

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA ASSOCIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MESTRADO) – UEPB/UFCG**

MARIA STELA LIRA BARBOZA DE BRITO

**O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL NO GOVERNO LULA: amargo para o
trabalho e doce para o capital**

Linha de Pesquisa 2: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais

Campina Grande – PB
Abril/2012

MARIA STELA LIRA BARBOZA DE BRITO

O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL NO GOVERNO LULA: amargo para o trabalho e doce para o capital

Linha de Pesquisa 2: Estado, políticas públicas e movimentos sociais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a Dr^a Jordeana Davi

Campina Grande – PB
Abril/ 2012

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL - UEPB

B862s

Brito, Maria Stela Lira Barboza de.

O sistema tributário nacional no governo Lula [manuscrito] : amargo para o trabalho e doce para o capital / Maria Stela Lira Barboza de Brito. – 2012.

146 f. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Estadual da Paraíba, Pró Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2012.

“Orientação: Profa. Dra. Jordeana Davi, Departamento de Serviço Social.”

1. Sistema tributário. 2. Capitalismo. 3. Política tributária. I. Título.

21. ed. CDD 336.2

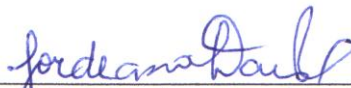
MARIA STELA LIRA BARBOZA DE BRITO

O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL NO GOVERNO LULA: amargo para o trabalho e doce para o capital

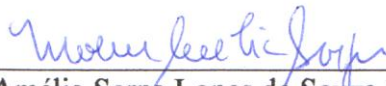
Dissertação apresentada como exigência para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional, à comissão julgadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba.

Aprovada em 03 / 04 / 2012

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Jordeana Davi (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba - Departamento de Serviço Social



Prof.^a Dr.^a Moema Amélia Serpa Lopes de Souza (Examinadora Interna)
Universidade Estadual da Paraíba – Departamento de Serviço Social



Prof.^o Dr.^o José Bezerra de Araújo (Examinador externo)
Universidade Federal de Campina Grande – Departamento de Economia

Dedico este árduo trabalho ao meu marido, Daniel Brito, por todo amor, paciência e incentivo demonstrados ao longo da elaboração desta dissertação e no decorrer de todo o mestrado.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Jordeana Davi, por toda paciência demonstrada no meu processo de desconstrução de conceitos e inserção no mundo do capital, do trabalho, de Marx e da crítica;

À minha amiga, Juliana Barbosa Lira Souza, por sempre me encorajar a superar os obstáculos da vida e a prosseguir no mestrado;

À Dona Rosa, por estar atenta às seleções do mestrado, por me avisar acerca destas, por sempre escutar os meus desabafos e ler meus artigos;

À minha mãe, por me ter dado a vida e por possibilitar que eu chegasse até aqui e ter a perspectiva de alcançar muito mais;

À minha sogra, Rita e às minhas cunhadas Kelly e Shirley, por sempre me ouvirem e pela amizade;

Aos amigos, Adriana e João, pelo companheirismo, hospitalidade e amizade;

Ao Professor Doutor Cidoval, Coordenador do mestrado, pelo seu desempenho e afincamento com que coordena o Mestrado em Desenvolvimento Regional e por sempre responder, em tempo hábil, às minhas solicitações;

À colega de mestrado, Cristianne Maria, por dividir comigo toda a angústia da elaboração da dissertação;

A toda a minha turma do mestrado, pelo exemplo de seu alto nível intelectual, esforço e dedicação.

Muito obrigada!

RESUMO

O Estado como instrumento, essencialmente, do capital utiliza o Sistema Tributário Nacional de acordo com as determinações deste. Apesar de a Constituição Federal de 1988, no Brasil, incorporar várias conquistas sociais, estas foram sendo suplantadas pelos governos posteriores, como aconteceu com a contrarreforma do Governo Fernando Henrique Cardoso. O Governo Lula continuou com essa política neoliberal e priorizou suas políticas sociais e econômicas nos programas sociais, como o “Bolsa Família” e no pagamento da dívida pública. Pode-se afirmar que Lula aderiu ao discurso do “novo desenvolvimentismo”, pelo qual é possível existir desenvolvimento social na ordem neoliberal. Na realidade, tal discurso falacioso é utilizado pelo capital como forma de enfrentar mais uma de suas crises. O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar as medidas tributárias empreendidas, no Brasil, durante o Governo Lula e suas implicações para o trabalho e para o capital. Já os objetivos específicos são: conhecer a origem e o destino dos tributos; identificar os preceitos constitucionais relativos ao Sistema Tributário Nacional; investigar as principais alterações fiscais empreendidas no período de 2003 a 2010. A pesquisa bibliográfica e documental utilizou o método dialético para analisar, de forma qualitativa e quantitativa, os dados colhidos através da análise das legislações tributárias, de sites oficiais e da bibliografia da área. Durante o Governo Lula, o Sistema Tributário Nacional sofreu várias alterações legislativas e a maioria destas atenderam às requisições do capital. Em 2003, houve uma tentativa de “reforma tributária”, mas esta não alterou a regressividade do Sistema tributário brasileiro, pelo contrário, aprofundou as distorções do mesmo. Em 2008, foi encaminhada ao Congresso Nacional uma proposta de “reforma” tributária, desta vez, com propostas amargas para o Orçamento da Seguridade Social. Até o ano de 2010, várias leis tributárias foram promulgadas para favorecer o capital, o agronegócio e o pagamento da dívida pública, através da DRU e do superávit primário. O Governo Lula, portanto, é a expressão da supremacia do capital sobre o trabalho.

Palavras-chave: Sistema Tributário Nacional. Governo Lula. Capitalismo.

ABSTRACT

The State as an instrument of capital uses the National Tax System in accordance with the provisions of capital. Although the Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988) bring many social achievements, they have been decreased by governments, like Fernando Henrique Cardoso. The Lula government has continued with this neoliberal policy and with the creation of social programs such as the "Family Grant", however, prioritized the payment of public debt. For Lula is possible to have a social development in the neoliberal order. Actually, it's another speech of the capital to face one of their crises. This dissertation aims to examine the tax changes in Brazil during the Lula government and its implications for labor and capital. The specific objectives are: to know the origin and fate of taxes, to identify the constitutional provisions relating to the National Tax System; investigate major tax changes in the period 2003 to 2010. During the Lula government, the National Tax System has undergone several legislative changes and most of these answered the demands of capital. In 2003 there was an effort to "tax reform" that deepened distortions. In 2008 it was sent to Congress a proposal to "reform" tax, this time, damaging the social security budget. Until 2010, several tax laws were promulgated to promote the capital, agribusiness and the payment of public debt through the DRU and the primary surplus. Therefore, the Lula government is the expression of the supremacy of capital over labor.

Keywords: National Tax System. Lula's government. Capitalism.

LISTA DE SIGLAS

AFRMM - Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AI – Ato institucional
ANA - Agência Nacional de Águas
Anfip - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal No Brasil
ANS - Agência Nacional de Saúde
APP – Áreas de proteção permanente
Bacen – Banco Central do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCONT – Coordenação Geral de Contabilidade
Cecac – Centro Cultural Antônio Carlos Carvalho
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CFRP - Contribuição para o fomento da Radiodifusão Pública
CGITR - Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNP - Conselho Nacional do Petróleo
Codecine - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CORE– Conselho Regional dos Representantes Comerciais
Coren – Conselho Regional de Enfermagem
CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CRC - Conselho Regional de Contabilidade
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRECI - Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família
CTB – Carga Tributária Bruta
CTL – Carga Tributária Líquida
CTN – Código Tributário Nacional
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
CZPE - Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
Dieese - Departamento Intersindical de Estudos Econômicos, Sociais e Estatísticos
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
DPC - Direção de Portos e Costas
DRU - Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica

EUA – Estados Unidos da América
FAAP – Fundo de Assistência Social e Educacional aos Atletas Profissionais
FAER - Fundo Aeroviário
FAF - Fundo de Aplicação Financeira
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
Fenafisco– Federação Nacional do Fisco
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIF - Fundo de Investimento Financeiro
FIFA - *Fédération Internationale de Football Association*
Fistel - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FMI - Fundo Monetário Internacional
FMM - Fundo da Marinha Mercante
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPEX - Fundo de Compensação de exportação
FPM– Fundo de Participação dos Municípios
FS – Fundo Social
FSE - Fundo Social de Emergência
Fundacentro - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
Fundaf - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GEAPS - Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais
GEINC - Gerência De Informações Contábeis
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS - Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IE - Imposto de Exportação
IEG - Imposto Extraordinário de Guerra
IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-DI - Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna
II – Imposto de Importação
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto sobre a Renda
IRPF - Imposto de Renda das Pessoas Físicas
IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto sobre Transmissão *inter vivos* de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos
ITCMD - Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito
ITR - Imposto Territorial Rural
IUCL - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IVA – Imposto sobre valor agregado
IVA-F - Imposto sobre Valor Adicionado Federal
JK - Juscelino Kubitschek
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDR – Mestrado em Desenvolvimento Regional
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MIPA - Monoisopropilamina
MP – Medida Provisória
MPS – Ministério da Previdência Social
ONU – Organização das Nações Unidas
OSS - Orçamento da Seguridade Social
Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRE-Mare - Plano Diretor de Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNB – Produto Nacional Bruto
POF – Pesquisa de Orçamento Familiar
PPP – Parcerias Público privadas
PT - Partido dos Trabalhadores
Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
SAT - Seguro Acidente de Trabalho
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa
Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural –
Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESC - Serviço Social do Comércio
Sescoop - Serviço Social do Cooperativismo
SESI - Serviço Social da Indústria
SEST - Serviço Social dos Transportes
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Siscomex – Sistema Integrado de Comércio Exterior
SPS – Secretaria de Políticas de Previdência Social

STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN – Sistema Tributário Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
Tafic - Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar
TCFA - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
TCU – Tribunal de Contas da União
TFAC - Taxa de Fiscalização de Aviação Civil
TFPC - Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro
TKCSA - Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica Do Atlântico
TR - Taxa Referencial de Juros
TSA - Taxa de Serviços Administrativos — Zona Franca de Manaus
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UEPB – Universidade Estadual da Paraíba
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP – Universidade de São Paulo
ZPE - Zonas de Processamento de Exportação

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICO

Tabela 1 – Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos 1900 à 1930 (em % do PIB)	38
Tabela 2 – Composição da arrecadação federal – 1935 à 1934 (em % do PIB).....	40
Tabela 3 – Carga Tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos – 1930 à 1945 (em % do PIB)	41
Tabela 4 – Indicadores econômicos: 1999 à 2002.....	77
Tabela 5 – Dívida Líquida do setor público (DLSP) de 2003 à 2010 (em % do PIB)	92
Tabela 6 – Evolução dos gastos do governo Federal de 2003 à 2010 (em bilhões de reais correntes).....	94
Tabela 7 – Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocadas pela DRU – 2003 à 2010(em milhões de reais correntes).....	96
Tabela 8 – Tabela Progressiva Mensal do IR para o ano-calendário de 2007.....	123
Tabela 9 – Tabela Progressiva Mensal do IR para o ano-calendário de 2008.....	123
Tabela 10 – Tabela Progressiva Mensal do IR para o ano-calendário de 2009.....	129
Quadro 1 – Impostos em espécie.....	51
Quadro 2 – Espécies de Contribuições Sociais	52
Quadro 3 – Taxas em espécie.....	54
Quadro 4 – Repartição constitucional das receitas tributárias	65
Quadro 5 – Distribuição das competências tributárias nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988	66
Gráfico 1 – Carga Tributária Bruta no Brasil de 2003 à 2008.....	102

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – CAPITALISMO E ESTADO: A TRIBUTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ACUMULAÇÃO	18
1.1 A dinâmica do capital: do liberalismo à crise do Estado de Bem-Estar Social	18
1.2 Crise e ofensiva capitalista: reestruturação produtiva, financeirização da economia e neoliberalismo	24
1.3 A particularidade da tributação brasileira: da Constituição de 1891 à Ditadura Militar	36
CAPÍTULO 2 – A TRIBUTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONTRARREFORMA NOS GOVERNOS NEOLIBERAIS	48
2.1 A tributação na Constituição Federal de 1988	48
2.2 A política econômica e fiscal dos Governos Collor e Itamar Franco – pós Constituição de 1988	67
2.3 Governo Fernando Henrique Cardoso: uma proposta de contrarreforma do Estado	72
CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS ECONÔMICA E SOCIAL DO GOVERNO LULA E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRIBUTÁRIAS	83
3.1 As políticas econômica e social no Governo Lula da Silva	83
3.2 A dívida pública no Governo Lula	89
3.3 A política fiscal do Governo Lula	99
3.4 Sen, Lula e o discurso do novo desenvolvimentismo	102
3.5 Uma crítica ao desenvolvimento	107
3.6 Medidas tributárias empreendidas durante o Governo Lula	111
3.7 PEC 233/2008: perspectiva de esfacelamento do orçamento da Seguridade Social	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS	141

INTRODUÇÃO

A presente dissertação intitulada “**O Sistema Tributário Nacional no Governo Lula: amargo para o trabalho e doce para o capital**”, está inserido na Linha de Pesquisa 2: “Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais”, do Mestrado de Desenvolvimento Regional (MDR) UEPB/UFCG.

O objeto do estudo consistiu na política fiscal do Governo Lula. A aproximação com este tema se deu através da disciplina Direito Tributário cursada durante a graduação em Bacharelado em Direito, na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), bem como os estudos e debates no Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), no Departamento de Serviço Social (UEPB), cujo ingresso ocorreu concomitantemente ao início do Mestrado em Desenvolvimento Regional (MDR). A disciplina “Estado e Políticas Públicas”, no MDR, também foi importante para a inserção do objeto na totalidade capitalista, particularmente, no capitalismo contemporâneo.

A questão norteadora da pesquisa foi a seguinte: O Sistema Tributário Nacional atende as demandas do trabalho ou do capital? O objetivo geral da dissertação consistiu em analisar as medidas tributárias empreendidas, no Brasil, durante o Governo Lula e suas implicações para o trabalho e para o capital. Já os objetivos específicos foram: 1) conhecer a origem e o destino dos tributos; 2) identificar os preceitos constitucionais relativos ao Sistema Tributário Nacional; 3) investigar as principais alterações fiscais empreendidas no período de 2003 a 2010.

Para responder à questão de pesquisa em conexão com o objeto de estudo, a dissertação foi estruturada em três capítulos: o primeiro capítulo, “Capitalismo e Estado: a tributação como estratégia de acumulação do capital”, fez uma breve análise da evolução do capital do liberalismo até os dias atuais e adentrou na contextualização histórica da tributação na particularidade brasileira até a Ditadura Militar.

Já o segundo capítulo, “A tributação na Constituição Federal de 1988 e a contrarreforma nos governos neoliberais” analisou o Sistema Tributário Nacional vigente e adentrou na contrarreforma feita no Governo FHC, que desmontou muitas conquistas dos direitos sociais.

O terceiro capítulo intitulado “As políticas econômica e social do Governo Lula e as principais alterações tributárias”, constitui o cerne no objeto de pesquisa, uma vez

que é neste capítulo que serão encontrados os resultados de pesquisa quanto às alterações tributárias empreendidas durante o Governo Lula.

É neste terceiro capítulo que se encontra uma discussão acerca do desenvolvimento, baseado principalmente na concepção de Amartya Sen, na sua obra “Desenvolvimento como Liberdade”, abordando a possibilidade ou não de se conciliar a existência do desenvolvimento social dentro da ordem neoliberal que o mundo e o Brasil se encontram. Autores nacionais foram utilizados para demonstrar como o capital se utiliza da denominação “desenvolvimento social” para aplicar medidas focalizadas de demandas das massas abaixo da linha da pobreza.

O Governo Lula, com seu Programa central de combate a pobreza - “Bolsa Família”, pode ser inserido naqueles que tentam demonstrar que é possível existir desenvolvimento social no capitalismo, justificando tal assertiva através do seu Programa “Bolsa Família” que acalenta multidões de miseráveis ao implantar medidas de transferência de renda que não vão alterar o quadro da pobreza estrutural. Na realidade, conforme se verifica pela leitura do capítulo três, esta é mais uma estratégia neoliberal para contornar sua crise estrutural e responder a pequenas demandas sociais, desde que estas não interrompam de alguma forma o crescimento econômico do capital.

Justifica-se o caminho traçado pelo primeiro e segundo capítulos porque para chegar às discussões propriamente do objeto de estudo foi necessário, antes, proceder a uma discussão estrutural do capitalismo, ingressando no Estado e no histórico da tributação, para, com este arcabouço teórico, entender muitas das decisões tomadas pelo Governo Lula, cuja tradição remonta a governos anteriores, como Collor e FHC.

A relação do objeto de estudo com o Mestrado em Desenvolvimento Regional reside na discussão empreendida na dissertação quanto à possibilidade de existência concomitante do desenvolvimento social no capitalismo contemporâneo, conforme já mencionado. A importância do tema da presente dissertação para o MDR, portanto, é visível, uma vez que questiona a própria possibilidade de existência do desenvolvimento social, algo um tanto incomum nas demais dissertações apresentadas no Mestrado.

A opção pelo tratamento crítico da temática do desenvolvimento decorreu do próprio objeto de estudo que adentra ao estudo do capitalismo, uma vez que se o capitalismo destrói qualquer barreira que impeça o pleno aumento de sua lucratividade o que faz crer que ele não destruiu até mesmo o “obstáculo” do desenvolvimento social? No segundo capítulo, que trata da contrarreforma do Estado brasileiro, observa-se que

muitos dos direitos sociais historicamente adquiridos pelos trabalhadores foram suplantados pelo capital, sendo assim coerente o questionamento quanto a se o capitalismo permite a busca pelo desenvolvimento social.

Atrelada a isso também está o fato de que adentrar ao estudo da tributação brasileira, durante o Governo Lula, é algo de bastante relevância, pois se afasta do discurso oficial desse Governo e ingressa na verdadeira utilização dos recursos públicos, qual seja, o pagamento da dívida pública. Entender isso acaba por explicar muitas das distorções de aplicações do fundo público e de como o Sistema Tributário Nacional é utilizado para atender as demandas do capital, pois de fato, o Governo Lula se mostrou muito “amargo” para os trabalhadores, ao mesmo tempo em que tão agradável e “doce” para o capital, por atender, de forma suave, as demandas deste.

O Sistema Tributário Nacional sofre variações a depender das determinações do modelo de acumulação. Se no contexto expansionista do capital e das políticas sociais, pós Segunda Guerra até os anos 70, o fundo público atendia, contraditoriamente a reprodução do capital e do trabalho, no contexto neoliberal, o fundo público possui papel relevante para a reprodução da acumulação capitalista, pois a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos. Se o capitalismo necessita do fundo público de uma forma tão necessária, o capital pressiona para o que o fundo público de países em desenvolvimento, como o Brasil, conformem-se da melhor maneira à reprodução desse capital.

O Sistema Tributário Nacional, então, sofre fortes influências econômicas e políticas relacionadas tanto à origem das receitas tributárias, que se relacionam à regressividade dos tributos indiretos, que acarretarão perda para os trabalhadores e ganho para o capital, quanto ao destino das receitas tributárias, que se relacionam com a concentração dos recursos na União e à financeirização do capital, cujos tributos “pagam” a dívida pública e o grande capital se beneficia sobremaneira deste fato.

Apesar de previsto na Constituição Federal de 1988 princípios como: a capacidade contributiva, a seletividade, bem como a progressividade, as legislações subseqüentes vêm desconsiderando estes princípios em nome da maior realização da acumulação capitalista.

Percurso Metodológico

Respeitando as condições de um trabalho científico, o pesquisador possui liberdade teórico-metodológica para realizar a sua pesquisa. A presente dissertação optou pelo método dialético, que permite uma ampla análise da realidade, na qual o objeto de estudo está inserido. Tal método considera as determinações como traços efetivos, reais, que existem e expressam o movimento do ser social. São, portanto, um traço efetivo da realidade. A concepção da realidade sócio-histórica deve ser concebida no seu caráter dinâmico-processual.

O objeto de estudo, nesta concepção, é uma expressão particular da totalidade, com inúmeras determinações políticas e econômicas. Assim, a historicidade e a continuidade/descontinuidade são características essenciais desta pesquisa, visto que segundo o método dialético, algo que existe e é aceito pela ciência como certo hoje, pode, amanhã, mudar de acordo com a sua trajetória histórica, sem deixar de guardar a sua essência fundamental.

No tocante à coleta de dados, este foi realizado a partir do estudo bibliográfico e documental já produzido a respeito do tema que permitiu acompanhar as diferentes abordagens teóricas e metodológicas, permitindo acrescentar reflexões ao objeto de estudo. Este procedimento foi utilizado no decorrer de todo o período da pesquisa.

A análise documental consistiu Constituição Federal, o CTN, as leis tributárias promulgadas durante o governo Lula, além do projeto de Emenda Constitucional, nº 233, encontrado no site da Câmara dos Deputados.

O recorte histórico-temporal da dissertação foi 2003 à 2010, período equivalente aos dois mandatos do Governo Lula. O apanhado das leis tributárias desse período foi conseguido através da utilização de *Vademecum* de Direito Tributário¹ (que contém, em um só volume, CF, CTN e Legislação Tributária e Processual Tributária) atualizado até 2011. Neste *Vademecum*, foram buscadas todas as leis tributárias do período citado. Consultando-se tais leis foi possível excluir as que tratavam do processo tributário e considerar apenas as leis que se relacionavam aos objetivos da pesquisa. Seleccionadas as leis, alguns dispositivos de cada lei foram seleccionados para demonstrar se aquela

¹ BRASIL. **Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Código de Processo Civil, Legislação Tributária e Processual**. Org. Roque Antônio Carraza. 2. Ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (RT MiniCódigos)

medida legislativa priorizava ao trabalho ou ao capital. Os resultados dessa pesquisa legislativa se encontram no capítulo três.

Além desta pesquisa documental que se buscou consultar diretamente os textos das leis, também foram consultados os sites do TCU, Tesouro Nacional, Anfip, SIAF, IBGE, IPEA, BACEN, FBO em busca de dados atualizados que demonstraram os volumes de recursos públicos e os montantes que foram aplicados nas respectivas áreas.

Portanto, a proposta de investigar o Sistema Tributário Nacional no contexto neoliberal preocupou-se não só com dados documentais, mas em construir uma direção metodológica que revele alguns determinantes macroeconômicos da tributação brasileira. Este conjunto de informações permitiu proceder à análise qualitativa dos dados que contribuíram para apontar os resultados obtidos em conexão com os objetivos da pesquisa.

Por fim, quero destacar vários desafios para a elaboração deste trabalho, destacando a minha formação em Direito, que em muito se distancia da economia política, incursão, que percebo hoje, imprescindível para apreensão do objeto de estudo na sua totalidade. Quero destacar, ainda, um exíguo tempo do Mestrado para apreender conceitos, autores, números e teorias nunca antes conhecidas. Em que pese todos estes desafios, creio que o resultado final do trabalho-, com a devida vênua requerida a todos os leitores quanto a não apreensão total de certos institutos da economia-, pode-se dizer que foi satisfatório, pois se conseguiu, ao menos, visualizar os objetivos propostos no início do projeto de pesquisa.

CAPÍTULO I

CAPITALISMO E ESTADO: A TRIBUTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

Neste capítulo será abordada a temática do Estado como instrumento, essencialmente, do capital, tendo em vista que a relação deste capítulo com o objeto de estudo consiste no fato de que o Sistema Tributário, sendo pertencente ao Estado, deve ser entendido nesta dinâmica. Assim, passam-se às considerações acerca da dinâmica capitalista, desde o liberalismo até os dias atuais para, posteriormente, analisar as particularidades do Sistema Tributário Brasileiro.

1.1 A dinâmica do capital: do liberalismo à crise do Estado de Bem-Estar Social

O Estado é o agente responsável pela gestão das finanças públicas e, em cada momento histórico, são atribuídas a este funções diferentes para a reprodução do capital e do trabalho. Ao Estado cabe importante papel para promover, essencialmente, a manutenção do sistema, pois Estado e capital fazem parte da mesma constituição orgânica. Portanto, o Sistema Tributário deve ser apreendido no interior desta dinâmica contraditória entre capital, Estado e Trabalho.

Desde a sua constituição, o Estado não parou de avançar como instrumento de organização da sociedade e como garantidor da reprodução do sistema capitalista. As funções do Estado variam de acordo com a sua inserção histórica, alternando-se fase de liberdade econômica com fases de maior regulação (OLIVEIRA, 2010b).

O liberalismo, no seu nascedouro, reconhece a existência de um Estado Constitucional, cuja função seria garantir que a liberdade de um coincida com as liberdades dos outros, sendo basicamente um Estado jurídico, garantidor das liberdades individuais. Tal concepção repousa na teoria dos direitos naturais, segundo a qual os indivíduos nascem com direitos que não podem ser violados pelo Estado. Dentre os mais importantes direitos naturais a serem preservados se encontra o direito à propriedade. Assim, o Estado deve garantir a propriedade privada (TEIXEIRA, 1996).

Hobbes, na sua obra *Leviatã* (apud TEIXEIRA, 1996) defende que os homens concordam entre si, mediante consentimento voluntário, em conceder parcela de suas liberdades para uma pessoa ou um conjunto de pessoas que as representam, protegendo-os e preservando-lhes a vida. Eis a figura do Estado, que consistia em uma unidade de

todas as pessoas fundindo-se em uma só. No pensamento de Hobbes, portanto, todos os indivíduos perdem a sua parcela de autonomia para o Estado. Nesta perspectiva, o Estado e a sociedade nasceram no momento do contrato social, sendo a sociedade civil fundada a partir do Estado. Assim, o momento predominante é o Estado e não a sociedade civil.

Diferentemente de Hobbes, Locke considera os governantes como curadores da cidadania, podendo os cidadãos exercer o seu direito à resistência e à revolução. Assim, o Estado não pode violar os direitos de cidadania. Locke, sendo o “pai” do liberalismo, afirmava que o mercado criaria normas e regras de socialização e convivência social, estando o Estado somente no plano normativo-jurídico de garantir os direitos naturais. Percebendo a importância da divisão social do trabalho para as relações sociais Locke (apud TEIXEIRA, 1996, p. 202) afirma que:

(...) a economia é a base originária a partir de onde se tece uma malha de relações sociais contratuais entre os homens. Antecipando em quase um século o princípio da mão invisível de Adam Smith, Locke vê a divisão social do trabalho, engendrada pela própria necessidade dos indivíduos intercambiarem os produtos dos seus trabalhos independentes, como o lugar a partir do qual os homens criam laços entre eles e, assim, regras e normas de convivência social. Assim, no intercâmbio de mercadorias, os homens criam um sistema universal de regras, de que se servem então, para garantir a sua sobrevivência social.

Na linha da filosofia política clássica do século XVIII, surgia a Economia Política clássica, sendo representada por Adam Smith que denominou de “mão invisível” o princípio pelo qual o mercado se auto-regula, devendo a economia funcionar sem ativa intervenção social, apenas esperar o que o mercado indique o que deve ser feito. (TEIXEIRA, 1996).

A “mão invisível do mercado”, então, foi encarregada de promover a melhor alocação de recursos da economia e esta seria conduzida a um equilíbrio natural desde que assegurasse a liberdade natural do capital, a concorrência, mantendo-se o Estado à distância, pois este geraria ineficiência para o sistema econômico, portanto, o Estado deveria apenas cuidar da ordem e da segurança interna e externa e proteger os direitos de propriedade. O mercado teria mecanismos de estabilização automáticos através da concorrência, capazes de corrigir desequilíbrios e garantir eficiências desde que não sofresse interferências externas (OLIVEIRA, 2010b).

Na segunda metade do século XVIII, há a transição² para o padrão hegemônico da fase concorrencial³ do capitalismo, consolidando-se nos principais países da Europa Ocidental. Algumas características dessa fase concorrencial podem ser apontadas como: o início da formação do mercado mundial com os países europeus buscando matérias-primas em mercados distantes no chamado Novo Mundo; os pequenos e médios capitalistas participavam ativamente da economia e não somente os grandes capitais; a luta entre a burguesia e trabalhadores se iniciou nesse período e perdurou nas demais fases do capitalismo; os protestos dos operários pela diminuição da jornada de trabalho teve como resposta da burguesia a incorporação de novas tecnologias na produção o que fez com que se reduzissem os postos de trabalho vivo (NETTO; BRAZ, 2006).

O Estado teria um papel complementar às forças de reprodução do sistema capitalista (OLIVEIRA, 2010b), atendendo aos interesses do capital, assegurando as condições externas para a acumulação capitalista, a manutenção da propriedade privada e da ordem pública, pois

Tratava-se do Estado reivindicado pela teoria liberal: um Estado com mínimas atribuições econômicas; mas isso não significa um Estado alheio à atividade econômica – pelo contrário: ao assegurar as condições externas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha exclusivo interesse do capital. (E era exatamente essa a exigência liberal) (NETTO; BRAZ, 2006, p. 174)

Em 1848, há diversos confrontos entre a burguesia conservadora⁴ e o proletariado, que passou a ser o sujeito revolucionário. Além dessa tensão sócio-política, outros fatores influenciaram para a transição da fase do capitalismo concorrencial para o monopolista, como mudanças no plano da economia e mudanças científicas que revolucionaram a produção. (NETTO; BRAZ, 2006)

² As transições e mudanças sociais se expressam através de hegemonias, sem supressão completa do passado.

³ Esta é a chamada segunda fase do capitalismo, podendo considerar a primeira como sendo a fase a acumulação primitiva, chamado de capitalismo comercial ou mercantil que vai do século XVI a XVIII, cujo papel dos comerciantes e mercadores foi decisivo. A burguesia, nesse momento, mostrava-se revolucionária, visto que lutou para romper com o Antigo Regime feudal contra a nobreza. (NETTO; BRAZ, 2006). No entanto, apesar de vários estudiosos fazerem essa divisão do capitalismo para fins didáticos, o objetivo central da acumulação capitalista segue coexistindo após as mudanças no padrão hegemônico, por exemplo, a grilagem dos tempos atuais pode ser considerada acumulação primitiva.

⁴ Diz-se conservadora porque a burguesia rompe com os ideais emancipadores contra o Antigo Regime, pois tais ideais passam a ser usados contra ela própria, burguesia, pelos trabalhadores, por isso, a burguesia passa para a fase de decadência ideológica, tendo agora o objetivo de manutenção da propriedade privada dos meios fundamentais de produção. No entanto, alguns burgueses conservadores verificaram a importância de atenderem alguns direitos aos trabalhadores, mesmo que mínimos, como por exemplo, a fixação da jornada de trabalho, para que as repressões e constantes revoltas dos trabalhadores não interferissem na acumulação capitalista.

A primeira mudança é o surgimento de monopólios, pois grande quantidade de pequenas e médias empresas é derrotada por um pequeno número de grandes empresas que passam a controlar a produção e os trabalhadores. Esses monopólios causaram grande impacto na economia, pois passaram a controlar setores inteiros industriais, influenciando a economia nacional e internacional. Então, com surgimento desses monopólios nos fins do século XIX e início do século XX, inicia-se a fase do chamado capitalismo monopolista. (NETTO; BRAZ, 2006). Aliado a esta mudança econômica, os bancos deixam de ser meros intermediadores de pagamentos e passam também a formar monopólios bancários, entrelaçando-se aos monopólios industriais na medida em que passam a comprar ações dos monopólios industriais fundindo os capitais⁵. (NETTO; BRAZ, 2006)

O mercado não consegue mais o equilíbrio entre os distintos capitais, começando a grande heterogeneidade e conflitos dos grandes monopólios que impunham seus preços e asseguravam enormes fatias de mercado. Portanto, evidenciou-se a importância do Estado como organizador do sistema através de políticas econômicas, atuando conforme Oliveira (2010b), como “árbitro” desse processo para garantir a reprodução do sistema capitalista. Para tanto, era necessário o Estado gozar de relativa autonomia e penetrar em áreas da economia de interesse para o capital como infraestrutura e capital social.

A quebra da Bolsa de valores de Nova York (1929) e a Grande Depressão (1929 a 1932) - que ocasionou desemprego em massa, queda de renda e queda na taxa de lucro - permitiu a intervenção do Estado, através das políticas keynesianistas. Este foi o arcabouço teórico para justificar a intervenção do Estado na economia e salvar o capitalismo da crise, surgindo o Estado de Bem-Estar, com maior presença na vida econômica nos países de industrialização tardia. O keynesianismo⁶ demonstrou a importância do Estado e da política fiscal como estratégias anticíclicas.

Conforme Oliveira (2010b), além das funções restritas que antes desempenhava (regulatória, garantidor da segurança e defesa coletiva e alocativa) o Estado passou a

⁵ A fusão do capital bancário com o capital industrial formará o chamado capital financeiro que será extremamente relevante para o capitalismo imperialista, próxima fase do capitalismo após o capitalismo monopolista que se iniciou nas últimas décadas do século XIX, percorrendo todo o século XX e adentrando ao século XXI. (NETTO; BRAZ, 2006).

⁶ O keynesianismo é a teoria econômica elaborada por John Maynard Keynes, na obra “Teoria Geral do emprego, juro e da moeda” que dispõe que o Estado é indispensável à condução da economia e que deve preocupar-se também em conceder benefícios sociais, como o salário mínimo, seguro-desemprego, definição da jornada de trabalho e assistência médica, como estratégias de crescimento econômico do capitalismo.

desempenhar o papel de mantenedor da estabilidade econômica e de agente responsável pelo implemento de políticas de conteúdo redistributivista, que passaram a ser consideradas necessárias para garantir a reprodução do sistema capitalista. Essa função distributiva decorreu do reconhecimento de que o mercado é incapaz de conduzir a uma distribuição de renda em níveis toleráveis podendo chegar a níveis tão insuportáveis que ponham em risco o processo de acumulação.

O Estado aparece para corrigir distorções no sistema e atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo. Assim, se houvesse insuficiência de demanda, o Estado criaria a demanda com aumento de gastos ou imposição tributária sobre a sociedade, se, pelo contrário o problema fosse aumento da demanda, o Estado atuaria de forma inversa. A ação do Estado, através da política fiscal, foi decisiva para a criação de demanda para a economia retornar a sua expansão, bem como para desacelerar o crescimento do nível de preços e conciliar os objetivos locais com o comércio internacional e balanço de pagamentos (OLIVEIRA, 2010b).

Oliveira (2010b) ainda ressalta que o Estado assumiu um destacado papel de regulação, mas não somente este, como também de produtor de bens e serviços e ordenador de investimento, passando a assumir despesas consideráveis, como uma estratégia anticíclica. Dessa forma, passou a ser indispensável à atuação estatal no sentido de garantir as condições de reprodução do capitalismo e evitar o colapso deste, razão pela qual ao Estado foram atribuídas mais atividades.

Ao keynesianismo, corpo doutrinário que deu sustentação a essa intervenção estatal na economia, juntou-se o padrão de produção fordista⁷, sendo este caracterizado por uma produção em massa para consumo em massa, através de um modo de organização de produção que impunha ao trabalhador longas horas de trabalho repetitivo, abandonando as suas habilidades tradicionais, pois o trabalhador não tinha controle sobre o projeto e resultado final de seu trabalho.

No início, o fordismo sofreu resistência dos trabalhadores por causa da alienação quanto aos resultados ou produtos de sua atividade que este modo os impunha. No entanto, com o aumento dos salários e a garantia de determinado padrão de proteção social os sindicatos acabaram por aderir ao sistema keynesiano, predominando, assim, o *Welfare State*, cuja base era a proteção social dos trabalhadores com o discurso da

⁷ O fordismo teve origem em 1914 na fábrica de Henry Ford, mas só foi se estabelecer após a Segunda Guerra Mundial quando foi associado ao keynesianismo, gerando crescimento econômico em muitos países, com a intervenção do Estado na economia. (SALVADOR, 2008)

integração da classe operária (SALVADOR, 2008a). É importante destacar tanto o curto período deste modelo (30 anos), como o alcance limitado geograficamente e restrito à Europa nórdica.

O Estado orientou a propensão a consumir através do sistema tributário, da fixação de juros, bem como pela utilização de outras medidas. Assim, após a Segunda Guerra Mundial houve uma expansão do capital produtivo e uma acumulação intensiva nos países capitalistas e esse crescimento foi acompanhado pelo consumo de massa, pois para o capitalismo não basta produzir, mas produzir com mercado para escoar sua produção, uma vez que a mais-valia se expressa na circulação de mercadorias. O fordismo foi fundamental para esse crescimento do capital produtivo.

Conforme ANTUNES (2001), houve um “compromisso” entre o capital e o trabalho nos países centrais: os trabalhadores tiveram ganhos sociais e seguridade social, mas não alterou a relação de submissão do trabalho ao capital, uma vez que não foi mexida na produção capitalista, por uma aliança interclasses, uma classe levando em consideração os interesses da outra classe: os trabalhadores teriam que atentar para a lucratividade uma vez que só assim permaneceriam no emprego e teriam aumento de renda e, os capitalistas deveriam primar pelo pagamento dos salários e pelos gastos com o *Welfare State*, para que os trabalhadores continuassem controlados e “felizes”, bem como para garantir um mercado consumidor para os seus produtos. Já nos países periféricos esse compromisso não existiu, devido às particularidades históricas de sua formação social e desenvolvimento.

