e federações empresariais, partidos políticos bem como representantes dos governos envolvidos (governo central e as subesferas da federação) se mobilizaram em debates sobre a reforma tributária e sua necessidade. Apresentaram suas visões em pareceres e estudos. Esta reforma é considerada necessária pelo governo federal face às várias distorções apontadas do sistema tributário nacional, principalmente após as profundas mudanças no contexto externo. A urgência do tema foi particularmente reforçada pelos desafios da competitividade nacional no período após a estabilização de cambio controlado e face às necessidades de gerar recursos cambiais. Crises externas como as do período dos acordos com o FMI e as negociações de liberalização comercial (Mercosul e ALCA) também reforçaram este tema com base na competitividade nacional.

⁴¹¹ Ou “*path-dependence*”. Para um exemplo vide a comparação Brasil-Argentina em Melo (2005a).

⁴¹² Tradução livre de “*The dominant policy ideas in any country (about equity and fairness, efficiency, and growth), like the dominant economic and social interests (capital, labor, regional, ethnic, rich, poor), and the key institutions, both political (democracy, decentralization, budgetary) and economic (protectionism, macroeconomic policy, market structure), interact in the formulation and implementation of tax (and budgetary) policy. Uniform results are unlikely to emerge from this always boiling cauldron, with its different mixes of ingredients and highly variable cooking times in each country. The changing interplay of ideas, interests, and institutions affects both the level of taxation and its structure.*”

Qualquer projeto de reforma, mesmo em um sistema tributário com relevantes problemas e contradições, como visto no último capítulo, enfrentará um quadro complexo de idéias e interesses divergentes que refletirá as diversas racionalidades e visões de mundo em conflito. Os atores mais significantes, nesta dinâmica, são desafiados a equacionar politicamente as soluções que considerem mais adequadas na forma de propostas políticas capazes de levar o sistema tributário a avançar seja em amplas reformas estruturais ou em sucessivos aperfeiçoamentos incrementais.

Segundo propõe o Modelo de Coalizão de Advocacia (MCA), a unidade essencial de análise deste processo é o subsistema de políticas públicas, entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, das organizações públicas e privadas que estão ativamente preocupados com a área da política tributária e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio. A apresentação destes atores e seus sistemas de crenças bem como estes interagem entre si constituem a essência desta forma de análise.

Em abordagem de vertente institucionalista, Alston et alli (2006) também destacam que o ponto importante para esta análise seria equacionar num quadro os principais atores políticos bem como os retornos esperados por cada qual no processo de cooperação política. Este foco analítico destaca as instituições que permitem aos atores realizarem os intercâmbios políticos, os seus horizontes (temporais e de finalidades) e as propriedades/características das arenas em que se realizam as barganhas políticas. Nesta abordagem analítica o papel e escolhas dos atores políticos capazes de restringir a margem de ação do presidente/governante acabam por definir as possibilidades do processo político⁴¹³.

As mudanças tributárias que visavam promover alterações significativas na estrutura tributária nacional necessitaram enfrentar o processo político de mudança constitucional⁴¹⁴. Mudanças que afetem a estrutura do sistema tributário e envolvam temas federativos como a reformulação da competência sobre a base tributária ou nas formas/percentuais de partilha dos recursos tributados só podem ser viabilizadas via

⁴¹³ Esta abordagem se aproxima em sua concepção do modelo de M. Levi, ao destacar os custos da barganha e as restrições ao poder do governante.

⁴¹⁴ Na área tributária o positivismo jurídico é ainda mais marcante, pois advogados tributaristas e o fisco trabalham até o limite as interpretações das normas escritas que regulam a exação. As mudanças estruturais no sistema são impossíveis de serem implementadas exclusivamente através de legislação ordinária. Princípios de garantia jurídica maior desde 1988 levam a que o processo tributário acabe ficando por demais detalhado na própria constituição. Alterações nos conceitos de competência, base tributária e até de extinção ou fusão de tributos passam por alterações constitucionais. Contudo, conforme demonstrado mudanças importantes, embora sem alterar a estrutura, se deram pela via infraconstitucional.

projetos de emendas constitucionais (PECs), segundo trâmites rigorosos e a aprovação por de supermaiorias (maiorias qualificadas) – anexo XII. Neste enfoque, o andamento das propostas abrangentes de reforma tributária se retrata nas trajetórias dos principais PECs relativos ao tema que tramitaram/tramitam no Congresso Nacional.

No último processo constitucional em 1987 e 1988, o redesenho das instituições democráticas se deu em um contexto de baixa confiança recíproca entre o Executivo e o Legislativo. Esta desconfiança mútua contribuiu com o enrijecimento e perda de graus de liberdade do governo federal para extração e aplicação dos recursos tributários. Devido ao alto nível de constitucionalização do orçamento e das políticas públicas no Brasil, as reformas tributárias e fiscais posteriores propostas pelo governo federal foram apresentadas na forma de PECs, pois afetavam diretamente as relações federativas⁴¹⁵.

No início da década de 1990, já sob os efeitos da CF 88, o governo federal apresenta o primeiro de uma série de projetos de reforma tributária. Esta proposta do governo Collor era muito ambiciosa e foi vista como estruturadora de um amplo projeto de reforma neoliberal do Estado. Esta iniciativa foi contida pela sua própria amplitude e evidenciou algumas das dificuldades técnicas e políticas⁴¹⁶ deste processo. As possibilidades de avanço nas reformas constitucionais revelam então os elementos estruturadores da estratégia das mudanças tributárias, representando o federalismo fiscal o núcleo duro deste movimento de alteração constitucional⁴¹⁷.

A exposição deste processo e dos resultados alcançados destaca as principais forças e interesses dos atores em operação e revela as limitações características da arena tributária. A análise começa pela descrição dos principais atores públicos e privados que se envolveram nos processos de mudanças tributárias constitucionais a partir da década de 1990, delimitando os principais interesses atuantes no subsistema político da reforma tributária.

⁴¹⁵ Segundo Melo (2002) propostas de reforma tributária que implicavam desconstitucionalização de regras foram pouco passíveis de aprovação pelo Legislativo, principalmente devido à falta de credibilidade do Executivo em honrar seus compromissos. Propostas de amplo impacto federativo como a reforma do ICMS e criação do IVA também podem ter sofrido com desconfianças deste jaez.

⁴¹⁶ Estas limitações, a serem detalhadas mais a frente nos tópicos do processo e da arena, levaram as propostas de reforma tributária a se tornar cada vez mais tímidas, fracionadas, lidando com aspectos pontuais emergenciais e pragmáticos em vez de avançar para uma nova arquitetura do sistema.

⁴¹⁷ Heranças institucionais da constituição como as cláusulas que tratam do federalismo do presidencialismo e do próprio sistema partidário formatam as arenas decisórias e se tornam mecanismos bloqueadores (cláusulas pétreas) ou inibidores de mudanças de regimes e elevam os custos políticos de transição para diferentes sistemas institucionais.

OS ATORES

Os atores institucionais governamentais, quando em conflito horizontal, se destacam pela sua natural influência política nos atores e forças políticas congressuais.

Como atores mais específicos, no governo da União, destacam-se o presidente, o ministro da coordenação governamental (normalmente Casa Civil) e os titulares dos ministérios da área econômica. Os ministérios da Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento e seus principais órgãos assessórios (Receita Federal, Tesouro, BNDES, Ipea) normalmente estão diretamente envolvidos no processo de estabelecer uma proposta comum a nível federal. O Banco Central, embora formalmente subordinado ao Ministério da Fazenda, por seu papel praticamente independente e pelo status ministerial de seu ocupante também se destaca como ator relevante na definição das necessidades fiscais do governo⁴¹⁸ pela influência decisiva sobre a política econômica na condução das variáveis macro de juros e câmbio.

O presidente

O **presidente** da república como governante federal é o ator que mais concentra recursos institucionais, políticos e financeiros. Embora nenhum dos presidentes eleitos por voto direto após o processo de redemocratização pertença a um partido que detivesse maioria absoluta das cadeiras, eles foram capazes de alcançar amplo apoio congressual pelo uso de seus extensos poderes legislativos e não legislativos⁴¹⁹. Alston et alli (2006) chegam a afirmar que os poderes presidenciais podem ser considerados a grande força motriz da política no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1988 conferiu um conjunto de poderes ao presidente⁴²⁰ que lhe dá grande capacidade para coordenar a execução de políticas fiscais. As relações executivo-legislativo no Brasil demonstram que os presidentes têm

⁴¹⁸ Estas definições do BACEN influem diretamente nos resultados fiscais e da dívida pública e são parâmetros para o financiamento e para balizar a restrição orçamentária do Estado.

⁴¹⁹ Apesar da presença de um sistema eleitoral descentralizado e um sistema partidário fragmentado que induz os candidatos a se comportarem individualmente, os legisladores brasileiros têm apresentado atuação partidária no Congresso, como atestam Figueiredo e Limongi (1999). Os legisladores no Brasil acabam por votar de acordo com a indicação do seu líder partidário a fim de acumular maiores benefícios políticos e assim reforçar a sua probabilidade de sobrevivência política eleitoral na esfera local. Fatores fortes de disciplina partidária resultam das estratégias do presidente na construção de sua coligação legislativa segundo a lógica da distribuição de patrocínio/recursos governamentais aos partidos. Para maiores detalhes vide Alston et alli (2006 e 2008) e Alston e Muller (2006).

⁴²⁰ A nova constituição manteve a noção de presidência forte herdada dos poderes governamentais da ditadura militar de 1964-1985. Manteve centralizados no presidente substanciais poderes de decreto, veto, e controle do processo orçamentário que, junto a operação das regras legislativas, permitem o controle da agenda política.

utilizado estas suas prerrogativas nas negociações políticas⁴²¹, incluindo a patronagem clientelista⁴²², na barganha pelos votos parlamentares necessários para a aprovação das reformas na legislação que considerem prioritárias⁴²³.

De modo geral o governo federal tem sido o grande agente propositor das reformas tributárias. Tem procurado ganhar maior controle na gestão do sistema tributário pelos ajustes de sintonia bem como evitar maiores perdas de receita. Patrocina propostas que disciplinam os outros atores federativos, inibam a guerra fiscal e regulamentem a ação estadual e local de forma a dar mais organicidade e eficiência ao sistema tributário. Contudo, nas negociações dos projetos que apresenta, não tem conseguido avançar estruturalmente no redesenho mais amplo do sistema tributário.

As questões tributárias que envolvam alterações mais amplas, pelo próprio caráter federativo e constitucional do pacto fiscal-social, têm sido bloqueadas pelo veto de outros atores relevantes sobre as iniciativas do governo federal.

Outros governantes que limitam o poder do presidente

Dentre os governantes das subesferas se destacam os governadores estaduais pelo seu papel como gestores do principal tributo nacional, o ICMS e também por comandar maiores máquinas públicas que também dependem para operar de substanciais transferências de recursos da União.

Na esfera municipal, comandada pelos prefeitos, tem crescido mais ainda as necessidades das transferências de recursos, principalmente nos menores municípios. Por sua maior influência política, capacidade técnica de análise e articulação, se destacam os prefeitos das capitais e os titulares das associações de municípios nas demandas sobre os temas tributários⁴²⁴.

⁴²¹ Um conflito potencial de objetivos políticos é que o presidente persegue manter bens públicos nacionais, como a estabilidade e crescimento econômico, mas pode contar com oposição de outros atores políticos (congressistas e governadores) que respondem a eleitorados menores, bem mais restritos.

⁴²² O termo inglês *Pork* é empregado para retratar este caso, dado que tem como um de seus significados os fundos governamentais, empregos, ou favores distribuídos pelos políticos de forma (normalmente geograficamente) concentrada para obter benefícios políticos. A patronagem clientelista aí envolvida não quer dizer que os políticos ajam como porcos, em sentido orwelliano. Vem do substantivo “*pork barrel*” que, segundo o dicionário Webster, surge no inglês americano de 1909 referindo aos projetos ou políticas governamentais de apropriações de dotações públicas que rendem substanciais benefícios de clientelismo. A imagem do clientelismo remete à partilha política do orçamento público, como a escolha e distribuição de porções de carne salgada no barril que contem os pedaços do porco retalhado.

⁴²³ O presidente usa seus poderes de agenda e distribuição de recursos como moeda política para coordenar e construir coalizões estáveis que sustentem seus projetos de reformas das políticas públicas.

⁴²⁴ Destacaram-se no debate de propostas tributárias, a FNP Frente Nacional de Prefeitos, particularmente o grupo de prefeitos das capitais e maiores municípios e as associações estaduais (como a AMM-Associação Mineira de Municípios).

O núcleo especializado da área econômica das subesferas é configurado pelos Secretários de Fazenda e Planejamento, organizados muitas vezes em associações formais⁴²⁵ e informais para a articulação de pontos comuns a serem defendidos nas discussões tributárias nacionais. Normalmente este corpo técnico se opõe à tendência de centralização de recursos para o governo central e demandam permanentemente a “revisão do pacto federativo” de modo a conseguirem mais recursos e maior autonomia.

A gestão tributária autônoma de tributos relevantes pelas subesferas é uma fonte significativa de poder político dada a possibilidade que envolve de barganhar benefícios concentrados ao setor produtivo na forma de acordos políticos do grupo governante com setores relevantes da elite econômica.

Os **governadores** de estado desempenham papel político estratégico nas questões que afetam o federalismo, como a tributária. Embora não tenham um poder de veto formal na esfera de decisão federal, estes atuam de modo indireto influenciando os parlamentares federais de seus estados, de seus partidos políticos articulando, assim, os atores com poder de veto congressional⁴²⁶.

Avalia-se que o poder político dos governadores cresceu na década de 1980 por causa do papel que desempenharam nas eleições e na transição democrática. A partir da eleição direta para presidente em 1989 e principalmente 1994, com a primeira eleição conjunta dos legisladores conjugada ao cargo majoritário presidencial, a influência dos governadores sobre o comportamento dos deputados federais e senadores no Congresso Nacional tendeu a ser decrescente.

O grau de influência dos governadores variará consoante seu grau de controle sobre os domínios eleitorais e recursos políticos necessários⁴²⁷ aos parlamentares nacionais. Os governadores têm papel importante em questões eleitorais relevantes como suas decisões governamentais sobre a alocação dos recursos no nível estadual⁴²⁸ e no provimento de infra-estrutura a locais e regiões sob sua influência administrativa. Seu apoio eleitoral aos legisladores federais nos seus estados dependerá também da

⁴²⁵ Por exemplo no nível estadual tem –se o CONFAZ - Conselho de Ação Fazendária, e no municipal a ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais.

⁴²⁶ Há uma controvérsia quanto a este tema na literatura da ciência política. Segundo Alston et alli (2006) não há provas de que lealdades aos estados por parte dos parlamentares criem problemas para o Executivo federal. Arretche (2007: 65) chega a afirmar que “*results reveal the limited capacity of territorial governments to veto Union initiatives. The “losses” imposed on territorial governments in the period are not negligible.*” Contudo, as reformas federativas constitucionais mais importantes, como a mudança da base da tributação do ICMS para o destino, têm sido bloqueadas.

⁴²⁷ Envolve recursos ideológicos como o apoio da mídia e grau de prestígio junto ao eleitorado estadual.

⁴²⁸ Inclui recursos burocráticos e humanos do funcionalismo estadual.

forma em que estes coordenem as suas campanhas em torno dos candidatos a governador e até de seu grau de influência na distribuição dos recursos nacionais dos partidos, coligações ou candidaturas presidenciais. Por exemplo um governador candidato a presidente, na proximidade das eleições, tem influência política bem maior do que apenas sobre a bancada de seu partido / estado.

O meio indireto de influência dos governadores na arena federal se dá pelo lobby e articulação parlamentar, principalmente nas questões específicas que afetem os interesses diretos de seus Estados, como a política fiscal e tributária.

Contudo, ao longo dos últimos quinze anos, o presidente foi capaz de implementar uma agenda mínima e até de recentralizar recursos fiscais e o jogo político. Isso incluiu aprovar legislações que, a princípio, prejudicaram até os interesses imediatos dos governadores estaduais, como exemplificado no caso do FSE, FEF, da renegociação das dívidas estaduais e da LRF⁴²⁹. Após a estabilização da inflação em 1994, os presidentes usaram seus poderes para negociar significativas mudanças nas leis tributárias e de alocação fiscal, inclusive alterações no texto constitucional⁴³⁰. A seu favor conta a maior compreensão parlamentar nas crises de que sem a aprovação destas iniciativas e reformas legais mínimas, e até recorrentes⁴³¹, o Brasil teria tido muito maior dificuldade para equacionar suas obrigações fiscais e controlar a expansão da dívida pública e assegurar a estabilidade monetária.

Na questão dos objetivos, os governadores, principalmente em um quadro de restrição fiscal da União, têm fortes incentivos de manter poderes tributários tanto para buscar uma política própria desenvolvimentista via incentivos setoriais/industriais locais (guerra fiscal) como para promover esforços particulares de arrecadação, contando com a administração de suas fontes próprias de receita⁴³². É claro que uma política competitiva e predatória nestes termos gerará conflitos e necessidade de harmonização. O Confaz seria o órgão que poderia ser usado para coordenar a ação tributária dos estados, mas ele tem sido esvaziado e se mostrado incapaz de inibir posturas particularistas e individuais no caso da guerra fiscal⁴³³. Embora pudesse ter sido um

⁴²⁹ Vide Melo (2002)

⁴³⁰ Vide o detalhamento das emendas na Constituição da República Federativa do Brasil disponível em: < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> >. Acesso em 5 de agosto de 2009.

⁴³¹ Caso da DRU.

⁴³² A autonomia dos estados para determinar as alíquotas e isenções do ICMS é que gera o processo de guerra fiscal e eleva a complexidade de estratégias competitivas das empresas e a diversidade nas normas fiscais internas da nação.

⁴³³ Vide para a exposição das disputas internas entre os governos estaduais em quadro de guerra fiscal Dulci (2002), Primo (2006) e Roncaratti (2007).

espaço institucional para a coordenação dos conflitos federativos e da promoção de práticas cooperativas entre os governos subnacionais, o Confaz, com o afastamento da União, principalmente na busca de evitar compromissos que a obrigasse a assumir perdas dos atores envolvidos no conflito fiscal, não conseguiu operar a harmonização das práticas tributárias dos estados. Esta coordenação, contudo, necessitaria basicamente de uma visão nacional na definição de diretrizes e limites claros que, no âmbito executivo, seriam definidos pela participação ativa da autoridade da União.

Os governadores têm adotado postura defensiva nas propostas de reformas tributárias e, pela própria diversidade e heterogeneidade de regiões e governos, dificilmente conseguem operar com uma única posição conjunta. Desde as propostas iniciais da reforma tributária pelo governo federal os governadores procuram avaliar e discutir com lupa as suas perdas concretas particulares frente aos seus prováveis ganhos potenciais de receita. Nem todos têm o mesmo aparato de competência técnica para projeções razoavelmente seguras nestas áreas fiscais.

Sem uma coordenação adequada, os governantes estaduais ficam presos em um dilema do prisioneiro em uma situação geral subótima. A competição tributária entre estados permite a distinção de dois blocos: os mais e os menos desenvolvidos⁴³⁴. Os menos desenvolvidos esperam se beneficiar do *status quo* ao incentivar a guerra fiscal oferecendo vantagens tributárias para promoção de estratégias de desenvolvimento próprias. Os estados mais desenvolvidos têm possibilidades de maiores perdas nas disputas tributárias, com destaque para São Paulo, e são os que mais tiveram parlamentares que apresentaram propostas de PECs sobre a regulamentação federal do ICMS entre 1987 e 2006⁴³⁵.

Existem ainda outros atores institucionais que limitam e controlam o poder executivo presidencial e dos governantes estaduais⁴³⁶ no âmbito do legislativo, do judiciário e de outros representantes da sociedade.

⁴³⁴ Os menos desenvolvidos são estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste e tem maiores dificuldades de se industrializar sem um sistema de incentivos. Os mais desenvolvidos e que tem mais a perder em disputas fiscais estaduais de guerra fiscal são estados da região Sul e Sudeste.

⁴³⁵ Se destacam em iniciativas legislativas de PECs sobre reformas tributárias que envolviam o ICMS parlamentares dos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná junto dos de São Paulo. Segundo estudo de Roncaratti (2007: 134-136) estes três estados propuseram 42% destas PECs. Parlamentares dos estados do Sul e Sudeste representaram 62% destas PECs.

⁴³⁶ Para os governadores, conforme apontado por Alston et alli (2008 b), as instituições políticas ajudam a determinar as políticas realizadas ao balizar a competição política e os freios e contrapesos no âmbito dos estados. Estas barreiras institucionais estaduais têm efeitos virtuosos sobre as escolhas dos governadores e de outros atores políticos (aumentar a propensão em fornecer bens públicos que produzam resultados de longo prazo e em criar ambiência desenvolvimentista) ao influir sobre seu horizonte no poder, e sobre o

Os atores do legislativo

Dentre estes atores se destacam as esferas do poder legislativo. As características da sua formação⁴³⁷ e organização⁴³⁸ levam a existência de grande número de *veto-players* institucionais no sistema brasileiro, em que se destacam fortes bases consensualistas.

Em seu modelo de consensualismo adaptado ao processo decisório (visto no capítulo 1), destacam Anastásia e Nunes (2006: 23-24) as principais características institucionais do Brasil:

“O arranjo institucional brasileiro pós-88 (...) expressa uma combinação de características do modelo consensual, decorrentes do método de constituição das instâncias decisórias, com características do modelo majoritário, decorrentes das regras de tomada de decisões. O Brasil é uma República, presidencialista, federativa, com representação proporcional e multipartidarismo. O Poder Legislativo é bicameral: na Câmara dos Deputados, eleita através do sistema proporcional de listas abertas, se fazem representar os cidadãos, enquanto no Senado Federal, eleito através do sistema majoritário, se fazem representar os estados da Federação (três senadores para cada estado da Federação). Tais características são, todas elas, tendentes à dispersão de poder entre os atores relevantes, garantem a participação institucionalizada das minorias e facultam a expressão da heterogeneidade e do pluralismo societais. Portanto, no que se refere ao eixo método de constituição das instâncias decisórias, o Brasil pode ser classificado como pertencente ao modelo consensual de democracia. (...) Quando se analisa o segundo eixo — regras de tomada de decisão —, percebe-se a operação de um padrão bastante distinto. Embora haja procedimentos

que podem fazer no exercício do cargo e a qual custo. Segundo concluem, *“our overall finding is that checks & balances and political competition are the major determinants of the policy decisions of governors. Our empirical results show that better developed checks & balances have a strong impact on the choices of governors to increase public goods and restrict the provision of private goods and the pursuit of personal benefits.”*

⁴³⁷ Segundo as regras eleitorais vigentes o número mínimo de oito e o máximo de setenta deputados por estado leva a sobre-representação dos estados menos populosos (menos desenvolvidos) e sub-representação dos estados de maior população (particularmente o caso de São Paulo). O sistema de composição do senado com três cadeiras para estados tão diversos populacionalmente como no caso brasileiro e suas prerrogativas políticas de rever toda legislação acentua esta restrição. Esta estrutura legislativa federal acaba por restringir o poder popular das maiorias (é *demos-constraining*) dado que a representação parlamentar dos estados não guarda proporção direta ao número de eleitores ou população.

⁴³⁸ Alguns autores ressaltam que regras eleitorais como o distrito eleitoral coincidir o estado e a disputa das cadeiras parlamentares por lista partidária aberta estimularia o comportamento individualista dos parlamentares. A lista aberta significa a disputa das cadeiras parlamentares é praticamente individual não se dando apenas entre os partidos (numero de vagas de cada coligação), mas também internamente pela posição na lista eleitoral da cada coligação, afinal só os primeiros lugares obtém vagas pelo do número de cadeiras de cada coligação. Os elementos principais do custo da campanha e avaliação dos candidatos são também apropriados individualmente.

que se coadunam com o consensualismo, a estes se somam características mais afins ao modelo majoritário, que comprometem, muitas vezes, a operação efetiva do princípio de dispersão de poder que informa o modelo consensual.”⁴³⁹

A composição e operação das instâncias decisórias no caso brasileiro leva a um presidencialismo de coalizão que opera em um sistema partidário com alta fragmentação parlamentar e no qual o Poder Executivo tem predominância legislativa. Neste contexto, o presidente brasileiro para formar e manter coalizões governativas com suficiente base parlamentar de sustentação tem sido obrigado a ampliar as suas coalizões eleitorais⁴⁴⁰, mobilizando recursos para aumentar o número de seus apoiadores, no Congresso, principalmente via distribuição de cargos (patronagem) e da liberação de recursos de emendas orçamentárias aos parlamentares da base de apoio.

Estudos como o de Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002) destacam que as estruturas institucionais de organização interna do Congresso coíbem as iniciativas individuais e ajudam a resolver o problema de ação coletiva dos deputados, centralizando o poder nas lideranças partidárias. Pelo controle do poder de agenda governamental e coalizões partidárias são neutralizadas as tendências centrifugas do alto número de aparentes “*veto players*” que poderiam ser gerados pelo federalismo forte e pelas regras eleitorais permissivas.

No legislativo, contudo, se destacam as organizações partidárias referenciadas nos blocos de oposição e situação. Pela conjugação de crises com o poder de cooptação do governo, a evidência demonstra que o governo federal foi relativamente bem sucedido em aprovar várias e significativas leis no Congresso que impuseram controles e perdas financeiras aos governos estaduais e municipais. A chave para entender este processo foi contexto de crise e disciplina partidária⁴⁴¹ conjugada aos incentivos do poder governamental federal. Há uma grande congruência entre o voto dos

⁴³⁹ Dentre as características majoritárias constitucionais após 1988 se destacam a concentração de poderes nas mãos do Presidente como o poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; a prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas que influam nas receitas tributárias e gastos orçamentários; a possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de sua autoria; o poder de nomeação de titulares para os cargos mais importantes da burocracia pública; o controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo do orçamento brasileiro. A revisão constitucional no Brasil é feita pelo próprio Poder Legislativo; o Banco Central não goza de autonomia operacional formal perante o Executivo, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados concentra os poderes de agenda nas mãos das lideranças partidárias de modo a disciplinar os legisladores.

⁴⁴⁰ O voto proporcional na coalizão eleitoral não tem produzido o número necessário de cadeiras para sustentação das propostas governativas no Congresso Federal.

⁴⁴¹ Ver Alston et alli e Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002).

parlamentares e a posição anunciada por seus líderes partidários: a norma do Congresso Nacional é a disciplina dado que a média do voto nominal indica que 90% das bancadas votam de acordo com a posição partidária recomendada pelo líder. As votações no Congresso são altamente partidárias e seguem assim um padrão previsível e consistente com os partidos participantes da coalizão governamental federal⁴⁴² e não com hipóteses de bancadas de governadores e de comportamento personalista e errático de parlamentares (baseada apenas nas observações das regras eleitorais) que estimulam a infidelidade partidária⁴⁴³.

Este padrão de alta disciplina pode ser explicado pelo forte poder de agenda do presidente e dos líderes partidários. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação referente a orçamento, tributação e administração pública, monopolizando a iniciativa legislativa nas áreas mais importantes da política. O presidente pode ainda iniciar ainda emendas constitucionais e requerer urgência para agilizar a aprovação de projetos de lei específicos⁴⁴⁴. Além de todos estes poderes o presidente ainda tem o poder de decreto. No Congresso brasileiro os comitês são relativamente fracos e tem pouca influência no processo de decisão política. A maioria das propostas importantes que se tornam leis é aprovada em procedimentos de urgência nos quais os projetos são retirados dos comitês e enviados ao plenário sob condição de emendas muito restritivas⁴⁴⁵. O Congresso brasileiro é altamente centralizado com suas regras e regimento favorecendo os líderes partidários, considerados representantes perfeitos de suas bancadas em decisões procedimentais como requerimento para votação nominal e requerimentos de urgência (o peso de sua assinatura vale pelo número de parlamentares que representa). O colégio de líderes de partidos com mais de seis representantes junto ao presidente da câmara é que realmente elabora a agenda do poder legislativo.

O executivo federal, dado seu controle sobre a liberação dos recursos orçamentários, pode ainda punir os deputados que não votarem de acordo com sua

⁴⁴² Assumindo uma perfeita disciplina partidária de acordo com a posição dos líderes, segundo Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002), pode-se prever corretamente a aprovação ou rejeição em 95% das votações nominais estudadas.

⁴⁴³ Todavia é um erro desprezar as diversas influências de interesses atuando sobre as bancadas partidárias e a coalizão do governo, como mostrou a votação da CPMF no final de 2007.

⁴⁴⁴ Procedimento que dá a cada casa somente um prazo curto (45 dias) para deliberar sobre o projeto.

⁴⁴⁵ Emendas para serem aceitas devem ter assinatura de pelo menos 20% dos parlamentares fato que acaba envolvendo a necessidade de acordo com os líderes.

agenda negando a estes a sua fração de patronagem (ou influência política) sobre a alocação dos recursos governamentais⁴⁴⁶.

Na estrutura do Congresso se destaca como a câmara parlamentar federativa o Senado Federal dado que cada um dos estados brasileiros tem o mesmo peso na composição desta casa (3 senadores). Teoricamente, os conflitos que afetam a federação, como os da guerra fiscal e o desenvolvimento de medidas para a correção das disparidades regionais poderiam ser equacionados e ordenados pela atuação desta casa. Contudo, aí é que se tem notado as principais resistências para a aprovação de um novo pacto tributário e ao avanço das reformas estruturais do sistema. Sua atuação parlamentar revisora, em vez de avançar na reforma do sistema tributário, tem sido para preservar minimamente a distribuição do poder vigente e das possibilidades marginais de alguns estados obterem maiores ganhos. As iniciativas que equacionariam a guerra fiscal⁴⁴⁷ são bloqueadas, preservando o *status quo* básico da estrutura do sistema tributário. Contudo, em momentos de crise macroeconômica severa, como em 1999, o Senado chegou até a endurecer a legislação apresentada na aprovação das regras de disciplina fiscal aos Estados presentes na LRF.

A lógica das barganhas políticas clientelistas para promover as reformas, ainda que pontuais, é condicionada pelos incentivos dos agentes parlamentares e do executivo. Os presidentes geralmente têm maiores incentivos eleitorais do que os membros do Congresso para se preocupar com os resultados do crescimento, melhoria das oportunidades econômicas, maior igualdade de rendas e estabilização dos preços. Os membros do Congresso geralmente têm incentivos maiores em redistribuir recursos e benesses para os seus eleitorados. Dadas estas diferenças de preferências e os poderes relativos de cada um, o legislativo e o executivo buscam atender seus interesses explorando suas possibilidades de ganho na barganha política⁴⁴⁸. Em momentos de crise

⁴⁴⁶ Para alguns deputados o acesso aos recursos do executivo via participação no governo pode ser crucial para sua sobrevivência política. A discricionariedade do executivo na aplicação ou liberação dos recursos aprovados pelo orçamento, como também visto no capítulo 2, é uma variável chave para o entendimento do processo parlamentar brasileiro. Segundo entrevista do senador Tasso Jereissati na revista *Época* em 28/07/2009 sobre a barganha entre o Legislativo e o Executivo: “*Essa barganha existia em seus nichos e era feita com certa discricionariedade, uma certa vergonha. Agora, foi banalizado. Tornou-se a regra. O jogo de repartição de verbas, emendas entre prefeitos e deputados está institucionalizado. São exceções os deputados que não participam do jogo de emendas e serão capazes de voltar ao Congresso.*”

⁴⁴⁷ Vide Dulci (2002) e Roncaratti (2007).

⁴⁴⁸ O Presidente busca bens públicos de amplitude nacional, enquanto que outros atores que influem na votação da legislação tem eleitorados mais restritos (congressistas e governadores). Esta uma das raízes do conflito que é dirimido parcialmente via os acordos entre os congressistas e a Presidência de troca de apoio por patronagem (nomeação para cargos públicos, liberação de recursos para emendas orçamentárias individuais e para transferências voluntárias para localidades), como analisado por Alston e Mueller

e alta demanda geral do eleitorado por avanços legislativos mais consensuais pode haver uma aproximação significativa destes interesses e avanços a custos menores.

Atores do judiciário

No âmbito do Estado, na esfera do poder judiciário, além da fiscalização dos atos governamentais pelo Ministério Público se destaca o Supremo Tribunal Federal como um ator com poder de veto por causa da demanda pelo aval do judiciário para a validade e aplicação de políticas.

O Supremo opera o chamado *judicial review* ou em outras palavras o controle de constitucionalidade das leis. Seus dois principais instrumentos são a “ação direta de inconstitucionalidade” (ADIN) e a “ação declaratória de constitucionalidade” que solicita um parecer prévio da constitucionalidade de uma lei, decisão ou norma⁴⁴⁹. Uma das suas principais ações tem sido o de um tribunal da federação ao julgar benefícios fiscais concedidos pelos estados e não autorizados pelo Confaz⁴⁵⁰. Outro tipo de julgamento, importante para as finanças públicas, é sobre a segurança jurídica ao definir os parâmetros do contencioso fiscal do fisco com o setor privado (conflito vertical) nos tributos mais relevantes, resultado de divergências sobre a validade de alterações na legislação tributária⁴⁵¹. A morosidade da justiça e sua dificuldade de impor uma regra

(2006). Ser considerado um bom alocador de recursos públicos é um poderoso incentivo para a carreira dos parlamentares e assim os membros da coalizão governista através de maior influência junto ao executivo federal aumentam suas possibilidades de sobrevivência eleitoral e política. Segundo Alston et alli (2008: 7), “*Although these exchanges are often seen as being less than legitimate by the press and much of society, they form the basis of Executive-Legislative relations in Brazil and lead to high levels of governability that allow important reforms to get accomplished.*”

⁴⁴⁹ A ADIN é uma petição ao supremo para invalidar uma lei ou norma considerada inconstitucional, foi criada pela Constituição de 1988 e podem ser pedidas pelo Presidente, os partidos, o advogado geral da união, as mesas do Senado, Câmara, das Assembléias Legislativas, Governadores, sindicatos e representações profissionais. A ação declaratória de constitucionalidade foi criada pela Emenda Constitucional 3/93 e proposta pela coalizão governista pra evitar uma enorme proliferação de ADINs sobre determinados temas e pode ser aberta pelo Presidente, o advogado geral da união e as mesas do Senado e Câmara.

⁴⁵⁰ Segundo Roncaratti (2007: 138-140) os governadores chegaram a propor 25% das ADINs apresentadas ao Supremo entre 1989 e 2006 evidenciando a falta de coordenação política em disputas fiscais estaduais pela União em órgãos como o Confaz ou mesmo por normas elaboradas em instâncias legislativas como o Senado Federal.

⁴⁵¹ Vide os julgamentos da validade do Finsocial/Cofins em 1991 e a do crédito-prêmio do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) um benefício dado pelo governo aos exportadores em 1969 e julgado em 13 de agosto de 2009.

No caso do crédito-prêmio do IPI havia divergência sobre se sua extinção teria se dado em 1983, 1990 (dois anos após CF 88) ou se o benefício à exportação continuava em vigência. O STF (Supremo Tribunal Federal) decidiu por unanimidade que este benefício foi extinto em outubro de 1990, mas se a interpretação fosse outra (pela sua continuidade) o impacto poderia chegar a R\$ 288 bilhões em cálculos da Fazenda que consideraram o devido por todas as empresas entre 1983 e 2002. Esta decisão serve de orientação para todos os tribunais que julgam ações do tipo, dado que o STF aplicou o mecanismo da Repercussão Geral e não deverá mais analisar o tema. A decisão definitiva dá argumento poderoso ao

geral para todos os casos têm dificultado a normatização dos incentivos fiscais, embora ressalte a insegurança jurídica no longo prazo de um rol de incentivos fiscais governamentais.

No Brasil, recentemente cresce também o papel dos procuradores públicos, dos vários níveis de auditoria sobre os recursos públicos e da mídia⁴⁵². Há mecanismos e iniciativas previstos na própria Constituição que podem levar a amplas articulações sociais com os atores dos demais poderes para impedir oportunismos e o uso arbitrário do poder governamental quando os governantes tomam um caminho percebido como claramente negativo para a coletividade, como ficou claro no episódio do *impeachment* de 1992⁴⁵³.

Atores da sociedade – CDES, redes e coalizões para a reforma tributária

Atores sociais relevantes de fora do governo, no âmbito da sociedade civil, contam desde 2003 de um canal institucional para aconselhar políticas governamentais que afetem o desenvolvimento, como a tributária, através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O objetivo deste conselho é viabilizar um projeto de desenvolvimento de longo prazo “*como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes elaboradas no diálogo entre diversas representações da sociedade civil*”⁴⁵⁴. Os conflitos tributários horizontal social e vertical tem uma nova arena relevante, extra legislativa, para se expressar suas redes e coalizões políticas de maior penetração social.

presidente Lula para vetar medida aprovada pelo Congresso que, antes do resultado deste julgamento, autorizou a compensação das dívidas de empresas exportadoras com a União com créditos antigos de IPI até 2002.

⁴⁵² No Brasil, os políticos e grupos de interesse econômico mais fortes tem uma grande margem de influência sobre os principais aparelhos de mídia. Os grupos governantes regionais e nacionais tem sempre seus defensores. Todavia, na internet os blogs independentes e de oposição tem ajudado os tribunais de contas e os procuradores públicos a exercerem uma ação fiscalizadora mais efetiva.

⁴⁵³ Isto significa que se um Presidente claramente incompetente ou mal intencionado alcançar o poder, o presidencialismo forte no Brasil não significa uma autorização plena para perseguir uma política claramente equivocada. Os pesos e contrapesos dos outros poderes e da sociedade podem então crescer para enquadrar ou até remover o governante. A nível estadual isto também pode se dar em um quadro de disputa local mais intensa como nas Minas Gerais do governo Newton Cardoso e até no Rio Grande do Sul da governadora Ieda Crusius.

⁴⁵⁴ Segundo objetivos do CDES, descrito em seu site na internet.

Dos atores selecionados para o CDES⁴⁵⁵ se destacam no tema tributário os do Grupo de trabalho da Reforma Tributária – anexo XIII. Estes atores se organizaram para demandar uma maior racionalidade do STN nas linhas da equidade e aperfeiçoamentos tributários que estimulem a produção interna e o emprego⁴⁵⁶. De forma geral enfatizam a necessidade de dar mais simplicidade ao sistema com um modelo tributário nacional que não sirva exclusivamente ao "arrecadador", mas que contemple também o pagador de tributos. O desenho atual do STN é visto como fonte de altos custos de eficiência para as empresas, para o mercado e para a economia em geral.

Os conselheiros alertam sobre os entraves políticos que dificultam a aprovação da PEC da Reforma Tributária em tramitação no Congresso, apesar dos avanços propostos para redução da cumulatividade em um modelo com menos alíquotas e maior transparência. Enfatizam assim a necessidade de um maior envolvimento das autoridades políticas para a discussão sobre os tributos de modo que a reforma tributária chegue ao grande público e não fique apenas restrita aos técnicos⁴⁵⁷.

No ano de 2007 o CDES via o contexto como favorável à Reforma Tributária dada a conjugação de crescimento, estabilidade macroeconômica e elevação na arrecadação da União, dos Estados e dos Municípios⁴⁵⁸. Dentre os princípios destacados pelo CDES em 2007 e que convergem com a proposta do governo central estão a eliminação da cumulatividade na incidência de tributos, a implantação da nota fiscal eletrônica (que tornará o sistema mais eficiente) e a desoneração da cesta básica, de

⁴⁵⁵ O CDES - é um órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo da Presidência da República para colaborar na definição dos grandes rumos do País de forma compartilhada. São elencados os principais representantes dos sindicatos e federações patronais e de trabalhadores, grandes empresários, lideranças de movimentos sociais e associações, leigas e religiosas e personalidades, dentre os quais o Presidente escolhe 90 membros da sociedade civil reconhecidamente capazes de contribuir para o debate dos rumos da nação e os nomeia conselheiros pelo prazo de 2 anos. Este conjunto representativo e plural da sociedade se reúne com os Ministros de Estado Chefes da Casa Civil; da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional; Ministros de Estado da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Social e do Trabalho e Emprego; do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e o Presidente do Banco Central para discutir as políticas públicas e propor as medidas necessárias para alavancar o crescimento do País.

⁴⁵⁶ Como exposto nos anexos IX a XI do capítulo 3 e < <http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade/> >, acesso em 8 de agosto de 2009, os princípios defendidos pelo CDES para o sistema tributário são: Justiça Fiscal, Transparência e Simplificação, de modo a constituir-lo como um instrumento de desenvolvimento, promoção da justiça social e de distribuição de riquezas.

⁴⁵⁷ Os conselheiros entendem ainda que uma Reforma Tributária deve vir acompanhada de uma reforma na Contabilidade Pública para que o contribuinte e os cidadãos possam compreender claramente como foi aplicado o seu imposto. O novo sistema contábil deve permitir essa natural compreensão tanto pelo técnico quanto pelo cidadão simples.

⁴⁵⁸ O entendimento do Ministro da Fazenda é de que já teria sido iniciado o processo de Reforma, a exemplo do Simples, mas que este envolveria a necessidade de entendimento, negociação e estratégias de transição.

medicamentos⁴⁵⁹ e de outros bens e serviços considerados essenciais. Ainda foi enfatizada a necessidade de se promover a desoneração seletiva dos investimentos produtivos para reduzir o custo do capital, estimulando assim os investimentos e o crescimento da economia. A simplificação e desburocratização do sistema tributário, junto ao tratamento preferencial para as micro e pequenas empresas e cooperativas, foi medida sugerida para diminuir a informalidade e aumentar a base de contribuintes.

Na questão federativa da Reforma Tributária os conselheiros e o governo central concordaram com a necessidade da substituição dos atuais impostos indiretos por um imposto sobre o valor agregado (IVA) embasado em uma legislação unificada e baseado no princípio do destino. Este novo tributo, no longo prazo, eliminaria a guerra fiscal⁴⁶⁰. Para o CDES a discussão da Reforma Tributária abriria ainda uma janela de oportunidade para rever o pacto federativo, começando na definição de atribuições e competências até chegar ao adequado financiamento dos três entes federados. O novo sistema tributário não deverá prejudicar os estados menos desenvolvidos, sendo indicada a necessidade da criação de um fundo de compensação e um fundo de desenvolvimento regional, com valores constitucionalmente garantidos.

Dentre os pontos apresentados pelo CDES e apontados pelo governo da União como os que ainda necessitariam maiores debates estão as questões da autonomia federativa e grau de liberdade dos entes federados para fixação de alíquotas embutidas na ideia da criação dos IVAs estadual e federal. Este pontos contemplam a proposta federal da unificação de alíquotas, o término dos regimes especiais, o reconhecimento de créditos sem qualquer restrição na compra de produtos ou serviços e medidas para a distinção entre o preço do produto e o tributo de forma clara e transparente para conscientização dos consumidores.

As questões do CDES sobre a limitação da carga tributária também “necessitariam maiores debates”. O consenso de que a atual carga tributária é elevada, prejudica a competitividade das empresas brasileiras e estimula a sonegação levou a proposta de se estabelecer um teto limite ao seu crescimento, próximo a média dos países em desenvolvimento. Sempre que esse limite fosse ultrapassado seria proposta uma redução linear de alíquotas para ajustar o excedente no ano seguinte. Contudo, esta discussão é a mais fundacional e restritiva para o governo por envolver o grau da

⁴⁵⁹ Principalmente os mais habituais no tratamento de crianças e idosos e os medicamentos de uso contínuo.

⁴⁶⁰ Esta guerra, segundo estimativa do CDES em 2007, gera uma renúncia fiscal estimada em R\$25 bilhões/ano.

possibilidade de ajustes marginais na atuação do Estado, além da questão da utilização dos recursos e da eficiência do gasto público⁴⁶¹.

Quanto a tributos específicos existe consenso do CDES sobre a desoneração da folha de pagamento em relação à Contribuição Patronal para a Seguridade Social. O Imposto de Renda da Pessoa Física com tabela fixa e número reduzido de alíquotas é indicado como fonte de distorções, especialmente para faixas de renda mais baixas, devendo também ser revisto. Para os limites do IRPF estabelecidos são indicados a previsão de formas legais de ajuste automático da tabela de acordo com a inflação para que os limites nominais não se transformem em instrumentos de arrecadação fiscal disfarçada⁴⁶². O CDES ainda considera importante regulamentar a tributação sobre grandes fortunas e sobre heranças, mas de uma forma que não desestimule a poupança e o investimento.

Em 2009, o CDES se destacou pela publicação do Relatório de Observação nº 1 dos “Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional” pelo Observatório da Equidade, alimentando com dados, informações e análises uma Rede de Observação constituída por organizações governamentais e não-governamentais da área de abrangência das atividades do CDES⁴⁶³ sobre a temática tributária.

Destacam-se ainda, dentre os membros do CDES, como atores privilegiados no debate tributário, líderes empresariais influentes pelos recursos que comandam e por representações relevantes do setor produtivo como a CNI e federativas destacadas como as de São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul, o IEDI e o ETCO⁴⁶⁴. A visão empresarial

⁴⁶¹ No debate de 17 de agosto de 2007 foi até levantado por um Conselheiro a necessidade de um choque de gestão para cortar despesas e aumentar a eficiência do gasto público. Nesta linha de controle da carga também se incluiu o debate da proposta de redução progressiva da CPMF de modo a torná-la permanente como alíquota simbólica apenas para controle fiscal.

⁴⁶² Como ocorreu após o plano Real nos governos FHC.

⁴⁶³ Vide nota no final do anexo XI.

⁴⁶⁴ Apenas para exemplificar, em audiência pública na Câmara sobre a reforma tributária em 28/05/2008 foram chamados para expor como líderes empresariais os senhores presidentes da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas, da Associação Brasileira Pró-Desenvolvimento Industrial - Adial Brasil, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e o Coordenador da Ação Empresarial (J Gerdau). O Sistema indústria da CNI, no modelo tradicional de confederação nacional, engloba vinte e sete federações de indústrias, nos estados e no Distrito Federal, mais de mil sindicatos patronais associados e 196 mil estabelecimentos industriais. Procura participar na **formulação de políticas públicas** de interesse do setor industrial que estejam em tramitação no Congresso Nacional. Contudo devido a diversidade de empresas que representa tem tido atuação complementar de outras entidades para melhor vocalização dos interesses diversos do setor produtivo – vide Mancuso (2007). O IEDI, que representa as grandes empresas nacionais, se notabiliza pelos estudos e recomendações para reformas nas áreas relativas a política de desenvolvimento industrial, na qual se destaca o tema tributário, abordando questões como abertura e integração comercial com o resto do mundo, competitividade, educação, estrutura tributária, financiamento do desenvolvimento econômico, políticas de desenvolvimento regional, tecnológica e de apoio à micro e pequena empresa. O ETCO,

da reforma tributária, embora alguns conflitos de interesse, pode ser sumarizada na redução da carga fiscal para o aumento da produtividade e promoção da expansão econômica sustentada de longo prazo – anexo XIV.

Cumprir destacar do setor empresarial, por seus interesses específicos, o setor financeiro nacional através de suas entidades (Febraban) e organizações financeiras de maior porte (como os cinco maiores bancos privados do país).

No campo dos trabalhadores, com posições sobre a reforma tributária e o modelo da atuação do estado, se destacam as principais centrais sindicais (CUT, Força Sindical e outras) e seus órgãos assessores (como o Dieese) além de várias organizações de foco mais à esquerda como o MST, a Rede Jubileu Sul e a Auditoria Cidadã da Dívida.

Neste debate especializado, crescem também em importância as redes de organizações de especialistas no setor público e privado bem como das manifestações da academia. No setor sindical do fisco se destacam os casos da ANFIP, a UNAFISCO–sindical e a FENAFISCO⁴⁶⁵. Os estudos técnicos do Ipea e os textos para discussão de seus pesquisadores, os encontros e publicações de tributaristas, seminários temáticos e trabalhos acadêmicos em diversas universidades⁴⁶⁶ e entidades também apresentam e divulgam sugestões e avaliações técnicas quanto ao melhor projeto de reforma tributária. Estes estudos e pareceres alimentam o público atento nas discussões sobre a reforma tributária, principalmente na área dos empresários e trabalhadores.

Não se pode descartar, principalmente nas situações conjunturais de fragilidade fiscal e externa, a influência e pressão externa das agências multilaterais internacionais (como o FMI, o Banco Mundial, o BID) e até da OCDE que tradicionalmente atuam na formulação das ideologias da “boa política econômica” expressa nos estudos subsidiários (técnico-especializados) sobre as políticas tributárias. Suas recomendações e análises sobre as políticas tributário-fiscal do país, juntamente ao parecer das grandes agências internacionais de risco, têm peso e influência na comunidade financeira internacional para a disponibilidade de crédito externo ao país.

Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, congrega empresas e entidades empresariais não governamentais para promover a melhoria no ambiente de negócios e estimular ações que evitem desequilíbrios concorrenciais causados por evasão fiscal, informalidade e falsificação. Tem seis câmaras setoriais congregando empresas dos segmentos de tecnologia, medicamentos, combustíveis, fumo, cervejas e refrigerantes. A Adial, por sua vez, representa uma visão oposta a da ETCO ao defender os incentivos fiscais gerados no quadro da guerra fiscal.

⁴⁶⁵ Associação dos Fiscais da Previdência, Sindicato da RFB e Federação do Fisco Estaduais.

⁴⁶⁶ Como exemplo tem-se o *Seminário BRIC: Sistema Tributário, Desenvolvimento e Comércio Exterior* promovido pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) na Universidade Católica de Brasília em 13 e 14 de Agosto de 2009.

Os partidos políticos, cientes do grande potencial ideológico e da amplitude das propostas de reformas tributárias, têm trabalhado e focado este tema principalmente nos seus programas em períodos eleitorais. No processo político se destacaram as propostas defendidas pelo PT, principalmente quando ainda era oposição⁴⁶⁷ e pelo PSDB e PFL⁴⁶⁸. Individualmente, no legislativo, se destacam neste tema alguns parlamentares especialistas que já foram ministros, governadores, secretários estaduais responsáveis pela gestão econômica e de formação como economistas⁴⁶⁹.

A trajetória resumida do processo de reforma tributária no plano constitucional, principalmente pós estabilização monetária, nos governos FHC e Lula, foi pautada pela elaboração de iniciativas governamentais levadas ao parlamento nacional. Seus desdobramentos demonstraram que os resultados alcançados destacaram as limitações dos atores nas suas escolhas. Contudo, segundo a capacidade de avançar ou bloquear negociações nas instituições políticas, neste processo truncado, vem ocorrendo algum aprendizado e amadurecimento de atores relevantes⁴⁷⁰.

A TRAJETÓRIA

Destacam-se nesta seção os caminhos das propostas da Reforma Tributária, formuladas pelo governo federal para deliberação do Congresso Nacional.

1992 – CERF: Comissão Executiva da Reforma Fiscal

Em fevereiro de 1992, o governo Collor criou a Comissão Executiva da Reforma Fiscal – CERF - para enfrentar os problemas fiscais e tributários do Estado pelo

⁴⁶⁷ Diretrizes discutidas por parlamentares para um projeto de reforma tributária ainda no primeiro governo FHC.

⁴⁶⁸ Defende desoneração e salvaguardas aos contribuintes na linha do projeto de Código de defesa do contribuinte. Estes partidos se destacaram, quando na oposição, junto com as associações de empresários no processo de extinção da CPMF. As preocupações para defesa dos contribuintes cresceram quando estes partidos foram para a oposição. No flanco das oposições mais ideológicas no extremo da esquerda se destacaram as críticas do PSol quanto a iniquidade do modelo fiscal brasileiro.

⁴⁶⁹ Envolvem ex-secretários da fazenda e finanças estaduais, fiscais e economistas. Como exemplos temos Delfim Neto, Antonio Kandir, Antonio Palocci, Francisco Dorneles, Eliseu Resende, Germano Rigotto, Luis Roberto Ponte, Luis Carlos Hauly, Ieda Crusius, Mussa Demes, Roberto Magalhães, Virgílio Guimarães e Marcos Cintra dentre outros.

⁴⁷⁰ Vide entrevista do governador Aécio Neves. Disponível em < http://www.agenciaminas.mg.gov.br/detalhe_entrevista.php?cod_entrevista=1079 >. Acesso em 24/08/2009.

desenho de uma reforma ampla⁴⁷¹ facilitada pela oportunidade de mudança institucional que se abriria em outubro de 1993⁴⁷². Esta comissão foi constituída de um grupo de notáveis presidido por Ary Osvaldo Mattos Filho e contou na elaboração de seus documentos com contribuições de meia centena de especialistas. A CERF, em extenso relatório publicado, apresentou algumas propostas que, se implementadas, alterariam profundamente a estrutura do STN. Dentre estas se destacaram a da fusão do IPI, ICMS e ISS em um único imposto sobre valor adicionado (IVA) estadual, com cobrança no destino; a desoneração das exportações e a eliminação das contribuições COFINS, PIS/PASEP e IOF que ocorreriam juntamente com a privatização parcial da previdência. Propôs-se ainda a criação de impostos seletivos de fácil arrecadação sobre bases de consumo inelásticas como combustíveis, energia elétrica e transações financeiras.

De modo geral esta reforma tributária se enquadrava em uma proposta maior de reforma neoliberal do Estado e objetivava restringir fortemente os gastos públicos, considerando especialmente a previdência, de modo a adequar o Estado brasileiro a uma menor necessidade de receitas e assim conformar a possibilidade de uma efetiva desoneração tributária.

Estas propostas teóricas foram gestadas em considerável insulamento e sob pouco debate social⁴⁷³. Pela amplitude de seus enormes efeitos sobre a estrutura do Estado enfrentaram grandes resistências. Contra estas mudanças temerárias posicionaram-se desde a burocracia estatal, fortemente afetada pelas mudanças, como os funcionários das receitas públicas (de várias esferas), o BNDES, a Previdência bem como vários governos das subesferas e até associações empresariais.

De modo geral, para reformar o STN, os tributos IPI e ISS seriam extintos e incorporados ao ICMS, tornando-se um IVA (imposto sobre valor adicionado) estadual. O ITR seria combinado ao IPTU e passaria a ser chamado de imposto sobre a propriedade imobiliária (rural e urbana) sob competência municipal. Com a União ficariam os impostos de renda, sobre ativos e os seletivos sobre bebidas, veículos automotivos, tabaco e comércio exterior. Seriam extintos o IOF, a COFINS e o PIS/PASEP.

⁴⁷¹ Este impulso reformista envolvia de modo amplo a redefinição do papel do Estado nacional e não apenas considerou o financiamento da estrutura que já existia.

⁴⁷² A CF 88, por medida de prudência, nos seus dispositivos transitórios previa uma revisão constitucional facilitada após cinco anos da sua promulgação. Segundo Colombo (2008), a CERF, como várias iniciativas formatadas no impulso reformista do governo Collor, em seu cronograma previa a apresentação de uma proposta de Reforma Tributária formatada em um período de apenas quatro meses a ser encaminhada provavelmente no início do segundo semestre de 2002.

⁴⁷³ Como várias das propostas de reformas do governo Collor, desde o confisco dos ativos em 1990.

Com base em estudos sobre as experiências argentina e australiana, a CERF chegou a propor ainda a criação da CTF (Contribuição sobre Transações Financeiras) para cobrir a arrecadação dos impostos e contribuições então destinados à parcela da seguridade social pública e que seriam extintos⁴⁷⁴.

Esta proposta abrangente de reforma, que defendia mudanças em 33 artigos da Constituição, não chegou nem a ser apreciada pelo Congresso. A conjuntura em que foi publicada a proposta da CERF era pautada por inflação alta e em aceleração, forte recessão econômica e destacava a grande fragilidade fiscal do setor público como um todo (união, estados e municípios). Além do contexto de grave crise econômica com significativa aceleração inflacionária desenhou-se no segundo semestre de 1992 uma forte crise política que teve como consequência o processo de impeachment do presidente Collor no final deste mesmo ano.

Apesar do seu fracasso, algumas das mais criativas propostas de mudanças apresentadas pela CERF passaram a constituir parâmetros da discussão pública da reforma tributária nas décadas posteriores. Dentre estas se destacaram a inovação da tributação sobre as movimentações financeiras, a simplificação/consolidação da tributação nacional sobre o consumo via extinção de diversos tributos desta área e a concomitante criação de um IVA nacional regido pelo princípio do destino.

1993 e 1994 – O Período da Revisão Constitucional e da estabilização monetária

A revisão da Constituição de 1988, prevista nas suas disposições transitórias (art 3º), estava programada para ocorrer em outubro de 1993⁴⁷⁵, depois do resultado do plebiscito sobre o sistema de governo. Em seu processo decisório contaria com condições de aprovação facilitada, como na constituinte, pelo voto da maioria absoluta do Congresso Nacional em sessão unicameral. Esta revisão foi realizada no prazo de oitenta seções entre 13 outubro de 1993 e 31 de maio de 1994. Durante este processo esteve vedada a apresentação de propostas pelo executivo. Cerca de 60 propostas de reforma tributária tramitaram no congresso neste período, destacando-se as propostas dos deputados Luis Roberto Ponte e Germano Rigotto e, apresentadas por outros

⁴⁷⁴ Procurava eliminar a sobretaxação do setor formal para financiar gastos mais universais com uma contribuição de caráter geral que atingiria também o setor informal em uma base que abrangeria praticamente todos os setores da economia. Esta foi a idéia mãe do IPMF/CPMF.

⁴⁷⁵ Após cinco anos da promulgação da CF 88.

deputados, as dos projetos do Instituto de Estudos Avançados da USP, do INAE, da CERF, da Força Sindical-RS e do Banco Mundial. A proposta considerada como “do governo” foi elaborada por Edmar Bacha e apresentada pela senadora Eva Blay, suplente do então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso. Todavia, em um contexto de fortes incertezas, em um governo de transição e às vésperas do teste de mais um plano de estabilização (Plano Real), apenas seis propostas foram aprovadas⁴⁷⁶. Dentre estas se destacou a que criava o FSE com vigência apenas em 1994 e 1995, considerada vital para o plano de estabilização do governo. Instituiu-se também em 1993, anteriormente a revisão, como uma tributação especial, de curta duração, para favorecer o ajuste fiscal preparatório ao Plano Real, a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)⁴⁷⁷.