Esse período foi chamado pelos franceses de “anos dourados” do capitalismo (1945 até meados de 1973) e foram marcados por uma onda longa expansiva, segundo a qual os períodos de crescimento econômico e taxas de lucros eram maiores que os períodos de crises. O keynesianismo, portanto, foi o suporte desse chamado “capitalismo democrático”, pois a base política do capitalismo era a democracia representativa. (NETTO; BRAZ, 2006)

No entanto, na transição entre a década de 1960 e 1970 houve mais uma crise do capitalismo. Os “anos dourados” chegam ao fim, em 1973, com uma recessão generalizada transformando o período expansionista em uma onda longa recessiva, porque a taxa média de lucro começou a declinar, sendo marcantes alguns fatos determinantes e estruturais deste período, como: a desvinculação da moeda americana

do ouro e a crise do petróleo⁸; as pressões das organizações sindicais por melhores condições de trabalho nos países centrais; bem como revolta estudantil e outros movimentos, como os dos negros e feministas.

Mobilizações anticapitalistas passaram a exercer papel relevante de 1967 à 1973, deixando o capital no plano político, na defensiva. E, no plano econômico se percebe a relação entre a tributação e a economia capitalista e a influência que o capital exerce sobre a tributação (NETTO; BRAZ, 2006), pois como ressaltam os autores:

No domínio da economia, o quadro também não era favorável. Constatava-se, como vimos, uma desaceleração do crescimento, assim como uma rápida queda das taxas de lucro, e aumentavam os custos das garantias conquistadas pelo trabalho, mediante o reconhecimento dos direitos sociais (resultantes de lutas conduzidas pelos trabalhadores) implicando em uma carga tributária que o capital aceitara quando as taxas de lucro eram mais altas. (NETTO; BRAZ, 2006, p. 215).

Quando as políticas baseadas no keynesianismo começam a não responder eficazmente com relação ao processo inflacionário e estagnação, os ortodoxos apontam o Estado como o principal responsável pelos desequilíbrios do sistema, abrindo espaço para o ressurgimento das ideias liberais, surgindo a partir de então, teses antiestado, sob o argumento de que a intervenção provoca mais prejuízos para o sistema que as falhas do mercado (OLIVEIRA, 2010b).

1.2 Crise e ofensiva capitalista: reestruturação produtiva, financeirização da economia e neoliberalismo

O contexto político-econômico, a partir do ano de 1973, é marcado pelo fim dos chamados “anos dourados”, quando então, o capital se reinventou trazendo respostas à sua crise estrutural, concentrando-se estas principalmente na reestruturação produtiva, na financeirização do capital e na ideologia neoliberal (NETTO; BRAZ, 2006).

No aspecto da *reestruturação produtiva*, que rompeu com a acumulação rígida⁹, própria do fordismo, passando para a acumulação flexível, visto que esta promove a destinação dos produtos para mercados específicos e a desterritorialização da produção

⁸ A OPEP pode ser considerada um dos determinantes da crise do petróleo, no entanto, existem outros determinantes.

⁹ A acumulação rígida foi caracterizada pela rigidez do trabalho, com níveis de produção fixos e com “rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho, especialmente no chamado setor monopolista (HARVEY APUD VASCONCELOS, 2010).

para regiões periféricas, onde a exploração da força de trabalho é mais intensa e, os salários, mais baixos. A gestão continua centrada, porém descentralizada espacialmente.

A reestruturação produtiva transformou a produção, tornando-a flexível através de várias mudanças, pois se no fordismo as mercadorias são produzidas em massa sem enfatizar a quantidade de demanda, nesse novo contexto, as mercadorias são postas à venda no momento em que são produzidas. Além disso, as empresas passam a utilizar o que se conhece, atualmente, por “terceirização”¹⁰, ou seja, passam a baratear o custo da produção, pois antes toda a produção, desde a matéria-prima até o produto final, era procedida dentro da empresa (TEIXEIRA, 1996).

A força de trabalho também sofre transformações, pois se exige dos trabalhadores que sejam polivalentes, que possam se preocupar com os resultados de sua produção, que tenham “capacidade de pensar” e de terem iniciativa própria, bem como de conseguirem vender, consertar defeitos de máquinas, lavar o chão, dar e receber ordens. Dessa forma, as empresas passam a visar a um trabalhador particular que seja como um trabalhador coletivo (TEIXEIRA, 1996).

Há uma “quebra” da consciência dos trabalhadores colocando-os como “associados”, “colaboradores”, com o discurso de que seu êxito é o êxito da empresa. Houve também o crescimento do desemprego (discurso de que o desemprego maciço é algo aceitável, natural e resultado da ausência de qualificação), aumentando a informalidade do trabalho, que é o enorme contingente de trabalhadores sem relações contratuais e, conseqüentemente, sem direitos trabalhistas (NETTO; BRAZ, 2006).

A reestruturação produtiva também é marcada pela adoção de tecnologias advindas de avanços técnico-científicos, com a revolução da informática e robótica que troca trabalho vivo por suportes eletrônicos, pela exigência de qualificação para força de trabalho. O capitalismo objetiva o aumento das taxas de juros com maior exploração da força de trabalho, redução salarial e precarização do emprego (NETTO; BRAZ, 2006).

Assim, o capitalismo atual é marcado pelo desmonte das conquistas do movimento dos trabalhadores ao longo do século XX, reduzindo direitos sociais, pois estes são apresentados como “privilégios”, em nome do aumento das taxas de lucro. Os

¹⁰A terceirização é a exploração de atividade acessória, também denominada de atividade-meio e esta não representa o objetivo da empresa, caracterizando um serviço necessário, mas não essencial. Os trabalhadores terceirizados não constituem vínculo empregatício com a empresa na qual estão prestando o serviço não essencial.

sindicatos são atacados e a “culpa” da queda das taxas de lucro é atribuída às conquistas do movimento sindical. Com o sindicalismo diminuindo e perdendo força, os trabalhadores não conseguem resistir coletiva e eficazmente às imposições do capital (ANDERSON, 2007).

Essa nova fase do capitalismo também é marcada por um elevado grau de concentração e centralização de capitais, porque grandes grupos de monopólios comandam, em escala mundial, os setores de biotecnologia, os produtos veterinários e sementes, agrotóxicos, produtos farmacêuticos, alimentos, bebidas, mídia, entretenimento, publicidade, finanças, indústria da informática, telecomunicações e equipamentos aeronáuticos. E o capital dominou vários setores: Indústria cultural, serviços, novos setores da economia como engenharia molecular, biotecnologia, engenharia genética, nanotecnologia¹¹.

Em razão dessa concentração e centralização, os grupos monopolistas ancorados em corporações megaempresariais que têm um grande poder decisório na política e economia são os representantes do grande capital e formadores de novas elites. As megacorporações adquiriram um poder quase que mundial (NETTO; BRAZ, 2006).

Destaca Borón (apud Netto; Braz, 2006) que os monopólios dispõem de um poder que, em boa parte é até mesmo superior ao poder dos Estados Nacionais, pois levando-se em consideração apenas duzentas megacorporações, com suas matrizes em oito países têm volume de vendas que supera o PIB de todos os países do mundo, excetuando-se apenas dos nove maiores¹².

Tornando-se essas corporações globais um poder à parte dos Estados nacionais, essas elites agem transnacionalmente ultrapassando governos reafirmando a sua “autonomia política” e contribuindo para a formação do pensamento único. “Esse tipo de articulação viabiliza e perpetua o segredo político-estratégico, subtraindo as questões vitais do olhar público” (NETTO; BRAZ 2006, p. 223).

¹¹ “A nanotecnologia refere-se à tecnologia utilizada para manipular estruturas muito pequenas, tornando possível a criação de estruturas funcionais que poderiam ter sido inconcebíveis utilizando tecnologia convencional. Inicialmente vamos definir a palavra Nanotecnologia. O termo “tecnologia” refere-se ao desenvolvimento e produção de novos materiais. Já o prefixo “nano” está relacionado a uma escala de medida em que um nanômetro é um bilionésimo do metro ou um milhão de vezes menor que o diâmetro da cabeça de um alfinete, ou ainda, em uma representação numérica, 0,000000001 do metro” (O que é nanotecnologia? Disponível em: < <http://www.cienciaviva.org.br/arquivo/cdebate/012nano/index.html>>. Acesso em Abr. 2001).

¹² São os nove maiores PIBs do mundo, segundo o FMI, em 2006: 1º) EUA, 2º) Japão, 3º) Alemanha, 4º) China, 5º) Reino Unido, 6º) França, 7º) Itália, 8º) Canadá, 9º) Espanha - e o Brasil aparecia em 10º lugar. Já em 2011, o FMI apresentou a seguinte lista das nove maiores economias do mundo: 1º) EUA, 2º) China, 3º) Japão, 4º) Alemanha, 5º) França, 6º) Brasil, 7º) Grã-Bretanha, 8º) Itália, 9º) Rússia.

A concentração do poder econômico, como destacam Netto e Braz (2006, p. 224) “conduziu e está conduzindo a uma enorme concentração do poder político e (...) revelando o caráter antidemocrático do capitalismo, porque desqualificam a política e fazem esta sentir o peso de seus lobbies”. Ressaltam, ainda, os referidos autores que essas elites orgânicas do grande capital composta de empresários, engenheiros, cientistas, executivos e analistas fazem a sua própria política, tomando decisões que afetam a vida social, sem a participação da sociedade, daí o seu caráter antidemocrático.

A política conduzida por essas “elites orgânicas”, notadamente a partir dos anos setenta do último século, passou a operar-se também através de instituições, agências e entidades de caráter supranacional – como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e organismos vinculados à Organização das Nações Unidas. Assim, além dos seus dispositivos próprios, o grande capital vem instrumentalizando diretamente a ação desses órgãos para implementar as estratégias que lhe são adequadas (NETTO; BRAZ, 2006, p. 225).

O poder de pressão de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) sobre os Estados periféricos é enorme e lhes permitem impor orientação macroeconômica, direcionada para “ajustes estruturais”, entre outras medidas.

Outra ofensiva utilizada pelo capitalismo consiste na *financeirização do capital*, pois em meados da década de 1960, houve uma superacumulação do capital e parte do valor foi revertida para a produção e outra parte permaneceu na circulação e essa massa foi remunerada principalmente através de juros. Assistiu-se, então, ao crescimento do capital dinheiro não investido na produção e a isso se soma ao crescimento do capital fictício¹³, que tem caráter especulativo¹⁴. Isso produz a falsa impressão de que o capital dinheiro se reproduz sozinho sem a necessidade da esfera da produção. (NETTO; BRAZ, 2006).

Ocorreu, ademais, a mundialização do capital¹⁵ com o capitalismo predominantemente financeiro e rentista. Esse é um dos motivos da facilidade que as

¹³ Segundo Koslov (APUD NETO; BRAZ, 2006, p. 232), “entende-se por capital fictício, as ações, as obrigações e outros títulos de valor que não possuem valor em si mesmos. Representam apenas um título da propriedade, que dá direito a um rendimento”.

¹⁴ O caráter especulativo, segundo NETTO; BRAZ (2006, p. 232) “não guarda a menor correspondência com a massa de valores reais”.

¹⁵ A mundialização do capital relaciona-se ao capital financeiro que dispõe de livre mobilidade e supera os limites geográficos das nações, pois o grande capital visa romper com todas as barreiras sociais e políticas que lhes entreme o crescimento econômico e suas taxas de lucro (NETTO; BRAZ, 2006)

agências internacionais têm de interferirem na política econômica dos Estados nacionais.

No tocante a relação da dívida pública e da financeirização do capitalismo contemporâneo, Salvador (2008a, p. 82) ressalta que “os recursos financeiros centralizados pela dívida se tornam um importante mecanismo de riqueza e acumulação”.

A transferência de capitais ocorreu com a superacumulação após a Segunda Guerra Mundial, pois a parte do capital excedente dos países centrais foi posta à disposição dos países periféricos com taxas de juros determinadas pelos credores, pois a estes o que mais interessa é o pagamento dos juros porque ultrapassam o valor do débito principal.

Quando os Estados não conseguem arcar com o seu *déficit* público começam a emitir sem lastro, dando margem ao aumento da inflação ou emitem títulos da dívida pública com juros atraentes para os investidores. Por isso, pode-se afirmar que os países periféricos se tornaram exportadores de capital para os países centrais. Além disso, os países devedores têm que formar um *superávit*¹⁶ para garantir que pagarão a dívida, porque quando os Estados encontram dificuldades para manter os recursos para os detentores dos títulos da dívida, estes pressionam no sentido de reduzir gastos sociais e outros gastos, para que eles continuem sugando valores sob forma monetária. As propostas de “reformas” e “ajustes” aos Estados periféricos são no sentido de diminuir gastos através, por exemplo, das privatizações das empresas estatais e da oferta dos serviços (saúde, educação, previdência). (CHOSSUDOVSKY APUD NETTO; BRAZ 2006).

A outra ofensiva do capital consiste na *ideologia neoliberal*, a partir dos anos oitenta¹⁷, que é fundada na idéia de natural e necessária desigualdade, derrubando qualquer barreira sociopolítica que limite a liberdade de movimento de capital.

¹⁶ O *superávit* ocorre quando as receitas são maiores que as despesas e o *déficit* ocorre quando as despesas são maiores que as receitas. No caso da Fazenda Pública, o resultado (*déficit* ou *superávit*) é igual aos gastos do governo menos as receitas do governo. O *superávit* é primário, por sua vez, quando se calcula receitas menos despesas, mas não inclui os recursos destinados ao pagamento dos juros da Dívida Pública Interna e Externa, por isso é chamado de *superávit* “primário”, para diferenciar do *superávit* total. Fórum Brasil do orçamento. Cardernos para discussão. Disponível em: <http://www.ibase.br/pubibase/media/Superavit_Primary.pdf> . Acesso em jan. 2011.

¹⁷ Diz-se anos 80 porque, em 1979, o governo Thatcher, na Inglaterra, e, em 1980, o governo Reagan nos Estados Unidos começaram a pôr em práticas o programa neoliberal, cuja ideologia se verificará ao longo do presente texto.

O neoliberalismo surge, portanto, como um programa de ação após a Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte como uma alternativa ao Estado de Bem-Estar Social, apontado como o grande causador da crise capitalista dos anos setenta. O fundamento neoliberal consistiu no fato de que o mercado não poderia ser atacado e limitado pelo Estado, visto que isso equivaleria a uma ameaça às liberdades econômicas e políticas (TEIXEIRA, 1996).

O mercado, então, seria o único ente capaz de coordenar os problemas sociais, de renda e de emprego, enfim todos os problemas da humanidade. O neoliberalismo é um fenômeno de alcance mundial, universal e os princípios filosóficos que o sustentam estão contidos na teoria liberal. “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek, escrito em 1944 é o texto considerado a origem da ideologia neoliberal, pois a crítica de Hayek era a de que o Estado de Bem-Estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vivacidade da concorrência. No entanto, “desafiando o consenso oficial da época eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si” (ANDERSON, 2007, p.10) para a manutenção do capitalismo e recuperação de sua acumulação.

A evolução do Estado, nesse novo contexto do capitalismo, foi influenciado pela Teoria da Escolha Pública (desenvolvida nos Estados Unidos da América [EUA] nas décadas de 1950 e 1960, mas que só despertou atenção do Japão e da Europa na década de 1970) que considera o Estado apresentando mais falhas que o mercado, tendo em vista as imperfeições do mundo político. Por essa teoria, o mercado pode apresentar falhas (e isso na teoria de Keynes justificaria a intervenção estatal), mas a ação estatal voltada a corrigir essas falhas pode ser mais danosa para a eficiência do mercado que as falhas deste, além do fato de não haver nenhuma garantia teórica de que as falhas do mercado serão corrigidas pelo Estado (OLIVEIRA, 2010b).

A concepção de negar às falhas do mercado a justificativa de atuação do Estado são as primeiras propostas de reforma do Estado, chamadas “reformas de primeira geração”. Tais reformas consistem basicamente no saneamento financeiro, redução das atividades do Estado, através das privatizações das empresas públicas, diminuição de gastos sociais e desregulamentação dos mercados, em geral, (OLIVEIRA, 2010b), sendo este o receituário neoliberal.

Segundo o programa neoliberal, o Estado deve ser forte no sentido de acabar com o poder dos sindicatos, mas fraco em intervenção econômica e gastos sociais. Isso demonstra que o neoliberalismo não questiona a intervenção do Estado, mas limita

qualquer intervenção que venha a frear o pleno desenvolvimento do capital, uma vez que o Estado é necessário para a manutenção da sociabilidade capitalista.

Deve o Estado, por sua vez, assegurar a estabilidade monetária, elaborar um orçamento com contenção dos gastos sociais e restaurar a taxa de desemprego para que haja uma reserva de trabalhadores para suplantar os sindicatos. Ademais, fizeram-se necessárias reformas fiscais para reduzir impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas, pois uma “saudável desigualdade” iria dinamizar a acumulação do capital (ANDERSON, 2007).

Dessa forma, no contexto neoliberal, o Estado tem seu papel significativo no que concerne a atender, essencialmente, às determinações do capital. Pode-se dizer que o Estado é parte constitutiva da base material do capital, sendo socialmente determinado e verdadeiro gestor dos negócios da burguesia. É, portanto, o comando político de que necessita o capitalismo, sendo o responsável pelo funcionamento ininterrupto deste. Por ser o Estado parte constitutiva da materialidade do capitalismo, o Estado tem por função a preservação da ideologia da classe dominante. De fato, o Estado,

(...) enquanto uma estrutura de comando político, e, por conseguinte, parte constitutiva da base material do capital, deve garantir e proteger as condições gerais do modo de produção capitalista, seja acionando suas funções de repressão e/ou integração. (SANTOS, 2009, p. 42).

Portanto, segundo Santos (2009), com base na análise de Meszáros, Capital e Estado são complementares, visto que cabe ao Estado proteger o capital, podendo o Estado se valer da modificação da sua estrutura legal e política para atender a essa sua função. Nesse sentido, se as determinações macroeconômicas do capital necessitam de mudanças estruturais em determinado sistema jurídico ou tributário, o Estado estará a favor dessas mudanças, exercendo papel ativo e complementar.

Assim, o neoliberalismo se baseia no fato de que o Estado é atacado na sua dimensão interventiva na economia, no entanto, o capitalismo não pode funcionar sem a intervenção estatal. Na realidade, é a defesa do Estado “mínimo para o trabalho e máximo para o capital”¹⁸. O grande capital, então, continua demandando essa intervenção na “proteção de seus mercados consumidores, acesso privilegiado e incentivos fiscais, no apoio e assistência regulatória (comercial, diplomática, política e cobertura militar); e no apoio (...) para condicionar os países hospedeiros ou consumidores” (DREIFUSS, APUD NETTO ; BRAZ, 2006, p. 227).

¹⁸ Expressão utilizada por Netto e Braz (2006).

O objetivo do capitalismo não é a diminuição do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas no que se refere à garantia dos direitos sociais. O capital põe fim às barreiras de fluxos internacionais para suas mercadorias, mantendo barreiras para proteger seus mercados internos, principalmente dentro dos territórios nacionais dos países centrais (NETTO; BRAZ, 2006).

O neoliberalismo encontra terreno fértil para seu desenvolvimento nos anos de 1980 nos países centrais, incluindo Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, Dinamarca e Europa Ocidental com exceção da Áustria. Na Inglaterra, o primeiro governo empenhado em pôr em prática as ideias neoliberais foi o governo Thatcher (em 1979). Em 1980, Reagan nos Estados Unidos, também estava engajado no neoliberalismo.

Sobre o modelo inglês, Anderson (2007, p. 12) afirma que foi o pioneiro e mais puro, com contração de emissão monetária, elevação das taxas de juros, diminuição de impostos sobre os rendimentos altos, níveis massivos de desemprego, edição de leis anti-sindicais, contenção de gastos sociais e amplo programa de privatizações nas áreas da habitação, petróleo, gás, água, eletricidade, etc. Na Europa (com exceção da Inglaterra), o neoliberalismo foi mais ameno, havendo predomínio da disciplina orçamentária e reformas fiscais, que cortes radicais dos gastos sociais.

Nos Estados Unidos, a ofensiva neoliberal não chegou a ser tão radical quanto a experiência inglesa, até porque não existia um Estado de Bem-Estar Social tão estruturado quanto o inglês. O governo Reagan, em consonância com as ideias neoliberais, também reduziu os impostos em favor dos mais favorecidos economicamente, aumentou a taxa de juros, mas deixou o país com um enorme *déficit* público por causa da corrida militar contra a União Soviética.

O neoliberalismo, enquanto ideologia, atingiu uma hegemonia sem precedentes, países que se recusavam a se submeter as suas ideias, posteriormente acabaram por ceder às suas práticas, como é o caso, por exemplo, da França. Durante os anos de 1980, o balanço que se pôde fazer do neoliberalismo é o de que ele cumpriu em parte com o que se propunha (ANDERSON, 2007).

Explica-se: o neoliberalismo teve êxito no que tange a deter a inflação dos anos 70, nos países da Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), recuperou os lucros e derrotou o movimento sindical combativo, com conseqüente contenção dos salários, bem como a taxa de desemprego subiu nesses países e o grau de desigualdade aumentou significativamente, sendo todos estes objetivos preconizados pelo neoliberalismo.

O modelo neoliberal, nesses países, contudo, não conseguiu recuperar as altas taxas de crescimento nesse período, permanecendo a mesma ou até mesmo diminuindo, sendo uma das razões disso a financeirização do capital que minimizou a impulsão por investimentos produtivos. O comércio internacional sofreu sensível diminuição tendo em vista o crescimento da especulação monetária (ANDERSON, 2007).

Outra razão para o baixo crescimento econômico foi o fato de que com o desemprego o Estado teve que aumentar seus gastos sociais e o envelhecimento da população causou o aumento do número de pensões. A dívida pública dos países ocidentais também aumentou muito, principalmente na Inglaterra e Estados Unidos¹⁹.

Apesar desses fatores negativos, o neoliberalismo não perdeu terreno e sua hegemonia continuou em todo o mundo atingindo países antes relutantes, tais como Áustria, Itália e Alemanha. Além disso, países pós-comunistas do Leste Europeu (Polônia, Rússia, República Tcheca) adotaram o neoliberalismo radical, sendo estes um exemplo da quebra de fronteiras e universalidade dessa ideologia. Na Ásia, a Índia começou a dar sinais de neoliberalismo em sua política. No entanto, Japão, Coreia, Cingapura e Malásia ainda continuam resistentes à influência neoliberal. Para Anderson (2007, p. 22) portanto,

Tudo o que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

A América Latina tardou em acompanhar a agenda neoliberal. No entanto, o Chile de Pinochet foi a primeira grande experiência neoliberal no mundo, pois o programa político girou em torno de privilégios tributários para a classe mais favorecida economicamente, desemprego em massa, bem como privatizações e uma forte repressão ditatorial. Thatcher foi influenciada por esse modelo chileno, cuja economia cresceu em ritmo acelerado e onde neoliberalismo cumpriu com os seus objetivos, inclusive o crescimento econômico.

Já a Bolívia influenciou o neoliberalismo dos países pós-soviéticos ao fornecer o modelo de contenção da hiperinflação. Estes dois países da América Latina (Chile e

¹⁹ Os Estados Unidos possuem o maior *déficit* público do mundo, chegando, a US\$ 1,6 trilhão em 2009.

Bolívia) foram experiências isoladas de adoção do neoliberalismo na década de 1980. Posteriormente, Chile, Argentina e Peru tiveram êxito na experiência neoliberal.

Avaliando as políticas econômicas empreendidas pelos países da América Latina, EUA, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e BM, em 1989, reuniram-se e elaboraram um documento denominado Consenso de Washington, que traduziu os preceitos neoliberais num contexto de crise das economias de planejamento central do mundo socialista e da queda do muro de Berlim. As recomendações apontadas por estes sujeitos centrais aos países da América Latina foram reunidas em um texto do economista Jonh Williamson, do *International Institute for Economy* e enumerou dez pontos²⁰ tidos como consensuais entre os participantes, quais sejam: 1) **Abertura Comercial** - com a redução de tarifas alfandegárias liberalizando o comércio internacional; 2) **Privatização de Estatais** - reduzindo o papel dos Estados como empresário nas economias nacionais; 3) **Redução dos Gastos Públicos** - que, entre outras possibilidades, viabilizariam maior *superávit* primário, ou seja, uma maior economia para pagamento de dívidas externas; 4) **Disciplina Fiscal** - estabelecendo um rígido controle sobre os gastos públicos para favorecer o controle inflacionário, evitar o aumento do déficit público e, preferencialmente, sustentar uma política fiscal expansionista; 5) **Reforma Tributária** - reduzindo e otimizando a cobrança de impostos sobre a produção e a circulação de mercadorias e serviços, ou seja, ampliando a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 6) **Desregulamentação** - baseada no afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas a fim de favorecer a livre iniciativa; 7) **Estímulo aos investimentos estrangeiros diretos** - reduzindo ou eliminando restrições para o investimento de capitais na instalação de filiais de determinadas empresas fora de seus países-sede; 8) **Juros de Mercado** - permitindo a adaptação às conjunturas momentâneas a partir de taxas flutuantes; 9) **Câmbio de Mercado** - viabilizando a realização de ajustes nos balanços de pagamentos e associando seu comportamento às intervenções das autoridades monetárias, ou seja, dos bancos centrais; 10) **Direito à propriedade intelectual** - protegendo principalmente o que se refere a patentes, marcas, desenho industrial, indicação geográfica e cultivares.

²⁰ Consenso de Washington: Bases e desdobramentos no mundo subdesenvolvido. Disponível em: <http://conceitosetemas.blogspot.com/2009/03/consenso-de-washington-bases-e.html> Acesso em: Nov. 2010.

A implantação sem questionamentos do receituário "infallível" do FMI para o "desenvolvimento econômico dos países periféricos" foi acompanhada de conseqüências diversas, em muitos casos, bastante negativas, por exemplo, a crise na Argentina, em 2002.

A agenda neoliberal, maleável o suficiente para se adequar às peculiaridades de cada país, segundo as determinações do Consenso de Washington, influenciou sobremaneira a economia, política e sociedade em escala global. Assim, sua hegemonia visível, poderosa, não somente influencia, mas exige, subjuga e impera sobre os países dependentes (ANDERSON, 2007).

Verifica-se na enumeração acima referente às recomendações do Consenso de Washington, no item 5, a importância do Sistema Tributário para a reprodução do capital, visto que se determinou a reforma tributária com predominância de impostos indiretos e baixa progressividade dos impostos diretos. O Sistema Tributário, neste contexto, sofre reveses a depender das determinações do neoliberalismo.

O fundo público²¹ tem papel relevante para a manutenção do capitalismo, pois reproduz o capital ao conceder subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais e redução da base tributária da renda do capital; ao reproduzir a força de trabalho com salários indiretos; quando o Estado exerce sua função indireta investindo em infraestrutura, em transporte, pesquisa e renúncias fiscais para as empresas, ao transferir recursos na forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro e para a classe dos rentistas. Dessa maneira, o fundo público viabiliza o crescimento da produção e do consumo, bem como o emprego, viabilizam a demanda e, em momentos de inatividade, permite o acesso ao consumo (SALVADOR, 2008a).

Assim, é perceptível a associação do Estado ao capital e seus movimentos pendulares são respostas às demandas do sistema capitalista para garantir a reprodução deste. Para os marxistas, é importante incluir na discussão sobre o papel do Estado, no capitalismo, as relações de classes e as necessidades históricas colocadas para a reprodução do capital, pois isso se encontra na raiz de seu movimento pendular (OLIVEIRA, 2010b).

²¹ O fundo público é composto por "recursos socialmente criados e administrados pelo Estado por meio da extração de tributos da sociedade: contribuições, impostos e taxas". (SALVADOR, Evilásio: A elite deve pagar a conta. Disponível em: <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=422&PHPSESSID=883ccf41b9cebe178b3202ffdfa501ce>> Acesso em: Nov. 2010). Dessa forma, no contexto em que aqui está sendo utilizado, o fundo público se confunde com recursos públicos advindos de tributos.

Portanto, para entender as crises que surgem entre o capital e Estado em determinados contextos é necessário compreender sua essência e o papel que o Estado desempenha no processo de reprodução do sistema, sendo importante desvendar como as classes sociais e as frações operam dentro de seus aparelhamentos, ao influenciar suas políticas e direção (OLIVEIRA, 2010b).

No capitalismo, a exploração das classes não deve acontecer pela violência física, mas pela própria reprodução das relações de produção regidas pela lei do valor. A violência física é repassada ao Estado através de sua dominação política e essa forma de separação da violência física em relação ao proletariado e burguesia é o elemento fundamental da dominação burguesa, então, parte-se da concepção de que o Estado então é um instrumento da classe dominante (HIRSCH APUD OLIVEIRA, 2010b).

Pode-se dizer que o Estado é o campo organizacional das relações de classes, então, não se pode esquecer-se de garantir a reprodução da classe operária bem com das frações não hegemônicas, por isso, ele cumpre, segundo O'Connor (APUD OLIVEIRA, 2010b), duas funções principais: a de acumulação e a de legitimação, funções essas necessárias para garantir a reprodução da dominação burguesa. Percebe-se que estas funções são contraditórias e que determinam o volume e a alocação das despesas estatais entre capital social e despesas sociais.

A função do Estado relacionada à acumulação diz respeito ao papel do Estado em assegurar a valorização do capital e sua lucratividade. O Estado investe em capital social e este, por sua vez, compreende investimentos que rebaixam o custo da produção, como os investimentos em infraestrutura que abrangem aeroportos, ferrovias, rodovias e cursos de treinamento e especialização. O capital social também compreende os gastos com consumo social que baixam o custo da reprodução da força de trabalho, tais como transporte de massas, hospitais, seguros de saúde e desemprego (OLIVEIRA, 2010b).

Já a função relacionada à legitimação compreende ações para se obter o apoio das classes sociais e suas frações às ações estatais. Para tanto, o Estado destina recursos de seu orçamento para assegurar a reprodução material da classe dominada e garantir a coesão social, para evitar questionamentos do sistema. São as chamadas despesas sociais tais como previdência, assistência e demais programas voltados para a pobreza (O'CONNOR APUD OLIVEIRA, 2010b). Dependendo da conjuntura econômica e política, a reprodução da classe trabalhadora pode basear-se em políticas de pleno emprego, políticas universais ou políticas focalizadas, seletivas e mercadorizadas como se expressa no atual contexto.

Nessa visão, o Estado aparece com relativa autonomia e com uma aparência de que está acima das classes, mas o que ocorre é que cada momento histórico determinará a quantidade maior ou menor de alocação de recursos dentro dessas áreas de função estatal de acordo com os objetivos de reprodução do sistema capitalista.

Salama e Mathias (APUD OLIVEIRA, 2010b) destacam que, nos países desenvolvidos, o Estado investe mais na reprodução da força de trabalho que na produção, pois a força produtiva já está bem constituída. No entanto, o inverso acontece frequentemente nos países em desenvolvimento, onde as forças produtivas ainda estão em constituição dependendo de uma maior atenção estatal. A prioridade da função de acumulação ou legitimação, portanto, será conferida tendo em vista o maior ou menor grau de estágio de desenvolvimento da economia.

Sendo muito grande o desequilíbrio entre acumulação e legitimação poderá haver o aumento de forças de oposição ao Estado pela redução do lucro ou pelo aumento das desigualdades e massa de excluídos, razão pela qual o Estado deve buscar equilíbrio das suas funções (OLIVEIRA, 2010b).

Dessa maneira, a partir da visão materialista de Estado, as necessidades impostas pela acumulação capitalista, bem como o estágio das relações de classes são dois aspectos determinantes do papel do Estado na economia, tornando-se possível entender a política fiscal e seus efeitos sobre os gastos orçamentários, item que será desenvolvido a seguir, nesta dissertação (OLIVEIRA, 2010b).

1.3 A particularidade da tributação brasileira: da Constituição de 1891 à Ditadura Militar

Os estudos acerca do sistema tributário nacional indicam que, no período colonial havia um sistema de arrecadação que atendia às demandas da Coroa Portuguesa, suprimindo-lhe financeiramente seus cofres. Quando da chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, houve a abertura do comércio da Colônia brasileira ao comércio internacional e tal fato trouxe consigo mudanças na tributação brasileira, sendo o principal tributo o imposto sobre importações. O objetivo primordial da tributação não era gerar receita para o Estado, mas favorecer a incipiente economia local que precisava de proteção frente ao mercado internacional.

A Constituição do Império, de 1824, trouxe algumas mudanças relativas à tributação, dentre as quais, instituíram-se as limitações ao poder de tributar, pois o Imperador deveria respeitar a propriedade, a legalidade e o princípio da capacidade

contributiva (art. 179, da Constituição de 1824). É interessante verificar que o art. 171 da Constituição de 1824²² já previa a destinação de recursos tributários para o pagamento de juros e amortizações da Dívida Pública.

Já a Constituição de 1891, merece destaque, pois pretendeu romper com o regime imperial e inaugurar o período republicano. Priorizou, em termos tributários, a distribuição de competências fiscais entre a União e os Estados, para concretizar a nova forma de organização e estrutura política do Estado brasileiro.

A influência liberal foi forte durante a aprovação dessa nova Constituição, assim, o papel do Estado foi limitado para não extrair muitos recursos do setor produtivo privado e provocar prejuízos a este (OLIVEIRA, 2010a).

O País, no final do século XIX, passava por grandes transformações como o avanço da produção do café, o fim da escravatura, o aumento do trabalho assalariado e de imigrantes, bem como a participação do comércio nacional na economia internacional, sendo o Brasil uma economia marcadamente agroexportadora.

Segundo Oliveira (2010), a agricultura, no final século XIX, respondia por 40% do PIB e, a exportação, por 20% deste e os impostos que incidiam sobre as importações representavam mais de 60% das receitas do Império. A tributação, neste período, destinava-se a prover ao governo do suficiente para desempenhar suas atividades.

A Constituição de 1891, apesar de ter atribuído competência tributária e autonomia política, financeira, administrativa e trabalhista aos Estados, não se preocupou em atenuar as diferenças regionais e econômicas destes, pois a atividade produtiva estava concentrada, em maior escala, em São Paulo e Minas Gerais e, em menor escala, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. O poder central estava enfraquecido por essas oligarquias regionais, que eram mais poderosas política e economicamente, sendo essas que definiam as medidas de política econômica que deveriam ser adotadas para lhes beneficiar.

A predominância do setor externo como líder do crescimento econômico em meio a um pacto oligárquico que restringia as atividades do Estado aos seus interesses ajuda a entender a composição da carga tributária do período (conforme a Tabela 1). Além disso, a máquina estatal era ineficiente na cobrança e fiscalização dos tributos, assim, a

²² Art. 171. Todas as contribuições directas, **à exceção daquelas, que estiverem applicadas aos juros, e amortização da Dívida Pública,** serão annualmente estabelecidas pela Assembléia Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituídas por outras.” (grifo nosso e mantida a grafia original).

sonegação era bastante presente. Essa também pode ser uma explicação acerca dos baixos níveis de arrecadação.

Para se ter uma idéia da divisão entre impostos diretos e indiretos, verifica-se que a carga tributária atingiu 9% do PIB, em 1920, sendo que 86% da arrecadação advinha do pagamento de impostos indiretos e os impostos diretos respondiam por apenas 14%. O Imposto de Renda (IR), em 1929, respondia apenas por 4,5% da arrecadação, sendo 80% desta advindo de impostos de importação e de consumo (OLIVEIRA, 2010). A Tabela 1 ajuda a visualizar a composição da carga tributária nos períodos de 1900 a 1930 dos impostos diretos e indiretos:

Tabela 1 - Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos - 1900 à 1930 (em % do PIB)

Períodos (média)	Carga Tributária (% do PIB)	Composição dos tributos (% do PIB)	
		Indiretos	Diretos
1900-1905	12,59	11,35	1,24
1906-1910	12,41	11,18	1,23
1911-1915	11,14	9,96	1,18
1916-1920	7,00	6,07	0,93
1921-1925	7,53	6,58	0,95
1926-1930	8,89	7,68	1,21

Fonte: OLIVEIRA, 2010a, p. 15

A crise mundial de 1929, com o *crash* da Bolsa de Valores de Nova York repercutiu no Brasil e houve queda nos preços do café, enfraquecendo o regime oligárquico da Primeira República. Nesse momento, abre-se o caminho para importantes transformações nos campos políticos, institucional e econômico.

Caminha-se então, para a deflagração da Revolução de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Nessa conjuntura, surgem algumas condições para o Brasil adentrar no processo de industrialização e modificar seu modo de acumulação. As atividades internas vão passar a comandar a economia brasileira e isso terá grandes reflexos sobre a estrutura tributária.

O governo Vargas objetivou desmontar as estruturas institucionais do Estado Oligárquico, centralizar o poder e enfrentar a crise econômica de 1929 e 1930. Este foi um período de redimensionamento do capitalismo brasileiro, com o governo apoiando a expansão da indústria no País. No entanto, para a efetivação da industrialização brasileira eram necessários investimentos gigantescos e não havia capital interno, nem estrangeiro por causa da Crise de 1929, por isso, empresas estatais assumiram os riscos inerentes a altos investimentos (BRUM, 1997).

Em 1932, o PIB cresceu 4,3%, com o fortalecimento da industrialização e do mercado interno. Com a redução da dependência do comércio exterior, ampliaram-se as bases de tributação para os impostos internos fazerem parte da arrecadação (OLIVERA, 2010a).

Em matéria tributária, as principais alterações vieram conjuntamente com a Constituição de 1934. Tal Constituição inovou ao atribuir competência tributária para os Municípios com cinco tributos e participação com os Estados, em partes iguais, na arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões (OLIVERA, 2010a).

Os Estados foram beneficiados com o imposto de consumo e combustíveis e com o imposto sobre vendas e consignações de incidência cumulativa. Além disso, os Estados poderiam criar novos impostos, no entanto, proibiu-se a bitributação²³, assim se a União já houvesse criado o imposto, prevaleceria o imposto federal. À União coube o imposto de renda e de consumo (OLIVERA, 2010a).

Com o Estado Novo, Vargas dotou-se de poder constituinte e outorgou a Constituição de 1937. Somente formalmente a federação estava mantida. No entanto, não houve a centralização tributária, pois a Constituição de 1937 manteve praticamente a mesma estrutura tributária da Constituição de 1934²⁴, no que se refere à distribuição regional e intergovernamental das receitas tributárias.

Possivelmente, neste período, dispensaram-se alterações mais significativas na estrutura tributária para que não se corresse riscos políticos e decisões conflituosas que poderiam não ser atrativas para os planos centralizadores de governo do Estado Novo, que iria articular novas bases de financiamento para o papel que o Estado desempenharia na economia (OLIVERA, 2010a).

Entretanto, no campo tributário, destacam-se duas alterações relevantes que demonstram o fortalecimento dos impostos internos e da capacidade de financiamento do Estado: a inclusão, na União, do imposto único de todos os tributos incidentes sobre combustíveis e lubrificantes e a reorganização do Imposto de Renda (IR).

A lei que criou o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes IUCL (Lei Constitucional nº4, de 20/09/1940 e Decreto-Lei nº 2615, de 21/09/1940) vetou a cobrança que vinha sendo feita pelos Estados sobre o mesmo produto, vinculou que

²³ A bitributação ocorre, por exemplo, quando um ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) tributa determinado fato gerador de um tributo e outro ente tributa sobre o mesmo fato gerador outro tributo diferente acarretando o duplo pagamento do contribuinte sobre um só fato gerador tributário.

²⁴ As diferenças foram a transferência do imposto de consumo sobre combustíveis de motor a explosão (estendendo sua cobrança para energia elétrica) dos Estados para a União e a retirada do imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais dos Municípios.

parcela de recursos advindos deste imposto fosse destinado a Estados e Municípios e que seriam vinculados aos investimentos na área de transportes, alimentando o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios; a União, por outro lado poderia aplicar livremente os recursos advindos deste imposto. Tal imposto foi importante porque deu início à cooperação intergovernamental e também à vinculação de receitas advindas de tributo ao financiamento de determinada atividade (OLIVERA, 2010a).

Com a Segunda Guerra, o País entrou em recessão entre os anos de 1939 a 1942, recuperando-se a partir de 1943, com a expansão industrial. Segundo a Tabela 2, verifica-se que o imposto de importação correspondia a 50% do total arrecadado entre 1935-1937, no entanto, a partir do final da década de 1930, esse percentual começou a diminuir em virtude do início da Guerra, da contração do mercado mundial e da perda de força da produção cafeeira (OLIVERA, 2010).

Com as atividades econômicas internas em expansão, o que se costumou chamar de substituição das importações, o imposto de importação, em 1945, participou com 14,5% do total da receita federal, o imposto de consumo aumentou seu percentual para 40% e o imposto de renda saltou de 8%, em 1935, para 33%, em 1945, tendo em vista o aumento dos empregos urbanos (OLIVERA, 2010).

Tabela 2- Composição da arrecadação federal – 1935 à 1934 (em % do PIB)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e Proventos	Selo e afins	Outros tributos	
1935	47,6	27,2	8,1	16,4	0,7	100,0
1937	50,8	28,9	9,9	10,2	0,2	100,0
1940	33,9	38,7	15,1	10,2	0,1	100,0
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1	100,0

Fonte: OLIVEIRA, 2010a, p. 24.

Mesmo havendo esse aumento na tributação sobre a renda – tributação direta -, quando se verifica a composição dos tributos na Carga Tributária, percebe-se (segundo a Tabela 3) que no período de 1941-1945, os impostos indiretos chegavam a 70% da Carga Tributária enquanto a tributação direta equivalia a apenas 30%, sendo esse percentual correspondente a apenas 3,81% do PIB. Dessa forma, a tributação indireta prevalecia e, a direta, mesmo com alguns avanços, mostrava-se muito inferior.

Tabela 3 - Carga Tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos – 1930 à 1945(em % do PIB)

Períodos (média)	Carga Tributária (% do PIB)	Composição dos tributos (% do PIB)			
		Indiretos		Diretos	
		% do PIB	% na CT	% no PIB	% na CT
1930-1935	10,23	8,43	82,4	1,80	17,6
1936-1940	12,50	9,92	79,4	2,58	20,6
1941-1945	12,71	8,90	70,0	3,81	30,0

Fonte: OLIVEIRA, 2010a, p. 24.

Quando a Segunda Guerra chega ao fim aumentam as pressões contra Vargas, internas e externas, culminando com eleições livres no país e com a promulgação da Constituição de 1946, sendo esta em oposição ao regime anterior, cuja característica predominante era a forte centralização, razão pela qual a Constituição primou pelo liberalismo econômico, fortalecimento do federalismo e descentralização das atividades públicas.

No campo tributário, por sua vez, não houve grandes mudanças. No entanto, aos Municípios foi atribuída a competência para o Imposto sobre Indústrias e Profissões e a competência de cobrar o Imposto do Selo. As contribuições de melhoria tiveram a sua incidência estendida para as três esferas de governo. A alíquota do imposto de exportação foi diminuída de 10% para 5%, para garantir maior competitividade da produção nacional frente aos mercados externos (OLIVEIRA, 2010a).

A maior inovação da Constituição de 1946, no entanto, refere-se ao fato de determinar a transferência de receitas para os entes subnacionais. Além desta mudança, outro destaque foi a destinação, no texto constitucional, de parcela do orçamento federal para a aplicação nas áreas menos desenvolvidas do País. As transferências constitucionais foram uma tentativa de fortalecer o municipalismo e a vinculação de receitas para áreas menos desenvolvidas, uma tentativa de reduzir disparidades regionais.

De 1947 à 1950, o Brasil acumulou vultosas reservas cambiais, mas se defrontou com forte pressões inflacionárias. Para conter o avanço dos preços adotou-se a política liberal de importações e aumento do câmbio o que ocasionou o estrangulamento externo e *déficits*. (OLIVEIRA, 2010a).

Com relação ao período de 1951 à 1954, com Getúlio Vargas no poder, eleito democraticamente, o País avançou na diversificação do seu parque industrial. Para oferecer suporte à infraestrutura econômica do processo de industrialização, Vargas reestruturou o Plano Rodoviário Nacional, ampliou a oferta energética do Nordeste e constituiu o Fundo Federal de Eletrificação, além da criação da Petrobrás (1953) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) (OLIVEIRA, 2010a).

Apesar da participação ativa do Estado na economia, no campo tributário não houve grandes transformações, pois a partir de 1946 as mudanças foram apenas pontuais. A carga tributária aumentou, pois foi beneficiada pelo crescimento econômico, assim, conforme Oliveira (2010a) entre 1941-1945 a carga tributária atingiu

12,5% do PIB. No entanto, esse percentual aumentou para 13,8% do PIB, no período de 1946-1950 e, entre 1946 a 1950, a carga tributária chegou a 15,4% do PIB. Continuou crescendo entre 1956 e 1960, quando a carga tributária atingiu 17,4% do PIB.

O governo de Juscelino Kubitschek (JK), em 1955, pautado na política de desenvolvimento do País (visão linear de desenvolvimento e subdesenvolvimento) correspondente a “Cinquenta Anos em Cinco” anos de governo, passou a atrair investimentos estrangeiros.

O Plano de Metas, de 1956, do Governo JK foi notável em dinamizar a participação do Estado na expansão do capitalismo no Brasil. A solução para o seu cumprimento foi a concessão de grandes privilégios para o capital nacional e internacional. A arrecadação desse período cresceu juntamente com a dívida pública.

De 1957 a 1960, o Estado avançou na complementação das lacunas da industrialização do País, havendo, nesse período, o avanço da indústria de base no Brasil e a montagem da indústria de bens de capital. O Estado estava, então, no comando das transformações e aumentou consideravelmente sua participação na economia tanto na formação do capital quanto no consumo. “A participação do governo na formação bruta de capital fixo cresceu de 25,6% no quadriênio 1953/56 para 37,1% nos quatro anos do Plano de Metas. Incluídas apenas as empresas estatais do governo federal, esta participação se elevaria para 47,8%” (LESSA apud OLIVEIRA, 2010a, p. 28).

No final da década de 1950 a inflação começou a aumentar e os efeitos dos investimentos do Plano de Metas começam a se esgotar. Em 1960, o crescimento do PIB chegou a 9,4%, Em 1961, este declinou para 8,6%, caindo ainda mais para 6%, em 1962 e decrescendo drasticamente para 0,6%, em 1963. A retomada do crescimento do PIB exigiria mudanças, no entanto, o contexto político não era propício para tanto (OLIVEIRA, 2010a).

No campo tributário, as mudanças foram poucas e de tal ordem que visavam minorar a situação crítica dos Municípios, pressionados pelo processo de avanço da industrialização e da expansão de atividades e da população urbana. Afora estas mudanças pontuais, a estrutura tributária era praticamente a mesma da Constituição de 1946.

O Golpe militar abriria as portas para a realização de uma reforma tributária e para a melhoria da máquina de arrecadação e fiscalização, visando garantir ao Estado, fontes amplas de financiamento. Em 1964, um movimento armado implantou o período

da chamada “Ditadura Militar”. O contexto do Golpe da ditadura militar ultrapassa as fronteiras do País, pois se encontra em uma rede internacional com sucessivos golpes de Estado pelo mundo. Isso porque os centros imperialistas, em especial, norte americano, no curso de uma alteração da divisão internacional do trabalho, promoveram uma contrarrevolução preventiva mundial, cuja finalidade foi adequar as economias nacionais à nova ordem de internacionalização do capital e fragilizar os agentes sociopolíticos que obstaculizassem essa pretensão, além de promover um combate à propaganda comunista. (NETTO, 1994).

Inicialmente, deve-se entender algumas particularidades do Brasil que, desde o período colonial, tinha suas atividades econômicas internas voltadas para o mercado externo e que, posteriormente, não se rompeu com essas bases coloniais. Além disso, o desenvolvimento do capitalismo, no Brasil, foi atípico em relação à sua evolução euro-ocidental, visto que ingressou cedo no capital monopolista, mas tardiamente no processo de industrialização. Percebe-se que o capitalismo, no País, não realizou as principais transformações estruturais necessárias para o seu desenvolvimento. Ademais, por vezes, houve a exclusão dos setores populares nos processos de decisão política. (NETTO, 1994).

Na entrada dos anos 1960, inicia-se uma crítica a essas particularidades da acumulação capitalista brasileira. No período de 1961 à 1964 houve um dissenso entre as exigências do poder econômico e político, pois houve a redução da taxa de crescimento e aumento da taxa de inflação, bem como diminuição considerável do PIB²⁵. Assim, acentuaram-se as diferenças entre a democracia burguesa com base populista e o capital monopolista de base imperialista (IANNI, 1981).

Começa a haver uma mudança no padrão de acumulação no Brasil. O desenvolvimento econômico fundado na substituição de importações já não mais atendia aos novos padrões capitalistas, tanto interno como internacionais. Necessitava-se de uma industrialização de bens de produção e de bens duráveis e não havia disponibilidade financeira para tanto. Precisava-se, então, redefinir os padrões de acumulação e, com isso, vislumbrou-se uma crise iminente (NETTO, 1994).

Quando Goulart ingressou no Executivo havia neste vários cargos ocupados por agentes comprometidos com a população. Além disso, os sindicatos politizaram-se e começaram a questionar o fato de as camadas populares, recorrentemente, serem

²⁵ O PIB per capita passou de 4,1 em 1961, para menos de 1,8 em 1963 (IANNI, 1981, p. 33).

excluídas dos processos decisórios. O movimento popular, apesar de não configurar um movimento revolucionário, possuía um valor classista, pois questionava a exploração imperialista e de latifúndios. Se tais forças populares conseguissem se sobressair, uma ampla democratização aconteceria no País, que teria que buscar um novo padrão de desenvolvimento econômico da sociedade e do Estado, pois, formando-se um novo bloco de forças político-sociais o Estado teria que se redimensionar e implantar políticas democráticas e populares (NETTO, 1994).

Houve o aumento dessa tensão das forças populares *versus* os defensores do capitalismo imperialista a partir de 1962, quando uma escolha deveria ser feita: ou o Estado entraria em um acordo com o capital nacional investindo na industrialização pesada (alternativa defendida pelas forças democráticas) ou o Estado privilegiaria os interesses do capital imperialista para que este investisse nesse novo processo. A alternativa de o Estado e o capital nacional assumirem a indústria pesada no Brasil traria riscos para o capitalismo, visto que teria que haver um continuísmo em relação a políticas democráticas e isso traria gastos estatais e rebatimentos econômicos. A opção pelo capital imperialista não traria maiores riscos para o capitalismo. Essa tensão decisória ocorreu entre 1963 e abril de 1964 (NETTO, 1994).

O desfecho do Golpe de 1964 demonstrou a vitória do capital imperialista e a derrota das forças democráticas e populares. Na realidade, o Golpe rompeu com uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político e de uma inserção política da população. Assim, o Golpe foi apoiado pelas classes dominantes, capital estrangeiro e elementos da classe média ancorados pela propaganda anticomunista. A ditadura instalada estava direta e abertamente a serviço do capital monopolista (NETTO, 1994).

Essa nova ordem ditatorial foi sendo implantada aos poucos, através de Atos Institucionais (AI) e Atos complementares, sendo determinado, no País, um regime, no dizer de Brum (1997, p. 305) “autoritário-militar-tecnoburocrático-modernizante”. A presença militar estava em todos os níveis de cargos e funções administrativas da República e não somente na Presidência. Houve a violação de vários direitos fundamentais e do federalismo, municipalismo, participação, pois o Congresso só existia formalmente para ratificar as decisões dos militares que ocuparam o poder, sendo a sociedade excluída da vida política

O discurso para legitimar a interferência do governo militar na economia e o aumento da carga tributária era financiar o gasto público e desenvolver a economia do País. Sob esse argumento de crescimento econômico, os recursos financeiros externos

foram entrando no Brasil através de empréstimos e financiamentos para o governo, empresas privadas e para as multinacionais já instaladas no País²⁶. Como consequência da internacionalização da economia brasileira constata-se que houve a explosão do endividamento externo brasileiro²⁷ pois houve o apoio do FMI e do Banco Mundial para investimentos no Brasil, conforme demonstra Brum (1997, p. 320, 321):

Nesse contexto, a dívida pública cresceu de forma astronômica, nesse período²⁸. Mas isso era um fator importante impulsionado pelo capital imperialista, visto que manter as economias dependentes endividadas é um poderoso instrumento para mais concessões para esses países.

A Constituição de 1964 não alterou o Sistema Tributário Nacional, mas com a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, houve uma racionalização e simplificação dos tributos, permanecendo a concentração de rendas na União (FERREIRA, 2004).

Assim, a reforma tributária ocorreu pela EC 18/65 e pelo CTN (Lei n. 5.172, de 25/10/1966), objetivando retirar os impostos inadequados para a realidade econômica da época; recompor a capacidade de financiamento do Estado, tendo em vista o seu papel no processo de acumulação; transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta de acumulação; criar incentivos fiscais para setores considerados estratégicos para o processo de desenvolvimento; desenvolver um modelo de federalismo fiscal pelos quais os recursos repartidos fossem destinados a viabilizar o os objetivos de crescimento. O Sistema tributário adequou-se, então, ao estágio de desenvolvimento da economia que o País alcançou e ao papel do Estado no processo de acumulação. (OLIVEIRA, 2010a).

Para evitar a criação indiscriminada de impostos, eliminou-se a competência residual de criação de impostos para os Estados e Municípios, somente permanecendo tal competência para a União. O Imposto do Selo foi transformado no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Vendas e Consignações foi transformado em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) (OLIVEIRA, 2010a).

Foram eliminados vários impostos que não continham bem definidos o seu fato gerador²⁹, como Impostos sobre Indústrias e Profissões, Imposto do Selo e Imposto de

²⁶ Dependência que perdura até os dias atuais e em escala sem precedentes.

²⁷ É perceptível, ao longo desse breve estudo, o início da concentração de recursos na União, a regressividade da carga tributária e o atendimento, em primeiro lugar, do capital externo em detrimento da garantia dos direitos sociais.

²⁸ Em 1979, os serviços da dívida alcançaram a taxa de 68,8% do valor das exportações (IANNI, 1981)

²⁹ A lei tributária prevê uma determinada hipótese para a incidência do pagamento do tributo, por exemplo, a propriedade do veículo automotor gera a incidência do IPVA. Esta é a chamada “hipótese de

licença. Por outro lado, foram bem definidas as bases de incidência dos impostos que os substituíram como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, Imposto sobre Transportes e Comunicações e o Imposto sobre Operações Financeiras. Os tributos foram organizados em quatro grupos: comércio exterior, patrimônio e renda, produção, circulação e consumo de bens e serviços e impostos especiais. Decidiu-se pela extinção da cumulatividade do Imposto sobre Vendas e Consignações, transformando o ICM (que o substituiu) em imposto sobre valor agregado (OLIVEIRA, 2010a).

Avançou-se, assim, na criação de condições para tornar a máquina arrecadatória e fiscalizatória mais eficiente e os débitos fiscais passaram a ser corrigidas pela correção monetária para proteger seus valores da inflação. A combinação do crescimento econômico e da nova estrutura tributária e administrativa do fisco ocasionou o crescimento do PIB de 16,5%, em 1963/1964, para 25-26%, no final da década de 1960. Como resultado da reforma no Imposto de Renda e do aumento dos níveis de renda *per capita* a tributação direta evoluiu em velocidade maior que a indireta, aumentando sua participação na composição da carga tributária. Todavia, não foi explorado todo o potencial daquele imposto (OLIVEIRA, 2010a).

As mudanças na estrutura tributária estiveram de acordo com o processo de acumulação. O imposto de exportação (IE) foi transferido para o governo federal e utilizado como instrumento de política do comércio exterior. O Imposto sobre operações financeiras (IOF) foi utilizado como instrumento de política monetária. Então esses dois impostos perderam a finalidade arrecadatória. Incentivos fiscais eram feitos em áreas consideradas como prioritárias para o “crescimento”, tais como financeira, exportadores, de investimentos, e também para garantir a demanda de bens duráveis para as camadas de classe média e alta. É o que Oliveira (2010a) chamou de “paraíso fiscal para o capital em geral e para as classes média e alta”.

No final do governo Médici a inflação aumentou muito acarretando o fracasso do “milagre” econômico brasileiro. Além disso, a crise mundial do capitalismo, que se iniciava na década de 1970, intensificando-se em 1973, ocasionou a retração dos investimentos externos no Brasil. È nesse contexto que começa a crescer o movimento de oposição à ditadura (MAZZEO, 1988).

incidência tributária”. Quando essa hipótese ocorre no mundo real, tal hipótese transforma-se em um fato, visto que “fato” se refere a algo concretamente verificado no mundo. O fato gerador do tributo, então, é a materialização da hipótese de incidência na prática, assim, se aquela pessoa tem a propriedade de determinado veículo automotor, ocorreu o fato gerador e ela pagará o IPVA.

Com a economia mundial em recessão, os fluxos de empréstimos internacionais foram interrompidos, sendo este efeito sentido no Brasil que era (e é) um dos países mais endividados em moeda estrangeira. Assim, o governo foi obrigado a adotar políticas de ajustamento recessivo da economia. De 1981 a 1982, de forma voluntária, e, a partir de 1983, sendo monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo em vista acordo firmado com este, houve o implemento de uma política recessiva que só começaria a sair em 1985 (OLIVEIRA, 2010a).

Tanto a crise econômica como a crise fiscal fizeram cair as últimas bases de sustentação da política do Estado autoritário, pois a política econômica passou a desmontar as estruturas de incentivos fiscais, elevando os impostos internos. Isso rebateu na classe média, antes beneficiada, agora não dando mais apoio ao sistema. Outra parcela que deixou de apoiar o regime ditatorial foi o empresariado descontente com os rumos da economia. A oposição também aumentou no Congresso Nacional.

Houve mudanças no quadro fiscal, que contrariavam os interesses do Executivo em prol dos Estados e Municípios, como, por exemplo, as mudanças advindas da EC nº23/83 e EC nº24/83. A primeira, repassava recursos do governo federal para Estados e Municípios e, a segunda, destinava 13% das rendas do governo federal para a educação e 25% para Estados e Municípios. Isso foi fatal para o estado autoritário (OLIVEIRA, 2010).

A partir de 1985, várias leis são promulgadas visando restaurar as instituições democráticas e o Congresso Nacional retoma suas funções inerentes. Assim, em 1987, iniciam-se os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e, em 5 de outubro de 1988, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. A seguir, abordar-se-á o Sistema Tributário Nacional sob a égide desta Constituição.

CAPÍTULO 2

A TRIBUTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONTRARREFORMA NOS GOVERNOS NEOLIBERAIS

O presente capítulo tem por objetivo oferecer um desenho da tributação brasileira conforme se apresenta na Constituição Federal de 1988. Em que pese vários traços inovadores que esta Constituição imprimiu ao Sistema Tributário Nacional, as políticas econômicas e fiscais dos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso começaram a desmontar as conquistas sociais provenientes desta Carta Magna, acarretando, através das legislações infraconstitucionais o que se costumou chamar de contrarreforma brasileira. É importante considerar tais governos antes de adentrar às políticas econômica, social e fiscal do governo Lula, tendo em vista que este último faz parte de uma tradição de governo iniciada nos anos de 1990, quando o neoliberalismo começa a dar seus passos, no Brasil.

2.1 A tributação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 (CF/1988), fruto de transformações políticas, sociais e econômicas possui traços inovadores e conservadores. Com relação às inovações no tocante à competência tributária, houve a ampliação da competência dos Estados e Municípios. Ainda no aspecto da inovação, a CF/1988 ainda fez uma reforma em relação ao Estado e aos direitos sociais introduzindo a Seguridade Social³⁰, a descentralização e o pacto federativo. No entanto, estas conquistas vêm encontrando obstáculos para a sua efetivação, mediante a ofensiva neoliberal implantada, no Brasil, a partir dos anos de 1990.

³⁰ Os arts. 194 e 195 da CF/1988 inovou ao dispor sobre o seguinte conceito de Seguridade: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” e sobre o seu financiamento: “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: **a)** a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; **b)** a receita ou o faturamento; **c)** o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o Art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos; **IV** - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar”.

A Constituição, ao dispor sobre o conceito de Seguridade Social, dispôs também que caberia à Lei Complementar³¹ dispor sobre mecanismos de cooperação entre as três esferas do governo. A União, por sua vez, valendo-se da prerrogativa constitucional de poder instituir contribuições sociais, passou a utilizá-las como principal mecanismo de ajuste de suas contas, bem como para obter recursos adicionais, tanto é que as principais mudanças na área tributária, até 1993, priorizaram a cobrança de novas contribuições ou aumento de alíquotas e bases de incidência. Essa estratégia inaugurou um padrão de ajuste fiscal, altamente prejudicial para o sistema tributário, para a federação e para as políticas públicas (OLIVEIRA, 2010a).

Houve uma modificação considerável entre a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da federação na CF/88. A União perdeu o imposto incidente sobre energia elétrica, combustíveis e minerais e os impostos de transportes rodoviários e serviços de comunicação, pois estes foram incorporados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os Estados e Municípios tiveram a renda ampliada de 33% do IR, para 47% e, de 33%, para 57% do IPI. À União coube o Imposto sobre grandes fortunas (IGF) – ainda só existe na letra da lei - e o Imposto territorial rural (ITR), de inexpressiva arrecadação (OLIVEIRA, 2010a).

Os Estados foram beneficiados com a ampliação da base de cálculo do ICMS, com a criação do Imposto sobre Herança e Doações, do aumento do Fundo de Participação dos Estados (FPE), dos recursos para os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) e da criação do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados (FPEX), pelo recebimento de 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Aos Estados também foi permitido estabelecer as alíquotas do ICMS, observados os limites impostos pela lei (OLIVEIRA, 2010a).

Os Municípios também foram beneficiados com as mudanças, pois houve aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)³² e do Fundo de Compensação das Exportações de manufaturados. Foi aprovado também o Imposto de Venda a Varejo cobrado até 1993, quando este foi extinto. Foi transferida a competência

³¹ Para a aprovação de uma Lei Complementar precisa-se de maioria absoluta, isso quer dizer que não basta a metade dos presentes mais um, mas precisa da maioria do total dos componentes da Casa Legislativa para que a lei seja aprovada. O processo legislativo, portanto, para uma lei complementar é mais árduo, tendo em vista a exigência desse quorum especial. Sempre que a Constituição quiser que a determinada lei seja aprovada por maioria absoluta fará menção à lei complementar. A lei ordinária será utilizada quando não se especificar na Constituição o quorum de maioria absoluta.

³² O FPM passou a receber 22,5% do IPI e 22,5% do IR.

do Estado para os Municípios do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter vivos* (ITBI) (OLIVEIRA, 2010a).

A participação da União na receita tributária caiu de 60,1%, em 1988, para 54,3%, em 1991, enquanto a participação dos Estados aumentou de 26,6% para 29,8% e a dos Municípios aumentou de 13,3% para 15,9%. Tendo em vista essa ampliação de competências dos Estados e Municípios, o governo federal começou a buscar meios de recuperar as perdas em que incorrera. A partir de 1991, no entanto, a participação da União na receita tributária aumentou, pois se utilizou da estratégia de cobrar receitas de contribuições sociais. Já no ano de 1993, a participação da União aumentou para 57,8%, a dos Estados retornou para os 26,4% e a dos Municípios permaneceu em 15,8% (OLIVEIRA, 2010a).

O sistema tributário foi colocado como mecanismo de mero ajuste fiscal³³, ou seja, do sistema tributário são provenientes os recursos para o financiamento do governo transformando o sistema em instrumento que vai à contramão do crescimento econômico, do investimento em políticas sociais e da federação.

Tecidas as considerações gerais sobre a Constituição Federal, passa-se agora ao estudo dos dispositivos constitucionais tributários atuais depois de algumas modificações através de emendas constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 prevê, nos artigos 145 à 162, os princípios constitucionais tributários, as imunidades tributárias e os tributos em espécie. Os princípios constitucionais³⁴ tributários, que estão previstos na Constituição Federal, são considerados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como direitos e garantias fundamentais, sendo estes cláusulas pétreas³⁵ (art. 60, §4º, da CF).

³³ O Sistema Tributário Nacional transformou-se em mecanismo de ajuste fiscal porque, segundo Oliveira (2010a, p. 42) “se durante o regime militar a função da tributação foi colocada a serviço do processo de acumulação, na CF/1988, a tributação foi deslocada para o aprofundamento do processo de descentralização e fortalecimento da federação, mas a crise econômica que marcou este período, associada à crise fiscal e à ameaça permanente de deflagração de um processo hiperinflacionário, transformou o sistema tributário num mero instrumento de ajuste fiscal, (...) mesmo que para isso fosse necessário, como, de fato, aconteceu, torná-lo um instrumento antinômico do crescimento econômico, da equidade e da federação”.

³⁴ “Princípio é, por definição, o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe refere à tônica e lhe dá sentido harmônico” (MELO APUD ALEXANDRE, 2008, p. 97).

³⁵ Cláusula pétrea é artigo ou disposição legal que não permite renúncia ou inaplicabilidade, por estar petrificada, dura, imóvel e intocável. É lei ou norma taxativamente blindada na ordem constitucional, não se modifica, não se revoga ou não se reforma. Na Constituição Federal as cláusulas pétreas estão no art. 60, §4º: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

O art. 145 da Constituição Federal prevê três espécies de tributos³⁶: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. No entanto, o Código Tributário Nacional³⁷ prevê mais duas espécies tributárias sendo elas: Empréstimos Compulsórios e Contribuições Sociais. Portanto, atualmente as espécies tributárias podem ser divididas em cinco.

Já os impostos existentes no Brasil são de quinze espécies, divididos entre os entes da federação que possuem competência para instituí-los, conforme mostra o quadro 1:

Quadro 1 – Impostos em espécie

IMPOSTOS		
Federais	Estaduais	Municipais
Imposto de Importação - II	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana - IPTU
Imposto de Exportação - IE	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS	Imposto sobre Transmissão <i>inter vivos</i> de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos – ITBI
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	Imposto sobre Transmissões <i>Causa Mortis</i> e Doações de Qualquer Bem ou Direito – ITCMD	Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS
Imposto sobre operações Financeiras - IOF		
Imposto sobre a Renda – IR		
Imposto Territorial Rural - ITR		
Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF		
Imposto Extraordinário de Guerra - IEG		
Impostos residuais		

Fonte: CF/1988 e CTN - Elaboração própria

As contribuições sociais são instituídas exclusivamente pela União e estão previstas no art. 149 da Constituição Federal e se dividem em: Contribuições Interventivas (CIDes), Contribuições Profissionais e também Contribuições Social-previdenciárias. O quadro 2 detalha as espécies de contribuições:

³⁶ O Código Tributário Nacional, no seu artigo 3º, define tributo como sendo uma prestação pecuniária de natureza compulsória, diversa de multa, instituída por meio de lei e cobrada por lançamento.

³⁷ Aprovado em 1966.

Quadro 2: Espécies de Contribuições Sociais

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	
ESPECIE DE CONTRIBUIÇÃO	CONTRIBUINTE
1. Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS	Empregador
2. Contribuição Previdenciária – INSS	Empregado, empregador, importador e receita de concurso de prognósticos
3. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido- CSLL	Pessoas jurídicas
4. Contribuição à direção de Portos e Costas – DPC	Empresas particulares, estatais, de economia mista e autárquicas, quer federais, estaduais ou municipais, de navegação marítima, fluvial ou lacustre, de serviços portuários, de dragagem e de administração e exploração de portos, serão destinadas à aplicação nas atividades ligadas ao ensino profissional marítimo, a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha
5. Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE Combustíveis	O produtor, o formulador e o importador (pessoa física ou jurídica) dos combustíveis elencados no art. 3º da Lei nº 10.336, de 2001.
6. Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE Remessas Exterior	Pessoas jurídicas detentora de licenças de uso adquirente de conhecimentos tecnológicos e signatários de contratos, que tenha por objeto serviços técnicos e de assistência administrativas e semelhantes, a serem prestados a residentes e domiciliados no exterior, bem assim pelas pessoas jurídicas que pagarem, creditarem, entregarem, empregarem ou remeterem royalties, a qualquer título, a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.
7. Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT	Pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior.
8. Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tais, para fins desta incidência, qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem assim a sociedade de economia mista, a empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público
9. Contribuição ao Seguro Acidente de Trabalho – SAT	Empregadores de 1%, 2% ou 3% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas das empresas a título de contribuição decorrente de riscos ambientais de trabalho. Enquadram-se na primeira alíquota as empresas em cuja atividade preponderante haja risco de acidentes de trabalho leve; na segunda, as com risco médio; e na terceira, as com risco grave.
10. Contribuição ao Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa – SEBRAE	Micro e pequenas empresas
11. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC	Os estabelecimentos comerciais cujas atividades, de acordo com o quadro a que se refere o artigo 577 da Consolidação das Leis do Trabalho, estiverem enquadradas nas Federações e Sindicatos coordenados pela Confederação Nacional do Comércio, ficam obrigados ao pagamento mensal de uma contribuição equivalente a um por cento sobre o montante da remuneração paga à totalidade dos seus empregados.
12. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes – SENAT	Condutor autônomo de veículo rodoviário (inclusive o taxista), o auxiliar de condutor autônomo, bem como o cooperado filiado à cooperativa de transportadores autônomos
13. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI	Empresas do setor industrial, as de transportes ferroviário e dutoviário, as de comunicações (exceto rádio e televisão) e as de pesca, que se vinculam, por força do art. 577 da CLT, à Confederação Nacional da Indústria (CNI), contribuindo então para o SESI e para o SENAI.
14. Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR	Pessoa física ou jurídica que mantenha relação direta com a situação que constitua fato gerador das contribuições previdenciárias.
15. Contribuição ao Serviço Social da Indústria – SESI	Empresas do setor industrial, as de transportes ferroviário e dutoviário, as de comunicações (exceto rádio e televisão) e as de pesca, que se vinculam, por força do art. 577 da CLT, à Confederação Nacional da Indústria (CNI), contribuindo então

	para o SESI e para o SENAI.
16. Contribuição ao Serviço Social do Comércio – SESC	Pessoa física
17. Contribuição ao Serviço Social do Cooperativismo - SESCOOP	Cooperativa
18. Contribuição ao Serviço Social dos Transportes – SEST	Condutor autônomo de veículo rodoviário (inclusive o taxista), o auxiliar de condutor autônomo, bem como o cooperado filiado à cooperativa de transportadores autônomos
19. Contribuição Confederativa Laboral – dos empregados	Pessoa física
20. Contribuição Confederativa Patronal – das empresas	Pessoa Jurídica
21. Contribuição para a Assistência Social e Educacional aos Atletas Profissionais – FAAP	Entidade de prática desportiva contratante e cedente
22. Contribuição para o custeio do Serviço de Iluminação Pública	Pessoa jurídica – cobrada na fatura de energia
23. Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CODECINE	Empresa produtora, no caso de obra publicitária nacional ou pelo titular dos direitos de veiculação da mesma, no caso de obra publicitária estrangeira. Tem por finalidade custear o desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.
24. Contribuição para o fomento da Radiofusão Pública (CFRP)	Prestadoras de serviços de telecomunicações
25. Contribuição Sindical Laboral	Todos aqueles que participam de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal.
26. Contribuição Social Adicional para Reposição das Perdas Inflacionárias do FGTS	Empregadores
27. Contribuição aos órgãos de fiscalização profissional – CRC, CREA, CRECI, CORE, etc.	Pessoas físicas vinculadas ao respectivo conselho profissional
28. Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	O frete, que é a remuneração do transporte aquaviário da carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro
29. Contribuição em favor da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO	Entidades seguradoras públicas e privadas
30. Contribuição ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF)	Pessoa física ou jurídica ao recolherem penalidades fiscais
31. Contribuição ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)	Empresas prestadoras de serviços de telecomunicações
32. Contribuição ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL)	Empresas prestadoras de serviços de telecomunicações
33. Contribuição ao Fundo Aeroviário (FAER)	Empresas de transporte aéreo regular

Fonte: Leis ordinárias, CF/1988, CTN e leis esparsas – Elaboração própria

De acordo com o art. 145 da CF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir Taxas³⁸, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Dispõe o parágrafo 2º do mesmo artigo que “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”. As taxas têm caráter

³⁸ O contribuinte paga a taxa porque o Estado lhe colocou à disposição um serviço público ou tendo em vista o poder de polícia. Já o imposto é pago pelo contribuinte sem retribuição direta do Estado em forma de serviços públicos, ou seja, não há vinculação entre o pagamento do imposto e a retribuição do Estado em forma de um serviço específico.

retributivo³⁹ ao Estado por algum serviço público ou atuação do poder de polícia. O quadro 3 mostra as taxas em espécie no Brasil, distribuídas pelos entes da federação.

Quadro 3: Taxas em espécie

TAXAS FEDERAIS	TAXAS ESTADUAIS	TAXAS MUNICIPAIS
Taxa de Autorização do Trabalho Estrangeiro	Taxa de Emissão de Documentos	Taxa de Emissão de Documentos
Taxa de Avaliação <i>in loco</i> das Instituições de Educação e Cursos de Graduação	Taxa de Licenciamento Anual de Veículo ⁴⁰	Taxa de Coleta de Lixo
Taxa de Classificação, Inspeção e Fiscalização de Produtos, animais e Vegetais ou de Consumo nas Atividades Agropecuárias		Taxa de Conservação e Limpeza Pública
Taxa Processual do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE		Taxa de Licenciamento para Funcionamento e Alvará Municipal
Taxa de Combate a Incêndios		Taxa do Registro do Comércio – Juntas Comerciais
Taxa de Licenciamento, Controle e Fiscalização de Materiais Nucleares e Radioativos e suas Instalações		
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA		
Taxa de Controle e Fiscalização de Produtos Químicos		
Taxa de Emissão de documentos (níveis municipais, Estaduais e Federal)		
Taxa de Fiscalização de Aviação Civil (TFAC)		
Taxa de Fiscalização da Agência Nacional de Águas - ANA		
Taxa de Fiscalização – CVM – Comissão de Valores Mobiliários		
Taxa de Fiscalização de Sorteios, Brindes ou Concursos		
Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária		
Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro - TFPC		
Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar - TAFIC		
Taxa de Saúde Suplementar – ANS		
Taxa de Outorga – Serviços de Transportes Terrestres e Aquaviários		
Taxa de Outorga – Rádios Comunitários		
Taxa de Pesquisa Mineral – DNPM		
Taxa de Serviços Administrativos – TSA – Zona Franca de Manaus		
Taxa de Serviços Metrológicos		
Taxa do Conselho Nacional do Petróleo – CNP		
Taxa de Outorga e Fiscalização – Energia Elétrica		
Taxa de Utilização do SISCOMEX		
Taxa de Utilização do Mercante		

Fonte: Leis ordinárias, CF/1988 e CTN – Elaboração própria

³⁹ O caráter retributivo da taxa consiste no fato de que o contribuinte “retribui” economicamente ao Estado por este ter prestado determinado serviço público ou ao menos ter posto a sua disposição tal serviço público ou ainda, no caso do exercício do poder de polícia.