Apesar do amplo debate da reforma tributária nos anos de 1993 e 1994 as efetivas mudanças acabaram congeladas pelos altos níveis de instabilidade política e de incertezas quanto à condução do executivo. Destaca Melo (2002) que a revisão constitucional de 1993 foi marcada por fatores de destaque na conjuntura político-institucional brasileira como a ausência de um núcleo de poder claro no governo de transição pós-impeachment para a articulação governista junto aos parlamentares. Houve ainda problemas no Congresso devido ao desgaste do legislativo produzido pela CPI do Orçamento, bem como pelos atritos dos debates políticos ideológicos que vinham desde a Constituição de 1988. Outro fator fundamental destacado foi a pressão do calendário eleitoral de 1994 na agenda dos congressistas que procuraram apressar a conclusão dos trabalhos da revisão para se habilitar às eleições.

Após a passagem desta janela de oportunidade, adequada para possibilitar uma ampla e profunda reforma tributária no bojo de um processo de reforma constitucional facilitado, toda alteração posterior de base constitucional deveria se dar pelo processo normal de emendas a constituição, regido por maior formalidade, e sob o quorum

⁴⁷⁶ Foram 17 mil propostas relatadas. Vide em Roncaratti (2007: 85-90) e Melo (2002) uma análise mais detalhada dos fatores do malogro das propostas neste período revisional.

⁴⁷⁷ Contrariamente ao proposto pela CERF, este imposto foi criado apenas com fins arrecadatórios, sem que as contribuições sobre o faturamento fossem extintas. Procurava-se com suas receitas adicionais se preparar para compensar a perda fiscal do imposto inflacionário. Posteriormente, além da enorme eficiência arrecadatória, este se revelou um tributo muito adequado para indicar praticas de sonegação e evasão fiscal como revelado no trabalho **Considerações sobre o Aproveitamento das Bases de Incidência – O Caso Brasileiro** apresentado pela SRF no **I Seminário de Política Tributária - Globalização e Tributação** em 2001. Esta facilidade de fiscalização junto a pessoas físicas e jurídicas gerou questionamentos sobre sigilo bancário e fiscal e indevida “invasão de privacidade” do Fisco na vida bancária do contribuinte e pode ter sido uma das principais razões de sua não prorrogação em 2002.

qualificado da concordância de 3/5 dos parlamentares para aprovação - anexo XII⁴⁷⁸. O redesenho institucional constitucional diverge do processo legislativo ordinário⁴⁷⁹. Normalmente as alterações constitucionais têm mecanismos muito mais restritivos que a regra da maioria simples, aumentando as possibilidades de vetos partidários pela elevação dos limites mínimos de votos para a atuação de atores que pretendam mudanças na carta. A necessidade de trabalhar as regras constitucionalizadas elevava a necessidade de se atingir um maior consenso político sobre o conteúdo substantivo das matérias tributárias em debate.

A interação estratégica entre os atores relevantes era pautada pelas regras do jogo político no Congresso Nacional. Nesta interação, segundo Melo (2002: 60), "*os preços relativos dos arranjos institucionais existentes moldam as preferências dos atores*". Os benefícios esperados ou exigidos pelo conjunto ampliado dos congressistas necessários para aprovar as propostas de mudança constitucional foram parte determinante do custo governamental para aprovação das reformas. Estes custos de aprovação, quando se tornam muito altos⁴⁸⁰, inviabilizaram as propostas, não compensando ao executivo investir no avanço de sua tramitação. Quando a avaliação dos custos para atingir o consenso mínimo superava as possibilidades do ganho ou benefício originalmente visado, a proposta era considerada como desfigurada, sendo então abandonada ou até boicotada por seus próprios autores, como demonstrou a experiência do período FHC.

1995 a 2002 – A Reforma Tributária nos Governos FHC.

Após o Plano Real, as eleições presidenciais e congressuais no segundo semestre de 1994 e a posse dos novos atores eleitos em 1º de janeiro de 1995, o executivo (1º governo FHC) enviou um conjunto de emendas constitucionais ao Congresso⁴⁸¹, dentro

⁴⁷⁸ Maioria de 60% dos votos em duas votações em cada casa do Congresso – câmara e senado.

⁴⁷⁹ Todavia, em futuros processos de reforma, as possibilidades de mudanças constitucionais e infraconstitucionais podem ser combinadas e avaliadas de acordo com a dinâmica do jogo político e a possibilidade de encaminhamento/aprovação no Congresso Nacional. Este jogo político pode incluir até, em algum limite, a alteração das próprias regras do jogo.

⁴⁸⁰ Até pela amplitude das propostas apresentadas ao Legislativo.

⁴⁸¹ Segundo Martus Tavares (2004: 9) o governo envia no início de 1995 "*quatro projetos de emenda à Constituição relativos às reformas da ordem econômica (quebra dos monopólios estatais nos serviços de utilidade pública e de exploração de petróleo, e o fim das restrições ao capital estrangeiro nos setores de telecomunicações, energia e transportes), administrativa (eliminação de privilégios dos servidores públicos e aproximação dos sistemas de benefícios e dos mecanismos de financiamento das previdências pública e privada), previdenciária (visando a redução do déficit estrutural do sistema de previdência*

as quais a PEC 175 que tratava da reforma tributária. Conseqüentemente foi criada na Câmara dos Deputados, em setembro de 1995, a Comissão Especial de Reforma Tributária⁴⁸² que apensou à proposta apresentada pelo governo oito propostas de PECs sobre reforma tributária apresentadas anteriormente por deputados em 1993 (1) e 1995 (7)⁴⁸³. Havia resistência a propostas que elevassem a carga tributária. Empresários e alguns especialistas pleiteavam a redução dos tributos, contestando a necessidade de mais recursos para o governo federal e subesferas. O governo defendia, em geral, a manutenção da carga tributária global junto a mudanças que promovessem a desoneração das exportações e dos investimentos de capital⁴⁸⁴.

Em relação à proposta da CERF, esta PEC do governo FHC tinha abrangência bem mais restrita, se atendo, basicamente, à reforma da tributação do consumo⁴⁸⁵.

Dentre os principais problemas apontados pelos especialistas sobre o sistema tributário no Brasil se destacava o da distorção da tributação indireta sobre a produção tanto em termos regionais como setoriais⁴⁸⁶. Na tributação sobre o consumo havia ainda uma grande falta de transparência para a população sobre as reais alíquotas praticadas dada a preferência dos governos pela interpretação que garantia a incidência sobre o

privada), e a tributária (para simplificar o sistema tributário, reduzir os custos da administração tributária das empresas, aumentar a eficiência da arrecadação, e desonerar as exportações e os investimentos)”.

⁴⁸² As propostas de reforma constitucional apresentadas em 1995 ocorrem após as eleições gerais com o Congresso parcialmente renovado e no início do mandato presidencial de maior legitimidade até então, dado o sucesso do Plano Real. Neste ano se destaca também não haver pleitos eleitorais no horizonte próximo dos parlamentares, pois segundo Melo (2002) no resultado das votações do ano anterior houve maior peso decisivo do constrangimento eleitoral dos congressistas, dada a coincidência da votação das propostas com a proximidade do período eleitoral do que propriamente o *quorum* facilitado para aprovação das mudanças constitucionais.

⁴⁸³ Segundo Colombo (2008) algumas destas defendiam interesses setoriais (transportes, indústria), sociais (imposto de renda negativo para os mais pobres). A maioria das emendas apresentadas posteriormente tinha nítido caráter regional – bem na linha das políticas distributivas de Lowi.

⁴⁸⁴ Aumentando a atratividade do mercado de capitais para os investidores externos e barateando investimentos em capital fixo para alavancar o crescimento.

⁴⁸⁵ A tributação do consumo no Brasil é um assunto federativo por englobar três impostos IPI, ICMS, ISS – cada um administrado por um nível distinto de governo – e duas contribuições sociais federais COFINS e PIS/PASEP. A multiplicidade de tributos e esferas governamentais envolvidos é o alicerce da complexidade e das ineficiências da tributação indireta no Brasil. Esta estrutura originada na reforma tributária da década de 1960 levou o sistema progressivamente a acumular distorções e a caminhar para certa obsolescência. Foi por isso o alvo principal das propostas de reforma a partir dos anos 1990.

⁴⁸⁶ De acordo com interpretação da autonomia constitucional dos entes federativos cada ente tem possibilidade de fazer sua política de incentivos tributários de forma independente aos demais governos da federação de modo que as alíquotas dos tributos próprios variavam de acordo com as idiosincrasias de cada estado e município. Esta autonomia gerava ineficiências, contudo concedia poder ao ente federado de promover políticas particulares de benefícios. Dada a multiplicidade de esferas governativas e a dificuldade de estabelecer uma coordenação maior, crescia a complexidade e os custos para o cumprimento das obrigações tributárias. Os vários fiscos nas esferas contavam com estruturas pouco integradas até com relação a exigências e trocas de informação, prejudicando a eficiência. A dificuldade de cessão de parte desta autonomia para ordenar e integrar o sistema tributário é considerado um dos maiores obstáculos para a reforma do sistema.

preço final cheio, calculadas “por dentro”, incluindo na base de cálculo o próprio valor do imposto⁴⁸⁷. As contribuições sobre o faturamento, com incidência em cascata, geravam cargas tributárias diferenciadas de acordo com o número das subcontratações e das etapas envolvidas na produção de cada mercadoria⁴⁸⁸. Como analisado por Érika A. Araujo (2005: 46),

“enquanto a economia brasileira era relativamente fechada e operava com elevados índices de inflação, os efeitos nefastos da tributação cumulativa sobre a competitividade do setor produtivo nacional eram pouco sentidos. No entanto, a abertura comercial, processada no início da década de 90, e a estabilização bem-sucedida dos preços, promovida pelo Plano Real em 1994, alteraram profundamente o ambiente econômico no qual os agentes privados operavam. Nesse novo ambiente, a questão-chave para a sobrevivência do setor produtivo passou a ser a competitividade [e] a idéia de que era e ainda é urgente e inevitável reformular o sistema de tributação do consumo [para] promover a harmonização internacional ganhou enorme destaque na agenda nacional.”

Na exposição de motivos da PEC 175 o governo reafirmava a necessidade de simplificar o sistema⁴⁸⁹ para torná-lo mais eficaz e justo, esperando que o combate à sonegação permitisse uma distribuição mais equânime da carga⁴⁹⁰. Ficou mantido o arranjo federativo da distribuição tributária da CF 88⁴⁹¹. Sua necessidade era enfatizada pela ajuda que poderia prover às políticas macroeconômicas de estabilização na superação do desequilíbrio fiscal, na promoção da competitividade do país e nos incentivos para atração de investimentos externos.

O governo propunha regulamentar a guerra fiscal estadual que se fazia mais encarniçada na atração por investimentos externos⁴⁹². O ICMS seria seletivo através de alíquotas diferenciadas segundo grupos de produtos classificados de acordo com a

⁴⁸⁷ Vide CNI (2008b).

⁴⁸⁸ Esta forma de incidência afeta diretamente a neutralidade do tributo e gera estímulos contrários a subcontratação, interferindo diretamente na eficiência do processo produtivo ao induzir a verticalização industrial. Linhas produtivas de um mesmo produto, que tenham mais fases, serão mais tributadas. Esta forma de tributação que apresenta alta produtividade arrecadatória, aparentemente estava superada na reforma da década de 1960, posteriormente foi recuperada e passa a prejudicar a eficiência e a competitividade industrial, principalmente devido ao seu forte crescimento a partir de 1989.

⁴⁸⁹ As propostas de simplificação embutiam também uma maior coordenação federal sobre o sistema.

⁴⁹⁰ A reforma não propunha um aumento da carga, mas sua melhor redistribuição dado os mecanismos que traria ao combate a elisão e evasão fiscal. A emenda fecharia brechas à sonegação do ICMS (como o passeio da nota fiscal) e melhoraria as condições de justiça fiscal para garantir real competitividade no setor produtivo ao impor barreiras à competição predatória entre os contribuintes e sonegadores.

⁴⁹¹ Havia o temor de que qualquer proposta de revisão nas regras e percentuais de partilha estabelecidos originalmente pela CF 88 inviabilizaria a reforma tributária proposta.

⁴⁹² Vide Dulci (2002).

necessidade das mercadorias. A evasão também se tornaria mais difícil, dada a proposta de que o tributo seria cobrado no destino, na saída da mercadoria, o que eliminaria os diferenciais de alíquotas internas interestaduais. O texto da PEC (e a previsão de legislação complementar) sobre tributos municipais equacionaria também conflitos fiscais de jurisdição intermunicipal. As regiões norte, nordeste e centro-oeste obteriam ainda recursos complementares para financiamento de projetos de desenvolvimento.

A discussão e a tramitação na Câmara dos Deputados desta PEC 175, que se estendeu de 1995 até 2003⁴⁹³, revelaram as principais barreiras e entraves políticos a uma reforma tributária mais profunda.

Inicialmente se destacou o conflito entre o executivo e o legislativo sobre o controle do processo da reforma já na escolha do relator da PEC. A equipe econômica do governo federal desejava um deputado de sua inteira confiança, indicando Antonio Kandir do PSDB-SP. O escolhido pelo Congresso, contudo, foi o deputado Mussa Demes do PFL-BA⁴⁹⁴, que, embora de partido da base aliada, não era considerado de visão alinhada a da equipe econômica. O relator escolhido pela comissão passou então a ser “boicotado” pelo núcleo gestor da política econômica nacional⁴⁹⁵.

A PEC 175 ao propor a desoneração das exportações e a mudança para o princípio do destino acabaria por ocasionar significativas perdas para estados de grande peso e concentração da produção industrial em sua receita como São Paulo e Amazonas⁴⁹⁶. A eliminação da diferenciação de alíquotas entre estados e a eliminação da guerra fiscal eram vistas como prejudiciais à política de desenvolvimento industrial dos estados menos desenvolvidos⁴⁹⁷. O volume de recursos para equilibrar as perdas das

⁴⁹³ Quando foi retirada a pedido da presidência da república, no governo Lula, após a apresentação de um novo projeto (PEC 41/03).

⁴⁹⁴ Há uma tradição no Congresso Nacional de que temas federativos relevantes como o da reforma tributária sejam relatados ou presididos já na comissão por deputados do Nordeste.

⁴⁹⁵ Este conflito é explicitado por Azevedo e Melo (1997) e Colombo (2008: 158-165), que, em sua dissertação, entrevistou alguns dos principais personagens desta fase da reforma.

⁴⁹⁶ Com a mudança para o destino, São Paulo, grande produtor e exportador perderia, segundo algumas estimativas da FIPE entre R\$2,5 a R\$11 bilhões. O Amazonas que exporta quase toda sua produção também seria fortemente afetado, caso não houvesse correções na forma de compensações. Ainda em 2008 estes estados são considerados como os que mais perderiam com a aprovação da reforma segundo estimativas do impacto da mudança disponíveis em < <http://www.estadao.com.br/especiais/o-impacto-da-reforma-tributaria-nas-contas-dos-estados.18296.htm> >. Acesso em 28/12/2008.

⁴⁹⁷ Segundo entrevista de Cardoso (2008:156) com membro da comissão da PEC175, defendiam a política de incentivos fiscais estaduais representantes de estados como Bahia, Goiás, Mato Grosso e Amazonas. A guerra fiscal era um tema de discordância entre os governadores. Esta prática desenvolvimentista não cooperativa era antiga, pois segundo afirmava ainda na década de 1970 o ex-ministro Simonsen “*os Estados continuavam a tributar os residentes em outras unidades da federação. Essa possibilidade de transferir tributos via ICM interestadual acabou gerando as guerras de isenções entre estados, para atrair indústrias para o seu território, o mesmo problema que já havia surgido sob a égide do IVC da*

subesferas, demandava a criação e a manutenção por um período de fundo de compensação com este fim aliado a criação e partilha de um fundo de promoção do desenvolvimento destinado as regiões menos desenvolvidas. Estes fundos e sua operação foram dos pontos mais discutidos e críticos da reforma.

Na apreciação do governo federal havia significativo risco fiscal expresso na possibilidade de ser obrigado a assumir um maior volume de transferências a curto prazo para as subesferas em conjuntura ainda muito delicada do plano de estabilização. O equilíbrio fiscal do país se dava em bases provisórias e em uma conjuntura na qual havia maiores incertezas sobre as probabilidades de crescimento da arrecadação a longo prazo.

De modo geral, em qualquer mudança tributária que afetasse substancialmente a principal fonte de arrecadação das esferas federativas (ICMS), ficou clara a existência de um hiato de transição entre os modelos distintos, quando a arrecadação tenderia a ficar instável. Assim, alguma compensação necessitaria ser feita de modo a prover recursos suficientes para que as obrigações de cada estado e município fossem minimamente garantidas. Para o governo central uma avaliação criteriosa da dimensão destas compensações financeiras às subesferas era crucial para definição do custo da reforma na avaliação frente a seus potenciais benefícios. Uma segurança mínima no encaminhamento federativo desta questão se tornou fundamental para qualquer reforma futura mais abrangente da tributação sobre o consumo (como a criação do IVA) e que visasse a equacionar a transição da tributação da origem para o destino no principal tributo nacional (e estadual), o ICMS.

A reforma dos tributos incidentes sobre a base da renda, adstrita a competência exclusiva federal, se mostrou bem mais fácil de ser implementada já no ano inicial do novo governo, em 1995. Reformular as leis sobre o imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido, visando reorganizar a administração, simplificar e conceder alguns benefícios, envolveu apenas formatar o consenso dentro da esfera da União e não necessitou, na maioria das vezes, de alterações constitucionais⁴⁹⁸.

CF/46. Todos esses conflitos, de fato, espelhavam um sistema tributário desafinado com o princípio federativo.” Apud RECEITA FEDERAL - ESTUDOS ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS (2001).

⁴⁹⁸ As principais modificações ocorridas no imposto de renda a partir de 1995, segundo Viol (2000:41) foram : “*extinção da correção monetária de balanço; redução da alíquota do IRPJ de 25% para 15%; redução das alíquotas adicionais do IRPJ de 12% e 18% para uma única alíquota de 10%; aumento da alíquota do IRPF de 25% para 27,5%; adoção do critério de tributação mundial da renda (passou-se a tributar os resultados das filiais de empresas brasileiras no exterior); instituição da legislação de preços de transferência (regulamentação das transações efetuadas entre pessoas residentes e não-residentes, quando há vínculos entre elas); definição e adoção de regras para as transações de residentes com*

Com a dificuldade de se avançar de forma segura e confiável na reforma da estrutura do sistema tributário pela PEC 175, o governo retoma a prática de resolver suas principais questões tributárias através de alterações pontuais como na apresentação de uma lei complementar, agora relatada por Kandir, para tratar dos problemas relacionados ao ICMS e a desoneração das exportações brasileiras⁴⁹⁹. Essa nova lei, chamada “Lei Kandir”, consegue ser aprovada em 1996. Contudo, ao melhorar a eficiência econômica do setor exportador pela desoneração do ICMS, acabou gerando várias contestações dos principais estados exportadores à União referente à perda de receitas⁵⁰⁰ e à inadequada institucionalização da operação de sua compensação⁵⁰¹.

Dado o parcial encaminhamento das questões tributárias mais prementes na ótica do governo pela legislação infraconstitucional até 1996, a discussão constitucional se esvaziou e a PEC 175 caminhava de forma lenta na sua Comissão. Segundo a análise de Colombo (2008:142) sobre as propostas apresentadas no Congresso, a questão regional se destacava nas emendas e discursos parlamentares. O contexto de uma disputa parlamentar federativa (e até paroquialista) nesta PEC evidentemente não agradava ao governo central.

Em setembro de 1997, após a emenda da reeleição e no calor da crise asiática, a discussão sobre a reforma tributária dentro da Comissão volta a se aprofundar com a retomada pelo governo de uma proposta de mudança mais abrangente e ousada na tributação do consumo. Encaminhada pelo secretário executivo do Ministério da

paraísos fiscais; instituição do SIMPLES (modelo de apuração e pagamento de imposto visando à simplificação do cumprimento tributário para micro e pequenas empresas); ampliação do Lucro Presumido (regime de apuração simplificada do lucro para o pagamento de imposto de renda das médias empresas) e diversas alterações na legislação do imposto de renda incidente sobre as operações financeiras.” Vide anexo VII.

⁴⁹⁹ Como a política cambial permaneceu inalterada e a na Balança Comercial apresentava recorrentes déficits, o governo optou pela adoção de medidas tributárias para incentivar o setor exportador. A publicação da Lei Complementar nº 87 em 13 de setembro de 1996 consegue modificar a legislação do ICMS para melhorar as condições de competitividade do setor exportador brasileiro. Suas principais medidas de desoneração foram a não incidência do ICMS sobre produtos primários e semi-elaborados destinados ao exterior e o aproveitamento do crédito do ICMS relativo às mercadorias utilizadas na produção de bens industrializados para exportação.

⁵⁰⁰ As principais medidas da LC 87/96 que reduziram a receita fiscal dos estados exportadores foram: A) Não incidência, a partir da data da publicação, do ICMS sobre exportações produtos primários e industrializados semi-elaborados e reconhecimento do direito a crédito do ICMS anteriormente cobrado na aquisição de insumos utilizados no processo de mercadorias destinadas ao exterior; B) Direito a crédito, a partir de 01/11/96, do ICMS anteriormente cobrado na aquisição de mercadorias destinadas ao *ativo permanente* e ao *uso e consumo* bem como na *energia elétrica* usada ou consumida no estabelecimento exportador. Sobre os impactos ver documento disponível em < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/02CargaTributaria1996.pdf> > Acesso em 5 de outubro de 2008.

⁵⁰¹ Viol (2000:34) se pergunta se o bem causado pela desoneração das exportações foi superior ao mal causado pelo impacto da medida sobre as finanças estaduais e principalmente pela quebra de credibilidade do governo federal para operar compensação de perdas tributárias junto aos estados.

Fazenda foi batizada de “Proposta Parente”⁵⁰². A proposta apresentada pelo governo em 1995 era considerada superada e esta nova, apresentada sobre o texto anterior, objetivava então harmonizar o sistema brasileiro com o “padrão internacional”. Foi sugerida uma mudança mais profunda no sistema tributário através da criação de um IVA centralizado na União e de um IVV partilhado pelas subesferas: estadual quando incidente sobre mercadorias e municipal quando incidente sobre serviços⁵⁰³.

Desenvolve-se a partir daí pela comissão da PEC 175 a idéia do “ICMS ou IVA partilhado”⁵⁰⁴ e a do “IVA federalizado” na revisão da proposta pelos técnicos do governo capitaneados por Parente. Estas duas linhas conceituais correram paralelas e entraram em conflito direto⁵⁰⁵. Quando da aprovação do substitutivo da comissão em 1999, por 35 votos a 1, o Ministério da Fazenda criticou abertamente a proposta da Câmara, julgando-a inviável em termos operacionais⁵⁰⁶. Devido às divergências entre os interesses dos Poderes Executivos Federal e Estaduais e o Legislativo foi formada uma Comissão Tripartite para a elaboração de um texto que contemplasse minimamente os interesses comuns das esferas envolvidas. As medidas propostas eram tão dispares que o

⁵⁰² Pedro Parente era o secretário executivo do Ministério da Fazenda que coordenou as revisões da proposta de reforma tributária do executivo. Apresentou uma primeira proposta em setembro de 1997 e, após pouco mais de um ano, em 28/11/1998 entregou nova proposta a Câmara. Estas foram chamadas de Proposta Parente 1 e 2.

⁵⁰³ De novo a questão da inserção internacional e da competitividade nacional mobilizava para reforma. Um IVA nacional foi defendido como o sistema seguido por quase todos os países do mundo e que resolveria os principais problemas detectados na tributação do consumo. O IVV subnacional seria uma inovação para manter uma mínima autonomia federativa ao dotar o fisco de cada nível subnacional de uma base tributária segundo sua expertise histórica.

⁵⁰⁴ O IVA dual seria um imposto sobre valor agregado cuja competência seria compartilhada entre a União e os estados e deveria substituir o ICMS, IPI, ISS, Cofins, PIS-Pasep, CPMF e salário-educação. Sobre uma base de cálculo comum, seriam cobrados o IVA estadual – cuja alíquota média deveria corresponder à arrecadação do ICMS – e o IVA federal – cuja alíquota média deveria produzir aproximadamente o montante de recursos gerado pelos tributos da União a serem extintos. A partilha era baseada no “modelo do barquinho” elaborado originalmente por Varsano em seu trabalho de 1995 chamado “A tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado”, publicado como Texto para Discussão nº 382 pelo IPEA. A União seria o “barquinho” adequado para “transportar” o IVA do estado de origem para o estado de destino em operações interestaduais. Este modelo foi aperfeiçoado posteriormente por um grupo de especialistas do IPEA e BNDES.

⁵⁰⁵ Questionava-se o caráter centralizador da proposta oficial (proposta Parente 1 e 2), dado que reposicionaria recursos de arrecadação mais líquida e certa para a União. Seriam receitas exclusivas da União todo imposto de renda dos funcionários públicos federais (não mais partilhado) e um novo tributo sobre as principais bases como energia elétrica, petróleo e derivados. A margem de manobra para ajustes fiscais também era diferenciada. Enquanto a União poderia alterar alíquotas de seu IVA por lei ordinária as alíquotas da parcela dos estados necessitariam resoluções do senado, de aprovação mais difícil. Outra mudança constitucional que favoreceria exclusivamente a União seria a eliminação da obrigação constitucional de repassar 20% da arrecadação de novos impostos criados para estados e municípios conjugada a abertura para criação de impostos (e não mais contribuições) cumulativos pela União.

⁵⁰⁶ Não foi o Congresso que não conseguiu operar um consenso interno. Após quase 4 anos de discussões a Comissão encarregada de examinar a PEC 175/95 conseguiu votar o substitutivo no final de 1999. Em março de 2000 encerra seus trabalhos e entrega ao presidente da Câmara o Substitutivo Mussa Demes. O legislativo apresentou a sua proposta, contudo o executivo a vetou informalmente pela oposição declarada de Everardo Maciel, então Secretário da Receita – vide Colombo (2008: 167 e 170).

consenso aparecia como inviável⁵⁰⁷. Esta Comissão foi encerrada no primeiro trimestre de 2000 sendo então apresentada uma emenda aglutinativa que não alterou substancialmente o substitutivo aprovado. A matéria estava pronta para ser apresentada ao plenário. Contudo, dado que as divergências com o executivo não haviam sido superadas e o país se aproximava do ano eleitoral de 2002, propenso ao debate aprofundado dos problemas nacionais, esta PEC foi suspensa e ficou “congelada” no Congresso até o pedido formal de sua retirada em 2003, já pelo novo presidente eleito.

Avaliações sobre o encaminhamento da reforma tributária nos governos FHC.

Segundo Melo (2002:105) um dos maiores problemas da PEC 175 foi a sua multidimensionalidade. Ao atacar problemas que iam da desoneração das exportações, controle de concessão de incentivos fiscais, controle da cobrança de tributos até a redefinição das formas de financiamento e sua partilha esta proposta governamental teve uma enorme amplitude na geometria das perdas políticas, não permitindo a formação de coalizões vencedoras⁵⁰⁸. Caso os temas nesta agenda fossem em menor número e menos interdependentes, especula-se que a fragmentação dos interesses contrários poderia facilitar uma imposição de solução pelo governo. Os muitos os interesses contrários, contudo, conseguiram paralisar a reforma no legislativo⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ Ressaltava-se a insatisfação com a dificuldade de consenso sobre o pacto federativo e as propostas apresentadas que prejudicava substancialmente os andamentos dos trabalhos. O substitutivo só foi votado em 1999, em contexto macroeconômico diverso, em que nem mais o ministério da fazenda e a secretaria da receita concordavam com o projeto.

⁵⁰⁸ Dificuldade já apontada teoricamente pela literatura da escolha racional. No caso da reforma tributária havia um grau de incerteza muito elevado quanto aos seus efeitos, principalmente quanto à compensação de perdas. O grau de tecnicidade das propostas elevava a dificuldade de se crer em simulações com pressupostos complexos ajudando a elevar a percepção do risco. Para a formação de coalizões vencedoras dentro do Congresso há dificuldades em propostas de conteúdo multidimensional, que correspondam a projetos que englobem diversas questões dentro de um único texto, e assim dificultam as negociações passo a passo. A inseparabilidade de questões com custos concentrados também produz o mesmo efeito, visto que a aprovação de umas depende da apreciação de outras. A área da burocracia tributária tem alta taxa de aversão ao risco e prefere atuar em uma linha incrementalista e altamente *path-dependence* em vez de focar propostas de grandes reestruturações, como realçado na visão do fisco realçada na entrevista de Osíres Lopes Filho (ex-secretário da receita federal do governo Itamar) intitulada “imposto bom é imposto velho” [Lopes Filho (1995)].

⁵⁰⁹ Melo (2002) enfocou comparativamente como as reformas da previdência, administrativa e tributária foram encaminhadas politicamente no governo FHC. Ressalta que as reformas com custos concentrados e benefícios difusos reduziram significativamente suas chances de formar coalizões políticas vencedoras. Foi o que aconteceu com as reformas tributária e da previdência. Em muitos casos, dados os conjuntos de interesses e preferências em jogo, formar uma coalizão para a manutenção do quadro parecia preferível do que enfrentar os custos da mudança proposta. As estimativas de ganhos para as subsferas em redução do gasto público ajudaram a aprovar a reforma administrativa. Os projetos das reformas tributárias abrangentes acabam por inibir a formação de alianças em torno de interesses convergentes e de coalizões parlamentares favoráveis à aprovação.

Colombo (2008: 153-155) entrevistou alguns dos formuladores da proposta governamental neste período. A maioria destes então defendeu uma visão incrementalista sobre o processo da Reforma Tributária, contrastando com as propostas amplas apresentadas de reforma geral do sistema⁵¹⁰. Everardo Maciel, então secretário da Receita Federal, destacou a importância da focalização em apenas alguns problemas tributários para se conseguir algum resultado positivo, afirmando que a abrangência da reforma em um contexto de jogo de soma zero degenera numa “briga de rua” em que todos batem em todos e não há nenhum ganho. Fernando Resende, então presidente do IPEA, também defendeu a abordagem pontual realçando que, dadas restrições impostas pelo ajuste fiscal macroeconômico, qualquer reforma abrangente que ameaçasse os níveis de arrecadação⁵¹¹ não obteria consenso.

A incerteza de uma significativa alteração tributária em um contexto de maior demanda por superávit fiscal⁵¹² e de propostas de redefinição quanto ao papel do Estado elevava a percepção dos riscos fiscais e políticos enfrentados. Desta forma, o governo FHC optou por promover efetivamente alterações menos amplas e de forma incremental e infraconstitucional em vez de enfrentar o grande redesenho do sistema. O padrão incremental, para muitos, era considerado mais consistente com a característica da temática tributária. Os diversos atores nesta área, vital para a atuação futura dos governantes, exibem muito maiores taxas de aversão ao risco e o grau de suas percepções ou temores de perdas concentradas dificulta grandemente o sucesso de uma reforma mais ampla. Desta forma, em quadros de relativa estabilidade, o grau de ousadia do governo federal nas propostas é reduzido nas circunstâncias em que se torna menor a sua força relativa⁵¹³. Entende-se assim porque, apesar dos discursos quanto a sua necessidade, uma reforma de caráter mais geral tenha sido tão postergada.

Com a crise da desvalorização do Real, já no final de 1999 o governo passa a enfrentar um maior desgaste político no segundo mandato de FHC e possivelmente já não tinha mais forças para impor ao Congresso uma reforma tributária em que seus interesses predominariam. Havia a avaliação de que um executivo federal mais

⁵¹⁰ Estas propostas amplas podem surgir também no legislativo, como as defendidas pelos deputados Marcos Cintra e Luis Carlos Hauly.

⁵¹¹ Uma mexida no sistema poderia prejudicar a arrecadação. A máquina burocrática arrecadadora tem uma cultura conservadora que coloca entraves aos governantes para reformas profundas.

⁵¹² Sobressai o questionamento de “para que reformar” um sistema tributário que tem assegurado um nível satisfatório de arrecadação para a União, justamente em período macroeconomicamente sensível quanto ao equilíbrio fiscal da nação.

⁵¹³ Uma crise de grandes proporções, por outro lado pode até resultar em alguns avanços, caso haja clareza sobre uma proposta que ajude na superação do quadro das perdas maiores ou da instabilidade.

enfraquecido corria o risco de “sair depenado” desta reforma, como na experiência de 1988. Houve no período alguns avanços técnicos através de uma série de estudos e simulações acadêmicas sobre os impactos das mudanças⁵¹⁴, mas o problema principal de equacionar uma grande reforma permanecia na arena política.

Mesmo dentro do grupo dos governadores houve algum impasse. Embora estes procurassem atuar para influir em suas bancadas no Congresso, a orientação de cada qual quanto ao tema da reforma tributária não era a mesma. Alguns governadores mobilizaram a favor da reforma e outros contra. Colombo (2008:174) avalia que estas pressões distintas acabaram por se neutralizar. De modo geral, os governadores convergiam apenas na demanda por concessões e compensações do governo federal para cobrir suas eventuais perdas. Para Colombo (op cit), eles não podem ser amplamente acusados de “bloquearem a reforma”.

Não apenas os governadores se mobilizaram, mas também os prefeitos⁵¹⁵ que através de suas associações (e até diretamente) procuraram influenciar os parlamentares do Congresso. Os municípios das capitais temiam, além das mudanças no ICMS, a perda do ISS, principal fonte de sua receita própria. Outros municípios menores procuravam manter sua margem de autoridade para promover e avançar na guerra fiscal. De modo geral, todos ansiavam por maiores recursos. Os prefeitos, junto com seus secretários de fazenda e finanças, buscaram fazer as contas sobre qual o impacto das reformas mais amplas nas finanças dos municípios para se posicionar frente a elas e também demandavam compensações para eventuais perdas.

Havia ainda divergências e falta de consenso sobre a reforma tributária dentro do próprio executivo federal. Um claro exemplo foi o da noticiada disputa pela sua condução entre os ministros da fazenda e planejamento (Malan X Serra)⁵¹⁶. O presidente da república, mesmo com seu grande fortalecimento político após a estabilização monetária⁵¹⁷, ficou relativamente omissa nesta reforma ao não indicar e

⁵¹⁴ Vide a produção do IPEA e Secretaria Fiscal do BNDES no período.

⁵¹⁵ Os prefeitos podem até não ter uma influência de distribuição de recursos econômicos tão forte sobre os parlamentares como os governadores, mas tem grande influência em recursos políticos para eleição dos parlamentares.

⁵¹⁶ Vide Colombo (2008:169-170). Segundo também atesta Viol (200:58) “*houve várias modificações na linha seguida pelo Ministério da Fazenda, até mesmo em decorrência da dificuldade de negociação do processo de reforma tributária.*”

⁵¹⁷ Desde 1946, Fernando Henrique Cardoso foi o único candidato a obter mais de 50% dos votos válidos no primeiro turno da eleição à Presidência do Brasil. Este fato indica que a estabilização monetária bem-sucedida levou a uma presidência sólida, embasada em uma coalizão política extremamente forte, apta a congregar um amplo espectro de apoio na classe política e na sociedade e capaz de captar com muita eficiência, por dois pleitos consecutivos, os votos necessários para obter a Presidência em primeiro turno.

apoiar a linha mais adequada e nem se posicionar claramente para unificar a visão do executivo. Não se envolveu efetivamente para coordenar e acertar os parâmetros das negociações com o Congresso e com outros atores sociais relevantes num tema de tal importância⁵¹⁸.

A agenda parlamentar do executivo não deu a mesma prioridade para a reforma tributária do que para a administrativa ou a da previdência. Havia uma expectativa de que esta reforma seria a “mais onerosa” enquanto que as outras apresentariam melhores resultados em benefícios fiscais imediatos para o governo. Nem o Ministro Malan chegou a defender esta reforma diretamente ligada a sua área administrativa da Fazenda. Deixou a PEC 175 ser encaminhada ao Congresso pelo Ministro da Justiça.

Ao longo dos dois mandatos de FHC houve uma elevação na flexibilização do orçamento da União com a sucessiva aprovação do FSE-FEF-DRU⁵¹⁹ conjugada com o forte crescimento da carga tributária apoiado nas receitas com contribuições como Cofins e CPMF (com várias prorrogações). Numa série de medidas infraconstitucionais se conseguiu aprovar alterações na legislação tributária (como as do IR⁵²⁰) que levaram a substanciais acréscimos na arrecadação e deram uma folga fiscal maior ao governo federal. Este estado de relativo “conforto” fiscal do governo, que conseguia resolver seus problemas imediatos sem necessitar de uma reforma estrutural, ajudou na manutenção da estrutura tributária definida no *status quo* constitucional. Os efeitos mais danosos da tributação sobre a competitividade das exportações e das micro e pequenas empresas procuraram ser amenizados através de medidas pontuais como a Lei Kandir e o SIMPLES. A aprovação da LRF em 2000 permitiu consolidar as regras da disciplina fiscal na linha HBC para os orçamentos públicos das subesferas, ajudando no processo de ajuste macroeconômico da geração de superávit primário pelo setor público. A cumulatividade das contribuições, que prejudicava mais os setores verticalizados,

⁵¹⁸ Colombo (2008:172 e 191). O presidente é visto como uma figura crucial para formar o consenso dentro do governo, da base aliada e nas negociações com o Congresso. Contudo, numa estratégia de minimizar desgastes pessoais ou possibilidade de perda de receitas, como bem visto nas análises baseadas em Tsebelis no capítulo 1, o custo da mudança pode ter sido muito alto e a estratégia de manutenção do *status quo* pode ter sido decidida e não explicitada. Num cenário de intensos conflitos, os custos da imposição de perdas concentradas aos partidos políticos eram decisivos no momento da votação das propostas. O resultado final da barganha política decorrente desses conflitos foi uma diversidade de alterações infligidas ao texto das emendas, que acabou por descaracterizar o projeto original do governo.

⁵¹⁹ É medida essencial para o governo e seu ajuste fiscal pois possibilita a desvinculação de mais de 80 bilhões de reais em 2007, segundo dados do Tesouro nacional noticiados pela agência Câmara (<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=111635>).

⁵²⁰ Os avanços podem ser notados no sumário das leis mais importantes na trajetória do imposto de renda publicado pela receita em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/irpf/legislacao/legislacao.asp>>. Acesso em 8/5/2009.

procurava ser minimizada por mudanças no processo de deduções da base das contribuições que começaram na reforma do PIS – anexo VII.

Apesar das tentativas, nenhuma ampla reforma estrutural no sistema tributário foi alcançada e as deficiências estruturais do sistema tributário nacional, principalmente a unificação tributação do consumo, não conseguiram ser equacionadas. Só se conseguiu a aprovação de mudanças incrementais dentro do sistema, através de medidas pontuais sobre as quais se investiu para conseguir algum consenso mínimo.

Estas mudanças no quadro fiscal geral dentro da estrutura vigente demonstram a redefinição da preferência do governo por uma reforma tributária “incremental”, mais apropriada às exigências da política macroeconômica. Contribuiu para esse cenário, entre outros motivos, a instabilidade da economia brasileira e a falta de suficiente capacidade fiscal da esfera federal para equacionar os conflitos distributivos na arena tributária assumindo mais perdas ou necessitando impor maiores perdas a atores relevantes com influência na estrutura de vetos da política nacional⁵²¹.

A reforma tributária foi trabalhada num contexto de expectativas frágeis quanto ao funcionamento dos mecanismos de compensação das perdas. A incerteza e o baixo grau de confiança foi o ponto fundamental para explicar a rejeição por parte do Legislativo. Maiores incertezas, em contextos mutáveis de grande imprevisibilidade, principalmente relacionadas com os efeitos da reforma sobre a arrecadação e sua partilha (ameaçando até a política de controle da inflação na esfera federal) foram os limitadores mais fortes nesta etapa das negociações. Neste campo, o provimento dos recursos públicos é necessário em um nível mínimo de segurança e previsibilidade. Na dúvida, os agentes governamentais sempre ficam mais conservadores e não arriscam a mudança.

2003 a 2009 – A reforma tributária nos governos Lula.

Na campanha presidencial o candidato Lula afirmou que faria a reforma tributária. Este foi um de seus principais compromissos programáticos. Com a autoridade presidencial fortalecida⁵²², o novo governo federal buscou acordar uma proposta de reforma estrutural dos tributos com os novos atores eleitos.

⁵²¹ Assim como no ditado popular, na administração pública, com dinheiro não se brinca.

⁵²² Lula obteve uma vitória no segundo turno em quase todos os estados, em todos os estratos de renda e em todas as faixas etárias.

Logo no início do novo governo, em 22 de fevereiro de 2003, na chamada “Carta de Brasília” foi firmado um compromisso conjunto do presidente da República e de todos os governadores para apoio às reformas tributária e previdenciária. Este compromisso para a reforma tributária, obviamente redigido em linhas genéricas, focava a reforma do ICMS. Nos seus três primeiros parágrafos afirmava:

“1. O sistema tributário deve promover a justiça fiscal e elevar a eficiência e a competitividade econômica, mediante a desoneração das exportações e o estímulo à produção e ao investimento produtivo. Faz-se necessário, também, buscar a simplificação do sistema, evitando, ao máximo, os efeitos da sonegação e da evasão tributária.

2. A reforma deverá ser neutra para os entes da federação, objetivando, sem a elevação da carga tributária, a ampliação da base e a maior eficácia na arrecadação, permitindo criar condições para a redução da carga individual e dos setores mais frágeis da economia.

3. A Constituição definirá o novo ICMS (IVA) como um imposto estadual unificado em todo o país, com legislação e normatização uniformes, reduzindo o número de alíquotas e eliminando as 27 legislações diferentes que hoje existem. As normas e as regras de transição para o novo imposto serão definidas por lei complementar.” (grifos nossos).

Dentre outros objetivos ficou ainda acordado que a contribuição patronal sobre a folha de salários seria cobrada sobre a receita bruta e destinada exclusivamente à Previdência Social visando assim reduzir o peso dos encargos das contratações formais e a promoção de uma maior formalização do emprego. Haveria ainda redução gradual da incidência cumulativa das contribuições sociais, a partir da experiência do PIS, mas de modo a preservar a eficiência arrecadatória, em uma transição segura dos modelos. Houve busca de maior progressividade e justiça pelo destaque na necessidade da redução da carga sobre a cesta básica, da revisão dos tributos diretos e pelo aprimoramento da educação tributária e combate à sonegação. No nível federativo foi reenfaticada a necessidade de se definir uma política de desenvolvimento regional de modo a superar os conflitos tributários entre os entes da federação e do fortalecimento fiscal dos municípios para capacitá-los a prover políticas de inclusão social e serviços essenciais à cidadania. Finalmente, a Carta de Brasília destacou o aprendizado nos debates e discussões anteriores ao afirmar que o relatório final da Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados seria aproveitado no processo de definição da nova proposta.

A nova PEC da reforma tributária se torna a 41, apresentada ao Congresso em 30 de abril⁵²³ de 2003. Na sua exposição de motivos o governo federal reafirma a necessidade de se reformular a tributação dos bens e serviços pela unificação no território brasileiro das alíquotas e da legislação básica do ICMS⁵²⁴, como primeiro passo para um IVA nacional. Seria mantido um fundo nacional de desenvolvimento regional (formado por 2% do IR e do IPI) destinado a financiar uma política voltada ao crescimento das regiões ou zonas menos desenvolvidas do País.

O desafio colocado foi o de como mudar o modelo de uma forma mais neutra, sem causar reduções nas receitas disponíveis, sem impactar na disponibilidade dos entes federativos e nem elevar a carga tributária total. Este objetivo anunciado era claramente improvável de ser alcançado. Segundo o discurso oficial esta panacéia se daria via o “aumento da eficiência geral do sistema”, dado que este seria reformatado para arrecadar o mesmo em distribuição “mais justa”.

Mesmo em um contexto de maior força do governo federal estas alterações profundas no ICMS foram difíceis de serem negociadas. Quando o projeto original do Executivo chegou ao Senado acabou sofrendo diversas mudanças e alterações que inviabilizariam sua aprovação no prazo exigido. Deste modo, pela urgência de certos temas como a renovação da DRU e CPMF, ainda em 2003, ficou então decidido que a reforma tributária seria realizada em etapas, com a PEC 41 “fatiada” de modo a aprovar primeiro as partes sobre as quais se tinha algum consenso. O estilo “negociador” do presidente Lula sugeria apostar no amadurecimento dos consensos sobre os temas polêmicos como a mudança da tributação do ICMS para o destino bem como o do redesenho e a operação dos fundos de compensação e de desenvolvimento regional.

Acreditava-se que, no período subsequente, empresários, governadores, burocracias técnicas e especialistas da academia, em debates e reuniões como as do CDES, acabariam por amadurecer uma proposta comum que seria encampada pelo governo e encaminhada para aprovação no parlamento⁵²⁵.

⁵²³ A PEC 175 é retirada a pedido da presidência em 13/8/03.

⁵²⁴ Foi destacada a participação de todos os Governadores de Estado e das representações dos municípios para construir com o Poder Executivo Federal uma proposta refletisse as demandas federativas na racionalização do Sistema Tributário Nacional. A uniformização das alíquotas seriam em número máximo de cinco e o estabelecimento dos padrões nacionais de alíquota seria prerrogativa do Senado Federal, cabendo a órgão colegiado dos Estados definir a que mercadorias, bens ou serviços elas serão aplicadas, mas cuja aplicação da menor alíquota seria para as operações com gêneros alimentícios de primeira necessidade.

⁵²⁵ A avaliação geral da reforma de 2003 é que esta buscou preservar os instrumentos do ajuste fiscal do governo federal (CPMF e DRU). Esta reforma também consolidou alguns avanços mais consensuais,

A parte consensual da PEC 41 foi aprovada ainda em 2003 na forma da EC nº 42. Esta emenda prorrogou a DRU e a CPMF (com alíquota de 0,38%) até 2007⁵²⁶, renovando provisoriamente, mais uma vez, estes instrumentos de grande eficiência para o ajuste fiscal do executivo federal. Além destas renovações, a EC 42, apresentada como a primeira parte da reforma tributária do governo Lula, representou avanços menos divulgados na melhoria na competitividade interna e defesa da concorrência, como a ampliação da incidência das contribuições para as importações. Permitiu ainda futuras melhorias na gestão da administração tributária pela possibilidade da fusão das receitas e consolidou a flexibilidade temporal para alteração de tributos como noventena. Estabeleceu ainda na ordem econômica a possibilidade do tratamento tributário diferenciado para a microempresa e conforme o impacto ambiental. No plano federativo partilhou um quarto da receita da CIDE-combustíveis para os estados e municípios e estabeleceu as bases para a municipalização do ITR.

Em relação à proposta de combate à cumulatividade das contribuições, considerou-se que a Cofins poderia seguir o mesmo caminho do PIS que havia sido modificado no plano infraconstitucional. Ainda em 2003, a lei 10.833 possibilitou para as empresas optantes pelo lucro real⁵²⁷ descontos de não-cumulatividade na base da COFINS, mas com elevação compensatória de alíquota de 3% para 7,6%. As demais empresas que permaneceram no modelo cumulativo anterior continuaram a ser tributadas pela alíquota de 3,0%⁵²⁸.

A outra parcela não aprovada da PEC 41/03⁵²⁹ foi desmembrada no final de 2003 e tomou a forma da PEC nº 74/03 no Senado e da PEC 228/04 na Câmara⁵³⁰.

contudo as mudanças mais polêmicas e profundas do sistema tributário nacional foram mais uma vez adiadas.

⁵²⁶ Quanto à CPMF, o projeto da PEC 41 previa sua transformação em contribuição permanente, contudo esta proposição não foi aprovada pelo Congresso, sinalizando que pacto tributário ainda não estava amadurecido.

⁵²⁷ Este tipo de empresa normalmente contempla os grandes grupos industriais, com produção verticalizada e que demandavam, com mais vigor, os avanços para a compensação da tributação nas fases produtivas anteriores com a eliminação da cumulatividade.

⁵²⁸ As alterações na legislação do PIS e da Cofins para eliminar os focos de cumulatividade impactaram apenas os grandes contribuintes que declaram o imposto de renda pelo regime do lucro real e que puderam ser desonerados da tributação de seus insumos (embora a margem de segurança da alíquota maior). As empresas de menor porte, em número bem maior que os grandes contribuintes, continuaram recolhendo as contribuições de acordo com regimes antigos: Simples ou faturamento bruto.

⁵²⁹ Em uma segunda etapa, em discussão mais aprofundada no Congresso Nacional, seria realizada a reforma do ICMS e avaliada sua posterior fusão com o IPI e ISS em um único IVA nacional.

⁵³⁰ Da parte não aprovada da PEC nº 41/03, veio o desmembramento na PEC 74-A/03-SF e na forma da PEC 228, apresentada na Câmara em 7 de janeiro de 2004.

Ainda em 2004 esta mesma PEC 228 seria desmembrada⁵³¹ na PEC 255 (em março) por sua vez também desmembrada nas PECs 285 e 293 (apresentadas em 1 e 23 de junho). Foi adotada a estratégia de atacar as questões tributárias “por partes”, aprovando em cada etapa os pontos consensuais. A PEC 285 unificaria as alíquotas do ICMS nacionalmente. O IVA seria criado pela PEC 293. Estas PECs fariam parte da última etapa da reforma tributária sendo então chamadas de "Minirreforma Tributária". Contudo, além de terem um conteúdo de difícil consenso, por lidarem com a reforma do ICMS, com a crise política oriunda da CPI dos correios que se instaura após o primeiro trimestre de 2005 não se conseguiu avançar na tramitação congressional destas propostas.

Somente no final de 2006, após as eleições gerais, com a reeleição de Lula e a melhor definição das repercussões políticas da crise do Mensalão pelos resultados eleitorais dos partidos, um avanço na legislação tributária conseguiu ser aprovado na forma da Lei Complementar 123 de 14 de dezembro. Esta lei instituiu o chamado Super-Simples, ampliou os benefícios tributários para as empresas de menor porte e a integração entre os fiscos das várias esferas federativas. Além dos tributos federais que já tinham pagamento unificado na versão anterior do Simples de 1996, o Super-Simples passou a incluir também o recolhimento do ICMS e do ISS. O seu enquadramento é automático por faixa de faturamento para as pequenas e médias empresas que não tenham pendência com as administrações tributárias das 3 esferas. O recolhimento único seria partilhado entre as esferas.

Em 19 de dezembro de 2006 ocorre também a aprovação da EC 53 que ampliou o FUNDEF para o FUNDEB, sinalizando também as prioridades para os gastos sociais das subesferas na linha da política nacional de educação.

Em 2007, já no segundo mandato do presidente Lula, um projeto de reforma tributária mais ampla é proposto em 9 de abril via emenda aglutinativa por um grupo de parlamentares encabeçados pelo relator das PECs 41/03 e 285/04, Virgílio Guimarães (PT-MG), para criar o IVA nacional na forma da PEC 31/07⁵³². O governo, contudo, ainda parecia investir na proposta de avançar por etapas dado o desmembramento da PEC 285/04 e pela apresentação em 9 de maio da PEC 62/07 com a proposta de unificação nacional das alíquotas do ICMS em número máximo de cinco.

⁵³¹ Da parte consensual desta PEC foi aprovada a EC 44 de 30 de junho de 2004 que elevou a fração da CIDE destinada aos estados e DF de 25% para 29%.

⁵³² O deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) visou dar continuidade à reforma tributária em emenda aglutinativa para atualizar e aperfeiçoar seu substitutivo à PEC 285/04, do Poder Executivo. Segundo o deputado, a elaboração do novo texto contou com a participação de colegas de vários partidos e regiões.

Ainda em 2007, com o bom resultado das receitas governamentais e amplas queixas de falta de recursos para os municípios, foi aprovada a EC nº 55 em 20 de setembro que aumentou o FPM com uma parcela adicional de mais um ponto percentual (1%) da receita do IR e IPI a ser distribuída no final do ano⁵³³.

O processo legislativo de 2007 reservou uma amarga derrota fiscal ao governo. A EC nº 56 em 20 de dezembro conseguiu prorrogar apenas a DRU até 2011. A não prorrogação da CPMF pelo Senado levou a extinção desta fonte de receita que havia arrecadado R\$ 36 bilhões em 2007. Um dos argumentos da oposição para rejeição da CPMF era este fato não impactaria as finanças públicas, dado o grande crescimento recente da arrecadação federal e que este fato poderia levar o governo a uma discussão mais ampla do pacto federativo em “uma verdadeira reforma tributária”.

Em 2008, a estratégia governamental para a reforma tributária muda. Logo no início do ano, em 28 de fevereiro, o governo propõe ao Congresso um amplo e abrangente projeto de reforma tributária na forma da PEC 233/08⁵³⁴. Diversas audiências públicas ocorrem no Congresso com várias sugestões apresentadas pelos atores e pelo público atento a este tema no primeiro semestre. Houve ainda o apoio explícito do CDES, dos empresários e da presidência da Câmara à nova proposta apresentada. Na linha de aprimorar a coordenação governamental, Bernard Appy, em setembro, deixa a Secretária Executiva do Ministério da Fazenda e passa a cuidar diretamente da Reforma Tributária sendo então designado Secretário de Reformas Econômico-Fiscais. Após amplos debates e várias emendas apresentadas na comissão especial ao longo do ano foi aprovado o substitutivo do relator, Deputado Sandro Mabel (PR-GO), em 20 de novembro⁵³⁵.

⁵³³ O FPM passou assim para 23,5% destes tributos federais. A escolha do final do ano é porque neste período os municípios se ressentem da falta de recursos para pagar o 13º salário da folha municipal.

⁵³⁴ Esta foi uma nova proposta ampla ao visar simplificar o sistema tributário federal, criando o imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais: Cofins, Pis e Cide-combustível; extingue e incorpora a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ); estabelece mecanismos para repartição da receita tributária; institui um novo ICMS que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no estado de destino do produto; desonera a folha de pagamento das empresas, acaba com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social. Esta proposta de reforma mais ampla foi pensada junto com a PEC 45/07 à PEC 31-07 em 23 de abril de 2008.

⁵³⁵ Este substitutivo prevê uma série de garantias e salvaguardas em compensações para as receitas das subesferas. O relator conseguiu sua aprovação, mas o resultado ficou operacionalmente mais complexo. Ver site < <http://www.nossareformatributaria.com.br/>>, acesso em 15/07/2009.

No ano de 2009 há restrição declarada de líderes da oposição e do governador de São Paulo⁵³⁶ a votação deste projeto. Com a crise macroeconômica⁵³⁷ e o veto partidário da oposição, analistas abalizados da política nacional passaram sinalizar a possibilidade da aprovação de uma reforma tributária mais ampla e estrutural apenas após as eleições gerais⁵³⁸, no início dos próximos mandatos já no novo quadro político de 2011. Contudo, segundo as expectativas, há possibilidades de que avanços incrementais mais consensuais, como a desoneração das contribuições trabalhistas, possam ainda ocorrer durante este período do final do governo Lula.

A questão fundamental revelada pela trajetória das PECs mais amplas da Reforma Tributária é que os principais óbices para a sua aprovação não foram técnicos, mas políticos. As questões tributárias de caráter técnico foram sendo amadurecidas e puderam ser melhor estimadas na forma de propostas de equacionamento viável pelas equipes e assessorias econômicas dos principais agentes. Todavia, como ressaltado por T. Lowi, a negociação política na arena redistributiva necessitará de um acordo entre classes sacramentado por um governante central com suficiente autoridade e força política e capaz de enfrentar as inevitáveis resistências (pontos de veto) e de garantir a conformidade aos inevitáveis custos do ajuste redistributivo.

A ARENA

Uma das contribuições no estudo sobre o jogo político de significativas alterações institucionais, como reformas constitucionais, verifica-se na análise sobre os entraves políticos destes processos e da demanda por compensações no âmbito do

⁵³⁶ O governador José Serra, para destacar seu desagrado, em junho de 2009, chamou o projeto aprovado pela comissão de “Frankenstein do Frankenstein”. Como Serra é considerado o principal candidato presidencial das oposições, detêm um poder de articulação política (e de veto) que vai bem além do seu estado ou partido e que cresce com a proximidade das eleições.

⁵³⁷ Em apresentação durante o "Seminário Internacional sobre o Projeto de Reforma Tributária", no salão de eventos da CNI em 03/03/2009, o secretário de Reformas Econômico-Fiscais do MF, Bernard Appy, já apontava que ao longo dos últimos meses vinham surgindo dúvidas sobre a oportunidade de avançar com o projeto de Reforma Tributária no atual momento de crise econômica mundial. A principal preocupação seria relativa ao impacto da Reforma sobre as finanças públicas da União e dos Estados. Contudo, para Appy, o único impacto de curto prazo da Reforma Tributária seria uma clara melhora nas expectativas e no ambiente de negócios do País, ajudando na superação da crise (há estimativas do governo que a aprovação da reforma permitiria ao país crescer no mínimo mais 0,5 ponto percentual ao ano). Todos os impactos fiscais desenhados serão de longo prazo, com maior relevância apenas a partir de 2011. No conjunto dos Estados os impactos serão positivos, dados que os eventuais perdedores seriam compensados através do Fundo de Equalização de Receitas – FER

⁵³⁸ Appy deixa a secretaria de Reformas Econômico-Fiscais em agosto de 2009, afirmando que “*se a reforma tributária tivesse andando bem, obviamente tivesse avançado no Senado e estivesse próxima da aprovação final, talvez eu revisse minha posição*”.

parlamento. Neste processo, conforme arenas específicas, são ressaltadas as restrições ao avanço concreto das grandes políticas e cresce a importância de adequada avaliação sobre o número dos atores com poder de veto no sistema político brasileiro.