⁴⁰ A taxa de licenciamento anual do veículo foi instituída pela Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 cujo pagamento ocorre pela contraprestação de um serviço público, como a emissão de documento do veículo e atendimento nos órgãos de trânsito. O IPVA, por outro lado, é um tributo na modalidade imposto, cobrado dos Estados. Tal imposto tem por fato gerador a propriedade - e não o uso - do veículo automotor de qualquer espécie.

Assim como as Taxas, as Contribuições de Melhoria também têm caráter retributivo, pois quando o Estado procede à construção de determinada obra pública e há a valorização do imóvel do particular, este terá que pagar o referido tributo. Portanto, para a legislação, devolver ao Estado o valor da valorização do imóvel do particular é como se fosse um ressarcimento ao Erário por tal valorização. A Contribuição de Melhoria pode ser instituída tanto pela União, quanto pelo Distrito Federal, Estados e Municípios, uma vez que os quatro entes realizam obras públicas.

Os Empréstimos Compulsórios, por sua vez, são outra modalidade de tributo e possuem a peculiaridade de serem restituíveis⁴¹. A competência para instituí-los é privativa da União, através de Lei Complementar. As hipóteses que a União poderá instituir Empréstimo Compulsório estão previstas no artigo 148 da Constituição Federal e são três: guerra externa; calamidade pública e investimento público de relevante interesse nacional. A Lei Complementar que instituir a cobrança de empréstimo compulsório, em um dos três casos, definirá o seu fato gerador.

Todos estes tributos são pagos ao credor, Estado, que os “devolve” em forma de serviços gerais e específicos à população. O poder de tributar é conferido aos entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já os entes devedores são as pessoas físicas e jurídicas.

A Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 5º, II, o princípio da legalidade e o art. 150, I, da Constituição Federal prevê o princípio da legalidade tributária: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. Assim, os tributos devem estar adstritos a uma lei, só podendo os entes da Federação criar ou aumentar tributos através de uma lei.

Então, são necessárias leis para: criar, extinguir, majorar tributos, conceder benefícios fiscais, ou para autorizar práticas que gerem impactos sobre o crédito tributário e sua exigibilidade. A regra é que seja através de Lei Ordinária⁴², como é o caso do IPTU, por exemplo. Há, no entanto, quatro tributos que são instituídos por meio

⁴¹ A característica da restituição dos Empréstimos compulsórios consiste no fato de que é como se o contribuinte estivesse emprestando ao Estado e este terá que lhe devolver posteriormente. A restituição está prevista no parágrafo único do art. 15 do CTN, que exige que a lei instituidora do Empréstimo Compulsório fixe o prazo e as condições do resgate, pois não será legítima a cobrança desse tributo sem a previsão da restituição. Tal restituição deve, necessariamente, ser em moeda se esta foi o objeto do empréstimo (ALEXANDRE, 2008).

⁴² Lei ordinária é aquela que só precisa da maioria simples dos presentes no momento da votação para que a lei seja aprovada. Não é necessário que a maioria dos presentes corresponda a maioria do total da Casa Legislativa correspondente.

de Lei Complementar⁴³: Imposto sobre Grandes Fortunas⁴⁴ (art. 153, VII, CF), Empréstimos Compulsórios (art. 148, da CF), impostos residuais⁴⁵ (art. 154, I, da CF), Contribuições Previdenciárias residuais⁴⁶ (art. 195, §4º, da CF). A regra é que só é necessária lei ordinária, mas esses tributos nascem por Lei complementar.

No entanto, há exceções pelas quais o Poder Executivo poderá alterar as alíquotas dentro dos limites legais: Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre exportação (IE), impostos sobre produtos industrializados (IPI) e imposto sobre operações financeiras (IOF), CIDE combustíveis e ICMS incidente sobre combustíveis. O fundamento sobre não incidir o princípio da legalidade é porque esses impostos e contribuições têm função extrafiscal, ou seja, a função do tributo de regular o mercado e da economia do País.

Já o princípio da anterioridade dispõe que a lei deve ser anterior ao tributo e este princípio está previsto no art. 150, III, “b” e “c”, da CF.

O artigo 5º, *caput*⁴⁷ e inciso I da CF trata do princípio da isonomia genérica, ao dispor que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, sendo homens e mulheres iguais em direitos e obrigações.

Neste ponto cabe fazer uma digressão crítica com relação aos preceitos constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988.

A idéia de liberdade traz consigo a idéia de exclusão, pois, para o indivíduo gozar de sua liberdade, terá que excluir os demais de participar de sua liberdade. A propriedade privada pode ser vista como a aplicação prática do direito à liberdade, pois para a pessoa ser livre tem que fazer uso do que é seu sem interferência de terceiros.

⁴³ Para a aprovação de uma Lei Complementar precisa-se de maioria absoluta, isso quer dizer que não basta a metade dos presentes mais um, mas precisa da maioria do total dos componentes da Casa Legislativa para que a lei seja aprovada. O processo legislativo, portanto, para uma lei complementar é mais árduo, tendo em vista a exigência desse quorum especial. Sempre que a Constituição quiser que a determinada lei seja aprovada por maioria absoluta fará menção à lei complementar. A lei ordinária será exigida quando não se especificar na Constituição o quorum de maioria absoluta.

⁴⁴ No Brasil, nunca houve lei que regulamentasse esse imposto.

⁴⁵ Impostos residuais referem-se à competência residual da União prevista no art. 154, I, da CF/88, sendo esta o poder que a União tem de instituir impostos diferentes de todos aqueles discriminados na Constituição, com fato gerador novo e nova base de cálculo, devendo tais exações serem criadas por Lei Complementar, respeitando-se o princípio da não-cumulatividade (SABBAG, 2007, p. 68).

⁴⁶ Assim, como ocorre no caso dos impostos, a União também tem competência residual para criar contribuições sociais residuais (de acordo com o artigo 194, §4º, da CF/88), entretanto, o STF já decidiu que a parte final do art. 154, I da CF/88 que impõe a impossibilidade de ter fato gerador ou base de cálculo próprias de impostos não se aplica ao caso das contribuições sociais residuais.

⁴⁷ *Caput* é a “cabeça” do artigo, ou seja, é aquilo que vem logo após “art.nº”, é utilizado para se diferenciar de incisos (representados por algarismos romanos), parágrafos (§§) e alíneas (representadas pelas letras do alfabeto minúsculas).

Este é o caráter burguês de liberdade que todas as Constituições observam. Assim, na sociedade burguesa, a liberdade do outro se transforma em liberdade contra o outro. O Estado, então, na sociedade burguesa, foi criado para que as liberdades individuais coexistam, limitando até onde cada indivíduo pode exercer seu direito (TEIXEIRA, 2010).

Para Marx (APUD TEIXEIRA, 2010), o direito à igualdade, no capitalismo, faz com que se promova uma maior desigualdade em nome de uma igualdade abstrata, ou seja, a igualdade burguesa é uma igualdade formal. Hodiernamente, há o reconhecimento do direito desigual nas relações trabalhistas em que se reconhece a hipossuficiência⁴⁸ do trabalhador em detrimento da supremacia econômica do empregador; na relação de consumo em que se reconhece que o consumidor possui menos condições técnicas de entender as especificações de determinado produto que o fabricante. É este mesmo princípio, segundo Marx, que rege o direito a igualdade, soberania e segurança. Esta seria assegurar o egoísmo da sociedade civil. As Constituições, portanto, não podem se afastar dos fundamentos do Estado burguês, ou seja, não há como se quebrar a lógica da economia de mercado.

Os princípios fundamentais do art. 1º⁴⁹, apesar de serem obrigatórios por serem normas jurídicas, não são observados na prática. A soberania, por exemplo, não é um princípio posto em prática, tendo em vista que o Brasil vem seguindo as determinações de organizações multilaterais (FMI, Bird, BID). Com relação à soberania, pode-se dizer que ela existe dentro dos limites do Estado, no entanto, para além destes limites não existe (TEIXEIRA, 2010).

A dignidade da pessoa humana, por sua vez, somente existe na letra da lei, mas longe está daqueles indigentes, dos beneficiários do “Bolsa Família” ou de moradores de favelas. Para ser digno, conforme Teixeira (2010) a pessoa deve a si própria a sua existência moral e espiritual.

O art.5º da CF/1988 traz como um dos principais direitos, a inviolabilidade do direito à vida, sendo que este não é efetivamente assegurado, tendo em vista que não existe o direito ao trabalho para milhares de pessoas desempregadas e que não têm o suficiente para sobreviver, como por exemplo, um aposentado que tem que continuar trabalhando, menores de idade nas ruas para ganhar algo para ajudar a família e assim

⁴⁸ Conceito jurídico que denota a inferioridade econômica e técnica do trabalhador em comparação com o empregador.

⁴⁹ São eles: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da iniciativa privada.

por diante. Na realidade o que se constata é que as leis do mercado são mais poderosas do que o direito à vida, é como se coisas valessem mais do que os próprios homens (TEIXEIRA, 2010).

O que dizer da Seguridade Social? Com a Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁵⁰, houve o reordenamento do Orçamento da Seguridade, então, verifica-se que os direitos à vida e à saúde são menos importantes que a garantia do pagamento dívida pública (TEIXEIRA, 2010).

O direito de propriedade também aparece como um direito individual e que deve ser utilizado tendo em vista a sua função social, mas por que não se desapropria a grande propriedade baseada na monocultura, na utilização excessiva de agrotóxicos e na redução de mão-de-obra empregada? Seria cumprir a função social da propriedade as condições desumanas dos trabalhadores rurais que beiram ao trabalho escravo? Conforme o autor supracitado trata-se, na realidade, da existência de propriedade antidemocrática e inconstitucional.

Portanto, os direitos e garantias fundamentais apesar de assegurados pela CF/1988, longe estão de serem praticados, uma vez que se trata, conforme Teixeira (2010), de uma “universalização abstrata”. Tendo em vista essa crítica aos princípios constitucionais, é importante destacar os princípios tributários que aqui continuarão a ser expostos como algo que também se encontram na abstração.

Sob essa ótica, o art. 150, II da Constituição Federal prevê o princípio da isonomia tributária, determinando que é vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função, independentemente de denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. Para o Direito Tributário, “iguais” são aqueles que realizam o mesmo fato gerador do tributo. O corolário do princípio da isonomia é o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe que “sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica de cada um”. Já os meios de exteriorização do princípio da capacidade contributiva são a

⁵⁰ Em 1994, através da Emenda Constitucional de Revisão nº1, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), a pretexto de defender o equilíbrio das contas públicas a partir da criação do Plano Real, permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados à Seguridade Social. Em 1994 e 1995, através das Emendas Constitucionais nº 10, 17 e 27, em substituição ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), foi criada a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que garantiu a desvinculação de 20% das receitas de impostos e contribuições sociais da Seguridade Social e Fiscal para manutenção do *superavit* primário com destino ao pagamento dos credores da dívida pública (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

progressividade, proporcionalidade e a seletividade, também previstos na Constituição Federal de 1988.

No entanto, esses princípios não são efetivados, na prática, visto que, por exemplo, em 1996, o limite de isenção da tabela de Imposto de Renda (IR) era equivalente a 10,48 salários mínimos, no entanto, como não houve correções na tabela, trabalhadores que ganhavam acima de 3,9 salários mínimos (em 2008) passaram a ser contribuintes do IR.

A progressividade é a técnica de incidência de alíquotas diferenciadas ou variadas sobre bases de cálculo também variáveis. A Constituição Federal prevê a progressividade para o IR, para o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e para o ITR ao enunciar, respectivamente, no art. 153, que o imposto de renda será informado pelos critérios da generalidade, universalidade e da progressividade; no art. 156, que o IPTU poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e uso do imóvel; no art. 182, que é facultado ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu aproveitamento, sob pena de, primeiro, promover o parcelamento ou edificação compulsório, segundo, IPTU progressivo no tempo e, terceiro, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com resgate em até dez anos, parceladamente; no art. 152, o ITR será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e que não incidirá ITR sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.

No entanto, efetivamente, essa progressividade não acontece e não se mostra relevante para corrigir certas distorções do Sistema Tributário Nacional, pois, por exemplo, o ITR que é o único Imposto federal sobre o patrimônio que, em 2004, arrecadou menos de 0,1% do PIB (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Essa baixa arrecadação do ITR decorre de alterações realizadas pela Lei n. 9.393/1996, que desonerou o patrimônio rural e trouxe alterações tal como a diminuição de alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos.

Segundo o Departamento Intersindical de Estudos Econômicos, Sociais e Estatísticos (Dieese) (APUD SALVADOR, 2008a), com base nos dados do INCRA, referente ao ano de 1998, o Brasil possui enorme concentração de terras, onde 63,8% da área ocupada por imóveis rurais são terras improdutivas, sendo que esse percentual, na Região Norte, aumenta para 82,6%. Além disso, a grande propriedade existente no País

representa apenas 3% de todos os imóveis rurais, no entanto, responde por 58,1% da área total. Já o minifúndio corresponde a 62% do total de imóveis rurais existentes no Brasil, no entanto, representa apenas 7,5% da área total em hectares.

O ITR poderia ser um importante instrumento de incentivo para a reforma agrária, no entanto, a arrecadação do ITR ocorre em escala decrescente. O que se percebe é que “o corolário de onze anos de vigência da Lei n. 9.393/1996 é uma pífia arrecadação do ITR, muito abaixo do potencial, (...) significando o abandono efetivo desse imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor” (SALVADOR, 2008a).

O IPTU, que também deveria ser progressivo, pelo contrário, ocasiona o comprometimento dos contribuintes mais pobres com uma parcela maior de seu patrimônio.

Na mesma direção, “o Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) teve uma incidência média, no período de 1995 a 2002, de 5,4% do PIB”, mostrando a baixa arrecadação deste tipo de imposto, enquanto se verifica a alta arrecadação de impostos sobre o consumo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 166).

Houve aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, ao se congelar a tabela e as deduções do Imposto de Renda. Com isso, adicionalmente, milhares de trabalhadores passaram a ser tributados na fonte. No período de 1996 a 2001, a tabela do IRPF ficou congelada. Os trabalhadores brasileiros recolheram em imposto de renda, em 2005, 12% da receita do Governo Federal.

Tal congelamento da tabela do IR ocorreu da seguinte forma: de 1983 a 1985, a tabela progressiva do IRPF estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, mas em 1989, diferente do que estabeleceu a Constituição Federal de 1988, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%.

Já em 1995, vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35% e, em 1998, vigorou, no País, duas faixas, com alíquotas de 15% a 27,5%. Curiosamente, a alíquota mínima passou para 15% e a máxima diminuiu de 60% para 27,5% (SALVADOR, 2007). As alíquotas do IR para os anos 2010 e 2011 são as seguintes: 7,5%; 15%; 22,5% e 27,5%. No ano de 2011, a isenção do IR atingiu aqueles que receberam até R\$17.989,80 por ano. Acima deste valor até R\$26.961,00 a alíquota equivalia a 7,5%, De R\$26.961,00 até 35.948,40 a alíquota foi de 15% e de

R\$26.961,00 até R\$44.918,28 a alíquota foi de 22,5%. Acima de R\$ 44.918,28, a alíquota foi de 27,5%.

O IR seria um importante imposto direto, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação da renda de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. No entanto, o que se verifica é que sua utilização está acarretando a maior tributação dos salários dos trabalhadores em um período em que a renda do trabalho participa cada vez menos da distribuição da riqueza no País. Em contrapartida, o sistema financeiro se beneficia com a baixa arrecadação de IR, pois conforme Salvador (2007), entre 1999 e 2005, os bancos recolheram de IR e Contribuição Social sobre seus lucros apenas R\$ 55,4 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 261,5 bilhões de IR, quase quatro vezes mais. Em 2005, apesar de os bancos terem auferido lucros de 31%, a arrecadação de tributos desse setor continuou baixa em relação principalmente aos trabalhadores assalariados. Os bancos recolheram de IRPJ e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), em 2005, R\$ 10,1 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 44,1 bilhões em IR. Os trabalhadores são responsáveis por 12,6% das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal e os tributos pegos pelos bancos sobre o lucro representam apenas 2,7% do arrecadado. Os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais impostos sobre a renda que todo o setor financeiro da economia, no período de 1999 a 2005.

Além do IR, outro imposto que primaria pela progressividade é o IGF, cuja regulamentação por Lei Complementar nunca aconteceu. Tal imposto recairia sobre o capital, visto que taxaria as grandes fortunas. Em uma simulação realizada por Khair e Melo (2004 APUD SALVADOR, 2008a, p. 196), “considerando três faixas de alíquotas médias efetivas de 0,5% para patrimônio até R\$ 1 milhão, 1% para patrimônio entre R\$ 1 milhão e R\$ 10 milhões e 1,5% para patrimônios superiores a R\$ 10 milhões, indicam a possibilidade de arrecadação de R\$ 8 bilhões” para o ano de 2004. Todavia, como ameaça a livre acumulação do capital sem maiores obstáculos esse imposto nunca foi aplicado mesmo tendo passado vinte e três anos da promulgação da CF/88. Deve ser por esta razão que Alexandre (2008, p. 559) destacou o seguinte a respeito deste imposto⁵¹:

⁵¹ A Folha de São Paulo, do dia 24/09/11 publicou artigo do presidente nacional da CUT, Arthur Henrique, sob o título “Taxar fortunas para viabilizar EC29” no qual o autor afirma que a EC29 que trata da ampliação da verba da saúde traz consigo um bom momento para a discussão acerca do debate do Imposto sobre grandes fortunas (IGF). Diz o artigo que, segundo dados de consultorias privadas existem, no Brasil cerca de 155 mil famílias com, pelo menos um milhão de reais a serem investidos no mercado financeiro e que sobre este valor não recai imposto, já com relação aos salários são descontados impostos. Levando-se em consideração que esse número de 155 mil famílias não representa a veracidade das riquezas presentes no País, tendo em vista que, a realidade mostra que tanto esse número aumenta quanto os valores, arrecadar-se-ia muito mais do que se espera para a saúde pública, a qual precisará, de R\$ 30

“alguns doutrinadores mais críticos afirmam que o tributo não foi criado porque as grandes fortunas estariam muito bem representadas no parlamento federal, de forma a inibir qualquer iniciativa no sentido de exercício de competência”.

Alguns estudiosos também consideram que a Constituição Federal também atribuiu progressividade ao IPVA, quando se referiu sobre o mesmo no art. 155, § 6º: “O imposto previsto no inciso III (*imposto sobre veículos automotores*): (...) II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização” (grifo nosso).

Outro meio de exteriorização da capacidade contributiva seria a proporcionalidade que se caracteriza como técnica de incidência de alíquotas fixas em razão de base de cálculo que pode variar. Atrelam-se, geralmente, a impostos em que o ônus tributário repercute no consumidor final que é o contribuinte – são eles: o ICMS e o IPI, pois incidem sobre bens e são chamados de impostos indiretos porque o ônus recai indiretamente sobre quem realiza o fato gerador do tributo. É uma opção do sistema tributário, que causa a regressividade.

O legislador constituinte tentou amenizar a regressividade através da seletividade, pois se trata de uma técnica pela qual ocorre a variação de alíquotas na razão inversa da essencialidade do bem. Assim, a maior alíquota seria para produtos menos essenciais e a menor alíquota seria para bens mais essenciais. A variação de alíquota ocorre na razão direta da superfluidade do bem, incidindo sobre o ICMS e o IPI.

O princípio da irretroatividade tributária, previsto no art. 150, III, da Constituição Federal, dispõe que a lei tributária deverá atingir fatos geradores a ela posteriores.

A Constituição Federal traz também normas de não incidência tributária, as chamadas imunidades tributárias (no art. 150, VI, da CF): imunidade intergovernamental recíproca (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias e fundações públicas não podem cobrar impostos uns dos outros), imunidades para templos de qualquer culto; imunidades para os partidos políticos; imunidades para os sindicatos dos empregados; imunidades para instituições de

bilhões adicionais, por ano, para viabilizar a EC 29. Se o IGF fosse instituído e uma alíquota de 1,5% fosse direcionada para aqueles que tivessem patrimônio anual superior a oito mil salários mínimos já se conseguiria a verba necessária para a saúde. Embora isso representasse atingir 5% dos trabalhadores, já seria uma medida tendente à progressividade.

educação⁵²; imunidades para entidades beneficentes de assistência social; imunidades para impressão de livros, jornais e periódicos e o papel destinado à impressão destes.

O art. 157 da CF/1988 trata da repartição constitucional das receitas tributárias. Existem as transferências diretas (cujo repasse se dá diretamente da arrecadação para determinado governo) e as transferências indiretas (cujo repasse de receitas tributárias destinam-se a fundos especiais).

Dos treze impostos previstos na Constituição Federal, sete foram colocados na competência privativa da União (CF, art. 153), três na dos Estados (CF, art. 155) e três na dos Municípios (CF, art. 156). No que concerne ao tema ora tratado, o legislador constituinte reconheceu o desequilíbrio na repartição de competência que fizera, pois há uma inegável concentração de renda nos cofres públicos federais em detrimento dos Estados e Municípios, estando estes últimos em uma situação ainda mais complicada. Por tudo, se decidiu por determinar que os entes maiores entregassem parte da receita arrecadada aos entes menores. (ALEXANDRE, 2008, p. 180).

As transferências diretas da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios ocorrem da seguinte maneira: a União repassa aos Estados e Distrito Federal 100% do imposto da União⁵³ sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações.

A União também repassa aos Municípios 100%⁵⁴ do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações; 30% para o Estado de origem do produto da arrecadação do imposto da União IOF-ouro⁵⁵, quando este é definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial (100% do IOF-ouro é

⁵² “A CF/88 proíbe o Poder Público de instituir *impostos* sobre o *patrimônio, renda* ou *serviços* das *instituições de educação, sem fins lucrativos*, se atendidos os requisitos descritos em lei. Para que a entidade de educação possa usufruir da imunidade tributária, necessário se faz, inicialmente, cumprir um requisito básico: a ausência de *fins lucrativos*. Cabe ressaltar que não basta a instituição ser classificada como “sem fins lucrativos”, ou seja, a imunidade tributária não se estende a qualquer entidade educacional *sem fins lucrativos*, mas sim àquela que, além desse requisito, venha a cumprir os ditames que se encontram no próprio texto constitucional, que é a perseguição de suas *finalidades essenciais*, sem os quais não há se falar em gozo dessa ordem” (HABLE, 2010).

⁵³ Art. 157, I, da CF/1988: Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

⁵⁴ Art. 158, I, da CF/1988: Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

⁵⁵ O ouro, depois de extraído dos garimpos, de acordo com a Lei n. 7766/89, pode ser transformado em ativo financeiro, mediante o pagamento do Imposto sobre operações financeiras (IOF) e por isso, este imposto é conhecido como IOF-ouro. O pagamento do IOF-ouro ocorre, por exemplo, quando o garimpeiro ou minerador efetua a venda do minério para uma instituição autorizada pelo BACEN (Operações com ouro. Disponível em: < <http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=funciouro> > Acesso em Ago. 2011.).

destinado ao Distrito Federal); 20% dos Impostos residuais da União são repassados para os Estados e Distrito Federal e 29% da CIDE-combustível também são repassados para os Estados. São repassados aos Municípios também, 50% do ITR relativamente aos imóveis neles situados, podendo ser repassado 100% do referido valor aos Municípios que arrecadem e fiscalizam tal tributo⁵⁶; 70% do IOF-ouro é repassados para os Municípios de origem do produto da arrecadação; 25% é repassado ao Município referente ao valor entregue pela União ao Estado do produto da arrecadação da CIDE-combustível.

Com relação às transferências constitucionais diretas dos Estados para os Municípios, 50% do IPVA licenciados nos Municípios é repassado para estes; 25% do ICMS é repassado aos Municípios.

Com relação às transferências indiretas⁵⁷, existem o Fundo de Compensação de exportação (FPEX), Fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), fundos regionais.

As transferências indiretas ocorrem da seguinte forma: 10% da arrecadação do IPI⁵⁸ total é distribuída aos Estados, sua distribuição é proporcional ao valor das exportações dos produtos industrializados, sendo limitada a participação de cada Estado

⁵⁶ Essa possibilidade está preconizada no art. 7º, do CTN que dispõe: “A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição”. O art. 158, da CF dispõe que: “Pertencem aos Municípios: II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III. Essa remissão ao art. 153, § 4º, III dispõe o seguinte: § 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput* (ITR): III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (grifo nosso).

⁵⁷ Quando o beneficiário da receita, objeto de transferência constitucional, recebe-a diretamente, sem qualquer fundo constitucional intermediário, diz-se que é uma transferência direta. Por outro lado, quando os recursos a serem repartidos são destinados a fundos de participação, cujas receitas são divididas entre os beneficiários, diz-se que se trata de uma repartição ou transferência constitucional indireta, por ter o fundo como intermediário. Assim, quando a Constituição atribui aos Municípios, que licenciarem em seu território veículos automotores, metade do IPVA, está fazendo transferência direta. No entanto, no caso das transferências de quotas do fundo de participação dos Municípios ao Município de Campina Grande, trata-se de uma transferência indireta, pois primeiro os recursos sujeitos à repartição (48% do IR e 48% do IPI) vão para o citado fundo, para só depois serem destinados ao Município de Campina Grande – PB (ALEXANDRE, 2008).

⁵⁸ A CF/1988, no seu art. 155, §2º, X, ‘a’, determina a imunidade tributária do ICMS sobre as exportações de mercadorias e serviços. Para compensar os Estados pelo “prejuízo”, a CF/1988 criou um fundo de compensação de exportações composto por 10% da arrecadação nacional do IPI. Os recursos desse fundo serão destinados aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, sendo que dessa parcela recebida do fundo, cada Estado repassará aos Municípios situados em seu território, 25%, seguindo os mesmos critérios de repasse do ICMS previstos no art. 158, parágrafo único da CF/1988, pois os Municípios também são prejudicados pela desoneração do ICMS, pois deixam de receber os 25% de repasse constitucional (ALEXANDRE, 2008).

em 20% do total do fundo de compensação de exportação (FPEX). Já fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal (FRE) é composto de 21,5% do IR e do IPI da União, distribuídos em função do número da população e inversamente proporcional à renda per capita da unidade federativa. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebe 22,5% da União relativo ao produto do IR e do IPI, distribuído proporcionalmente à população de cada Município, sendo que 10% do fundo é destinado às capitais dos Estados.

Os fundos regionais⁵⁹, por sua vez, recebem 3% da União produto do Imposto de Renda e de IPI para a aplicação em programas de financiamento do setor produtivo do Nordeste (1,8%), Norte e Centro-Oeste (1,2%) por meio de instituições de caráter regional. Os Estados entregarão aos Municípios 25% dos recursos que recebem do FPEX. Quanto à CIDE-combustível relativa à importação ou comercialização de petróleo, gás natural e álcool combustível a lei definirá uma porcentagem a ser repassada aos Estados e Distrito Federal, os Estados receberão 29% e repassarão 25% aos Municípios. Todas estas explanações podem ser visualizadas no quadro 4:

⁵⁹ Criado pela CF/1988 e regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27.9.1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea 'c', da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

Quadro 4: Repartição constitucional das receitas tributárias

UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS
IRPF (arts. 157, I e 158, I, da CF)	100%	100%
IOF sobre Ouro (Art. 153, § 5º, da CF)	30%	70%
Impostos da competência residual (art. 157, II, da CF)	20%	
CIDE – combustíveis (art. 157, II, da CF)	29%	25%
ITR (art. 158,II, da CF)	Se fiscalizado e cobrado pela União	50%
	Se fiscalizado e cobrado pelo Município	100%
IPI (art. 159, II)	10%	25%
	IPVA (art. 158,III, da CF)	50%
	ICMS (art. 158, IV, da CF)	25%
IR (excluída a transferência do IRPF prevista nos arts. 157, I e 158, I, da CF) + IPI (art. 159, I, da CF)	21,5% - FPE	22,5% FPM
	3% para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (fundos regionais)	

Fonte: CF/1988 (ALEXANDRE, 2008, p. 193)

O quadro 5 mostra a distribuição das competências tributárias entre os entes da federação, observando a evolução dos tributos até a Constituição de 1988.

O direcionamento das Constituições, no que tange ao Sistema Tributário Nacional, como se percebe pelo quadro 5, demonstra a lógica do capital ao concentrar a maioria dos tributos de maior arrecadação na União, em detrimento dos Estados e Municípios.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco, pois apontou para um novo direcionamento para a tributação dos Municípios, uma vez que ampliou a competência tributária destes, atribuindo-lhes espécies tributárias que antes não lhes pertenciam, no entanto, apesar deste avanço, a União continuou com a enorme parte da arrecadação.

Quadro 5 – Distribuição das competências tributárias nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988

CONSTITUIÇÃO DE 1891 UNIÃO	CONSTITUIÇÃO DE 1934 UNIÃO	CONSTITUIÇÃO DE 1937 UNIÃO	CONSTITUIÇÃO DE 1946 UNIÃO	CONSTITUIÇÃO DE 1967 UNIÃO	CONSTITUIÇÃO DE 1988 UNIÃO
Sobre importação de procedência estrangeira Direitos de entrada, saída e estada Taxas de selo Taxas de correios e telégrafos federais Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a Constituição	Importação Renda, à exceção da renda cedular sobre imóveis Consumo, exceto os combustíveis de motor a explosão Transferência de fundos para o exterior Selo sobre atos do governo e negócios de sua economia Impostos de competência residual Impostos de competência residual proibida a bitributação Taxas	Importação Renda Transferências de fundos para o exterior Consumo Sobre atos do governo e negócios de sua economia Impostos de competência residual, proibida a bitributação Taxas	Importação Imposto único sobre a produção, comércio, consumo, importação, exportação de lubrificantes e combustíveis, minerais e energia Renda Transferência de fundos para o exterior selo extraordinários Outros impostos, a serem criados, segundo a competência concorrente com os Estados, prevalecendo o imposto federal Taxas Contribuições de Melhoria	Importação Exportação Predial territorial rural Rendas e proventos Produtos industrializados Operações financeiras Serviços de comunicações Transportes, salvo municipal Combustíveis e lubrificantes Energia Elétrica Minerais Taxas Contribuições de Melhoria	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações financeiras Territorial rural Grandes Fortunas Taxas Contribuições de Melhoria
ESTADOS	ESTADOS	ESTADOS	ESTADOS	ESTADOS	ESTADOS
Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção Sobre imóveis rurais e urbanos Sobre transmissão de propriedade Sobre as indústrias e profissões Taxas de selo quanto aos atos de seus governos e negócios de sua economia Contribuições aos seus telégrafos e correios Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição	Propriedade territorial, exceto a urbana Transmissão da propriedade <i>causa mortis</i> Transmissão da propriedade imobiliária, <i>inter vivos</i> Consumo de combustíveis de motor e explosão Vendas e consignações Exportação, à alíquota máxima de 10% Indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios Selo sobre atos do governo e negócios de sua economia Impostos e competência residual, proibida a bitributação, prevalecendo o cobrado pela União Taxas	Propriedade territorial, exceto a urbana Transmissão da propriedade <i>causa mortis</i> Transmissão da propriedade imobiliária, <i>inter vivos</i> Vendas e consignações Exportação, à alíquota máxima de 10% Indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios Selo sobre atos do governo e negócios de sua economia Impostos de competência residual, prevalecendo o criado pela União Taxas	Propriedade territorial, exceto a urbana Transmissão da propriedade <i>causa mortis</i> Transmissão da propriedade imobiliária, <i>inter vivos</i> , Vendas e consignações Exportação de mercadorias Selo Outros impostos a serem criados, concorrentemente com a União, prevalecendo o imposto federal Contribuições de melhoria Taxas	Transmissão de bens imóveis Propriedade de veículos automotores Circulação de mercadorias Contribuição de melhoria Taxas	Circulação de mercadorias Transmissão da propriedade <i>causa mortis</i> Veículos automotores Contribuições de melhoria Taxas
MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
Atribuição de competências a cargo dos Estados	Licenças Imposto predial e territorial urbano Diversões públicas Imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais Taxas	Licenças Imposto predial e territorial urbano Diversões públicas Taxas	Predial e territorial urbano Indústria e profissões Diversões públicas Contribuições de Melhoria Taxas	Propriedade territorial urbana Serviços de qualquer natureza Contribuições de Melhoria Taxas	Propriedade territorial urbana Transmissão <i>inter vivos</i> Vendas a Varejo de combustíveis ⁶⁰ Serviços de qualquer natureza Contribuições de Melhoria Taxas

Fonte: OLIVEIRA, 2010a, p. 27, 33 e 41.

⁶⁰ Só existiu até 1993.

2.2 A política econômica e fiscal dos Governos Collor a Itamar Franco – pós Constituição de 1988

Os ajustes tributários ocorridos no Brasil após a Constituição de 1988 até 1994 foram voltados a fortalecer financeiramente a União⁶¹, deixando de lado qualquer correção de distorções ou imperfeições do Sistema Tributário. Este, então, foi transformado em um mero instrumento de ajuste fiscal, pois dele deveriam advir os recursos para o financiamento do governo (OLIVEIRA, 2010).

Partindo para o contexto político do ano de 1989, este, como se sabe, foi marcado pelo Consenso de Washington, sendo o ano também das eleições presidenciais no Brasil. O teor do Consenso, como “expressão da modernidade”, foi acatado pelo empresariado e pela burguesia nacional e estes, dispostos a influir na sucessão presidencial, reuniram-se na ‘Convergência Democrática’, em maio de 1989, em busca de um candidato que se comprometesse com a modernização da sociedade brasileira

Fernando Collor, por sua vez, na sua campanha eleitoral, enfatizou a falência do Estado prometendo “consertá-lo”. Ao contrário das propostas do então candidato Lula, que prometiam ampliar o Estado, parecendo apoiar um Estado depredado em um momento de alta inflação. Collor, por outro lado, defendia que a causa da crise da década de 1980, foi o Estado desenvolvimentista (NASCIMENTO, 2003 APUD OLIVEIRA, 1992). Assim, a crise econômica e as diversas tentativas de planos de estabilização incapazes de conter o processo inflacionário da década de 1980 criaram as pré-condições para as inovações de política econômica do início dos anos de 1990, pois o Brasil se encontrava com uma estrutura econômica defasada.

O Ministro da Economia Fazenda e Planejamento de Collor, Marcílio Marques Moreira (2001 APUD NASCIMENTO, 2003) destaca que o então Presidente Collor em visita aos Estados Unidos, em 1990, tinha plena consciência do receituário neoliberal do Consenso de Washington tanto é que seus discursos, em terras americanas, giraram em torno das temáticas: abertura comercial, abertura da economia e renegociação da dívida externa.

O governo Collor (1990 à 1992⁶²) pautado no neoliberalismo econômico, desenvolveu-se segundo os parâmetros dessa política de abertura ao mercado internacional, através do

⁶¹ As principais mudanças tributárias foram no sentido de criação das contribuições sociais, a exemplo da CSLL, em 1989, aumento da alíquota de 0,6% para 2% da COFINS, ampliação do campo de incidência do PIS.

⁶² O Governo Collor perdeu apenas dois anos, visto que, em abril de 1992, Pedro Collor revelou a existência de irregularidades financeiras e tráfico de influência. A partir de então, a Câmara dos Deputados, pressionada pelas manifestações públicas, autorizou a abertura do processo de *impeachment* do Presidente, cuja votação a favor foi de 441 votos a 38. Em 2 de outubro do mesmo ano, Collor foi afastado temporariamente da Presidência

desmonte do Estado e do início das privatizações. Collor adotou medidas para não cumprir a Constituição Federal, através de pacotes fiscais.

Pode-se afirmar, dessa forma, como destaca Behring (2003), que Collor deu início à contrarreforma⁶³ no País, pautando sua política por uma adequação ao reordenamento mundial, através de uma política antiinflacionária que não se sustentou; reforma administrativa que desarticulou o setor público; privatizações e liberalização comercial. Essas mudanças foram orientadas para o mercado como complementares ao processo de modernização. (BEHRING, 2003).

Dentre as medidas que o então governo Collor adotou, citam-se o Plano Collor (ou Plano Brasil Novo) e o Plano Collor II. O Plano Collor I, chamado “Plano Brasil Novo” de 1990, objetivou estabilizar a economia em pouco tempo através do saneamento financeiro do Estado e recessão apresentando algumas medidas como a mudança da moeda para cruzeiro; retirada de US\$ 115 bilhões aplicados no *overnight*, poupança e fundos de curto prazo⁶⁴; desindexação entre preços e salários; programa de privatização de empresas estatais e a instituição dos certificados de privatização para que o setor privado pudesse comprar as estatais; abertura aos capitais estrangeiros; desregulamentação incidindo sobre as importações e exportações; reforma administrativa que demitiu 360 mil funcionários públicos de um total de 750 mil; redução de 23 para 12 ministérios; extinção de diversos órgãos da Administração Pública; supressão de subsídios fiscais, exceto Zona Franca de Manaus, entre outras medidas como a instituição de alíquota de 8% para o IOF (NASCIMENTO, 2003).