Avaliações sobre os *Veto Players* no sistema decisório brasileiro

Segundo Barry Ames (2003), o número de *veto players* estabelecido pelas instituições do Brasil é elevado, o que dificulta a alteração do seu *status quo*. No período entre 1986 e 1998, Ames (2003: 34) chegou a calcular⁵³⁹ a existência de 4,6 (segundo a regra da absorção total) a 6,5 *veto players* (absorção parcial) para o Brasil. Este excesso de *veto players* no Brasil é atribuído pela conjugação de federalismo, presidencialismo e o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta. O sistema eleitoral seria a principal causa do grande número de *veto players* dado que, centrado no candidato, leva a personalização da política e tende a enfraquecer os partidos. Os presidentes brasileiros teriam dificuldades, com o peso crescente dos pequenos partidos e a indisciplina partidária nos grandes, em montar sua base de sustentação para assegurar a maioria congressual com estabilidade. Terão necessidade de construir uma coalizão muito mais ampla para ter garantia da maioria simples.

Em outro extremo, Figueiredo e Limongi enfocam esta questão da governabilidade no Brasil de uma forma positiva. O presidente no Brasil teria alto grau de controle sobre a agenda legislativa pelos seus poderes especiais como a exclusividade de iniciativa legislativa em determinadas matérias, requerimento de urgência, possibilidade de trancar a pauta legislativa e medidas provisórias. Os líderes partidários detêm também considerável controle sobre suas bancadas partidárias devido a poderem, em conjunto, requerer urgência e controlar as nomeações para as comissões. Os maiores partidos brasileiros podem ser considerados ‘disciplinados’ elevando a previsibilidade no comportamento legislativo. A cooperação entre o presidente e os líderes partidários estabelecida nos acordos de coalizão possibilita um governo com um mínimo de eficácia⁵⁴⁰. O ponto da governabilidade estaria baseado no processo da construção de uma convergência mínima dos parlamentares e partidos sobre as propostas do governo.

⁵³⁹ Em média

⁵⁴⁰ Vide Amorim Neto (2006: 127-132)

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), ao estudar a Câmara dos Deputados brasileira, apontaram que governos majoritários podem “cartelizar” a agenda legislativa, através dos partidos de sua base de apoio. Definem como “*agenda cartel*” a definição da agenda parlamentar quando esta é primeiramente estabelecida dentro do cartel de partidos e depois imposta ao conjunto maior. Neste “cartel parlamentar”, cada partido membro teria o poder de vetar itens da agenda. A imposição aos parlamentares ocorre pelos poderes extraordinários conferidos ao governo bem como pela mobilização da disciplina partidária junto aos integrantes do cartel. Estes autores indicam que o padrão de governança brasileiro depende da escolha do presidente. Os governos Sarney, Collor e Itamar optaram por governar prioritariamente através de decretos. O governo Fernando Henrique Cardoso trabalhou a formação de um “*agenda cartel*” com base na legislação ordinária e via formação de gabinetes majoritários.

Vale destacar que nem sempre é simples a convergência e o consenso em temas complexos e relevantes. A necessidade obriga o governo a trabalhar com grandes coligações, contudo sua operação em patamares mínimos, não invalida a sinalização de que em processos de maior divergência ideológica (como proximidade de eleições) pode se ampliar muito o número dos agentes partidários com poder de veto no Brasil⁵⁴¹. Apesar de existirem processos institucionais de limitação dos atores com poder de veto, que realçam a importância dos partidos e coalizões, verifica-se que estes não foram suficientes para aprovar uma ampla e definitiva reforma tributária⁵⁴².

Características da arena da reforma tributária

Um dos enfoques mais qualificados sobre a arena decisória das questões tributárias e que ajuda a compreender a trajetória do Brasil se encontra no trabalho de Azevedo e Melo (1997)⁵⁴³. Este destaca as características relevantes para a interação política entre os atores e que influem em sua racionalidade e padrões de decisão:

- 1) INVISIBILIDADE - A política tributária tem uma certa “invisibilidade” de modo que o funcionamento do sistema tributário e a forma de arrecadação de

⁵⁴¹ Segundo a análise de Arretche (2007: 67) “*for matters affecting the interests of territorial governments, party cohesion was revealed to be more important than state cohesion.*”

⁵⁴² “*Eu já mandei duas reformas tributárias ao Congresso. As duas tiveram a concordância dos 27 governadores e dos empresários. Mas as propostas chegam no Senado e, como diria o Jânio Quadros, tem o ‘inimigo oculto’ que não deixa que sejam aprovadas.*” Lula da Silva (2009c)

⁵⁴³ Com base em pesquisa ampla da literatura internacional, se baseando principalmente em estudo de B. Guy Peters.

enormes recursos passa relativamente “desapercebida” para a maioria da população. A maior parte da carga tributária brasileira se concentra em tributos sobre consumo embutidos nos preços, com recolhimento direto pelas empresas, embora com repasse ao consumidor. Mesmo com os informes da mídia e os descontos em folha dos tributos sobre a renda nos rendimentos brutos não há a formação de uma ampla consciência cidadã de quem efetivamente suporta o ônus tributário. O grosso da população ainda ignora que sustenta o Estado nacional com parte substancial de seus recursos.

- 2) OS BENEFÍCIOS TENDEM A SER DIFUSOS E OS ÔNUS CONCENTRADOS – As alterações nas políticas tributárias que incrementem a arrecadação e elevem tributos, mesmo contribuindo com os resultados das contas públicas, normalmente não trazem benefícios eleitorais diretos a seus defensores. A característica citada anteriormente da relativa invisibilidade sobre o funcionamento e os efeitos do sistema tributário ajuda nesta menor clareza e percepção dos ganhos de uma reforma nesta área como um maior crescimento e melhor competitividade da economia. Os benefícios gerais desta reforma (e sua importância) tendem a ser registrados forma imprecisa e diluída no tempo, dada a dificuldade de destacar a percepção do nexos causal dos benefícios, difusos a médio e longo prazo. Por outro lado, a percepção dos ônus nos casos de uma tributação majorada, naqueles setores diretamente atingidos, tende ao registro e reação imediatas.
- 3) COMPLEXIDADE TÉCNICA - As decisões sobre as alterações tributárias normalmente envolvem avaliações de simulações e previsões em estudos de grande complexidade e cujas tecnicidades só são acessíveis a especialistas. Os principais especialistas normalmente atuam como “peritos” na avaliação dos projetos concorrentes, ao indicar quais os cenários prováveis das situações futuras. Os detalhes dos estudos dos especialistas, suas hipóteses, métodos e resultados probabilísticos não são facilmente assimiláveis no cálculo dos principais atores. Desta forma crescem os argumentos de autoridade e aumentam as incertezas sobre qual o possível resultado final quando os principais especialistas divergem em estudos/hipóteses que se multiplicam.
- 4) FORTE DEBATE IDEOLÓGICO - O consenso dos especialistas normalmente é pautado pelas principais idéias e ideologias econômicas. Este

consenso é de grande importância no processo e é buscado para balizar/definir qual seja a **boa política tributária** e assim influir na persuasão congressual (Arnold, 1990). Dado que os especialistas com visões de mundo diferentes raramente concordam (sinalizam uma mesma orientação) estes acabam adotando hipóteses particulares que levam a pareceres diversos para advogar suas posições ideológicas. Quando não há um amadurecimento e reconhecimento da sinceridade técnica nas estimativas contrárias, cresce o componente de imponderabilidade sobre os resultados finais da reforma para os outros atores, as incertezas crescem e dificultam a tomada de decisões. Afinal, em um sistema de tal modo crucial para alicerçar o funcionamento do Estado um erro de avaliação poderia afetar gravemente no futuro o posicionamento estratégico e o modo de operação da máquina pública⁵⁴⁴.

Estes fatores desta arena política podem ser resumidos em dois grandes eixos: o da **Visibilidade** (técnica 1 e política 2) e o da **Complexidade** (técnica 3 e política 4). A reforma tributária, em seus dilemas redistributivos, é influenciada por estes dois fatores. Cresce assim o custo de formar uma coalizão vencedora não somente devido ao grau de diversidade de interesses das questões federativas, mas pela dificuldade de entendimento e avaliação parlamentar sobre o resultado das novas políticas tributárias e sobre o retorno político que poderia ser obtido das mesmas⁵⁴⁵. Esta se torna uma situação propícia a uma coalizão entre atores baseados mais em lealdades externas do que na política em pauta, tornando provável a paralisia decisória em grandes reformas devido a maior incerteza sobre seu resultado ou então o observado incrementalismo pela aprovação segundo etapas, passo a passo, de avanços “seguros”.

Mesmo em situação de menor incerteza, como no caso de legislações provisórias a serem referendadas periodicamente, caso as reformas implicassem em perdas expressivas a setores sociais importantes, estes poderiam sempre mobilizar,

⁵⁴⁴ Nesta arena quando existe grande incerteza para os atores envolvidos são muito altos os custos (o ônus de resultados indesejáveis), o que causa, para os parlamentares, grande aversão ao risco e, para o governo, dificuldades adicionais na aprovação das propostas.

⁵⁴⁵ Dada a maior taxa de aversão ao risco é que esta é inversamente proporcional à probabilidade de mudanças. Nem o consenso em torno da necessidade de uma ampla reforma tributária, nem as fortes coalizões formadas pelo governo federal no Congresso Nacional foram suficientes para produzi-la. Este bloqueio é parcialmente explicado pelo fato de que no futuro os custos e benefícios que envolvem as mudanças tributárias mais estruturais não serem possíveis de serem estimados com alto grau de confiança pelos atores envolvidos.

futuramente, os atores legislativos com poder de veto para procurar impedir a consolidação do processo e forçar o governo a barganhar um novo pacto tributário.

As questões da credibilidade governamental e da aversão ao risco diferenciam a reforma tributária. Isto explica porque alterações menores e sucessivas ou mesmo infraconstitucionais foram o caminho adotado dado que são politicamente menos onerosas. Os benefícios difusos e os custos concentrados levaram os congressistas a optar pelas mudanças parciais, mais fáceis de serem exploradas na arena eleitoral.

Além da natureza federativa da questão ser difícil em um país de altas características consocialistas, como as apontadas por Lijphardt, as questões maiores programáticas e partidárias também dificultaram o consenso político, principalmente na necessidade de supermaiorias, mesmo com o governo controlando a agenda.

A articulação de interesses e pontos de vista distintos ressalta a questão ideológica e partidária nos diversos projetos de reforma tributária a serem equacionados no plano político. De modo geral, segundo o modelo de coalizão de advocacia, pode-se notar a percepção sobre o papel do Estado e sua dimensão como o núcleo duro (*deep core*)⁵⁴⁶ desta reforma. Seu núcleo político (*policy core*) se refere às posições mais importantes e estratégias básicas para se atingirem os valores do núcleo duro no âmbito do subsistema da política tributária. Um Estado carregado com maiores atribuições sociais além da garantia da estabilidade da moeda, naturalmente necessitará de um maior volume de recursos para ser sustentado, o que se deu pelos avanços nas contribuições do orçamento da seguridade. Os aspectos instrumentais (*secondary aspects*) são as decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o núcleo político. Caso não se conseguisse uma reforma tributária que alterasse a estrutura de tributos e da sua repartição para prover o governo central com os recursos necessários o caminho seria esticar até o limite a possibilidade de arrecadação e centralização de recursos da estrutura vigente. Com a queda da CPMF em 2007, suas receitas serão buscadas nos instrumentos tributários remanescente, como demonstraram as majorações de 2008 do IOF.

Como exemplos das crenças básicas integrantes do núcleo duro têm-se as concepções sobre a natureza humana bem como as prioridades relativas em relação a valores fundamentais como liberdade, segurança, poder, conhecimento, a justiça distributiva e identidade sociocultural que parece aproximar-se na visão gramsciana de

⁵⁴⁶ Para uma visão detalhada dos núcleos vide o capítulo 1 e Araújo (2007: 42).

ideologia ou concepções de mundo que orientam a ação política. Cada coalizão tem uma concepção política específica que raramente muda e que referencia suas posições básicas no núcleo político como a sua política tributária⁵⁴⁷. As crenças do núcleo político são o primeiro filtro e elo interno de ligação das coalizões para os atores de um subsistema de políticas públicas determinarem seus aliados, oponentes bem como fontes potenciais de coordenação, informação e aconselhamento⁵⁴⁸. As coalizões são formadas por conjuntos de atores que compartilham crenças políticas e detêm determinados recursos. Alterações no núcleo político são possíveis embora menos frequentes, dada sua grande expressão, e normalmente são causadas por fatores exógenos ao subsistema, como graves crises macroeconômicas ou mudanças governamentais.

Os recursos relevantes são atores com autoridade legal para decisões em políticas públicas, a opinião pública, a informação, as finanças, as “tropas mobilizáveis” e lideranças com habilidade. Normalmente a coalizão dominante tem a maioria dos membros em posição de autoridade (governantes e parlamentares) do que as coalizões minoritárias. A opinião pública é importante recurso para as coalizões e é mobilizada politicamente por informações sobre as causas e a severidade do problema a ser enfrentado, sobre os custos e benefícios associados às diferentes alternativas de políticas públicas para equacioná-lo. Os recursos financeiros podem obter outros recursos necessários nesta disputa como a produção de informação, campanhas para obtenção de apoio da opinião pública e o financiamento de campanhas eleitorais aos cargos mais estratégicos. As “tropas” são compostas pelo público já atento ao problema, sensíveis a mobilização por líderes e empreendedores políticos habilidosos.

A ocorrência de choques externos e o processo de negociação de acordos⁵⁴⁹ ajudam a promover as mudanças mais significativas no núcleo político que sustenta as políticas públicas. Estas se tornam mais prováveis quando ocorrem perturbações significativas como mudanças nas condições socioeconômicas e nas coalizões governamentais. Os eventos focalizadores atraem a atenção, ressaltam vulnerabilidades

⁵⁴⁷ Por exemplo sobre o papel do Estado, uma visão neoliberal ou de inspiração socialista. Mudanças nesse nível maior do sistema de crenças são bem difíceis, equivalendo a conversão religiosa. Estes preceitos sobre o papel do Estado e sua atuação estabelecem referenciais para na análise de toda a problemática do subsistema tributário.

⁵⁴⁸ Estes partilham enfoques sobre as causas básicas do problema, a distribuição de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo de modo a estabelecer orientações e prioridades para os aspectos instrumentais da política tributária.

⁵⁴⁹ Nesta linha vale o aprendizado e o *feedback* interno que surge da dinâmica de debate entre as coalizões das políticas públicas.

e falhas nas políticas públicas⁵⁵⁰ e contribuem com novas informações que podem ter potencial para abalar o equilíbrio de forças entre os atores do subsistema. As mudanças podem vir até de alterações nas decisões políticas de outros sistemas de políticas correlacionados⁵⁵¹.

Desta forma há um impulso para alteração na política tributária dependendo da resposta dos atores políticos e dos efeitos potenciais do choque sobre o questionamento da adequação dos instrumentos e das crenças do núcleo político da coalizão dominante. O choque relevante normalmente tem potencial para redistribuir os recursos políticos de maior peso, como cargos, apoios público e financeiro. Na trajetória brasileira pode-se notar como anos de choques relevantes 1981 (recessão/crise de financiamento), 1986 (Plano Cruzado), 1992 (Impeachment), 1994 (Plano Real), 1999 (Desvalorização), 2001 (Apagão) e 2002 (Crise cambial).

Acordos negociados em determinadas situações críticas normalmente podem gerar mudanças de maior vulto. Nesta situação, desde que as diferentes partes vejam a continuidade o status quo como inaceitável, um “beco sem saída”, pode ser costurada com os atores relevantes uma solução alternativa, ainda que emergencial. A aprovação da LRF e a consolidação da política fiscal ortodoxa podem ser vistos como um resultado direto das crises de 1999 e 2002.

Como visto neste capítulo o eleitorado responsabiliza diretamente o Presidente pelos resultados macroeconômicos do país como crescimento econômico, inflação e desemprego. Por causa do Plano Real e sua conexão eleitoral, do aprendizado político nos anos da crise inflacionária e, possivelmente, de cuidados sobre sua imagem pessoal⁵⁵², os presidentes do Brasil tiveram um forte incentivo para perseguir, como a sua primeira prioridade, as políticas fiscais e monetárias que garantissem a estabilidade dos preços. Nos últimos quinze anos, com particular ênfase após 1999, o poder executivo federal tem conduzido sua política macroeconômica em torno dos princípios da ortodoxia fiscal e monetária⁵⁵³. Esta ortodoxia foi pautada pelos mercados financeiros internacionais que demandavam a disciplina fiscal, dado que os desvios

⁵⁵⁰ Como a flutuação cambial de 1999 e o apagão de 2001.

⁵⁵¹ Por exemplo, o modelo da seguridade desenhado na constituição de 1988 foi um dos maiores impulsionadores da política tributária posterior.

⁵⁵² Este efeito reputação sinaliza que a honra, a imagem e a biografia públicas são muito importantes para líderes políticos desta magnitude e os levam a ter grande cuidado com aspectos e iniciativas políticas que as poderiam abalar.

⁵⁵³ Contudo, vale ressaltar que após a substituição de Palocci no Ministério da Fazenda, principalmente no segundo governo Lula, pautado pelo PAC e políticas expansionistas do governo, a linha HBC mais ortodoxa tem perdido força na definição das políticas do governo.

seriam passíveis de punição dada a fragilidade cambial do país (vulnerabilidade externa) com conseqüências inflacionárias desfavoráveis, facilmente reconhecíveis pelo eleitorado. Esta opção, mesmo que não favorecesse o crescimento a curto prazo, parecia preferível a volta ao descontrole dos preços.

Neste quadro conflituoso da política fiscal e tributária, pode ser construído algum consenso político⁵⁵⁴ quanto aparece evidente a necessidade de apoiar uma reforma para enfrentar a ameaça concreta de uma forte crise econômica com grande potencial de desestabilização⁵⁵⁵. Os desequilíbrios fiscais do país e a ameaça de hiperinflação vivida pelo país indicaram a necessidade da busca de uma solução não inflacionária para o financiamento público como ponto central na agenda política. Para manter a estabilidade dos preços foram necessárias ajustes significativos para controle fiscal como os buscados pelas reformas da previdência e tributária, bem como por avanços consideráveis na tributação através da legislação ordinária. Com a exceção das fortes desvalorizações de 1999 e 2002, a política macroeconômica foi tornando-se mais estável ao longo do tempo, mas ainda sujeita a certa flexibilidade para adaptações e inovações conjunturais.

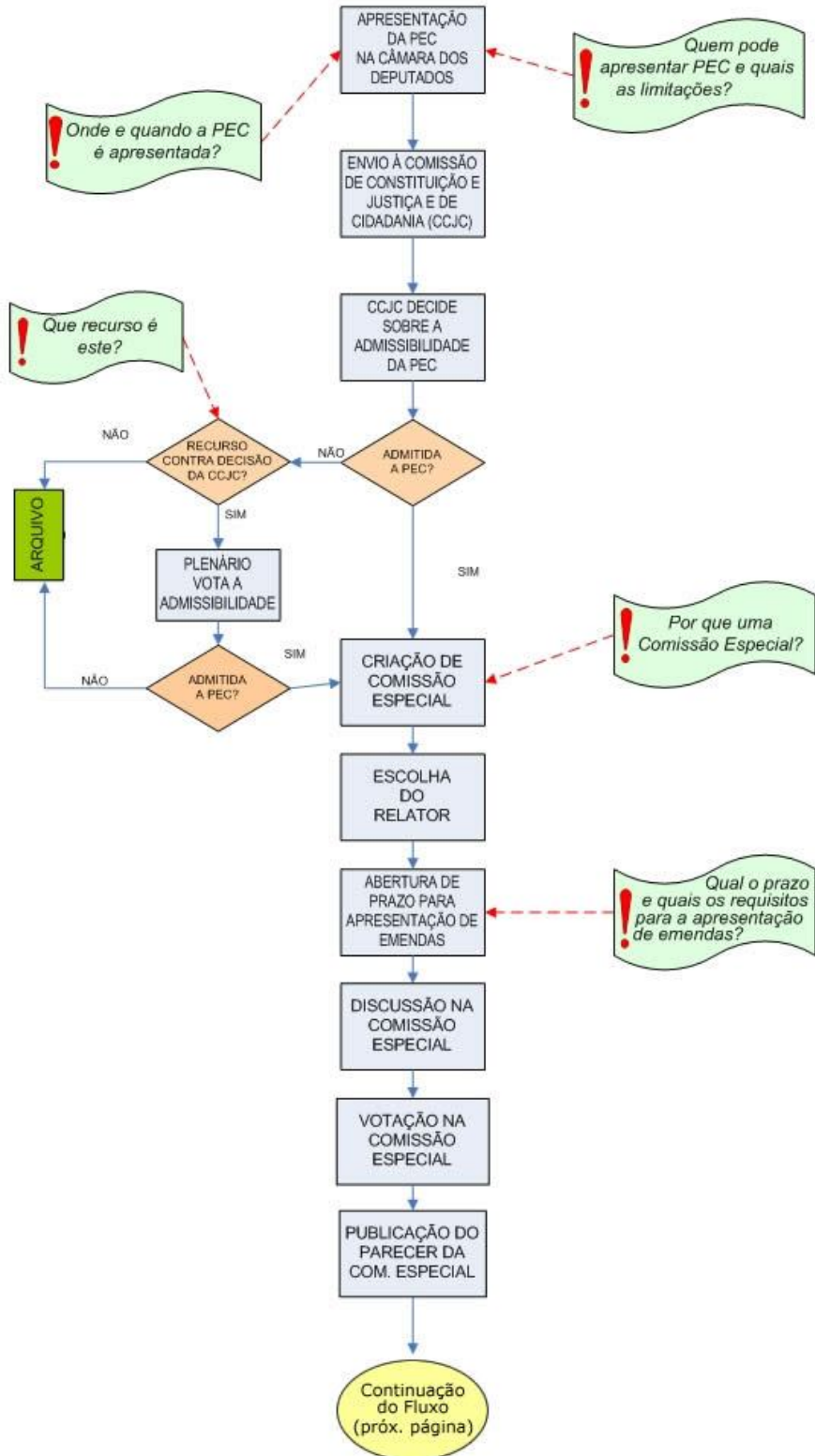
Contudo, como visto, os atores, a trajetória e o “jogo político” ganham maior entendimento quando referenciados a questões maiores da arena e dos choques conjunturais balizadores da política. No próximo capítulo serão avaliadas a evolução tributária e seus principais balizadores e limites quanto a questões ideológicas mais amplas de caráter societal, como as sobre o modelo de Estado de Bem Estar que está sendo construído no país.

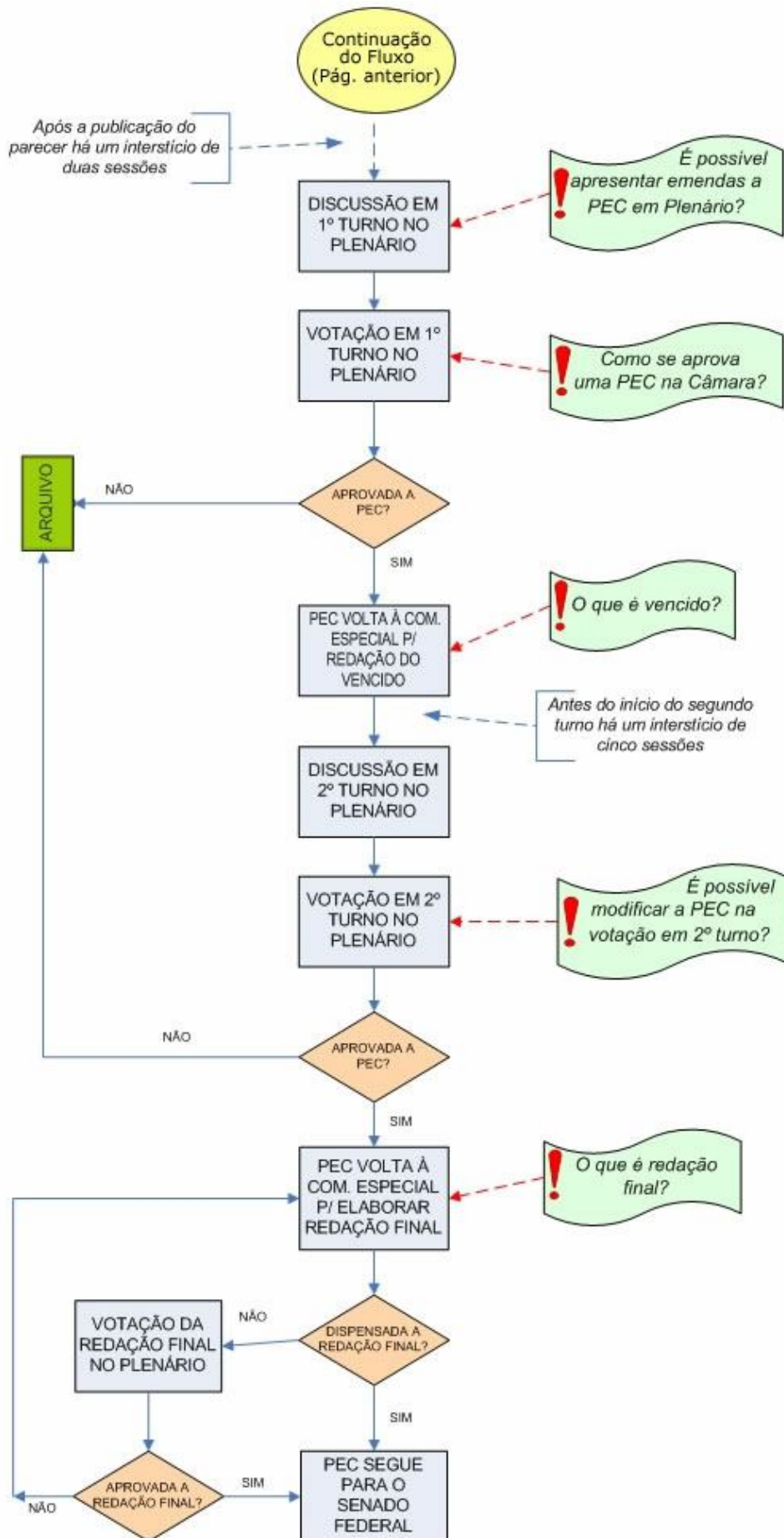
⁵⁵⁴ Segundo as capacidades indispensáveis a todos os governos, segundo Weaver e Rockman (1993) citadas por Tsebelis (1997: 92).

⁵⁵⁵ Como no caso da aprovação do Plano Collor pelo Congresso e do plano de recuperação econômica do governo Obama em 2009.

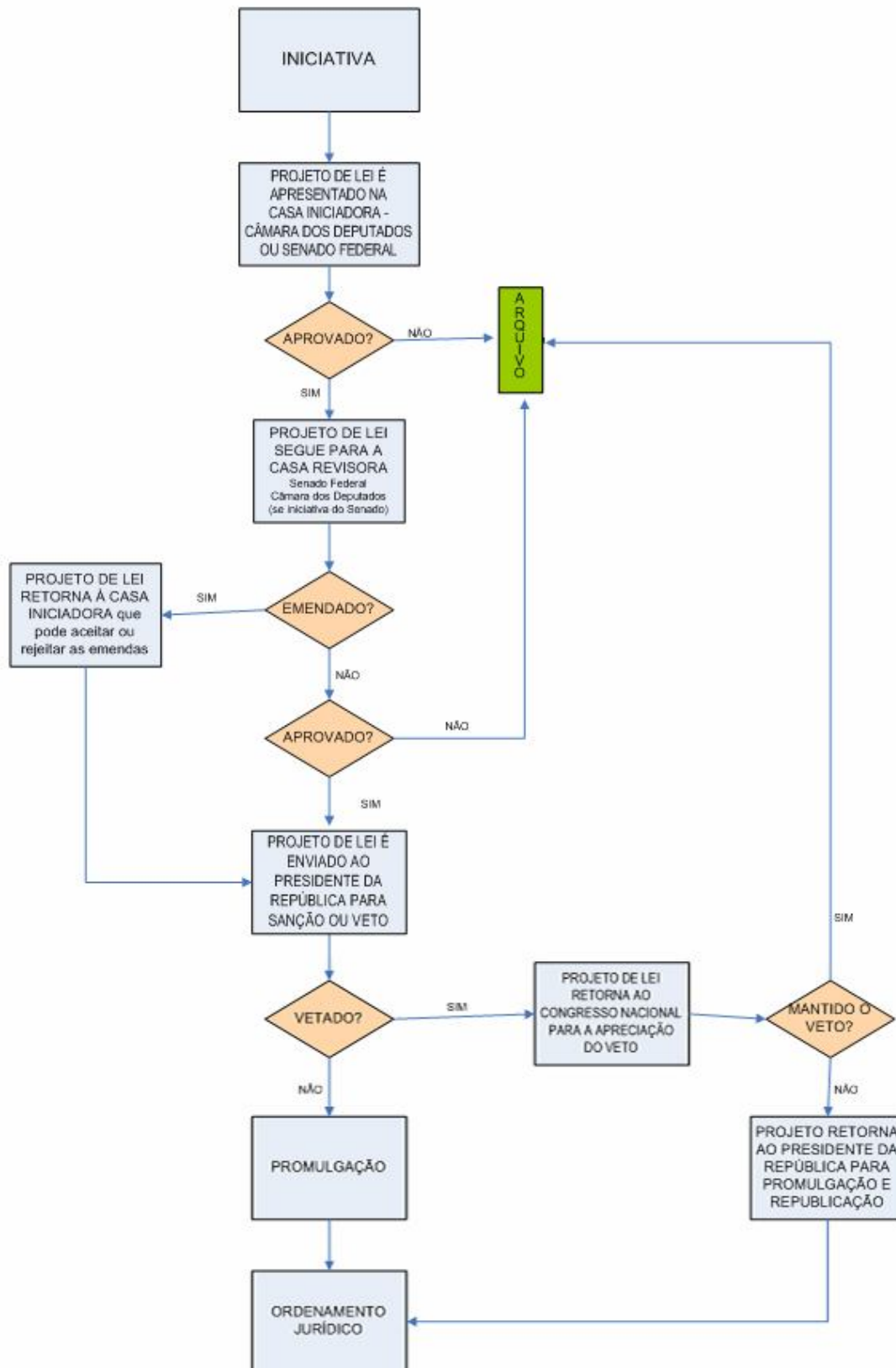
Anexo XII – Fluxograma da tramitação de PECs

TRAMITAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS





Ou em Versão Condensada Câmara-Senado-Presidente



No caso do início da tramitação na Câmara

Ao ser apresentada, a proposta de emenda à Constituição (PEC) é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) quanto à sua **admissibilidade**.

Esse exame leva em conta a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa da proposta. Se for aprovada, a Câmara criará uma comissão especial especificamente para analisar seu conteúdo.

A comissão especial terá o prazo de 40 sessões do Plenário para proferir parecer. Depois, a PEC deverá ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre uma e outra votação. Para ser aprovada, precisa de pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) em cada uma das votações.

Detalhes do fluxograma de PEC apresentado na Câmara

1. Apresentação da PEC na Câmara dos Deputados

1. [Quem pode apresentar PECs e quais as limitações?](#)

Podem apresentar PEC um terço, no mínimo, dos Deputados Federais ou dos Senadores; o Presidente da República; mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Quanto às limitações, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Também não serão admitidas PECs que proponham abolir a federação, o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. (*Art. 60/CF e Art. 201/RICD*)

2. [Onde e quando a PEC é apresentada?](#)

Se a PEC for de autoria de Deputados, será apresentada em Plenário, durante a sessão. Nos demais casos, poderá ser apresentada a qualquer momento diretamente à Mesa, órgão diretor da Câmara dos Deputados. (*Art. 101/RICD*)

2. Envio à Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania.

3. CCJC decide sobre a admissibilidade da PEC

4. Admitida a PEC?

1. Sim! item 5

1. [Não! Recurso contra a decisão da CCJC](#)

1. Recurso contra decisão da CCJC

O exame da admissibilidade da PEC é feito pela CCJC que, no prazo de 5 sessões, deve verificar se a proposta não viola as limitações constitucionais ao poder de emenda. Se houver qualquer ofensa a PEC será inadmitida pela CCJC, podendo o Autor apresentar recurso requerendo a apreciação preliminar em Plenário, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados. Havendo requerimento de apreciação preliminar, a palavra final sobre a admissibilidade da PEC será do Plenário. (*Art. 202, caput e §1º e Arts. 144 a 147/RICD*)

2. Não! Arquivo

3. Sim! Plenário vota a admissibilidade

1. Voto sim! Criação de Comissão Especial

2. Voto não! Arquivo

5. Criação de Comissão Especial

As Comissões Especiais são comissões temporárias constituídas para dar parecer sobre PEC, projeto de código, e proposições que tratem de matéria de competência de mais de três comissões de mérito. No caso de PEC, a comissão é constituída desde que a proposta tenha sido admitida pela CCJC, ou pelo Plenário em apreciação preliminar. Caberá à comissão especial o exame do mérito da PEC e das emendas que lhe forem apresentadas, no prazo de 40 sessões. (*Art. 34 e Art. 202, §2º/RICD*)

6. Escolha do Relator

7. Abertura de prazo para apresentação de Emendas

1. [Qual o prazo e quais os requisitos para a apresentação de emendas?](#)

As emendas à PEC devem ser apresentadas somente perante a Comissão Especial, nas primeiras 10 sessões do prazo de 40 sessões que a Comissão tem para proferir parecer. As emendas devem preencher os mesmos requisitos exigidos para apresentação da PEC, e estão sujeitas às mesmas limitações. O Relator ou a Comissão, em seu parecer, poderão oferecer emenda ou substitutivo à PEC, e também estarão sujeitos às mesmas limitações. O exame da admissibilidade das emendas ou de substitutivo apresentado é feito pela própria Comissão Especial. (Art. 202, §3º e §4º/RICD)

8. Discussão na comissão especial
9. Votação na comissão especial
10. Publicação do parecer da comissão especial
11. Discussão em primeiro turno no Plenário

1. [É possível apresentar emendas a PEC em plenário?](#)

A apresentação de emendas é feita somente perante a Comissão Especial. Entretanto, há uma única exceção, a emenda aglutinativa. Para que se apresente emenda aglutinativa à PEC em Plenário, é necessário que existam outras emendas já apresentadas, uma vez que ela resulta da fusão de emendas, ou de emendas com o texto principal. A emenda aglutinativa não é emenda nova, mas uma mistura das emendas já existentes. (Art. 122/RICD)

12. Votação em primeiro turno no plenário

1. [Como se Aprova uma PEC na Câmara?](#)

A PEC será aprovada se obtiver, nos dois turnos de votação a que está sujeita, 3/5 dos votos dos Deputados (=308 no mínimo). A votação será sempre nominal. (Art. 202 §6º e §7º)

13. Aprovada a PEC?

1. Não! Arquivo

14. Sim! PEC volta à Comissão Especial para redação do vencido

1. [O que é Vencido?](#)

Terminada a votação em primeiro turno, a PEC irá à CCJC para redigir o vencido. O vencido é o texto final da proposição com todas as modificações aprovadas pelo Plenário. Caso a PEC tenha sido aprovada sem emendas, a redação do vencido pode ser dispensada, a não ser que haja vício de linguagem, defeito ou algum erro manifesto a corrigir. (Art. 194/RICD)

15. Antes do início do segundo turno há um interstício de cinco sessões

16. Discussão em segundo turno no plenário

17. Votação em segundo turno no Plenário

1. [É possível modificar a PEC na votação em segundo turno?](#)

No segundo turno não é mais possível fazer modificações na PEC, exceto a supressão de expressão ou dispositivo que não modifique o que já foi aprovado em primeiro turno. Isso se deve à exigência constitucional de dois turnos para se aprovar uma PEC. (Art. 60 §2º/CF)

18. Aprovada a PEC?

1. Se não, ela é arquivada

19. Sim! PEC volta à Comissão Especial para elaborar redação final

1. [O que é redação final?](#)

Redação final é o texto final da PEC com todas as modificações aprovadas em Plenário. Terminada a votação em segundo turno, a proposta retorna à Comissão Especial para redigir a redação final. Caso a PEC tenha sido aprovada sem modificações e tenha sido feita, anteriormente, a redação do vencido em primeiro turno pela CCJC, ou no caso de o Plenário aprovar o substitutivo em 2º turno sem modificações, a redação final pode ser

dispensada, a não ser que haja vício de linguagem, defeito ou erro a corrigir. (Arts. 195 a 200/RICD)

20. Dispensada a redação Final?
21. Não! Votação da redação final no plenário
22. Aprovada a Redação Final?
23. sim! PEC segue para o Senado Federal

Senado

Depois de aprovada na Câmara, a PEC segue para o Senado, onde é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e depois pelo Plenário, onde precisa ser votada novamente em dois turnos.

Se o Senado aprovar o texto como o recebeu da Câmara, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado. Se o texto for alterado, volta para a Câmara, para ser votado novamente. A proposta vai de uma Casa para outra (o chamado pingue-pongue) até que o mesmo texto seja aprovado pelas duas Casas.

Presidente

O texto aprovado nas casas congressuais segue para sanção ou veto do presidente. Em caso de veto este retorna ao Congresso Nacional para apreciação. Caso o veto presidencial seja derrubado o texto vetado se torna ordenamento jurídico.

Fonte: Câmara Federal

Proposta de Emenda Constitucional descrita nos sites: <
<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=70153> >, <
<http://www2.camara.gov.br/processolegislativo/fluxo/pec> >, <
<http://www2.camara.gov.br/processolegislativo/fluxo/fluxoConstitucional> > e <
<http://www2.camara.gov.br/processolegislativo/fluxo> >. Acesso em 17 de julho de 2009.

Anexo XIII - CDES Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Grupo de Trabalho GT Reforma Tributária

Os Grupos de Trabalho (GTs) são formados para discutir temas específicos. Neles as questões são aprofundadas com contribuições de especialistas e de outras instituições para ajudar o grupo a construir uma proposta sólida, com o máximo de informações possível sobre o tema antes de ser encaminhada para deliberação do Pleno.

Objetivo do Grupo de Trabalho (GT): Elaborar sugestões para aperfeiçoamento e aprofundamento da proposta de Reforma Tributária encaminhada ao Congresso Nacional em 2007, com base nos interesses dos diversos segmentos da sociedade brasileira e tomando como referência central o Relatório do Grupo de Trabalho do CDES de abril 2003.

Em 2008/2009 alguns dos conselheiros deste GT participaram de reuniões com a equipe técnica do Observatório da Equidade e com a sociedade para a construção de indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional. Acompanharam ainda, junto a autoridades do governo, a tramitação da PEC sobre a Reforma Tributária no Congresso Nacional, as negociações em curso e perspectiva de calendário. Defendem a inserção dos Conselheiros(as) do CDES para a aprovação da PEC dentro do menor espaço de tempo possível.

Composição:

- Conselheiro Abílio Diniz
Instituição: Grupo Pão de Açúcar
Cargo: Presidente do Conselho de Administração
- Conselheiro Adilson Ventura
Instituição: UBC-União Brasileira de Cegos
Cargo: Representante
- Conselheiro Alair Martins do Nascimento
Instituição: Martins Comércio e Serviços Distribuição SA
Cargo: Presidente
- Conselheiro Amarílio Proença de Macêdo
Instituição: J Macedo S/A
Cargo: Presidente
- Conselheiro Antoninho Trevisan
Instituição: Empresas Trevisan
Cargo: Presidente
- Conselheiro Antônio Neto
Instituição: CGTB-Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
Cargo: Presidente Nacional
- Conselheiro Arildo Mota Lopes
Instituição: Unisol Brasil-Central de

Cooperativas e Empreendimentos Solidários
Cargo: Presidente

- Conselheiro Artur Henrique
Instituição: CUT - Central Única dos Trabalhadores
Cargo: Presidente
- Conselheiro Candido Mendes
Instituição: UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
Cargo: Reitor
- Conselheiro Cezar Britto
Instituição: OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
Cargo: Presidente
- Conselheiro Clemente Ganas Lúcio
Instituição: DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
Cargo: Direção Técnica
- Conselheiro Daniel Feffer
Instituição: Companhia Suzano de Papel e Celulose
Cargo: Diretor
- Conselheiro Danilo Pereira da Silva
Instituição: FEQUIMFAR-Federação dos Trab. nas Ind. Quím. e Farm. do Estado de São Paulo
Cargo: Presidente
- Conselheiro Gabriel Ferreira
Instituição: CNF - Confederação Nacional das Instituições Financeiras
Cargo: Diretor-Presidente
- Conselheiro Germano Rigotto
(Coordenador do GT)
Instituição: Instituto Germano Rigotto
Cargo: Ex-Governador do RS
- Conselheiro Humberto Eustáquio Mota
Instituição: ANCAB-Associação Nacional das Empresas Concessionárias de Aeroportos Brasileiros
Cargo: Presidente
- Conselheiro Jackson Schneider
Instituição: ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
Cargo: Presidente
- Conselheiro João Batista Inocentini
Instituição: SINDNAPI - Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas, Pensionistas e Idosos da Força Sindical
Cargo: Presidente
- Conselheiro João Elisio Ferraz de Campos
Instituição: Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNSeg
Cargo: Presidente

- Conselheiro Jorge Gerdau Johannpeter
Instituição: Grupo Gerdau
Cargo: Presidente
- Conselheiro Jorge Nazareno Rodrigues
Instituição: Sindicato dos Metalúrgicos Osasco
Cargo: Presidente
- Conselheiro José Antônio Moroni
Instituição: INESC - Instituto de Estudos Socioeconomicos
Cargo: Diretor
- Conselheiro José Carlos Bumlai
Instituição: Pecuarista
Cargo: Pecuarista
- Conselheiro José Carlos Cosenzo
Instituição: Conamp - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Cargo: Presidente
- Conselheiro José Lopez Feijóo
Instituição: CUT - Central Única dos Trabalhadores
Cargo: Membro da Executiva Nacional
- Conselheiro Joseph Couri
Instituição: Ansimpi - Associação Nacional de Sindicatos da Micro e Pequena Indústria
Cargo: Presidente
- Conselheiro Laerte Teixeira da Costa
Instituição: UGT-União Geral dos Trabalhadores
Cargo: vice-presidente
- Conselheiro Lincoln Fernandes
Instituição: FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
Cargo: Presidente do Conselho de Política Econômica Industrial - CARFEPE S.A
- Conselheiro Luiz Carlos Delben Leite
Instituição: Fort Knox
Cargo: Presidente
- Conselheira Luiza Helena Trajano
Instituição: Magazine Luiza
Cargo: Presidente
- Conselheiro Lutfala Bitar
Instituição: ACP - Associação Comercial do Pará
Cargo: 1º Vice-Presidente
- Conselheiro Maurício Botelho
Instituição: Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
Cargo: Presidente do Conselho de Administração
- Conselheiro Maurílio Biagi Filho
Instituição: Maubisa Agricultura Ltda e Usina Moema
Cargo: Presidente
- Conselheiro Murillo de Aragão
Instituição: Arko Advice Pesquisas
Cargo: Presidente
- Conselheiro Paulo Godoy
Instituição: ABDIB - Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base
Cargo: Presidente
- Conselheiro Paulo Simão
Instituição: CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
Cargo: Presidente
- Conselheiro Paulo Skaf
Instituição: FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Cargo: Presidente
- Conselheiro Paulo Speller
Instituição: UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso
Cargo: Professor
- Conselheiro Paulo Tigre
Instituição: FIERGS - Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
Cargo: Presidente
- Conselheiro Paulo Vellinho
Instituição: Avicultura e Agropecuária-Avipal S/A; Associação Gaúcha de Avicultura-ASGAV
Cargo: Empresário
- Conselheiro Ricardo Patah
Instituição: UGT-União Geral dos Trabalhadores
Cargo: Presidente
- Conselheiro Robson Braga de Andrade
Instituição: FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
Cargo: Presidente
- Conselheiro Rodrigo Loures
Instituição: Nutrimental;FIEPR
Cargo: Presidente
- Conselheira Rozani Holler
Instituição: OCB -Organização das Cooperativas Brasileiras
Cargo: Conselheira
- Conselheiro Sérgio Haddad
Instituição: Ação Educativa
Cargo: Coordenador Geral
- Conselheiro Sérgio Rosa
Instituição: PREVI - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Cargo: Presidente
- Conselheiro Vicente Mattos
Instituição: SINDUSCON-BA - Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia
Cargo: Presidente
- Conselheiro Virgílio Costa
Instituição: Fundação Casa de Rui Barbosa
Cargo: Historiador
- Conselheiro Zaire Rezende
Instituição: Diretório Estadual do PMDB de Minas Gerais
Cargo: Primeiro Vice Presidente

Dentre as principais sugestões do CDES no âmbito da Reforma Tributária destaca-se o quadro e os documentos seguintes.

PROPOSTAS	CONJUNTURA
Relatório de Apoio à Reforma Tributária (envolvendo unificação da legislação do ICMS) 2003	Reforma Tributária aprovada parcialmente (Cofins, DRU e CPMF) em 2003.
Enunciados Estratégicos de Desenvolvimento – Brasil precisa acelerar o crescimento, e desenvolver-se com equidade. Focos principais: Reforma Política, Reforma Tributária, Educação e Infra-estrutura Econômica e Social. 2006	Presidente Lula adota o crescimento com distribuição de renda como principal eixo do segundo mandato. Em janeiro de 2007 o governo lança o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, absorvendo as linhas gerais dos enunciados estratégicos.
Moção a favor da imediata aprovação do FUNDEB - 2006	Aprovação do FUNDEB em 2006, com vigência até 2020.
Alerta dos conselheiros sobre as dificuldades de aprovação da CPMF – outubro e novembro de 2005. Problema também enfocado em maio/2007.	CPMF foi rejeitada em dezembro de 2007.
Relatório sobre Reforma Tributária. Parecer aprovado pelo Pleno do CDES é entregue ao Presidente Lula e aos Presidentes da Câmara e do Senado (01/04/2008).	Ministério da Fazenda comparece sistematicamente às reuniões do GT e atende parcialmente as sugestões dos conselheiros. Emenda Constitucional da Reforma Tributária incorpora sugestões do CDES.
Moção para o enfrentamento pelo Governo brasileiro dos efeitos da crise financeira internacional (06/11/2008)	Governo adota, parcialmente, medidas recomendadas pelo Conselho.

MOÇÃO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Brasília, 28 de agosto de 2008.

Considerando que:

1. Os Conselheiros e Conselheiras do CDES, expressam a convicção de que o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária é uma grande evolução em relação ao sistema que prevalece hoje no País sendo, portanto, de interesse nacional, urgente e necessário para a consolidação do desenvolvimento do País.

2. Os Conselheiros e Conselheiras do CDES, expressam também a convicção de que o momento atual é extremamente favorável representado pela retomada do crescimento econômico no Brasil.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, órgão representativo da sociedade brasileira, faz veemente apelo a que seja conferida prioridade à aprovação do Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária ainda no ano de 2008, de maneira que o País não perca este momento oportuno. Embora seus efeitos sejam de médio e longo prazos, a aprovação da Reforma somará imediatamente na conformação do ambiente de expectativas positivas em relação ao Brasil

PARECER SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

Parecer sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária

Brasília, 25 de fevereiro de 2008

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Os Conselheiros e Conselheiras membros do Grupo de Trabalho (GT) sobre a Reforma Tributária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), vêm debatendo, examinando e opinando sobre a necessidade premente e consensual de reformulação do Sistema Tributário Brasileiro.

No período de abril de 2007 a fevereiro de 2008, o Grupo realizou 07 reuniões. Em 21 de fevereiro de 2008, na sede do CONFAZ, em Brasília, reuniu-se com o Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, em torno do Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária que será encaminhado à apreciação do Congresso Nacional.

Após exame da proposta e fazendo uso de sua competência de assessoramento ao Presidente da República na análise de propostas de políticas públicas e de reformas estruturais, encaminhamos o seguinte parecer:

Considerando:

- A necessidade defendida pelo CDES de termos uma estrutura tributária justa, simples e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego, fundamental para o desenvolvimento do País;
- O momento extremamente favorável representado pela retomada do crescimento econômico do Brasil após um longo período de estagnação econômica;
- A complexidade no sistema tributário brasileiro como um gargalo para a consolidação dos avanços, aceleração e sustentação desse processo de crescimento econômico;
- A convicção de que uma reforma tributária vem ao encontro dos anseios de todos os segmentos da sociedade brasileira;
- Que o projeto, a ser apresentado ao Congresso Nacional, dá continuidade ao debate público que já vem sendo realizado, e precisa ser priorizado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e pela sociedade civil organizada;
- Que o projeto a ser apreciado pelo Congresso Nacional embute inúmeras sugestões e aperfeiçoamentos sugeridos pelos membros do CDES, especificamente no que diz respeito à simplificação do sistema tributário; às correções no sentido de eliminar as enormes distorções causadas pela guerra fiscal travada entre os entes federados; às desonerações sobre a folha de pagamentos que terão impactos positivos sobre os investimentos e sobre o emprego; aos mecanismos de desoneração da cesta básica, com perspectivas de elevação da renda real dos trabalhadores e a outros aspectos na direção da simplificação, da unificação de legislações do ICMS, de contribuições federais e correções na atual estrutura tributária brasileira no que diz respeito aos impostos indiretos, que oneram a produção, o investimento, e dificultam o funcionamento da economia;
- Que um período de transição, tal como sugerido no projeto, é etapa fundamental para que os entes federados se preparem e se adequem às novas mudanças;

Nós, Conselheiros e Conselheiras do CDES, queremos expressar nossa convicção de que o projeto é uma grande evolução em relação ao sistema que prevalece hoje no País sendo, portanto, de interesse nacional, urgente e necessário para consolidação dos avanços significativos que o Brasil vem experimentando sob o comando de Vossa Excelência.

Sendo assim, recomendamos o empenho de Vossa Excelência:

- Com vistas à articulação das relações de governo com os representantes do povo no Congresso Nacional e com a sociedade civil organizada;
- No debate e condução no Congresso Nacional e no envolvimento da sociedade, de forma a compromete-la com o projeto;
- Na elaboração de uma estratégia de comunicação, que traga um forte componente pedagógico, para que a falta de acesso às informações não prejudique o debate nos meios de comunicação e na sociedade sobre o projeto;
- No processo de consulta às instâncias competentes de forma a garantir a segurança jurídica e agilizar a tramitação do projeto, eliminando eventuais inconsistências com as leis vigentes.

Ressaltamos mais uma vez que, neste Grupo de Trabalho, que espelha a pluralidade da sociedade brasileira que caracteriza o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, foi marcante o consenso sobre a qualidade e oportunidade do projeto e a necessidade de coletivamente manifestarmos o nosso apoio.

Dessa maneira, os Conselheiros e Conselheiras colocam-se à disposição de Vossa Excelência, do Congresso Nacional e da sociedade para contribuir na informação, disseminação e no debate da proposta de Reforma Tributária.

Finalmente, os membros do GT apelam ao Congresso Nacional que confira prioridade e empenho em relação ao tema, e que os debates sejam realizados a partir de cuidadosa informação, juízos profundos e espírito público, para que as perspectivas e capacidades presentes no Congresso sejam dirigidas para aperfeiçoar o projeto, e, por meio do diálogo e da negociação, possam chegar a um entendimento profícuo sobre essa questão fundamental para o desenvolvimento do País.

Fontes: Presidência da república – PR, Secretaria de relações institucionais – SRI, Secretaria do conselho de e desenvolvimento econômico e social – SEDES, Conselho de Desenvolvimento Econômico Social – CDES.

Sítio do CDES na internet e Relatório de Atividades – 2008 (pp 75-76)

Disponível em < <http://www.cdes.gov.br/>> e <

http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c415bd854c1f13de540ed652ad501bbe9a755eaf09af6ac721c628606c7d64fe2089bcf339fb0f3fd38d559c603 > .

Acesso em 17 de julho de 2009.

Anexo XIV – Visão da CNI

4º Relatório de Gestão do Mapa Estratégico da Indústria - Março/2009

Objetivo: reduzir a carga, simplificando e aperfeiçoando o STN.

Elaborar Proposta da Reforma do Sistema Tributário Brasileiro. (p 26-27)

Objetivo: Acompanhar e avaliar a evolução das emendas constitucionais em tramitação que alteram o sistema tributário brasileiro e consolidar o posicionamento do setor industrial, por meio de reuniões e seminários com empresas e associações. Consolidar e apresentar proposta do setor empresarial em conjunto com a Ação Empresarial.

- Reuniões com governadores de Estados para superar entraves federativos;
 - Série de workshops temáticos com segmentos industriais visando harmonizar posicionamento (publicação da memória das discussões);
 - Interação permanente com o Ministério da Fazenda para acompanhar evolução da proposta do Executivo e influenciar em sua elaboração;
 - Publicação do livro "O Dilema Fiscal: Remendar ou Reformar?" sobre a reforma ampla e a questão fiscal;
 - Proposta aprovada na Comissão Especial em dezembro de 2008.
- Discussão no plenário transferida para março de 2009;
- Realização de Seminário Internacional sobre a reforma em março de 2009, pela CNI e CESP (da Câmara);
 - Apresentação de emendas ao projeto de Reforma Tributária.

Carga Tributária - Caderno de Indicadores do 4º Relatório de Gestão do Mapa Estratégico da Indústria

Descrição: Relação entre o total de impostos arrecadados em proporção ao PIB.

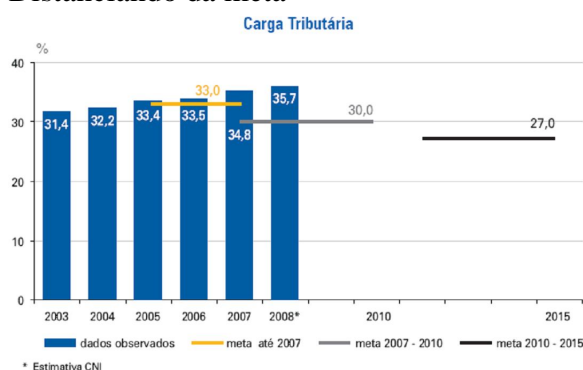
Fonte: Receita Federal

Meta:

- Alcançar 33% até 2007
- Alcançar 30% até 2010
- Alcançar 27% até 2015

Status:

Distanciando da meta



Fonte: CNI - Caderno de Indicadores (2009: 45)

Tendência

A participação dos impostos no PIB cresce continuamente nesta década e caminha na contramão do que se espera para promover a expansão econômica de longo prazo.

Quando a arrecadação de impostos cresce a um ritmo superior ao da produção, parcela maior da renda gerada no Brasil é desviada do setor privado para o setor público. Essa realocação dos recursos revelada pelas Contas Nacionais é desfavorável ao aumento da produtividade e à expansão sustentada do PIB.

O aumento da carga tributária financia a expansão do gasto público, cujo montante em relação ao PIB, somente no Governo Federal, passou de 14,0%, em 1997, para 17,2%, em 2008. Nesse contexto, apoiar a redução da carga tributária implica trabalhar pela redução dos gastos do governo.

Fonte: CNI

CAPÍTULO 5: EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO E DO BEM ESTAR

“No capitalismo, a propriedade é institucionalmente separada da autoridade: os indivíduos são ao mesmo tempo agentes no mercado e cidadãos. Portanto, existem dois mecanismos pelos quais os recursos podem ser alocados e distribuídos entre os agentes econômicos: o mercado e o estado. O mercado é o mecanismo pelo qual os indivíduos votam a favor de uma alocação com os recursos que possuem, e esses recursos são sempre distribuídos desigualmente; o estado é um sistema que aloca recursos que não possui, sendo os direitos distribuídos diferentemente do mercado. Segue-se que a alocação de recursos que os indivíduos preferem enquanto cidadãos, em geral, não coincide com a que eles obtêm via mercado.” Adam Przeworski e Fernando Limongi apud B. Reis (1997:112)

Na relação capitalista entre o Estado e a economia, inclusive na dimensão fiscal, Przeworski (1995) apontou os dois princípios básicos de alocação de recursos: o da autoridade e o da propriedade. De uma forma mais abstrata, o princípio da propriedade opera através das trocas no mercado segundo a vontade individual conjugada as normas e a possibilidade patrimonial de cada agente. Teoricamente, quando regido por liberdade de participação e sob uma regulação adequada, o mercado teria uma dinâmica que premiará aos agentes mais “eficientes” no atendimento aos interesses dos proprietários envolvidos na troca. Deste modo, o mercado concorrencial canalizaria recursos aos componentes mais eficientes e dinâmicos do sistema econômico⁵⁵⁶. O princípio da autoridade, todavia, regerá as normas de funcionamento do mercado e a alocação de recursos através do Estado, através das formas de regulação da ordem e das políticas públicas viabilizadas pelos meios captados através da tributação. Como o Estado é uno e a nação é plural, o princípio de autoridade se materializará nas leis e nas políticas públicas segundo as prioridades definidas pela correlação das forças políticas em momentos e conjunturas específicas do Estado.

Numa democracia, com a maioria dos cidadãos com direito a voto, os cidadãos com baixo acesso a recursos de renda e propriedades podem demandar, via Estado, a alteração nas prioridades de alocação de recursos definidas pelo mercado capitalista

⁵⁵⁶ Uma das virtudes da concorrência leal é procurar premiar o mérito. No contraponto direto, tudo o mais mantido constante, a teoria indica que os mais eficientes conseguirão amealhar mais recursos. Para uma apreciação do papel do mercado na modernização ver B. Reis (1997).

através do princípio da autoridade. O Estado democrático⁵⁵⁷, através de suas políticas, pode então estabelecer, apoiar e garantir um padrão mínimo de igualdade e justiça social.