A medida do confisco do Plano Collor I abriu a possibilidade de o governo comandar a política econômica, no entanto, em razão da recusa de elites incorrerem em perdas patrimoniais, o Plano, dois meses depois, estava fracassado, visto que mesmo equilibrando as finanças públicas, o País ingressou em uma recessão com aumento considerável do desemprego.

Outra medida de governo foi o Plano Collor II, que cortou gastos públicos e fez uma reforma financeira como a criação da Taxa Referencial de Juros (TR) - em substituição à indexação por índice de preços – como nova referência para operações financeiras; extinção do *overnight* e dos fundos de curto prazo, bem como a criação dos Fundos de Aplicações

e renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1992, pouco antes de ser condenado pelo Senado, por crime de responsabilidade. Em seu lugar assumiu o então vice-presidente, Itamar Franco.

⁶³ Termo utilizado por Behring para demonstrar que as principais medidas de governo de Collor e FHC foram na contramão da Constituição Federal de 1988, que trouxe vários direitos sociais e tais medidas tiveram o condão de desmantelar a estes.

⁶⁴ Isso representou 66% dos ativos financeiros com o intuito de aumento da receita pública.

Financeiras (FAFs) e redução das tarifas aduaneiras. (NASCIMENTO, 2003). Para dar sustentação aos dois Planos (Collor I e II) a carga tributária atingiu 27% do PIB.

O plano econômico e político de Collor objetivava, em maior grau, a abertura dos fluxos internacionais e implantação de um mercado nacional competitivo internacionalmente, para tanto, foram implantadas diversas medidas, como eliminação de uma lista de 1200 produtos de importação proibida; eliminação dos controles quantitativos sobre as importações substituindo-os por controle tarifário; redução de 50% do adicional de frete para renovação da Marinha Mercante e posterior extinção do mesmo, em 1991, juntamente com o adicional de tarifa portuária (NASCIMENTO, 2003).

Instituiu-se, também, a isenção das alíquotas do imposto de importação para máquinas, aparelhos e instrumentos sem produção nacional o que resultou na queda do *superavit* comercial brasileiro com os EUA, pois foi consequência da abertura unilateral do comércio exterior brasileiro, sendo esta uma condição prévia para a retomada de empréstimos aos países da América Latina concedidos pelos organismos financeiros internacionais (BATISTA, 1994).

Foi estabelecida alíquota zero para importação de produtos que o País detinha vantagem comparativa como importação de carnes de animais de espécie bovina, frescas, resfriadas ou congeladas por até dois meses; produtos sem produção nacional, produtos com produção natural (de elevado custo de transporte internacional) e outros de pequeno valor agregados. Além disso, instituiu-se a isenção de IPI às empresas na aquisição de máquinas e equipamentos e a isenção do IPI também para a importação de 37 itens de bens de capital sem similar nacional e se reduziu as alíquotas de importação desses itens, bem como houve a revisão de dispositivos legais que permitiam ao BNDS realizar operações financeiras com empresas de capital estrangeiro subordinadas a captação de recursos adicionais no mercado internacional de capitais e, como medida para incentivar o ingresso de capitais estrangeiros, foi extinta, a partir de janeiro de 1992, a incidência do imposto suplementar de renda sobre as remessas ao exterior de lucros e dividendos. (NASCIMENTO, 2003).

Mesmo com todas essas medidas para a competição da economia brasileira frente ao mercado internacional o que se percebeu foi a inserção regressiva destes produtos, pois não houve expressivo crescimento da produção, havendo níveis baixos de investimentos e um crescente desemprego, bem como baixa capacitação tecnológica e organizacional (GONÇALVES, 2000 APUD NASCIMENTO, 2003).

De acordo com Biasoto Júnior (APUD SALVADOR, 2008, p. 170) essas modificações nas áreas fiscais e econômicas estavam de acordo com a agenda neoliberal:

A nova ordem neoliberal em curso nos anos de 1990, no país, levou a legislação tributária a minar os avanços obtidos na Constituição. Os questionamentos sobre a intervenção do Estado na economia e a chamada “crise fiscal” estabeleciam novos condicionantes na extração de recursos da sociedade pela via tributária. O novo arranjo de políticas macroeconômicas sucumbia a qualquer tentativa de desenvolvimento econômico; a definição da regulação tributária seria elemento decisivo das “condições globais de inserção da economia brasileira no mercado industrial (BIASOTO JR. APUD SALVADORA, 2008, p. 170).

O governo Collor, então, foi marcado por um processo mais amplo, iniciado em 1989, quando os países em desenvolvimento altamente endividados voltaram a ter acesso ao fluxo de capital externo em um contexto de conflitos na negociação com os credores. Durante o governo Collor, ingressaram recursos externos na ordem de US\$ 29,5 bilhões, através de empréstimos intraempresas, emissão de títulos de dívida, empréstimos e financiamento de organismos internacionais e fornecedores, operações de *leasing* e investimento direto em bolsa de valores. Então, a liberalização comercial e financeira realizada no Brasil, no início dos anos de 1990, foi financiada através da expansão da dívida pública, diminuindo o alcance das políticas monetária, cambial e fiscal. (APPY et al., 1995 APUD NASCIMENTO, 2003).

Segundo Bresser Pereira (1996 APUD NASCIMENTO, 2003), o governo Collor mudou a agenda política do Brasil, pois conseguiu implementar reformas que buscaram o ajuste fiscal. Embora outras tentativas tenham sido feitas desde 1987, foi durante o governo Collor que um programa de reformas econômicas orientadas para a liberalização comercial e a privatização foi colocado em prática.

Quanto à política fiscal do governo Collor, a prioridade foi fortalecer financeiramente a União com o aumento da alíquota de 0,6% para 2% da Finsocial, atual COFINS, ampliação do campo de incidência do PIS e a instituição de alíquota de 8% do IOF, cobrado sobre a riqueza financeira.

Já o governo de Itamar Franco (1993 à 1995) contou com o Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que ficou à frente do Plano Real. Depois de muitas tentativas de estabilizar a economia sem resultados, o Plano Real de 1994, teve por objetivo afastar a hiperinflação do País, sendo um plano de estabilização, que visava assegurar a estabilidade monetária.

Os fundamentos do Plano consistiram em levar em consideração determinações externas e internas. Quanto à primeira, Behring (2003) destaca que o Real integra uma família de Planos de estabilização discutidos por ocasião do Consenso de Washington, sendo assim, é um Plano imposto pelas agências internacionais, que aceitaram renegociar dívidas de países

em desenvolvimento como o Brasil, no entanto, em troca, exigiram a desregulamentação profunda dos mercados locais para uma livre circulação dos fluxos financeiros. Com relação às determinações internas, pode-se afirmar que era generalizado o cansaço da superinflação e das tentativas frustradas anteriores, por isso, o Plano Real adquiriu popularidade como uma saída para um futuro sem inflação absurda.

O Plano, em questão, não se apoiou em um ajuste fiscal estrutural, mas na administração do câmbio, manutenção de elevadas taxas de juros e abertura comercial. Essa combinação aumentou o endividamento externo e interno brasileiro e os juros aumentaram extraordinariamente. Depois de um ano de vigência do Plano Real, em 1995, este já demonstrava o desequilíbrio de sua estrutura, pois a economia começou a crescer em 1994 a uma taxa de 5,8% e, até 1994, os *superavits* na balança comercial correspondiam a US\$ 3,5 bilhões, caindo para o *deficit* de US\$ 3,5 bilhões, em 1995, atingindo US\$ 6,6 bilhões, em 1998. A carga tributária aumentou de 25,3%, em 1993, para 29,7%, em 1994 (OLIVEIRA, 2010).

Em correspondência com a conjuntura do Plano Real, as principais mudanças tributárias nesse período foram: a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF⁶⁵), criado para ser cobrado até 31/12/1994; o aumento das alíquotas do IRPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e a criação de uma alíquota adicional que vigorou entre 1994 e 1995. Foi nesse período que houve a criação do instrumento de Desvinculação de Receitas da União, como o Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF) e o Fundo Social de Emergência (FSE), que se transformou, em 1999, na Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁶⁶, que permitiu à União desvincular 20% da receita de impostos e de contribuições sociais para atender as suas necessidades de recursos antes de proceder às transferências constitucionais de Estados e Municípios (OLIVEIRA, 2010a).

Mesmo havendo proposta de reforma tributária, o contexto era de incertezas e a proposta encaminhada ao Congresso Nacional (PEC 175 – Projeto do Deputado Mussa Demes) teve por principal opositor o Poder Executivo, a pretexto de se incorrer em elevadas perdas de receitas. Tal projeto foi postergado para votação até o ano de 1999. Até esse ano, o sistema tributário sofreu modificações que visavam prioritariamente o aumento de receitas, continuando a sua natureza de instrumento de ajuste.

⁶⁵ Posteriormente chamada de CPMF, tributo de natureza cumulativa, sendo uma das criações da época para ser âncora fiscal do processo de estabilização do Plano Real, fazendo parte de um “ajuste fiscal provisório”, aumentando a participação dos tributos cumulativos na carga tributária no ano de sua criação (OLIVEIRA, 2010).

⁶⁶ Não integram o cálculo da DRU as contribuições previdenciárias líquidas.

2.3 Governo Fernando Henrique Cardoso: uma proposta de contrarreforma do Estado

O aparente “sucesso”⁶⁷ do Plano Real exerceu grande influência nas eleições presidenciais de 1994, promovendo, conforme Behring (2003), uma “chantagem eleitoral”, abrindo-se ao eleitor duas alternativas: ou votavam no candidato do Plano Real ou se arriscariam a voltar à instabilidade da moeda, à hiperinflação e insegurança. Assim, os eleitores, já cansados de não poderem planejar a sua vida, tendo em vista a escalada dos preços, optaram pela “estabilidade” e pela possibilidade de “dias melhores”. Behring destaca que se buscou explorar uma variável política interessante, qual seja, a esperança. Ocorreu, portanto, uma articulação do capital em torno da “pedagogia da inflação”, levando à vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso (FHC) da aliança centro-direita.

Nos anos de 1995 à 1998, o governo federal se esforçou para estabilizar a economia, sendo as principais iniciativas fiscais expressas no primeiro mandato: A Lei n. 9.294/95, que criou “juros sobre o capital próprio”, abrindo a possibilidade de os juros pagos e creditados aos sócios serem deduzidos como despesas, ou seja, diminuiu-se a base tributária do IR e da CSLL, mostrando-se como uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos. Essa mesma lei, no seu art. 10 conferiu isenção de IR à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o IR retido na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados. Isso significou uma diminuição grande de arrecadação, pois antes dessa modificação legislativa a alíquota era de 15%. Houve também, nesse mesmo diploma legal, a eliminação da alíquota de 15% do IRPF, o que ocasionou uma redução da progressividade deste imposto (SALVADOR, 2008).

Houve, ainda, modificações na legislação para enfraquecer o combate à sonegação fiscal. De fato, a Lei n. 9.249/95 extinguiu a punibilidade do crime de sonegação fiscal e de apropriação indébita previdenciária para aqueles que pagassem aquilo que foi apropriado e sonegado (SALVADOR, 2008).

Já em 1996, houve a criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) e a prorrogação do Fundo de Solidariedade Social, com a nova denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com o objetivo de aumentar as receitas para a saúde, bem como o ressarcimento do PIS e Cofins aos exportadores e aprovação da Lei Kandir (EC 87/96), para reforçar o ajuste fiscal e aumentar a competitividade externa. Em 1997, houve o aumento da alíquota do IOF de 6% para 15% nas operações de crédito, a

⁶⁷ Diz-se aparente “sucesso” visto que o discurso oficial enalteceu o Plano Real como o grande trunfo que afastou a hiperinflação, sufocando os debates em torno de todos os desequilíbrios econômicos provocados pelo Plano e já comentados no item anterior.

edição do pacote fiscal contendo cinquenta e uma medidas para aumentar a arrecadação e reduzir gastos, o aumento da alíquota do IRPF, do IR sobre aplicações, do Imposto sobre Importação, do IPI sobre automóveis e do IOF sobre operações de câmbio, bem como a prorrogação do FEF, tendo estas medidas o objetivo de reforço do ajuste e o aumento da arrecadação. (OLIVEIRA, 2010a).

As alterações da legislação infraconstitucional tributária, durante este governo, aprofundaram a regressividade do Sistema Tributário Brasileiro. Buscou-se, ainda mais, a transferência para os trabalhadores do pesado ônus tributário, bem como a facilitação do fluxo do capital financeiro exigido pelo FMI. Assim, o grande capital, durante o governo FHC, passou a pagar menos tributos e a lucrar cada vez mais com taxas de lucros exorbitantes. Essas “reformas” fiscais que aprofundaram a regressividade do Sistema Tributário Nacional continuaram a ser empreendida no governo posterior.

A atuação estatal, neste governo, caracterizou-se por uma contrarreforma – redução dos direitos sociais - e por uma gestão da reprodução ampliada da riqueza privada em nome do mercado auto-regulável. Adaptando-se, dessa forma, às determinações do capitalismo mundial, o Brasil, a partir dos anos de 1990, ingressou em uma nova ofensiva burguesa de cunho neoliberal, configurando-se em uma contrarreforma social. (BEHRING, 2003).

Iniciando-se a análise econômica e política do governo FHC, no seu primeiro mandato (1995 à 1998), este deu continuidade à política do governo anterior ao ter por principais objetivos diminuir a inflação, privatizar as empresas estatais, “reformular” a Constituição, enfim, promover o desmonte das conquistas sociais obtidas com a promulgação da CF/88.

Neste governo foram empreendidos esforços de “reforma” patrimonial e estrutural do setor público com a apresentação de propostas legislativas, além de introduzir medidas de controle de finanças dos governos estaduais e municipais. Foi durante esse período que houve o aumento do *deficit* primário e o aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

Assim, a propagação da necessidade de “reformas” no Brasil foi praticamente o lema do Governo de FHC, que apontava o Estado como principal causador da crise econômica e social. O discurso da equipe econômica do governo afirmava, além disso, que a CF/1988 era paternalista, um retrocesso e que ampliava o *deficit* público. No entanto, a “reforma” tão propagada era orientada para beneficiar o mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O “projeto de modernidade” de FHC foi materializado através do Plano Diretor de Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare), de 1995, dirigido por Bresser Pereira. Autodenominando-se uma experiência social-liberal,

afirmava que não pretendia um Estado mínimo, mas um Estado responsável que acreditasse no mercado e que desenvolvesse políticas sociais eficazes. Ao Estado, então, segundo Bresser, caberia um papel de coordenador suplementar”. A reforma fundamentaria a privatização, a liberalização comercial e a disciplina fiscal (BEHRING, 2003).

Fundamenta Bresser Pereira que o Estado preconizado pela “reforma” seria um Estado social porque está preocupado com os direitos sociais e, liberal, porque acredita no mercado. A esquerda, nessa visão, é colocada como arcaica e populista e, o centro social-liberal, como uma forma de reconstrução do Estado, cujo principal objetivo é a superação da crise fiscal e esta teria sido acelerada tendo em vista a crise da dívida externa (BEHRING, 2003).

Reitera, ainda, que a crise brasileira dos anos de 1980 foi uma crise de Estado que se desviou de suas funções básicas e que desta crise, destaca, derivam a crise fiscal, a deterioração dos serviços públicos e a inflação. Propondo uma redefinição do papel do Estado para que este atenda aos objetivos econômicos e ao desenvolvimento, o Estado deveria ser pequeno e forte e reconhecer a necessidade de “reformas” orientadas para o mercado, a manutenção da disciplina fiscal e a hegemonia dos EUA na América Latina

Na realidade, Affonso (APUD OLIVEIRA, 2010a) destaca que instituições multilaterais como BID, Bird e ONU passaram a se preocupar diante do quadro crítico e buscar alternativas à proposta neoliberal inicialmente apresentada. A situação de países nos anos de 1990 justificariam a revisão por causa do colapso das finanças dos países da União Soviética e Leste Europeu, a crise fiscal do Estado de Bem-Estar na maioria dos países industrializados e o desmoronamento do Estado e explosão de emergências humanitárias em várias partes do mundo. Então, percebeu-se que não se deveria descartar ou restringir sobremaneira a atuação do Estado, mas de ajustá-lo para que este atuasse de forma eficiente nas suas funções.

São as chamadas propostas de “segunda geração de reforma do Estado”, com arcabouço teórico fundamentado na “teoria neoinstitucionalista” e na “Nova Economia Política”, sendo estes desdobramentos da Escola da Escolha Pública. Para a “teoria neoinstitucionalista” devem ser fortalecidas as instituições do Estado para ele ser eficiente, ágil e capaz de contribuir para o mercado e a livre concorrência. Para a “nova economia Política” há espaço para o Estado no sistema capitalista, com um novo papel regulatório que é indispensável para garantir um mercado livre e competitivo. São nessas duas correntes que se baseiam as propostas de reformas do Bird, FMI e BID (OLIVEIRA, 2010a).

Segundo estas instituições para o Estado merecer conviver com o mercado não pode incorrer em irresponsabilidade fiscal (*deficit* público) e desequilíbrio patrimonial (tendo que

criar condições para a sustentabilidade da dívida pública através do pagamento de juros, mesmo que para isso tenha que diminuir políticas públicas (OLIVEIRA, 2010a).

Dessa forma, a “reforma” do Estado, no governo FHC, é uma tentativa, a todo custo, de inserção passiva na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica das classes dominantes brasileiras e não algo natural, necessário e reversível como é defendida. O que ocorre é que a centralidade da “reforma” é o ajuste fiscal. Behring (2003) denomina este processo de “esquizofrenia aparente”, uma vez que o Plano da “Reforma” destaca que um de seus objetivos é combater a crise fiscal, no entanto, a macroeconomia do Plano Real a alimenta. O projeto da “reforma” tem uma deliberada intenção de encobrir seus reais objetivos.

Behring (2003) alerta, ainda, para o fato de a crise contemporânea ser colocada como crise do Estado ao invés de focar o capital. Demonstra a autora que esta é uma visão unilateral da crise que já indica suas causas e saídas, sendo metodologicamente incorreta, pois deveria olhar a totalidade e para as suas várias determinações. A autora demonstra, também, que as mudanças em curso, no Estado contemporâneo, decorrem das respostas que o capital deu desde 1970 para a recuperação de sua crise (reestruturação produtiva, mundialização e neoliberalismo).

Argumentam os elaboradores do PDRE-Mare que o problema reside no Estado e que é preciso refuncionalizá-lo e corrigir suas distorções e reduzindo custos. No entanto, a política econômica em curso desmonta o financiamento do Estado, deixando-a à mercê dos grandes rentistas da dívida pública (BEHRING, 2003).

Assim, na linha do PDRE-Mare, em 1998, houve a aprovação da reforma administrativa e previdenciária, com o objetivo de “modernização” e ajuste fiscal; a aprovação da Lei n. 9496/97 que disciplinou os acordos de refinanciamento das dívidas estaduais e municipais junto à União⁶⁸ e o ajuste patrimonial através das privatizações. (OLIVEIRA, 2010).

O fundamento para a “reforma administrativa” foi destacado pelos formuladores do PDRE-Mare com a justificativa de que a Constituição Federal de 1988 engessou o Estado ao burocratizar o funcionamento da Administração indireta, ao conceder estabilidade para os servidores públicos e aposentadoria integral para estes. Afirmavam, ainda, que a CF/1988 retirou a capacidade operacional do governo, por privilegiar o modelo burocrático e rígido, com ênfase em processos em detrimento dos resultados; regras trabalhistas e protecionistas ao

⁶⁸ O pagamento do débito seria feito junto ao governo federal que, com isso, limitou a expansão de déficit público fora da esfera federal. (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003)

invés do espírito empreendedor, quando deveria haver a promoção por mérito do servidor e a demissão por insuficiência de desempenho.

O Plano previu a “reforma” pública dos servidores (que ocorreu com a EC 19) e da Administração (empreendida através da EC20), sendo estas estratégicas para o ajuste fiscal. William Glade destaca que tais mudanças na Administração Pública têm estreita colaboração com os limites fiscais macroeconômicos impostos pela estabilização.

Tais determinações macroeconômicas podem ser vistas no ano de 1998, quando foi decretada a moratória russa e o Brasil foi o próximo País a se tornar o alvo dos especuladores mundiais, razão pela qual o Brasil firmou mais ainda a sua aproximação com o FMI reforçando o papel do Sistema Tributário como instrumento de produção de *superavit* primário. Portanto, para conseguir um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões com o FMI, o Brasil assinou um acordo para o período de 1999/2001, comprometendo-se a gerar elevados *superavits* primários do setor público federal, estadual e municipal, além das empresas estatais, de 2,6% do PIB, em 1999, de 2,8%, em 2000, e 3%, em 2001. Essa exigência de política de austeridade fiscal, pelo FMI, demonstrou as novas ordens do sistema econômico e político dominante.

A principal alteração, de impacto imediato, portanto, foi a introdução do Plano de Estabilidade Fiscal, em outubro de 1998, que passou a estipular o patamar de *superavit* primário do setor público necessário para a estabilização da razão dívida/PIB. Foram criadas metas de *superavit* primário, desenhadas para estabilizar a razão entre a Dívida Líquida do Setor Público e o PIB. Em 1999, promoveram-se mudanças nos regimes cambial, monetário e fiscal. No campo fiscal as principais alterações consistiram na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶⁹ e do fator previdenciário⁷⁰. O programa está na origem da recuperação da confiança na economia brasileira após a desvalorização cambial de 1999. (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi incluída no acordo com o FMI, pois este exigiu um disciplinamento das finanças públicas e um compromisso com gestão fiscal responsável (OLIVEIRA, 2010).

Apesar de essas mudanças servirem para manter o nível elevado de arrecadação não foram suficientes para reverterem o quadro dos desequilíbrios das contas externas e fiscais, tendo em vista a estrutura do Plano Real. A despesa do setor público declinou até meados de

⁶⁹ Tal lei praticamente foi criada para os Estados e Municípios, quase não recaindo sobre a União.

⁷⁰ Fórmula matemática nos cálculos das aposentadorias por tempo de contribuição que provoca a diminuição do valor dos benefícios.

2001, após a recuperação da confiança pelos credores internacionais quando da adoção do *superavit* primário. O Programa de Estabilidade fiscal tinha por prioridade a elevação das receitas, no entanto, as despesas também sofreram crescimento, houve menos investimento e mais custeio da dívida. (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003)

A tabela 4 mostra, através de alguns indicadores econômicos, que, de 1999 a 2002 houve o aumento da dívida e que, com exceção do ano 2000, a carga tributária continuou crescente. Já com relação ao *superavit* primário este se manteve em percentuais em torno de 3%.

Tabela 4- Indicadores econômicos: 1999- 2002

Ano	Crescimento real do PIB (%)	Carga Tributaria (% do PIB)	Superávit Primario (% do PIB)	Dívida/PIB (% do PIB)
1999	0,25	31,07	3,23	44,5
2000	4,31	30,36	3,47	45,5
2001	1,31	31,87	3,38	48,4
2002	2,66	32,35	3,21	50,5

Fonte: OLIVEIRA, 2010b, p. 47

A “reforma” propôs, ainda, passar para o setor privado atividades públicas e sociais que seriam controladas pelo mercado. O Estado deveria, então, reduzir sua participação nos serviços tornando-se provedor e regulador (BEHRING, 2003).

É interessante observar que, já na Ditadura Militar, iniciou-se a perspectiva de privatizações, o que foi ocorrer no Governo Collor, que privatizou dezoito empresas e continuou no governo Itamar, o qual privatizou mais de quinze empresas (dentre estas a CSN e a Embraer). No entanto, foi no governo FHC que houve a mais nefasta destruição do patrimônio público equivalente a US\$ 49 bilhões em termos de privatizações (BEHRING, 2003).

As privatizações foram uma das formas do Brasil demonstrar a sua adaptação à lógica mundial neoliberal. Utilizou-se a mídia para uma ampla propaganda de legitimação das privatizações, através de argumentos tais como: a possibilidade de atração de capitais, redução da dívida, preços mais baixos para os consumidores, melhoria da qualidade dos serviços e eficiência econômica das empresas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

No início, as privatizações fizeram com que as empresas obtivessem altas taxas de lucros motivadas pelas demissões, aliado a dívidas que o governo arcou, aposentadorias dos funcionários a cargo do governo, juros baixos, títulos antigos aceitos pelo governo para pagamento, subsídios fiscais aos compradores, empréstimo de longo prazo no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os compradores e até dinheiro em caixa deixado para os compradores como, por exemplo, R\$ 700 milhões deixados para os compradores da Vale do Rio Doce, sendo esta a maior empresa produtora de minério do

mundo e que, após a privatização obteve lucro de 46,23% em decorrência do corte de seis mil postos de trabalho e também pelo fato de ser isenta de ICMS porque é exportadora. A Vale teve um faturamento de R\$4,4 bilhões, em 1999, e pagou apenas R\$5 milhões de IR, ou seja, 0,5% de seu lucro (BEHRING, 2003).

A CSN⁷¹, privatizada em 1994, teve um lucro de 394% superior ao ano anterior, uma vez que houve um crescimento da produtividade tendo em vista as milhares de demissões (BEHRING, 2003).

A Petrobrás, empresa brasileira que desenvolveu altas tecnologias para exploração de jazidas de petróleo era de monopólio estatal, no entanto, em 1996, tal monopólio foi quebrado, havendo uma espécie de “privatização branca” uma vez que a Agência Nacional do Petróleo poderia fazer concessões para empresas a explorarem, sem se preocupar com o esgotamento das reservas e do abastecimento interno. Foram feitos leilões de petróleo a preço-base irrisórios. A desculpa utilizada para essa privatização foi que a Petrobrás não dispunha de recursos para aumentar a sua produtividade, no entanto, os recursos existiam, só não eram alocados para esta empresa tendo em vista as metas do ajuste fiscal. Foi entregue uma grande indústria nacional ao capital estrangeiro (BEHRING, 2003). Nos setores de siderurgia, petroquímica e mineração se assistiu a fusões recomendadas pelo Banco Central (BACEN) para fazer frente à concorrência no mercado internacional. O Estado se retirou totalmente do setor de aço, deixando este com uma participação intensa do capital estrangeiro.

Segundo o JB, em 21/08/2001, sob o artigo intitulado “TCU condena mito da privatização”: a venda das estatais não aumentou os gastos sociais; diminuiu a renda salarial, as tarifas das empresas privatizadas somente beneficiaram o capital e a fiscalização da Anatel (bem como das demais agências reguladoras) foi ineficaz. As privatizações abateriam apenas 15% da dívida se esta permanecesse estática, no entanto, a dívida subiu de R\$184 bilhões, em 1984, para R\$563 bilhões, em 2000 (BEHRING, 2003).

O processo de privatização brasileiro é considerado um dos mais ambiciosos do mundo, o mais destrutivo, que fez crescer a participação do capital estrangeiro de 36%, em 1997, para 42%, em 1998, fragilizando sobremaneira a indústria nacional, pois com as privatizações parcela significativa do patrimônio público foi entregue ao capital estrangeiro, havendo a diminuição de compra de peças no Brasil, afetando o parque industrial brasileiro, além da

⁷¹A Companhia Siderúrgica Nacional, sendo uma das maiores siderúrgicas da América Latina, foi criada durante o governo Vargas, em 9 de Abril de 1941, no contexto do incentivo estatal para a ampliação da industrialização, no Brasil.

remessa de dinheiro para o exterior, o que desequilibrou a balança comercial tornando o País vulnerável aos choques externos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Em decorrência das privatizações, houve a desnacionalização do parque industrial de base e alguns setores intermediários⁷². Parte da economia passou a ser controlada por estrangeiros e o Estado brasileiro perdeu grande parte de sua autonomia para decidir políticas públicas. Efeitos totalmente contrários aos que foram pregados pelos defensores da “reforma”, que era o equilíbrio das contas públicas nacionais e combate à crise fiscal (BEHRING, 2003).

No segundo mandato de FHC (1998 a 2002), os efeitos maléficos das privatizações se tornam tão visíveis que não foi mais possível escondê-los, como antes se fazia através da mídia que exaltava as privatizações, até porque o conglomerado do setor das comunicações estava altamente interessado nos grandes negócios privatizantes, uma vez que lhe beneficiavam (BEHRING, 2003).

O desemprego, com as privatizações, restringiu o acesso de milhões de pessoas ao mercado; a economia brasileira ficou vulnerável aos choques externos; a dívida pública não diminuiu, as tarifas do serviço público não diminuíram; o controle das agências executivas tem sido muito frágil; a isenção de ICMS dada ao setor exportador prejudicou Estados e Municípios, com implicações para os recursos das políticas sociais; a tendência política é cortar recursos da área social em tempos de crise fiscal e em tempos de disputa pelo fundo público (BEHRING, 2003). Todos esses resultados maléficos das privatizações têm sido presenciados até os dias atuais.

Com relação ao desemprego, nos anos de 1990, houve a diminuição de 3,3 milhões de postos de trabalho, sendo 1,8 milhão, no governo FHC. A marca da reestruturação produtiva no Brasil foi a redução dos postos de trabalho, desemprego, transformação dos empregados em trabalhadores por conta própria, trabalhadores sem carteira assinada, desempregados ocultos por causa do trabalho precário. Sendo tudo isso para a diminuição do custo-Brasil e estratégia para a permanência do capital estrangeiro (BEHRING, 2003).

Nesta “reforma” houve contenção de gastos (principalmente em programas sociais) em todos os setores, exceto o do pagamento da dívida, pois o que a reforma preconiza é exatamente o que a política econômica requisitou, até porque a receita neoliberal para as políticas sociais compõe-se de três ingredientes principais: privatizações, focalização e descentralização, uma vez que as políticas sociais são apontadas como uma das principais causadoras da crise (BEHRING, 2003).

⁷² A presença do capital internacional no Brasil é constante, desde o período colonial. Desde 1970, o Brasil pode ser considerado o sexto país mais desnacionalizado do mundo (BEHRING, 2003).

Nesse contexto, os direitos sociais conseguidos na CF/88 foram subjugados ao ajuste fiscal, o conceito e os princípios de Seguridade Social previstos na Magna Carta são esvaziados, restringindo e setorializando o acesso à Previdência, Assistência e Saúde, tornando essas funções sociais do Estado competitivas (BEHRING, 2003).

Embutido no conceito de Seguridade Social previsto na CF/1988 há a universalização, no entanto, esse conceito na contrarreforma do estado brasileiro foi distorcido, pois o que se vê, como Behring (2003) destaca, é uma “universalização excludente”, visto que aqueles que podem arcar com o ônus de um plano de saúde e previdência complementar não sofrem os efeitos nefastos da política neoliberal de diminuir os custos das políticas sociais.

A Lei do fator previdenciário (Lei n. 9.876/99), por exemplo, aprovada durante o governo FHC, teve sob argumento o envelhecimento da população, mas na realidade, prevaleceu o ajuste fiscal e o incentivo à previdência complementar. A Lei do Fator Previdenciário prevê, através de uma formula matemática, que quem se aposenta mais cedo ganhará menos, é como se fosse um prêmio para quem permanece no mercado.

Outras medidas restritivas que impedem o acesso à Previdência foram aprovadas durante o governo FHC e podem ser assim enumeradas: mudança de aquisição de aposentadoria por tempo de serviço para tempo de contribuição; instituição de teto máximo de benefícios; perda do direito dos professores universitários de se aposentarem com idade diferenciada concedida aos demais professores; definição dos agentes nocivos à saúde para a aquisição de aposentadoria especial pelo Executivo e não mais por lei; restrição da aposentadoria por invalidez para o inválido emancipado; restrição do salário-família e auxílio-reclusão para famílias baixar-renda⁷³; cálculo de benefícios previdenciários complexos e inacessíveis aos trabalhadores.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que prevê o pagamento do Benefício de Prestação Continuada para pessoa idosa e pessoas com deficiência que não contribuem para a Previdência, é totalmente restritiva, pois exige um quarto do salário mínimo *per capita* e que ninguém da família seja segurado do INSS, como critério de acesso ao benefício. Assim, a atuação do Estado em liberar recursos para os que dele necessitam é parca (BEHRING, 2003).

Haveria uma enorme capacidade de o Estado brasileiro extrair recursos da Seguridade e alocá-los na sua finalidade redistributiva, no entanto, o que se percebe é que tais recursos estão sendo utilizados para alimentar o capital financeiro⁷⁴. Penaliza-se a Seguridade Social que poderia ter uma cobertura mais ampla e ser realmente solidária em virtude da íntima

⁷³ A definição desta renda é atualizada anualmente.

⁷⁴ Retiram-se 20% do orçamento da Seguridade Social para compor o *superavit* primário através da DRU.

relação entre ajuste fiscal e o financiamento da Seguridade Social. Percebe-se que o governo FHC foi caracterizado por uma submissão às políticas macroeconômicas (BEHRING, 2003).

Por outro lado, são incentivadas e até apoiadas pelas agências multilaterais as políticas sociais e ações compensatórias e pontuais para aqueles que sofrem efeitos mais devastadores da crise. A focalização se percebe pelos programas que visam abarcar os indigentes, programas emergenciais e temporários, com critérios muito restritos para o enquadramento dessas pessoas nesses programas.

Também fez parte da “reforma” o Programa de Publicização, pelo qual foram criadas as agências executivas e organizações sociais, com regulamentação do Terceiro Setor e um termo de parceria com ONGs e organizações filantrópicas e o incentivo ao voluntariado como um apelo à solidariedade. Há uma forte tendência a desresponsabilização da política social pelo Estado (BEHRING, 2003).

Foram criadas as Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, constituídas na forma de associações jurídicas sem fins lucrativos, para executarem serviços sociais, mediante o recebimento de recursos orçamentários. A “reforma” partindo do pressuposto de que o Estado é ineficiente, transfere suas funções para a esfera privada. Não se prima pela responsabilização pública na execução dessas atividades sociais. Isso prejudica sobremaneira a quem necessita dos serviços públicos, pois há vários interesses privados na execução das atividades das organizações sociais, na medida em que estas passam a receber também recursos privados (BEHRING, 2003).

O terceiro setor é encorajado como substituto das políticas públicas. Antes de ser um complemento da assistência social é um verdadeiro retrocesso histórico das conquistas engendradas no texto constitucional (BEHRING, 2003).

Os efeitos da política macroeconômica liberal foram perversos: impactos destrutivos sociais e políticos aos direitos sociais, a privatização de empresas nacionais, a exploração predatória de recursos naturais, perda da soberania, aprofundamento da vulnerabilidade externa, desemprego estrutural, baixo investimento em política social, crise fiscal, bem como a recentralização fiscal e o aumento da concentração fundiária.

Com relação às principais medidas fiscais do segundo mandato de FHC foram as seguintes: em 1999, houve o aumento da alíquota do Cofins de 2% para 3% e mudança na base de cálculo, substituindo o faturamento pela receita bruta e extensão dessa contribuição para as instituições financeiras; prorrogação da CPMF e elevação da alíquota desta para 0,38%; elevação da alíquota da CSLL para empresas não financeiras de 8% para 12%. No ano de 2000 houve a criação da DRU com previsão inicial para vigorar até 2003. No ano seguinte,

foi criada a CIDE- combustíveis. Em 2002, houve a prorrogação da CPMF até 2004 e a extinção parcial da CPMF até 2004 (OLIVEIRA, 2010).

Observou-se pelo exposto o caráter inconstitucional, destrutivo e arrasador da contarreforma empreendida no governo FHC para os direitos sociais e para o Sistema Tributário Nacional. A continuação desse projeto neoliberal será abordado no próximo capítulo referente ao Governo Lula e a ênfase dada a suas políticas focalizantes.

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS ECONÔMICA E SOCIAL DO GOVERNO LULA E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Inicia-se este capítulo salientando o conteúdo da política social do Governo Lula, o Programa Bolsa Família e a relação de seu governo com a teoria do “novo desenvolvimentismo”, além de ressaltar a forte tendência deste governo em atender ao capital no que tange ao pagamento da dívida pública.

Neste capítulo serão demonstradas as principais medidas tributárias efetivadas durante o mandato de Lula. Será analisada a “reforma” tributária de 2003, salientando as ideologias predominantes na tomada de decisões. Algumas medidas tributárias no Governo Lula, escolhidas segundo o critério metodológico adotado nesta dissertação também serão observadas em conexão com os objetivos desta pesquisa. Será demonstrado, ainda, que, durante este Governo foi proposto um projeto de Emenda Constitucional, cujo conteúdo trata da Seguridade Social com conseqüências nefastas para a mesma. Este capítulo, portanto, é o cerne do objeto de estudo, pois demonstrará a prevalência do trabalho na sustentação da âncora fiscal, durante o Governo Lula. A lógica do ajuste fiscal prevalecente desde os anos de 1990 deve ser levada em consideração tendo em vista a sua proeminência na condução política econômica do País.

3.1 As Políticas Econômica e Social no Governo Lula da Silva

O contexto das eleições de 2002 pode explicar a vitória do candidato à Presidência da República, Luis Inácio Lula da Silva, visto que dentre as propostas de governo apresentadas pelos candidatos, as que os eleitores atribuíram maior peso dizem respeito à questão do emprego, visto que o desemprego foi o grande tema da disputa eleitoral de 2002, diferentemente das eleições anteriores, cujo tema central foi a estabilidade econômica e o combate à inflação.