A intervenção na alocação de recursos através da autoridade do Estado envolve uma disputa política, na qual uma democracia mais aperfeiçoada e funcional tem grande efeito. A propriedade, nesta disputa política no contexto capitalista, também exerce uma forte demanda sobre o Estado. Os proprietários necessitam que as normas e instituições sejam capazes de garantir uma mínima ordem e os contratos estabelecidos no mercado. Polanyi (1980), ao analisar esta relação entre Estado e mercado, indica como o Estado é necessário para a criação do mercado da economia liberal⁵⁵⁸ bem como para regulá-lo de modo a impedir que o capitalismo não degenere no seu potencial destruidor e disruptivo das relações sociais, denominado por ele como o “moinho satânico” que tritura os seres humanos. A ideologia do “mercado autoregulado” atualmente já se encontra bem desmistificada⁵⁵⁹. Contudo, os grandes proprietários, pelos próprios recursos concentrados que comandam, sempre são uma força política poderosa na disputa pelos corações e mentes dos cidadãos. Seus interesses, defendidos nos parlamentos por representantes eleitos ou aliciados, na disputa sobre quais são as prioridades mais adequadas ao Estado, acabam por estabelecer limites políticos para a ação do princípio da autoridade nas políticas redistributivas.

Em perspectiva entre o neoinstitucionalismo e o evolucionismo, o processo do desenvolvimento de uma sociedade ou de uma civilização pode ser visto como um “sistema ecológico” de instituições que se nutrem umas das outras e que, conforme interação, podem facilitar ou dificultar o trabalho de cada qual. Quando uma instituição deste conjunto é pressionada e começa a não responder adequadamente, propaga-se um impacto negativo nas atividades das outras instituições correlatas, levando prejuízos ao desenvolvimento econômico-social do sistema. O conceito de “externalidades institucionais” leva a conceber que o fracasso relativo em uma instituição vital como a política tributária pode afetar seriamente as outras instituições e desafiar todo o sistema.

⁵⁵⁷ Um Estado que atribua a cada homem um voto de mesmo peso na escolha e que se aproxime das características da Poliarquia de Dahl.

⁵⁵⁸ Um dos principais instrumentos de regulação de um mercado nacional está expresso nas instituições e políticas que estruturam seu sistema monetário-financeiro que garante em última instância o valor (poder de compra) da moeda.

⁵⁵⁹ Segundo B. Reis (1997: 8) “a plena operação de uma economia de mercado requer a existência de um estado plenamente institucionalizado para assegurar a operação impessoal das normas vigentes, e também atuar distributivamente de maneira a minimizar as inevitáveis externalidades provocadas pela intensificação dos laços de interdependência humana que a própria expansão do mercado favorece.”

Da mesma maneira, alterações nas regras e funcionamento do subsistema de trocas internacionais, com pressões ampliadas do sistema financeiro globalizado, em quadro de alta vulnerabilidade nacional externa, podem levar a impactos fortes no subsistema tributário.

Considerando as tendências históricas em quadros de dependência/alteração da trajetória, se destacam os momentos e transições⁵⁶⁰ institucionais através de desafios internos e externos que chegam a alterar os grandes paradigmas desenvolvimentistas. Destacou-se como conjuntura crítica a década de 1980⁵⁶¹ pela alteração do papel do Estado com o desafio das políticas neoliberais⁵⁶². A mudança de rumos nas políticas estatais, fortalecida pela difusão de novos aspectos ideológicos, alavancou a crescente globalização econômico-financeira e acelerou a transição do modelo estatal. Nesta transição, destacou-se, a importância das condições específicas das instituições locais⁵⁶³ que foram decisivas para relativizar o significado desta mudança e mesmo o seu desenho (a forma de implementá-la) em cada contexto nacional.

O ESTADO DE BEM ESTAR

A era industrial, com as fortes transformações que fomentaram inicialmente a miséria de elevada parcela da população, realçou a necessidade de uma maior rede proteção social. O reconhecimento progressivo de uma igualdade humana

⁵⁶⁰ Logicamente as conjunturas críticas existem em função de acúmulos que se dão no tempo de processos que muitas vezes passam despercebidos.

⁵⁶¹ Embora haja fatores anteriores que fortaleceram a mudança da trajetória do paradigma-referência, a partir desta década é que ela se caracteriza de modo mais amplo.

⁵⁶² A onda de reformas orientadas ao mercado como as privatizações, corte em tributos, desregulação estatal e até o desmanche de parte do aparato do Estado de Bem Estar ganha força a partir de então. Na América Latina o Chile de Pinochet em 1973 inaugurou o padrão neoliberal. Na Europa, a eleição na Grã-Bretanha do Partido Conservador de Thatcher representou o marco histórico do neoliberalismo ideológico em 1979 com as políticas de desmonte gradual do Estado de Bem-estar inglês a partir da política de privatização das empresas públicas - Fourcade-Gourinchas e Babb. (2002: 572). Nos Estados Unidos a eleição dos republicanos na década de 1980 e a desoneração tributária do capital com as reformas da Reaganomics marcaram a inflexão nas políticas de bem estar. Em termos mundiais o choque dos juros pelos EUA e a crise da dívida dos países periféricos marcam um novo padrão do capitalismo mundial, segundo a forma mais relevante e eficiente de se apropriar e distribuir riquezas.

⁵⁶³ A partir de estudos de caso do Chile, Grã Bretanha, México e França, sem desconsiderar as transformações no contexto internacional, destaca-se como os padrões institucionalizados nacionalmente nas relações estado-sociedade criam as condições ideológicas e operacionais para implementar a transição. Esta relativização destaca que mesmo nos processos de grandes mudanças de caráter mais generalizado, sob certas condições e olhares, não é possível desconsiderar contextos relevantes específicos ou singulares como cada possibilidade local de se organizar e mediar os conflitos distributivos.

fundamental⁵⁶⁴ e de um conjunto de direitos e deveres básicos do homem/cidadão reforçaram as demandas para que o Estado interviesse através de políticas sociais para minorar as maiores desigualdades. No século XX, o Estado de Bem-Estar pelos seus avanços nos mecanismos públicos de proteção social se torna uma forte referência para o desenho dos setores públicos de diversos países. Contudo, cada país desenvolve, segundo suas condições e conjunturas político-ideológicas, padrões específicos de intervenção social, criando sistemas públicos próprios de previdência, de assistência e de saúde. Cada modelo de seguridade nacional apresentava especificidades e padrões⁵⁶⁵, expressando contratos sociais diversos (pactos de direitos e deveres, incluindo as obrigações fiscais) que se expressavam desde formas de financiamento, cobertura, tipos de programas e acesso que poderiam ser classificados, em grandes modelos tipológicos, segundo o papel do Estado e a amplitude de sua atuação na área social.

Esping-Andersen (1985b) estabelece uma tipologia dos Estados de Bem Estar baseada em três modelos idealizados. No primeiro modelo, o liberal, o Estado considera o mercado como o principal meio de distribuição. A intervenção governamental se dá dentro de limites estabelecidos para atuar no social apenas de forma residual, de modo a compensar as falhas do mercado. O Estado deve atuar quando a família e o mercado não conseguem atender as necessidades básicas dos indivíduos. Suas políticas sociais são focadas nos mais pobres, considerados incapazes de prover suas necessidades por seus próprios meios. Este modelo, segundo Esping-Andersen, prevalece nos Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça. No segundo modelo, o conservador, a proteção do Estado se vincula ao desempenho dos grupos protegidos⁵⁶⁶. Os direitos e deveres são atribuídos ao status e à ocupação e não ainda a uma ampla condição de cidadania. Predomina na Europa continental em países como Alemanha, Áustria, França e Itália. No terceiro modelo, o social-democrata, o Estado já trabalha com políticas igualitárias. Este é o modelo de políticas sociais mais inclusivo, caracterizado pela integralidade e universalidade. A Europa nórdica seria seu exemplo.

Estas tipologias do Estado de Bem-Estar permitem destacar o acesso da população à cobertura, mas podem ser conjugadas aos mecanismos de financiamento (pela sua demanda de recursos) bem como ao grau controle social e a evolução política de cada grupo. Seus condicionantes estruturais como os graus de desenvolvimento

⁵⁶⁴ Exemplificado nos direitos do homem, sistematizados e declarados durante a revolução francesa.

⁵⁶⁵ Definidos pelos projetos, lutas políticas e características ideológicas de cada povo.

⁵⁶⁶ Segundo um modelo meritocrático, a satisfação das necessidades individuais ou de categorias deve ser de alguma forma vinculada ao seu mérito (ou importância atribuída).

sócio-econômico (industrialização/urbanização), da mobilização da classe operária e do desenvolvimento institucional (extensão do sufrágio, características do regime político) vigentes no país influenciam a definição de suas características operacionais.

A tipologia de Esping-Andersen pode ser considerada abrangente por se correlacionar com o grau de democratização alcançado pelos países capitalistas. Para Esping-Andersen, o Estado de Bem-Estar consiste na articulação dos conflitos distributivos influenciados diretamente pela mobilização política em cada democracia nacional. Ao analisar as condições para chegar a social democracia⁵⁶⁷, realçou o papel central da articulação das classes e grupos sociais neste processo de conquista da garantia dos direitos sociais nas sociedades democráticas. A falta de unidade da classe burguesa e uma visão mais ampla da esquerda ajudam a explicar porque a social democracia foi bem sucedida nos países nórdicos, sobretudo na construção de coalizões trabalhistas majoritárias. No processo de conquista da democratização, os partidos socialistas ressurgiram e expuseram sua pauta, contudo, não conseguiram sozinhos chegar a construção de uma maioria parlamentar. A condição para seu realinhamento na social democracia estava na conquista de aliados com influência eleitoral. Como construir um programa de governo baseado na configuração de uma política de alianças mais ampla? Ideologicamente, a social democracia foi forçada a definir seu papel histórico e suas responsabilidades junto a uma mais ampla representação dos interesses do povo, e não apenas do proletariado. O problema a longo prazo seria o de sintetizar os interesses conflitantes dos diversos grupos e classes sociais. O pleno emprego do Keynesianismo e o estatismo do Bem-Estar se caracterizaram como aceitáveis aos outros grupos pelo reconhecimento de que a aquisição de poder por parte da classe trabalhadora geraria renda, desenvolvimento e qualidade de vida para estratos sociais mais amplos⁵⁶⁸.

O modelo básico do Bem Estar Keynesiano, todavia, não conseguiu sustentar a mobilização política, como demonstram os exemplos da Inglaterra e da Alemanha a partir da década de 1970⁵⁶⁹. Uma maior variedade de políticas sociais passa a ser

⁵⁶⁷ ESPING-ANDERSEN (1985a), pp.314-324.

⁵⁶⁸ Esping-Andersen trata no caso dos países nórdicos da aliança entre camponeses e trabalhadores enfrentando os conservadores e uma burguesia dividida.

⁵⁶⁹ Mesmo a social democracia escandinava entra na década de 1970 com sintomas de estagnação e decomposição. Na Dinamarca as reformas resultaram em novas divisões no eleitorado, inicialmente a respeito a pensões e moradia há polarização dos assalariados em grupos de direita e esquerda. Não se conseguiu sustentar a premissa do pleno emprego (impactos no desenvolvimento econômico). Consequentemente, as reformas promoveram a erosão da social democracia dinamarquesa. Noruega e Suécia, contudo, conseguiram construir um consenso mínimo.

necessária. Importam para o novo conteúdo institucional a repercussão de reformas democráticas. A formação de classes/grupos sociais também aumentou através da mediação das políticas de estado. Neste modelo social amplo, a cidadania política e um amplo acordo social precederiam a cidadania econômica. As reformas pró Bem Estar precisam ser assumidas pela sociedade para que tenham capacidade de alterar a estrutura social capitalista de maneira vantajosa, propiciando melhores condições de vida a curto prazo e sustentando a força política da social democracia no longo prazo. A grande importância das políticas, no critério básico discutido por Esping-Andersen, é se estas reformas possuem, de fato, a capacidade de construir uma unidade e solidariedade maior, mais forte e politicamente hegemônica. Há uma interação entre a maior redistributividade/homogeneização propiciada pelas políticas sociais e a sustentação política do Estado do Bem Estar. Os Estados mais desenvolvidos em Bem-Estar estão nas sociedades europeias mais homogêneas e democráticas⁵⁷⁰.

O Estado de Bem Estar social democrata buscará melhorar as condições e padrões de vida dos cidadãos superando gradualmente as relações estritas de mercado. Por isso, os programas sociais buscam a universalidade nos termos da responsabilidade financeira frente aos benefícios. Com o aumento do papel do Estado, estas políticas podem dividir a população e gerar politização e conflito contra o próprio Estado e, conseqüentemente, contra a social democracia. Quanto maior a importância do Estado, maior sua intervenção na estratificação social. As políticas seletivas podem criar novas clivagens e as universalistas podem contribuir para limitar as clivagens tradicionais. Políticas econômicas buscam se aproximar do pleno emprego. A agenda social-democrata seria instituir o salário social e os direitos de cidadania suplantando os mecanismos de distribuição apenas do mercado; reforçar a solidariedade via esquemas de proteção social universais⁵⁷¹; promoção de redistribuição efetiva, via tributação progressiva e transferências sociais e atingir o pleno emprego, como meta e base financeira dos demais objetivos.

O desenvolvimento da cidadania revelada na sucessiva incorporação de direitos é associada à construção do *Welfare State*. A cidadania em expansão resulta na ampliação da medida de igualdade, podendo ser representada pela institucionalização de

⁵⁷⁰ Atualmente as despesas do Estado-providência, consideradas como custos improdutivo, tem propostas de serem, reduzidas e contidas. Mas, caso forem enfocadas como investimentos no futuro, não apenas como rede de proteção aos indivíduos, mas para ajudar os cidadãos a enfrentarem os desafios sócio-econômicos do futuro, estas podem ganhar novo significado.

⁵⁷¹ Superar os esquemas competitivos, seletivos e corporativos pela noção de estar todos “no mesmo barco”.

instâncias públicas voltadas para garantir políticas universais e inclusivas a toda a nação, de modo a superar privilégios da hierarquia. Mesmo em sociedades que não seguiram a ordem de Marshall [direitos civis => políticos => sociais], verifica-se que a ampliação dos direitos políticos se torna uma base sólida para a ampliação das conquistas sociais. Os maiores direitos políticos e a possibilidade de uma parcela maior interferir na definição das políticas públicas pelo voto ajuda a ampliar os direitos sociais e a consolidar os direitos civis, ou seja, em uma democracia em expansão os direitos passam a se reforçar mutuamente.

A CONSTRUÇÃO DO BEM ESTAR NO BRASIL - APRENDIZAGEM E AVANÇOS NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS

O sistema de Bem Estar brasileiro foi consolidado institucionalmente na década de 1930, na forma definida por Santos (1994) como "cidadania regulada". No Brasil, o conceito de cidadania foi inicialmente ligado ao trabalhismo baseado em um sistema de estratificação ocupacional definido por normas legais. Com esta concepção de direitos como concessão, o Estado constrói uma política social excludente, considerando como cidadãos apenas os trabalhadores de profissões regulamentadas e reconhecidas por lei⁵⁷². Desenvolve-se então uma seguridade desigual com os benefícios previdenciários vinculados às atividades formais e contribuições passadas e ainda diferenciados de acordo com a categoria profissional. O sistema de Bem Estar surge no Brasil segundo o modelo conservador-meritocrático da Europa, no qual o corporativismo influenciou diretamente na hierarquização da concessão de benefícios sociais.

No Brasil da década de 1980, setores das classes médias urbanas e do empresariado puderam se unir aos revitalizados movimentos operários nos esforços redemocratizantes contra os militares e os setores conservadores ligados ao Estado. O sistema de proteção social brasileiro que já vinha caminhando na linha de um processo de universalização de cobertura – anexo XV, passa a atingir características mais universais após a redemocratização (em 1985) e incentivado pelo desenho institucional

⁵⁷² "São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece." Santos (1994: 68)

do conceito de Seguridade Social da Constituição de 1988. Os direitos à saúde (SUS), previdência e assistência social, passam a incorporar enorme parcela da população anteriormente excluída pela ausência de contribuição previdenciária. Possibilitaram assim, em um país extremamente desigual, avançar na linha de uma ampla política pública redistributiva e universalizante, pautada pelos direitos de cidadania. O Estado Brasileiro pós CF 88 passou a ser considerado responsável para garantir os recursos necessários às funções redistributivas e equalizadoras da política social ampliada.

Esta intervenção na distribuição assistencial pública, influenciada pela concepção ideológica de esquerda no processo constituinte, não conseguiu correspondência no desenho do sistema tributário da CF88. O bloqueio a uma reforma tributária mais profunda, principalmente pelos setores políticos mais conservadores, apresentaram seus descompassos estruturais na política fiscal. A escassez dos recursos necessários para bancar este processo ameaçava a planejada ampliação dos direitos sociais. Esta universalização legal foi, então, acompanhada de mecanismos de racionamento para acomodar a ampliação do acesso segundo uma demanda social represada que pressionava uma oferta de serviços públicos sob lento crescimento, segundo as prioridades e possibilidades fiscais do Estado. Os segmentos sociais com condições de buscar melhor atendimento no sistema privado se retiraram voluntariamente do atendimento deficiente de uma série de serviços do sistema público, ficando este comandado principalmente pela demanda dos setores mais carentes. A restrição fiscal conjugada a deficiência no atendimento levou a seguridade a ter características de um modelo residual, não obstante a vontade política expressa na CF 88 de se atingir um modelo institucional redistributivo social-democrata.

Estes fatores restritivos foram determinados pela crise fiscal e pela política macroeconômica do Estado brasileiro que, conforme as demarches históricas (capítulo 2), repercutiram drasticamente no financiamento da seguridade.

Redemocratização, desequilíbrio macroeconômico e política tributária

A crise da dívida externa no Brasil interrompeu uma longa trajetória desenvolvimentista apoiada pelo Estado. Essa orientação estatal pró-crescimento esteve sob o regime democrático de eleições gerais e diretas em apenas 22 anos do meio século de expansão econômica entre 1930 a 1980. A redistribuição ampla da renda e riqueza

gerada não era a prioridade neste período⁵⁷³. Primeiro crescer, depois distribuir era um dos chavões da ditadura. Os conflitos das grandes reformas distributivas do século XX, como a agrária, a tributária e a social foram sendo evitados pela condução das políticas de Estado segundo alternativas de menor resistência no processo da "fuga para frente" em busca do objetivo comum do desenvolvimento⁵⁷⁴.

Após a crise da dívida externa, em uma situação caracterizada pela construção paulatina de um sistema de HBC externo e interno, esta estratégia de avanço orientada pelo Estado ficou bloqueada pela emergência de uma série de desajustes macroeconômicos pautados pela restrição fiscal interna e externa, desequilíbrio no balanço de pagamentos, desvalorizações cambiais e pela espiral inflacionária. O objetivo nacional, com a dificuldade fiscal de avançar nas reformas redistributivas, se desloca paulatinamente da promoção do desenvolvimento econômico para a conquista da estabilidade. A redefinição do papel do Estado se desenvolvia junto com a crise macroeconômica, pautada pela restrição tributária e fiscal, elevação da inflação, queda estrutural no ritmo de crescimento, redução dos investimentos produtivos e pela ascensão da esfera financeira no país.

Neste processo de redefinição de cenário, então pautado pela inflação crescente e baixo dinamismo, o Estado foi demandado a acomodar politicamente as exigências das pressões democratizantes, que se expandiam desde o final da ditadura, com os interesses rentistas que pressionavam por mais recursos públicos através do predomínio da dívida pública na esfera monetário-financeira. Para acomodar minimamente estas pressões junto a um esforço estabilizador, a partir da década de 1990, as contas públicas sofrem um ajuste fiscal inédito⁵⁷⁵ pautado pela restrição a elevação dos gastos primários e do investimento público, mas principalmente pelo forte crescimento da carga tributária bruta. Durante a década de 1980 o desenvolvimentismo econômico-social ainda fazia valer seus ecos e as contas públicas passaram a ser fechadas pelos mecanismos de ajuste fiscal propiciados pela aceleração da inflação. A década de 1990 se caracteriza pelo

⁵⁷³ O início desta seção se beneficia e desenvolve vários argumentos de POCHMANN (2009b). Este artigo sintetiza pontos já levantados em Ipea (2009c) em contribuição destacada no anexo VIII.

⁵⁷⁴ Segundo Pochmann (2009b) este grande avanço das forças produtivas se deu porque conseguiu se forjar um projeto hegemônico ou uma *“maioria política [que] garantiu as condições necessárias para transformar o país da condição primário-exportadora para uma economia urbana e industrial quase que completa. Não fosse o desmanche da crise da dívida externa, o Brasil despontaria nos dias de hoje como a terceira maior economia do mundo.”*

⁵⁷⁵ Pochmann (2009b) detalha que, entre 1980 e 2008, a carga tributária bruta aumenta em relação ao PIB em 46,1% pelo crescimento de 11,3 pontos percentuais do PIB. Como demonstram os capítulos 2 e 3 (anexos VII e VIII) a maior parcela deste forte crescimento na tributação se dá a partir de 1993.

predomínio do esforço de estabilização e pelos projetos de “reforma do Estado” inicialmente na agenda maximalista no governo Collor e, após o Plano Real, conjugada de forma paulatina com o predomínio da ortodoxia nas políticas macroeconômicas do Estado. A agenda nacional passa a perseguir o esforço de estabilização devido a dura aprendizagem da década de 1980 de que não se conseguiria atingir nenhum desenvolvimento sustentável sem obter um adequado equacionamento do desequilíbrio inflacionário.

As duas variáveis mais importantes para a determinação da política tributária desde o ano de 1980 foram as crises macroeconômicas e a trajetória da redemocratização. A interação dos avanços nestas duas dimensões pode ser observada, ano a ano e a cada governo, no Apêndice II deste capítulo. Neste quadro foram detalhados os principais avanços na política tributária e redistributiva que procuravam responder aos desafios da política macroeconômica e aos avanços eleitorais. As pressões da agenda eleitoral contribuíram para estabelecer limites políticos aos ajustes macroeconômicos, dada a possibilidade concreta de correção de rumos nos modelos de ajuste pela escolha democrática de novos governantes e legisladores. As mudanças estruturais no macrocontexto externo também contribuíram para o equacionamento das crises e a consolidação da estabilidade – Apêndice I. A mudança no quadro externo possibilitou a um ajuste mais desenvolvimentista na política macro de modo que as demandas sociais fossem melhor contempladas a partir de 2004, sob um modelo de desenvolvimento mais inclusivo - Apêndices I e II.

O dilema fiscal da CF 88: conjugar estabilização e avanços na seguridade

O modelo do “dilema fiscal” exposto por Rezende, Oliveira e Araújo (2007) procurou integrar a questão política com os desafios macroeconômicos do Estado brasileiro, com destaque ao modelo tributário-fiscal desenhado após a CF 88. As origens do problema fiscal do estado também foram consideradas a partir da crise de financiamento do estado da década de 1980 potencializada pela “reforma incompleta” propiciada pela Constituição Federal de 1988⁵⁷⁶.

⁵⁷⁶ Para Rezende, Oliveira e Araújo (2007: 83), “*encontra-se nas mudanças introduzidas pela constituição de 1988, nos capítulos tributários e dos direitos sociais, a origem tanto das dificuldades que atualmente enfrenta o Estado brasileiro para implementar políticas essenciais para o desenvolvimento quanto dos problemas que abriram o caminho para a progressiva deterioração do sistema tributário e para a deterioração da federação*”.

A última Constituinte, pautada pelo processo da redemocratização, favoreceu as demandas das forças de descentralização federativa e dos movimentos sociais. Os estados e municípios procuraram sancionar sua mais ampla autonomia política readquirida por uma maior autonomia financeira através da ampliação das suas bases tributárias (ICMS) e da elevação das porcentagens da receita dos impostos geridos pela União e destinadas à repartição via transferências (FPM e FPE). Os movimentos sociais conseguiram a universalização dos direitos de cidadania como o acesso à previdência, saúde e assistência social.

A nova Carta atendeu as demandas por maior autonomia financeira dos estados e municípios e também propiciou a ampliação dos direitos sociais. Os estados e municípios passaram a ter maior participação na arrecadação total, fato que deu maior relevância à questão federativa⁵⁷⁷. O modelo fiscal da CF 88 também aumentou as transferências e as despesas com seguridade⁵⁷⁸. O capítulo social da CF 88 que vinculou a arrecadação das contribuições sociais ao financiamento das despesas da seguridade social favoreceu que o processo de recomposição das receitas da União se baseasse na criação e elevação prioritária da arrecadação das contribuições⁵⁷⁹.

O foco na conquista da estabilização monetária e o modelo estabelecido pelo Plano Real acirraram as contradições. O governo federal procurou atender as metas do superávit primário pela via de menor resistência: o principal mecanismo do ajuste fiscal

⁵⁷⁷ A questão federativa é dos fatores de maior relevância para a reforma tributária considerando necessidades de uniformização tributária e até a distribuição de receitas do governo com objetivo de atender as suas funções constitucionais precípuas. Esta questão contempla conflitos horizontais da esfera governamental desde o desafio de uniformizar o ICMS e eliminar distorções causadas por diferentes alíquotas interestaduais até a sinalização de recursos para cada área interna. Um federalismo fiscal com maior coesão entre os entes definiria recursos demanda uma reforma que crie condições para repartir recursos conforme as responsabilidades de atuação definidas para cada esfera de governo. Conforme as atribuições se definiria o regime de transferências e de ações para reduzir as desigualdades regionais. Governantes subnacionais como governadores e prefeitos, por exemplo, poderiam reivindicar a mesma desvinculação de receitas que o governo federal usa e assim retirar recursos dos setores sociais como saúde e educação.

⁵⁷⁸ A CF/88 aumentou significativamente a parcela dos recursos tributários destinada a estados e municípios e universaliza os direitos sociais com a criação da “seguridade social” pública. A partir da promulgação da Constituição os recursos à disposição da União diminuem consideravelmente e os seus encargos se ampliam significativamente

⁵⁷⁹ Ainda no final de 1988 o governo propôs a criação da “contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas” (ou CSLL), um tributo similar ao imposto de renda sobre as pessoas jurídicas (IRPJ), mas que por seu caráter de contribuição não precisava ser distribuído com estados e municípios e não estava submetido ao princípio da anualidade. Com novas contribuições criadas e/ou aumento das alíquotas de antigas contribuições em 1994, segundo REZENDE et alli (2007: 97), a União já havia retomado “a fatia do bolo tributário que detinha anteriormente à implementação das mudanças constitucionais”.

até 2002 foi o aumento das contribuições sociais. Esta via, contudo, aumentou as distorções do sistema e enfraqueceu a federação⁵⁸⁰.

Em 1994, já no preparo do Plano Real, foi criado o “Fundo Social de Emergência” que autorizou a União a desvincular temporariamente 20% das receitas arrecadadas com as contribuições sociais. Autorizar a União a “economizar” 20% do aumento das receitas das contribuições sociais implicava que 80% dessas novas receitas continuariam vinculadas ao financiamento da seguridade social. O “ajuste fiscal” via aumento das receitas das contribuições sociais no período após o Plano Real acabou por possibilitar recursos para aumentar os gastos com a seguridade social alimentando um “círculo vicioso das despesas”⁵⁸¹.

O fim da superinflação praticamente eliminou as substantivas receitas de imposto inflacionário a nível federal e as facilidades de ajuste temporal nos valores reais dos gastos do orçamento nos outros níveis. A política fiscal, após a estabilização monetária, continuou inicialmente frouxa com os governantes estimulados a concederem fortes aumentos salariais (embora a maioria não percebesse que seriam em termos reais) tanto para o funcionalismo público como no salário mínimo que impactou sobre os benefícios pagos pelo INSS. Inicialmente ocorrem déficits até primários no setor público. A crise das contas externas resultante da apreciação do câmbio conjugada a abertura da economia e a alta taxa de juros interna ajudou a ampliar os déficits nominais não somente para o governo federal, mas também para as subesferas.

Com os gastos ampliados, para manter o mesmo nível de superávit primário, havia a necessidade de novos aumentos de arrecadação. Com as pressões fiscais após Plano Real expressas pela redução do imposto inflacionário e elevação nos reajustes de salários e, principalmente, após a crise asiática esta forma rápida de ajuste fiscal de emergência se torna cada vez mais estratégica. O modelo de aumento nas receitas

⁵⁸⁰ Segundo CNI (2009b) o acirramento do conflito federativo pode ser notado pela média da participação dos Estados na receita disponível nos anos 1990-93 cai de 28,2% para 25,8% nos anos 1999-05. A média dos anos 1988-89 as participação dos municípios foi de 13,8% e de 60,4% para União. Já nos anos 1999-05 a parcela dos municípios passa para 17,2% e da União para 57,0%.

⁵⁸¹ Rezende, Oliveira e Araújo (2007) destacam este processo. Os quatro quintos da arrecadação das contribuições sociais destinados constitucionalmente para o financiamento de gastos com seguridade leva a que apenas um quinto se encontra provisoriamente desvinculado. O grande aumento desta fonte fiscal (mais que dobra desde a CF 88) abriu espaço no orçamento para maiores gastos com seguridade. Dado o alto grau de engessamento orçamentário, os aumentos dos gastos sociais, quando concretizados, geraram necessidade novos aumentos de arrecadação. Este ciclo de aumento das contribuições e das despesas com seguridade levou a elevação da carga com perda de qualidade na tributação. Este processo de retro-alimentação entre arrecadação e gastos, com maiores facilidades para o financiamento de certas áreas prejudicaram o ajuste e o avanço nos ganhos de eficiência na gestão pública. O aumento da vinculação (inclusive via contribuições) nas receitas totais leva a um maior “engessamento” do orçamento público, o que contribui por restringir a eficiência e eficácia dos gastos públicos e seu ajuste.

exclusivas combinado com a desvinculação, apesar de precário, permitiu gerar substanciais superávits primários, mas, por outro lado, provocou a deterioração da qualidade da tributação e o acirramento dos conflitos distributivos.

A opção macroeconômica conjugada ao cenário externo desfavorável levou a economia brasileira sofrer os fortes impactos de violentas crises cambiais em 1999 e 2002 e os instrumentos de ajuste combinaram fortes elevações nas taxas de juros e na carga tributária bruta da economia pela via das contribuições sociais⁵⁸². Os mecanismos constitucionais que garantiam os recursos necessários ao financiamento da seguridade social foram apropriados aos interesses do capital financeiro. Todavia, a resposta mais rápida da política econômica nestes períodos de crise com objetivo de garantir a solvência do estado brasileiro garantindo a continuidade do pagamento do serviço da dívida pública mesmo com os juros altos, levou a aumentar os recursos disponíveis para a seguridade social, viabilizando os aumentos das transferências públicas para as camadas mais pobres da população.

O governo federal, com a maior pressão fiscal da estabilização monetária por todas as esferas do estado, optou por não avançar com uma reforma tributária ampla com receio de eventuais perdas de receitas da União, como na constituinte, e continuou com a política de reformas marginais, orientadas por urgências de curto prazo⁵⁸³, sem promover grandes alterações na estrutura tributária do país. Nas medidas de controle nacional das finanças dos governos subnacionais se destacaram o Plano de Ação Imediata para conter os gastos das subesferas, o PROES e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta forma de ajuste fiscal, contudo, prejudicou o crescimento da economia brasileira. A forte elevação na CTB, sem crescimento do investimento público, passou a desestimular o investimento, a oferta de trabalho e o crescimento econômico. O maior peso das contribuições sociais cumulativas na carga tributária diminuiu a eficiência sistêmica da economia brasileira e prejudicando as exportações e o crescimento da indústria.

Dos Santos e Gentil (2009) propõe uma visão mais positiva do ajuste fiscal. Enfatizam que a gestão macroeconômica no período FHC envolveu escolhas na

⁵⁸² Pelo aumento das alíquotas ou a criação de novas contribuições.

⁵⁸³ Nas políticas de aprimoramento se destacaram a alteração de alíquotas nos impostos de renda e nas regras de dedução e isenção dos impostos de renda e sobre o lucro, o ressarcimento da cobrança do PIS e confins sobre o setor exportador, a criação do Simples e a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários.

administração na dívida pública brasileira que contribuíram diretamente para o processo de elevação da carga tributária bruta. Contudo, as maiores transferências públicas assistenciais e de previdência social contribuíram significativamente para melhorar a qualidade de vida dos brasileiros mais pobres, aprimorando a distribuição pessoal e regional da renda no Brasil. Esta melhoria na distribuição de renda e de oportunidades no Brasil atuaram diretamente sobre o potencial de crescimento do país e sobre a composição e o tamanho da cesta de bens públicos demandada pelo público mais humilde, o que contribuiu para aprofundar as instituições democráticas⁵⁸⁴.

O papel da macroeconomia e da gestão da dívida pública nos aumentos da carga tributária fica realçado, mas merece mais ênfase o impacto das despesas previdenciárias na distribuição pessoal da renda. Segundo estimativas divulgadas por Dos Santos e Gentil (2009), cerca de dois terços da melhora na distribuição pessoal da renda no Brasil⁵⁸⁵ se devem aos aumentos nas transferências de assistência e previdência, sendo que os gastos com o regime geral da previdência social tem efeito distributivo de renda das regiões mais ricas para as mais pobres. Silveira (2008a) atesta a progressividade das transferências do regime previdenciário geral, dos benefícios do LOAS e do Bolsa-Família que cresceram fortemente após 2003.

Este modelo institucional de crescimento das receitas possibilitou uma conjugação, ainda que improvável, entre os interesses do capital financeiro e dos pobres brasileiros. Afinal,

“a seguridade social é, em si mesma, a essência de um pacto social de distribuição de renda, pela proteção cogente que deveria ser prestada aos grupos sociais mais fragilizados na sabidamente desigual estrutura caracterizadora da sociedade brasileira. Seu objetivo foi o de criar uma rede institucional para amparar o direito à vida dos brasileiros mais pobres assegurando-lhes, sem discriminação, acesso universal à saúde, amparo social em situação de carência, permanente ou eventual, e garantia de renda por perda da capacidade de produzi-la pelo trabalho. (...) A excepcionalidade se justificava pelo caráter imperativo dos dispêndios com a seguridade social, ditada pelo significado exemplar dos objetivos sociais visados. Em última instância, a Constituição determinou que o compromisso com o enfrentamento da questão da pobreza

⁵⁸⁴ As maiores transferências aos mais pobres influíram diretamente sobre as escolhas eleitorais da população brasileira.

⁵⁸⁵ O Ipeadata pelos dados do Índice de Gini por ano permite observar a melhora na evolução recente da distribuição pessoal da renda no Brasil: 0.601 – 1995; 0.602 – 1996; 0.602 – 1997; 0.600 – 1998; 0.594 – 1999; 0.596 – 2001; 0.589 – 2002; 0.583 – 2003; 0.572 – 2004; 0.569 – 2005; 0.563 – 2006 e 0.556 – 2007.

deveria converter-se em passivo público irrenunciável, a contrapartida do dever da sociedade afluyente de financiar a inclusão social dos excluídos”. MAGALHÃES apud Dos Santos e Gentil (2009: 126 e 154), grifo nosso.

Apesar de ter um lado social no ponto de vista do gasto público, os graves problemas da estrutura tributária continuam a apontar a necessidade de sua reforma. Segundo Martins (2009), a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade pelo o elevado peso dos tributos sobre bens e serviços que onera proporcionalmente mais os mais pobres⁵⁸⁶. O retorno social destes impostos é baixo⁵⁸⁷. O sistema tributário, em suas normas e operação burocrática, desestimula atividades produtivas e a geração de empregos. As transferências e distribuição dos recursos tende a favorecer a desigualdade no âmbito da federação⁵⁸⁸. O exercício da cidadania tributária é prejudicado pela invisibilidade dos tributos indiretos, ajudando a disseminar a crença de que a população de baixa renda não paga tributos contribuindo para que as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades sejam vistas como benesses pela população carente.

A recuperação da capacidade de gasto

Nelson Barbosa, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, em estudo avaliou a evolução da carga tributária bruta⁵⁸⁹ e seu crescimento a partir de 1998. Entre os anos de 1998 e 2002, correspondentes aos quatro anos do segundo governo FHC, ocorre um aumento da CTB de 27,61% para 32% do PIB. Desta alta de 4,38 pontos percentuais do PIB em 4 anos, a União foi responsável por 3,32 pontos do PIB (ou 75,79% do total). A comparação da carga tributária de 2002 com a de 2008, constatou um aumento de 32% para 35,8% do PIB. Dessa elevação de 3,8 pontos

⁵⁸⁶ Vide Ipea (2009a). Diferente dos países desenvolvidos, o Brasil mantém uma estrutura tributária regressiva que beneficia os ricos e proprietários, já que esses segmentos são privilegiados pelo reduzido pagamento proporcional de tributos. A elevação do peso da carga tributária bruta pela elevação das contribuições penalizou mais a base da pirâmide social, embora evitasse os vetos e a resistência parlamentar a uma maior progressividade dos tributos, como na regulamentação da tributação sobre as grandes fortunas.

⁵⁸⁷ Em 2005, de mais de um terço da produção arrecadado em tributos apenas 9,5% do PIB retornaram à sociedade em serviços e investimentos públicos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento (Observatório da Equidade).

⁵⁸⁸ Em 2007, o maior orçamento per capita municipal do país foi 41 vezes o menor orçamento por habitante. Descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção caiu para 10 (idem).

⁵⁸⁹ FOLHA DE SÃO PAULO de 08 de julho de 2009. Seção *Mercado Aberto*. Matéria de Guilherme Barros: *Crescimento explica alta da carga, diz Barbosa*.

percentuais do PIB nos seis primeiros anos dos governos Lula, a União respondeu por 2,7 pontos do crescimento (71,05%) sendo o restante dos Estados e municípios. O aumento da carga tributária após 2002, contudo, para Barbosa não se deveu prioritariamente a aumentos de alíquota ou criação de novos impostos para o setor interno da economia. A elevação da arrecadação entre 2002 e 2008 se deveu principalmente ao crescimento do país, à maior formalização da economia e a uma fiscalização mais eficiente - anexo VII. Os tributos que mais contribuíram com uma elevação em ponto percentual do PIB neste período têm forte característica procíclica⁵⁹⁰: IR (1,02⁵⁹¹), a Contribuição Previdenciária (0,85); Cofins (0,60) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (0,59). A arrecadação maior do IR e da CSLL, por exemplo, está ligada ao aumento do lucro e do salário. O crescimento da contribuição previdenciária se deve à maior formalização da economia e ao aumento da contribuição dos servidores públicos após a reforma previdenciária de 2003. A Cofins se deve à mudança feita em 2004 que ampliou sua incidência aos produtos importados, em isonomia com a produção nacional.

A forte ampliação da CTB na década anterior a 2008 não significou efetivo crescimento na capacidade do gasto público⁵⁹². Após descontar as transferências sociais e subsídios e o pagamento com juros do endividamento público verificou-se que a capacidade efetiva de gasto do Estado com as políticas públicas (educação, saúde, pessoal, investimento, dentre outras) não pode ser aumentada. Segundo Pochmann (2009b), em 2008, a CTL-j (CTB descontada das transferências sociais, subsídios e juros) foi de 14,9% do PIB, ante 15,5% do PIB em 1980⁵⁹³. O esforço fiscal nos governos Lula de 3,8 pontos percentuais, segundo Barbosa, contribuiu para recuperar a capacidade de intervenção do Estado, pois segundo aponta o Ipea (2009b) a CTL-j em 2004 foi de apenas 11,35% do PIB, crescendo 3,5 pontos percentuais do PIB até 2008.

⁵⁹⁰ Responde bem ao crescimento, aumentando até mais proporcionalmente a receita do que o crescimento do PIB.

⁵⁹¹ Crescimento em ponto percentual do PIB no período, segundo Barbosa.

⁵⁹² Para Pochmann, presidente do Ipea, os dados que permitem constatar a capacidade de gasto na máquina do Estado “*se tornaram possíveis a partir de convênio realizado entre o Ipea e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o primeiro em 45 anos de existência do Ipea. Com o avanço da transparência e democratização das informações sobre a estrutura arrecadatória brasileira, os estudos e análises sobre os caminhos escolhidos pelo Brasil podem ser mais bem analisados, ao mesmo tempo em que permitem oferecer novas alternativas de construção de um sistema tributário justo.*”

⁵⁹³ Segundo Pochmann (2009b), no período entre 1980 e 2008, aumentaram significativamente as transferências sociais e subsídios em 8 pontos percentuais do PIB (crescendo 109,6%) e o pagamento com juros da dívida em 3,9 pontos percentuais do PIB (crescendo 229,4%). Por causa disto a CTL-j (carga tributária líquida exclusive juros) em relação ao PIB, neste período, acabou caindo em 4,5%. A relação CTL-j/CTB também cai de 63% em 1980 para 42% em 2008. Vide pra maiores dados o anexo VIII.

Todo este ajuste nas contas públicas foi necessário para atender as pressões sociais alavancadas pelo regime democrático, como o avanço das políticas de garantia de renda (principalmente previdência, mas também assistência social e Bolsa Família – anexo VIII) e manutenção de subsídios relevantes a grupos políticos organizados. Esta ampliação da receita possibilitou a manutenção de um certo equilíbrio fiscal mesmo com o impacto da maior pressão para pagamentos, através da dívida pública, ao grupo social rentista, beneficiário das altas taxas de juros neste processo mundial de financeirização de riqueza.

As políticas sociais no regime democrático que se instauram na década de 1980 acabaram por levar a uma forte expansão da CTB pelas políticas macroeconômicas da segunda metade na década de 1990. Neste processo, com a recuperação do crescimento com estabilidade na segunda metade da primeira década do século XXI, a capacidade de gasto público em políticas estatais tem maior recuperação e volta a se situar em patamares próximos do início da década de 1980⁵⁹⁴.

Este trajeto do enfraquecimento e recuperação da capacidade fiscal do Estado, ano a ano, desde a crise da dívida externa que forçou a redefinição do modelo de crescimento brasileiro pela insuficiência do financiamento externo combinado a restrição fiscal interna pode ser acompanhado pelo Apêndices I e II. Estes apêndices detalham a cada ano, desde 1980, os principais desafios macroeconômicos enfrentados, as crises externas e internas, as pressões políticas enfrentadas pela conjugação dos resultados macroeconômicos com o calendário eleitoral que influíram nas mudanças e avanços nas políticas tributárias e fiscais de caráter redistributivo e federativo⁵⁹⁵. O Apêndice II, conjugado ao Apêndice I permite visualizar e inferir as mudanças

⁵⁹⁴ De tabela comparativa de um grupo de vinte de países em que se considerou o peso do pagamento de juros em relação ao PIB, o Brasil se destacou como o maior neste item – anexo VIII. Pela CTB o Brasil se situa junto aos países mais desenvolvidos, pela renda per capita o Brasil equivale aos países de rendimento intermediário, mas a CTL por habitante situa o Brasil junto aos países de renda baixa.

⁵⁹⁵ As regras institucionais das eleições no período de 1982 até 1994 foi uma variável importante para favorecer a influência federativa, principalmente dos governadores. Houve três disputas eleitorais com a coincidência entre os pleitos estaduais majoritários com todas as eleições proporcionais, nacionais e estaduais (1982-1986-1990) frente a apenas uma eleição presidencial “solteira” (1989). A ampliação das eleições para municípios das capitais e considerados estratégicos (1988 e 1992) também aumentaram o espaço político brasileiro na disputa de cargos mais próximos ao eleitor. Avalia-se que os cabos eleitorais mais efetivos são os das bases locais e o peso do governador como puxador de votos e articulador das lideranças locais para a campanha política muitas vezes pode ser decisivo para as eleições legislativas nacionais (o distrito dos deputados federais são os estados). Os temas locais e estaduais, desta forma, acabaram por se fortalecer no legislativo nacional neste período e conjuntura institucional específica. Após 1994 (inclusive) os temas nacionais e a liderança do presidente como cabo eleitoral passam a ter maior peso.

históricas no macrocontexto e nas principais variáveis determinantes da política tributária, segundo o modelo de Levi.

O macrocontexto e o modelo de Levi aplicado ao Brasil pós 1980

O modelo de Levi estabelece que os resultados finais das políticas tributárias são inicialmente condicionados por variáveis institucionais de macro nível, quase parâmetros, que acabam por operar como restrições estruturais primárias as escolhas do governante. Estas grandes conjunturas podem ser consideradas “variáveis” pois se alteram no longo prazo⁵⁹⁶, principalmente nos acelerados processos de crises e transições estruturais pela qual passam a maioria das nações do planeta. Pode-se citar como estes parâmetros, no curto prazo, a disponibilidade das forças produtivas (meios de produção)⁵⁹⁷; a estrutura econômica que determina o poder de barganha diferenciado dos diferentes conjuntos de atores⁵⁹⁸; o contexto internacional que estabelece o grau de concorrência externa, a necessidade da proteção governamental (mercado interno regulado) e a disponibilidade das fontes de receitas do exterior⁵⁹⁹. Importa também na definição das políticas tributárias o grau de desenvolvimento tecnológico⁶⁰⁰ e a forma/estrutura do governo.

Dentre estes parâmetros relevantes para a determinação da política tributária se destacam na esfera política as formas institucionais em que o governo se expressa. As instituições, como construções humanas, também podem ser alteradas no longo prazo. Estas variáveis-parâmetros institucionais da política estabelecem e condicionam o grau

⁵⁹⁶ Conforme o prazo e conjuntura enfocados, todos os fatores são variáveis, embora na normalidade de curto prazo algumas estruturas podem ser consideradas como dadas.

⁵⁹⁷ Terra produtiva, matérias primas, capital, instrumentos, maquinaria e força de trabalho. Até a “natureza” com a disponibilidade de recursos naturais e matérias primas é um fator se altera com o tempo, até por mudanças climáticas e tecnológicas expressa em novas descobertas, como no caso das limitações da matriz energética brasileira que teve as influências a longo prazo do pro-álcool e agora do pré-sal.

⁵⁹⁸ Esta estrutura estabelece os principais tipos de propriedade, classes e o conflito social ao definir o que será produzido, como e por quem. Acaba também por delimitar que tipo de receita pode ser extraída dos arranjos produtores.

⁵⁹⁹ A inserção no contexto internacional é das variáveis mais dinâmicas, nas últimas décadas, neste mundo globalizado. Inicialmente, para os países, a receita tributária externa vem pela tarifação do comércio internacional, mas envolve mais modernamente os fortes fluxos financeiros de investimentos, empréstimos e, para certos países, as transferências de ajuda internacional – ver Moore (2004a).

⁶⁰⁰ Inovações organizacionais e tecnológicas podem contribuir na mudança e no crescimento da infraestrutura produtiva. Esta variável estratégica, nesta etapa da revolução industrial, influi nas outras citadas anteriormente. Por exemplo, o desenvolvimento da informática e dos meios de comunicação modificou a qualificação do trabalho, a estrutura produtiva e potencializou a variável do contexto internacional. Tornou também mais fácil tributar mais pessoas (ampliando a base controlável) assim possibilita a redução da carga individual. Inovações que permitem um maior controle de dados sobre fluxos e processos produtivos, como a nota fiscal eletrônica, contribuem para elevar a arrecadação fiscal.

de rivalidade ou contestação interna enfrentado pelos governantes. Podem ser exemplificadas pelas normas e as regras que regulam eleições, a partição e o exercício do poder, o desenho e o funcionamento do legislativo em sua relação com o chefe do Estado.

Dentro destes parâmetros que consubstanciam o macrocontexto é que se expressam as três grandes variáveis de Levi que permitem a construção da política tributária:

- 1) a “*taxa de desconto intertemporal*” do governante que traduz suas expectativas quanto ao futuro, seu horizonte temporal será mais dilatado ou restrito⁶⁰¹ conforme suas perspectivas frente aos rivais;
- 2) o “*poder de barganha relativo*” do governante se referindo ao seu grau de controle sobre os recursos econômicos, políticos e de coerção existentes e
- 3) os “*custos de transação*”, que sintetizam a facilidade de se promover as negociações necessárias para garantir a conformidade ou aquiescência dos principais grupos de poder da região governada às políticas tributárias a serem implantadas.

Segundo Levi (1989), os governantes procurarão desenhar e formalizar estruturas e políticas que abaxem suas taxas de desconto, aumentem seu poder de barganha e reduzam seus custos de transação. O governo se baseia no controle dos recursos necessários para garantir a ampliação do grupo dominante, aumentando sua base de apoio para se manter no poder. Logicamente, um governante não pode agir apenas de acordo com sua vontade individual e interesses próprios. As alterações nos custos de transação podem vir de mudanças no custo relativo de extrair recursos devido a crises políticas, econômicas e militares que alterem o poder de negociação relativo dos agentes bem como alterações na institucionalidade. No longo prazo alterações na tecnologia também influem nestes custos de transação ao facilitar a comunicação entre os agentes e até os processos governamentais de avaliar e monitorar. Neste contexto estratégico, considerando suas limitações, é que o governante desenhará as políticas tributárias que maximizem as receitas do Estado.

⁶⁰¹ Quanto maior expectativa de continuar no governo, maior a valorização do futuro e menor a taxa de desconto. Baixa taxa de desconto intertemporal permite a consideração e avaliação no tempo presente de iniciativas ou políticas que gerem resultados distantes no tempo sem grande rebaixamento do valor dos seus retornos futuros. Esta taxa condensa toda uma expectativa de horizonte temporal e afeta diretamente a disposição de se investir (ou aplicar recursos) em políticas que apresentem resultados em prazos mais longos.

No Brasil, desde 1980 até 1994, houve um significativo aumento da taxa de desconto intertemporal do governante com o encurtamento dos horizontes pelo acirramento e aprofundamento da crise inflacionária⁶⁰². O financiamento da economia nacional e do setor público enfrentava uma série de desafios simultâneos – ampliação de demandas sociais, choques de oferta, mudanças exógenas em macropreços⁶⁰³ - em um quadro de exaustão fiscal. A grande crise fiscal e inflacionária desafiava a noção de que o desenvolvimento nacional deveria ser promovido pela expansão do gasto público⁶⁰⁴. O presidente Figueiredo, ligado aos militares, foi perdendo a possibilidade política de fazer o sucessor com o desgaste do aprofundamento da crise externa, da forte recessão e do movimento civil pelas eleições diretas.

Nos anos 1980, a crise fiscal da dívida externa era generalizada na América Latina e se pautava por déficit público; diminuição de investimentos, principalmente estatais; dívida interna e externa crescentes (dado o refinanciamento dos juros); inflação descontrolada que expressa crescente falta de confiança na moeda nacional e falta de credibilidade fiscal do governo com reflexos no financiamento do Estado através das altas taxas de juros e encurtamento do prazo de maturidade da dívida doméstica⁶⁰⁵. A dívida externa conjugada ao déficit primário ou poupança pública negativa levou a que os recursos públicos aplicados nos pagamentos da dívida externa contribuíssem para abaixar as taxas de investimento e a renda per capita⁶⁰⁶.

⁶⁰² Uma dos efeitos da inflação é destruir o valor futuro expresso em valores monetários. Ao prejudicar todo cálculo futuro, inflaciona e eleva enormemente as taxas de desconto dos agentes políticos.

⁶⁰³ Macropreços são preços básicos que influem em uma série de outros preços da economia. São exemplos os preços de insumos básicos como energia, combustíveis e as taxas de câmbio e juros. No início da década de 1980 as elevações dos preços dos combustíveis aliados às fortes desvalorizações cambiais eram um considerável choque de custos nos preços relativos da economia brasileira.

⁶⁰⁴ Esta conjuntura restritiva vigente até o final do século XX afetava outros países além do Brasil. Vários países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, enfrentaram problemas de dívida e déficits externos, insolvência fiscal, crises cambiais e inflação galopante. Os esforços governamentais, nesse período crítico, foram prioritariamente direcionados para construção de políticas de recuperação da estabilidade macroeconômica. Nesse contexto, a política fiscal de estabilização exigia a adoção de medidas impopulares de austeridade, disciplina e controle intertemporal das contas do setor público.

⁶⁰⁵ Os déficits públicos nominais e até primários elevados foram componentes de fluxo da crise, enquanto que o volume da dívida pública – interna ou externa – foi componente de estoque. A perda de crédito do estado brasileiro se refletia na enorme liquidez da dívida pública através dos mecanismos de recompra diários dos títulos do tesouro rolados no overnight.

⁶⁰⁶ O papel da crise da dívida externa no ajuste do déficit público e da estabilização regional foi reconhecido, ainda que tardia e timidamente, em 1989, após moratórias e vários acordos e intervenções do FMI, pelas medidas de redução e refinanciamento da dívida externa do Plano Brady. De fato, a falta de crédito público foi a característica fundamental da crise fiscal do Estado. Um país pode ter um déficit público alto e também uma dívida pública elevada, sem que o Estado perca seu crédito como nos casos atuais dos Estados Unidos, Japão e Itália, onde, apesar do déficit e da dívida pública, não há crise fiscal, ou ela é muito mais branda do que a da América Latina.

Após a vitória da oposição no colégio eleitoral e a morte do presidente eleito Tancredo Neves, há uma nova e significativa perda de horizonte no governo Sarney após o fracasso do Plano Cruzado e a aceleração da inflação. O descontrole fiscal dos anos de 1987 a 1989 refletem a fragilidade no horizonte político do presidente Sarney. A perda de crédito, retratava a incapacidade do Estado de se financiar propiciou um maior desgaste das funções da moeda nacional que chegou a beira da hiperinflação combinada a processos de “dolarização” da economia⁶⁰⁷. Esta situação de alto descontrole e gravidade levou a eleição e a apresentação das propostas radicais do governo Collor.

A agenda maximalista de reforma do Estado e os grandes movimentos políticos de oposição ao presidente Collor encurtaram, além do que era inicialmente esperado, os horizontes deste governante⁶⁰⁸. O presidente Itamar, num governo de coalizão, fortalecido com o sucesso do Plano Real, consegue fazer seu sucessor.

Após o Plano Real, a taxa de desconto do governante cai, ainda mais após a aprovação em 1997 da EC 16 que permitia a reeleição. Os períodos conjunturais de maior previsibilidade e o relativo das crises macroeconômicas permitiam ao governante estender seu horizonte político. Os governante federal se fortalece e, ao apresentar resultados macroeconômicos minimamente positivos, conseguem ampliar seus horizontes políticos e diminuir a sua taxa de desconto intertemporal. O presidente FHC consegue se reeleger no primeiro turno em 1998. Contudo, os resultados negativos de seu segundo governo como o baixo dinamismo da economia, as fortes crises cambiais de 1999 e 2002 e a crise do apagão em 2001 não o permitem fazer o sucessor. O presidente Lula, fortalecido por um grande carisma popular e depois por significativos resultados econômicos como o controle inflacionário, a aceleração do ritmo de crescimento, a redução na desigualdade e a queda no desemprego, consegue se reeleger em 2006 e, apesar das crises políticas junto a oposição, mais fortes desde a crise do “mensalão” em 2005, tem possibilidade de eleger seu sucessor.

A crise macroeconômica e o estrangulamento fiscal do Estado levaram também a uma significativa perda de poder de barganha relativo do governante central durante a maior parte da década de 1980, excetuando-se o ano de 1986 pelo formidável resultado eleitoral do Plano Cruzado. A partir de 1994, com a maior recuperação fiscal da União,

⁶⁰⁷ A moeda, com a aceleração da inflação, perdia paulatinamente suas funções de reserva de valor e unidade de conta e passava a funcionar apenas como meio de pagamento. Nas hiperinflações, com as dolarizações informais, até esta última função se perdia.

⁶⁰⁸ Pelo *impeachment* de 1992.

o governante federal passa a controlar mais recursos e a ter maior poder de barganha sobre o Congresso. Por outro lado, as reformas macroeconômicas e do Estado da década de 1990 alavancaram a financeirização e a privatização de relevantes grupos estatais⁶⁰⁹, reduziram os ativos sob o poder direto dos governantes frente aos bancos e grupos econômicos nacionais e internacionais. Contudo, como este processo foi interrompido em 2003, restou ainda o controle de significativas empresas como a Petrobrás e os Bancos públicos (BNDES, Caixa, BB) que permitiram ao Estado uma maior coordenação macroeconômica e uma maior possibilidade de enfrentamento da crise mundial de 2008-2009⁶¹⁰.

Quanto a delicada questão política dos custos de transação, nota-se que estes podem variar durante as crises, de acordo com o grau de incertezas da agenda e de acordo com o contexto da credibilidade e da autoridade política do governante frente aos agentes. Por exemplo, a perda de popularidade e da confiança popular da presidência de Sarney até Itamar tornaram mais altos os custos de transação e inviabilizaram uma reforma tributária estrutural durante a constituinte de 1987 e 1988 e a reforma constitucional de 1993. Os presidentes mais fortalecidos após 1994 também tiveram de enfrentar condições institucionais mais adversas. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, contudo, foi facilitada pela ameaça da crise de 1999. Os custos elevados das compensações às subesferas de uma reforma tributária estrutural frente a crise econômica e cambial levaram o governo FHC a abdicar de bancar sua aprovação e encaminhamento. Nos governos Lula, as crises políticas e o fortalecimento

⁶⁰⁹ Segundo Pochmann, em artigo intitulado *Sobre o papel do Estado*, no Programa Nacional de Desestatização, após 1990, “tomou corpo o maior processo de desmobilização de ativos do setor público, que equivaleu a 15% do PIB transferidos ao setor privado (nacional e estrangeiro). Ao todo foram 166 empresas privatizadas, que geraram próximos de US\$ 100 bilhões entre receitas e redução de dívidas. Em consequência, houve a diminuição de quase 550 mil empregos no setor produtivo estatal e de quase dois milhões de vagas no restante da administração. Em 2005, por exemplo, o país tinha 4,5 funcionários públicos para cada grupo de 100 brasileiros, enquanto em 1990 chegou a ter de quase cinco e, em 1950, era de somente dois.” Disponível em < <http://desempregozero.org/2007/09/11/sobre-o-papel-do-estado/> >. Acesso em 28 de setembro de 2009.

⁶¹⁰ “**Lula:** Vocês têm dimensão do que foi ter uma Caixa Econômica Federal, um BNDES ou um BB na crise? Foi extremamente importante. A Petrobras apresentou estudo mostrando que deveria adiar o cronograma dos investimentos dela de 2013 para 2017. **Valor:** Durante a crise? **Lula:** É. Convoquei o Conselho da Petrobras para dizer: ‘Olha, este é um momento em que não se pode recuar’. Até no futebol a gente aprende que, quando se está ganhando de 1 x 0 e recua, a gente se ferra. **Valor:** E funcionou? **Lula:** Quem sustentou essa crise foi o governo e o povo pobre, porque alguns setores empresariais brasileiros pisaram no breque de forma desnecessária. Aquele famoso cavalo de pau que o (Antonio) Palocci (ex-ministro da Fazenda) dizia que a gente não podia dar na economia, alguns setores empresariais deram por puro medo, incerteza. Essas coisas nós conversamos muito com os empresários, no comitê acompanhamento da crise.” Lula da Silva (2009c).

da oposição, principalmente no senado, obstaculizaram o avanço desta reforma e até levaram a perda da CPMF em 2007.

Para Levi (1989), um aspecto que pode abaixar os custos de transação com o tempo é um processo de credibilidade progressiva que leve ao aprofundamento da Conformidade *Quasi-Voluntária* - CQV. Esta CQV é um aspecto importante da legitimação do governante que diminui seu custo de transação. O provimento dos bens públicos com consumo disponível a todos, como a estabilidade macroeconômica, a segurança e a aplicação impessoal do marco legal⁶¹¹, evidencia o problema do controle dos caronas ou “*free-rider*”⁶¹² e dos *rent-seekers*. O governante, com o tempo e aprendizagem, procurará estabelecer uma mescla de ameaças potenciais com ofertas de benefícios positivos que levem ao comportamento cooperativo - a CQV - sem apelar exclusivamente para a coerção direta. Por exemplo, conjunturas de iminência de hiperinflação, de guerras ou de amplos programas de desenvolvimento podem levar o cidadão a contribuir com mais recursos voluntariamente, pela avaliação dos custos adicionais frente aos riscos ou benefícios futuros e prover mais receita para o Estado concretizar os benefícios mais gerais (moeda, previsibilidade, segurança e prosperidade).

Os contribuintes aceitarão a tributação de forma *quasi-voluntária* também com base na credibilidade da “constituição fiscal”. A conformidade ocorre com a crença de que cada agente qual está cumprindo seu papel no acordo tributário, ou seja, que o acordado é verdadeiro, que os outros cidadãos também estão contribuindo da forma correta e o governo entregará os bens financiados pelos tributos. Para os governantes ganharem a desejada credibilidade pública estes deverão assegurar a entrega dos bens e serviços prometidos nos compromissos que previamente assumiram frente aos outros atores e aos cidadãos. Devem garantir uma gestão com um mínimo de eficiência⁶¹³. Podem assumir compromissos para o futuro, contudo estas resoluções se reforçam quanto maiores garantias forem oferecidas de modo a prevenir o cidadão contra as

⁶¹¹ No século XXI, os resultados de setores do Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal, com destaque para a operação *Satiagraha*, indicam alguns avanços neste campo.

⁶¹² Aqueles que não contribuem, mas também são beneficiados pelo acesso ao bem que a maioria financiou via pagamento de seus tributos.

⁶¹³ A CQV ajuda a relativizar a concepção do poder público como vontade dos governantes sobre os governados. O Estado contemporâneo não é atualmente visto apenas como um soberano que comanda, mas como uma estrutura imposta a todos os cidadãos capaz de prover serviços públicos que visam promover a solidariedade social. A dominação mediada pelo serviço público serve para legitimar o Estado conforme os fins a que serve. Os governantes monopolizam a força para bem organizar e controlar o funcionamento das políticas e dos serviços públicos e assim conquistar sua legitimidade.

fraquezas da vontade governamental⁶¹⁴. No caso do Brasil, a percepção de que os recursos dos tributos arrecadados tendem a ser cada vez mais aplicada em investimentos em infra-estrutura, melhores e mais abrangentes serviços públicos e promoção do desenvolvimento e da equidade mais capaz de desenvolver a conformidade do que seu usados para bancar privilégios e transferências para rentistas através dos “mais elevados juros do mundo”. De uma forma mais ampla, como o contrato fiscal muitas vezes é difuso, envolvendo expectativas menos explícitas sobre os resultados do governo, este pode ser resumido na questão da percepção da distribuição dos ganhos do desenvolvimento e da prosperidade nacional. Um governo que desenvolva uma política que permita maiores ganhos sociais se tornará mais legitimado frente aos cidadãos.

Todavia, a CQV que embasa a cooperação entre os governantes e os cidadãos se estabelece de forma condicional e pode ser reversível. O pagamento de tributos é visto neste modelo como parte de uma relação contratual entre os governantes e os cidadãos que está continuamente sendo feita e refeita em sua decisão de aceita-la. Caso os diversos agentes deste contrato valorizem mutuamente o futuro (ambos com baixas taxas de desconto) os benefícios futuros da cooperação os ajudarão a superar os custos do abandono de seus compromissos. O conhecimento da distribuição dos benefícios e do comportamento mútuo é muito importante, pois cada agente cooperará enquanto perceber que os outros também o fizeram.

No esquema teórico de M Levi a credibilidade é um fator crucial para o governante na barganha com outras lideranças e governados. No Brasil, a década perdida de 1980 que se inicia com a crise da dívida começou por levar o governo militar a ter sua credibilidade fortemente deteriorada pela crise cambial e fiscal do Estado. A queda real de 13% no PIB per capita entre 1980 e 1983 levou o governo federal a perder capacidade política e eleitoral bem como teve suas possibilidades de alocação do orçamento “amarradas” pelas vinculações crescentes. Os governos Sarney e Collor, que iniciaram com alguma credibilidade, baseada nas esperanças de mudanças, rapidamente a perderam pela forte deterioração dos resultados macroeconômicos, principalmente pela explosão da inflação. A recomposição da credibilidade governamental federal veio apenas com os grandes ganhos da “estabilidade da moeda”, um bem público

⁶¹⁴ Estas garantias políticas podem envolver a escolha de se submeter o governante a regras e até punições, segundo seu desempenho. Historicamente, a ampliação do colégio eleitoral nas democracias modernas e o fato da obrigação dos governantes submeterem os orçamentos públicos a votações, bem como o dever de vincular seus atos a esta programação, ajudaram os governos a ganhar credibilidade e a desenvolver a CQV.

fundamental reconquistado após o Plano Real. A provisão deste bem público eleva a CQV e permitiu um amplo acordo político junto ao nome de FHC. Após as eleições o poder político da presidência havia crescido substancialmente, o que permitiu a aprovação de algumas reformas constitucionais ainda no primeiro mandato FHC. Contudo, a reforma tributária como medida redistributiva ficou bloqueada pelas incertezas quanto ao seu desdobramento, seus custos de transação ainda eram muito elevados.

Ao relacionar os resultados das reformas pós-estabilização monetária Melo (2002) explica que uma reforma tributária ampla teve baixas chances de aprovação por envolver mudanças reforma envolveu questões inseparáveis e multidimensionais de custos concentrados. Ainda havia uma baixa credibilidade sobre a possibilidade de compensação pela esfera federal das perdas futuras das subesferas⁶¹⁵ e com atores com aversão ao risco em um quadro de incerteza elevada – capítulo 4.

A credibilidade do governo FHC se erode com os resultados deficientes em termos de desenvolvimento econômico, agravados pelas crises e restrições de seu segundo mandato. A crise de 1999, que levou a forte desvalorização cambial, todavia permitiu a aprovação de abrangente medida de normatização fiscal na LRF de 2000. A LRF, aprovada no período de busca de reação frente a crise de 1999, “pegou” porque o(s) governante(s)⁶¹⁶ e parlamentares estavam desafiados e tinham interesse em trabalhar para criar instrumentos institucionais que mudassem comportamentos fiscais enraizados no setor público e ajudassem a recuperar a credibilidade interna e externa do setor público nacional. As medidas de contenção fiscal e de aumento de tributos adotadas a partir desta crise contribuíram para se alcançar as significativas metas de superávit primário.

Foi crucial revalorizar a ancoragem fiscal da estabilização para avançar na reconquista do crédito externo⁶¹⁷, contudo no plano interno houve perda da credibilidade governamental. A política fiscal dura de contenção orçamentária (HBC)

⁶¹⁵ As mudanças sobre as finanças públicas se deram em um contexto fiscal restritivo para as várias esferas estatais, principalmente a federal no contexto da estabilização e nas quais prevaleceu a busca de resultados imediatos pela Receita Federal. A dinâmica de interação dos atores, as estratégias adotadas na sua tramitação legislativa pelo executivo federal envolveram veto as propostas cujos custos e compensações da esfera federal foram muito elevados pelo legislativo.

⁶¹⁶ Alguns governadores de Estado apoiaram esta lei.

⁶¹⁷ Segundo Alston et alli (2008:3), “*Once the election was won and the devaluation allowed to occur in January 1999, the government was faced with a very severe credibility problem where the only way to avoid a prolonged and destructive crisis would be to signal to the markets the government’s intent and ability to regain fiscal control. Given the country’s image as an underperformer in this area, this was not an easy task and most prognoses were pessimistic.*”

após 1999 envolveu negar sistematicamente gastos orçamentários aprovados para beneficiar investimentos de recuperação e ampliação da infra-estrutura e redutos parlamentares importantes. Contudo, esta política dos enormes superávits primários era fortemente impopular internamente. Os resultados deficientes deste esforço por readquirir instrumentos e credibilidade fiscal na década de 1990, conjugado a crise de 2002, levou a substituição, pela via eleitoral, do grupo e coalizão governante.

Este crescimento inesperado na tributação pela via mais fácil das contribuições não se deu sem resistências e até facilitou a oposição ao governo. Segundo Munhoz (2009: 147), um forte aumento na carga tributária sem ser amenizado uma economia em crescimento ou por significativos ganhos de produtividade e queda relevante em outros custos naturalmente *“provoca necessariamente um grave conflito distributivo na economia, visto que obriga o sistema econômico a “eleger” aqueles que vão assumir perdas correspondentes”*. A crise cambial e energética abaixa a CQV do governo FHC e amplia sua taxa de desconto intertemporal.

Lula começa seu mandato em 2003 com o desafio de elevar seu poder de barganha relativo. O governo Lula, ao conseguir impulsionar após 2004 a capacidade de crescimento do país, se fortalece e consegue resultados fiscais positivos em uma conjuntura mais favorável. No primeiro governo houve enorme redução da vulnerabilidade externa, ainda que auxiliado pelas mudanças estruturais mundiais. Inclusive o conservadorismo do Banco Central contribuiu para dar maior solidez ao ajudar a atrair capital que constituiu as reservas recordes do país. Contudo, a crise política de 2005 e a oposição mais acirrada, elevaram seu custo de transação.

Após a reeleição, com uma taxa de desconto futura mais baixa, foi formulado o Programa de Aceleração Econômica - PAC se avançou na recuperação do papel estrutural do investimento público dentro do orçamento nacional⁶¹⁸. O investimento público é encarado como essencial e complementar ao privado. As políticas sociais compensatórias integradas, como o Bolsa Família, permitiram avançar nas verbas sociais e auxiliaram também o desenvolvimento regional. Políticas estatais mais ativas e de estímulo setorial como à construção civil tem possibilitado avançar na criação de empregos.

⁶¹⁸ *“Lula: Porque há um outro paradigma. Em cem anos a elite brasileira fez 140 escolas técnicas. Como é que esse torneiro mecânico faz 114? Estamos criando um paradigma. Fui ao Rio Maranguapinho (no Ceará) um dia desses. Estamos colocando lá R\$ 390 milhões para fazer saneamento básico. Em Roraima são R\$ 496 milhões para fazer saneamento e dragagem. Você sabe quanto o Brasil inteiro gastou em 2002 em saneamento? Valor: Quanto? Lula: R\$ 262 milhões. Então, estamos colocando num bairro de Fortaleza o que foi colocado no Brasil inteiro naquele ano.”* Lula da Silva (2009c).

No governo Lula, a estabilidade aumenta com a superação das crises de balanço de pagamentos e o crescimento da economia desafia a retomada da reforma na consolidação de um novo pacto tributário que permita maiores conquistas e avanços. A CQV teria fatores que possibilitariam avanços na construção de um *Welfare State* ao associar um padrão de redistributivo mais justo do Estado ao novo patamar de receitas necessárias. As novas atribuições sociais do Brasil pós CF/88 elevaram as necessidades de financiamento. Para cada atribuição nova há necessidade de mais recursos. Conforme afirmou o deputado Virgílio Guimarães em Audiência Pública da Comissão de Finanças da Câmara sobre Justiça Fiscal em março de 2009, esta foi uma escolha do país. Os cerca de 11 pontos percentuais do PIB a mais neste período para União não se transformaram em recursos livres mas foram em grande parte absorvidos pelo financiamento da previdência⁶¹⁹, de uma rede de amparo social e pelo pagamento da dívida pública nacional – anexo VIII.

Em uma observação temporal mais dilatada poder-se-á avaliar os avanços associados a redemocratização e as escolhas feitas por esta geração. As diversas conjunturas e a trajetória (*path dependence*) que conformaram o atual padrão de finanças públicas também destaca seus limites e necessidades de futuros avanços e reformas.

O modelo de Levi também indica que o momento político logo após a eleição presidencial de 2010 pode ser favorável para encaminhar um proposta de reforma tributária. O presidente recém eleito contará com maior poder de barganha relativo, dado que exercerá nomeações e gerirá o Estado pelos próximos 4 anos. Um governo recém eleito, caso a campanha não seja demasiadamente acirrada pode contar com uma maior “boa-vontade” política e assim enfrentar menores custos de barganha. O novo governante, fortalecido pelas urnas, contará ainda com a possibilidade da reeleição e assim terá uma menor taxa de desconto pessoal.

Aprofundar a reforma envolverá a definição das formas de intervenção estatais que exigirão um patamar mínimo de recursos para o Estado bem como a adequada redistribuição dos mesmos segundo um pacto federativo aprimorado. Contudo, antes de efetuar qualquer prognóstico é importante considerar as grandes restrições financeiras e ideológicas definidas internacionalmente (HBC / SBC).

⁶¹⁹ Segundo Andrade (1999), o sistema de financiamento da previdência não apresenta déficit fiscal. Contudo, através de mecanismos como a DRU, tem sido utilizado para dar suporte ao ajuste fiscal que permite sustentar as elevadas despesas financeiras do Estado.

MUDANÇA NOS MACROPARÂMETROS E A PERSPECTIVA DE CRISE SISTÊMICA SEGUNDO OS CICLOS LONGOS DE ARRIGHI

Conforme visto no capítulo 1, as idéias/ideologias econômicas são capazes de influenciar a definição das políticas. Os componentes de uma política pública desde os próprios instrumentos até a hierarquia dos objetivos podem ser alterados pela força das idéias. As idéias econômicas, de acordo com as especificidades de cada formação social, tem suas conseqüências limitadas pelas instituições, mas também mobilizam para formar novas coalizões sociais inclusive contribuindo para criar novos paradigmas econômicos-políticos. A dialética entre idéias, interesses e instituições propicia a reorganização das políticas do Estado conforme a interação entre os interesses das classes, grupos sociais e instituições estatais⁶²⁰. A influência crescente da ideologia neoliberal definiu os rumos da política macroeconômica brasileira a partir da década de 1990⁶²¹. A necessidade de manter interna e externamente o valor da moeda e assim garantir as transferências de valor via sistema financeiro realçou o objetivo de "estabilizar os preços" sobre quaisquer outros. A política econômica do governo FHC, através dos grandes ganhos políticos resultantes do Plano Real, conseguiu avançar mais que o governo Collor nas políticas de abertura comercial através da valorização cambial, elevação dos juros e privatizações em grande escala⁶²². Estas reformas foram colocadas como instrumentos para atingir a meta primeira da estabilização da moeda. As idéias econômicas neoliberais se convertiam em políticas estatais, bastante apropriadas ao quadro da mundialização do capital.

⁶²⁰ “Na história das políticas econômicas no século XX, há pelo menos dois exemplos conspícuos de mudança de paradigma político: o surgimento do keynesianismo e, depois, do neoliberalismo. O primeiro afirmou-se, a partir dos anos 1930, como alternativa ao desacreditado paradigma neoclássico, expandindo-se ainda mais intensamente depois da Segunda Guerra Mundial. Já o neoliberalismo emergiu em meados da década de setenta do século passado como resposta à crise do paradigma keynesiano, que se mostrava cada vez mais incapaz de gerar políticas eficazes, por um lado, para lidar com a crise fiscal do Estado, e, por outro, para conter o processo inflacionário em aceleração em diferentes países capitalistas.” Silva (2002).

⁶²¹ Na década de 1990, chega ao Brasil o denominado “Consenso de Washington” e sua agenda de desenvolvimento que demandava amplas reformas estruturais no Estado. Indicava a necessidade de disciplina fiscal (incluindo a reforma tributária), privatização, desregulamentação, taxas de juros determinadas pelo mercado, abertura externa comercial e na conta de capitais junto ao respeito aos direitos de propriedade.

⁶²² A estabilização recolocou o país na agenda econômica mundial. Antes com a superinflação o país era relativamente incompreensível aos investidores mundiais, com os governantes nacionais focados em administrar sobre bases de valor extremamente movediças.

Giovanni Arrighi, a partir da análise dos grandes ciclos hegemônicos de Fernand Braudel, percebe com mais ampla perspectiva histórica esta reorganização estrutural⁶²³ de amplitude mundial. Este momento particular da história é visto como um processo de transição para um novo modelo de desenvolvimento mundial que ainda não se caracterizou. A atual financeirização⁶²⁴ com a fuga para a liquidez e a pressão sobre os rendimentos produtivos é um fator característico do processo da transição.

Os ciclos de expansão financeira do sistema capitalista moderno, que se repetem desde as cidades-estado da Itália renascentistas, são um dos sinais que evidenciam o final de um ciclo hegemônico. As expansões financeiras provocam a acumulação de uma dimensão de capital muito superior a que pode ser reinvestida com lucro na produção e comércio nos padrões do ciclo que se finda. Os capitalistas e corporações passam então a ser mais seletivos, não priorizam mais o reinvestimento produtivo e retêm seus rendimentos na esfera financeira, inflando ainda mais uma massa de liquidez já abundante. Essa liquidez excessiva é então canalizada para a especulação via empréstimos e aplicações⁶²⁵ e passam a demandar taxas de retorno superiores à lucratividade média da maioria das atividades produtivas e, desta forma, induzem a atividade financeira a se divorciar ainda mais da produção. Ocorre então um aparente paradoxo caracterizado pela presença de maior liquidez no sistema financeiro conjugada a escassez de capital para o sistema produtivo. Estabelece-se então uma ciranda financeira que favorece momentaneamente os detentores do capital. Esta escassez relativa, fabricada em parte pelas expectativas dos investidores⁶²⁶, propicia uma competição intensa por recursos entre os estados nacionais e entre empresas e estados. A competição pelo capital livre, ajuda a redistribuir mais renda e riqueza⁶²⁷ para os agentes que controlam o capital líquido circulante, elevando ainda mais o poder e a lucratividade da esfera especulativo-financeira.

⁶²³ “*O longo século XX*” (ARRIGHI, 1996) e “*Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*” (ARRIGHI & SILVER, 2001).

⁶²⁴ Para um mais detalhado entendimento deste atual processo que envolve a intrincada rede de interesses construída pelos mercados financeiros internacionais e que desenvolve as principais estratégias globais de reprodução do capital vide Chesnais (1998 e 2005).

⁶²⁵ Que na maioria das vezes não são os que financiam os investimentos produtivos, muitas vezes de longo prazo.

⁶²⁶ Preferência pela liquidez e pela segurança nos momentos de incerteza combinada com a busca da maior valorização no curto prazo.

⁶²⁷ E formalizando as garantias que assegurem sua efetiva transferência, inclusive via endividamento público.

Arrighi lembra que estas expansões financeiras impulsionaram as crises nas transições hegemônicas⁶²⁸ e elevaram a competição entre os estados e as empresas⁶²⁹. Conflitos sociais se desenvolvem mais intensamente até o surgimento e consolidação de novas configurações de poder e de regulação da produção. Em sua análise os processos que acometem atualmente o sistema global e os Estados Unidos sugerem um processo de crise com possibilidade de ruptura hegemônica, fruto das contradições nascidas e alimentadas pelo próprio sistema.

Os Estados Unidos, com os altos custos para manter a predominância de seu complexo industrial-militar, se tornam, a partir da década de 1980, a maior nação devedora do globo. A nação de maior poder militar acabou diminuindo seu grau de controle direto sobre os recursos necessários para responder aos desafios da regulação financeira do sistema mundial e se tornou mais vulnerável economicamente. A economia transnacional financeirizada, por sua vez, dentro da ideologia liberal dominante, enfraqueceu a capacidade reguladora das grandes nações sobre suas próprias economias⁶³⁰ e sobre o sistema internacional. Atentas aos sinais de instabilidade econômico-financeira nas diversas localidades do mundo, inclusive em suas matrizes, os capitais das empresas e corporações transnacionais, em busca de valorização e proteção, se deslocam entre os diversos mercados nacionais⁶³¹, acentuando mais as crises.

O ambiente internacional, sob esta perspectiva, pode se considerar ainda sob um processo de transição mais intenso neste final de ciclo hegemônico da atualidade. O novo modelo ainda não se conformou, mas a crise mundial⁶³² que desde o último trimestre de 2008 atinge mais vigorosamente a economia central⁶³³ ajudará certamente no processo de reconfiguração⁶³⁴.

⁶²⁸ Mudanças no século XVIII da hegemonia holandesa para a inglesa e, ao final do século XIX, da inglesa para a dos EUA.

⁶²⁹ E também dentro das categorias estados e empresas.

⁶³⁰ Processo similar ao das companhias de comércio e navegação holandesas do século XVIII, que, ao operar globalmente, minaram as funções e o poder dos Estados.

⁶³¹ A fuga de capitais do EUA para mercados monetários estrangeiros terminou por precipitar a queda do sistema monetário de Bretton Woods na década de setenta do século XX problematizando ainda mais a gestão monetária e cambial da crise fiscal.

⁶³² “As quedas nas bolsas mundiais e nos preços dos imóveis liquidaram cerca de US\$30 trilhões de riqueza financeira até o final do último trimestre de 2008.” Conceição Tavares (2009: 4).

⁶³³ “A elevada oferta de financiamento, a taxas de juros baixas, não impulsionaram apenas o endividamento geral do setor privado (empresas, bancos e famílias). As condições favoráveis e descontroladas de oferta de crédito levaram também vários Estados da União [EUA] a financiarem seus déficits fiscais crescentes no mercado privado interno. Só quando a crise financeira geral eclodiu violentamente em setembro de 2008 com a quebra da Lehman Brothers, foi possível perceber a profundidade da crise fiscal de importantes estados americanos que estão a beira da insolvência (a

A crise internacional de 2008-2009

O ministro Mantega destacou no final de 2008⁶³⁵ o aumento do poder decisório dos países emergentes dado que estes são responsáveis por 75% do crescimento da economia mundial. Declarou então que “o G20⁶³⁶ deve ter um papel mais destacado e ser transformado numa instituição mais relevante [...] A posição do G20 é de que a crise exige uma mudança de postura destes organismos [Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF)], com a criação de novos mecanismos de regulação financeira e uma maior coordenação”.

Para Conceição Tavares esta crise afetou menos o Brasil e a América Latina que as anteriores. Em estudo sobre a crise em seminário no Itamaraty afirmou que

“a resistência da América Latina a esta crise parece ser bastante maior do que na crise da dívida externa de 1982-83 quando todos os países estavam fortemente endividados e não resistiram ao fechamento do crédito internacional que ocorreu a partir dos choques simultâneos de petróleo e de juros em final de 1979. A maioria dos países da região tem hoje reservas internacionais importantes e os seus governos não se encontram endividados no exterior. No caso do Brasil, as reservas de

Califórnia é apenas o caso mais notório). [...] Do ponto de vista estrutural pode dizer-se que: o seu sistema financeiro está falido; os três entes federativos enfrentam uma crise fiscal sem precedentes; parte de sua infraestrutura encontra-se sucateada e a outra está obsoleta (sobretudo energia e telecomunicações); e, finalmente, o seu sistema de seguro de saúde não dá cobertura suficiente e adequada à população [...] A situação fiscal (...) é preocupante nos EUA e na União Européia. O déficit previsto pelo FMI para 2009 seria de 12% e 10% dos respectivos PIBs. No caso americano com os programas adicionais de incentivo fiscais e financeiros do governo Obama o déficit pode alcançar cerca de 17% na execução fiscal de 2009.” Conceição Tavares (2009: 3, 6 e 13)

⁶³⁴ A recessão atingiu no primeiro semestre de 2009 praticamente todos os grandes países da economia mundial excetuando a China e a Índia. A liquidez mundial continua imensa, com taxas de juros reais praticamente nulas e políticas anticíclicas generalizadas (ao contrário da crise de 1930). O efeito de contágio da crise na economia mundial foi muito elevado pela situação de globalização financeira e pelas profundas assimetrias do sistema atual. Os debates para um novo modelo de regulação estão se processando e espera-se mudanças concretas já no período de 2010-2012.

⁶³⁵ Em nota do MF sobre a *Coletiva de imprensa dos ministros das Finanças* em 9 de novembro de 2008 após a reunião plenária do G20, em São Paulo. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2008/novembro/r091108.asp> >. Acesso em 30 de setembro de 2009.

⁶³⁶ O Grupo dos 20 (ou G-20) é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Européia. Criado em 1999, após sucessivas crises financeiras, objetiva a negociação internacional em um diálogo ampliado, levando em conta o peso econômico crescente dos países emergentes. Formado por África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Européia (UE). Este grupo de países abrange 85% do produto nacional bruto mundial, 80% do comércio mundial (incluindo o comércio intra-UE) e dois terços da população mundial.

quase U\$200 bilhões tem permitido inclusive financiar as exportações e rolar parte da dívida externa do setor privado nacional. Quase todos os países tendem também a adotar políticas anticíclicas praticadas nos demais países, desenvolvidos e emergentes, basicamente as políticas monetárias, creditícias e fiscais internas, desta vez recomendado pelo próprio FMI” Conceição Tavares (2009: 10).

Segundo as tendências observadas no enfrentamento da crise no final de 2008 e nas medidas adotadas pelos países do G-20 na reunião de Londres em março de 2009, caminha-se para uma maior regulação estatal de caráter multipolar que fortalece um retorno afirmativo ao keynesianismo para a defesa e garantia dos níveis de emprego e renda⁶³⁷, princípios básicos do Estado de Bem Estar. A necessidade de um maior controle do Estado sobre os fluxos financeiros ficou clara para os líderes mundiais⁶³⁸, até pelos próprios desdobramentos fiscais da crise sobre o Estado.

Com relação à regulação monetária, a Unctad das Nações Unidas⁶³⁹ já considera o atual sistema de moeda reserva internacional (dominado pelo dólar) como um dos culpados da atual crise. Para proteger os mercados emergentes do "jogo de confiança" da especulação financeira, chegou a sugerir uma reforma abrangente com a criação de um "banco central global" que emitiria uma nova moeda de reserva global lastreada por uma cesta de divisas de todos os membros⁶⁴⁰. A nova moeda internacional ajustaria os desequilíbrios nos balanços de pagamento dos países através de regras que determinassem a intervenção dos BCs nacionais no mercado de câmbio desvalorizando

⁶³⁷ O G-20 Communiqué - Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors em 14 Março de 2009 declarou “3. *Fiscal expansion is providing vital support for growth and jobs. Acting together strengthens the impact and the exceptional policy actions announced so far must be implemented without delay. We are committed to deliver the scale of sustained effort necessary to restore growth, and call on the International Monetary Fund (IMF) to assess the actions taken and the actions required. We will ensure the restoration of growth and long-run fiscal sustainability.* 4. *Interest rates have been cut aggressively in most countries, and G20 central banks will maintain expansionary policies as long as needed, using the full range of monetary policy instruments, including unconventional policy instruments, consistent with price stability.*”

Disponível em < http://www.g20.org/Documents/2009_communique_horsham_uk.pdf >. Acesso em 30 de setembro de 2009.

⁶³⁸ Segundo afirmativa do Presidente Lula em 04 de fevereiro de 2009, “*Vamos a Londres, no dia 2 de abril, para dizer que o mundo precisa controlar o sistema financeiro, tem que limitar a alavancagem (investimentos sem garantia). Precisa cuidar do mercado futuro. [...] No fundo, em se tratando de seriedade do sistema financeiro, temos o que ensinar e não o que aprender com o chamado mundo desenvolvido*”. Disponível em < <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/02/04/materia.2009-02-04.1473624670/view> > Acesso em 30 de setembro de 2009.

⁶³⁹ *ONU quer moeda global no lugar do dólar. Unctad avalia que sistema atual de reserva internacional é um dos culpados pela crise econômica e pede reforma abrangente.* Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0809200902.htm> >. Acesso em 08/09/2009.

⁶⁴⁰ Como a moeda internacional *Bancor*, proposta por Keynes em Bretton Woods, em 1944. As boas idéias acabam retornando.

ou valorizando suas moedas, dependendo do comportamento do seu balanço de pagamentos na economia global. Tanto os países que têm grandes déficits (Estados Unidos) como os que possuem os maiores superávits (China) participarão do ajuste cambial das contas internacionais. Atualmente a responsabilidade do ajuste fica apenas com os países deficitários. O modelo atual tem um viés deflacionário, já que obriga os países deficitários a reduzir as suas compras no exterior quando não conseguem mais financiamento, enquanto os superavitários não têm o dever de aumentar as suas importações. A demanda internacional reduzida colabora para deflacionar o preço dos produtos⁶⁴¹.

Este é um processo em curso e ainda terá suas demarches segundo a conjuntura da crise e a postura de cada país. O Brasil continua a pleitear uma reforma concreta do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, para dar mais voz e voto aos países emergentes e em desenvolvimento⁶⁴².

Esta mudança no padrão fiscal dos Estados na linha de um SBC global veio juntamente a advertências dos “homens do mercado”. Sobre a recente ampliação da intervenção estatal e na defesa dos princípios do HBC, em artigo publicado em 19/08/2009 no "New York Times", o megainvestidor Warren Buffett⁶⁴³ alerta que a "fonte federal de recursos" para combater a crise gerou um nível de dívidas que pode alimentar a inflação no futuro⁶⁴⁴. Os políticos provavelmente não desejam aumentar impostos ou cortar gastos e podem optar por deixar a inflação subir de forma silenciosa, endossando um movimento que "confiscará" riquezas. Para evitar isto, com a recuperação garantida, Buffet defende que o Congresso americano deve encerrar o

⁶⁴¹ Os países em desenvolvimento segundo o mesmo relatório da Unctad tem feito proporcionalmente mais para dinamizar a demanda mundial. O governo brasileiro usou 5,6% do PIB (de cerca de US\$ 1,6 trilhão) em estímulo fiscal em programas como o corte do IPI sobre carros, eletrodomésticos e material de construção, enquanto o dos EUA gastou 5,5% do maior PIB mundial (de mais de US\$ 14 trilhões) em planos para estimular a sua economia. Os americanos, todavia, gastaram 81,1% do seu PIB com ajuda a bancos, ante 1,5% do Brasil.

⁶⁴² Este pleito foi apresentado na cúpula do G20 em Pittsburgh, nos dias 24 e 25 de setembro de 2009. Até 2009, os países mais ricos detêm 60% do voto tanto no Fundo Monetário como no Banco Mundial, contra apenas 40% dos emergentes e em desenvolvimento. Os países europeus estão sobre-representados no FMI. Segundo Paulo Nogueira Batista Jr., diretor-executivo no FMI do Brasil e de mais oito países latino-americanos, "*Em termos de poder de voto no FMI, a Bélgica é maior que o Brasil; a Holanda, maior que a Austrália; a Áustria, maior que a África do Sul; a Dinamarca, maior que a Turquia; a Itália; maior que a Rússia; o Reino Unido, maior que a China*". Esta demanda busca refletir as mudanças no peso da economia mundial representadas pela ascensão dos emergentes. In *Disputa por mais "voz" no FMI será prioridade do país no G20*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0809200904.htm>>. Acesso em 08/09/2009.

⁶⁴³ Em 1999 foi considerado o segundo homem mais rico do mundo.

⁶⁴⁴ Matérias sobre o artigo disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2009/08/19/ult1767u150759.jhtm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u611919.shtml>>. Acesso em 30 de setembro de 2009.

aumento da relação entre dívida e PIB e controlar seu crescimento de acordo com o aumento das fontes de recursos. Em artigo chamado “A conta da ganância”, publicado na Folha de S. Paulo em 05/08/2009⁶⁴⁵ a defesa dos princípios de sobriedade estatal, na linha do HBC, já tinha sido adotada no Brasil pelo economista Alexandre Schwartzman⁶⁴⁶, ao afirmar que o mercado de juros brasileiro no segundo semestre de 2009 já estaria reagindo à deterioração da qualidade da política fiscal. Para Schwartzman, o aumento da inclinação dos segmentos mais longos da curva de juros reflete a previsão do mercado de juros mais altos no futuro como reação à deterioração da qualidade da política fiscal. Alerta que a despeito da ação anticíclica, a política fiscal terá efeitos persistentes, dada à expansão do gasto corrente (salários do funcionalismo, por exemplo) e que o maior impulso fiscal terá que ser compensado, do lado monetário, em maior conta de juros a ser paga pelo Tesouro Nacional.

O economista americano Hyman Minsky, em sua análise da instabilidade da economia e crises financeiras por bolhas especulativas, contudo já alertava que o mercado sofre de deficiências intrínsecas em suas expectativas e avaliações segundo a conjuntura macroeconômica e não é o guardião ou detentor último da “racionalidade”. Para Minsky um longo período de rápido crescimento com juros e inflação baixos levariam a uma grande “complacência”, elevando a vontade “se tomar riscos”⁶⁴⁷.

A avaliação inadequada dos riscos financeiros pelo mercado e o conflito distributivo que envolve as políticas públicas são fatores básicos a desafiar a redefinição sobre o papel do Estado no século XXI. É claro que não basta mais apenas controlar a inflação.

A complexidade dos mercados na economia capitalista atual demanda maior ação governamental para reduzir a incerteza através de um controle mais rigoroso sobre as atividades financeiras. Passou-se agora a discutir não “se” o Estado deveria investir, mas “o quanto” e em “quais setores”. Os arranjos políticos possíveis que podem emergir desta crise são vários. Afinal, como já apontavam os marxistas, a economia capitalista e o caráter intervencionista do governo se movem por crises. Logicamente o componente tributário será afetado pelo novo papel dos governos estabelecido mundialmente. Muito

⁶⁴⁵ Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0508200906.htm> >. Acesso em 30 de setembro de 2009.

⁶⁴⁶ Economista-chefe do Grupo Santander Brasil e ex-diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central.

⁶⁴⁷ Para um artigo sobre a atualidade de suas idéias ver o artigo “*The Minsky Moment*”. Disponível em < http://www.newyorker.com/talk/comment/2008/02/04/080204taco_talk_cassidy>. Acesso em 30 de setembro de 2009.

provavelmente, em nome da construção de uma sociedade mundial mais justa, será mais fácil rastrear, controlar e tributar as riquezas financeiras, como defendia Tobin⁶⁴⁸.

Logicamente as mudanças políticas para maior coordenação internacional na linha de um “governo mundial federado”⁶⁴⁹ aparecem como mais necessárias em situações de crise ou de ampla percepção de um *status quo* indesejável. A alteração do desenho institucional neste processo de mudanças cercado de incertezas está sujeita a pressões diversas, mas crescentemente pautadas pelo macrocontexto internacional prevaemente a cada conjuntura temporal⁶⁵⁰.

Contudo, ao tratar muitas vezes os recursos estatais como ilimitados para atender interesses setoriais e particulares mais diversos, acabou-se por prejudicar a seleção de formas de intervenção e de prioridades adequadas, aprofundando exageradamente o financiamento inflacionário. Os processos redistributivos inerentes à mudança, na construção coletiva de soluções mais permanentes e democráticas, necessitam perceber claramente os limites dos recursos para definir os perdedores dos inevitáveis, a curto prazo, jogos de ‘soma zero’⁶⁵¹. A médio e longo prazo, para sair do contexto do “soma

⁶⁴⁸ Vide o livro "Tobin or not Tobin", editado pela ATTAC, no qual o economista francês de esquerda, François Chesnais (1999) discute os prós e contras da tributação internacional sobre o capital para auxiliar a regular as engrenagens da globalização financeira e combater a miséria. Retoma a antiga proposta do tributo Tobin para regular os mercados financeiros feita em 1972 logo após a ruptura do sistema de Bretton Woods. Para um artigo sobre a atualidade desta proposta da criação de uma tributação internacional sobre o mercado financeiro mundial ver artigo de Peer Steinbrück, ministro das finanças da Alemanha, disponível em < <http://desempregozero.org/2009/09/29/em-defesa-de-um-imposto-mundial/> >; acesso em 2 de outubro de 2009.

⁶⁴⁹ Este próximo passo da construção de uma cidadania e governo mundial vem com o avanço do processo civilizatório da humanidade, como sugerido por pensadores como Elias e Polanyi. A declaração universal dos direitos humanos, a criação da ONU, os avanços na integração regional, como demonstram a experiências da União Européia e do processo de globalização bem como o surgimento de problemas verdadeiramente globais e “verdades inconvenientes”, como a questão ecológica e climática, a exigir regras gerais e superiores ao nível das nações, estabelecidas por uma ampla coordenação e acordo internacional, apontam para a necessidade urgente desta construção nas próximas décadas. No artigo “The Moment of Truth” publicado na *Vanity Fair* conclui Al Gore sobre este momento crítico de escolhas políticas: “*agora enfrentaremos uma crise de perigo inédito que também oferece oportunidades como nenhuma outra. Enquanto nos erguemos para enfrentar esse desafio histórico, ele nos promete prosperidade, um propósito comum e a renovação de nossa autoridade moral. [...] A única coisa que falta é a vontade política. Mas, nas democracias, a vontade política é um recurso renovável.*” Publicado em < <http://www.vanityfair.com/politics/features/2006/05/gore200605> > e reproduzido traduzido pela revista *Época* ED. 439 - 16/10/2006. Acesso em 2 de outubro de 2009.

⁶⁵⁰ As Nações, como no caso do Brasil, que enfrentem processos de desigualdades profundas, terão necessidade de promover seu desenvolvimento econômico e de ampliar suas conquistas democráticas. Para Green (2008), a luta contra a pobreza, a desigualdade e a ameaça ambiental definirá o século XXI, como a luta contra a escravidão e pelo sufrágio universal definiram os séculos anteriores.

⁶⁵¹ Segundo Munhoz (2009: 146), “*O recurso a que recorreu o governo diante do agravamento das despesas financeiras foi o de aumentar sucessivamente a carga tributária, apropriando-se de parcela, a cada ano maior, da renda gerada na economia. [...] A renda gerada na economia em um determinado período está vinculada ao volume de bens e serviços produzidos. Com isso, qualquer movimento de agentes que atuam no sistema econômico a fim de ampliar sua faixa de participação no global da renda gerada sempre provoca um conflito distributivo. Isto porque o acréscimo da participação de algum*

zero” é indispensável promover o crescimento das riquezas⁶⁵², conjugado a formas de distribuição aprimoradas. Uma adequada avaliação das questões da tributação associada ao crescimento econômico é importante neste contexto. Afinal, não se deve atentar contra o futuro ou como já dizia a fábula “não matar a galinha dos ovos do ouro”.

Tributação, competitividade e crescimento

A questão da competitividade externa destaca o fato do Brasil ser dos poucos países a tributar investimentos. Este é dos argumentos mais usados pelos representantes do setor industrial⁶⁵³ para justificar seu pleito por desoneração tributária. Pesquisa da Fiesp sobre intenção de investir em 2009 aponta que “*a carga tributária é apontada por 64% dos entrevistados como o maior obstáculo ao investimento*”⁶⁵⁴.

O ministro Mantega⁶⁵⁵ na apresentação da reforma tributária ao Congresso em fevereiro de 2008, já indicava que mais recente proposta de reforma da estrutura tributária tem o objetivo de tornar o Brasil mais competitivo no cenário de globalização, permitindo a redução dos custos e agilizando as transações econômicas. Dentre seus efeitos positivos para a economia da reforma destacou a simplificação e desburocratização, a redução da informalidade, a desoneração do setor produtivo e a

grupo, ou do governo, só pode se efetivar concomitante com a redução da parcela de renda de outros grupos.”

⁶⁵² O caminho para viabilizar uma Reforma Tributária pode estar no hiato de percepção a longo prazo entre a política de distribuição e redistribuição de Lowi – Os recursos nem podem ser vistos como ilimitados nem sob um limite absoluto (soma zero) quanto ao futuro no médio e longo prazos. Segundo Munhoz (2009: 147) “*Esta situação – se não houver reversão dos proporcionaria ao novos componentes de custos (tributos, juros etc.) – só pode ser amenizada por uma economia em crescimento, que sistema econômico formas alternativas de compensação, por meio de redução de custos com os ganhos de produtividade*”.

⁶⁵³ A indústria é o principal arrecadador no Brasil. Segundo Sergio Gobetti, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na divulgação de estudo sobre a queda da receita em 2009, “*a composição do PIB e da receita não são iguais. Por exemplo, a agricultura responde por 6,7% do PIB, mas apenas 0,3% da receita administrada. A indústria extrativa e de transformação e o setor financeiro, por sua vez, representam 26,3% do PIB, mas são responsáveis por 61,2% da receita. Por isso, é de se esperar que um crescimento da economia puxado pela indústria e pelo setor financeiro faça a carga tributária aumentar, assim como uma desaceleração da indústria e do setor financeiro (como a que vivemos recentemente) implique queda na mesma relação, ou seja, redução da arrecadação superior ao PIB. Segundo o estudo, 95,2% da queda de arrecadação ocorreu na indústria extrativa, de transformação, e no setor financeiro*”. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=11529>. Acesso em 1 de outubro de 2009.

⁶⁵⁴ Dado divulgado no jornal *O Estado de S. Paulo*, edição de 03/08/2009.

⁶⁵⁵ Ministro da Fazenda Guido Mantega em 27/02/2008 na < [Apresentação "A Reforma Tributária e o Desenvolvimento"](#) >. Acesso em 29 de setembro de 2009.

eliminação de distorções da guerra fiscal conjugado ao aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional⁶⁵⁶.

O início do ano de 2008 era considerado favorável à tramitação da Reforma Tributária pela conjuntura de crescimento econômico elevado que facilitaria o equacionamento fiscal dos custos da reforma para a União. Havia ainda uma maior consciência da deterioração promovida pela guerra fiscal⁶⁵⁷ conjugada a uma maior demanda da sociedade por mudanças no sistema tributário. Ainda como conjuntura favorável foram destacados alguns avanços tecnológicos como o processo de implantação da “Nota Fiscal Eletrônica” e a montagem de uma base de dados que permitirá calcular com precisão as perdas e ganhos dos Estados de modo a racionalizar a compensação e viabilizar as mudanças na estrutura de cobrança dos tributos. Finalmente, havia a conjuntura da valorização da moeda pelo comportamento do câmbio flutuante que realçava a necessidade de aumentar a competitividade da economia brasileira.

Contudo, apesar dos avanços propostos e da votação do relatório em novembro de 2008, no ano de 2009 não houve maiores avanços para sua votação na câmara. Segundo declaração do relator da reforma tributária, deputado Sandro Mabel (PR-GO), em 28 de Setembro de 2009, *“Estou quase desistindo da reforma tributária: já dei mais de 180 palestras, as pessoas ficam animadas, mas ninguém vai para o front. Para ser aprovada, a reforma depende da pressão popular [...] Já temos um sinal verde do governo, existe disposição dos deputados, mas falta pressão política [...] Já foi tudo discutido e falado, o que falta é pressão para aprovação”*⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ A atual proposta de reforma procurou enfrentar alguns dos principais problemas do Sistema Tributário. A apresentação do governo destacou a complexidade (muitos tributos na mesma base), a tributação excessiva da folha de pagamentos, as distorções dos tributos indiretos (como a cumulatividade e a desoneração incompleta dos investimentos e das exportações) que elevam os custos sobre empresas e a guerra fiscal que elevou as distorções relacionadas à tributação interestadual do ICMS (27 legislações, com mais de 40 alíquotas).

⁶⁵⁷ Conjugado a um quadro de menos ataques competitivos nas disputas tributárias interestaduais.

⁶⁵⁸ Declaração durante palestra no Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas do Estado de São Paulo (Sescon-SP) divulgada na matéria intitulada “Relator defende pressão popular e empresarial para aprovação da reforma tributária”. Disponível em < <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/09/28/materia.2009-09-28.8611795276/view> > . Acesso em 30 de setembro de 2009. Esta matéria enfatiza ainda a avaliação de Mabel de que, em Brasília, *“490 deputados nem sabem o que é a reforma tributária, 20 entendem e apenas uns quatro sabem bem sobre o assunto”* e que *“falta entender que a reforma tributária é boa para o país”*. Para que a reforma “saia” solicitou que *“os empresários deveriam pegar firme em cima das lideranças”*.

Durante seminário sobre Sistema Tributário, Desenvolvimento e Comércio Exterior⁶⁵⁹ em 2009, ao analisar o papel do sistema tributário como fator de atração de capital e investimentos externos, Marina Oliveira⁶⁶⁰, coordenadora do projeto Ambiente Jurídico da ABDI, destacou que a China, até 2008, oferecia às empresas estrangeiras condições mais favoráveis de tributação do que às empresas chinesas. Após a reforma do sistema tributário chinês, igualaram-se as condições entre empresas locais e estrangeiras, contudo não se percebeu nenhum impacto significativo na capacidade do país atrair investimentos. Comprovou-se então que as empresas multinacionais não estavam investindo por conta desses incentivos, mas por outras razões, como custo mais barato, pela importância do mercado consumidor e sua proximidade e integração a mercados vizinhos relevantes como o Japão e a Coreia do Sul. Este exemplo prático da China indica que o Brasil deve avaliar bem sobre as desonerações tributárias⁶⁶¹ como fator para elevar os investimentos e promover o desenvolvimento. Na relação entre ao sistema tributário e desenvolvimento produtivo destacou a importância do equilíbrio institucional entre um sistema tributário que não onere demasiadamente o empreendedor nas expectativas dos resultados dos empreendimentos desenvolvidos pela livre iniciativa, mas que proveja uma arrecadação suficiente para possibilitar o Estado de manter uma boa infra-estrutura física e de políticas sociais, como de educação e de saúde. Afinal, o empreendedor que planeja e desenvolve negócios para alcançar resultados positivos dependerá do macroambiente sustentado e garantido pelo setor público.

⁶⁵⁹ Seminário promovido pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) em agosto de 2009. Divulgou trabalhos comparativos dos sistemas tributários dos integrantes do BRIC em estudo comparativo conjunto de professores brasileiros, russos, indianos e chineses focado no comércio exterior e no desenvolvimento produtivo destes países. Este seminário foi parte de um projeto de pesquisa desenvolvido pela Universidade Católica de Brasília - UCB apoiado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI. No encontro de Brasília foram apresentados e debatidos os resultados das análises. Disponível em < <http://www.bric2009.com.br/index.php> > e < <http://www.bric2009.com.br/EstudosArtigos.php> >. Acesso em 30 de setembro de 2009.

⁶⁶⁰ Ver matéria disponível em < <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/08/12/materia.2009-08-12.7746518548/view> >. Acesso em 30 de setembro de 2009.

⁶⁶¹ Este seminário e o maior intercâmbio entre os países do BRIC contribuirá para a preparação de uma agenda de trabalho para o futuro do Brasil na área de competitividade e de ambiente jurídico. Enfocando a dificuldade da questão federativa nos BRICs, destacou Marina Oliveira, *“nos quatro países, há uma discussão entre as províncias ou entre os estados, ou a União, enfim, para saber quem arrecada, quem arrecada o quê, como deve ser o compartilhamento de recursos, que é também uma discussão fundamental em relação à nossa reforma tributária [em tramitação no Congresso Nacional]”*. Dentre os pontos negativos do sistema tributário brasileiro, Maurício Muriack, professor de direito da UCB, destacou o excesso de normas constitucionais, de “espécies” e “subespécies” tributárias e de artifícios que dificultam a racionalidade do sistema em que alguns impostos acabam incidindo sobre outros. Neste complexo ambiente jurídico enfatizou a existência de incentivos desnecessários a investimentos estrangeiros.

O Brasil está em uma encruzilhada histórica, em um momento de escolhas e riscos. Sua busca de crescimento, da consolidação de empresas nacionais competitivas poderá, todavia, ser conjugada a construção de um sistema institucional que possibilite benefícios inclusivos a toda a sociedade. O desenvolvimento econômico do Brasil de país primário-exportador até atingir o estágio de tecnologia industrial avançada⁶⁶² pode ser conjugado a uma maior atenção a dimensão social, com o desenvolvimento de serviços públicos e de uma seguridade social solidária e universal capaz de reduzir as diferenças e de contribuir para a qualificação humana e sua empregabilidade.

Conforme destaca B. Reis (1997) existe uma relação complementar entre mercado e Estado, na qual a existência de um mercado forte necessita também de um Estado forte e capaz. As escolhas institucionais, que passam por uma adequada formulação do papel do Estado, ajudando a desenhar sua política tributária, também em evolução podem contribuir para equacionar estas oportunidades históricas.

MUDAR PARA PROMOVER CRESCIMENTO COM DISTRIBUIÇÃO: O DESAFIO MACROECONÔMICO DO ESTADO

A política macroeconômica após o Plano Real aparece como contraditória, pois acelera a economia através de uma política fiscal expansionista e a desacelera através do uso da política monetária de juros altos para conter a demanda do setor privado, e que provoca, via entrada de capitais externos, uma danosa apreciação do câmbio.

Para vários analistas o Estado brasileiro pós 1988 ainda não cabe dentro de seu orçamento. Apesar de gastar e tributar muito, o Estado Brasileiro ainda investia pouco, o que comprometeu a qualidade da infra-estrutura e não criou condições adequadas para que o setor privado também investisse em volume suficiente. O Brasil tem um Estado considerado ainda relativamente ineficiente na provisão de serviços públicos, contando com indicadores insatisfatórios nas áreas da saúde, da educação e da segurança públicas, a despeito do volume elevado de recursos direcionado para essas áreas. Na questão da segurança jurídica, há vários fatores da justiça brasileira, ainda deficiente, que desestimulam o investimento e o crescimento da economia.

Por toda área pública se apresentam necessidades de maiores recursos, o que leva a tributação nacional ainda a se encontrar em processo de ajustes. Contudo, será muito

⁶⁶² Estágio atingido por Coréia do Sul e Japão em cerca de 3 décadas.

difícil que um Estado com elevadas demandas sobre o setor público tenha capacidade de reduzir significativamente sua carga tributária, conforme pleiteiam o empresariado e os liberais.

Os principais problemas do STN aparecem como a sua regressividade e a sua restrição ao desenvolvimento das atividades produtivas, através dos seus altos custos de conformidade (burocracia, complexidade, tempo e concentração da carga sobre as empresas) que induzem a maior informalidade, sonegação e elisão via planejamento tributário. Estes são problemas reais e necessitam de equacionamento via reformas que, mesmo não diminuindo a carga, dêem maior organicidade e racionalidade ao sistema tributário, capacitando-o a auxiliar no desenvolvimento e aperfeiçoamento da economia e do Estado. Neste processo, como apontado na epígrafe (e no capítulo 1), as forças da democracia serão um dos principais fatores condicionantes da futura reforma tributária.

Os avanços na democracia⁶⁶³ ajudarão a conformar os novos padrões redistributivos. Com a maior relevância da população mais pobre como atores políticos, cresce a esperança de que o sistema de poder não concentre os objetivos do Estado apenas em torno dos interesses dos segmentos mais ricos da sociedade, como a minoria que controla os meios de produção e a maior parte do capital disponível nos processos de intermediação financeira.

Alerta Green (2008)⁶⁶⁴ que cidadãos ativos que lutem por seus direitos e por justiça em suas sociedades constituem ingrediente essencial para levar os Estados da atualidade a trabalhar eficazmente para desenvolver políticas sustentáveis de redução da pobreza e da desigualdade. Contudo, junto ao maior protagonismo político dos cidadãos mais pobres, é necessário avançar também na construção de Estados fortes e efetivos⁶⁶⁵. Um objetivo maior para a economia deste século XXI é que esta possibilite as pessoas deixarem a pobreza através dos mercados de trabalho e dos bens e serviços que comprem e vendam. Contudo, a concentração de poder nestes mercados e até a sua forma de tributação impede que os benefícios do crescimento sejam usufruídos pelas

⁶⁶³ Segundo Green (2008), em 1900, a Nova Zelândia era o único país com um governo eleito por todos os seus cidadãos adultos. No final do século XX, o planeta já continha 120 países como democracias eleitas.

⁶⁶⁴ Duncan Green é professor visitante da Universidade de Notre Dame - EUA e dirige, desde 2004, a área de Estudos e Pesquisas da Oxfam Grã-Bretanha. Tem mais de 20 anos de experiência no tema desenvolvimento com foco no combate à pobreza e às desigualdades. A Oxfam International é uma confederação de ONGs para combate a pobreza e a injustiça com atuação em mais de 100 países. A Oxfam publicou em 2008 o livro de Green chamado “Da Pobreza ao Poder: Como Cidadãos Ativos e Estados Efetivos Podem Mudar o Mundo”.

⁶⁶⁵ A história, para Green (2008), revela que nenhum país prosperou sem um Estado ativo e capaz de administrar seu processo de desenvolvimento.

pessoas em condição de pobreza. Uma redistribuição de poder no sistema mercado-Estado é essencial para orientar o crescimento a favor dos pobres⁶⁶⁶.

Para colaborar neste processo de avanço é importante compreender como se processam mais amplamente as mudanças. Segundo Green (2008: 435), “*um processo de mudança, quer a nível nacional ou local, geralmente envolve uma combinação de quatro componentes: contexto, instituições, agentes e eventos*”⁶⁶⁷. Desembaraçar este processo nos componentes que propiciam a mudança ajuda a identificar os diferentes atores e processos envolvidos.

O **contexto** descreve o ambiente⁶⁶⁸ que indica a natureza e direção da mudança. Normalmente contempla alterações de longo curso no quadro demográfico (como nos graus de crescimento, urbanização e envelhecimento da população), processos amplos como o aprofundamento da globalização da economia (com seus desafios e oportunidades), alterações na disponibilidade de recursos naturais e no clima. A introdução, adaptação e difusão de novas tecnologias como internet, celulares e transgênicos também ajuda a alterar significativamente o contexto como demonstrou a difusão da energia elétrica, das vacinas e do motor de combustão interna no século XX.

As **instituições** são organizações e normas (formais e informais) que estabelecem as "regras do jogo" que regem o comportamento dos agentes. Estas envolvem desde fatores amplos como cultura e religião⁶⁶⁹ que determinam a percepção comum de que é certo e errado, o que é "normal" ou socialmente aceitável até estruturas familiares e conjuntos de regras formais, como sistemas de governo, forma da democracia e a configuração do setor privado (de grandes a pequenas empresas, associações e cooperativas e suas relações). Os Estados fazem parte das instituições. A evolução das idéias e do conhecimento, através dos debates públicos, ajuda a redefinir o senso comum, as ideologias e o ambiente da política.

⁶⁶⁶ Para Green (2008), os mercados não conseguem atingir por si só estes objetivos, necessitando de normatização por Estados efetivos e cidadãos ativos. Na economia do século XXI é preciso construir instrumentos, inclusive tributários, que reconheçam a necessidade de direitos básicos e do bem-estar. Instrumentos de proteção social, como pensões e garantias de renda básica, de acesso dos pobres ao sistema financeiro e que ajudem famílias e comunidades em situação de pobreza a superar desastres naturais e outros choques adversos. Através da atuação equilibrada do Estado junto aos mercados é que se conseguirá atingir as metas de alcançar um crescimento ambientalmente sustentável, que reconheça a importância do trabalho social e ajude a superar a pobreza e a desigualdade.

⁶⁶⁷ No original, “*a change process, whether at national or local level, typically involves a combination of four different components: context, institutions, agents, and events*”.

⁶⁶⁸ Aqui o chamamos também de macrocontexto.

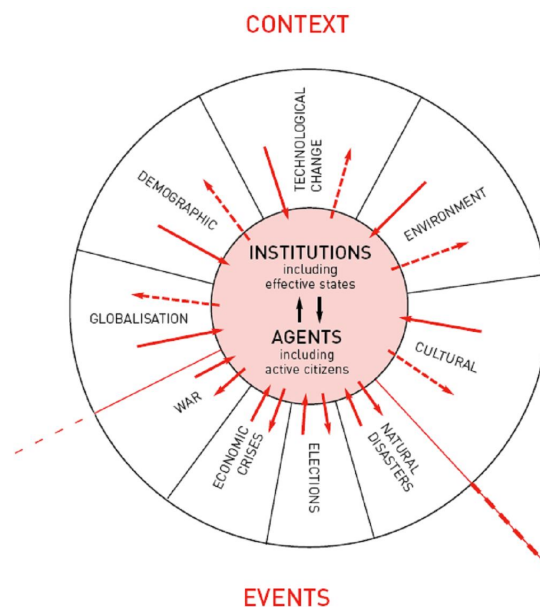
⁶⁶⁹ As alterações de enfoque sobre crenças religiosas são um dos fatores fundamentais de mudanças sociais e políticas. Haja visto sua influência sobre as questões de castas, gênero, o fundamentalismo e intolerância (onze de setembro) e os avanços da biogenética.

Os **agentes** podem ser organizações e indivíduos que se envolvem ativamente em promover ou bloquear as mudanças. Podem ser organizações, movimentos sociais, partidos políticos, elites empresariais e políticas, autoridades militares e policiais, lideranças motivadoras e empreendedores políticos e sociais. Os cidadãos ativos fazem parte desta categoria. “Agentes” e “instituições” podem se sobrepor quando instituições tornam-se ativamente engajados tanto no bloqueio como na promoção de mudança.