A avaliação de desempenho do governo FHC à época das eleições, segundo as pesquisas oficiais, era bastante negativa, tendo em vista o desgaste do governo, que permaneceu no poder durante oito anos, as altas taxas de desemprego e o aprofundamento de políticas que cortavam direitos e gastos sociais (CARREIRÃO, 2004).

Dessa forma, Lula, candidato da esquerda, apareceu como o feroz opositor de FHC e as suas propostas para o combate ao desemprego foram acolhidas com esperança e credibilidade pelo eleitorado, tendo em vista a origem histórica e política do candidato petista. Contribuiu também a boa avaliação dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) em vários Estados e Municípios, no ano de 2002 (CARREIRÃO, 2004).

Assim, alguns dos fatores que influenciaram o resultado dessas eleições foram: o desempenho do governo em exercício, os atributos pessoais do candidato e a preferência em relação ao partido político, além das promessas de geração de emprego, das suas propostas para a área social, simpatia ideológica e o apelo à necessidade de mudanças no rumo do País (CARREIRÃO, 2004).

Em que pesem tais expectativas do eleitorado em relação a mudanças quanto às políticas privilegiadoras do capital do governo anterior, os dois mandatos do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) tiveram estreita relação com a política neoliberal de FHC, visto que esta foi mantida e ainda mais aprofundada, pois o conteúdo da política social e econômica daquele é praticamente o mesmo deste, “houve mudanças no varejo, mas não no atacado”.

Uma diferença que pode ser apontada entre o governo Lula e o Segundo Mandato de FHC, é que enquanto este implantou o modelo neoliberal de forma brutal, o outro, respeitou a hegemonia do capital financeiro, apoiando-o, mas pontuando com interesses de outras frações. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Na realidade, o que existe é uma relação de reciprocidade dialética entre Estado e Capital, visto que um não é ao outro subordinado, tampouco autônomo, mas são complementares e necessitados um do outro para a eficácia da acumulação capitalista (SANTOS, 2009).

Essa necessidade de pontuação dos interesses do capital com atendimentos de algumas necessidades sociais relaciona-se ao fato de que o capitalismo é contraditório por natureza e, assim como a história é um movimento cheio de contradições, que, ao mesmo tempo em que transforma, conserva, o objetivo do capitalismo não mudou, ainda continua sendo o aumento da taxa de lucros, sua acumulação e expansão, seu objetivo principal. No entanto, o capital se reinventa, renova-se, complementa-se (NETTO; BRAZ, 2006).

O governo Lula, sob essa ótica, caracterizou-se por manter os juros atrelados às metas de inflação, permanecendo elevados, pelo esforço em superar as metas de *superavit* primário, pelo baixo crescimento econômico (fundado principalmente nas exportações do *agribusiness*) e pelo aumento do lucro das instituições financeiras (26% a maior que o governo anterior),

diminuição dos direitos sociais em razão da restritiva política fiscal, com reflexos na Seguridade Social (MARQUES; MENDES, 2007). Lula ainda

encaminhou reformas institucionais de inspiração neoliberal; nomeou economistas afinados com o neoliberalismo norte-americano para posições estratégicas não só do Ministério da Fazenda, mas também dos ministérios responsáveis pelas políticas sociais; afinou seu discurso e sua imagem pelos valores neoliberais, em detrimento dos valores da esquerda. Nada disso era requerido pela situação econômica de curto prazo. O principal argumento da equipe da Fazenda para justificar suas políticas foi a gravidade do quadro econômico de 2002, o que exigiria "acalmar os mercados" e "ganhar credibilidade" primeiro para "depois" dar início ao "verdadeiro" programa do governo Lula. (CARVALHO, 2004, p.7)

Logo no início do seu governo, Lula defendeu a previdência complementar como um poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento no País. (MARQUES; MENDES, 2007). Foi neste governo, em 2003, que se implementou a "reforma" da previdência dos servidores públicos, com a instituição de cobrança de contribuição para os aposentados, contrariando o princípio da reciprocidade, pelo qual a contribuição dá origem a um direito futuro, não se aplicando a quem já é aposentado.

Teve início o processo de reforma da legislação sindical, trabalhista, aprovação da lei de falências e da lei das parcerias público privadas (PPP), com o verdadeiro objetivo de respaldarem as privatizações. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Buscou-se, assim, incentivar as parcerias e cooperação com o setor privado e com organizações da sociedade para se derivar melhores serviços de saúde, educação, alimentação, tentando retirar essas discussões da esfera de responsabilidade do Estado (CARVALHO, 2004).

Afastando-se dos discursos de esquerda como a disputa entre o capital e o trabalho, no governo Lula, houve o aumento do desemprego e a questão da desigualdade de renda foi deslocada para o terreno da formação e da qualificação do trabalhador e para "incentivos" às empresas, como se o emprego dependesse da oferta de trabalho mais qualificado e da redução do custo de contratação formal de trabalhadores (CARVALHO, 2004).

Pesquisas indicam, acerca da crise estrutural do mercado de trabalho brasileiro sob o governo Lula, altas taxas de desempregados. Segundo o Dieese (2005), a taxa de desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos atingiu 45% nas seis Regiões Metropolitanas do País onde a pesquisa é realizada, mantendo-se, ainda, o alto grau de informalidade, os baixos salários e a criação de ocupações precárias. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

O histórico de luta por recursos do SUS não obteve maior ênfase durante este governo, pelo contrário, pois a meta de realização do *superavit* primário constantemente implicou em tentativas de redução de recursos do orçamento da saúde pública. (MARQUES; MENDES, 2007).

Em 2003, por exemplo, o Executivo considerou como pertencente às ações e serviços de saúde as despesas com encargos previdenciários da União e os serviços da dívida, considerando como despesas desse setor outros itens que não são ações típicas de saúde. No entanto, através do art. 59, §2º da LDO 2004, na Lei n. 10.777/2003, ficou assegurado, contrariando os interesses do Executivo, que os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza não seriam considerados como ações e serviços públicos de saúde. Esse resultado somente foi possível mediante parecer da Procuradoria Geral da União. (MARQUES; MENDES, 2007).

Tais políticas implementadas pelo Governo Lula favoreceram largamente o capital financeiro e internacional, ao mesmo tempo em que houve o implemento de medidas voltadas para segmentos abaixo da linha da pobreza, não constituindo esse dois focos econômicos, aparentemente antagônicos, em uma verdadeira contradição para o capital. (MARQUES; MENDES, 2007).

O fato é que, no contexto de ajuste fiscal, a política social vai se transformando em política social focalizada e seletiva voltada para os que se encontram abaixo da linha da pobreza, com a criação de programas de complementação de renda que se iniciou no governo FHC e teve continuidade em Lula. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

O Programa Bolsa Família, “carro chefe” da política social do Governo Lula, consiste em um programa focalizado dito de combate à pobreza, de complementação de renda para famílias que estão abaixo da linha da pobreza sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tal programa unificou os Programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. O valor dos benefícios constitui-se de uma parte fixa para famílias com filhos entre zero e quinze anos que devem estar matriculados na escola com frequência nesta, sendo outros requisitos para a sua aquisição, o cumprimento do calendário de vacinações, o acompanhamento pré-natal e a participação em ações educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável. (MARQUES; MENDES, 2007).

Nesse ponto, cabe uma digressão a respeito dos programas de transferência de renda e sua relação com a assistência social. Primeiramente, as políticas sociais sofrem mudanças de

acordo com o estágio de desenvolvimento da sociabilidade capitalista. Historicamente, a assistência social era pensada em oposição ao trabalho, ou seja, seria destinada a pessoas que não seriam capazes de trabalhar. Assim, mesmo se o trabalhador não conseguisse alguma atividade laborativa, não teria direito, em tese, à assistência, pois seria apto ao trabalho. No entanto, uma nova modalidade de assistência surge baseada na fórmula da renda mínima e não somente mais na capacidade para o trabalho. Houve assim, uma transformação do papel da intervenção estatal (SITCOVSKY, 2010).

Tendo em vista tal mudança no papel estatal, observa-se que, no século XX, houve a prevalência, na assistência social brasileira, dos programas de transferência de renda, representando estes, uma garantia de renda mínima, independente do trabalho. Acompanhando esta tendência insere-se o Bolsa Família (SITCOVSKY, 2010).

É possível afirmar que houve uma real melhora nas condições de existência dos excluídos com relação a esses programas mesmo que as políticas principais do governo Lula beneficiem o capital? Não há dúvidas de que este programa beneficiou as famílias e Municípios envolvidos, pois, em maio de 2006, pesquisas indicam que o programa estava implantado em 99,9% dos Municípios brasileiros, beneficiando 11,118 milhões de famílias, atingindo, portanto, quase 47 milhões de brasileiros. Já no ano de 2009, o Bolsa Família atingiu 12.370.915 famílias (SITCOVSKY, 2010).

No Brasil existem mais de 60 milhões de famílias, dessa forma, tendo atingido mais de doze milhões, o Bolsa Família chegou ao percentual de abarcar 17% das famílias brasileiras. Deve-ser atentar para o fato também de que a família brasileira é composta por 4,8 membros, então o acesso ao benefício, em 2009, envolveu mais de 59 milhões de pessoas, correspondendo a 24% dos brasileiros, já que a população do Brasil, no ano mencionado, correspondia a 189 milhões de pessoas (SITCOVSKY, 2010).

Além disso, o benefício representa 21% do orçamento familiar e, em vários Municípios, os recursos advindos desse programa são a principal fonte de renda. Há ainda Municípios em que praticamente a metade das famílias são beneficiárias, as quais utilizam os valores recebidos principalmente para a compra de alimentos. (MARQUES; MENDES, 2007).

Quando verificada juntamente com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os dados não permitem ignorar a abrangência de cobertura do benefício, visto que essas duas ações conjuntas de transferência de renda abarcam mais de 15 milhões de famílias, abrangendo mais de 70 milhões de brasileiros (SITCOVSKY, 2010).

Todavia, apesar de todos esses aspectos positivos, há uma grande problemática envolvida no Programa Bolsa Família, pois a natureza desse programa deve ser verificada

juntamente com o modelo econômico vigente, para não se incorrer no erro de enaltecer a política amenizadora do sofrimento dos miseráveis e despolitizar o debate, camuflando seu real objetivo de legitimação da estratégia neoliberal. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

O primeiro problema reside basicamente no fato de ser um programa e não um direito social, ou seja, quando das trocas de governos tal programa poderá não mais continuar. (MARQUES; MENDES, 2007). Druck e Filgueiras (2007) também apontam como outro problema o fato de que a linha de pobreza demarcada é extremamente baixa, acarretando também a baixa transferência de recursos públicos.

Ocorre, ainda, que ao delimitar um grau de pobreza extremamente baixo para auferimento do Bolsa Família excluem-se milhões de famílias que possuem renda insuficiente, no entanto, rendas não tão baixas para serem abarcadas pelo programa social, tampouco altas para arcarem com os planos de saúde e de previdência privadas, tendo estes milhões de pessoas que recorrerem a serviços públicos universais, estando estes muita vezes sucateados, como é o caso da saúde pública. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Outro ponto negativo é o fato de que não se considerou o salário mínimo como parâmetro para a definição dessa política. Assim, o governo Lula desconsiderou o direito de todas as pessoas auferirem a renda mínima, já precária, de um salário mínimo. Se o salário mínimo não é capaz de conferir o mínimo de condições de existência para os brasileiros, o que dizer dos valores transferidos pelo Bolsa Família? (MARQUES; MENDES, 2007)

Como comprovação de que o Estado não prioriza resolver, estruturalmente, o problema, verifica-se que quando da destinação das despesas para o Programa Bolsa Família, no ano de 2010, mais de R\$ 13 bilhões foram revertidos para este, enquanto a destinação para as despesas com políticas de trabalho foi de apenas um pouco mais de R\$ 1 bilhão. Disso infere-se o importante fato de que o Governo Federal ao invés de direcionar os recursos para investir em meios para as famílias terem acesso ao trabalho, investe muito mais na política focalizada do Bolsa Família (SITCOVSKY, 2010).

Na realidade, o Bolsa Família faz parte da preocupação do FMI e Banco Mundial com a instabilidade política dos países periféricos em decorrência das reformas neoliberais. Então, as intervenções pontuais do Estado, através dessas políticas focalizadas são recomendadas pelas agências multilaterais visto que tais intervenções não mudam as causas estruturais da pobreza e de outros problemas sociais, não se despende muito com estas e não se ameaça a dominação da lógica financeira. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Ademais, tais investimentos nos deserdados da sorte, usuários desse programa não compromete os ganhos do capital, visto que, por exemplo, em 2006, destinou-se ao Bolsa

Família, R\$ 6 bilhões de reais, enquanto que ao pagamento de juros do capital financeiro foram destinados R\$ 150 bilhões. O governo Lula foi marcado pela preservação dos ganhos excepcionais dos credores do Estado, dos bancos e do grande capital, à custa de estagnação econômica, queda do emprego e da renda dos trabalhadores, corte dos gastos sociais e aumento da dívida pública.

3.2 A dívida pública no Governo Lula

Com a vitória de Lula, nas eleições de 2002, houve um forte temor do mercado por considerar que o Presidente poderia mudar radicalmente a política econômica do País e iniciar um processo de “calote” da dívida pública, o que acarretou uma grande fuga de capitais. No entanto, a partir de 2003, logo o mercado se acalmou, visto que o recente Presidente se mostrava muito afinado com a política econômica que já vinha sendo implementada, pois implementou esforços para a melhoria da composição da dívida. Assim, a aversão dos investidores internacionais se desfez e estes passaram a intensificar as aplicações no Brasil (OLIVEIRA, 2010b).

De fato, há uma forte relação do governo de Lula com o pagamento da dívida pública⁷⁵, pois o Governo aderiu ao novo paradigma político e econômico favorável ao capital financeiro conferindo centralidade à política fiscal geradora de elevados *superavits* primários (OLIVEIRA, 2010b). Neste ponto, pela sua relação direta ao tema, faz-se uma digressão ao processo de financeirização do capitalismo.

Quando do início do processo de industrialização do Brasil, este passou a se vincular ao novo centro de poder em emergência, os Estados Unidos da América, por isso, não só a economia, mas a vida brasileira passou a ser influenciada pelos interesses norte-americanos. Explica Brum (1997, p. 222) que já em 1922, o governo dos EUA emprestou ao Brasil, o qual desde então, passou à função do principal “banqueiro prestamista” do Brasil. Além de empréstimos para obras de infra-estrutura, implantação de empresas estatais, aquisição de bens de capital e financiamento de outras importações, a presença do capital externo é visível também através da instalação aqui, de subsidiárias de grupos econômicos. A influência do capital norte-americano é antiga e aconteceu de forma rápida, mesmo na fase inicial. Portanto, verifica-se, desde cedo, a dependência de recursos de outros países, não como uma

⁷⁵ A expressão dívida pública será aqui utilizada como equivalente do conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLST), que abrange o governo Federal, o Banco Central, os Estados, Municípios, empresas estatais e a dívida externa e interna de cada um desses segmentos (OLIVEIRA, 2010b).

necessidade do País, mas como uma necessidade do capital e o início de uma dívida que passou a ser eterna.

A financeirização do capital é delineada pelo enorme crescimento da esfera financeira, visto que depois da crise da superprodução global, o valor das mercadorias diminuiu, criando o ambiente propício para o capital especulativo, a partir da crise de 1960, quando grandes corporações se aliaram ao capital financeiro e passam a comandar as regras da acumulação do capital. Apesar de não haver uma anulação da produção, o capital fetiche se nutre da riqueza do investimento capitalista produtivo. Portanto, a financeirização é uma das facetas da mundialização do capital e se consubstancia na acumulação do capital através dos juros e encargos produzidos na esfera financeira, sem, necessariamente, uma base produtiva concreta.

A acumulação do capital aumentou cada vez mais, visto que os governos procederam à titularização dos ativos da dívida, ou seja, aplicaram os ativos da dívida no mercado financeiro. O sistema financeiro, então, passou a se beneficiar das altas taxas de juros com a dívida pública, o que explica os altos lucros obtidos com a rolagem da dívida pública.

A importância adquirida pelo capital financeiro no processo de acumulação capitalista decorreu basicamente de Estados mais poderosos que liberaram os movimentos dos capitais e que desregulamentaram e desbloquearam seus sistemas financeiros, além de recorrerem a políticas que favoreciam e facilitaram a centralização de fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. O capital industrial e o capital financeiro, ou também chamado de capital portador de juros, não são excludentes (CHESNAIS APUD SALVADOR, 2008).

Miguel Bruno (APUD SALVADOR, 2008a) destaca que após duas décadas da pós-liberalização comercial e financeira, no Brasil, houve uma diminuição da participação do capital produtivo no estoque do capital fixo no País e um crescimento na renda de juros, que atingiu a média de 29% da renda disponível bruta, entre 1993 e 2005, significando grande carga financeira sobre o PIB, sendo o corolário disso o baixo crescimento econômico, a desestruturação da renda salarial e a concentração de renda. O período que vai de 1991 à 2005 pode ser considerado o momento em que a taxa de financeirização cresceu com a evolução da taxa básica de juros da economia, o que indicou a alta rentabilidade dos ativos de renda fixa relacionados à dívida pública. Desde a criação da correção monetária, em 1964, garantiu-se aos credores da dívida pública que haveria uma espécie de reposição com as perdas inflacionárias.

Sofisticada rede financeira foi desenvolvida no Brasil, cujo capital a esta recorre quando em épocas de conjuntura econômica nacional e internacional adversas, ocorrendo um

deslocamento da acumulação do capital para o setor financeiro. O processo de financeirização se desenvolve, então, em momentos que a acumulação da riqueza se converte em mais valor sob a forma monetária ou financeira (SALVADOR, 2008).

Com o surgimento de instituições especializadas em transformar o lucro não reinvestido das empresas e rendas poupadas das famílias em uma acumulação financeira, buscou-se o objetivo de valorizá-los na forma de ativos financeiros, mantendo-os fora da produção de bens e serviços. É o caso de investidores institucionais, fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos (SALVADOR, 2008a).

As instituições financeiras são as principais detentoras de títulos da dívida pública federal, pois a dívida é um excelente negócio para estas. Segundo Salvador (2008a), 34% do total dos títulos públicos federais estavam em poder de apenas dez instituições financeiras, que possuem alto poder de pressionar o poder político e a política econômica-monetária-fiscal para que as taxas de juros se mantenham elevadas e, conseqüentemente, continuem auferindo lucro.

Essa influência das instituições financeiras pode ser percebida na relação entre o Banco Central e os bancos privados, como por exemplo, o Banco Itaú que teve pelo menos seis membros da diretoria advindos do Banco Central e o Unibanco que teve sete membros advindos deste. Existe também a relação inversa: membros advindos do sistema financeiro privado vão ocupar cargos de direção no Banco Central. Um presidente do Banco Central, durante o Governo Lula, por exemplo, foi proveniente do sistema financeiro internacional (SALVADOR, 2008a).

O Comitê de Política Monetária (COPOM), composto pelo presidente e oito diretores do Banco Central define as taxas de juros. Se estes, como se viu, são provenientes muitas vezes do sistema financeiro privado a que interesses defenderão? Some-se a isso, ainda, o fato da influência do sistema financeiro privado no processo decisório da economia brasileira na forma de financiamento das campanhas eleitorais, principalmente do Chefe do Poder Executivo (SALVADOR, 2008a).

Para viabilizar a manutenção dos altos juros reais que aumentam a dívida, a opção da política econômica consistiu na geração de *superavits* primários e elevar a carga tributária. Esse é o eixo básico que conduziu a política econômica no Governo Lula. No final de 2006, a dívida interna atingiu 52,9% do PIB. Assim, a dívida sobe tendo em vista as despesas com juros e não por conta da despesa no setor público (SALVADOR, 2008a). O gerenciamento da dívida pública, desde 1999, tem sido o principal condicionante da política econômica, quando

o governo absorveu o prejuízo do setor privado por causa da crise cambial, conforme se observa na tabela 5, a dívida pública em relação ao PIB, durante o Governo Lula manteve-se alta.

Tabela 5 – Dívida líquida do setor público (DLSP) de 2003 à 2010 (em % do PIB)

ANO	GOVERNO CENTRAL	ESTADOS E MUNICÍPIOS	EMPRESAS ESTATAIS	TOTAL
2003	33,2	18,2	1,0	52,4
2004	29,5	17,2	0,2	47,0
2005	30,8	16,2	-0,5	46,5
2006	30,8	15,2	-1,4	44,7
2007	30,3	13,8	-1,5	42,0
2008	25,5	15,1	-2,5	36,0
2009	31,0	13,9	0,7	42,8
2010	28,5	13,1	0,7	40,2

Fonte: Oliveira 2010b, p. 322, atualização própria a partir de 2008, baseado no BACEN e TCU

No ano de 2004, conforme a tabela 5, observa-se que houve um declínio da dívida pública em relação ao PIB, tendo em vista a manutenção de 4% do PIB do *superavit* primário e ano de crescimento econômico causado, principalmente pelo bom desempenho da economia internacional.

De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida (2008, p. 8) os gastos do Orçamento geral da União, em 2007, com o pagamento de juros amortizações da dívida perfizeram 30,59% dos recursos, enquanto que áreas sociais, como saúde, só foram gastos 5,17%, educação, 2,58% e reforma agrária, míseros 0,46%. Levando-se em consideração o refinanciamento da dívida, ou seja, o pagamento de amortizações com a emissão de mais títulos, a parcela do Orçamento comprometido com a dívida aumenta para 53,2%.

Os governos FHC e Lula propiciaram, até julho de 2006, R\$ 1 trilhão de juros da dívida pública e pagaram com o *superavit* primário R\$ 468,5 bilhões. A dívida pública cresceu entre 1995 a 2006 em mais de 800 bilhões. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

O processo de administração da DLSP no Governo Lula, com a acumulação de reservas externas no Banco Central, financiadas por colocação de títulos no mercado interno, associada a elevadas taxas de juros e de câmbio valorizado tem provocado uma elevação sem precedentes na história da dívida interna líquida, saltando de 38% do PIB (janeiro/2003) para 50% do PIB (setembro/2008), totalizando R\$ 1,5 trilhão (...). Constitui um processo de internalização da dívida externa altamente rentável aos rentistas que lucraram com o câmbio valorizado e com os juros elevados. E, ainda, estão isentos de impostos para aplicação nos títulos públicos da dívida interna brasileira (SALVADOR, 2008, p. 309).

Os credores da dívida pública possuem uma condição privilegiada na condução da política econômica brasileira, influenciando principalmente a política fiscal e monetária. No dizer de Carvalho (2007, p. 99 APUD SALVADOR, 2008a) “a dívida pública é um dos

principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira”. Chesnais (APUD SALVADOR, 2008a) revela, ainda, que a dívida pública tem origem no poder político que permite aos credores escaparem principalmente da tributação.

Os principais detentores dos títulos da dívida são as instituições financeiras e os Fundos de Investimentos Financeiros (FIFs), que possuem 75% dos títulos públicos federais em poder do público. Em janeiro de 2008, havia R\$ 1,2 trilhão em títulos da dívida pública, sendo mais de trezentos bilhões concentrados na tesouraria dos bancos, representando 30% do seu estoque e mais de 43% pertencia aos FIFs, incluindo os investidores estrangeiros, pessoas físicas e capital de giro de empresas (SALVADOR, 2008a).

É um verdadeiro “negócio da dívida”, que privilegia algumas instituições especializadas e deixam comprometidas as políticas sociais. Os fundos de pensão são grandes beneficiados com esse “negócio da dívida”, apresentando crescimento patente, mobilizando bilhões de recursos em investimentos em mercados de capitais fictícios de dimensão especulativa. Com lucros vultosos, apresenta-se a previdência privada como o lugar eficiente e garantido para as aposentadorias (SALVADOR, 2008a).

Em 2006, aos ganhos dos estrangeiros em aplicação dos títulos da dívida interna brasileira foi concedido benefício de alíquota zero ao Imposto de Renda⁷⁶ e isso reflete a decisão do Estado brasileiro em beneficiar aos investidores da dívida. Tal isenção afeta os Municípios e Estados - que recebem 50% do IR- e, conseqüentemente, as políticas sociais que já estão bastante sucateadas.

O refinanciamento da dívida acarreta novos empréstimos para pagar as dívidas anteriores e, por isso, os governos acabam ficando refém dos credores que passarão a influenciar as políticas governamentais. Em 2008, o fundo público foi composto de mais de um trilhão de reais, sendo que deste valor, mais de quatrocentos bilhões foram destinados só ao pagamento da rolagem dos títulos da dívida, destinando-se cerca de novecentos bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social, no entanto, deste último valor, ¼ foi previsto para ser utilizado no pagamento de juros e amortização da dívida pública(SALVADOR, 2008a, p. 19).

A tabela 6 mostra a disparidade entre as despesas com pagamento de juros, que representou, em 2009, R\$ 164 bilhões de reais e as despesas com outras ações, destacando a

⁷⁶ Tal isenção do IR foi concedida pela Lei n. 11.312 de 27/06/2006, cujo artigo 1º dispõe o seguinte: “Fica reduzida a zero a alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos definidos nos termos da alínea "a" do § 2º do art. 81 da Lei n. 8981, de 20 de janeiro de 1995, produzidos por títulos públicos adquiridos a partir de 16 de fevereiro de 2006, quando pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior, exceto em país que não tribute a renda ou que a tribute à alíquota máxima inferior a 20% (vinte por cento)”.

organização agrária, que representou ínfimos 4,0 bilhões dos recursos do tesouro nacional no ano de 2010.

Tabela 6 – Evolução dos gastos do Governo Federal (Em bilhões de reais correntes)

ITENS DE DESPESA (FUNÇÃO)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assistência Social	8,4	13,9	15,8	21,5	24,7	28,7	33,4	43,7
Saúde	27,2	32,9	36,5	39,7	44,9	50,2	58,2	61,0
Educação	14,2	14,5	16,2	17,3	21,4	26,7	31,7	47,0
Segurança Pública	2,4	2,8	3,0	3,4	4,7	5,9	6,5	4,0
Organização Agrária	1,4	2,6	3,6	4,2	4,7	3,4	2,5	4,0
Cultura ⁷⁷		0,401	0,559	0,621	0,795	0,780	0,698	0,628
Despesas com pagamento de juros	79,3	88,5	105,9	168,6	158,6	162,0	164,0	195,3

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM APUD DAVI, et al, 2011 e atualização própria do ano de 2010.

Observa-se ainda, pela tabela 6, que as despesas com pagamento de juros, durante o Governo Lula foi imensamente superior, em todos os anos deste, às despesas com cada setor da área social. Nota-se que as despesas com cultura, no ano de 2010, não perfizeram nem o total de um bilhão, enquanto que neste mesmo ano se pagou 195 bilhões de juros da dívida pública. Mais uma vez se verifica quão “doce” para o capital foi a política econômica do Governo Lula.

No plano estadual, a Paraíba também vem acompanhando as ações do governo federal, pois conforme dados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o volume de gastos com serviços da dívida representou, em 2007, mais de 346 milhões de reais, em contraste com o que foi gasto com trabalho, pouco mais de dois milhões de reais.

A situação dos Estados brasileiros é realmente grave com relação à dívida, pois de acordo com a Revista Veja (edição de 27 de abril de 2011, p. 78) na coluna de Ricardo Cabral, são impagáveis as dívidas que os Estados e Municípios têm com a União. Destaca a revista que a rolagem da dívida tornou inviável seu pagamento fazendo com que a federação fique frágil e que os Estados fiquem insolventes, apesar do pagamento em dia. Em 1997, por exemplo, a União assumiu 100 bilhões de reais em dívidas dos Estados, cujo pagamento deveria ser feito em 30 anos, com juros calculados pelo IGP-DI acrescidos de 6% ao ano, com pagamento mensal limitado a 13% da receita líquida. Em três anos, os Estados deveriam fazer amortizações de 20% senão os juros subiriam. De 2007 a 2010, por exemplo, a dívida do Estado de São Paulo subiu de 120 bilhões para 153 bilhões, sendo que o Estado pagou, em

⁷⁷ Dados referentes à cultura, no ano de 2003, não foram conseguidos, visto que não foram disponibilizados pelos órgãos consultados.

dia, 9 bilhões. Só com os juros pagos em um ano, São Paulo poderia ter construído 900 escolas técnicas, mais de uma para cada Município.

Assim, com o pagamento de juros, os Estados ficam cada vez mais dependentes da União, sem autonomia para decidirem como vão aplicar os recursos públicos. Em 2000, a maioria dos Estados privatizou bancos e empresas de energia para amortizar parte da dívida e manter o índice de reajuste e, como, Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não fizeram amortização, passaram a pagar IGP-DI mais 75,% ao ano. Em 2011, o reajuste do IGP-DI foi mais alto que a taxa Selic, tornando as dívidas impagáveis. A previsão é de que se continuar do jeito que está, em 2027, todos os Estados ficarão insolventes e poderão comprometer 60% dos recursos com o pagamento da dívida à União.

O privilegiamento do pagamento da dívida pública *versus* o desmonte das políticas sociais é uma demonstração da natureza do Estado neoliberal, visto que a dívida pública é um eficaz mecanismo de sugar as riquezas de um País e de seus trabalhadores e repassá-las, através do fictício capital especulativo, para os grandes rentistas. Essa realidade é determinada pela requisição do capitalismo contemporâneo, com relação ao papel do Estado na resposta à crise do capital (DAVI, 2009).

Assim, para atender as demandas advindas da financeirização do capital, o Sistema Tributário Nacional, atualmente, é um dos maiores instrumentos para pagamento dos juros da dívida pública, pois, quando visualizado o destino dos recursos, identifica-se que uma parcela considerável da receita pública é direcionada para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, beneficiando setores do capital parasitário financeiro para o pagamento de juros.

A canalização de recursos para a esfera financeira é desenvolvida pela relação entre o Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social e a política econômica, que garante e a rentabilidade do capital portador de juros.

As políticas sociais mais prejudicadas pelo mecanismo da DRU são as da Seguridade Social e da educação. De 1994 a 2006, o mecanismo de desvinculação de receitas retirou R\$72 bilhões de reais da educação. Em 2007, não foram repassados para o Ministério da Educação 7,1 bilhões de reais desvinculados pela DRU. A CF/1988 determina que 18% dos recursos advindos de impostos federais sejam destinados à educação, no entanto, quando há a retirada de recursos pela DRU, verifica-se que o que é repassado para a educação perfaz o percentual de 13%, bem inferior ao estipulado pela Magna Carta (SALVADOR, 2008).

A DRU é utilizada também como subterfúgio para a demonstração de um suposto *deficit* na Previdência. Em 2007, por exemplo, o Tesouro Nacional apresentou tabela em que

a Previdência aparecia como deficitária em mais de 23 bilhões. No entanto, em outra tabela, do mesmo ano, mostrando os desvios feitos através da DRU, demonstrava que foram retirados do orçamento da Seguridade mais de 38 bilhões de reais. Portanto, o *superavit* da previdência fez o saldo de mais de 15 bilhões de reais (SALVADOR, 2008).

A tabela 4 mostra as receitas desviadas pela DRU referentes aos anos de 2003 à 2010 e se pode visualizar que mesmo após os desvios a previdência continuou superavitária.

Tabela 7 – Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocada pela DRU – 2003 à 2010 (em milhões de reais correntes)

RECEITAS E DESPESAS ANTES E DEPOIS DA DRU	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita total antes da DRU (1)	180,7	220,3	278,1	305,2	347,2	364,9	392,2	458,6
Receitas desviadas pela DRU (2)	19,67	24,9	32,1	33,9	38,9	39,2	38,7	45,8
Receita total após a DRU (1+2) (a)	161,0	195,4	245,9	271,2	308,4	325,8	353,5	412,8
Despesa Total da Seguridade Social (b)	148,7	177,8	220,3	254,3	286,6	312,6	359,6	400,5
Resultado da Seguridade Social após a DRU (a-b)	12,3	17,6	25,5	16,9	21,7	13,2	32,6	12,3

Fonte: ANFIP (2003 - 2010), baseada nos dados da SPS/MPS e SIAFI APUD DAVI, et al, 2011, p. 16

Observa-se que de 2003 à 2010, o Governo Lula desviou receitas para a União no montante de R\$ 273 bilhões de reais, conforme se averigua na tabela 7, em “receitas desviadas pela DRU”. Além disso, somando-se todas as receitas desviadas (R\$ 273 bilhões) mais o resultado da Seguridade Social após as suas despesas e desvio pela DRU (R\$ 152 bilhões), verifica-se que haveria condições deste montante, equivalente a R\$425 bilhões, ser usado nas políticas de assistência social e abarcar milhões de brasileiros que necessitam da assistência. Para se ter uma idéia de 2003 à 2010 só foram aplicadas na assistência social o montante de R\$ 190 bilhões de reais. Os recursos existem, mas a sua aplicação quem dita são o real detentor do poder no Brasil, o grande capital, que conforme já visto, o Estado está a seu serviço.

Tais recursos desviados pela DRU da Seguridade Social têm grande participação na formação do *superavit* primário. Por exemplo, em 2007, 65% do *superavit* primário adveio de recursos da DRU desvinculados da Seguridade Social.

O governo Lula elevou os *superavits* fiscais primários para mais de 4,25% do PIB em 2006. Através do *superavit* primário liberaram-se recursos financeiros para o pagamento da dívida e estes são conseguidos através do aumento da carga tributária. Há a transferência então, de renda da sociedade para o capital financeiro. A justificativa apontada é a necessária

e inevitável adaptação à ordem econômica mundial, ou seja, à ordem do capital financeiro internacional. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

O mecanismo da DRU abre larga margem à corrupção, tendo em vista que compromete a transparência por não se conseguir mensurar, com total precisão, o valor das retiradas, pois desde sua aprovação em 2000, por um bom tempo não foi possível visualizar os recursos desvinculados do financiamento da Seguridade Social, pois a DRU não está vinculada a qualquer Fundo, ainda que somente contábil como era o FEF.

Dessa forma, essa regra impossibilita a distinção, na execução orçamentária, de qual parcela de recursos é originada de impostos gerais, e qual é referente à desvinculação de recursos, já que ambas agora compõem a mesma fonte de Recursos Ordinários. Por isso, o Executivo está exonerado da obrigação de publicar o demonstrativo bimestral da execução orçamentária de que trata o §3º do art. 71 do ADCT, ferindo os princípios orçamentários da discriminação e da clareza do orçamento público. (IPEA, 2004 APUD BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

A DRU não somente contraria os princípios do orçamento público, como também os princípios constitucionais a respeito do custeio da Seguridade Social, pois constitucionalmente, a arrecadação das contribuições sociais da Seguridade Social só poderia ser usada nas três políticas que a compõem: saúde, previdência e assistência social. No entanto, o governo desvincula recursos, através da DRU para formar um montante de recursos para pagamento da dívida pública. A tabela 7 mostra que a DRU desviou, em 2008, 39 milhões de reais da Seguridade Social, valor este que, como visto nas tabelas anteriores, não é investido em muitos setores de políticas públicas.

Fundamental para a política econômica, pois desvia recursos públicos para o mercado, a DRU foi prorrogada, durante o Governo Lula, até 2011⁷⁸. Dessa forma, nas palavras de Santos (2009, p. 42), o que existe hoje é um “fundo público burguês” porque o Estado brasileiro possui mecanismos de transferência trabalho/capital como a Desvinculação dos recursos da União (DRU).

Ocorre então, um subfinanciamento da proteção social para o pagamento da dívida pública e isso gera a mercantilização e mercadorização dos serviços públicos (DAVI, et al, 2009). Nesse contexto de macrodeterminações, a Seguridade Social vem sendo ameaçada pelas políticas neoliberais, que induz a quem tenha um certo poder aquisitivo a buscar, no mercado, uma previdência complementar, um plano de saúde privado, transformando serviços

⁷⁸ Recentemente, foi aprovada a prorrogação da DRU até 2015.

públicos essenciais em mercadorias, retirando da proteção social o foco de políticas universalizantes, visto que o neoliberalismo repudia estas e incentiva a adoção de políticas sociais focalizadas para a população que não consegue acessar via mercado.

Assim, a tendência de contrarreforma do Estado é: serviços de saúde, cultura, esportes, seguridade são transformados em mercadorias que vão enriquecer o grande capital. Ora, o que dizer da expansão dos planos de saúde no Brasil? É a “mão do mercado” que há muito deixou de ser “invisível”. De fato, a universalização da saúde prevista na Constituição Federal de 1988 se tornou algo distante da realidade dos brasileiros.

Segundo a Revista Radis (Edição nº 106, maio de 2011, p. 8-11), por exemplo, no artigo de Kátia Machado, o apoio financeiro das empresas de planos de saúde a candidatos das eleições de 2010 chegou à casa dos milhões. O estudo realizado por Mário Scheffer (do Departamento de Medicina Preventiva da Universidade de São Paulo (USP) e Lígia Bahia, do Laboratório de Economia Política da Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)) denominado: “ O caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde no Brasil” demonstra que foram destinados mais de R\$ 12 milhões a campanhas eleitorais de 157 candidatos de 20 partidos, contribuindo para a eleição de 38 deputados federais, 26 deputados estaduais e 5 governadores, além da Presidente Dilma Roussef, sendo que outros 82 candidatos que não foram eleitos também receberam doações.