Os **eventos** são considerados fatos únicos que provocam mudanças significativas. Podem ser fatores específicos regionais ou globais como guerras, pandemias, conflitos civis, catástrofes naturais e grandes crises econômicas. Eleições, campanhas eleitorais e grandes mobilizações populares podem ser vistos como eventos/fatores catalisadores de mudanças políticas e sociais.

Estas categorias são aproximadas e seus limites muitas vezes são tênues. Por exemplo, guerras são eventos provocados por governos (instituições); revoltas e guerras civis vem de levantes armados mobilizados por lideranças (agentes), cuja resposta é baseada em grupos excluídos que podem ter identidade religiosa, étnica ou cultural (contexto). Crises econômicas são eventos que podem ser provocados pelo comportamento de agentes e instituições em determinado contexto internacional.

Figura 5: COMO ACONTECEM AS MUDANÇAS



Fonte: Green (2008: 437)

Este quadro analítico é representado na Figura 5 que mostra uma combinação de agentes ativos interagindo com instituições em um círculo interno mais suscetível à

ação política (a cidadania redefine/interage com instituições – incluindo o Estado), cercado pelos vários componentes mais amplos e externos de mudança (contexto e eventos). As setas pontilhadas entre os círculos interiores e exteriores indicam que instituições e agentes têm limitações para controlar os fatores contextuais, enquanto que as setas contínuas e mais sólidas indicam que estes fatores têm um impacto imediato e relevante sobre as instituições e agentes. As separações externas buscam demarcar os campos de influência de **contexto** e de **eventos**. **Contexto** se situa na parte de cima do círculo (são macrofatores de longo curso) e **eventos** na parte inferior do círculo (podem ser fatores mais circunscritos, embora bastante relevantes). Este esquema mais amplo sugere uma dinâmica adaptativa para os países.

A busca do desenvolvimento sustentável requer uma interação estratégica de agentes e instituições nesta combinação de componentes e fatores de mudança. Compreender sua interação ajuda a atuar nas possibilidades de construção de uma cidadania ativa e de um Estado eficaz e responsável, na qual a construção da dimensão tributária tem participação direta. Nesta dinâmica da mudança, as diferentes combinações de contexto, instituições, agentes e eventos criam um caminho que têm “altos” e “baixos” ou momentos mais ou menos propensos a mudanças, segundo processos muitas vezes complexos e imprevisíveis.

Trabalhar para compreender um pouco desta interação complexa foi o que se pretendeu nos quadros da evolução tributária e da construção do Bem Estar Social no Brasil nas últimas três décadas que pode ser montado pela associação dos Apêndices (I e II) e anexo no final deste capítulo. Em uma perspectiva mais focada o anexo XV permite uma avaliação dos avanços institucionais do Estado brasileiro na construção do Bem Estar.

O caminho das mudanças na tributação pode ser notado como um processo cumulativo e seqüencial, com seus altos e baixos. Neste caminho as necessidades fiscais do Estado e a pressão de agentes quanto aos problemas mais prementes ajudaram a conformá-lo. Os eventos das crises econômicas e das eleições foram importantes para acelerar ou bloquear avanços. Os contextos da pressão demográfica (sobre a previdência nacional) e da globalização também afetaram o resultado fiscal do setor público. O contexto cultural do Estado desde sua linha de avançar segundo a menor resistência até suas referências ideológicas contribuiu para conformar o resultado que se seguiu.

E quanto as instituições e agentes interagindo para avançar na construção política? Conforme visto na epígrafe deste capítulo, o sistema político baliza o

funcionamento do sistema econômico por meio da regulação, ao determinar a forma da tributação e como é apropriada a renda gerada no processo produtivo. Desta forma orienta o processo de acumulação e a construção dos padrões nacionais de consumo e de bem-estar. Ter como meta avançar na normatização do complexo produção/distribuição/consumo, através da evolução ou reforma estrutural do sistema tributário, pode levar a nação brasileira a progredir mais celeremente rumo a meta de desenvolvimento sustentável⁶⁷⁰ com justiça social.

Este desafio para a construção política de uma melhor sociedade futura será respondido pelo aprofundamento/aprimoramento da democracia brasileira, conforme a interação dos eventos e do contexto apontados. As direções dos movimentos organizados por lideranças inspiradoras auxiliadas pela difusão mais ampla de informações, valores e idéias orientados para a construção de um Estado efetivo podem ajudar a balizar as negociações para conformar avanços na montagem de amplas coalizões pró-reforma que tenham força suficiente para destravar os conflitos e impasses na arena da política tributária.

⁶⁷⁰ Que conjugue adequadamente crescimento econômico e estabilidade macroeconômica e ambiental.

Anexo XV – Políticas de Bem Estar Social do Brasil
Abrangência da política social brasileira, por áreas de atuação

Área de atuação	Abrangência da área de atuação
Previdência social	Compreende as políticas do Sistema Previdenciário Brasileiro (exclusive a Previdência Complementar e do setor público), compostas basicamente pelo Regime Geral de Previdência Social, diferenciando o urbano do rural. Os gastos que são computados nessa área referem-se aos pagamentos de aposentadorias, pensões e de outros benefícios previdenciários desembolsados pela previdência oficial ou universal.
Benefícios a servidores federais	Compreende as políticas que compõem o Regime Público de Previdência Social. Consolida todas as ações destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos federais, estaduais e municipais que saíram da ativa (civil e militar), a servidores dos extintos Territórios e Estados custeados com recursos públicos e a funcionários públicos de empresas estatais pagos com recursos federais. São considerados também os gastos relativos a benefícios trabalhistas, como despesas com assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, auxílio-refeição etc.
Emprego e defesa do trabalhador	Consolida as ações das políticas ativas – geração de emprego e renda e qualificação de mão de obra – como as políticas passivas – seguro-desemprego, abono salarial e intermediação de mão de obra. São agregadas ações com atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, de segurança e saúde do trabalhador, de seguro desemprego, de geração de emprego e de renda, bem como programas de capacitação de mão de obra e de treinamento de servidores que atuam nessa área etc. O abono do PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) é destacado, pois foi instituído para possibilitar a participação dos trabalhadores no desenvolvimento das empresas, promovendo a distribuição dos benefícios entre os empregados.
Desenvolvimento agrário	Envolve as políticas de desenvolvimento agrário que se desdobram em duas subáreas: <i>i)</i> reforma agrária, cujas principais ações destinam-se à desapropriação e aquisição de terras para o assentamento rural, concessão de crédito-instalação às famílias e investimentos em infraestrutura e assistência técnica nas áreas assentadas; e <i>ii)</i> Apoio ao Pequeno Produtor Rural, em que constam ações de fortalecimento e capacitação técnica de agricultores familiares, bem como de desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural.
Assistência social	Nessa área são consideradas as ações voltadas à prestação de assistência social a crianças e adolescentes, indígenas, idosos, portador de deficiência e a comunidade. Ressalta-se que a Renda Mensal Vitalícia e o Benefício de Prestação Continuada estão sendo computados nas áreas de Assistência Social e Assistência ao Idoso ou ao Portador de Deficiência, dependendo da finalidade da ação.
Alimentação e nutrição	Considera ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, merenda escolar para alunos da rede pública de ensino e distribuição emergencial de alimentos.
Saúde	Destaca as seguintes ações: programas e ações de controle de doenças e agravos, de vigilância sanitária, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, de servidores públicos e de agentes privados que trabalham com saúde, de assistência médica ambulatorial e hospitalar com pesquisa etc. – seja efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo, seja pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do Sistema Único de Saúde. Não são considerados, em âmbito federal, gastos de hospitais militares, classificados como benefícios a servidores públicos da esfera federal.
Educação	Consolida as ações com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino (inclui instituições militares de ensino regular – médio e superior – abertas ao ingresso público, mas exclui aquelas voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares), estabelecimentos de educação física e desporto e programas de assistência a estudantes.
Cultura	Formadas por duas modalidades de ações complementares que se apoiam estrategicamente, a saber: a política de eventos e as políticas culturais <i>strictu sensu</i> . Essa área compreende as políticas setoriais voltadas à manutenção, melhorias e/ou expansão do patrimônio histórico, artístico e arqueológico nacional (como museus e bibliotecas), além de programas e ações que estimulem a difusão cultural.
Habituação e urbanismo	Trata do problema habitacional no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano e incorpora também as ações relativas ao planejamento urbano e o transporte urbano de massas. São computadas despesas com o financiamento de habitações urbanas e rurais e com transferência e outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo programas financiados com recursos do FGTS. Não considera despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares.
Saneamento básico	Consolida as políticas que buscam, como objetivo geral, melhorar as condições de vida da população mediante o aumento da cobertura do serviço de água e esgotos. Os gastos nessa área compreendem a implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos. Programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço fazem parte da soma de dispêndios nessa área.

Obs: Trabalha o objetivo / população beneficiária da política social ao alocar as ações sociais em grupos de acordo com os direitos sociais das disposições jurídicas do país baseado em metodologia da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. As áreas são organizadas pela descrição programática de cada unidade orçamentária no patamar mínimo de ação envolvendo tanto as ações sociais da administração direta como da indireta que tenham recursos próprios geridos descentralizadamente.

Fonte: Cardoso Jr (2009: 76)

Áreas de atuação e tipos de benefícios concedidos (anos 1980, 1995 e 2007)

Áreas de atuação	Tipos de benefícios concedidos		
	Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros (com perfil basicamente contributivo)	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros (com perfil contributivo e "não contributivo")	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros (com perfil contributivo e "não contributivo")
Benefícios a servidores públicos federais	Aposentadorias, pensões, auxílio-creche, assistência médico-odontológica, auxílio transporte, refeição/alimentação, habitação e outros	Aposentadorias, pensões, auxílio-creche, assistência médico-odontológica, auxílio transporte, refeição/alimentação, habitação e outros	Aposentadorias, pensões, auxílio-creche, assistência médico-odontológica, auxílio transporte, refeição/alimentação, habitação e outros
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro-Desemprego (1986), Abono Salarial (a partir de 1989, desde 1970 para contas individuais), Sistema de Intermediação Nacional de Emprego (Sine) (1977)	Seguro-Desemprego (1992, também para pescadores artesanais em período de defeso), Abono Salarial, Intermediação/Sine (1977), Qualificação Profissional (1995), e Geração de Emprego e Renda (1995)	Seguro-Desemprego (em 2001 também para trabalhadores domésticos; a partir de 2003 também para trabalhador resgatado de trabalho forçado), Abono Salarial, Intermediação/Sine (1977), Qualificação Profissional (1995), Geração de Emprego e Renda (1995), Economia Solidária (2003) e Primeiro Emprego (2003)
Desenvolvimento agrário	Colonização de trabalhadores rurais	Assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais. Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)	Assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais. PRONAF
Assistência social	Renda Mensal Vitalícia. Alguns poucos benefícios distribuídos pela LBA	Proteção Social à Pessoa Idosa e Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas, 1996), Brasil Criança Cidadã, Vale-Gás, Erradicação do Trabalho Infantil	Transferência de renda com condicionais – Bolsa Família, Proteção Social à Pessoa Idosa e Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas), Erradicação do Trabalho Infantil
Alimentação e nutrição	Alimentação Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Alimentação Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências	Alimentação Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
Saúde	Pessoas com carteira de trabalho tinham acesso à assistência à saúde (aquelas que não tinham um trabalho formal dependiam da filantropia) e alguma vigilância sanitária e epidemiológica	Após a CF/88: saúde como direito. Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais: promoção da saúde; vigilância sanitária e epidemiológica; atenção básica; atenção ambulatorial; atenção hospitalar; atenção a grupos específicos; assistência farmacêutica	Promoção da saúde, vigilância sanitária e epidemiológica; atenção básica; atenção ambulatorial; atenção hospitalar; atenção a grupos específicos; assistência farmacêutica. Saúde bucal muda a estratégia, ampliando sua atuação e passa a ser um programa com financiamento (participação) federal – Brasil Sorridente (lançado em 2004); alteração na assistência farmacêutica com o acréscimo de um componente com copagamento (Farmácia Popular)
Educação	Alfabetização (Fundação Educar), educação básica, ensino superior, pós-graduação, livro didático	Alfabetização, educação básica, ensino superior, pós-graduação, livro didático, FUNDEF, Programa de Financiamento Estudantil (Fies), Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Alfabetização, educação básica, ensino superior, pós-graduação, livro didático, FUNDEF, Fies, Proinfo, PNTE e PDDE
Cultura	Produção e divulgação cultural e preservação do patrimônio cultural	Produção e divulgação cultural e preservação do patrimônio cultural	Produção e divulgação cultural e preservação do patrimônio cultural
Habitação e urbanismo	Financiamento imobiliário às classes média e alta – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O FGTS, cujo gerenciamento cabia ao Banco Nacional da Habitação, era prioritariamente destinado à construção de moradias de interesse social	Habitações urbanas e rurais e transporte urbano de massas	Habitações urbanas e rurais e transporte urbano de massas
Saneamento e meio ambiente	Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento básico e resíduos sólidos	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento básico e resíduos sólidos

Fonte: Cardoso Jr (2009: 77-78)

Resultados da política social brasileira, por áreas de atuação

Áreas de atuação	Indicadores	Resultados/valores		
		Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Proporção de indivíduos com mais de 60 anos que recebem aposentadorias ou pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	78,0 (em 1997)	81,0
	Proporção de domicílios com indivíduos com mais de 60 anos que recebem aposentadorias ou pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	86,0 (em 1997)	88,0
	Redução da indigência na população após a transferência de aposentadorias e pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	–	44,2 (em 2006)
	Redução da desigualdade de rendimentos da população após a transferência de aposentadorias e pensões – incluindo BPC/BF (em %)	–	4,7 (em 1998)	7,4
Emprego e defesa do trabalhador	Taxa de cobertura efetiva do seguro-desemprego	–	65,9	62,9
	Taxa de reposição do seguro-desemprego	–	51,0	68,3
	Taxa de aderência da intermediação	–	39,2	47,5
	Taxa de admissão da intermediação	–	1,5	6,8
	Taxa de efetividade da intermediação	–	17,8	17,5
Assistência social	Proporção da população vivendo em situação de extrema pobreza – Critério BM (em %)	9,9 (em 1990)	7,9	5,7 (em 2003)
	Proporção da população vivendo em situação de pobreza – Critério da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (em %)	44,9 (em 1990)	38,2 (em 2002)	28,0
	Evolução da desigualdade de rendimentos familiares <i>per capita</i> da população total (Gini)	0,599 (em 1987)	0,599	0,552
Saúde	Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	49,4 (em 1990)	39,4	21,2
	Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)	–	41,4	28,7
	Esperança de vida ao nascer (em anos)	–	68,5	72,1
	Óbitos de menores de 5 anos por sarampo	11 mil óbitos (em 1982)	61 óbitos (em 1997)	Erradicação em 2000
	Taxa de mortalidade por causas externas de jovens de 15 a 24 anos	89,5 (em 1990)	93,9	89,1
	Mortalidade proporcional por doença diarreica aguda em menores de 5 anos (em %)	10,8 (em 1990)	8,3	4,1
Educação	Taxa de frequência à pré-escola (4 a 6 anos – em %)	26,9 (em 1988)	53,5	77,6
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos – em %)	84,1 (em 1988)	90,2	97,6
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos – em %)	54,8 (em 1988)	66,6	82,1
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais – em %)	18,9 (em 1988)	15,6	10,0
	Taxa de analfabetismo (15 a 24 anos – em %)	10,0 (em 1988)	7,2	2,2
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais – em %)	5,1 (em 1988)	5,5	7,3

Fonte: Cardoso Jr (2009: 106)

Áreas de atuação e quantidade de benefícios concedidos (anos 1980, 1995 e 2007)

Áreas de atuação	Principais programas/ações	Tipos de benefício	Quantidade de benefícios concedidos		
			Anos 1980 (antes da CF/88)	1995	2007
Previdência social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – previdência social para todos os trabalhadores	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros	7 milhões	14,5 milhões	24 milhões
					14 milhões recebem até um salário mínimo
Benefícios a servidores públicos federais	Regime Público de Previdência Social (RPPS) e demais bens e serviços para servidores civis e militares	Aposentadorias, pensões, auxílios e outros bens e serviços	482 mil (em 1991)	872 mil	1,044 mil
Emprego e defesa do trabalhador	Seguro-Desemprego	Seguro concedido	734 mil (em 1987)	4,8 milhões	6,6 milhões
	Abono PIS/PASEP	Abono concedido	3,9 milhões (em 1990)	5,3 milhões	13,8 milhões
	Sistema de Intermediação Nacional de Emprego	Trabalhadores colocados	118 mil (em 1990)	149,4 mil	980,9 mil
	Geração de Emprego e Renda (Proger)	Operações de crédito	–	92 mil	2 milhões
Desenvolvimento agrário	Assentamentos de trabalhadores rurais	Famílias assentadas (estoque)	–	152,1 mil (16,7 milhões de hectares)	685,8 mil (61,2 milhões de hectares)
	Geração de emprego e renda – PRONAF	Contratos realizados	–	30,9 mil (R\$ 240 milhões)	1,7 milhão (R\$ 6,4 bilhões)
Assistência social	BPC/Loas e RMV	Benefícios concedidos	–	1,2 milhão	2,7 milhões
	Bolsa Família	Famílias atendidas	–	–	11 milhões
	Peti	Pessoas atendidas	–	3,7 mil (em 1996)	1 milhão
	Serviço de Ação Continuada (SAC)	Pessoas atendidas	–	1,8 milhão	2,2 milhões
Alimentação e nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Merendas concedidas ao ano	–	4,6 bilhões, para 33,2 milhões de alunos (em 140 dias)	7,3 bilhões, para 36,4 milhões de alunos (em 200 dias)
	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Trabalhador beneficiado	–	6,8 milhões	10,6 milhões
Saúde	Atenção básica (Saúde da Família)	Número de equipes	–	724	27,3 mil
		Agentes comunitários de saúde	–	150 municípios	5 mil municípios
		Equipes de saúde bucal	–	34,5 mil	211 mil
		Média de consultas médicas no SUS por habitante	–	3 mil (em 2001)	17 mil
		Internações por habitante	–	2,21	2,5 (em 2006)
		Empregos médicos na esfera de administração municipal	–	8,1	6,1 (em 2006)
Educação	Pré-escola	Matrícula	2,4 milhões (em 1987)	4,4 milhões	4,2 milhões
	Ensino fundamental	Matrícula	24,1 milhões (em 1987)	28,9 milhões	29,8 milhões
	Ensino médio	Matrícula	2,4 milhões (em 1987)	4,2 milhões	7,8 milhões
	Ensino de graduação	Matrícula	585 mil (em 1987)	701 mil	1,2 milhão
	Ensino de pós-graduação	Matrícula (mestrado e doutorado)	33,4 mil (em 1987)	55,5 mil	98,5 mil
	Programa do livro didático	Livros adquiridos	–	57 milhões	119,3 milhões

Fonte: Cardoso Jr (2009: 82-83)

Evolução dos principais marcos da legislação de seguridade

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1919	Assinatura da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre acidentes de trabalho – seguros contratados	Vigente
1923	Lei Eloy Chaves, disciplinando regulamentos de aposentadorias e pensões	Ativo até 1966
1931	Criação do Ministério do Trabalho, responsável pela Previdência Social	Vigente até 1967
1940	Criação do Salário Mínimo, referência para os pisos previdenciários	Vigente
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo o direito à previdência	Vigente
1945	Criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), unificando e universalizando a previdência	Sem efeito até 1988
1947	Proposta de unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)	Retomada em 1957
1952	1ª Estatuto consolidado dos servidores públicos, tratando de previdência	Vigente
1953	Extinção das Caixas e Aposentadoria e Pensão (CAPs) e sua incorporação aos IAPs	Vigente até 1967
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	Vigente
1960	Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação	Sem efeito
1962	Extinção da idade mínima para aposentadorias por tempo de serviço	Vigente
1963	Determinação da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural)	Sem efeito
1966	Centralização dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social	Vigente no INSS
1966	Extinção da estabilidade no emprego e criação do FGTS	Vigente
1967	Criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	Vigente até 1974
1967	Incorporação de acidentes de trabalho ao INPS, extinguindo seguros contratados	Vigente
1970	Criação do Programa de Integração Social (PIS)	Vigente
1971	Criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), para atender trabalhadores rurais com benefícios restritos	Vigente até 1988
1972	Permissão do acesso dos empregados domésticos à previdência social	Vigente
1974	Criação da Renda Mensal Vital (RMV) para idosos ou deficientes que contribuíram até doze meses	Vigente
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	Vigente
1977	Criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), especializando ações por função (saúde, previdência, assistência e gestão)	Reformado
1977	Legislação dos fundos de pensão fechados (empresas) e abertos (bancos e seguradoras)	Vigente
1978	Extinção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores dos Estados (Ipase) e discriminação dos servidores estatutários (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e não estatutários (Regime Geral de Previdência Social – RGPS)	Vigente até 1988
1986	Criação do seguro-desemprego	Vigente
1982	Criação da contribuição sobre faturamento (atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) para financiar ações sociais	Vigente
1987	Extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH)	–

Fonte: Cardoso Jr (2009: 59 e 63)

Obs: Em 1988, com a promulgação da constituição houve avanços significativos na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos nos planos de benefícios da previdência. O trabalhador rural também passava a ter direito se aposentar por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos. Os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar mais cinco anos para ter acesso ao benefício. Houve ainda a introdução do piso de um salário mínimo que elevou substancialmente a renda do patamar básico dos aposentados.

Houve a introdução do conceito de seguridade social que a organizou o financiamento em conjunto das políticas de previdência, saúde e assistência, contando além do orçamento fiscal de orçamento próprio com fontes das contribuições sociais (sobre a folha salarial de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido), além da previsão de novas fontes fiscais (art 195).

Após a Constituição de 1988

Evolução dos principais elementos da legislação social (1989-2007)

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1989	Criação da Contribuição sobre o Lucro Líquido	Vigente
1990	Aprovação da RPPs para todos os servidores (Lei nº 8.112 para servidores federais)	Vigente
1991	Aprovação da nova Lei de Custeio (nº 8.212) e da nova Lei de Benefícios (nº 8.213)	Vigente em parte
1993	Fim da transferência de recursos sobre folha para a saúde	Vigente
1993	Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), para financiar a saúde.	Vigente até 2007
1993	Estabelece a Norma Operacional Básica (NOB) da saúde, dispendo sobre responsabilidades federativas	Alterado em 1996
1994	Revisão constitucional autoriza destinar recursos da Organização Social da Saúde (OSS) para outros fins (atual DRU)	Vigente até 2007
1995	Consolidação Lei Orgânica de Assistência Social para idosos e deficientes	Vigente
1996	Reforma da LDB e criação da FUNDEF	Vigente
1996	Estabelecimento nova NOB da saúde, dispendo sobre responsabilidades federativas	–
1996	Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Vigente
1996	Criação do Simples – regime especial de tributação para micro e pequenas empresas	Vigente
1998	Aprovação da Emenda Constitucional nº 21 do serviço público	Reformada em 2003
1998	Aprovação da Emenda Constitucional nº 20 da previdência	Vigente em parte
1999	Criação da legislação do fator previdenciário (<i>notional defined accounts</i>)	Vigente
1999	Instauração da contribuição do servidor inativo (sem efeito após julgamento do Supremo Tribunal Federal – STF em 1999)	Vigente em 2004
2000	Aprovação da Emenda Constitucional nº 27, dispendo sobre financiamento da saúde na Federação	Vigente em parte
2001	Criação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Agente Jovem	Centralizados em 2003
2003	Criação do Bolsa Família e do Fome Zero	Vigentes
2003	Aprovação da Emenda Constitucional nº 41, reformando a previdência de servidores estatutários (RPPs)	Vigente em parte
2003	O Estatuto do Idoso reduz de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da Loas	Vigente
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por ações assistenciais	Vigente
2005	Transferência da a receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda)	Vigente
2006	Criação do FUNDEB para dar reforço à Educação Básica	Vigente
2007	Extinção da CPMF, extirpando-a do Orçamento da Seguridade, e prorrogação da DRU	Vigente

Fonte: Cardoso Jr (2009: 74)

Apêndice II: Quadro Analítico

Este quadro analítico destaca, ano a ano e por período de governo, os principais fatos relevantes da conjuntura e política econômica, da política eleitoral e as alterações nas políticas fiscal e tributária.

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
1980	Figueiredo - Transição / Final Ditadura e Ajuste externo	EC nº 17/80 ampliava e permitia apropriação imediata dos recursos do FPE e FPM por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios. Na prática, esta medida não surtiu efeito (como a anterior EC 5/75 de mesmo propósito), pois a cada ação no sentido de descentralizar os recursos corresponderam reações da União que as neutralizaram (como na redução e desgaste inflacionário das bases de incidência). Elevação IOF de 15 para 25% nas operações de câmbio para importação. Correção da tabela do IR abaixo da inflação.	Multipartidarismo (Lei nº 6767/79)	Crise dos juros americanos (efeito Volcker) é um desastre para o crescimento do Brasil. Efeitos do Plano Delfim I (de 1979) programa populista desenvolvimentista leva a crescimento intenso com inflação alta. Prefixação das correções monetária e cambial não funciona. Inflação próxima a 100% aa.
1981			Pacote novembro - Proíbe coalizões, voto vinculado, partidos devem ter candidatos em todos níveis	Plano Delfim II - programa ortodoxo clássico, acompanhado de recessão forte (-4,3% do PIB). Inflação continua alta (95% aa).
1982		DL 1.940 cria o Finsocial com alíquota de 0,5% sobre o faturamento de empresas (aprofunda a tributação em cascata reinstituída após a criação do PIS pela LC 770), todavia permite que o BNDES se transforme em agente do desenvolvimento social ao financiar investimentos na área de saúde e saneamento.	Eleição direta a 15 de novembro de Governadores (1ª desde 1965), geral legislativa (federal, estaduais, municipais) e prefeitos. Oposição ganha estados mais importantes.	Praticamente estabilidade do PIB (0,83%) leva a queda no PIB per capita de -1,5%. Inflação supera 100% aa. Moratória Mexicana em agosto.
1983		A Emenda Passos Porto (EC nº 23/83) elevou os percentuais do FPE e do FPM para 12,5 e 13,5%, respectivamente, em 1984, e para 14 e 16%, a partir de 1985, e fechou brechas legais que haviam permitido à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais das participações das subesferas na receita tributária. A Emenda Calmon (EC nº 24/83) estabelece vinculações de receitas da União (13%) e dos estados e municípios (25%) para gastos com educação.		Plano Delfim III - programa ortodoxo monitorado pelo FMI. Crise de financiamento externo. A 6 de janeiro o país submete sua primeira carta de intenções ao FMI. A 21 de fevereiro desvaloriza o câmbio em 30%. Parcial desindexação salarial reduz em 15% o poder de compra. Recessão forte (-2,93% do PIB). Aceleração inflação (atinge 164%). Superavit comercial de mais de US\$ 6 bilhões no final do ano.
1984			Movimento Diretas Já. Acordos para eleição indireta no colegio eleitoral - acordo oposição com governadores.	Conta corrente se equilibra. Aceleração da inflação (para 215%aa). Retomada do crescimento (5,4% do PIB).

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
1985	Sarney - Redemocratização e Desenvolvimento	Extinção da Taxa Rodoviária Única (TRU) da União e criação do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) de competência estadual e partilhado com os municípios.	Eleição presidencial indireta em 15 de janeiro. Doença e posterior morte (21 de abril) do presidente eleito Tancredo Neves leva a posse em 15 de março e a titularidade da presidência ao seu vice José Sarney. Volta da eleição direta nas capitais nas eleições municipais em 15 novembro.	Prioridade na reversão do processo inflacionário e a continuidade do equilíbrio das contas externas (acordo com FMI) leva ao Ministro Dorneles a programar uma política fiscal inicial de muita austeridade (é proibido gastar) conjugada a política monetária rígida. Economia indexada. Plano Dornelles (abril) congela preços públicos e de alguns setores oligopolísticos privados conjugado a política ortodoxa monetarista fracassa em 3 meses. Forças políticas no poder não apoiam as políticas recessivas. Vários orçamentos públicos (monetário e estatais) dificultam controle fiscal. Ministro Dorneles sai em 26 de agosto. Aceleração inflação com crescimento forte.
1986		A primeira das tentativas de conter a inflação na base de choques heterodoxos e congelamento. Após um reajuste de 8% nos salários, a correção monetária deixou de existir (inclusive para tributos), com exceção de um mecanismo de gatilho, que dispararia reajustes quando a inflação atingisse 20%. Houve ainda um aumento de 15% para o salário mínimo. Crescimento veloz do consumo, aquecido pelo fim do imposto inflacionário e pelo aumento real dos salários. Persio Arida calculou que o plano havia levado a mais US\$ 10 bilhões em renda para o consumo em um PIB de cerca de US\$ 211 bilhões. Criação do seguro desemprego.	Eleições estaduais (Governador é maior cargo executivo em disputa) e para o legislativo nacional (Camara e Senado) em 15 de novembro. PMDB domina eleições.	Plano Cruzado em 28 de fevereiro pelo decreto-lei nº 2.283 congela preços, câmbio e desindexa a economia. Crise de financiamento externo. Moratória e suspensão do pagamento da dívida externa. Crescimento forte. Desaparecimento de produtos e água. Indisciplina fiscal e excesso de demanda leva a explosão de preços no fim do congelamento em dezembro. A inflação volta com mais força.
1987		Assembléia Nacional Constituinte instalada em março. Plano Bresser pretendia promover um choque deflacionário com a supressão da escala móvel salarial e sustentar as taxas de inflação mais baixas via redução do déficit público. Extinção do Banco Nacional da Habitação - BNH.	Questão do sistema de governo e duração do mandato na nova institucionalidade constitucional. Em outubro o presidente envia ao PMDB documento-compromisso em que pleiteia presidencialismo e cinco anos de mandato.	Retorno forte da Inflação. Crise externa leva a forte desvalorização cambial. Em 18 de maio o Presidente Sarney declara na TV que presidiria os festejos do centenário da República (em 15/11/1989) por ter mandato de cinco anos. Plano Bresser (junho) reajusta tarifas públicas (ajuste fiscal), procura acabar com gatilho salarial junto a congelamento curto para quebrar inércia. Ministro Bresser sai em dezembro por não conseguir apoio presidencial para ajuste fiscal e reforma tributária.
1988		Constituição promulgada em 5 outubro. Os percentuais da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5%, respectivamente. Adicionalmente 3% desta arrecadação do IR e IPI iriam constituir fundos para o financiar o desenvolvimento das regiões mais pobres do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). No caso do IPI, mais 10% de sua receita foram destinados ao fundo FPEX criado para ressarcir os governos subnacionais pelas possíveis perdas decorrentes da desoneração das exportações de produtos manufaturados. Lei nº 7.689/88 disciplina a CSLL.	Vence (com barganhas) na constituinte a tese defendida pelo Planalto: presidencialismo com cinco anos. Eleições Municipais a 15 de novembro. Crise político-econômica leva a perda de popularidade do presidente.	Plano Arroz com Feijão (janeiro), ortodoxo baseado na tentativa de ajuste fiscal. Acordo sobre a dívida externa (agosto). Recessão conjugada com inflação em forte aceleração
1989		Criação da contribuição, prevista na Constituição, incidente sobre o lucro líquido das empresas - a CSLL. Majoração de alíquota do Finsocial para 1,0% de setembro de 1989 a fevereiro de 1990.	Denúncias de corrupção, superfaturamento e irregularidades em concorrências públicas pautam campanha presidencial. Eleição "solteira" do presidente inaugura processo de dois turnos: 15 de Novembro (1º Turno) 17 de Dezembro (2º Turno). Pela primeira vez na história do país, um candidato à Presidência de origem popular (Lula) por um partido de inspiração socialista (PT) concorre com reais chances de vencer as eleições, embora a perda por pequena margem.	Plano Verão (janeiro) novo congelamento de preços e salários e desindexação de emergência com tentativa de controle do déficit público. A inflação pelo IGP-DI caiu de 36,6% em janeiro para 4,2% em março. Contudo, em julho já era de 37,9%. Congelamentos perdem a credibilidade. Déficit público operacional se aproximava de 10% do PIB. Reservas internacionais praticamente negativas (contando os compromissos em fila). Hiperinflação no final do ano (supera 80% a.m.). Ativos financeiros tinham liquidez quase imediata.

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
1990	Collor - Reformas do Estado - Neoliberalismo	Bloqueio de cerca de US\$ 100 bilhões em ativos pelo BC. Controle do desbloqueio destes ativos e elevação do IOF permite receitas fiscais extraordinárias e forte queda na proporção Dívida pública / PIB. Majoração de alíquota do Finsocial para 1,2% de março de 1990 a fevereiro de 1991. Redução do déficit público, embora devido a algumas medidas extraordinárias como o imposto extraordinário e único sobre operações financeiras atingiu o estoque de ativos financeiros, transações com ouro e ações e saques da poupança. Houve redução da dívida pública como fatia do PIB. Um tarifaço elevou preços dos serviços públicos. Estabelecido redução nas tarifas de importação e incentivos fiscais a exportação, relevando o papel do câmbio. Revogação de isenções do IR e IPI, ampliando a base tributária incluindo setores isentos como setor exportador, agrícola e bolsa de valores. Fim do anonimato fiscal com extinção de fundos e cheques ao portador. Aprova RPP para todos os servidores (Lei 8.112 para servidores federais).	Posse de Collor a 15 de março como primeiro presidente democraticamente eleito desde 1960. Eleições Governadores [3 de Outubro (1º Turno) e 25 de Novembro (2º Turno)] e Legislativo Estadual e Congresso Nacional (Senado e Camara) em 3 de outubro.	Plano Collor a 16 de março - Bloqueio de ativos no dia após a posse do presidente retira a liquidez da economia. Saques bancários permitidos no valor máximo de NCz\$ 50 mil (equivalia a US\$ 1 mil) com o saldo restante sob controle do Banco Central a ser devolvido em 18 meses conjugado a novo congelamento e política de preços e salários. Abertura da economia: O câmbio foi liberado e uma série de medidas facilitou a entrada de produtos importados. Recessão forte: No segundo trimestre de 1990, o PIB despencou 7,8%. Os preços acompanharam a queda. A pressão política pela liberação de recursos bloqueados permitiu um crescimento veloz da liquidez já no segundo semestre de 1990 e assim o retorno da inflação. Incentivos à privatização via BNDES.
1991		Majoração de alíquota do Finsocial para 2,0% de março de 1991 a março de 1992. Os aumentos sucessivos pós CF1988 da alíquota do Finsocial foram julgados pelo STF como inconstitucionais, dada a exigência de Lei Complementar para tais majorações (As Leis 7.689/88; 7.787/89; 7.838/89; 7.894/89 e 8.147/90 são Leis Ordinárias e não legalizaram os aumentos de alíquotas). Instituída a Cofins pela Lei Complementar nº 70 de 30 de dezembro de 1991, substituindo o Finsocial, com alíquota de 2% sobre o faturamento e cujos efeitos vigoraram a partir de abril de 1992. Aprova Leis de Custeio (8.212) e Benefícios (8.213) para a política social.		Guerra do Golfo. Em 1º de fevereiro o Governo lançou o Plano Collor 2, com mais um tarifaço, congelamento de preços e salários e tentativa de desindexação. Uma reforma financeira eliminava as aplicações overnight e criava os Fundos de Aplicação Financeira, que deveriam conter no mínimo 43% de títulos governamentais. Os rendimentos desses fundos seriam baseados em uma Taxa Referencial (TR), calculada a partir das taxas dos Certificados de Depósito Bancário (CDB). Renegociação dos créditos externos. Liberalização paulatina do câmbio e dos preços. Diminuição paulatina das tarifas alfandegárias. Início privatizações com o leilão da Usiminas.
1992		CERF instituída em fevereiro. Ministro Marcílio M Moreira declarou no seminário dos 200 anos do Ministério da Fazenda que a espinha dorsal das idéias de reforma (Projeto de Reconstrução Nacional) seria o projeto de reforma tributária, abortado pela instabilidade política dos últimos 6 meses do governo Collor.	Crise política - CPI do Esquema PC instalada em 1º de junho. Processo Impeachment aprovado em 29 de setembro. Eleições Municipais em 3 de Outubro (1º Turno) e 15 de Novembro (2º Turno). Renúncia do presidente Collor em 29 de dezembro.	Buscas de restabelecer a confiança no sistema de crédito interno e externo. Com a carta de intenção ao FMI aprovada há entrada forte de recursos externos a partir de janeiro. Descongelamento e liberalização paulatina dos preços controlados e públicos. Política monetária forte com juros altos para esterilizar cruzados descongelados e entrada de recursos externos. Câmbio favorável. Recomposição forte de reservas externas. Aprofundada liberalização comercial e combate ao protecionismo. Continuidade das reformas condensadas no projeto (Projeto de Reconstrução Nacional). Reafirmação da necessidade de controle fiscal. Receita e Banco Central participam das investigações políticas. Aceleração da inflação com aprofundamento da recessão.
1993		A Emenda Constitucional (EC) nº 3 de 17 de março prevê a extinção do adicional do imposto de renda (AIRE) estadual e do IVVC municipal estabelecidos na CF 88 em 31/12/95, disciplina o refinanciamento e garantias para a dívida pública dos Estados e Municípios e cria o IPMF – Imposto provisório sobre Movimentação Financeira com alíquota máxima de 0,25% e vigência até 31/12/94 mas que não é sujeito a qualquer modalidade de repartição com outra entidade federada, visando a área da saúde. LC 77 institui o IPMF em 13 de junho. Revisão Constitucional inicia a 13 outubro. Supremo aprova a constitucionalidade da Cofins no final do ano. Cessa transferência de recursos sobre folha para a saúde.	Pacto político para governo de transição. Plebiscito sobre forma e sistema de governo em 21 abril mantém o <i>status quo</i> . CPI do Orçamento em outubro revela propinas e desvio de recursos no Congresso para favorecer empreiteiras e entidades de assistência social fantasmas - derruba o presidente da Camara e o líder do PMDB.	Forte aceleração inflação. Acusados 18 deputados da comissão do orçamento: Seis cassados, oito absolvidos e quatro renunciam para evitar punição e inelegibilidade. Combinação de condições políticas, históricas e econômicas permitem ao Governo construir e lançar no final de 1993 as bases de um programa mais transparente e de longo prazo para combater a inflação crônica (vide depoimentos de FHC e Ricupero no seminário dos 200 anos do Ministério da Fazenda).
1994	Revisão Constitucional termina a 31 maio. ECR 1 (primeira Emenda da Revisão Constitucional) cria FSE que desvincula receitas e autoriza destinar recursos da seguridade social para outros fins até 1995.	A redução do mandato presidencial para 4 anos realinha as eleições presidente/governadores (desde 1960). Eleições para Presidente conjunta a do Congresso Nacional (Camara e Senado) e Estaduais (executivo e legislativo) em 3 de outubro. FHC ganha no primeiro turno.	Controle da inflação no segundo semestre. Plano Real: substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994 levando a partir daí, a inflação ser dominada sem congelamentos de preços, confisco de depósitos bancários ou outros artificialismos da heterodoxia econômica. Câmbio inflexível para cima, abertura da economia se acentua. Juros altos com controle dos gastos públicos. Crise econômica no México leva peso a flutuar em 21 dezembro.	

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
1995	FHC - Manter estabilidade com reformas macroeconômicas - Ameaça da restrição externa	A EC 6 de 15 de agosto consolida tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Apresentada PEC 175 em 23 de agosto. Leis nº 9.249 e 9.250 de 26 de dezembro de 1995 avançam na reforma do Imposto de Renda, instituído o regime de tributação em bases universais (entre residentes e não residentes). Lançamento do PROER para sustentar o sistema bancário nacional e do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados. Consolidação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS para idosos e deficientes.	Posse FHC a 01 de janeiro.	"O meu governo vai virar definitivamente a página da Era Vargas e colocar o Brasil na modernidade" - entrevista coletiva de FHC em janeiro 1995 já sinaliza redefinição do padrão estatal desenvolvimentista na pauta neoliberal do Consenso de Washington de menor intervencionismo governamental e abertura ao capital internacional. Avanços na estabilização pela via financeira / cambial com dependência da entrada de capital externo. "Efeito Tequila" com ápice em fevereiro de 1995.
1996		EC 10 de 4 de março cria e regulamenta o FEF (sucessor do FSE) até 1997. EC 12 de 15 de agosto autoriza a CPMF limitada a prazo de dois anos. Em 12 de setembro a EC 14 cria o FUNDEF e a EC 15 regula a criação de novos municípios. A LC 87 de 13 de setembro - Lei Kandir - disciplina a desoneração do ICMS sobre exportações. A Lei 9.363/96 permite a compensação dos débitos de contribuições da COFINS e do PIS/PASEP contidos nos insumos dos produtos de exportação por meio de dedução nos recolhimentos do IPI, reduzindo recursos aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. A Lei 9.311 de 24 de outubro reinstalou a CPMF com uma alíquota de 0,2%, vigindo de 1997 até 1999. Lei nº 9.317 cria o SIMPLES que desonera e facilita o recolhimento tributos federais para as pequenas e médias empresas - unifica o pagamento de IRPJ, CSLL, COFINS e PIS e a parte patronal do INSS. Reforma LDB educacionais cria o FUNDEF e novas normas da saúde definem responsabilidades fedrativas para política social.	Eleições Municipais a 3 de Outubro (1º Turno) e 15 de Novembro (2º Turno).	Cambio continua valorizado. Início da balança comercial negativa. Entrada de US\$ 46,6 bilhões a preços de 2008 via financiamento de capitais externos. Com a política cambial inalterada e os déficits comerciais, o governo opta pela adoção de medidas tributárias para incentivar o setor exportador. Lei Kandir define a não incidência do ICMS nos produtos primários e semi-elaborados destinados ao exterior bem como o aproveitamento do seu crédito tributário relativo às mercadorias utilizadas na produção de bens industrializados para exportação.
1997		A Lei 9496/97 regulamenta renegociação de dívida dos Estados e garante o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados. Consolida marco institucional inicialmente estabelecido pela Medida Provisória 1560 de 19/12/96. EC 17 de 22 de novembro prorroga o FEF até 1999.	O presidente da República tem índice de aprovação popular elevado. EC 16 de 4 de junho institui a reeleição.	Crise asiática (ou dos Tigres Asiáticos) ressalta como acúmulo excessivo de déficits em conta corrente, financiados em larga escala por capitais estrangeiros de curto prazo (hot money), leva a situação externa insustentável de países periféricos com abertura da conta de capitais, reservas voláteis, moeda sobrevalorizada e dependência crônica de poupança externa - auge da crise em outubro. Afrouxamento fiscal.
1998		EC 19 de 4 de junho aprimora controle de despesas e finanças públicas e disciplina limites para remunerações e gastos com servidores públicos. A origem da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a EC 19 pois a partir da sua promulgação passou a contar o prazo de seis meses para que o Presidente formulasse proposta para disciplinar o Artigo 163 da Constituição Federal que remetia a regulação das finanças públicas e do endividamento público a uma lei complementar. A Resolução Senado 78/98 proíbe novos empréstimos aos Estados que apresentassem déficit primário nos doze meses anteriores a 01/07/1998. Decreto 2634 de 8/9/98 estabelece o resultado primário como meta da política fiscal. A Lei nº 9.718 de 27 de novembro majora a alíquota Cofins para 3% e a base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins é ampliada para a receita bruta das empresas. EC 20 de 15 de dezembro modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição.	Eleições para Presidente, Congresso Nacional e Estaduais em 4 de outubro. FHC reeleito no primeiro turno.	EC 19 traz a reforma administrativa ao Governo. Privatização do Sistema Telebrás em 29 de julho. Crise russa em agosto. O governo implanta o Programa de Estabilidade Fiscal com a premissa de que não pode gastar mais do que arrecada para o triênio 1999 a 2001. Crise internacional do Brasil (tendência a fuga de capitais). Fragilidade externa leva a assinatura do acordo com o FMI no final do ano. Forte retração no crescimento. Desemprego acelera.

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
1999	FHC - Manter estabilidade com reformas macroeconômicas - Ameaça da restrição externa	Em junho a EC 21, além de disciplinar o serviço público, prorroga a vigência da CPMF por mais 36 meses e estipula nova alíquota: 0,38% no primeiro ano e 0,30% nos dois anos seguintes. Em 7 de dezembro a Lei nº 9.887 eleva a alíquota máxima do IR de 25% para 27,5% para os fatos geradores dos anos de 1998 a 2002. Tramitação peculiar do projeto da LRF dado ser inédita importante matéria fiscal ser submetida pelo Governo Federal à consulta pública antes do envio ao Congresso. Foram colhidas mais de 5 mil sugestões por meio da Internet e, especialmente, dezenas de pleitos de autoridades estaduais e municipais em reuniões públicas. Reafirmação da sociedade pela austeridade. Cria a legislação do fator previdenciário e instaura contribuição do servidor inativo (sem efeito após julgamento do STF 1999).		Crise do Brasil (ataque especulativo quebra o modelo de gestão da moeda do país)> Plano Real 2 - flutuação cambial e queda nos juros domésticos. Crescimento baixo. A partir deste ano prevalece a política de obtenção de superávits primários suficientes para estabilizar a relação dívida/PIB.
2000		Aprovada a LRF - LC 101 em 4 maio após apenas nove meses de tramitação, com maioria na Câmara suficiente até para uma emenda constitucional: 385 votos a favor contra 86. No Senado, 60 contra 10. Alterações do Congresso acentuaram ainda mais a disciplina fiscal imposta pelo projeto original. Aprovada Lei 10.028 em 19 de outubro que tipifica penalidades aos crimes de responsabilidade e infrações administrativas contra as leis de finanças públicas vinculados às normas da LRF. EC nº 27 cria a DRU (sucessora do FEF) até 2003 e dispõe sobre o financiamento da saúde na Federação.	Eleições Municipais em 1º de Outubro (1º Turno) e 29 de Outubro (2º Turno).	Retomada crescimento.
2001		Senado aprova a Resolução 40/2001 que estabelece limites ao endividamento estadual e a Resolução 43/2001 que transfere para o Ministério da Fazenda a tarefa de apurar o enquadramento dos estados aos limites de endividamento e determina que os pedidos de operação de crédito que não atendam aos requisitos definidos na resolução nem lhe sejam enviados. O prazo para o enquadramento aos limites bem como as punições associadas ao seu não cumprimento (artigo 31 da LRF) é estendido por 15 anos, vigorando só em 2016. A EC 33 de 11 de dezembro e a Lei nº 10.336 de 19 de dezembro instituem a Cide-Combustíveis e reestrutura o modelo de tributação neste setor. A lei complementar 110/2001 institui Contribuição Social Adicional para Reposição das Perdas Inflacionárias do FGTS. Criação do Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Agente Jovem.		Atentado de 11 de setembro nos EUA. Crescimento baixo com choques exógenos – a crise argentina e desaceleração mundial reduz a quase zero o crescimento do comércio mundial. Crise do "apagão" leva ao racionamento de energia e reduz as expectativas de crescimento da economia. Reparecimento de superávits na balança comercial. Crise Argentina se agudiza em dezembro.
2002		Medida Provisória 66, de 28 de agosto, convertida na Lei 10.637, de 30 de dezembro abre espaço para a não cumulatividade (do PIS com elevação de alíquota de 0,65% para 1,65%). A EC 37 de 12 junho prorroga CPMF até 2004 e disciplinou parâmetros para inibir a guerra fiscal do ISS. A EC 39 estabeleceu a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (equacionando pendência tributária de fonte relevante da arrecadação municipal).	Na campanha eleitoral Lula adota um discurso moderado, prometendo respeito aos contratos e reconhecimento da dívida externa do país. Eleições para Presidente, Congresso Nacional e Estaduais em 6 de Outubro (1º Turno) e 27 de Outubro (2º Turno). Oposição elege Lula no segundo turno e PT se torna o maior partido da Câmara.	Crise Argentina leva a desvalorizar a moeda em 6 de janeiro de 2002. Privatização da Vale do Rio Doce. Crise externa e incerteza quanto à sucessão presidencial contamina negativamente as expectativas quanto ao Brasil e o financiamento externo recua significativamente. Há forte alta do câmbio, com efeitos negativos sobre a trajetória da inflação e da dívida pública. Nesta crise de financiamento externo uma negociação com o FMI em agosto garantiu recursos para o fechamento das contas externas em 2002 e 2003.

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
2003	Lula - Aprofundar a inclusão social sem ameaçar a estabilidade	Compromisso com as reformas tributária e previdenciária, firmado pelo presidente da República e pelos governadores de todos os estados e do Distrito Federal, em 22 de fevereiro de 2003 (Carta de Brasília). PEC 41/03 apresentada a 30 de abril e retirada PEC 175 a 13 de agosto. Aprovada parte da PEC 41 na forma da EC nº 42/03 que prorrogou a DRU e a CPMF (aliquota de 0,38%) até 2007, mas também como primeira parte da reforma autorizou que as contribuições fossem não-cumulativas; ampliou a defesa da concorrência com a incidência das contribuições às importações; permitiu avanços na administração tributária e a fusão das receitas; alterou a flexibilidade temporal para alteração de tributos (noventena); estabeleceu tratamento diferenciado por impacto ambiental e para a microempresa; partilhou de 1/4 da CIDE-combustíveis para estados e municípios e estabeleceu a base para a municipalização do ITR. A Lei 10.833 permitiu as empresas optantes pelo lucro real a não-cumulatividade para a COFINS com elevação de alíquota de 3% para 7,6% a partir de 01/02/04, contudo manteve 3,0% para as empresas que optarem pela forma cumulativa. A I	Lula ao ser diplomado declarou emocionado: "E eu, que durante tantas vezes fui acusado de não ter um diploma superior, ganho o meu primeiro diploma, o diploma de presidente da República do meu país." Principais redes de comunicação ressaltam a origem humilde do Presidente e ampliam mais ainda a sua popularidade. Posse em Brasília com ampla participação popular a 1 de janeiro.	Construção da credibilidade do novo governo. Atuação decisiva do Ministro Palocci para assegurar tranquilidade na política econômica. Instabilidade e dívida pública em alta levam a medidas para "arrumação da casa" e consolidação das bases fiscais no primeiro ano do Governo Lula. Restrição forte aos gastos públicos: contenção de despesas e aumento da meta do superávit primário. Forte ajuste monetário com a taxa Selic atingindo 26,5% em fevereiro e manteve-se neste nível até junho, quando iniciou uma tendência de queda, chegando a 16,5% em dezembro. O nível geral de preços da economia com trajetória ascendente no início do ano (prevista para 17%), porém, revertida ao longo do ano. Reforma da previdência dos servidores públicos. Crescimento de apenas 1,15%. Valorização cambial de 25% em relação a outubro do ano anterior. Excelente desempenho das exportações com resultado de mais de US\$ 73 bilhões. Balança comercial com saldo de US\$ 24,8 bilhões. Ampliação das transferências via criação do Bolsa-Família (unifica as bolsas auxílio federais) e do Fome Zero. O Estatuto do Idoso reduz de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da LC
2004		Aprovada elevação da fração da CIDE para estados e DF de 25% para 29% através EC 44 de 30 de junho via PEC 228-04. Esta PEC 228 apresentada em 7 de janeiro veio do desmembramento da PEC 74 /03 do Senado (PEC 74-A/03-SF), correspondente a PEC nº 41/03 da Câmara, e que foi neste ano desmembrada na PEC 255 (mar) desmembrada por sua vez nas PECs 285 (1 de junho) e 293 (23 de junho). A PEC 285 unificaria as alíquotas do ICMS nacionalmente. O IVA seria criado pela PEC 293. Estas fariam parte das últimas etapas da reforma tributária sendo então chamadas de "Minirreforma Tributária". Passa a valer a contribuição do servidor inativo ao INSS.	Eleições Municipais a 3 de Outubro (1º Turno) e 31 de Outubro (2º Turno).	Crescimento forte da economia e das exportações de bens e serviços. Aumento acima de 4% no Consumo das Famílias favorecido pela elevação da massa salarial. Política monetária contracionista, a partir de setembro. Balança comercial com saldo de US\$ 33,6 bilhões.
2005		Nova lei de falências e mudanças no mercado de crédito possibilitam sua maior expansão. Transfere a receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda).	CPI Correios em maio e crise do Mensalão (foco das denúncias em junho) derruba o Ministro da Casa Civil e parte da cúpula dirigente do PT.	Queda no crescimento e no desemprego. Setor externo continua em expansão. O setor industrial vinculado à extração mineral apresentou o melhor desempenho. Situação mais confortável das reservas internacionais e das contas externas permite a melhora do perfil da dívida pública externa. O Tesouro Nacional capta pela primeira vez recursos no mercado internacional via título em moeda nacional [bônus Global BRL 2016 com emissão de R\$ 3,4 bilhões, aproximadamente US\$ 1,5 bilhão] no dia 20 de setembro de 2005, demonstrando a confiança do investidor estrangeiro na economia brasileira. Pré-pagamento de US\$ 15,5 bilhões do empréstimo do Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional em 13 de dezembro com recursos das reservas internacionais brasileiras antecipa em dois anos o resgate da dívida com o FMI com economia de US\$ 900 milhões em juros. Balança comercial com saldo de US\$ 44,7 bilhões e em trajetória de crescimento.

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
2006	Lula - Aprofundar a inclusão social sem ameaçar a estabilidade	Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 institui o chamado Super Simples , que além dos tributos federais que já tinham pagamento unificados na versão anterior de 1996, passou a incluir o recolhimento do ICMS e ISSQN. O enquadramento é automático por faixa de faturamento das pequenas e médias empresas que não tenham pendência com as administrações tributárias das 3 esferas. Cria FUNDEB para reforçar a Educação Básica.	Eleições para presidente, Congresso Nacional e estaduais em 1 de outubro. Presidente Lula reeleito com folga no segundo turno contra candidato do PSDB em 29 de outubro.	O setor externo brasileiro continua a ter um desempenho excepcional, com recordes no saldo da balança comercial. Queda forte nas taxas de inflação. Substituição do Ministro da Fazenda. Crescimento ainda baixo e em aceleração. Teoria do voo de galinha desafia crescer com política fiscal responsável. Redução de juros (Selic e TJLP) e dinamização do crédito. Crescimento mais robusto após o terceiro trimestre de 2006. Balança comercial com saldo de US\$ 46 bilhões e entrada de US\$ 17 bilhões em financiamento externo elevam reservas internacionais a US\$ 91,6 bilhões.
2007		PEC 31 para reforma mais ampla é proposta em 9 de abril via emenda aglutinativa por um grupo de parlamentares encabeçados pelo relator das PECs 41-03 e 285-04 para criar o IVA nacional. PEC 62-07 proposta pelo governo em 9 de maio de desmembramento da PEC nº 285-04 propõe unificação nacional alíquotas do ICMS por mercadoria, bem ou serviço, em número máximo de 5. Aprovada a PEC 58-07 que aumenta o FPM (+1% para fração) como EC nº 55 de 20 de setembro. A EC nº 56 em dezembro prorrogou a DRU até 2011. Não prorrogação da CPMF leva a extinção desta fonte de receita que arrecadou R\$ 36 bilhões no ano de 2007.	Cresce popularidade do presidente até atingir níveis recordes.	Desafio do segundo governo Lula é equilibrar um rígido controle fiscal e o aumento da participação do Estado em obras de infra-estrutura. Política de investimentos governamentais dinamizada via lançamento do PAC em janeiro, podendo usar para isto 0,5% do superávit primário. Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do PNUD classifica o Brasil pela primeira vez entre os países da categoria de Alto Desenvolvimento Humano. Expansão econômica beneficiada pelo aumento da demanda interna e elevação nos preços das commodities de produção nacional. Aumento do crédito e de salários seguido de aumento na produção. Anunciada descoberta de enormes reservas de petróleo de óleo leve, de excelente qualidade, na camada pre-sal a 300km da costa sudeste. Balança comercial com saldo de US\$ 40 bilhões. Entrada de US\$ 86 bilhões em financiamento externo. Reservas internacionais atingem US\$ 187,5 bilhões.
2008		Desoneração setorial de tributos em estímulo as exportações, inovações e investimento produtivo das empresas. PEC 233-08 proposta pelo governo em 28-2-08 propõe uma reforma tributária mais ampla (junto com a PEC 45-07 foi apensada a PEC 31-07 em 23 de abril). Aprovação do substitutivo do relator em 20 de novembro. Esta proposta de reforma tributária é colocada pelo Ministro da Fazenda como um processo cumulativo, resultado do amadurecimento de uma discussão que vem sido feita desde o início dos anos noventa. Mudança na tabela do Imposto de Renda, anunciada no final do ano (criação de duas alíquotas intermediárias, de 7,5% e 22,5% conjugadas a elevação para R\$ 1.434 da parcela mensal isenta de imposto) implicou em renúncia de R\$ 5,6 bilhões para favorecer o consumo.	Eleições Municipais em 05 e 26 outubro. Base municipal de partidos do governo se expande nas maiores cidades.	Aprimoramento das PPP's. Crescimento das Reservas no ano leva a superar toda a dívida externa brasileira (cerca de US\$ 196,2 bilhões) com saldo positivo de US\$ 7 bilhões. O Brasil deixa de ser devedor e se torna, pela primeira vez em sua história, credor internacional. Grau de Investimento atribuído para a dívida externa de longo prazo do Brasil pela Standard & Poor's e Fitch Ratings em abril e maio, respectivamente. Meta de déficit nominal zero em 2010. Estimativas do pre-sal pelo menos triplicam reservas de petróleo e levam a Petrobras e o setor naval a ampliar seus planos de investimento e o governo a estudar novo marco regulatório fiscal ao setor. Crise nos EUA se agudiza após a falência do Banco Lehman Brothers em setembro e se torna a crise mundial mais forte desde 1929. Último trimestre com fortes quedas no setor industrial.

Ano	Governo contexto	Mudanças na Política Tributária, Redistributiva e Federativa	Política Eleitoral	Conjuntura e Política Econômica
2009	Lula - Aprofundar a inclusão social sem ameaçar a estabilidade	Desoneração seletiva de tributos (principalmente IPI) para estimular o consumo. Reforma Tributária em debate no congresso conta com apoio do Governo, CDES, empresários e presidência da Câmara e restrição declarada de líderes da oposição e do governador de São Paulo. STF julga em 13 de agosto a questão do crédito-prêmio do IPI às exportações, resolvendo contenda fiscal que poderia chegar a R\$ 288 bilhões sem custos maiores a União. Presidente veta artigo da LDO de acordo sobre perdas da Lei Kandir que previa aos estados exportadores repasse de R\$ 5,2 bilhões em 2010 (a SP 1,16 bilhão; a MG 0,72 bilhão e ao RS 0,43 bilhão) com forte crítica dos governadores Aécio e Serra. A MP do FPM garante mais R\$ 1 bilhão para compensar as perdas dos municípios por queda nos repasses devido as desonerações para enfrentar a crise. Aumento real dos salários em várias categorias do funcionalismo público. Em 30 de setembro aprovada revisão do superávit primário de 3,8% para 2,5% do PIB em 2009, a retirada da Petrobras deste cálculo (em ajuste de até 1,56% do PIB) e o abatimento dos investimentos do PAC (R\$ 28,5 bilhões) desta meta.	Articulações para próxima candidatura presidencial em 2010. Presidente Lula e PT indicam Ministra Dilma. PSDB procura decidir entre os governadores Aécio e Serra.	Forte retração no crescimento. Queda da Receita Tributária Federal de R\$ 26,466 bilhões no primeiro semestre de 2009 (-10,6%) frente a igual período de 2008 [-R\$ 15,5 bilhões pelas desonerações e fim da CPMF e -R\$ 10,9 bilhões pelos fatores econômicos como a queda de 16,1% no lucro das grandes empresas]. Mesmo com recuperação no segundo semestre, a carga tributária anual deve ter sua primeira redução desde 2003. Acordo EUA-Suíça sobre sigilo bancário em agosto inaugura nova fase nas investigações tributárias fiscais internacionais de rendas. País ainda não consegue aprovar uma Reforma Tributária estrutural, embora os avanços incrementais. Expectativas indicam votações apenas no próximo mandato presidencial (2011). Reservas petrolíferas do pre-sal podem variar de 30 bilhões a 300 bilhões de barris e ser uma das maiores do mundo. Para extrai-la serão necessários investimentos de dezenas de bilhões de dólares na cadeia produtiva na prospecção, exploração e transformação deste óleo. Reservas cambiais continuam a crescer pela entrada de capitais externos.
2010		Prováveis: desoneração da contribuição previdenciária federal sobre a folha de pagamento das empresas. Votação de projetos para: a) recriação da CPMF como CSS (Contribuição Social para a Saúde), apresentada como alternativa para salvar o SUS e b) destinação dos royalties do pre-sal a um fundo de desenvolvimento social da União e critérios para sua distribuição [a todos os Estados e municípios x prioridade àqueles em cuja costa a exploração é feita].	Eleições para Presidente, Congresso Nacional e Estaduais no último trimestre.	Previsão de recuperação do crescimento da economia mundial, em bases mais moderadas e da brasileira acima de 4%. Arrecadação tende a voltar a crescer. Controle do Estado sobre o sistema financeiro mundial pode ajudar uma mudança para SBC.

Obs: Delfim Neto afirma em seu depoimento no Seminário dos 200 anos do Ministério da Fazenda que os dois maiores entraves ao crescimento brasileiro foram as crises de energia e de financiamento das contas externas (ou do balanço de pagamentos) e que a reforma tributária de 1967 e durou 20 anos foi o principal fator governamental do crescimento acelerado do período chamado "milagre brasileiro". O desenvolvimento é um estado de espírito apoiado em condições objetivas. O estado é sempre indutor do crescimento. No milagre a capacidade ociosa inicial permitiu um resposta rápida que sustentou um ciclo virtuoso com base na crença dos empresários de que o PIB vai crescer, a receita do governo vai crescer e o governo não vai cometer nenhuma heresia fiscal ou cambial.

Segundo o Ministro Guido Mantega, na abertura do mesmo seminário em 2008, declarou que o Brasil vive um dos melhores momento de sua história econômica e social. Destacou como marcos do processo de avanços a extinção da conta-movimento, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, o Plano Real e a LRF. No governo Lula destacou as políticas para o maior crescimento que implicaram no aumento no emprego, as medidas de redistribuição aos mais pobres (visando garantir um nível de cidadania mínima) e a significativa expansão do crédito que elevaram o mercado de massas (nova classe média) e atraem mais investimentos. Os programas sociais redistributivos fazem parte integrante desta política econômica, com destaque para a elevação do salário mínimo combinado com a ampliação do Bolsa Família, o Fundeb e o PDE da educação. afirmou que as mudanças são necessárias, porém devem ser feitas com prudência e responsabilidade. Ressaltou ainda em sua gestão o melhor desempenho fiscal, a inflação baixa, os mais de US\$ 200 bilhões de reservas em 2008 e a acentuada redução na vulnerabilidade externa do país (nosso velho calcanhar de Aquiles).

No encerramento deste seminário em 2008 o Ministro Mantega destacou a manutenção da estabilidade inflacionária e na construção da credibilidade governamental destacou a política dura de controle fiscal e os superávits primários alcançados (e até mais austeros com aumento da meta na gestão do Ministro Palocci). A ideologia da estabilidade fiscal foi colocada como um valor difundido mundialmente (universal) e consolidado na sociedade brasileira. Não é mais possível tolerar um orçamento desequilibrado fiscalmente no longo prazo. Embora a situação fiscal seja considerada satisfatória pelo Ministro, dentre os desafios para o país, coloca a aprovação da reforma tributária como um fator muito importante de modernização do país e agilizar o setor privado e o crescimento da economia.

Segundo Valadão (2009), "a partir do texto original da Constituição de 1988 houve 62 emendas (incluindo as seis emendas de revisão, de 1994), sendo que 17 dessas emendas (mais de 25% do total) afetam a chamada Constituição Tributária (embora determinadas alterações sejam mais direcionadas aos efeitos fiscais da arrecadação tributária)."

Para Rebeca Grynspan, diretora do Pnud para América Latina e Caribe, "muitos têm dito que as reformas econômicas foram o que aconteceu de mais importante na região na década de 1990, mas vejo que o mais relevante foi o fortalecimento da democracia e as melhoras em relação a direitos humanos e cidadania" (Entrevista na Folha de S. Paulo em 03/08/2009).

Fonte: Elaboração própria com dados de diversas fontes desta tese, destacando Ipeadata, Ipea, RFB, TSE e artigos da imprensa nacional.

CONCLUSÃO

“Quanto mais adentrei a relação entre a política fiscal e a concorrência internacional, mais eu percebi que as políticas tributárias de uma nação estão tão profundamente entrelaçadas com a estrutura da economia política nacional e do Estado de Bem-Estar que eu não poderia responder a minha questão original apenas investigando os tributos separadamente. Em outras palavras, para realmente compreender como e por que os sistemas tributários estavam mudando, eu precisava examinar como eles se relacionavam com os outros sistemas de políticas públicas.” Steinmo (2009: 1)⁶⁷¹.

Steinmo (2009) expõe nos casos diversos dos EUA⁶⁷², Suécia e Japão o papel do subsistema Tributário junto aos subsistemas Político, Econômico e de Bem Estar, interagindo coerentemente com os desafios e vantagens de cada modelo – anexo XVI. Embora cada sistema nacional destacado seja diferente, cada qual tem alto grau de coerência adaptativa pela sua interação íntima⁶⁷³. Cada um destes sistemas-países

⁶⁷¹ O livro de Sven Steinmo *“The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States as Evolutionary Systems”*, embora programado para ser lançado em 2009, encontrava-se ainda em revisão no momento da redação desta conclusão. Contudo, parte dele, 29 páginas contendo o escopo da obra e sua introdução, foi disponibilizada pelo autor na internet. É desta referência, valiosa pelas idéias que apresenta e sintetiza, que retiramos a citação desta epígrafe e o anexo XVI. No original *“I started the research for this book several years ago because I was curious about the effects of globalization on modern welfare states. I was puzzled by the fact that despite the enormous competitive pressures facing rich democracies, there was almost no evidence of the oft-predicted ‘race to the bottom.’ I began this study with an analysis of the politics of taxation in four countries (Sweden, Germany, the US and Japan). [...] The deeper I looked into the relationship between tax policy and international competition, however, the more I realized that a nation’s tax policies are so deeply intertwined with the structure of the national political economy and welfare state that I could not answer my original puzzle by looking at taxes alone. In other words, to really understand how and why tax systems were changing, I needed to examine how they related to other policy systems.”* Steinmo (2009: 1). A abordagem evolutiva de Steinmo, havia sido esboçada teoricamente no instigante trabalho de Steinmo e Lewis (2008).

⁶⁷² *“Many perceptions of the United States and its public policies are wrong. For example it is not true that this is a ‘free market’ system, even if it is clearly the case that government intervention is less coordinated and more haphazard than that of most other countries. I also show that it is incorrect to believe that America has a small and limited social welfare system. Instead the US has a massive, remarkably inefficient, but largely “hidden” welfare state. [...] America’s enormous resource wealth on the one hand, and the fragmented political institutions on the other, helped this country evolve into a nation that valued both egalitarian ideals and anti-state sentiments. As the American state began to take on new functions and goals in the last half of the 20th century, however, the fragmentation of political authority led to the construction of an extensive but incoherent welfare state.”* Steinmo (2009: 22).

⁶⁷³ *“Changes in taxation had hugely different political and economic implications in each of these countries because their tax systems were only parts of their social welfare systems and their political economies. In other words, if I really wanted to explain something as specific and narrow as corporation tax, I needed to pay attention to a whole complex of other factors.”* Steinmo (2009: 2).

evoluiu de acordo com sua lógica⁶⁷⁴ própria, embora sujeitos a um macro contexto internacional de características comuns. Nesta diversidade apontada não existiu apenas um caminho. As características históricas, demográficas, políticas e culturais de cada tipo indicam a adequação de suas escolhas, conformadas em padrões diferentes⁶⁷⁵.

O componente político-histórico tem enorme relevância na observação do processo evolutivo da tributação⁶⁷⁶. Valorizar a história e sua série de desafios estratégicos ajudou a selecionar as principais transformações dos últimos trinta anos com foco na atuação do Estado e nas finanças públicas e foi fundamental para a opção de formar um quadro de referência / análise das mudanças no pacto fiscal nacional – anexo I⁶⁷⁷ em vez de optar por uma série de modelos econométricos. O contexto das crises fiscais frente às escolhas das prioridades macroeconômicas foi importante para entender as mudanças tributárias segundo o contexto político-histórico-social do país. Embora as “linhas de menor resistência” que pautaram a evolução tributária do Brasil possam levar a “escolhas subótimas”, estas muitas vezes se apresentaram como as melhores escolhas possíveis dentro do quadro complexo, no qual o poder de veto das forças políticas sob um conflito tributário intenso, embora muitas vezes disfarçado,

⁶⁷⁴ “Clearly the state is central to the Swedish system, whereas the family and the corporation are more central to the Japanese. Finally, the individual is more on her own in the American case. Each of these systems evolved according to it’s own logic” Steinmo (2009: 25).

⁶⁷⁵ Destes três casos comparados estudados por Steinmo, ele destaca: “We see, as Soskice, Hall, Esping-Andersen, and many others have suggested, that each of these systems is in some sense internally coherent...and that each is systematically different from the others. Sweden’s universalist, egalitarian, social-corporatist and progressive democracy is systematically different from Japan’s neo-feudalist, patronage oriented system. Each of these in turn is remarkably different from the individualist, fragmented and unequal systems found in America.” Steinmo (2009: 23).

⁶⁷⁶ Esta relevância é enfocada por grandes autores e metodólogos como C. Tilly, D. North e M. Levi. “The diversity of patterns of taxation and resource mobilisation among states is clearly a product of history. A brief look at the history of today’s developed countries demonstrates why an assessment of taxation, good governance and institutional formation needs to incorporate an understanding of processes of conflict and bargaining. The institutional capacity of states to mobilise resources had to be created. War played a particular role in that process, not least because it created a context in which the wealthy in society felt threatened enough to allow the creation of capability and the centralisation of authority at the level of the state.” Di John (2006: 7).

⁶⁷⁷ Para entender o resultado das reformas foi necessário valorizar o papel do contexto histórico. As diversas variáveis apresentadas nos apêndices e anexo do capítulo 5 caracterizam as distintas conjunturas e permitem observar algo da força de cada governante para implementar mudanças fiscais. O quadro analítico-histórico permite observar as características e variáveis relevantes para o sistema tributário conjugado as políticas eleitorais, macroeconômicas, federativas, redistributivas e de bem estar (anexo XV) aliada aos resultados macro (Apêndice I). Este destaque dos elementos destes subsistemas importantes ajuda a perceber os desafios e possibilidades, as grandes motivações da política qualificando o contexto macroeconômico (interno e fragilidade externa - Apêndice I) vigente em cada uma das propostas de reformas tributárias amplas e gerais. Pela diversidade de alterações legais e aperfeiçoamentos pode também se ter uma avaliação do rumo e ritmo do processo reformador. A relação entre as diversas propostas bloqueadas (total ou parcialmente) de mudanças constitucionais (PECs) e os avanços aprovados por legislação ordinária acentua ainda os ganhos marginais neste processo de evolução tributária, dada a dificuldade de se superar os maiores entraves institucionais.

bloqueou uma reforma mais profunda. Enquanto uma coalizão de forças favorável não sinalizar força suficiente para superar os entraves consocialistas e o poder de veto das estruturas partidário-ideológicas, as reformas pontuais e incrementais ainda prosperarão segundo as crises / conjuntura do momento e as prioridades do governante de plantão⁶⁷⁸.

Como visto no modelo de Levi e no capítulo 4, os limites da “vontade política” do Estado realçam o papel do governante presidencial. Suas idéias, conjugadas às possibilidades institucionais, ajudarão a pautar os movimentos novos e as futuras inovações tributárias. Dos atores, o presidente se destaca por sua condução, sua capacidade de compreensão do quadro político fiscal e por sua atuação na construção de novas possibilidades. Para atingir seus objetivos, as administrações utilizaram os poderes presidenciais sobre a distribuição dos recursos políticos para procurar promover as mudanças que consideravam mais estratégicas. Em Levi e Lowi destaca-se o papel do governante no encaminhamento dos conflitos redistributivos. Dada a relevância das idéias e da experiência do ator presidencial sobre a questão da reforma tributária, destacaram-se algumas citações de falas e idéias publicadas de atores presidenciais desde 1995 (e com pretensão a tal em 2010) sobre o tema no Apêndice III desta conclusão (e que nos ajudam a compreender a situação atualmente enfrentada).

Ressalta-se neste tema a preponderância de sua dimensão política. Os contratos fiscais se baseiam em contratos sociais que são construídos segundo coalizões políticas.

A existência de desafios inconclusos sobre os conflitos tributários releva o papel dos entraves na arena política⁶⁷⁹. As forças da democracia (Apêndice II) e do capital

⁶⁷⁸ Como destaca Douglass North em seus trabalhos sobre desenvolvimento e instituições, o incrementalismo (ou marginalismo) é o ritmo das mudança institucional, mas na sua seqüência pode levar a equilíbrios inferiores (subótimos) e até a “congelamentos” que levam a perda de expressão das trajetórias. Segundo Bruno P. W. Reis (1997:60-61), “*Invariavelmente temos, portanto, nas instituições o bastião por excelência da coordenação de expectativas. A mudança das instituições é, caracteristicamente, uma mudança “na margem”, relativamente previsível. Como observa Douglass North, por mais acelerado que seja nos dias que correm o processo de transformação das instituições, é fato que mudanças institucionais são geralmente mudanças incrementais. Para ele, mesmo as mudanças comparativamente mais descontínuas, como as revoluções e as conquistas, nunca são totalmente descontínuas, dado que as instituições resultam não somente de dispositivos legais, mas também de regras informais de comportamento (costumes, tradições e códigos de conduta) que impõem “limitações culturais” a processos deliberados de mudança institucional.*”

⁶⁷⁹ “*Political parties are particularly important as they operate in the milieu that links state and civil society and they can provide political support necessary to legitimate state tax policies as well as organise demands on the state for social expenditure and tax breaks. That tax struggles are among the oldest types of class struggles (Goldscheid [...]) suggests that the power of classes and other interest groups are a key determinant of taxation (Campbell, 1993: 168). The historical evidence in the now advanced countries suggests that governments run by leftist parties mobilize and support higher tax levels (...) and more progressive tax systems (...) than those run by conservative parties. The well developed welfare states in Scandinavian countries in the second half of the twentieth century were controlled by social democratic coalitions. In less developed countries, countries with relatively historically high tax*

financeiro (Apêndice I) também se confrontaram para moldar as possibilidades de avanços no processo brasileiro de reforma tributária. A crise fiscal e a redemocratização desde a década de 1980 desafiaram o governo a construir um novo pacto ou contrato fiscal-tributário. A CF 88 foi um momento importante deste processo, mas a proposta de reestruturação da parte tributária ficou incompleta durante o processo constituinte. Deste modo, ainda se procura avançar no processo de conjugar direitos sociais e desenvolvimento econômico, através da consolidação de um novo pacto fiscal-social.

Os caminhos trilhados no Brasil definem uma trajetória na qual as alternativas de grandes reformas estruturais na tributação foram sendo sistematicamente restringidas. As características dos atores com poder de veto, principalmente segundo a predominância ideológico-partidária do Congresso, conjugadas às características consocialistas da institucionalidade brasileira pós 1988 ajudam a compreender como operaram estas restrições. Algumas linhas para coalizões de idéias e interesses puderam ser percebidas. Há os que apóiam uma maior participação do Estado nas políticas redistributivas governamentais para favorecer uma maior equidade. Destacaram-se as organizações dos empresários, muitas vezes apoiadas pelos representantes dos trabalhadores e pelo governo na construção de uma coalizão por “eficiência e competitividade”. Percebe-se ainda uma coalizão “federativa” que bloqueia as propostas de centralização do ICMS, mesmo quando necessárias para um melhor ordenamento na linha da competitividade e progressividade do sistema tributário nacional.

A necessidade de atingir amplas maiorias pelas coalizões levou a que os avanços na tributação pudessem ser construídos apenas pela forma “mais suave” do incrementalismo. Sucessivas mudanças na margem levaram a um processo até amplo de adaptação e renovação tributária no tempo. Na forma incremental e adaptativa sempre se pode buscar consolidar algum avanço pontual pela aprovação de alguma mudança “mais consensual” e depois continuar a debater e a amadurecer os pontos mais problemáticos ao longo do tempo.

Contudo, há ainda significativas incongruências entre a operação do Sistema Tributário e as prioridades governamentais. A forte ênfase nos tributos indiretos tornou o sistema mais injusto e retira proporcionalmente mais recursos daqueles que serão o alvo das políticas redistributivas governamentais. A maior progressividade nas políticas sociais se coloca em contradição com a regressividade intrínseca do STN. Como um dos

collection as a percentage of GDP, such as South Africa, Brazil, and Malaysia, are characterised by strong (though not always leftist or competitive) political party systems” Di John (2006: 8).

principais fatores de regressividade é a tributação do consumo, comandada pelo ICMS, superar os entraves federativos fará parte de uma proposta que garanta avanços para uma maior equidade do sistema tributário.

Conforme notado da comparação internacional, o aumento da equidade nos países centrais está diretamente conectado à progressividade tributária e tem efeitos diretos sobre o padrão de desenvolvimento.

Por último, a relevante questão da construção da legitimidade da tributação. A legitimidade da tributação no Brasil tende a se elevar quanto mais retorno social ela permitir, dentro do esperado pela sociedade brasileira. Conforme os resultados que o Estado brasileiro apresentar, principalmente avançando no desenvolvimento econômico conjugado a construção de um eficiente Bem-Estar social, pode ser elevada a conformidade (CQV) com o modelo tributário pela observância de que o governo “está fazendo a parte dele” no contrato fiscal-social.

Assegurada a estabilidade, quanto mais os gastos governamentais diminuem proporcionalmente as transferências das despesas financeiras e aumentam a participação dos gastos para atender as necessidades básicas e prioridades da população na promoção do desenvolvimento social, mais tende a crescer a CQV no Brasil.

Na construção de balizamentos para avançar se necessitará de encaminhar adequadamente uma série de escolhas relevantes. Destacam-se as sobre o papel do Estado e o volume de sua carga tributária global (englobando a discussão da seguridade⁶⁸⁰); sobre qual pacto federativo vai ser estabelecido através de uma conseqüente distribuição de encargos, autonomia e receitas conjugada às competências de cada esfera federada⁶⁸¹; sobre a questão delicada da repartição social da carga dos tributos⁶⁸² (a questão redistributiva de quais agentes serão tributados e quanto a cada

⁶⁸⁰ A questão do financiamento da previdência e da extinção do orçamento da seguridade ainda é uma questão que demanda maiores esclarecimentos. O projeto atual da reforma acaba com o chamado “colchão social” das contribuições via a extinção do artigo que garante verba para a seguridade em fontes exclusivas e de vários tributos federais. Os tributos e contribuições extintos seriam compensados por uma porcentagem de repasses do volume das novas receitas aumentadas (incluindo o novo IVA-F). Processos de Reforma Tributária e da seguridade em ambiente democrático dizem respeito ao projeto de nação. Normalmente demandam bastante tempo para que se possa amadurecer a discussão deste tema ou até que conjunturas críticas surjam para formar um piso de consenso mínimo que permita avanços.

⁶⁸¹ Avanços tecnológicos e de gestão podem ajudar a acomodar este processo via a maior integração da administração tributária entre as esferas. Será um grande avanço a Nota Fiscal eletrônica que poderá se tornar um instrumento para operar as câmaras de compensação inter e intra esferas federativas. Contudo, para os estados que apresentarem perdas de receitas, a segurança quanto ao volume do fundo fiscal e as formas de compensação e de equalização dos recursos per capita será matéria extremamente relevante.

⁶⁸² O sistema brasileiro por arrecadar muito (e sem uma coordenação efetiva) na fonte da tributação indireta do imposto sobre consumo ficou mais regressivo. Esta questão fiscal poderia ser equacionada por uma desoneração dos produtos mais consumidos pelos pobres conjugada a maior tributação

qual) e da eficiência do poder coercitivo da agência do fisco sobre as elites⁶⁸³. Como uma expectativa final, principalmente com relação aos pleitos dos empresários pela redução no volume da carga tributária bruta, a experiência demonstra que gastos sociais, principalmente em um ambiente cada vez mais democrático, são muito difíceis de serem reduzidos⁶⁸⁴.

Como balizamento maior o projeto de reforma tributária deveria estar conjugado a complexa questão do projeto de nação, da concepção do papel do Estado e dos desafios macroeconômicos que enfrentará. Nossa história demonstra que alguns avanços fiscais e tributários que alcançamos nos permitiram a reconquista da estabilidade da moeda que, por sua vez, colaborou significativamente para recuperar as noções de valor das coisas, dos empreendimentos, dos esforços e do investimento no futuro. Um forte componente de nossa “taxa de desconto” foi bastante reduzido e, conseqüentemente, o planejamento e a construção do futuro podem avançar em bases mais seguras.

Vive-se uma transição mundial intensa. Mudanças se sucedem e demandam novos modelos tributários, mais adequados à construção social na linha da economia política⁶⁸⁵ de um projeto de nação. O Brasil é um dos poucos países do mundo capaz de desenvolver, com um mínimo de autonomia, um projeto próprio de desenvolvimento⁶⁸⁶.

compensatória da renda, do patrimônio e das grandes fortunas. Um dos principais objetivos da atual reforma que é a desoneração da folha de salários já seria um bom avanço, pois geraria mais empregos formais e investimentos produtivos.

⁶⁸³ Os avanços futuros poderão envolver questões cidadãs como a do princípio da transparência X artifícios que ocultem a carga tributária, a da previsibilidade dos impactos da carga tributária sobre os orçamentos das pessoas jurídicas e a possibilidade de repasse e da limitação constitucional da carga tributária. E também questões mais técnicas como a da bi-tributação do ISS - novo ICMS / IVA, a da inclusão do IPI no IVA-F, a do princípio da não-cumulatividade e da extensão do princípio da anterioridade.

⁶⁸⁴ “ - *Apesar do ativismo estatal, o Estado de bem-estar social diminuiu?*”

Linda WEISS - *Quando olhamos os números da OCDE [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, que reúne cerca de 30 países industrializados], vemos que o Estado previdenciário na verdade cresceu. O gasto total aumentou em média de 26% para 40% do PIB entre 1965 e 2006. E o componente social desse gasto aumentou de 15% para 22% em 30 anos. Houve reestruturações no destino do dinheiro, mas não declínio.*” Jornal “Folha de São Paulo”. São Paulo, edição de 14 de setembro de 2009. Seção entrevista da segunda intitulada “**Redução do papel do Estado na economia sempre foi mito**” com Linda Weiss, especialista em desenvolvimento e professora do Departamento de Governo e Relações Internacionais da Universidade de Sydney (Austrália) que contesta a tese de que nos últimos 30 anos houve uma redução do papel do Estado [autora dos livros, “The Myth of the Powerless State” (O Mito do Estado Sem Poder), editado em 1998, e “States in the Global Economy” (Estados na Economia Global), publicado em 2003].

⁶⁸⁵ “*The political economy approach offers an important complement to the economic and administrative frameworks to understanding taxation. In particular, such an approach, in providing historical and comparative analyses, can contribute to an understanding of why tax capacity differs across countries and changes over time. As importantly, this approach not only integrates economic and political processes, but specifically examines the interaction of taxation and state formation.*” Di John (2006: 9).

⁶⁸⁶ “*No país campeão mundial das desigualdades sociais, uma reforma fiscal estrutural, verdadeira, além de preservar as conquistas já alcançadas no equilíbrio federativo através da Constituição de 1988, tem necessariamente que ser um instrumento de recuperação da capacidade estratégica do Estado para*

A crise mundial atual pode amenizar as pressões da especulação financeira (o capital móvel) na linha HBC sobre os gastos não financeiros do Estado e sobre o setor produtivo. A regulação governamental dura ou *hard* agora pode vir sobre o capital especulativo. Os governos, com seus enormes aportes de capital aos bancos privados, acabaram por estatizar parcela relevante do setor financeiro mundial. Uma maior regulação pública sobre o mercado de crédito pode ajudar a prover de recursos e a redirecionar a economia real. O Brasil pode se beneficiar desta conjuntura, principalmente pelo seu enorme potencial de expansão em empreendimentos com retorno produtivo.

Na questão da sustentabilidade, reconhece-se cada vez mais que os tributos, nas sociedades, não apenas aportam recursos para o funcionamento da estrutura administrativa. Contribuem também para dar incentivos e induzir, pela alteração dos resultados monetários finais dos agentes, a comportamentos socialmente mais desejáveis e positivos. A política tributária e a administração fiscal é uma poderosa ferramenta para os governantes incentivarem fins sociais e ambientais. Sabe-se que as pessoas e organizações obedecem a incentivos, dos quais faz parte a componente fiscal e tributária. O sistema de preços regulado apenas pelo mercado não consegue captar e mensurar os impactos futuros do modo de vida e induz a desperdiçar preciosos recursos e oportunidades através de uma exploração predatória que ameaça globalmente. Fica claro que este sistema de preços clama por uma maior e melhor regulação. Esta regulação poderá envolver uma precificação social⁶⁸⁷ que operará coordenadamente com o sistema tributário dos países.

Neste processo de reformas é importante a escolha de objetivos, das metas a alcançar, saber aonde se quer ir⁶⁸⁸. O Brasil, mesmo nos momentos mais difíceis de

viabilizar o resgate da enorme e inaceitável dívida social existente, simultaneamente à reinserção da economia num novo ciclo de expansão sustentada". Maria da Conceição Tavares apud Dos Santos e Gentil (2009: 141).

⁶⁸⁷ A tributação do carbono já está sendo viabilizada e pode se tornar uma regulação mundial. Relembremos neste ponto a disciplina de "análise social de projetos" do curso de economia da Face-UFMG com suas noções de "preço sombra" e de custos não considerados adequadamente pelo mercado, mas que podem ser incorporados pelo planejamento e alterar prioridades na busca de resultados socialmente mais viáveis. Um tributo Tobin internacional também pode ajudar a reduzir a especulação financeira internacional com as moedas.

⁶⁸⁸ Uma perspectiva: A mudança na estrutura fiscal na linha da progressividade desonerará os cidadãos de menor renda e tributará mais os de maior renda e propriedades. Aliada a uma política interna de juros menores, levará a uma maior expansão no mercado consumidor interno, auxiliando ao avanço da política de desenvolvimento com inclusão social e crescimento da produção interna privada e de criação de emprego e de renda. Este modelo de maior crescimento focado na redistribuição da renda para aproveitar o potencial do mercado interno pode ajudar a desenvolver um novo pacto fiscal social que agregue atores e garanta apoio político suficiente para avançar numa política desenvolvimentista com inclusão social.

crise fiscal não abriu mão de alguns elementos mínimos de justiça ou Bem Estar social, como o SUS ou a renda mínima da previdência rural. Pode ser notada uma trajetória, ou direção durante o caminho percorrido, como na imagem descrita por Antonio Machado (1875-1939), poeta modernista espanhol, em seus famosos versos de *Campos de Castilla* (*Proverbios y cantares XXIX*):

*“Caminante, son tus huellas [marcas, vestígios – pode-se ler como pegadas]
el camino y nada más;
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino
sino estelas [acordas] en la mar”*

Nos caminhos marítimos, durante as noites, certas estrelas do céu ajudaram a orientar a navegação dos pilotos despertos. Filosoficamente, o estóico Lucius A. Sêneca (4 AC – 65 DC) já afirmava que “*não existe vento favorável para o marinheiro que não sabe aonde ir*”. Importa, contudo, navegar com consciência, preparando-se para ir adiante e ampliar as possibilidades civilizatórias, como já indicava o papel orientador do Estado Português, na figura do Infante D. Henrique de Sagres, na época das grandes navegações. Ao focar esta saga lusitana, que resultaria na construção do Brasil, Fernando Pessoa (1888 - 1935) em sua poesia “*Padrão / Mar Português*” sinaliza não apenas que “*navegar é preciso*”, mas conclui simbolicamente:

*“Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu.”*

Anexo XVI - Economias Políticas da Suécia, Japão e Estados Unidos

	Sweden	Japan	USA
Political System	Social-Corporatist Parliamentary/coalition governments Unitary government Centralized d-making Strong political parties Expert/bureaucrat dominated Ideological conflict is muted Cooperative	Personalist Faction based parliamentary system Weak political parties Politicians have local power base Centralized d-making Politician/Bureaucrat dominated No ideology Clientelistic	Pluralist Single member electoral districts, Federal bi-cameral Decentralized decision making Politician dominated Ideological/Conflictual
Economic System	Concentrated Dominated by large internationally integrated firms Coordinated through employer groups and unions Highly organized and politically powerful unions and employers Flexible Egalitarian outcomes	Dual Economy Dominated by small inefficient firms on one hand and by successful large export-oriented firms on the other. Government has (historically) acted as agent for economic coordination Highly cooperative employer based unions Egalitarian outcomes	Competitive Market Dominated by large firms many of which are quite young Uncoordinated Dynamic, Flexible working arrangements Entrepreneur oriented Weak unions Unequal outcomes
Welfare System	Universalist Citizenship based Broadly distributed Very high levels of support Highly egalitarian Highly comprehensive State provided social services Very expensive	Employer/Family High benefits for core workers and families through firms Very low levels of public aid/support Families/wives provide most social services Strongly advantages employees in big firms and the aged. Expensive for firms but not taxpayer	Individualist Targeted Means tested direct benefits High benefit levels for middle class delivered through tax system Mixed private and public social services Costs hidden through tax system.
Tax System	Universalist Individual taxation Broad base Simple High revenues Heavy on consumers Light on producers	Traditional Family Narrow base Progressive (historically, at least) Inefficient Low revenues High corporate taxes Low consumption taxes	Targeted Narrow base Extremely complex Highly interventionist Low revenues Low consumption taxes
Current challenges	Maintaining equality in the context of growing diversity, heavy reliance on small number of successful firms, heavy tax burden / tax wedge.	Persistence of highly inefficient firms, high levels of distrust of political system and politicians, aging society, Fiscal crisis.	Inequality, declining confidence in government, divided society, fiscal crisis.
Adaptive Advantages	Highly educated workforce, small coherent elite, high levels of public trust in government, high levels of social and economic equality.	Very strong companies at core of the economy, strong traditions of cooperation between firms.	Highly dynamic economy and society, system rewards creative entrepreneurs and firms, incentives for success are very high.

Fonte: Steinmo (2009: 24)

Obs: A tabela acima sumariza algumas das características chave de cada uma destas economias políticas como sistemas complexos adaptativos. O autor destaca o sistema tributário e o de Bem Estar na análise.

ESTADO DO BEM-ESTAR (Welfare State). Sistema econômico baseado na livre-empresa com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Busca proporcionar aos cidadãos um padrão de vida mínimo, desenvolver a produção e controlar o ciclo econômico. As empresas particulares são responsáveis pelo incremento e realização da produção, mas cabe ao Estado aplicar **uma política fiscal progressiva, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego.** O Estado do bem-estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas. (Grifos nossos). Sintetizado de Sandroni (1999).

Apêndice III: Citações de atores com visão presidencial sobre Reforma Tributária

FHC

Os progressos na construção de um país mais estável e melhor - depois do cataclismo inflacionário do final dos anos 70 ao início dos 90 - começaram antes de 1994. A organização do Tesouro Nacional, o fim do orçamento monetário, a abertura comercial, a renegociação da dívida externa em outubro de 1993 e o início da renegociação das dívidas dos Estados e municípios foram passos prévios indispensáveis à estabilização. (...) A redemocratização do Brasil deu o marco de referência no qual esses processos ocorreram. As modificações foram feitas às claras, com muita luta no Congresso e nos tribunais. Cardoso (2009)⁶⁸⁹.

“O fato é que só retomamos o debate no segundo semestre de 1995 [...] Empresários e governadores, por sua parte, pareciam mais interessados na reforma tributária do que na agenda de ajuste do setor público. Na época o economista Marcos Cintra, ardente defensor da precedência à reforma tributária, escreveu artigo expressivo nesse sentido. Não que o governo se distraísse do objetivo de aprovar também a emenda da reforma tributária, que alterava sobretudo a legislação do ICMS. Mas esta encontrava resistências ainda maiores para tramitar e não ser inteiramente desfigurada pela comissão especial que a examinava, tendo como relator o deputado Mussa Demes (PFL-PI). As inúmeras dificuldades nos levaram a optar por uma mudança parcial, voltada apenas para a legislação do ICMS, especificamente destinada a desonerar as exportações e o investimento, o que seria obtido pela Lei Kandir, de 1996.” Cardoso (2006).

O governo estava enfraquecido depois da crise do câmbio. A nova mudança ministerial no meio do ano não bastara para acalmar os apetites dos políticos que imaginavam ganhar pontos na opinião pública afastando-se de um governo que perdia popularidade. [...] O presidente da Câmara, Michel Temer, também guardava distância, insistindo em que a reforma do Judiciário em tramitação no Congresso (que, diga-se de passagem, não fora de iniciativa do Executivo) e a reforma tributária, espécies de panacéias com as quais todos se dizem de acordo no genérico mas divergem no específico, eram as causas preferenciais do partido, não a LRF. Cardoso (2006) – sobre os encaminhamentos da LRF em 2000.

“Cheguei a anotar que havia uma "prosperidade relativa", que poderia desaparecer se o Congresso não continuasse votando as medidas necessárias. Eram a renovação das mesmas, em um percurso de Sísifo, ou pequenos passos na senda aberta por votações anteriores: CPMF, reforma tributária, da Previdência etc. [...] A Argentina, passados os anos de ilusão da paridade cambial entre sua moeda e o dólar, submergia em crise. O FMI, apesar de gestões contínuas do Presidente chileno Ricardo Lagos e minhas, não movia um dedo para ajudar o país vizinho.” Cardoso (2006) [reflexão no final de seu segundo governo em abril de 2001].

“Sobretudo espero que o leitor possa perceber que governar um país, elaborar projetos, conceber programas, implantar políticas é um processo coletivo. Insisto no conceito: processo. Lendo os jornais e revistas, assistindo à TV, conversando nos

⁶⁸⁹ FHC no artigo “O pós-Real” publicado em O Estado de S. Paulo - Opinião em 05/07/2009.

botequins e pontos de ônibus, nas ante-salas de ministérios, nos corredores do Congresso e mesmo no governo, espera-se, implora-se às vezes, por um ato, um gesto heróico, enfim, qualquer coisa que solucione logo as aflições do povo, ou os interesses de algum grupo. Estes últimos talvez possam ser atendidos num rompante. Os interesses de todo um povo, não. Dependem de ação continuada que mude práticas, mentalidades, estruturas.

Não por acaso as reformas são tão difíceis. Nem por outra razão quem deseja mudar de verdade as coisas, para propiciar ao país um horizonte de maior bem-estar e progresso, às vezes se sente só.” Cardoso (2006).

“Nassif: Mas os números mostravam uma situação insustentável [destacando a situação do Brasil em 1995 e 1996 sobre a dinâmica da dívida interna, vulnerabilidade externa e contas internas]

FHC: *É possível mas ninguém estava pressionando. É como agora. Parece tudo muito bom, e quando se olham os números fiscais estão péssimos. Mas quando se tem o mercado funcionando, você não tem força para mexer nessas coisas. Vai falar alguém que tem que tomar medidas agora. Depois que a coisa estoura e vem a crise, ah, se tivesse tomado.*

Nassif: Só a Senhora Crise consegue mexer?

FHC: *Só. Não temos força para mexer. E tem tanto problema que te absorve. Como vai fazer controle fiscal se tem déficit de saúde, educação. Com a democracia se expandiu o gasto público. A Constituição de 1988 força o aumento do gasto público, e tem que forçar, se não estoura tudo.*

[...]

Nassif: Mas e quando se pega a herança desses dez anos, aumento da carga tributária?

FHC: *Aumento de carga tributária... essa coisa é choradeira. Está mal gasta porque paga juros e déficit. Mas um país como o Brasil tem que ter uma carga de 30% se não [não] tem educação, saúde.*

Nassif: Não tem pequena empresa que sobreviva com essa carga tributária

FHC: *Ué, distribua melhor. Como vai ter um Estado moderno em um país pobre, sem tributo?” FHC em entrevista ao jornalista Luís Nassif in Nassif (2007: 305, 315-316)*

“Até que ponto a estabilidade está garantida? Depende: se o tripé da política econômica (metas de inflação, câmbio flutuante e Lei de Responsabilidade Fiscal) for mantido e levado adiante com consistência, pouco haverá a temer. Mas isso ocorrerá? (...) como alertava o conselheiro Acácio, as consequências vêm sempre depois. Temo, reitero, que o pós-Real esteja sendo vivido como se, assegurada a estabilização, bastasse "pau na máquina" e o futuro do País estaria garantido. Entretanto, há muita construção ainda a ser feita e boa parte dela diz respeito às instituições e ao comportamento.” Cardoso (2009).

Lula

“Mudança: esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar” [...]

“Vamos mudar, sim. Mudar com coragem e cuidado, humildade e ousadia, mudar tendo consciência de que a mudança é um processo gradativo e continuado, não um simples ato de vontade, não um arroubo voluntarista. Mudança por meio do diálogo e da negociação, sem atropelos ou precipitações, para que o resultado seja consistente e duradouro.” Lula da Silva (2003).

“Eu assumi a determinação de que, antes de discutir nomes ou cargos, eu quero discutir que tipo de política de coalizão nós vamos fazer, para a gente qualificar o jeito de governar este País e preparar o melhor para quem vier depois de nós, assumir a direção deste País.

Tive uma extraordinária reunião com o PMDB, nos quatro anos passados não houve oportunidade de fazer uma reunião como essa. Tive uma reunião, hoje, com a bancada do PTB que, unanimemente, está apoiando o governo. Terei uma reunião, na semana que vem com o PDT, com a direção do PDT, porque com os governadores e com os prefeitos eu já tinha uma extraordinária relação. Terei com o PV também, onde 12 dos 13 deputados decidiram apoiar o governo. Vou conversar com o PPS, a não ser que alguém não queira conversar, mas eu vou conversar. Vou conversar com os meus companheiros do PSB, porque a gente também vai deixando os que são aliados naturais por último e, daqui a pouco, eles se dispersam. Então, eu tenho que conversar com o PSB e com o PC do B. Preciso fazer uma reunião com a bancada dos partidos e vou fazer, antes do dia 31 de dezembro, uma reunião com todas as bancadas dos partidos que estão nos apoiando. Já disse ao Arthur Virgílio que pretendo conversar com o PSDB e quero convidá-lo, a ele e o Tarso, para conversar. Já conversei com o governador Arruda, de Brasília, do PFL, já conversei com o Cláudio Lembo, tem mais algumas reuniões com gente do PFL para fazer, na próxima semana. E vou fazer com todos os partidos políticos, a não ser que os partidos não queiram conversar comigo. Aí, se não quiserem, quando um não quer, dois não conversam, não é isso?

Mas vou conversar com todo mundo, por quê? Porque eu acho que no segundo mandato nós temos que provar que é possível governar o Brasil diferente do que habitualmente o Brasil tem sido governado. Nós não podemos mais ficar disputando se eu vou apoiar o Wellington porque ele vai me dar uma vaga em tal lugar, ou porque vai me dar um cargo. Eu estou disposto a construir um projeto de desenvolvimento para este País com começo, meio e fim, em que todos nós tenhamos responsabilidade de fazer a nossa parte. [...]

Eu aprendi uma lição: a máquina pública, quanto mais eficiente ela for, quanto mais qualificada ela for, mais fácil será para o governante governar. Se nós soubermos fazer o que é correto, gente, eu posso dizer para vocês, nós tentamos no primeiro mandato, logo no começo eu chamei os 27 governadores, fizemos a proposta de política tributária, da Previdência. Logo depois vieram as eleições municipais e, aí, a coisa começou a desandar.” Lula da Silva (2006).

Também conquistamos a duras penas a estabilidade monetária e forjamos fundamentos macroeconômicos sólidos. Quero deixar claro que, em hipótese alguma, permitiremos a volta da inflação e a irresponsabilidade fiscal neste país. E continuaremos nos esforçando para melhorar ainda mais o ambiente econômico. Por isso mesmo, esperamos que o Congresso Nacional aperfeiçoe e aprove a tão sonhada reforma tributária que todos nós precisamos. [...]

Crescimento econômico com inclusão social, crescimento econômico com redução das desigualdades regionais, crescimento econômico com base num amplo mercado de massa. Essa é a outra conquista que veio para ficar. Sabemos hoje que a única forma

duradoura de crescer é incluindo, e não segregando. É integrando, e não abandonando. Lula da Silva (2008).

Jornalista: O Sr. caminha para o oitavo ano de governo sem avançar na questão das reformas. O Sr. acha possível alguma mudança especialmente na reforma política que garanta governabilidade ao presidente sem ficar refém de sua base?

Presidente: *Nós fizemos a nossa parte. Logo no início do meu Governo, em abril de 2003, encaminhei ao Congresso Nacional proposta de Reforma Tributária completa, que foi aprovada em sua parte federal, ficando pendente a parte relativa aos estados. Na ocasião, nós reunimos governadores, prefeitos, empresários e trabalhadores para construir esse projeto, demonstração do nosso compromisso com o avanço dessa importante reforma. Conseguimos aprovar mudanças tributárias importantes, como o Super Simples para as micro e pequenas empresas, o aumento de 22,5% para 23,5% do FPM em relação ao IPI e ao IR para os municípios, a partilha da Cide para estados e municípios e desonerações que afetaram positivamente vários setores da economia. No início de 2008, encaminhamos uma nova proposta de Reforma Tributária que unifica impostos no IVA - Imposto sobre Valor Agregado -, cria um fundo de desenvolvimento regional para as regiões menos desenvolvidas, reduz impostos para quem quiser investir, produzir e garantir empregos. Acredito que ela deva ser uma prioridade para o Congresso....”* . Lula da Silva (2009a).

"Todo mundo queria política tributária, política tributária, política tributária... Eu já mandei duas propostas de política tributária para o Congresso Nacional, e elas não foram votadas. Porque cada brasileiro tem a sua política tributária na cabeça. E para cada um a política tributária é aquela que ele vai pagar menos imposto". Lula da Silva (2009b).

“Valor: O governo pensa em reduzir os custos de produção no Brasil?

Lula: *Temos, no momento, uma crise econômica em que o custo financeiro subiu no mundo inteiro. Desde que entrei, e considerando a extinção da CPMF, foram mais de R\$ 100 bilhões em desonerações. Eu já mandei duas reformas tributárias ao Congresso. As duas tiveram a concordância dos 27 governadores e dos empresários. Mas as propostas chegam no Senado e, como diria o Jânio Quadros, tem o ‘inimigo oculto’ que não deixa que sejam aprovadas.”* Lula da Silva (2009c).

Governadores candidatos a presidente em 2010

Serra

“Eu já vi, nos últimos vinte anos, uns trinta projetos. Esse, sem dúvida nenhuma, é o pior de todos. Foi [o projeto] feito com menos conhecimento da questão tributária que eu já vi [...] é um projeto com muitas deficiências técnicas, que prejudica a seguridade social, a saúde, a previdência e cria impostos que vão ser contestados. A questão de São Paulo não tem peso nessa discussão. Ele está falando isso para deslocar a questão das falhas que existem sobre o projeto [...] O que nós queremos é um projeto de reforma tributária que diminua a carga tributária individual, que seja neutro do ponto de vista de estados, municípios e governo federal. E que melhore a flexibilidade e a eficiência do sistema [...] O que queremos é um bom projeto.” Governador José Serra (PSDB SP) em 29 de novembro de 2008 ao criticar em entrevista declaração do Secretário Extraordinário para Reformas Econômico-Fiscais, Bernard Appy, de que a

maior dificuldade para a aprovação da reforma tributária viria da pretensão de São Paulo de manter 4% da arrecadação do ICMS nos estados de origem da mercadoria⁶⁹⁰.

“O projeto que está lá é um horror. Deixa o Frankenstein no chinelo. É o Frankenstein do Frankenstein”. Governador José Serra (PSDB SP) em 10/06/09⁶⁹¹

Aécio

“A outra questão que ficou no caminho e me preocupa muito é a reforma tributária. Você não manda a reforma tributária no final de governo e a solta no Congresso Nacional achando que o Congresso por si só vai encontrar um consenso. Não se aprova reforma constitucional no Brasil sem que o Poder Executivo central se empenhe nessa reforma. Nós vivemos no Brasil um presidencialismo quase monárquico. Então reformas constitucionais, e aí fala a experiência de um ex-parlamentar e ex-presidente da Câmara, ou se faz em início de governo com o Poder Executivo atuando fortemente ou não se faz mais. Acho que esse teria que ser um compromisso para o início do próximo governo, qualquer que seja ele, reforma política, um texto de reforma tributária que tratasse da questão do desenvolvimento regional, que acabasse com essa guerra fiscal que hoje é drástica para o país e avançasse na direção da desoneração, da diminuição da carga tributária. [...] Uma terceira questão que não pode ficar esquecida é a questão previdenciária. Participei de, pelo menos, três reuniões com o presidente Lula e outros governadores, em que concebemos um projeto adequado e que ao longo do tempo permitira a redução do déficit e isso foi absolutamente abandonado. [...] Você não faz reformas constitucionais sem contrariar setores, sem acabar com determinados privilégios [...] acho que poderíamos, independente de quem vença as eleições, ter um compromisso e um pacto para a votação dessas reformas independente de quem seja o presidente da República.”
[...]

“A grande questão agora é sabermos o que ficou por fazer, e aí, acho que o Brasil está maduro o suficiente para que haja um compromisso das forças políticas que venham disputar a eleição, independente de quais sejam, em torno de uma agenda que seja a agenda do Estado brasileiro. A agenda da reforma política, da reforma tributária, da reforma previdenciária, porque ela que permitirá ao Brasil, no momento do final dessa crise, crescer não a 4%, 5%, mas a 7%, 8% que é o potencial que a nossa economia tem. Então, a referência que eu faço é de que não podemos mais reeditar as quatro últimas eleições onde quem perde vai pro outro canto do ringue criando dificuldades extremas. [...] Hoje os estados e municípios, sobretudo aqueles de menor desenvolvimento econômico tem inúmeras dificuldade para cumprir com seus compromissos básicos, por exemplo de folha salarial. Eu governo o estado que tem o maior número de municípios do país, são 853. Todo ano, cerca de 300 desses municípios não tem condições de pagar o de 13º salário, precisam de auxílio do próprio Estado. Então, ou paralisamos, interrompemos esse processo de concentração que faz com que hoje 70% de tudo que se arrecada no Brasil esteja nas mãos da União, ou vamos avançar para viver em um estado unitário. Portanto, não tem cabimento nesse momento discutirmos novos impostos e sim a reforma tributária que acabe com a

⁶⁹⁰ Disponível em: < <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/11/29/materia.2008-11-29.6803232031/view> >. Acesso em 30/11/2008.

⁶⁹¹ Ao criticar a proposta de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional. Disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1190448-5601.00-REFORMA+TRIBUTARIA+E+O+FRANKENSTEIN+DO+FRANKENSTEIN+DIZ+GOVERNADOR+DE+SP.html> >. Acesso em 24 de setembro de 2009.

guerra fiscal, também perversa para com os estados brasileiros e a população brasileira e inicie um processo de diminuição da carga tributária. [...] O PSDB hoje é oposição. Acho que o embate político, sobretudo agora quando nós nos aproximamos da eleição, tende a radicalizar-se. Isso não é bom. Eu, logo que o governo federal apresentou a proposta de reforma tributária – acho até que com algum atraso, mas apresentou – eu fui o primeiro a estar no Ministério da Fazenda, conversando com o ministro Guido e dizendo de público que o PSDB deveria apoiar essa reforma tributária porque ela não era para o governo, mas ela era para o país. Agora nós não temos mais espaço para votar nenhuma reforma constitucional no Brasil. Eu falo aqui até muito mais como ex-parlamentar do que como governador, falo como o ex-presidente da Câmara. Reforma constitucional no Brasil só se vota com a ação firme do governo federal. Vivemos um presidencialismo no Brasil quase que monárquico. E só se faz isso em início de governo, quando o governo tem os instrumentos políticos necessários para viabilizar essas reformas. E também não se faz reforma sem enfrentar contenciosos. [...] E eu quero propor, talvez até pela natureza da minha ação política, essa nova convergência. O Brasil precisa de uma nova convergência política, porque como estamos vivendo hoje, quem ganha eleição é obrigado a buscar alianças, muitas delas com as quais não tem qualquer identidade, a um preço cada vez mais alto, e quem perde eleição acaba indo para esse canto do ringue. Eu espero, sinceramente, que nós não reeditemos as últimas quatro eleições. Quem vencer as eleições encontre um pouco mais de generosidade daquele que estiver na oposição.” Governador Aécio Neves (PSDB MG) em 24/08/09⁶⁹².

Breve observação sobre o contexto de 2009

Sobre Perspectivas para o Brasil pós crise

“O Brasil está entre os países que se encontra em melhor situação na América Latina, dadas as elevadas taxas de juros que vinha praticando e a maior carga tributária de toda região, o que lhe permite maiores incentivos pelos meios tradicionais. O superávit primário de 3,8% acaba de ser reduzido, em particular no que toca ao investimento em infraestrutura, sobretudo em energia (elétrica e petróleo). [...] Em relação ao Brasil não posso deixar de estar (...) moderadamente otimista, tendo em vista o seu baixo grau de inserção na globalização financeira, a sua pequena dívida de origem fiscal e a proporção tão alta entre o mercado interno e o mercado de comércio exterior. Tudo isso dá ao país um maior grau de autonomia e torna os seus governantes altamente responsáveis pelo destino de nossa recuperação.” Conceição Tavares (2009: 10 e 15) – grifos nossos.

⁶⁹² Em palestra no Rio de Janeiro, durante o seminário “Cenários e Perspectivas para o Brasil”, promovido pelo jornal O Globo, seguida de entrevista. Disponível em < http://www.agenciaminas.mg.gov.br/detalhe_noticia.php?cod_noticia=27650 > e < http://www.agenciaminas.mg.gov.br/detalhe_entrevista.php?cod_entrevista=1079 >. Acesso em 4 de setembro de 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. Homo Indexadus. In: Reflexões para o Futuro. São Paulo: Ed. Abril, 1993, pp. 262-272 (edição comemorativa dos 25 anos da Revista Veja).
- ABREU, M. P. (org). A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990. 445 p.
- ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação. São Paulo: Ed. Hucitec, 2002. 2ª ed.
- ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise das Reformas Fiscais no Brasil. In: _____. (orgs). O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão, 2002. p 57-102 .
- _____. (orgs). O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC – Partes 1 e 2. Brasília: MP, SEGES, 2002. 302p (parte 1) e 316p (parte 2).
- AFFONSO, R. A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos Oitenta. Planejamento e Políticas Públicas, nº4. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1990.
- _____. A crise da federação no Brasil. Seminário sobre a economia mineira – Anais v.2, Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1995.
- _____. O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. 2003. Tese de Doutorado em Economia – Instituto de Economia, UNICAMP.
- AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal e Reformas Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralização. Seminário Passando o Brasil a Limpo – Economia e Política da Reforma Institucional. Belo Horizonte: UFMG e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, (mimeo) 29/10/92.
- _____. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as Finanças Públicas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, Vol. 6, nº11, 1999. pp. 21-48.
- _____. Crise Econômica Mundial: Impactos sobre o Brasil (IBS). Palestra a convite do Instituto Brasileiro de Siderurgia. Rio de Janeiro: Hotel Sofitel, 08/12/2008. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2>>. Acesso em 09/03/2009.
- _____. Desigualdade e Política Fiscal no Brasil: algumas reflexões. Apresentação em 09/12/2008 na cadeira “Desigualdade no Capitalismo” do Doutorado em Economia da UNICAMP. Campinas. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2>>. Acesso em 09/03/2009.
- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; REZENDE, F. & VARSANO, R. A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, Vol. 7, nº13, 2000. pp.137-170.
- AFONSO, J. R. & JUNQUEIRA G. Mais que Reforma, Por um Novo Sistema Tributário – uma visão econômica. In: MARTINS, I. G. S.; CASTRO, P. R. & MARTINS, R. V. G. S. (orgs). Tributos no Brasil: auge, declínio e reforma. São Paulo: FECOMERCIO, 2008. pp.260-272.
- AFONSO, J. R.; REZENDE, F.; & VARSANO, R. Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para debate. Brasília: IPEA, novembro, 1998 (Texto para Discussão, nº606).
- AFONSO, J. R. & SERRA, J. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, Vol. 91, 2007. pp.29-52.

- AFONSO, J. R.; VARSANO, R. & RAIMUNDO, J. C. M. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. Internet – IPEA/BNDES. 30fls.
- ALEM, A. C. Seguridade social ou despesas financeiras: quem é o vilão do ajuste fiscal?. Carta Social e do Trabalho, Vol.7, 2007. pp.229-246. [Seminário “Como incluir os excluídos?” – IE-UNICAMP/CESIT/DIEESE. São Paulo, 27 de novembro de 2007].
- ALMEIDA, M. H. T.. Federalismo e Políticas Sociais. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28, ano 10, junho de 1995.
- ALSTON, L.; MELO, M., MUELLER, B. & PEREIRA, C. Political Institutions, Policy-Making Processes and Policy Outcomes in Brazil. Washington: Inter-American Development Bank, 2006 (Research Network Working papers; R-509). 88fls.
- _____. Who Decides on Public Expenditures? The Political Economy of the Budgetary Process in Brazil” London: Overseas Development Institute, 2008a. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/events/2008/latin_america_series/080520/Alston%20et%20al%20-%20Brazil%20politics%20of%20budget%20-%20Rev.%202008.pdf>. Acesso em 16/06/2009. 28p. [publicado em versão anterior por Washington: Inter-American Development Bank, 2005 (Economic and Social Study Series; RE1-05-006). 90p.].
- _____. The Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition. Anais do 36º Encontro Nacional de Economia. ANPEC, 2008b. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/>. Acesso em 20/06/2009.
- ALSTON, L. & MUELLER, B. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. Journal of Law Economics and Organization, Vol.22, nº1, 2006. pp.87-114.
- AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM, R. L. C. A CF/88: Economia e sociedade no Brasil. In: CARDOSO JR., J. C. (orgs). A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009. pp.9-34.
- AMORIM NETO, O. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006. Cap. 5 Estratégias presidenciais, padrões de governança e disciplina partidária no Brasil pós-Constituinte.
- AMORIM NETO, O. & BORSANI, H. Os determinantes políticos do comportamento fiscal na América Latina. Seminários DIMAC nº123, IPEA, 2002.
- AMORIM NETO, O.; COX, G. W. & McCUBBINS, M. D. Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. World Politics 55, July, 2003. pp.550-578.
- ANASTASIA, F. & NUNES, F. A Reforma da Representação. In: ANASTASIA, F. & AVRITZER, L. (orgs). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006.
- ANDRADE, E. I. G. (Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945/1997 (Componentes Econômicos Demográfico e Institucional). Tese de Doutorado em Demografia, CEDEPLAR/UFMG, 1999.
- ANSILIERO, G.; RANGEL, L.; PAIVA, L. H.; STIVALI, M.; BARBOSA, E. & SILVEIRA, F. G. A Desoneração da Folha de Pagamentos e sua Relação com a Formalidade no Mercado de Trabalho. Brasília: IPEA, junho, 2008 (Texto para Discussão nº1341).
- ARAÚJO, E. A. A Tributação do Consumo pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: Problemas e Possíveis Alternativas para Lidar com a Questão. Dissertação de Mestrado do Instituto de Economia - UNICAMP, 1999.
- _____. Reforma Tributária – O Famoso IVA, Esse Desconhecido. Rio de Janeiro: BNDES, janeiro, 2000a (Informe, 5).
- _____. Reforma Tributária – Tributação do Consumo em Federações: As Soluções Tradicionais. Rio de Janeiro: BNDES, fevereiro, 2000b (Informe, 8).