O estudo mostra ainda que o setor da saúde suplementar ganhou R\$ 64,2 bilhões de reais, em 2009, e que as doações podem ter relações com trocas de favores ou com compromissos do candidato com o setor da saúde suplementar. Ressalta o referido estudo que, apesar de ser difícil apurar a relação das doações com os favores, estes são verificáveis, pois na Câmara e no Senado são freqüentes as apresentações de projetos de leis e votações em defesa dos interesses dos planos de saúde, além disso, os indicados sabatinados pelo Senado Federal para ocuparem o cargo de diretor na Agência Nacional de Saúde (ANS) são provenientes de empresas de planos de saúde, sendo assim, no final do ano de 2010, três dos cinco diretores da ANS – incluindo o diretor-presidente – eram advindos de empresas de planos de saúde.

Além disso, nas Assembléias Legislativas também se verificam, como prática, as isenções fiscais e benefícios para empresas de planos de saúde. O *lobby* das empresas de plano de saúde pode ser relacionados à prevalência de interesses privados no Congresso Nacional. Verificando-se as doações por segmentos, observa-se que as cooperativas médicas tiveram a maior participação com 64,96% (A Unimed do Estado de São Paulo, por exemplo, doou R\$ 3.570.000,00), em segundo lugar, as administradoras e corretoras com 17,58%

(como por exemplo a Qualicorp, Aliança e Unimed Goiânia), em terceiro, as empresas de Medicina de Grupo que participaram com 11.64% das doações e, por último, as seguradoras, com 5,82% das doações. Tais doações foram destinadas para partidos políticos tanto de centro-direita, quanto da esquerda. Os dados dos pesquisadores foram obtidos com base nos dados do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A política econômica brasileira e suas políticas fiscais e monetárias vêm sendo fortemente determinadas pelas recomendações impostas nos acordos firmados entre governo brasileiro e o FMI e o Banco Mundial, para pagar mais juros da dívida pública, bem como nos programas de apoio financeiro (DAVI, 2009). O orçamento público faz parte, então, de uma arena política onde forças se debatem em torno dos seus interesses pelos recursos públicos.

3.3 A política fiscal do governo Lula

Conforme se destacou no item anterior, o governo Lula privilegiou o capital financeiro através da primazia do pagamento da dívida pública com recursos advindos de tributos. Assim, neste item, serão analisados alguns dados referentes à política tributária durante o período do mencionado governo.

Com base nos dados da Pesquisa do Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 2002/2003, estima-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam com uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (SALVADOR, 2008, p. 188).

Levando-se em consideração a totalidade dos tributos diretos e indiretos, segundo o IBGE, com base na POF-2003, o peso da tributação sobre os rendimentos das famílias com até dois salários mínimos mensais alcançou 49%, ou seja, a cada R\$ 2,00 que a família recebeu, transferiu quase um real aos cofres públicos na forma de tributos. Já uma família com rendimento superior a 30 salários comprometeu menos de 27% de sua renda com a tributação (POCHMAN, 2008).

Segundo Pochman (2009), baseado nos dados do Atlas de exclusão social (2004) - Os ricos do Brasil, somente 5 mil famílias são detentoras de 45% de toda a riqueza nacional, apesar de o País ter 51 milhões de famílias. Além disso, quando se verifica a parte da população que se concentra os 10% mais ricos, observa-se que 75% de toda a riqueza contabilizada é por ela absorvida. Assim, somente resta para 90% da população brasileira 25% da renda nacional. A tributação altamente regressiva contribui para esses dados.

Foi ainda nos três primeiros anos de gestão do Governo Lula que as cinco maiores instituições bancárias auferiram um lucro de 26%, superior ao ocorrido nos oito anos de seu antecessor (MARQUES; MENDES, 2007).

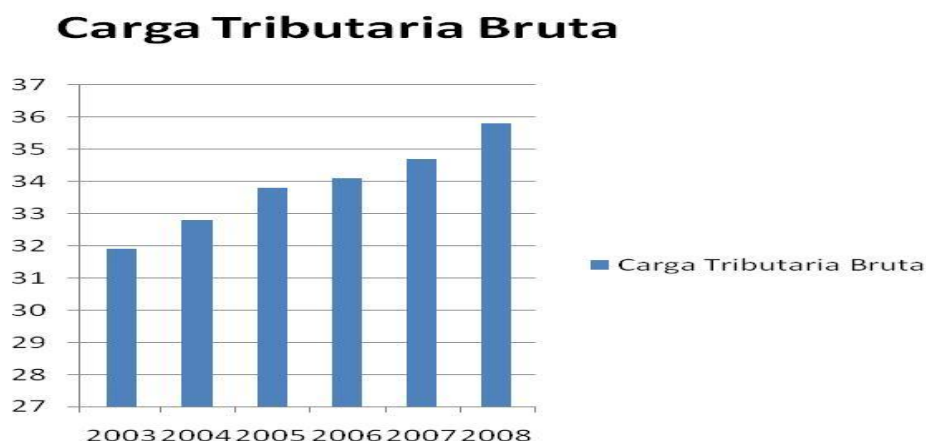
Segundo o Banco Mundial (2007 apud SALVADOR, 2008), o Brasil, conseguiu subir de posição quando o assunto é economia rica do mundo. Está entre os dez mais ricos. Mas o que dizer da concentração de renda e de riquezas? O Brasil, nesse aspecto, equipara-se a um país africano, cuja economia é uma das mais pobres do mundo (PNUD, 2006 apud SALVADOR, 2008).

A Secretaria da Receita Federal (2007) revela que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos, saltando de 29% , em 1994, para 35%, em 2006, do PIB. Em 2007, a carga tributária alcançou 35,39% do PIB equivalendo a R\$ 880,0 bilhões, destes, R\$ 486,35 bilhões incidiram sobre o consumo, equivalendo a 55,26% da arrecadação tributária dos três entes (federal, estadual e municipal), os trabalhadores assalariados foram os responsáveis por 67,03% das receitas arrecadadas pela União, Estados e Municípios, o sistema financeiro pagou apenas R\$ 18,3 bilhões em tributos diretos, enquanto que os trabalhadores pagaram seis vezes mais. Ademais, a carga tributária sobre o patrimônio correspondeu a apenas 3,36% do PIB (SALVADOR, 2008, p. 186). Apropriando-se da expressão de CARVALHO (2005 apud SALVADOR, 2008, p. 189), “o Estado brasileiro tornou-se cada vez mais um Robin Hood às avessas”.

O gráfico1 demonstra o aumento da carga tributária bruta⁷⁹ de 2003 até o ano de 2008 e sua representação no PIB. Em 2008, a carga tributária bruta representou 35,8% do PIB, um aumento significativo em relação ao ano 2003, cuja carga tributária bruta representava quase 32% do PIB.

⁷⁹ A carga tributária bruta é definida pela soma de todas as receitas recebidas pelos governos (Federal, Estadual, Municipal), dividida pelo PIB.

Gráfico 1 - Carga Tributária Bruta no Brasil (2003 a 2008)



Fonte: IPEA, Comunicado da Presidência, nº 23, 2009, Apud DAVI, et al, 2011, p. 12.

Segundo o Comunicado da Presidência nº 22, aqueles cuja renda mensal atingia 2 salários mínimos, em 2008 pagou 53,9% da sua renda em tributos, correspondendo a 197 dias trabalhados. Já aqueles cuja renda mensal familiar correspondia a mais de 30 salários mínimos em 2008, a incidência de tributos atingiu o percentual de 29%.

Assim, quem arca com o financiamento do Estado brasileiro através do pagamento dos tributos são os trabalhadores assalariados, uma vez que a grande maioria dos tributos incidem sobre o consumo e não sobre a renda ou patrimônio. A regressividade da carga tributária equivale a dizer que, quem realmente sente o peso da tributação, é o trabalhador que ao adquirir uma mercadoria paga o tributo do mesmo valor que um investidor que praticamente não sofre com a tributação brasileira, visto que esta o acolhe e o privilegia na medida em que somente pequena parte dos tributos recairão sobre sua vultosa renda e patrimônio.

O aumento rápido da carga tributária⁸⁰ brasileira foi conseguido através de impostos sobre o consumo para produzir elevados superávits primários, através do aumento da arrecadação de impostos, após o País assinar acordo como FMI, a partir de 1999. A regressividade da carga tributária brasileira se afasta do padrão internacional de modelo tributário dos países centrais, sobretudo europeu, por ser uma determinação desses próprios países que, em seus sistemas tributários privilegiam os impostos sobre a propriedade, pois este se mostra como instrumento desconcentração de renda. Para se ter uma idéia do que acontece nos países mais desenvolvidos, a tributação sobre a renda (que é chamada de tributação progressiva) equivale à metade ou terça parte de toda a carga tributária da União Européia.

⁸⁰ A carga tributária é o indicador que expressa a relação entre o volume de tributos arrecadados e o PIB.

Outro aspecto importante a destacar neste processo, diz respeito à distribuição dos tributos nas esferas do governo. Com relação à distribuição das receitas tributárias verifica-se uma grande concentração em torno da União. É sabido que a União detém a maior parte da arrecadação procedida pelo Estado, uma vez que 68% da carga tributária brasileira é destinada para a União, 28% para os Estados e somente 4% para os Municípios⁸¹ (DAVI, et al, 2009).

Para enfrentar a divisão do bolo tributário entre os demais entes federados, o governo federal vem, a partir dos anos 1990, adotando medidas legais de recentralização de recursos, na perspectiva do ajuste fiscal recomendados pelas agências internacionais de crédito para geração de superávit fiscal (DAVI, et al, 2009, p. 61).

Os Estados e os Municípios são o ente federativo de menor participação na receita tributária. Segundo a FENAFISCO (2008) apud DAVI et al (2009), até o final da década de 1990, 60% dos Municípios tinha grau de dependência (relação entre receitas municipais correntes e recursos transferidos pelo FPM) maior que 50%. O aumento das contribuições diminui ainda mais a distribuição para os Estados e Municípios.

Levando-se em consideração a política tributária, é possível haver desenvolvimento diante de um sistema tributário cuja carga tributária é altamente regressiva? Como existir desenvolvimento social diante de uma tributação que valoriza cada vez mais o capital com grandes prejuízos para os trabalhadores? O próximo item tratará do modelo de desenvolvimento adotado no governo Lula – “o novo desenvolvimentismo” -, esclarecendo melhor o questionamento feito.

3.4 Amartya Sen, Lula e o discurso do novo desenvolvimentismo

Qual é a lógica da acumulação capitalista? O lucro e, contraditoriamente, a destruição da natureza e da humanidade. Há desenvolvimento sobre a lógica desta sociabilidade? Será possível compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social? A destrutividade do capital traz diversas consequências sociais, por isso, o neoliberalismo vai perdendo legitimação, necessitando de respostas que aumentem a taxa de lucro e, ao mesmo tempo, de certas políticas públicas para determinada parcela social.

Amartya Sen, economista indiano, vencedor do prêmio Nobel de economia de 1998, na sua obra “Desenvolvimento como Liberdade”, procura demonstrar o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades que as pessoas possuem, as chamadas liberdades substantivas, esta, na visão do autor, é o que o desenvolvimento objetiva, no

⁸¹ Não se está levando em consideração as transferências constitucionais para os Estados e Municípios.

entanto, as liberdades não são apenas o *fim primordial* do desenvolvimento- papel constitutivo-, mas também o *principal meio* – papel instrumental da liberdade (2000, p. 52) (grifos do autor).

A análise de desenvolvimento (...) considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. (...) as liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam (SEN, 2000, p. 32).

São cinco as principais liberdades instrumentais elencadas pelo autor: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparências e segurança protetora. Tais liberdades instrumentais, para ele, aumentam as capacidades humanas, suplementam-se mutuamente e reforçam umas às outras. Ter mais liberdade, na visão do autor, melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação da pessoa, pois para este autor, o desenvolvimento ocorre se houver a remoção das principais fontes de privação da liberdade, tais como, a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, a intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, a fome, a subnutrição, o pouco acesso à saúde, saneamento básico, água, carência de acesso à educação funcional, emprego remunerado, segurança econômica e social, bem como a baixa liberdade política e direitos civis básicos.

O autor tenta diferir sua perspectiva de desenvolvimento com outras visões mais restritas de desenvolvimento consideradas por outros autores, tais como aquelas que identificam o desenvolvimento apenas com relação ao Produto Nacional Bruto (PNB) e aumento de renda das pessoas, ou com relação apenas à taxa de mortalidade.

A abordagem do autor gira em torno do agente, pois, para ele, a eficácia do desenvolvimento depende da livre condição de agente das pessoas, conforme ressalta

Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. (...) Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento (SEN, 2000, p. 26).

O autor destaca, ainda, o papel do mercado no processo de desenvolvimento ao ressaltar que:

A capacidade do mecanismo de mercado de contribuir para o elevado crescimento econômico e o progresso econômico global tem sido ampla e acertadamente reconhecida na literatura contemporânea sobre desenvolvimento. (...) a rejeição da liberdade de participar do mercado de trabalho é uma das maneiras de manter a sujeição e o cativo da mão-de-obra (...) entre os desafios cruciais do desenvolvimento em muitos países atualmente inclui-se a necessidade de libertar os trabalhadores de um cativo explícito ou implícito que nega acesso ao mercado de trabalho aberto. (...) A liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social (SEN, 2000, p. 21).

Justifica o autor a importância do papel do mercado ao ressaltar que a negação de oportunidade de transação através de controles arbitrários equivale a uma fonte de privação da liberdade. Dessa forma, retira-se das pessoas o que de direito é seu: a liberdade de troca e transação sem impedimentos. O autor não parte da análise da eficiência do mecanismo de mercado, mas o argumento a favor deste é que o mercado pode impulsionar o crescimento econômico rápido e a expansão dos padrões de vida, pois haveria uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras.

Alega ainda o autor que a questão da liberdade de mercado está ligada ao uso da mão-de-obra adscritícia⁸² e da transição para um sistema de livre contratação de trabalhadores. Assim, dispõe sobre a liberdade dos trabalhadores em venderem sua força de trabalho como um pressuposto para a sociedade obter êxito

Para o autor, sem desconsiderar a questão do desenvolvimento econômico, é preciso olhar muito além dele, pois o desenvolvimento tem de estar relacionado à melhoria da qualidade de vida e das liberdades desfrutadas.

No entanto, estudos de Maranhão (2010) e Mota, Amaral e Perruzzo (2010) criticam esta concepção de desenvolvimento. Destaca Maranhão (2010) que está em curso, então, o chamado discurso do “novo desenvolvimentismo” pelo qual o crescimento econômico deve ser aliado ao desenvolvimento social e Sen foi um dos grandes elaboradores das proposições deste tipo de desenvolvimento sob a perspectiva do crescimento econômico com desenvolvimento social, na sua obra “Desenvolvimento como Liberdade”.

Na realidade, Sen defende mascaradamente o neoliberalismo, no entanto, tenta integrar neste a temática do desenvolvimento social para justificar a proposta capitalista atual,

⁸² Trabalho adscritício indica a existência de algum tipo de coação para que uma pessoa viva e trabalhe em determinada propriedade, impedindo-a de oferecer seu trabalho no mercado (SEN, 2000, p. 21)

tentando mostrar que o mercado é a única lógica que funciona, mas mesclando este com intervenções pontuais do Estado para acalantar as massas que sofrem com a destrutividade do avanço inexpugnável do capital (MARANHÃO, 2010).

Na realidade o que Sen apregoa em sua obra “Desenvolvimento Como liberdade” não destoa dos mandamentos do Consenso de Washington ao mostrar que não se deve tocar na distribuição das rendas das classes sociais, mas oferecer políticas públicas básicas e focalizadas para que os agentes individuais possam conseguir a sua inserção no mercado. O que se percebe é um discurso conciliador e legitimador do capitalismo contemporâneo.

As políticas sociais básicas oferecidas não existem para interferirem na distribuição de renda, mas para aumentar as oportunidades e escolhas dos indivíduos para se inserirem no mercado. Portanto, Sen não defende as políticas públicas universalizantes e ainda argumenta, nesse sentido, ao dispor que é preciso levar em consideração os limites orçamentários dos Estados Nacionais (MARANHÃO, 2010).

Como destaca Maranhão (2010, p. 82) “as organizações multilaterais passaram a adotar com mais firmeza, o discurso de combate a pobreza como uma diretriz concatenada com as medidas liberalizantes de mercado”. Para minorar possíveis impactos das reformas da ideologia neoliberal, o Banco Mundial e a ONU incorporam temas de natureza social ao debate do desenvolvimento econômico (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2010, p. 39).

Mota, Amaral e Peruzzo (2010, p. 44) afirmam que “o pleno emprego, o estabelecimento de padrões de trabalho eficientes e dignos, a expansão dos serviços públicos não são compatíveis com a atual fase do desenvolvimento capitalista”. Conforme Gramsci (APUD MOTA, AMARAL E PERUZZO, 2010, p. 45) “há uma tentativa de adequar o governo da economia com o governo das massas”, mas “a conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social; ou, em outros termos: valorização do capital e equidade social, [são] pares conceituais incompatíveis com a lógica do capital”, mostrando-se isso verdadeiramente como um novo mito. Para exemplificar,

Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2010) no Relatório Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat), o problema da má distribuição de renda afeta a América Latina como um todo. Os 20% latino-americanos mais ricos concentram 56,9% da riqueza da região. Os 20% mais pobres, por sua vez, recebem apenas 3,5% da renda, o que da América Latina a região mais desigual do mundo. (MOTA, AMARAL E PERUZZO, 2010, p. 48)

Percebe-se que o discurso do governo Lula pauta-se pela teoria do “novo desenvolvimentismo” pelo qual é possível adequar o crescimento econômico e o

desenvolvimento social. *A priori* parece-se que se está rechaçando medidas neoliberais, no entanto, um olhar mais atento verifica que houve uma piora na repartição da riqueza entre o capital e o trabalho (MOTA, 2010).

Paulani nos dá a preciosa informação sobre a (...) desigualdade de renda e riqueza, quando afirma que ‘80% da dívida pública estão em mãos de algo como 20 mil pessoas, as quais, sozinhas, recebem um valor dez vezes maior que os 11 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família’(SINGER APUD MOTA, 2010).

Em verdade, o discurso do “novo desenvolvimentismo” intenta impedir constrangimentos ao livre desenvolvimento do capital, por isso, a necessidade de certos ajustes no campo político-social, por isso,

essas políticas compensatórias e focalizadas, conceituadas como de enfrentamento à pobreza são apoiadas, em geral, pelas elites. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as aposentadorias, a educação, dentre outras que os governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização. (MOTA, AMARAL E PERUZZO, 2010, p. 54)

No primeiro mandato do mandato de Lula foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, com aumento das taxas de juros, ao mesmo tempo em que se expandiam os empréstimos populares e aumento do salário mínimo, ou seja, Lula tentou fazer uma conciliação entre o desenvolvimento econômico e o atendimento de algumas reivindicações de classes subalternas. É como se houvesse uma desmobilização dos movimentos sociais dando a falsa impressão de que estes conseguiram lograr êxito em sua busca por melhores condições de vida. Na realidade, o que se vê é a despolarização das classes subalternas (MOTA, 2010).

Apesar de haver um atendimento de certas necessidades sociais, não há redução de desigualdades, tampouco desconcentração de renda, pois, comparando-se o que foi gasto com o Bolsa Família (R\$ 13,1 bilhões), em 2010, com o que foi gasto com o pagamento de títulos da dívida pública (R\$ 380 bilhões) observa-se que o receituário neoliberal conseguiu êxito no processo de acumulação (MOTA, 2010), pois

Lula então aderiu ao movimento de hegemonia das classes dominantes que usam a arma da despolarização para conservar os interesses daquela classe. Assim, esse movimento não exclui os movimentos sociais e algumas de suas reivindicações, pois estes podem ser atendidos sem romper com as exigências das classes dominantes do “bom capitalismo” (MOTA, 2010). É necessário então, o entendimento dessa questão tendo em vista que os

recursos advindos dos tributos serão alocados, nesse contexto, tendo em vista as recomendações macroeconômicas, sendo a adoção do discurso do “novo desenvolvimentismo” uma dessas.

3.5 Uma crítica ao desenvolvimento

Conforme argumentado no item anterior que trata do discurso do novo desenvolvimentismo de Amartya Sen, o desenvolvimento social aclamado por muitos não passa de uma máscara para a legitimação do sistema capitalista vigente, acarretando a despolitização e a desmobilização dos trabalhadores que passam a se contentar com aquelas políticas focalizadas e extremamente restritas que se lhe são apresentadas.

A exploração da força de trabalho, produção voltada a gerar riquezas e não a atender necessidades, a destruição da natureza, o recrudescimento da questão social expressa nas altas taxas de desemprego, na concentração da renda são algumas das marcas do mundo capitalista contemporâneo. Levando-se em consideração tal cenário, onde está o modelo de desenvolvimento do País e se este existe a quem beneficia?

Monopólios internacionais reduzem direitos trabalhistas e primam pelos baixos salários. O trabalho, no dizer de Antunes (2011 APUD LAVOR; MACHADO, 2011) tem hoje dimensão perene para aqueles que conseguem se manter no mercado de trabalho com múltiplas funções e, com amplas jornadas de trabalho e dimensão supérflua, para aqueles que não conseguem se manter no mercado de trabalho e acabam sendo levados para o trabalho precário e informalidade, baseado muitas vezes no padrão chinês de trabalho que se caracteriza por baixíssima remuneração da força de trabalho, sua enorme exploração e exigência de qualidade de mão-de-obra.

As grandes corporações possuem um grande poder e influência nos Estados nacionais. As públicas deveriam atender aos serviços das necessidades coletivas, no entanto, as transnacionais estão dominando setores fundamentais dos Estados, fazendo com que se questione o sentido de instituições privadas (ANTUNES, 2011 APUD LAVOR; MACHADO, 2011).

A exploração de riquezas naturais, como água, biodiversidade, terra e a exploração da força humana demonstram um modelo predatório de desenvolvimento. A economia incentiva a busca por mais áreas florestais e agrícolas para desmatar e produzir mais e o Código

Florestal, em fase de aprovação, em 2011, ratifica e institucionaliza tais pretensões empresariais (LAVOR; MACHADO, 2011).

No caso brasileiro, o Estado, pelo texto do Código Florestal, poderá legalizar plantações em Áreas de Proteção Permanente (APP). Estabelece o Código o conceito de Área Rural Consolidada para todas as áreas ocupadas antes de 22 de julho de 2008, mesmo estando em APPs, essas atividades agropecuárias poderão continuar suas atividades, então os proprietários dessas áreas que desmataram até julho de 2008 ficariam isentos de punição ambiental. O novo texto põe em risco ciclos naturais, proteção do solo, polinização e controle natural de pragas e biodiversidade. Os apoiadores do novo texto do Código Florestal partem do pressuposto de que a única forma de produzir é desmatar e que áreas nativas não têm retorno econômico para produtor, somente custos e que impedem aumento da produção.

O exemplo da transposição do Rio São Francisco demonstra também a falta de interesse em se atentar aos problemas socioambientais que esse projeto possa vir a causar. Para se ter uma idéia, o projeto está orçado em 4,5 bilhões e abrangeria somente 5% do território nordestino e 0,3% da população. As críticas são duras a esta obra, no entanto, interesses do agronegócio estão em jogo e esta obra ajudará a quem o capital protege: aos latifundiários, grandes corporações, exportadores, mineração e produção de biocombustíveis. Os defensores de tal obra faraônica argumentam que tal projeto beneficiará as populações ribeirinhas, que terão acesso à água. Os críticos, por sua vez, demonstram vários projetos menos impactantes que poderiam ser implementados de distribuição de água, mas que são descartados por não serem interessantes ao capital (LAVOR; MACHADO, 2011).

A Usina de Belo Monte, no Pará, é outro exemplo claro de como se ignoram os efeitos de uma obra de grande porte sobre a saúde e meio ambiente. O IBAMA liberou a construção da Usina, mesmo esta tendo que desmatar 238 hectares das margens do rio Xingu somente para a implantação do canteiro de obras e ainda não se levou em consideração o questionamento dos impactos ambientais do deslocamento compulsório de populações indígenas. A posição do governo é favorável à construção da Usina, utilizando-se da justificativa do desenvolvimento, tentando despolitizar o debate, encobrendo-o com discurso social e econômico.

Enio Candotti (APUD LAVOR; MACHADO, 2011) ressalta que obras como a Usina de Belo Monte só aprofundam as desigualdades sociais locais e que as hidrelétricas representam uma exploração natural sem precedentes, com fortes impactos socioambientais e que não deixam, para o local onde são instaladas, retribuições das riquezas extraídas. As hidrelétricas que já existem no Pantanal danificaram o ecossistema local, dificultando imigrações dos

peixes, retendo organismos aquáticos importantes para alimentação da fauna, além de graves impactos sociais nas populações ribeirinhas. A justificação da instalação de hidrelétricas pelo discurso dominante é a geração de renda.

A Siderúrgica alemã TKCSA, de Santa Cruz/RJ, acusada de não cumprir acordo com o Ministério Público de só fazer funcionar o segundo forno alto após vistoria causou danos à saúde da população próxima. A auditoria aconteceu depois destes. Não há lei, no Brasil, que impeça que uma siderúrgica se instale tão próxima de regiões habitáveis. A vizinhança da TKCSA se deparou com uma forte carga de poeira prateada e chuva desses materiais, podendo causar asma, bronquite e outros problemas mais graves.

O foco na produção e no consumo causa ainda problemas como o dos trabalhadores da agricultura que sofrem com péssimas condições de trabalho, muitas vezes acarretando graves acidentes de trabalho por falta de treinamento no uso de máquinas no campo, além do aumento de doenças como câncer, distúrbios endócrinos e infertilidade causados pelo uso excessivo de agrotóxicos. Populações plantam junto às margens da Usina Hidrelétrica de Sobradinho, em Juazeiro, Bahia, quando o lago vaza e usam agrotóxicos. No momento em que o lago enche, as famílias utilizam a água para consumo e essa água contaminada tem causado câncer. O mesmo ocorre nas margens do Rio São Francisco. O acesso à água potável ainda é precário para muitas famílias tanto em zona urbana quanto na rural.

A informalidade e a precarização do trabalho é outro problema causado pelo foco na produção e no consumo. Para se produzir mais é preciso menos força de trabalho. Os trabalhadores, por sua vez, sem possuírem meios de sobrevivência, passam a ser jogados para a informalidade, aceitando qualquer ocupação, com graves restrições de direitos. Além das doenças e acidentes de trabalho, os trabalhadores muitas vezes são acometidos por doenças psíquicas derivadas das altas metas a cumprir (LAVOR; MACHADO, 2011).

Além disso, outro problema gravíssimo são as remoções de populações inteiras em decorrência da atenção que se está dando ao planejamento urbano tendo em vista a Copa do Mundo a ser realizada, no Brasil, em 2014, e, os Jogos Olímpicos, em 2016. Não se visualizam os danos que se vão causar às famílias que serão removidas dos locais, além disso, serão jogadas cada vez mais longe de onde trabalham. Tais obras não primaram pela melhoria dos transportes públicos e conserto de áreas degradadas, mas pela “maquiagem” do lugar que receberá turistas e eventos. Em nome da criação de uma imagem de cidade moderna, a população sofrerá terríveis conseqüências. Argumentam que esses eventos trarão consigo muitos postos de trabalho, no entanto, estes são precários e não terão o condão de, estruturalmente, mudar a vida dessas pessoas.

Ante essa breve descrição⁸³ se percebe que o desenvolvimento a que se alude aqui no Estado brasileiro é o desenvolvimento econômico, engrandecido pelo grande capital. No entanto, desenvolvimento não se restringe somente à economia. Mas que modelo de desenvolvimento seria possível no modo de produção capitalista? Todos esses danos e destruições da vida de milhões de pessoas e do meio ambiente é aplaudido pelo capitalismo e, sob essa ótica, o Brasil está se desenvolvendo bem para o capital.

Mas como corrigir tais distorções ambientais, econômicas e fiscais? Seria razoável atribuir à educação o papel de resolução a longo prazo dos problemas aqui expostos? Não seria essa instituição advinda também do Estado que a controla e que já forma o indivíduo com valores do mercado e do capital?

O desenvolvimento aqui apresentado é o desenvolvimento do capital, destruidor, mortífero. Haveria algum sujeito revolucionário ou classe a romper com esse modelo de desenvolvimento e implantar um desenvolvimento que não só primasse pela produção, mas pelo humano e pela igualdade e esta não apenas a formal, não apenas burguesa?

Esse questionamento leva a ponderações profundas que exigem maiores pesquisas e que, apesar de não ser objeto de estudo desta dissertação, merece ser levantado, visto que se relaciona, em vários aspectos, ao modo de como estão sendo aplicados os recursos públicos advindos da arrecadação tributária brasileira e ao poder dominante.

3.6 Medidas Tributárias empreendidas durante o Governo Lula

Várias medidas tributárias foram aprovadas durante o Governo Lula, no entanto, inicialmente, será analisada a proposta de “reforma” tributária levada adiante logo no início deste governo para, posteriormente, adentrar nas demais normas tributárias promulgadas até o final de seu mandato.

Iniciar a discussão sobre uma “reforma” tributária gera muitas tensões porque envolve tratar a forma como Estado brasileiro será financiado e o seu tamanho. (PISCITELLI, 2003). Além disso, os ajustes fiscais levam em conta as questões não somente econômicas, mas as pressões dos governos e organismos multilaterais sobre as economias periféricas, como é o caso do Brasil (PEIXOTO, 2003).

⁸³ Os exemplos aqui apontados foram baseados nos artigos: “Desenvolvimento: Para onde? Para quê? Para quem?”, “Grandes empreendimentos, muitos danos” e “Licença para desmatar”, dos autores Adriano de Lavor e Katia Machado, na Revista Radis, nº 108, Agosto de 2011, p. 8-14.

Ademais, as mudanças tributárias praticamente não modificam a seguinte estrutura: os países em desenvolvimento possuem uma estrutura tributária em que predomina a tributação indireta, enquanto que os países centrais possuem uma estrutura tributária com tributação direta, pois a tributação indireta, segundo Falcão (2003), é mais rentável para o capital, visto que o tributo já está embutido no produto e a sonegação torna-se dificultosa, razão pela qual Dain (2003, p. 34) destaca que:

Uma reforma tributária instrumental a este ajuste continuaria centrada na tributação indireta e em ganhos de produtividade fiscal dos impostos, com pouco avanço na tributação da renda e do patrimônio, embora existam soluções técnicas que propiciem o melhor equilíbrio da carga tributária entre setores, investimento e consumo, e rendimentos do trabalho e do capital. O quadro sinaliza para a criação de novas distorções e para a permanência de frustrações quanto à possibilidade de aprofundar o aperfeiçoamento tributário.

Comparando-se a tributação brasileira com o padrão internacional, verifica-se que, no Brasil, predomina a regressividade dos tributos e, nos países centrais, segundo DAIN (2003, p. 8), “a tributação progressiva da renda representa cerca de dois terços da arrecadação dos demais países. Para um maior equilíbrio das bases de tributação, uma “reforma” tributária teria de ampliar a representatividade do imposto de renda, atenuando o peso da tributação indireta”, pois

A adoção do modelo favorável à grande indústria, ao comércio de grande porte, ao grande negócio exportador, aos setores que incorporam muitos insumos tributados em geral, acarreta imediata elevação da carga tributária para todo vasto setor de serviços. Assim, geram-se conseqüências setoriais nefastas, aumentando as críticas ao nosso padrão tributário. (DAIN, 2003, p. 8)

Logo após ser empossado, Lula coloca a “reforma” tributária como questão prioritária, tendo em vista que decorria de uma imposição do FMI, por causa dos sucessivos acordos com este feito, a exemplo do acordo feito em 2002. O interesse real do governo, com esta “reforma”, era, segundo Munhoz (2003) tornar permanente a CPMF, que contribuía, à época, com uma receita em torno de R\$ 20 bilhões.

Vários fatores foram determinantes na tomada de decisões no Congresso Nacional quando se votou a respeito da chamada “reforma” tributária de 2003: a fragmentação partidária, a fragmentação municipal, as lideranças no Congresso Nacional e os interesses dessas lideranças em acomodar os recursos nacional, regional ou localmente (DAIN, 2003).

Para Silva (2003), as medidas tributárias que o País precisa deveriam objetivar eliminar as incidências tributárias em cascata, elevar a progressividade do sistema, reduzir a carga tributária para os assalariados, ampliar a capacidade para investimentos em infraestrutura e área social dos Estados e Municípios, controlando para que se evitasse um aumento da carga tributária (para os trabalhadores).

Lopes (2003), por sua vez, destaca que falta ao Sistema Tributário Nacional racionalidade e integração harmônica, necessitando de aperfeiçoamento, pois da maneira como este apresentava, em 2003, apresentava-se como um não-sistema.

O então Deputado à época da proposta de “reforma” do sistema tributário, Sérgio Miranda (2003), ressaltou que a Federação brasileira surgiu de cima, a partir de uma unidade nacional existente no momento da Proclamação da República e que o poder da União passou a ser o principal elemento de construção e consolidação federativa do País. Assim, um dos entes federativos passou a ter preponderância sobre os demais e esse fato explica várias distorções federativas, inclusive tributárias.

Destaca ainda Miranda (2003) que os períodos de maior centralização de decisões na União foi o período republicano, o Estado Novo e o Regime Militar e os períodos em que foram feitas tentativas de descentralização foram a República Velha, do Pós Segunda Guerra até 1964 e depois da Constituição de 1988 até 1994. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, conferiu mais autonomia aos Estados e Municípios, podendo ser considerado o momento histórico em que o conceito de Federação se impôs decisivamente numa Constituição brasileira (MIRANDA, 2003).

Explica ainda o então Deputado, que após o Governo FHC, inicia-se uma fase de centralização explícita, com esvaziamento das competências dos Estados e Municípios para viabilizar o controle da União sobre as receitas públicas, cujo objetivo central é garantir recursos para que o Brasil cumpra com os acordos assumidos com o capital financeiro no que tange ao *superavit* primário. Diversas medidas foram adotadas para assegurar estes objetivos e tal fato deve ser levado em consideração ao se analisar a “reforma” tributária do ano de 2003.

Conforme se perceberá, a “reforma”, em nenhum momento, tratou da questão do federalismo fiscal, não propôs modificações substanciais na questão da parte da arrecadação que cabe a cada ente, tampouco modificou as competências tributárias já delineadas, com alta concentração da carga tributária na União (RIGOTO, 2003)

Os critérios para a determinação da competência tributária são eminentemente políticos, no entanto, historicamente, costumou-se aceitar que determinadas bases de incidência tributárias pertenceriam à União, outras aos Estados e aos Municípios. Dessa forma, é que à

União costumou-se destinar a competência para impostos que recairiam sobre a renda e comércio exterior. Já aos Estados caberiam os impostos sobre vendas e, aos Municípios, pertenceriam os impostos que recairiam sobre os imóveis (LOPES FILHO, 2003). Corrobora com esta visão também Rezende (2003).

Apesar de Rezende (2003) possuir uma abordagem que, por muitas vezes, o foco se situa nos problemas do capital e não do trabalho, este destaca que há a necessidade de se criar condições que favoreçam a cooperação intergovernamental para diminuir as tensões federativas, visto que estas surgem, principalmente, pelo fato de que a União tentar impor controle mais rigoroso sobre a gestão administrativa e financeira dos Estados e Municípios, reduzindo suas autonomias. Os Estados e Municípios, por sua vez, demandam meios de compensar as perdas sofridas tendo em vista tal postura da União, incorrendo, por vezes, na chamada guerra fiscal, daí a necessidade de um novo federalismo fiscal. Ressalta ainda Rezende (2003) que as propostas tributárias dos últimos quinze anos evitaram abordar mudanças no federalismo fiscal, sendo esta vital para recompor o equilíbrio federativo.

Rigoto (2003), então Governador do Estado do Rio Grande do Sul, salientou a necessidade de “reforma” tributária para a simplificação do sistema. Já Monteiro Neto (2003), presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), afirmou que o objetivo principal da “reforma” do sistema tributário, em 2003, deveria ser o aumento da competitividade dos produtos brasileiros, pois, para ele, o sistema tributário é anacrônico, o que penaliza os produtos. A chave seria o aumento da competitividade.

Johannpeter (2003), então presidente do Grupo Gerdau e também representante do capital, enfatizou também a necessidade da “reforma” para a melhoria da competitividade no Brasil e que não se poderia aumentar a carga tributária, além de primar pelo retorno ao crescimento, com fomento à produção e ao investimento.

A posição do setor empresarial, ainda segundo Johannpeter (2003), sobre a proposta do governo é contra a progressividade do ITR, ITBI e ITCM, sob o argumento de que isso aumentaria a carga tributária. A preocupação do empresariado, portanto, é com a carga tributária, sem se preocupar para quem esta cresce.

Pode-se, então, apontar como uma das principais preocupações do capital com relação ao sistema tributário, o fato de que este pode prejudicar a competitividade dos produtos, afetando a todas as empresas. Conforme Monteiro Neto (2003), “A CNI tem elegido há anos a reforma tributária como uma das bandeiras das transformações da economia brasileira”. Para ele, as iniciativas na área tributária devem levar em consideração a agenda de negociações

internacionais do País e que as “reformas” tributárias não podem elevar a carga tributária, leia-se, para o capital, pois a alta carga tributária é o entrave para o crescimento da economia.