- _____. Reforma Tributária – Tributação do Consumo em Federações: Soluções Alternativas – o IVA Dual. Rio de Janeiro: BNDES, março, 2000c (Informe, 9).
- _____. & GARSON, S. Federalismo Fiscal – Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização? Rio de Janeiro: BNDES, janeiro, 2001 (Informe, 23).
- _____. & OLIVEIRA, P. A. S. Federalismo Fiscal – Receita Municipal: A Importância das Transferências do FPM e do SUS. Rio de Janeiro: Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES, junho, 2001 (Informe, 28)
- _____. Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente. Rio de Janeiro: BNDES, julho, 2001 (Informe, 29).
- _____. Análise das Contribuições Sociais no Brasil. Brasil: CEPAL, Outubro de 2005. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/24456/LCBRSR158ContribuicoesSociaisErika.pdf>. Acesso em 19/06/2009.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - UnB, 2007. 332f.
- ARNOLD, R. D. The Logic of Congressional Action. New Haven and London: Yale University Press, 1990.
- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº4, 2001.
- _____. Perspectivas de uma Agenda para a Política Social Brasileira. Teoria & Sociedade (UFMG), Belo Horizonte, p. 44-55, 2005a.
- _____. Apresentação. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, Junho 2005b.
- _____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 69-85, 2005c.
- _____. The Veto Power of Subnational Governments in Brazil. Brazilian Political Science Review, v. 2, p. 40-73, 2007.
- ARRETCHE, M. & RODDEN, J. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. ABC da Dívida: Sabe quanto você está pagando? Auditoria Cidadã da Dívida - Rede Jubileu Sul Brasil. 3ª Edição, 2008. Disponível em: <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>. Acesso em 31/03/2009.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA & LATINDADD. Auditoría de la Deuda: una realidad en America Latina. Auditoria Cidadã da Dívida - Rede Jubileu Sul Brasil & Latindadd - Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos. Fórum Social Mundial, 2009. Disponível em: <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>. Acesso em 31/03/2009.
- AXELROD, R. The Evolution of Cooperation. New York, Basic Books, 1984.
- AZEVEDO, S. & MELO, M. A. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional In. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº35, fevereiro, 1997.
- BACKHAUS, J. Fiscal sociology: What for?. American Journal of Economics and Sociology, 2002. Disponível em: http://findarticles.com/p/articles/mi_m0254/is_1_61/ai_84426593 . Acesso em 08/02/2008.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim BACEN – vários números. Disponível em: < www.bcb.gov.br/htms/boletim.htm >. Acesso em 24/09/09.
- BANCO MUNDIAL & PRICE WATERHOUSE COOPERS. Paying taxes 2008 - The global picture. World Bank. Washington, 2007.

- _____. Paying taxes 2009 - The global picture. World Bank. Washington, 2008. Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/documents/Paying_Taxes_2009.pdf>. Acesso em 02/09/2009.
- BARRO, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *The Journal of Political Economy*, Vol.98, nº5, part 2, p.S103-S125, 1990.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R. & MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: HENRIQUES, R. (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. pp.21-47. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=244>. Acesso em 07/06/2009.
- BATISTA JR., P. N.. Estado e empresários: aspectos da questão tributária. In: *Novos Estudos*, nº41. São Paulo: CEBRAP, março 1995.
- BENJAMIN, C. *et alli*. A opção brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 1998.
- BERTOLUCCI, A. V. & NASCIMENTO, D. T. Quanto custa pagar tributos, In: *Revista de Contabilidade e Finanças, FEA/USP*, nº29, maio/agosto, 2002.
- BIRD, R. M. Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency. International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto - ITP Paper nº0306. Jun 2003.
- _____. Tax Challenges Facing Developing Countries. [Inaugural Lecture of the Annual Public Lecture Series of the National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, India, March 12, 2008.] In: Institute for International Business, Working Paper Series - IIB Paper nº9. Mar, 2008.
- BLANCO, F. & HERRERA, S. The Quality of Fiscal Adjustment and the Long-Run Growth Impact of Fiscal Policy in Brazil. Washington, DC, World Bank Policy Research Working Paper nº4004, September 1, 2006, p.1-41. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=941569>>. Acesso em 03/02/2009.
- BONELLI, R. Estado e Economia: Estado e crescimento econômico no Brasil. Brasília: IPEA, fevereiro de 2009. (Texto para discussão, nº1393).
- BOSCHI, R. Capacidades estatais, agenda pós-neoliberal e outros discursos: desenvolvimentismo e mercado na América Latina. In: *Insight & Inteligência*, abril/maio/junho, 2007. p.126-136.
- BOSCHI, R. R. & DINIZ, E. *Empresários, Interesses e Mercado, Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. 241p.
- BRASIL. Presidência da República, Observatório da Equidade. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009. 50p. (Relatório de Observação nº1) Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c415bdb55ccf93de140ed652ad503eeebf207eaac95f1a6714d36d70792d318e404ccc831cbe1a1f93bd209c750>. Acesso em 14/06/2009.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em 20/06/2009 (Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº57 de 18/12/2008).
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Ed. 34, 1998 (3ª ed).
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em 20/06/2009.
- _____. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec>> (textos dos estudos técnicos específicos elaborados pelos consultores das áreas da Consultoria Legislativa com destaque para os temas 10 - economia - e 20 - tributação). Acesso em 20/06/2009.

- _____. Agência Câmara. Disponível em: <
<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/>>. Acesso em 20/06/2009.
- CAMPBELL, J. L. The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*. Vol.19, Aug, 1993: pp.163-85.
- CAMPOS, A. et alii (orgs). Atlas da exclusão social no Brasil: Os Ricos no Brasil (v.3). São Paulo: Cortez, 2004.
- CARDOSO, F. H. A arte da política: A história que vivi. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 2006.
- _____. O pós-real. *Jornal O Estado de São Paulo*. São Paulo, 05 de julho de 2009. Opinião.
- CARDOSO JR., J. C. (org). Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA. Brasília: IPEA, 2009. Vol. 1 (285 p.). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_DesafiosdoDesenvolvimento09.pdf>. Acesso em: 30/08/2009.
- CARDOSO JR, J. C. (org). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009. Vol.1, 291fls. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Livro_ConstituicaoBrasileira1988_Vol1.pdf>. Acesso em 30/08/2009.
- CARNEIRO, R. Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Tese de Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.
- CARVALHO, R. E. Tributação Sobre o Consumo: IPI, ICMS, ISS, PIS/PASEP e COFINS. Apresentação da Coordenação-Geral de Política Tributária da Secretaria da Receita Federal no II Seminário de Política Tributária. Brasília: Junho 2005. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/Eventos/SeminarioII/P05_TributacaosobreConsumo.pdf>. Acesso em 20/03/2009.
- _____. Estimativa dos gastos tributários Brasil. Apresentação Coordenador Geral de Previsão e Análise da Receita Federal do Brasil. Seminário Internacional (BID/FMI). Washington (EUA), 03 e 04 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Eventos/Seminario/SeminarioInter.htm>>. Acesso em 20/3/2009.
- CARVALHO, C. E. As origens e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, Belo Horizonte, Vol.16, nº1, Apr. 2006.
- CARVALHO, V. R. & LIMA G.T. A restrição externa e a perda de dinamismo da economia brasileira. XXXV Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2007.
- CARVALHO JR, P. H. B. O IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais. Brasília: IPEA, dezembro, 2006 (Texto para Discussão n. 1251).
- CASTRO, A. B. From semi-stagnation to growth in a sino-centric market. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Vol.28, nº1, Mar. 2008.
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. Tributación em América Latina - En busca de una nueva agenda de reformas. ONU - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. Santiago, Chile, dez, 2006.
- CHANG, H. J. Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Ed. UNESP, 1ª ed, 2004.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Presidential Agenda Power and Decision-making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress. Boston, American Political Science Association annual meeting, 2002 (first draft).

- CHESNAIS, F. (org.). A Mundialização Financeira. São Paulo: Ed. Xamã, 1998. Caps. Introdução e Mundialização Financeira e Vulnerabilidade Sistêmica.
- _____. Tobin or not Tobin?. São Paulo: Ed. Unesp/Attac, 1999.
- _____. (org.). A Finança Mundializada. São Paulo: Ed. Boitempo, 2005. Cap. O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos.
- CNI. Uma Agenda Pró-Crescimento para 2004. Brasília: CNI, 2004.
- _____. Carga tributária e seus Efeitos na Economia. Brasília: CNI, 2005.
- _____. Crescimento. A Visão da Indústria. Brasília: CNI, 2006.
- _____. Os Problemas da Empresa Exportadora. Brasília: CNI, 2008a.
- _____. Tributação “por dentro” e cascata tributária impedem a transparência no pagamento de impostos. Brasília: CNI, junho, 2008b.
- _____. 4º Relatório de Gestão do Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015 e 2º Caderno de Indicadores. Brasília: CNI, março, 2009. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B718120121B7401CB15C72.htm>>. Acesso em 22/07/2009a.
- _____. Resumo de “O dilema fiscal: emendar ou reformar”: estudo elaborado pela Consultoria Financeira para a Ação Empresarial. Disponível em <<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A9015D01445CD8E01144C6D66B67182>>. Acesso em 12/09/2009b.
- COLOMBO, L. A. Federalismo e reforma tributária no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). São Carlos: 2008. 219 fl. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: 2008.
- COMISSÃO EXECUTIVA DA REFORMA FISCAL. Reforma Fiscal; coletânea de estudos técnicos, 2º vol., DBA, São Paulo, 1994.
- CORREIA DIAS, F. A. O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, dezembro, 2004 (Texto para Discussão nº17).
- COSSIO, F. A. B. Ensaio sobre Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro: 2002. 169 fl. Tese de Doutorado em Economia da PUC-Rio de Janeiro, 2002.
- CUNHA, P. H. F. A Estabilização em Dois Registros. Estudos Econômicos, São Paulo, Vol. 36, nº2, abril-junho, 2006. pp. 383-402.
- CYSNE, R. P.; COIMBRA-LISBOA, P. C. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Mercosul e nos Estados Unidos. Estud. Econ., São Paulo, Vol.37, nº 2, June, 2007.
- DAIN, S. A Economia Política da Reforma Tributária de 2003. Econômica: Revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro, Vol.7 nº2, dezembro, 2005. p. 293-318.
- DARENDORF, R. O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade. Ed. Zahar, 1992.
- DELFINO NETTO, A. A Economia Política do Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Maio de 2003. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c415ade5ec6f23ee343ed652ad556bbdfb01b6a1c9f0f5751867860fc2801cb603c8cb36cfbcf2fa38d9029104>. Acesso em 25/08/2009.
- DELGADO, I. J. G. Empresariado e Política Industrial no Governo Lula. In: PAULA, J. A. (ed.). (org.). Adeus ao Desenvolvimento: a opção do Governo Lula. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2005. pp. 205-226.
- DI JOHN, J. The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries. United Nations University - World Institute for Development Economics Research. UNU-WIDER Research Paper 2006/74, July, 2006.

- DOS SANTOS, C. H. & COSTA, F. R. Uma metodologia simplificada de estimação da carga tributária brasileira trimestral. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1281).
- DOS SANTOS, C. H.; GOBETTI, S. W & RIBEIRO, M. B. A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas. Brasília: Ipea, ago. 2008 (Texto para Discussão, n. 1350).
- DOS SANTOS, C. H. Uma Metodologia Simplificada de Estimação da Carga Tributária Líquida Brasileira Trimestral no Período 1995-2007. Brasília: IPEA, outubro 2008 (Texto para Discussão nº1359).
- DOS SANTOS, C. H. & GENTIL, D. L. A CF/88 e as Finanças Públicas Brasileiras. In: CARDOSO JR, J. C. (org). A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009. Cap. 3, pp.123-160.
- DULCI, O. S. Guerra Fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº18, Jun. 2002. pp. 95-107.
- EPOCA - Edição nº491 de 11/10/2007. Matéria: Não é tão ruim quanto parece. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG79550-6009-491,00-NAO+E+TAO+RUIM+QUANTO+PARECE.html>. Acesso em 02/04/2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. Preconditions and Conditions for Social Democracy. In: ESPING-ANDERSEN, G. Politics Against the Market: The Social Democratic Road to Power. Princeton: Princeton University Press, 1985a. pp. 314-324.
- _____. Power and Distributional Regimes. Politics & Society, Vol. 14, nº2, 1985b. pp. 223-255.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, nº51, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04/02/2009.
- FEITOSA, O. R. Do imposto inflacionário à elevação da carga tributária – plano real: 1994 a 2000. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, nº5, 2004. pp. 29-49.
- FJELDSTAD, O. H. & MOORE, M. Taxation and State-Building: Poor Countries in a Globalised World. CMI Working paper 11 (WP 2007: 11). Chrs Michelsen Institute. Bergen, Norway, 2007.
- FIORI, J. L. Sonhos Prussianos, crises brasileiras - leitura política de uma industrialização tardia. Ensaios FEE, Porto Alegre, Vol.11, nº1, 1990. pp.41-61.
- _____. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. Revista de Economia Política, São Paulo, Vol.12, nº1 (45), 1992. pp.76-106.
- _____. O Nó Cego do Desenvolvimentismo Brasileiro. São Paulo: In: Novos Estudos CEBRAP, nº40, novembro, 1994.
- _____. Em Busca do Discenso Perdido: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Ed. Insight, 1995a.
- _____. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica. São Paulo: In: Novos Estudos CEBRAP, nº43, novembro, 1995 b.
- FOURCADE-GOURINCHAS, M. & BABB, S. The Rebirth of the Liberal Creed: Neoliberal Transitions In: England, France, Mexico and Chile. In. American Journal of Sociology. Vol. 108, nº 3, 2002. pp.553-579.
- FRANCO, G. H. Auge e declínio do inflacionismo mo Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Inflacionismo.PDF> >. Acesso em 10/11/2008.

- GARSCHAGEN, S. Como retirar dezenas de milhões da extrema pobreza. Desafios do Desenvolvimento. Brasília, n°37, novembro de 2007. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/37/pdfs/rd37not05.pdf>>. Acesso em 23/08/2009.
- GIAMBIAGI, F. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso 1995/2002. Rio de Janeiro: BNDES, abril, 2002 (Texto para Discussão, n°93).
- _____. Cenários para a relação Dívida Pública/PIB: Simulações e perspectivas de redução da carga tributária e da relação gasto corrente/PIB. Rio de Janeiro: IPEA, junho, 2006 (Texto para Discussão n°1193).
- GIAMBIAGI, F. & ALEM, A. C. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000 (2ª edição).
- GIANNETTI, E. Felicidade: diálogos sobre o bem estar na civilização. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GIDDENS, A. Política, sociologia e teoria social - encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- GOLDFAJN, I. Há Razões para Duvidar que a Dívida Pública no Brasil é Sustentável?. Brasília: Banco Central do Brasil, julho, 2002 (Notas Técnicas do Banco Central do Brasil n°25). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/NotasTécnicas/Port/2002nt25fiscalsustainability.pdf>>. Acesso em 6/10/2009.
- GOLDFAJN, I. & GUARDIA E. R. Regras Fiscais e Sustentabilidade da Dívida no Brasil. Brasília: Banco Central do Brasil, julho, 2003 (Notas Técnicas do Banco Central do Brasil n. 39). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/NotasTécnicas/port/2003nt39RegraFiscSustentDivBrasil.pdf>>. Acesso em 19/06/2009.
- GÓMEZ-SABAINI, J. C. Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. CEPAL- División de Desarrollo Social. CEPAL - Série Políticas Sociales n°127. Santiago de Chile, dez, 2006.
- _____. Tributacion e sus efectos sobre la distribucion del ingreso em América Latina. Dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=biblioteca¬a=2351>>. Acesso em 03/09/2009.
- GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H. & SERVÉN, L. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper Series 4487, World Bank. Development Research Group - Macroeconomics and Growth Team – January, 2008.
- GOUVÊA, C. E. Justiça fiscal e tributação indireta. Tese de Doutorado na Faculdade de Direito – USP, 1999. 132fl.
- GREEN, Duncan. From Poverty to Power: How active Citizens and Effective States can change the world. Oxford: Oxfam International, 2008. 523 p. Disponível em <<http://www.oxfam.org/en/content/from-poverty-power-full-text>> Acesso em 2/10/2009.
- GUEDES, D. D. Política Doméstica e Acordos Comerciais Regionais: Como os Estados Unidos negociam. Disponível em <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llil/ilassa/2008/guedes.pdf>>. Acesso em 23/3/2009. (28ª Conferência Anual da ILASSA - América Latina. Universidade do Texas, Austin, 7-9, fevereiro de 2008).
- GUIMARÃES, A. Q. Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada - instituições, performance e as respostas alemã e japonesa aos desafios atuais. In: Revista Dados, Vol. 50, 2007. pp.159-188.

- GUIMARÃES, J. R. Democracia e Marxismo: crítica à razão liberal. São Paulo: Xamã, Vol. 1., 1999. 190 p.
- GUIMARÃES, V. Reforma tributária. Um dos pilares do governo Lula. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. (Série Separatas de Discursos, Pareceres e Projetos nº 226/2003) 58p.
- HENRIQUES, R. Economia em rumos sombrios: inflação, ordem e violência. In: VIEIRA, J. R. *et al.* (eds.) Na corda bamba: doze estudos sobre a cultura da inflação. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.
- HIRA, A. Should Economists Rule the World? Trends and Implications of Leadership Patterns in the Developing World, 1960-2005. *International Political Science Review*; 28; 2007. p.325.
- HIRANO, A. C. Y. Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese de Doutorado em Ciência Política – USP, 2007.
- HOBBSAWM, E. A Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991). São Paulo: Cia das Letras, 1994.
- HUNTINGTON, S. P. The Goals of Development. In: Weiner and Huntington (eds). *Understanding Political Development*. Waveland Press, 1987. pp 3-32.
- IADB. The politics of policies: economic and social progress in Latin America. Report 2006. Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Mar 2006. pp.290 Disponível em: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/>. Acesso em 02/07/2009.
- IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Reforma Tributária. Nota Oficial de 26/11/1999.
- _____. Reforma Tributária. São Paulo: março, 2003 (Carta IEDI nº45).
- _____. Ajuste Fiscal e Gestão Pública: A Hora é Agora. São Paulo: dezembro, 2006 (Carta IEDI nº238).
- _____. A Oportunidade da Reforma Tributária. São Paulo: outubro, 2008 (Carta IEDI nº335).
- IPEA. Aspectos relevantes do orçamento da União. In: *Transformação Produtiva com equidade: o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos*. Brasília, IPEA, 1994. (pp131-197).
- _____. Boletim de Desenvolvimento Fiscal, nº5, junho, 2007.
- _____. Apresentação: Justiça Tributária: Iniquidades e Desafios. Brasília: IPEA, maio 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_06_05_JusticaTributaria.ppt. Acesso em 15/06/2009.
- _____. Receita Pública: Quem paga e como se gasta no Brasil. Brasília: IPEA, 2009a (Comunicado da Presidência nº22, junho, 2009). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/comunicado_da_presidencia_n22.pdf. Acesso em 08/07/2009.
- _____. Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil. Brasília: IPEA, 2009b (Comunicado da Presidência nº23, julho, 2009). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_07_07_ComunicaPresi_23_CargaTributaria.pdf. Acesso em 16/07/2009.
- IPEA/IBAM/ENAP. Subsídios para a reforma do Estado - O Novo Pacto Federativo. Rio de Janeiro: IPEA/IBAM. Subsídios para a Reforma do Estado, nº1, 1994. 122p.
- KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KHAIR, A. Prioridade à Justiça Tributária, 2008. Disponível em: http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento_oe.php?codigo=9746. Acesso em 15/06/2009.

- KHAIR, A.; ARAÚJO, É. A. & AFONSO, J. R.. Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento. In: Revista de Economia & Relações Internacionais, Vol.4, nº7, julho, 2005. pp.27-42.
- KINZO, M. D.A. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. In: São Paulo em Perspectiva, Vol.15, nº4, outubro/dezembro, 2001. pp.3-12. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002. Acesso em 02/04/2009.
- KORNAI, J.; MASKIN, E. & ROLAND; G. Understanding the soft budget constraint. Journal of Economic Literature. Vol. 41, dezembro, 2003. pp. 1095-1136.
- KUCZYNSKI, P. P. & WILLIAMSON, J. (orgs.). Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.
- LEITE, J. A. Macroeconomia – Teoria, Modelos e Instrumentos de Política Econômica. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.
- LLEDO, V.; SCHNEIDER, A. & MOORE, M. Governance, taxes, and tax reform in Latin America. In: IDS Working Paper 221. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex, Mar, 2004.
- LEVI, M. Of Rule and Revenue. Berkley, University of California Press, 1989.
- LJPHART, A. Patterns of Democracy. Yale University Press, 1999.
- _____. The Wave of Power-Sharing Democracy. In: Andrew Reynolds (ed.), The Architecture of Democracy. Oxford University Press, 2002. pp.37-54.
- LOPES FILHO, O. Imposto bom é imposto velho. Entrevista a Bernardo Goutier Macedo. São Paulo: In: Novos Estudos CEBRAP, nº42, julho, 1995.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. & ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. Brasília: In: Revista do Serviço Público, Ano 49, nº4, outubro/dezembro, 1998. pp.46-82.
- LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics, 16, 1964. pp. 677-715.
- LULA, E. Um novo pacto em meio à reforma tributária. Desafios do Desenvolvimento. Brasília, nº41, março, 2008. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/41/pdfs/rd41not03.pdf>. Acesso em 23/08/2009.
- LULA DA SILVA, L. I. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília, 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf. Acesso em 16/04/2009.
- _____. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço com governadores. Hotel Blue Tree – Brasília, 23/11/2006. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/noticias/discursos/>. Acesso em 16/04/2009.
- _____. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva sobre os investimentos no País, durante reunião ampliada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Palácio do Planalto, 28/08/2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/noticias/discursos/>. Acesso em 16/04/2009.
- _____. Entrevista concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao jornal Hoje em Dia, de Belo Horizonte. Publicada no dia 06/04/2009a. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/noticias/discursos/>. Acesso em 16/04/2009.
- _____. Discurso de abertura do Encontro Nacional da Indústria da Construção (Enic) no Rio de Janeiro em 1/9/2009b. Disponível em < http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1289180-9356,00-

LULA+CRITICA+BUROCRACIA+E+FALTA+DE+CONSENSO+SOBRE+REFOR
MA+TRIBUTARIA.html >. Acesso em 10 de setembro de 2009.

- _____. Entrevista publicada no jornal O Valor de 17/9/2009c. Disponível em:
<<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrros/noticias/2009/9/17/lula-propoe-uma-consolidacao-das-leis-sociais>>. Acesso em 24 de setembro de 2009.
- MALAN, P. Brasil: três finais de décadas. In: MAGALHÃES, J. P.; MINEIRO, A. S. & ELIAS, L. A. (orgs). Vinte anos de Política Econômica. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 1999. pp 17-50.
- MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: Revista de Sociologia e Política, nº28. [online], 2007. [cited 2009-07-20], pp.131-146.
- MARINIS, A. Brasil: Estado grande, crescimento pequeno, democracia fraca. Relatório da Mosaico Economia Política, 2007 apud jornal O Estado de São Paulo de 18/03/2007. [citado também em: <<http://www.coreconsp.org.br/jornal/jornal213.pdf>>. Acesso em 05/12/2008.]
- MARTINS, M. M. Sistema tributário injusto: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social conclui que tributação perpetua desigualdades. Desafios do Desenvolvimento. Brasília, nº52, julho, 2009. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/52/pdfs/rd52not08.pdf> . Acesso em 23/08/2009.
- MARX, K. Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- _____. O Capital. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- MARX, K. & ENGELS F. Manifesto do Partido Comunista. Disponível em http://ateus.net/ebooks/geral/marx_manifesto_comunista.pdf . Acesso em 30/10/09.
- MAYER, J. P. Max Weber e a Política Alemã. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- MCLURE, M. Fiscal Sociology - Discussion Paper 03.16. Economics Program, School of Economics and Commerce - University of Western Australia 2003. Disponível em: http://www.biz.uwa.edu.au/home/research/discussionworking_papers/economics/2003?f=151090. Acesso em 01/03/2008.
- MELO, M. A. O Jogo das Regras. A Política da Reforma Constitucional de 1993/96. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12, nº33, 1997. pp.63-85.
- _____. Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processos decisórios. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2002. 238p.
- _____. O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº58, junho, 2005a. p91-128.
- _____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. In: Revista Dados. Vol. 48, nº4, dezembro, 2005b. p845-889.
- _____. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 22, nº63, fevereiro, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23/03/2009.
- MENDES, M. (org). Gasto Público Eficiente. Instituto Braudel - Topbooks, 2006.
- _____. Os Sistemas Tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: Comparação das Características Gerais. Brasília: In: Consultoria Legislativa do Senado Federal, outubro 2008 (Textos para Discussão nº49).

- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Política Econômica e Reformas Estruturais. Brasília, abril, 2003.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA - SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Sistema tributário: características gerais, tendências internacionais e administração. Brasília: 1994. 107p.
- MONTORO FILHO, A. F. Federalismo e reforma fiscal. In: Revista de Economia Política, Vol. 14, nº3 (55). julho/setembro, 1994.
- MOORE, M. Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. International Political Science Review. Vol 25, nº 3, 2004a. pp.297-319.
- _____. Taxation and the Political Agenda, North and South. IDS - The Institute of Development Studies. Forum for Development Studies, 31 (1): 7-32. April 2004b.
- _____. How Does Taxation Affect the Quality of Governance? IDS WORKING PAPER nº280. Institute of Development Studies. Brighton: University of Sussex. April, 2007.
- MORA, M. A Crise da Dívida Estadual. In: ALVES PINTO, M. P & BIASOTTO JR. G. (orgs.). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas: Editora da UNICAMP, 2006. pp.237-262.
- MUNHOZ, D. G. Obstáculos ambientais e não ambientais ao desenvolvimento. In CARDOSO JR, J. C. (org). Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea v.1. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_DesafiosdoDesenvolvimento09.pdf >. Acesso em: 30 de agosto de 2009.
- NAKAHODO, M. Composição dos gastos e tributação versus crescimento econômico no Brasil: uma análise linear e não-linear através de dados em painel e séries temporais. Dissertação de Mestrado em Economia – UFRS. Porto Alegre, 2007.
- NASSIF, L. Os Cabeças de Planilha: como a Política Econômica de FHC repetiu os erros de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ed. Ediouro, 2007.
- NEIVA PEREIRA, P. R. Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo?. In: Revista Dados, nº49, 2006. p.269-299.
- OLIVEIRA, F. A. Crise reforma e desordem do sistema tributário nacional. Tese de Livre docência. Departamento de Economia. Campinas: UNICAMP, 1992. 210f.
- _____. A Lógica das Reformas: A Evolução do Sistema Tributário (1966-2002). In: ALVES PINTO, M. P. & BIASOTTO JR. G. (orgs.). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas: Ed. UNICAMP, 2006. pp.21-37.
- OLIVEIRA, F. A. & WEITERSCHAN, H. M. Aspectos históricos do federalismo fiscal no Brasil. Belo Horizonte: FJP, 1979.
- PAES, N. L. Mitos e Verdades da Política Tributária Brasileira. Brasília: ESAF, 2007. XII Prêmio Tesouro Nacional de Monografia, 2007.
- PAES, N. L. & BUGARIN, M. N. S. Parâmetros Tributários da Economia Brasileira. In: Estudos Econômicos. Vol. 36, nº4, outubro/dezembro, 2006. p.716.
- POCHMANN, M. Desigualdade e Justiça Tributária. Brasília: IPEA, maio, 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_15_DesigualdadeJusticaTributaria.pdf . Acesso em 15/06/2009.
- _____. Capacidade de gasto, democracia e financeirização. In: Jornal Valor Econômico. São Paulo, 06/08/2009.
- POCHMANN, M.; AMORIM, R.; GUERRA, A. & ALDRIN, R. (orgs). Proprietários: Concentração e Continuidade - Atlas da Nova Estratificação Social do Brasil Vol 3. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

- POHLMANN, M. C. Contribuição ao estudo da classificação interdisciplinar da pesquisa tributária e do impacto da tributação na estrutura de capital das empresas no Brasil. Tese de Doutorado em Controladoria e Contabilidade – USP, 2005. 322 f..
- POLANYI, K. A Grande Transformação: As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.
- PORTO, A. M. O IPTU na Redemocratização das Finanças Municipais: Um Estudo Sobre O Caso de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia – UFRJ, 1996.
- PRADO, S. Transferências Fiscais no Brasil: o Lado “Esquecido” da Reforma Tributária. In: ALVES PINTO, M. P & BIASOTTO JR. G. (orgs.). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas: Ed. UNICAMP, 2006. pp.173-236.
- PRIMO, R. G. B. Entre a Tragédia dos Comuns e o Federalismo Recíproco: uma reforma tributária para além dos arranjos neoinstitucionais?. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ipeacaixa/premio2006/docs/trabpremiados/IpeaCaixa2006_Estudiante_02lugar_tema01.pdf , 2006. Acesso em 11/07/2008.
- PRZEWORSKI, A. Capitalismo e social democracia. São Paulo: Ed. Cia das Letras, 1989.
- _____. Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1995.
- _____. Is the Science of Comparative Politics Possible? In: Oxford Handbook of Comparative Politics, Ed. Boix, Carles and Susan C. Stokes. New York: Oxford University Press, 2007.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A. & ALVAREZ, M. Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1959-1990. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- QUADROS NETO, J. & GUALAZZI, E. L. B. Jânio Quadros: Memorial à História do Brasil. São Paulo: Ed. Rideel, 1996.
- REIS, B. P. W. Conflito Distributivo em Sociedades Pretorianas: Uma Interpretação Teórica da Inflação Brasileira. In: Nova Economia, Belo Horizonte, Vol. 4, nº1, 1994. pp.107-129.
- _____. Modernização, Mercado e Democracia: Política e Economia em Sociedades Complexas. Tese de Doutorado em Ciência Política e Sociologia – IUPERJ, 1997.
- _____. O círculo vicioso da crise fiscal, e alguns de nossos dilemas. Conjuntura Política. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política-UFMG, Janeiro, 1999 (Boletim de análise Número 03). Disponível em < <http://www.fafich.ufmg.br/~bacp/artigos/bruno003.htm> >. Acesso em 12 de setembro de 2009.
- _____. Mercado, Democracia e Justiça Social: A Economia Política do Brasil Contemporâneo. In: Revista Teoria & Sociedade, Vol. 7, 2001. pp. 9-69.
- _____. O Mercado e a Norma: o estado moderno e a intervenção pública na economia. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, nº52, 2003. pp 55-79.
- _____. O Presidencialismo de Coalizão Sob Pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. Plenarium, Vol. IV, 2007. pp. 80-103.
- REIS, E. & MOORE, M. (eds). Elite perceptions of poverty and inequality. London: Zed Books ltd, 2005. pp.1-56.
- RENNÓ, L. & SPANAKOS, A. P. Fundamentos da Economia, Mercado Financeiro e Intenção de Voto: As Eleições Presidenciais Brasileiras de 1994, 1998 e 2002. In Revista Dados Vol. 49, 2006. pp. 11-40.
- REZENDE, F. & AFONSO, J. R. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. (orgs.). Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. & ARAÚJO, E. O Dilema Fiscal – Reformar ou Remendar?. Rio de Janeiro: FGV-CNI, 2007. 208p.
- REZENDE, F. C. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. In: Revista Economia e Política, Vol. 26, nº2, 2006. pp.274-289.
- RFB. RECEITA FEDERAL DO BRASIL/ESTUDOS ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS. Carga Tributária no Brasil. Vários números (Estudos Tributários). Disponíveis em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/estatisticas/default.htm>. Acesso em 8/7/2009.
- _____. Seminário Internacional sobre Elisão Fiscal. Brasília, 06 a 08 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/Eventos/SeminarioInter/AnaisSeminarioInterElisaofis2002.pdf>. Acesso em 20/03/2009.
- _____. I Seminário de Política Tributária-Globalização e Tributação. Apresentações. Brasília, 20 a 21 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/eventos/Seminario/SeminarioI.htm>. Acesso em 20/03/2009.
- _____. Condicionantes e Perspectivas da Tributação no Brasil. Brasília, agosto de 2002 (Estudo Tributário nº07). Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/19%20Condicionantes%20e%20Perspectivas%20STB.pdf>. Acesso em 20/03/2009.
- _____. II Seminário de Política Tributária. Apresentações. Brasília, 27 a 29 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/eventos/Seminario/SeminarioII.htm>. Acesso em 20/03/2009.
- _____. Encontro de Especialistas em Política Tributária – Receita Federal e União Européia (Programa EUROSOCIAL). Apresentações. Brasília, 20 a 23 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/EstTributarios/Eventos/Seminario/EspecialistasPoliticaTributaria.htm>. Acesso em 20/03/2009.
- RIANI, F. Impactos da Reforma Tributária de 1988 sobre as receitas dos municípios. Belo Horizonte: PUCMINAS, 1995. (mimeo).
- RIETRA, R. C. P. Inovações na gestão em saúde mental: um estudo de caso sobre o CAPS na cidade do Rio de Janeiro. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 1999. 125 p.
- ROCHA, F. & GIUBERTI, A. C. Composição do Gasto Público e Crescimento Econômico: Um Estudo em Painel para os Estados Brasileiros. In: XXXIII Encontro Nacional de Economia. Natal (RN). Anais do 33º Encontro Nacional de Economia. ANPEC, 2005. pp.1-17. Disponível em: www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A049.pdf. Acesso em 20/06/2009.
- _____. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. In: Economia Aplicada. Ribeirão Preto, Vol.11, nº4, dezembro, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05/12/2008.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, Junho 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 31/09/2009.

- RONCARATTI, L. S. [O ICMS como subsistema político](#). Dissertação de Mestrado em Ciência Política – UnB, 2007. 205fl.
- SANDRONI, P. (org). Novíssimo Dicionário de Economia. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SANTOS, W. G. Um Novo Paradoxo Mandevilliano: Virtudes Políticas, Vícios Econômicos, In: LAMOUNIER, B. (org.), A Ciência Política nos Anos 80. Brasília: Ed. UnB, 1982. pp.157-74.
- _____. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- _____. Estado, Instituições e Democracia. In CARDOSO JR, José Celso (org). Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009.
- SCHUMPETER, J. A.. The Crisis of the Tax State [1918.]. In: R.A. Swedberg (ed.). Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- SERRA, J. & AFONSO, J. R. As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos. Rio de Janeiro: CEPP, 1992. (Texto para discussão nº1).
- SICSÚ, J. (org.). Arrecadação e Gastos Públicos: De onde vem? Para onde vão?. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. 155p.
- SICSÚ, J. & CASTELAR, A. (orgs). Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. 252 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_SociedadeeEconomia.pdf. Acesso em 30/08/2009.
- SICSÚ, J. & MIRANDA, P. (orgs). Crescimento econômico: estratégias e instituições. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. 112 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_CrescimentoEconomico.pdf. Acesso em 30/08/2009.
- _____. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Brasília: IPEA, agosto, 2008. (Texto para discussão, nº1346).
- SILVA, Ricardo. Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998). Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 19,Nov. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11/9/2009.
- SILVEIRA, F. G. Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico – UNICAMP, 2008a. 149 fls.
- _____. Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos. Brasília: ESAF, XII Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, 2008b.
- SMELSER, N. J. & SWEDBERG, R. Introducing Economic Sociology. In: The Handbook of Economic Sociology. Princeton. Princeton University Press, 2005.
- SMITH, A. A riqueza das Nações. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SOARES, F.; SOARES, S.; MEDEIROS, M. & OSÓRIO, R. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão nº 1228).
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, nº51, fevereiro, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04/02/2009.
- _____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: Revista de Sociologia e Política, nº24 [online], 2005. pp.105-121.
- _____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, nº16, dezembro, 2006. Disponível em:

- http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04/02/2009.
- STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E. & PAYNE, M. (coords). The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report. Harvard University Press, 2006, 330pp.
- STEINMO, S. Globalization and Taxation: Challenges to the Swedish Welfare State. *Comparative Political Studies*; vol 35, n 7; set 2002. pp 839-862. Disponível em: < <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/7/839> >. Acesso em 3 julho de 2008.
- _____. The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States as Evolutionary Systems. (Under review) 2009. intro. Disponível em < <http://spot.colorado.edu/~steinmo/EvolutionarySystems.pdf> >. Acesso em 3 de outubro de 2009.
- STEINMO S. & LEWIS O. Taking Evolution Seriously. Oslo: Arena Working Paper No. 19, December 2007. Disponível em < http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_19.pdf >. Acesso em 3 de outubro de 2009.
- STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. In: *Revisa Dados*, Vol.42, nº2, 1999. pp.593-634.
- STN. Finanças do Brasil (FINBRA). Vários anos. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em 15/06/2009.
- _____. Estatísticas. Vários anos. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp. Acesso em 15/06/2009.
- TAVARES, M. C. Poder, dinheiro e vida intelectual. Entrevista a Fernando Haddad. In: *Revista Teoria e Debate*, nº37, março/abril/maio, 1998.
- _____. A Crise Financeira Atual. (Paper Itamaraty - datado de 30/04/2009). Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/15663180/MariaConceicaoTvaresCRISE1>. Acesso em 25/08/2009.
- TAVARES, M. Política Fiscal no Brasil: fundamentos, implementação e consolidação de um novo regime. Agosto 2004. 37p. Disponível em <http://www.pralmeida.org/04Temas/04AcademiaDiplom/10Diplomacia/MateriaisDiversos/02PolFiscalBrMartusTavares.doc>. Acesso em 19/06/2009.
- _____. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Revista de Economia & Relações Internacionais*, Vol. 4, nº7, julho de 2005. pp.79-101.
- TANZI, V. The IMF and Tax Reform. IMF working paper - WP/90/39. International Monetary Fund, 1990.
- _____. IMF Seminar Hong Kong. In: *The Changing Role of Fiscal Policy in Fund Policy Advice*. September 19, 1997.
- _____. Globalization and the need for fiscal reform in developing countries. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 26, Issue 4, june 2004, pp.525-542.
- _____. The economic role of the state in the 21st century. *Cato Journal*, Vol.25, nº3. 2005.
- TANZI, V. & SCHUKNECHT, L. Governos gastam mais sem obter resultados (Entrevista). In: *Gazeta Mercantil*, 30 maio de 1996, p.A-9.
- _____. Reforming Government in Industrial Countries. *Finance & Development*, Vol.33, nº3. Setembro, 1996.
- _____. Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *American Economic Review*, Vol.87, nº2, 1997. pp. 164-168.
- THE ECONOMIST. Survey The future of the state - Sep 18th, 1997. pp. 5-49.

- _____. Special report BRAZIL - Apr 12th 2007.
- TOYNBEE, A. J. Um Estudo da História. São Paulo: Martins Fontes, 1987. 589 p.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: Veto Players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.12, nº34, junho de 1997.
- _____. Jogos Ocultos: Escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp. 1998.
- _____. Veto Players: How political institutions work. Princeton: Princeton University Press. 2002.
- VALADÃO, M. A. P. Uma Visão Ampliada dos Efeitos da Globalização no Sistema Tributário Brasileiro. Disponível em: <http://www.bric2009.com.br/doc/UmaVisaoAmpliada.pdf>. Acesso em 18/08/2009.
- VARGAS, N. C. Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pos real. Tese de Doutorado em Economia Aplicada – UNICAMP, 2006. 293 fl.
- VARSANO, R. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro, 1996 (Texto para Discussão, nº405).
- _____. Sistema tributário para o desenvolvimento. In: CASTRO, A. C. (org.). Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro — I. Rio de Janeiro: Mauad, BNDES, 2002. pp.231-250.
- VARSANO, R. *et alii*. Substituindo o PIS e a COFINS - e por que não a CPMF? - por uma contribuição não-cumulativa. Rio de Janeiro: IPEA, outubro, 2001 (Texto para Discussão, nº832).
- VELASCO, L. Congresso e Política de Reforma do Estado no Brasil. In: Revista Dados, nº49, 2006. pp.233-268.
- VELLOSO, R. Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não financeiro obrigatório da União. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2006 (Estudos e Pesquisas, n. 159).
- VIANNA, S. T. W. Reforma Tributária de 2003: Entre o Limbo e o Purgatório. In: Revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Vol.07, nº2, 2005. pp.325-334.
- VIOL, A. L. O processo de reforma tributária no Brasil: mitos e verdades. V Prêmio Tesouro Nacional de Monografia. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/financas/2tefpVPTN/VIOL_Andre_a.pdf. Acesso em 20/03/2009.
- WEBER, M. Ciência e Política: Duas Vocações. São Paulo: Ed Martim Claret, 2004.
- WERNECK R. L. F. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol.16, nº3, dezembro, 1986.
- _____. Além da Estabilização: Desafios da Agenda Fiscal. Conferência proferida como Aula Magna do Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) – Natal, RN, dezembro, 2005. (Texto para Discussão nº514).
- ZAULI, E. M. Federalismo Fiscal e Reforma Tributária no Brasil. In: Revista Teoria e Sociedade. Belo Horizonte, nº11 (1), janeiro-junho 2003. pp.10-47.
- ZOCKUN, M. H. (Coord.). Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: FIPE, março de 2007. (Texto para Discussão FIPE nº03).

Páginas consultadas na internet

Sítios do Jornal O Estado de São Paulo – Infográficos e especiais

<http://www.estadao.com.br/especiais/carga-tributaria-brasileira-bate-recorde,64039.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/com-2-queda-no-pib-pais-enfrenta-recessao,60753.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-impacto-da-reforma-tributaria-nas-contas-dos-estados,18296.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-sobe-e-desce-do-dolar,726.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-evolucao-das-contas-externas-do-brasil,1296.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/ricos-gastam-dez-vezes-mais-que-pobres-no-br,2977.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/os-novos-habitos-de-consumo-do-brasileiro,687.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/taxa-selic-atinge-nivel-mais-baixo-da-historia,56246.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/retrato-do-brasil,30410.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/mapa-do-ensino-superior,59062.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/popularidade-de-lula-cai-apontam-pesquisas,51943.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-evolucao-da-taxa-selic,50931.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/as-medidas-do-emprego,47132.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/quanto-custam-os-parlamentares,48104.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-peso-dos-impostos,40454.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/calcule-o-impacto-da-reducao-de-impostos-anunciada-pela-governo,40312.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-estado-do-mundo,37104.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-poder-dos-partidos,36661.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/arrecadacao-bate-recorde-em-setembro,34202.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/mapa-da-pobreza,38199.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/de-olho-na-inflacao-preco-por-preco,21592.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/as-contas-externas-do-pais,18489.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/impagavel-divida-externa-chegou-a-us-230-bi,12967.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/as-reservas-brasileiras-e-a-divida-externa,12926.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/os-ministros-de-lula,7284.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/cidades-sem-caixa,6646.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-maior-jazida-de-petroleo-do-pais,6270.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/pesquisa-mostra-perfil-dos-municipios,5610.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/as-grandes-quebras-e-altas-da-bovespa,4402.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-evolucao-da-miseria-no-brasil,4011.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-nova-classificacao-socio-economica-do-brasileiro,4106.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-balanco-do-pac,4294.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-cpmf-da-origem-ao-fim,3929.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/renda-aumenta-e-desemprego-e-o-menor-desde-1997-diz-pnad,3791.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-taxa-de-juros-dos-eua,3954.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-medida-do-crescimento-do-pais,3628.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/confira-a-evolucao-da-selic-desde-o-inicio-do-governo-lula,3326.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/raio-x-do-investimento-em-saude-no-brasil,3234.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/da-crise-do-mensalao-a-volta-do-socialismo,3148.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/brasil-reduz-miseria-e-atinge-meta-da-onu-mas-desigualdade-ainda-e-grande,2975.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/cpmf-e-ajuste-fiscal,2362.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/um-em-cada-quatro-brasileiros-recebe-o-bolsa-familia,2645.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/o-apoio-do-pmdb-ao-governo-lula,1733.htm>

<http://www.estadao.com.br/especiais/troca-de-divida-da-folego-ao-devedor,1665.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/infidelidade-partidaria,342.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/os-atos-secretos-de-um-senado-em-criese,62297.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/a-trajetoria-politica-de-jose-sarney,65511.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/reeleicao-pratica-comum-na-america-latina,65838.htm>
<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,as-maiores-reservas-internacionais-ao-redor-do-mundo,400909,0.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/ascensao-e-declinio-do-citi,49629.htm>
<http://www.estadao.com.br/pages/especiais/dolar/>
<http://www.estadao.com.br/especiais/licoes-de-29,34654.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/as-medidas-do-emprego,47132.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/de-olho-nos-sintomas-da-criese-economica,35485.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/como-o-mundo-reage-a-criese,32895.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/g-20-e-a-criese,52446.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/confira-as-principais-decisoes-da-cupula-do-g20,53369.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/as-medidas-do-brasil-contra-a-criese,54143.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/apesar-da-criese-avaliacao-do-brasileiro-melhora-em-2008,63456.htm>
<http://www.estadao.com.br/pages/especiais/presal/>
<http://www.estadao.com.br/especiais/os-guardioes-submersos-da-costa-brasileira,70378.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/radar-da-inflacao,9278.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/pib-cresce-19-e-brasil-sai-da-recessao,70888.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/um-ano-apos-auge-da-criese-economia-se-recupera,70953.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/pnad-2008-pre-criese-desempenho-era-recorde,71625.htm>
<http://www.estadao.com.br/especiais/mapa-do-desenvolvimento-humano-,73384.htm>

Acessos em 3 de outubro de 2009

Sítios da Revista Época

<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG55767-6009,00-REFORMA+TRIBUTARIA+DEVE+APERTAR+CLASSE+MEDIA.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG57953-6009,00-COMISSAO+PROMETE+RAPIDEZ+PARA+VOTAR+REFORMA+TRIBUTARIA+ATE+JULHO.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1,,EDG80547-9294,00.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG79550-6009-491,00-NAO+E+TAO+RUIM+QUANTO+PARECE.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI73093-15223,00-QUAL+E+O+MAIOR+PROBLEMA+DO+BRASIL.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1,,EDG82013-9294,00.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83750-9306-522,00-NOSSO+MAIOR+OBSTACULO.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83748-9306-522,00-SIMPLIFICA+MAS+NAO+RESOLVE.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83726-6049-522,00-UMA+MUDANCA+PARA+NAO+MUDAR.html>
http://editora.globo.com/especiais/2008/Debate/webapp/public_html/debate.asp?debate_id=6
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI20387-15223,00-OS+MAIS+DE.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT84898-15223-84898-3934,00.html>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR75408-6014,00.html>

Acessos em 2 de outubro de 2009

Sítios da revista “The Economist”

http://www.economist.com/surveys/PrinterFriendly.cfm?story_id=8952626
http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=8952466
<http://www.economist.com/countries/Brazil/index.cfm>
http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=13871969
http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=13944900
http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=13981347
http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13829461
http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13767371
http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=13356664
http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13405314
http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=12957769
http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=9753240
Acessos em 2 de março de 2009

Sítios do IPEADATA e IPEA

<http://ipeadata.gov.br>
<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/52/pdfs/rd52sec03.pdf>
<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/43/pdfs/rd43sec04.pdf>
<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/41/pdfs/rd41not03.pdf>
<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/37/pdfs/rd37not05.pdf>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/34/artigo50179-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/21/artigo16495-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/19/artigo14916-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/14/artigo13137-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/14/artigo13114-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/14/artigo12976-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/10/artigo13174-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/3/artigo13159-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/6/artigo13156-1.php>
<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/1/artigo12883-1.php>
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/CF88tributario.pdf>
http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=11529
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/CF88ProtecaoSocial.pdf>
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/CF88dirur2desfederativo.pdf>
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/CF88dirurRegional.pdf>
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/imagens/CF88diset2InfraEstruEconomica.pdf>
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Sensor-julho09.pdf>
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/nota_tecnica_tabela_c.pdf
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Pochmanncomunicado_23.pdf
Acessos em 2 de outubro de 2009

Sítios Diversos

<http://www.ibge.gov.br>
www.fazenda.gov.br
<http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>
http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/artigo.2009-03-06.0701477970/document_view
http://www.sefaz.es.gov.br/publicacoes/arquivos/publicacao_04.pdf
http://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1988
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/Eventos/EspecialistasPoliticaTributaria/General%20Aspects%20of%20Brazilian%20Economy%20and%20Tax%20System%20-%20Jefferson%20Rodrigues.pdf>

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2008.pdf>

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2009/Apresentacao_mai2009.pdf

<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=54&sec=8>

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/vinculacoes_orcamentarias.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/principais_vinculacoes_receitas_federais.pps

http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/vinculacoes_orcamentarias.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/relatorio_avaliacao_sacfb.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/ementario_receitas_orcamentarias_2004.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/estatisticas_fiscais/estatisticas_fiscais_metodologia.pdf

<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/cdp/apresentacoes.html>

<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=226&sec=8>

<http://serraescreve.blogspot.com/2009/06/crise-internacional-uma-visao-latino.html>

http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_09/Bol157_mai2009.pdf

<http://www.ibge.gov.br/observatoriadaequidade/relatorio4.htm>

http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c415bda5dc3f33ee142ed652ad50cbebbf308b6f5cca2f0234d65df05c1d61cea079f9e30ccb4a1f93fd65cc105

http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c415bd854c1f939e140ed652ad551b6bffa451b7f79df0a5201b3fd255cad01be0519cce639ce6f5ae3b83029055

http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c4157de5dc7f43ce644ed652ad551bab7f153ebf7c8aaf2754b37d753c6874fe2559d9c6695bcf0f93bd05c9007

<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=40288097122DE18801122F29B2BC0AAB&lumItemId=8A9015D01403B1F70114083BCFBE7823>

<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=4028808110845BB001108750EF4C2505&qquery=reforma+tribut%C3%A1ria>

<http://www.coreconsp.org.br/jornal/jornal213.pdf>

http://www.agenciabrasil.gov.br/media/infograficos/2008/05/05/info_superavit_050408.swf/view

<http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2006/infos/ocongresso/>

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/08/12/materia.2009-08-12.7746518548/view>

<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT08-%202009.pdf>

<http://www.scribd.com/doc/16167503/Reforma-do-Estado-e-Burocracia-Uma-Questao-Atual>

<http://www.scribd.com/doc/7970667/Boron-The-Truth-About-Capitalist-Democracy>

http://pt.wikisource.org/wiki/Pedra_de_Roseta

http://www.agenciaminas.mg.gov.br/detalhe_entrevista.php?cod_entrevista=1079

<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/conheca/altosestudos/pdf/Livro-pre-sal.pdf>

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2009/p240809.pdf>

http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_3/2009/10/02/em_noticia_interna.id_sessao=3&id_noticia=130167/em_noticia_interna.shtml

<http://www.vanityfair.com/politics/features/2006/05/gore200605>

http://www.oxfam.org/en/policy/from_poverty_to_power

<http://www.gsdrc.org/go/gateway-guides/public-financial-management-and-accountability>

Acessos em 2 de outubro de 2009

Documentos em Áudio e Vídeo

Em 28/02/2008 CBN - Carlos Alberto Sardenberg - ICMS é a parte mais complicada da reforma tributária

<http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/carlos-alberto-sardenberg/2008/02/28/ICMS-E-A-PARTE-MAIS-COMPLICADA-DA-REFORMA-TRIBUTARIA.htm>

Áudio da Audiência Pública sobre JUSTIÇA FISCAL da Comissão de Finanças e Tributação em 17/03/2009 (no dia nacional e semana nacional da Justiça Fiscal proposto pelo SINPROFAZ):

João Carlos Souto - Presidente do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional SINPROFAZ

<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/mp3/T00013823p3p13110636.mp3>

Vladimir Rossi Lourenço – Vice-Presidente do Conselho Federal da OAB e Evandro Gama - Advogado Geral da União (Substituto)

<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/mp3/T00013823p13p22113320.mp3>

André Franco Montoro Filho - Presidente do ETCO e Luís Inácio Lucena Adams - Procurador-Geral da Fazenda Nacional

<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/mp3/T00013823p22p36115513.mp3>

Deputado Virgílio Guimarães – ex-relator da PEC 41/03 e autor do Requerimento nº 162/2008 - CFT

<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/mp3/T00013823p36p44122937.mp3>

Áudio da Audiência Pública sobre REFORMA TRIBUTÁRIA - OBJETO DA PEC 31/07 da Com. de Desenvolvimento Econômico Ind. e Comércio em 24/06/2009:

Bernardo Appy - Secretário Extraordinário de Reformas Econômico - Fiscal do Ministério da Fazenda

<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/mp3/T00014590p3p18194345.mp3>

Dep. Sandro Mabel - relator da PEC em 2008-2009

<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/mp3/T00014590p17p32205214.mp3>

Registro da Audiência e negociações políticas na TV Câmara

<http://www.youtube.com/watch?v=mjUEhKT37oo>

no canal de notícias do Min da Fazenda (TV Fazenda)

<http://www.youtube.com/watch?v=XU0GKw-M8zM>

http://www.youtube.com/watch?v=-gF8_au3xCg

Dep. Sandro Mabel

<http://www.nossareformatributaria.com.br/>

Seminário em comemoração aos 20 anos do Tesouro Nacional em 30 de Novembro de 2006 - Painel 2: André Esteves (banqueiro carioca, diretor do Banco Pactual que alcançou seu primeiro bilhão de dólares aos 37 anos) – visão do mercado sobre o gerenciamento da dívida pública: <http://www.youtube.com/watch?v=5e8bq6iQhgw>

Seminário dos 200 anos do Ministério da Fazenda em 08 a 10 de setembro de 2008. O site fornece uma visão histórica das principais ações governamentais na busca do

desenvolvimento econômico através dos depoimentos registrados do atual ministro Guido Mantega e dos ex-ministros Antonio Palocci, Pedro Malan, Ciro Gomes, Rubens Ricuperro, Fernando Henrique Cardoso, Paulo Roberto Haddad, Marcilio Marques Moreira, Zélia Cardoso de Mello, Luiz Carlos Bresser Pereira, Francisco O. Neves Dornelles, Ernane Galvêas e Antônio Delfim Netto:

http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/tv-esaf/200Anos/200_Anos.htm

Do canal de notícias do Ministério da Fazenda,

<<http://www.youtube.com/TVFAZENDA>> em :

16 de junho de 2009 - Ações contra crise:

<http://www.youtube.com/watch?v=dKtjEvAsPQ>

17 de junho de 2009 - debate sobre Reforma Tributária em entre o ministro da Fazenda, Guido Mantega, e líderes dos partidos da base governista na Câmara:

http://www.youtube.com/watch?v=DUIU_I07-ZQ

15 de julho de 2009 - relatório da OCDE sobre o Brasil com críticas e sugestões para o sistema fiscal brasileiro, considerado complexo demais pela análise e que conduz a uma guerra fiscal predatória entre os estados:

<http://www.youtube.com/watch?v=1TMRHxfk8JE>

30 de julho de 2009 - saldo negativo nas contas do governo não vai comprometer a meta de superávit primário para este ano e para o próximo:

<http://www.youtube.com/watch?v=EDgRz1mZ22o>

Apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e da parte fiscal do seu 8º balanço realizado no dia 08 de outubro de 2009, no Palácio do Itamaraty.

<http://www.youtube.com/watch?v=Ud4mXEg0gKY> [Apresentação]

<http://www.youtube.com/watch?v=W8COFbMSn98> [Apresentação]

<http://www.youtube.com/watch?v=GqnNL24oag0> [Balanço mais recente]

Em 09/09/09 - Entrevista de Guido Mantega à BBC Brasil, em Londres, sobre a crise mundial e o Brasil.

http://www.bbc.co.uk/portuguese/multimedia/2009/09/090909_guidomantega_video.shtml?bw=bb&mp=wm&news=1&ms3=22&ms_javascript=false&bbcws=2

Seminário BRIC: Sistema Tributário, Desenvolvimento e Comércio Exterior

promovido pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) na Universidade Católica de Brasília em 13 e 14 de Agosto de 2009. Analisou o impacto do sistema tributário no desenvolvimento econômico interno e externo de países emergentes como Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC):

<http://www.bric2009.com.br/index.php> e

<http://www.bric2009.com.br/EstudosArtigos.php>

President Obama Unveils Tax Reform Plan - 4 de maio de 2009.

<http://www.youtube.com/watch?v=8N3PXL50yyM>

Duncan Green introduces Oxfam's book, *From Poverty to Power*. Critical insights into the massive human and economic costs of inequality and poverty and proposes realistic solutions that can be achieved by ordinary people through organized action.

<http://www.oxfam.org/en/video/2008/from-poverty-power>

<http://www.oxfam.org/en/video/2008/from-poverty-power-promotional-video>

Acessos em 1 de outubro de 2009

Ideologia e Propaganda tributária

US Government Income Tax Propaganda Cartoon from WWII era – O Pato Donald em dilema de patriótico de pagar mais imposto de renda para manter o esforço de guerra americano e a “democracia”.

<http://www.youtube.com/watch?v=gJ69X1qt4sQ>

<http://www.youtube.com/watch?v=dfwZNomxsNg&NR=1>

Obama's Socialist Tax Plan Explained – propaganda conservadora com ameaça da fuga de capitais

http://www.youtube.com/watch?v=z0DLt9ih_VA&feature=related

Uma verdade inconveniente (dublado) – trecho de filme documentário apresentado por Al Gore sobre a questão do aquecimento global (destaca necessidade de medidas internacionais coordenadas como os impostos sobre carbono).

<http://www.youtube.com/watch?v=vcUhA7hG-Wc> ,

<http://www.youtube.com/watch?v=jL1wdtq73UQ> ,

http://www.youtube.com/watch?v=26S_rK8MnxA e

http://www.youtube.com/watch?v=6lc7GO-bh_U

Acessos em 2 de outubro de 2009.