Ora, o sistema tributário, no contexto de ajuste fiscal faz exatamente o que o setor empresarial pleiteia: leva em consideração a competitividade, principalmente as negociações internacionais. Buscam, portanto, maior aprofundamento destes objetivos quando das mudanças tributárias e que estas não se choquem com as intenções do capital. A Proposta de Emenda Constitucional nº 41 de 2003 (PEC 41 de 2003) propunha as seguintes medidas para o Sistema tributário Nacional:

- a) Transformar a CPMF em tributo permanente;
- b) Prorrogação da DRU até 2007;
- c) Autorizar alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos em razão do valor do imóvel;
- d) Transferir a arrecadação do ITR para os Estados;
- e) Possibilitar a substituição do financiamento da previdência social com tributos sobre receita ou faturamento, desonerando a folha de salário;
- f) A proposta ainda veiculou a possibilidade de ser suprimida a exigência do IGF ser criado por LC, instituindo-o através de LO de mais fácil aprovação;
- g) A Uniformização do ICMS com cinco alíquotas, com seletividade, cobrança na origem (produção), com destinação de receitas, parte na origem, parte no destino (consumo); vedação de incentivos fiscais através do ICMS

As propostas aprovadas foram as seguintes através da Emenda Constitucional (EC) nº 40/2003 :

- a) Prorrogou a CPMF até 2007. Com relação à proposta de tornar permanente a CPMF⁸⁴, é importante verificar que movimentação financeira, em si, não representa capacidade contributiva, mas sim a aplicação financeira revela se o contribuinte tem a aptidão para suportar o tributo e, neste caso, já existe imposto específico (LOPES, 2003).
- b) Uniformizou e prorrogar a DRU no percentual de 20% até 2007⁸⁵;
- c) O ITR passou a ser imposto progressivo e sua arrecadação e fiscalização pôde ser transferida aos Municípios A proposta de transferir o ITR para os Estados era uma proposta inócua, visto que é um imposto que as receitas não se elevam e permanecem estagnadas. Com um cruzamento de dados entre INCRA, IBAMA e outros órgãos, esse tributo seria um eficaz

⁸⁴ Extinta em dezembro de 2007.

⁸⁵ Prorrogada de 2011 até 2015.

instrumento na contenção do mau uso da terra e um aliado à reforma agrária. Segundo Lopes (2003), levando-se em consideração a extensão do território brasileiro, o número de imóveis situados no território rural, a competência para instituí-lo deveria ser dos Municípios;

d) conseguiu-se a elevação da alíquota da COFINS, que passou a incidir sobre os produtos importados; a desoneração da folha de salários como forma de formalização de um maior número de empregos⁸⁶;

e) no caso do ICMS, se a proposta da unificação da legislação estadual e a seletividade das alíquotas fossem aprovadas, conseqüentemente, contribuir-se-ia para a progressividade deste imposto. Mas isso encontrou resistência por parte dos Estados, até porque a maioria das propostas que interferiram sobre a receita tributária entre governos e regiões encontram óbices para a sua efetivação, porque opõe Estados importadores e exportadores, pois Estados concedem vantagens fiscais para que empresas privadas façam seus investimentos, dando origem a uma guerra fiscal, com um federalismo desequilibrado. Os temas relativos ao ICMS foram adiados e também a possibilidade de desonerar consumos essenciais de alimentos e medicamentos.

No Brasil, os importadores dos produtos nacionais exportados são tratados melhor que os consumidores dos Estados pobres brasileiros, pois os bens exportados chegam ao exterior livres de carga tributária do ICMS, enquanto os produtos adquiridos pelos Estados consumidores chegam a estes dotados de ICMS incidente no Estado de origem (LOPES, 2003).

Segundo Dain (2003), a única manifestação clara das diferenças ideológicas deu-se na objeção à instituição de tributação progressiva sobre as grandes fortunas. De um lado, os partidos conservadores foram claramente contra a circulação desta proposta e de outro, todos os demais parlamentares, com exceção de um núcleo PT e de alguns parlamentares de partidos de esquerda pouco houve mobilização nas mudanças pretendidas. Essa é uma demonstração de que, ao longo da votação da reforma, sempre foi mais importante preservar alianças entre posições ideológicas conflitivas em torno de um denominador comum de interesses estaduais, do que arriscar pôr em risco essas coalisões em nome de melhorias no Sistema Tributário Nacional. O IGF que tributaria a renda e o patrimônio não foi aprovado na reforma, pois tocaria no capital, cujo poder sobre o Estado, na sua faceta do Poder Legislativo

⁸⁶ Dain (2003) afirma que “o custo do trabalho no Brasil é muito baixo, comparativamente ao padrão internacional”.

é muito grande, o que dizer da pressão dos lobistas para a não aprovação de uma lei desse tipo que acarretaria uma reestruturação na tributação de grandes empresários e investidores?

A “reforma” ainda transferiu para os Estados 25% da CIDE (Contribuição de intervenção para o domínio econômico) e de seis bilhões do Fundo Nacional de Compensação pela Exportação de produtos industrializados aumentados por 10% do IPI⁸⁷; as alíquotas mínimas do IPVA passaram a ser fixadas pelo Senado, com o intuito de evitar guerra fiscal; para as pequenas e micro empresas, foi instituído o Super Simples⁸⁸, pelo qual estas pessoas jurídicas poderão pagar unificadamente os tributos dos três níveis de governo.

Houve a proliferação da arrecadação de contribuições sociais cujas receitas pertencem só à União, que não as transfere para os Estados ou Municípios. Então, apesar de a CF/1988 dispor sobre regras de descentralização tributária, o governo federal fez exatamente o contrário ao usar indiscriminadamente as contribuições sociais. Algumas vezes essas contribuições sociais são impostos mascarados para não serem partilhados entre Estados e Municípios.

Muitas das intenções da “reforma” tributária, que previam a progressividade tributária, não tiveram êxito. Algumas foram desvirtuadas durante o processo, outras esperam tempos melhores em termos políticos, porque há vários impasses, diversidades de motivações, interesses contraditórios, situações sociais e econômicas heterogêneas (DAIN, 2003).

As diversas tentativas de “reformas” tributárias frustradas têm impedido, no Brasil, a aprovação de uma reforma estrutural que corrija as diversas distorções no Sistema Tributário Nacional. Conforme DAIN (2003, p. 1), a lógica da “reforma” de 2003 foi de curto prazo, adiando questões de maior impacto no sistema, pois

(...) tanto nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) como no mandato do Presidente Lula, o ajuste fiscal de curto prazo tem tido precedência sobre decisões relativas a reformas estruturais tributárias e outras. Assim, verificou-se distorção no padrão de tributação, tendo-se priorizado, ao longo do período, a produtividade fiscal dos impostos relativamente à sua qualidade. (DAIN, 2003, p. 4).

⁸⁷ Percebe-se que a ênfase era conseguir receitas urgentes para a União e Estados.

⁸⁸ Instituído pela Lei n. 123 de 2003 confere tratamento tributário diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte. Esse tratamento diferenciado abrange a participação de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). No entanto, há vários requisitos para aderir ao Simples Nacional, dentre eles, enquadrar-se na definição de microempresa ou de empresa de pequeno porte; cumprir os requisitos previstos na legislação; e formalizar a opção pelo Simples Nacional. Tal regime caracteriza-se por ser facultativo e por abranger os seguintes tributos: IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica. Todos esses tributos serão recolhidos em documento único de arrecadação e se disponibiliza às ME e EPP a utilização de sistema eletrônico para realizar o cálculo do valor do tributo mensal devido (SIMPLES NACIONAL. Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/sobre/caracteristicas.asp> . Acesso em: jun/2011. Esse tema será ventilado no próximo subtópico que trata de algumas medidas tributárias do governo Lula.

Na “reforma” de 2003 privilegiou-se resultados mais imediatos com ausência dos fundamentos basilares da tributação, resultando em tensões e incoerências no sistema tributário nacional (FALCÃO, 2003).

Essa “reforma” neoliberal do sistema tributário aprofundou a regressividade dos impostos, bem como se concentrou no aumento da receita, no incentivo à eficiência das empresas, no estímulo às importações. Mas o intuito principal da reforma de 2003 foi a viabilização dos *superavits* primários para reverter a dívida pública. Lula tem, assim, aprofundado a radicalização dos princípios centralizadores da política do governo anterior, FHC. A “reforma” de 2003 retira dos demais entes federados a capacidade de influenciar na gestão econômica e tributária e concentra tais decisões ainda mais na União (MIRANDA, 2003).

Mesmo sem processo de “reforma”, indiretamente, pode haver uma transformação significativa na tributação, tendo em vista as várias promulgações de leis ordinárias e complementares que instituem tributos, majoram alíquotas, concedem benefícios, e que causam profundas transformações no sistema tributário (PISCITELLI, 2003). Para Hickmann (2003) o Governo FHC já fez a “reforma” tributária para atender aos credores internacionais, ao alterar a legislação infraconstitucional e controlar a arrecadação na União em prejuízo dos Estados e Municípios.

Essa “reforma” tributária de 2003, em suma, é a confirmação da subtração de renda dos trabalhadores para o capital.

No Governo Lula, conforme se verá a seguir, foram feitos mais outros ajustes tributários de 2003 à 2010 para ampliar a receita advinda dos tributos para a manutenção dessa política de atendimento ao capital. A taxa de juros americana e o mercado internacional podem impor novos condicionantes à política econômica brasileira por causa da dependência destes de determinações externas (DAIN, 2003).

Considerada a tentativa de “reforma” tributária durante o Governo Lula, passam-se às considerações acerca das medidas fiscais aprovadas até o ano de 2010.

A CSLL recai sobre o lucro líquido das empresas. A Lei n. 10.684/2003 aumentou de 12% para 32% a base de cálculo do CSLL das empresas prestadoras de serviços e sujeitas ao regime de lucro presumido. Essa medida tributária do Governo Lula aumentou a alíquota de pagamento desse tributo para as pessoas jurídicas e pode ser considerado “incômodo” ao grande capital, do qual faz parte grandes empresas e conglomerados, uma vez que passou a ser mais taxado.

Essa mesma lei, no seu art. 18, aumentou a alíquota da COFINS das instituições financeiras de 3% para 4% demonstrando, em parte, um “ganho” para o trabalho, tendo em vista que a COFINS, apesar de ser um tributo regressivo, é uma das contribuições que financia a Seguridade Social, cobrada pela União sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas e é destinada a financiar programas sociais.

A Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, representou a preponderância do capital sobre o trabalho, uma vez que regulamentou o ISS e trouxe uma lista de centenas de atividades sujeitas ao pagamento deste tributo. Os trabalhos constantes da lista são, na sua maioria, precários e, mesmo assim, estão sujeitos ao pagamento deste imposto municipal. A lista foi bastante alargada, para abarcar o dobro de ocupações que antes não estavam sujeitos ao tributo.

É interessante notar que o projeto de lei que muda o ISS tramitava, há anos, no Congresso, mas só foi aprovado pela intervenção direta de Lula em atendimento a pleitos especialmente dos Municípios das capitais, de maioria do PT. Desde o advento da primeira lista, os diversos itens de serviços vêm sendo elaborados de forma aleatória. Além disso, verificou-se, conforme HARADA (2003), que há itens que não são considerados serviços e, mesmo assim, fazem parte da lista de serviços tributáveis.

A prevalência do capital é tão manifesta nesta lei que o artigo 2º, I, estabelece que “o imposto não incide sobre: I – as exportações de serviços para o exterior do País”. Assim, se o indivíduo trabalhar no Brasil recolherá o imposto, mas se exportar seu serviço, será exonerado do mesmo.

A Lei n. 10.833/2003 resultou da conversão da MP 135/2003, estabelecendo a não-cumulatividade da COFINS com alíquota de 7,6%, para todas as empresas que declaram o IRPJ com base no lucro real. A alíquota de 3% foi aplicada para as empresas que optaram pelo pagamento do Imposto de Renda pelo lucro presumido. Assim, como a não-cumulatividade foi estabelecida, para evitar perdas na arrecadação, elevou-se a alíquota de 7,6% devida logo no início da cadeia de produção. Se com a cumulatividade o capital era tributado em cada etapa da produção, com a não cumulatividade o capital só será tributado no início da produção. No entanto, o aumento da alíquota para as empresas optantes do sistema do lucro presumido foi uma medida que não privilegiou o capital, mas também não o afetou tanto.

Apesar de essa Lei n. 10.833 de 29/12/2003 transformar a Cofins em uma contribuição incidente sobre o valor adicionado para a maioria dos setores, manteve a tributação cumulativa para uma boa parte dos setores econômicos (DAIN, 2003, p. 15).

As alíquotas do IPI foram reduzidas sobre veículos médios e populares de acordo com o Decreto n. 4.800/2003, medida que privilegiou a grande indústria que aumentou suas vendas nos casos dos veículos populares.

A tabela do IRPF manteve-se congelada até 2005 por imposição da Lei de n. 10.828/2003. Não corrigir a tabela do IRPF equivale a tributar, na menor faixa, trabalhadores com salários baixos, aumentando a arrecadação e diminuindo sobremaneira o potencial progressivo que este tributo teria se tributasse verdadeiramente as grandes rendas. Outra vitória para o capital.

A Medida Provisória nº 164/2004 foi convertida na Lei nº 10.865/2004, que instituiu o PIS/PASEP e a COFINS incidentes sobre a importação. Esta foi uma modificação que priorizou os interesses do capital, uma vez que taxou ainda mais os consumidores, que pagam este tributo no momento da compra dos produtos importados.

O Decreto n. 5.059/2004 reduziu as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, em nítido atendimento aos interesses do capital da grande indústria de combustíveis. No caso da importação, diminuir alíquota significa maior facilidade para adquirir produtos advindos do exterior, requisição, portanto, do capital acerca da abertura de fronteiras para a livre mobilidade dos produtos.

A COFINS e a contribuição para o PIS/PASEP também foram diminuídas quando incidentes sobre a importação e na comercialização do mercado interno e de fertilizantes e defensivos agropecuários. No caso da diminuição das alíquotas sobre os fertilizantes e defensivos agropecuários, demonstra o interesse do governo em atender as demandas do agronegócio e, portanto, do capital.

A Lei n. 11.053/04 tratou da previdência complementar e possibilitou a opção do participante quanto ao modelo de incidência do imposto de renda e conferiu isenção deste tributo para os rendimentos obtidos durante a fase de acumulação dos recursos. A previdência complementar vem sendo incentivada pelo capital, visto que direitos sociais são transformados em mercadorias para que o capital possa lucrar ainda mais. Medidas tributárias como estas incentivam a aquisição de planos de previdência complementar uma vez que isentam de IR durante a fase de acumulação de recursos.

Anteriormente à edição da Lei Complementar 118/2005, o prazo que estava sendo aplicado para o contribuinte requerer a restituição do tributo, que pagou indevidamente, sujeito a lançamento por homologação era de 10 anos (era o chamado prazo 5 anos -previsto no art. 150, § 4º do CTN- mais 5 anos - previsto no art. 173, I, do CTN). O STJ acatou essa

tese até 2005. No entanto, com a LC 118/2005, o Governo Lula conseguiu uma saída para parar de pagar as restituições de pagamentos de tributos indevidos com juros e correção monetária no prazo de dez anos. Explica-se, o advogado teria uma década de prazo para ingressar com ação de repetição do indébito⁸⁹ contra o Fisco e, ao final da ação, se procedente, receberia, com juros e correção monetária, em dobro todo o pagamento indevido. Assim, após a edição da LC 118/2005 diminuiu-se o prazo dessa ação para cinco anos. Nesse caso, o STJ decidiu pela aplicação dessa lei a favor do Fisco em detrimento dos contribuintes.

A possibilidade de manter no exterior as receitas advindas da exportação adveio da Lei nº 11.371, de 2006 (advinda da conversão da MP 315/2006), possibilitando ao País, conforme discurso oficial, “dar um importante passo para a simplificação das disposições cambiais” (BACEN, 2009).

A referida Lei, segundo o BACEN (2009), “buscou reduzir os custos das transações cambiais e eliminar assimetrias existentes no mercado de câmbio relacionadas ao registro de capitais no Brasil, permitindo esse processo de simplificação e flexibilização do câmbio”

Após a edição da referida Lei, foi possível flexibilizar a exigência de cobertura cambial nas exportações, passando o Conselho Monetário Nacional (CMN) a deter competência para estabelecer o percentual dos recursos de exportação que deve ingressar no País. Anteriormente à edição desta lei, era exigida a cobertura cambial de 100% das exportações, conforme o Decreto 23.258, de 1933. Com a Resolução CMN n. 3.389, de 2006, os exportadores passaram a poder manter no exterior até 30% da receita de exportações no exterior.

A Lei n. 11.371/2006 pôs fim às cobranças de multa sobre as operações de importação brasileira, por atraso de pagamento ou não contratação da respectiva operação de câmbio, pois antes, se houvesse atraso de 180 dias contados do vencimento da obrigação sem a contratação da operação de câmbio, o importador pagava multa sobre o valor da importação.

Então, pela Lei n. 11.371/2006, as empresas brasileiras passaram a ter a faculdade de efetuar pagamentos de importações com recursos disponíveis no exterior e não mais estavam sujeitos às regras de contratação de câmbio no mercado cambial brasileiro. Para cobrar a multa, era necessária a manutenção de controle com estruturas específicas nas empresas e no BACEN, com custos operacionais advindos deste controle. Assim, pondo fim à multa, houve a eliminação desses controles sob o argumento de eliminação dos custos operacionais. Sem maiores entraves à importação com eliminação de multa, o capital logrou êxito com esta

⁸⁹ Ação que visa a obtenção do pagamento indevido duplicado, com juros e correção monetária.

medida tributária empreendida durante o governo Lula. O Estado tem sido um bom repassador de riquezas para os detentores do poder, que se auto-outorgaram fantásticos privilégios.

A Lei Complementar 123/2004, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, mais conhecida como Super Simples, simplificou e unificou seis impostos e contribuições federais IRPJ, PIS, COFINS, IPI, CSLL E INSS, bem como o ICMS e o ISS para empresas com faturamento anual de até R\$ 2,4 milhões. Lula, ao discursar sobre o lançamento dessa nova medida enfatizou que esta era mais um novo tipo de desenvolvimento que destravava políticas de investimentos.

Percebe-se, portanto, com este discurso, que Lula, aprofundando as políticas liberalizantes de FHC, abre as portas para os investimentos através de medidas que vão corroendo as conquistas históricas dos trabalhadores. Em que pese este tópico tratar das medidas tributárias no governo Lula, não se pode deixar de destacar o fato de que o Super Simples, com o argumento de crescimento das micro e pequenas empresas e de retirar trabalhadores da informalidade, trouxe embutida uma “reforma trabalhista” que ataca os direitos dos trabalhadores.

Comprova-se tal afirmação pela leitura dos artigos 51, 55 e 75 da LC 123/2006 que dispõem que as microempresas e as empresas de pequeno porte são dispensadas de várias obrigações trabalhistas tais como: a afixação de quadro de trabalho em suas dependências; a anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro; empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; a posse do livro intitulado “Inspeção do Trabalho”; e a comunicação ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas. Essas dispensas beneficiarão ao capital, pois os trabalhadores não poderão comprovar irregularidades se a empresa está desobrigada de registrar as ocorrências do dia-a-dia e até mesmo dispensada da anotação das férias.

O art. 55, por sua vez, dispõe o seguinte a respeito dessa flexibilização das relações de trabalho contidas no texto da LC 123/2006:

Art. 55. A fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental e de segurança, das microempresas e empresas de pequeno porte deverá ter natureza prioritariamente orientadora, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

§ 1º Será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

Esta norma indica que, caso se constatarem irregularidades nas relações de trabalho, com relação a pesos e medidas, higiene, etc., o auto de infração só será lavrado na segunda visita. O art. 75, por sua vez, dispõe que as empresas de pequeno porte deverão ser incentivadas a utilizar os institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para a solução de conflitos e que serão reconhecidos de pleno direito os acordos celebrados pelas comissões de conciliação prévia. Tais comissões, localizadas nas empresas, não oferecem imparcialidade e neutralidade na resolução dos conflitos. Ademais, se tais acordos forem celebrados nestas, não poderão ser rediscutidos na Justiça do Trabalho, em prejuízo dos trabalhadores.

Lula, com o Super Simples, flexibilizou ainda mais as relações trabalhistas, ancorado no fato de que, no Brasil, há um baixo nível de organização dos trabalhadores, medo do desemprego e aumento da informalidade. Com este diploma jurídico, Lula privilegia sobremaneira o capital.

Segundo o CECAC (2006), as micro e pequenas empresas constituem mais de 90% dos estabelecimentos do Brasil e são responsáveis por 23% do PIB do Brasil, concentrando cerca de 60% dos trabalhadores brasileiros. Portanto, a amplitude do impacto do Super Simples sobre os trabalhadores é muito grande, até porque o número de micro e pequenas empresas de terceirização de mão-de-obra aumentou muito, então, setores de grandes indústrias são entregues à microempresas e empresas de pequeno porte. O discurso de Lula é no sentido de que o Super Simples facilita atividade empresarial no Brasil, ou seja, demonstrando a verdadeira exploração do capital sobre o trabalho, pois diminuem os custos da contratação de trabalhadores, colocando-os em condições ainda mais desfavoráveis.

Segundo a Lei n. 11.482/2007, a tabela do IR teve uma correção para os anos de 2007 à 2010. No entanto, houve modificações posteriores para as tabelas dos anos de 2009 e 2010. A tabela de 2009 foi corrigida durante o governo Lula, mas a tabela de 2010 só foi corrigida já no Governo Dilma, em 2011. Nos anos de 2007 e 2008 existiam apenas duas alíquotas (15% e 27,5%) para esse imposto, conforme se verificam nas tabelas 8 e 9 :

Tabela 8 – Tabela Progressiva Mensal para o ano-calendário de 2007:

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 1.313,69	-	-
De 1.313,70 até 2.625,12	15	197,05
Acima de 2.625,13	27,5	525,19

Fonte: art. 1º, I, da Lei n. 11.482/2007

A tabela mensal para o ano de 2008 apresentou um pequeno ajuste para o limite de isenção, pois no ano de 2007, a isenção alcançava pessoas que recebessem até R\$ 1.313,69/mensal. Esse valor, no ano de 2008, aumentou para R\$ 1.372,81, uma faixa muito baixa,

alcançando um grande número de trabalhadores, que não deveriam contribuir com este imposto com uma alíquota tão alta de 15%, visto que, por ser progressivo, poderia taxar grandes rendas, para assim, desonerar um pouco a tributação para a classe trabalhadora e tributar o capital.

Tabela 9- Tabela Progressiva Mensal- para o ano-calendário de 2008:

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 1.372,81	-	-
De 1.372,82 até 2.743,25	15	205,92
Acima de 2.743,25	27,5	548,82

Fonte: art. 1º, II, da Lei n. 11.482/2007

Assim, pessoas que recebiam, em 2007, acima de R\$ 2.0625,14 eram tributadas com a mesma alíquota de 27,5% que as pessoas que ganhavam, por mês, R\$ 500.000,00, ou seja, mesmo um imposto que possui grande possibilidade de progressividade, foi transformado em um imposto regressivo, durante o governo Lula, para taxar um salário de pouco mais de dois mil reais da mesma forma que grandes fortunas existentes no Brasil.

A Lei n. 11.508/2007 dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Pelo art. 1º da referida Lei, o Poder Executivo está autorizado a criar ZPE, em regiões menos desenvolvidas, a pretexto de “reduzir desequilíbrios regionais, fortalecer o balanço de pagamentos, promover a difusão tecnológica e desenvolvimento econômico e social do País”.

Segundo o parágrafo único, do art. 1º, da Lei n. 11.508/2007, as ZPEs são áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior. A criação das ZPEs, segundo o art. 2º da mencionada lei, será feita por decreto, delimitando sua área através de proposta de Estados ou Municípios, satisfazendo a vários requisitos, dentre estes, a indicação de localização que tenha acesso a portos e aeroportos internacionais. Além disso, o art. 18 da Lei impõe ainda outro requisito para a empresa poder se instalar em ZPE:

Art. 18. Somente poderá instalar-se em ZPE a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços

Os interesses do grande capital são claramente vistos através deste diploma legal, visto que Lula chegou ao ponto de permitir, através de lei, que áreas sejam destinadas exclusivamente à produção para o exterior. Nesse sentido, o art. 3º, § 1º, III e IV demonstra

claramente a preocupação do Executivo com a política econômica externa, segundo as determinações do capital:

Art. 3º (...). § 1º Para fins de análise das propostas e aprovação dos projetos, o CZPE levará em consideração, entre outras que poderão ser fixadas em regulamento, as seguintes diretrizes: (...)

III - atendimento às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional e da **política econômica global**, especialmente para as políticas industrial, tecnológica e de **comércio exterior**;

IV - prioridade para as propostas de criação de ZPE localizada em área geográfica privilegiada para a exportação (grifos nossos).

O incentivo dado pelo Governo Lula a tais ZPEs é tão grande que até mesmo as importações ou aquisições no mercado interno de bens e serviços por empresa autorizada a atuar em ZPE, segundo o art. 6º-A da lei, terão suspensão da exigência dos seguintes impostos: Imposto de Importação; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS; Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - COFINS-Importação; Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; e Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM. Por outro lado, se os produtos industrializados em ZPE, forem vendidos para o mercado interno, estarão sujeitos ao pagamento de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação e do Imposto de Importação e do AFRMM relativos a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem de procedência estrangeira neles empregados, com acréscimo de juros e multa de mora, na forma da lei.

É visível que o Governo Lula, através do Sistema Tributário Nacional, priorizou o mercado externo em detrimento do mercado nacional. Se você vender para o mercado internacional produtos produzidos em ZPEs você terá isenção tributária no que concerne a vários tributos, no entanto, se você vender estes mesmos produtos no mercado interno você será tributado normalmente e ainda com acréscimos de juros e multa. O capital se refestela nessa lei! O Governo Lula aprendeu e colocou em prática de forma brilhante o receituário do Consenso de Washington, assim como seus antecessores Collor e FHC fizeram.

Ainda durante o ano de 2007, foi instituída a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), pela Lei n. 11.598/2007, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, cujo objetivo, segundo o discurso governamental, é estabelecer diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas.

O fundamento dessa lei relaciona-se ao discurso de Lula baseado no empreendedorismo, o qual mascara a não formação de políticas públicas consistentes para o trabalho. O Estado em conexão com o neoliberalismo incentiva ao empreendedorismo como “solução” ao desemprego. É nesse passo, que o discurso de consultores incentiva o sonho de conquista de realizações através de iniciativas empresariais ou individuais, como um recurso burguês para manter muitos trabalhadores submissos ao capitalismo aceitando o desemprego estrutural. A Lei n. 11.598/2007 ao facilitar as barreiras para a formalização de pessoas jurídicas segue essa linha da política econômica neoliberal do governo Lula.

O ano de 2008 foi marcado por algumas inovações na área fiscal, como respostas para a crise mundial. O governo decidiu tornar um pouco mais caras as aplicações dos estrangeiros no País, visto que antes eram isentos do pagamento IR e IOF nas aplicações externas nos mercados de renda fixa e títulos públicos, Bolsas de Valores e outros. A partir de 2008, passaram a contribuir com alíquota de 1,5% de IOF (ainda mantida a isenção de IR) para as aplicações estrangeiras em renda fixa e títulos públicos nas operações de câmbio. No entanto, continuaram isentos do pagamento de IOF e IR em relação aos investimentos estrangeiros diretos, empréstimos em moeda estrangeira e aplicações em Bolsa de valores, abertura de capital de empresas, derivativos de renda variável e de índice de ações.

Apesar de ainda terem ampla margem de isenção do IOF e IR, pois ainda continuaram isentos com relação aos investimentos diretos e empréstimos e outros, o capital foi um pouco taxado e “incomodado” com esta medida, que rendeu a “perda” para os cofres públicos do montante de R\$ 2,2 bilhões de reais, no entanto, tal “perda” foi compensada por outras medidas legais adotadas pelo governo neste mesmo ano.

Ainda sob o argumento de atenuar os efeitos da crise mundial, eliminou-se a alíquota de 0,38% de IOF que os exportadores contribuíam, quando tal medida foi adotada para compensar o fim da CPMF. Assim, os exportadores passaram a ser isentos de contribuir com este imposto.

Além disso, os exportadores que contribuíam com alíquota de 0,76% de IOF quando realizavam operações de exportação, adiantamento de contrato de câmbio, exportação direta, passaram a ser isentos do pagamento de IOF, conforme modificação determinada pelo Decreto 6.391/2008, que modificou o art. 15, §1º, inciso V do Decreto 6.306/2007, passando a dispor que a “alíquota do IOF fica reduzida para os percentuais abaixo enumerados: V- nas operações de câmbio relativas ao ingresso, no País, de receitas de exportação de bens e serviços: zero”. Com isso, os exportadores deixaram de repassar aos cofres públicos o

equivalente a R\$ 2,2 bilhões de reais, enriquecendo ainda mais suas empresas. Assim, essas medidas fiscais foram adotadas para proteger o capital, em detrimento do trabalho.

Outra mudança diz respeito ao fato de que como se viu, pelo menos 70% das receitas obtidas com a venda de bens e serviços no exterior deveriam ser trazidas ao Brasil e, 30% poderiam permanecer no exterior, desde que atrelados ao pagamento de compromissos advindos das exportações. Lula, no ano de 2008, extinguiu essa cobertura cambial, ou seja, os empresários, a partir de então, tiveram a faculdade de deixar, no exterior, 100% das receitas obtidas com as vendas de seus bens e serviços.

O discurso oficial foi no sentido de reduzir o custo dos exportadores e a burocracia que estes enfrentavam. Mas é claro, o capital necessita dessa abertura de capitais, ora, a mundialização do capital é uma faceta do capitalismo na sua forma financeirizada. Medidas como estas são aplaudidas pelo capitalismo, visto que os países periféricos vão depositando suas divisas e seus melhores produtos nos países ditos centrais.

Todas essas medidas que foram adotadas para facilitar a vida dos exportadores nada mais são do que atendimento do Governo Lula às requisições do capital, visto que a riqueza destes alimenta ao grande capital e o discurso de que exportar vai angariar receitas para o Brasil é falacioso, uma vez que até mesmo, pela lei, tais recursos podem permanecer integralmente no exterior.

Outra medida adotada, durante este mesmo ano, foi a modificação, com redução do imposto, das alíquotas do IRPF, com o objetivo de fortalecer a demanda interna e a redução de IPI sobre carros novos e do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas, também sob o fundamento governamental de atenuar as conseqüências da crise mundial.

Foi promulgado também o Decreto 6.433/2008, que institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (CGITR), com atribuição de dispor sobre matérias relativas à opção pelos Municípios e pelo Distrito Federal para fins de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários e de cobrança do ITR. O CGITR é composto por três representantes da Administração Tributária Federal e três representantes de Municípios ou Distrito Federal (estes serão indicados pela Confederação Nacional dos Municípios, pela Associação Brasileira dos Municípios e pela Frente Nacional dos Prefeitos) e estes, segundo o art. 9º do referido Decreto não serão remunerados.

O objetivo do Decreto 6.433/2008 consiste em transferir a fiscalização, lançamento de ofício e cobrança do ITR aos Municípios ou Distrito Federal participantes de convênio com a União e estes receberem a totalidade do ITR cobrado, segundo o art. 10. Este mesmo artigo,

no seu §6º dispõe ainda que, ocorrendo esta transferência, não podem os Municípios e Distrito Federal reduzir o valor do ITR, tampouco proceder a qualquer forma de renúncia fiscal.

O Decreto 6.433/2008 faria sentido se o ITR fosse um imposto com arrecadação expressiva, no entanto, conforme já comentado nesta dissertação, a arrecadação do ITR é irrisória, em um País com alta concentração de terra. Se todos os latifúndios do Brasil fossem realmente taxados por este imposto poderia haver uma progressividade maior na carga tributária brasileira. Nesse ponto, seria interessante para os Municípios adquirirem o produto da arrecadação deste imposto conforme prevê este Decreto. No entanto, essa medida legal acaba por se tornar inócua, tendo em vista dois fatores: baixa arrecadação e a função de membro do CGITR ser gratuita. Qual será o interesse do Município em celebrar convênio com a União se até os funcionários participantes deste CGITR não receberão remuneração alguma? Para quê fiscalizar, cobrar e lançar um tributo cuja arrecadação é irrisória? Medidas como estas fazem parte de discurso oficial de desenvolvimento local, mas não passam de pura demagogia política.

Dispositivos de incentivos tributários para o setor hoteleiro advieram com a Lei n. 11.727/2008, com o intuito de estimular os investimentos e modernização do setor de turismo. Por que não estimular, através da tributação, os investimentos e modernização do setor de saúde pública, tão sucateada como se encontra? Porque a indústria do turismo alimenta o capital e incentivos à saúde fazem parte de políticas universais repudiadas pelo neoliberalismo, ideologia predominante na política econômica do Governo Lula.

Essa mesma lei trouxe também dispositivo que claramente se verifica a utilização da tributação como instrumento de incentivo ao agronegócio, conforme se verifica no art. 25 que dispõe que, no caso de venda ou importação de acetona fica suspensa a exigência da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-importação e da COFINS-importação. A acetona a que se refere este artigo é exclusivamente aquela destinada à produção de monoisopropilamina (MIPA), que é utilizada na fabricação de defensivos agropecuários.

Dispõe ainda a mencionada medida que essa suspensão da cobrança dessas contribuições ocorre quando a acetona for importada pela pessoa jurídica fabricante da MIPA e que se esta pessoa jurídica der destinação diversa à acetona, obriga-se a recolher as contribuições não pagas, acrescidas de juros e multa de mora. Dessa forma, observa-se como o Sistema Tributário é utilizado para fomentar a atividade que é interessante ao Estado e, sendo este instrumento do capital, porque não dizer que o Sistema Tributário também é um poderoso instrumento do capital?

Uma conquista para o trabalho adveio com a promulgação da Lei n. 11.770/2008 que criou o Programa Empresa Cidadã⁹⁰ e trouxe a prorrogação da licença-maternidade, mediante a concessão de incentivo fiscal às empresas que optarem por ingressar no supracitado programa. Este Programa visa prorrogar, por sessenta dias, a licença-maternidade, à empregada da pessoa jurídica que aderiu ao programa, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto e concedida após a fruição da licença-maternidade, conforme disposto no art. 1º da Lei 11.770/2008. Essa prorrogação também será concedida à empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção. No entanto, nos casos de adoção a prorrogação será de 60 dias, se a criança tiver até um ano de idade; de 30 dias, se a criança tiver de um a quatro anos de idade e de 15 dias se a criança tiver de quatro a oito anos de idade⁹¹.

Durante a prorrogação da licença-maternidade, a empregada terá direito a sua remuneração integral, nos mesmos moldes de percepção do salário maternidade pago pela Previdência Social, conforme versa o art. 3º desta Lei. Além disso, durante o período de prorrogação, a empregada não poderá exercer outra atividade remunerada, salvo nos casos de contrato simultâneo firmado previamente à gravidez, tampouco poderá manter a criança em creche ou escola, sob pena de perder a prorrogação.

A empresa que optar por fazer parte do Programa Empresa Cidadã receberá o seguinte incentivo fiscal previsto no art. 5º da Lei 11.770/2008:

Art. 5º. A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto devido, em cada período de apuração, o total da remuneração integral da empregada pago nos 60 dias de prorrogação de sua licença-maternidade, vedada a dedução de despesa operacional.

Assim, apesar de pontual e mínima esta foi uma conquista para as trabalhadoras, que conseguiram uma melhor condição de trabalho quando de sua gestação.

A Lei n. 11.774/2008 trouxe, no seu art. 2º, a suspensão da exigência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o PIS/PASEP-importação, da COFINS e da COFINS-importação para venda ou importação de óleo combustível, quando destinado à navegação de cabotagem e de apoio portuário e marítimo, para pessoa jurídica previamente

⁹⁰ O Programa Empresa Cidadã funciona da seguinte forma: a empresa deve preencher um requerimento de adesão, em nome do estabelecimento com o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Este requerimento pode ser preenchido diretamente no site da Receita Federal do Brasil. Feita esta adesão, a empresa solicita a prorrogação do salário maternidade e as empresas aderentes podem abater valores na hora de deduzir o imposto sobre a renda de pessoa jurídica.

⁹¹ Essas prorrogações para adoção foram trazidas pelo Decreto 7.052/2009, que regulamentou a Lei n. 11.770, trazendo maiores especificidades às normas desta Lei.

habilitada. No entanto, se a pessoa jurídica der destinação para o produto diversa da navegação e apoio portuário sofrerá cobrança dessas contribuições suspensas com juros e multa. Neste artigo se percebe o incentivo ao comércio marítimo, também uma requisição do capital.

Já no ano de 2009, o Decreto 6.761 dispôs sobre a aplicação da alíquota zero sobre os rendimentos de beneficiários residentes ou domiciliados no exterior. O art. 1º, incisos III e VII, por exemplo, dispõe que a alíquota será zero para comissões pagas por exportadores a seus agentes no exterior e será alíquota zero também para juros e comissões relativos a créditos obtidos no exterior e destinados ao financiamento das exportações. Verifica-se nesse dispositivo que continuaram os incentivos fiscais às exportações aprofundadas no ano de 2008, para maior enriquecimento do capital.

A Lei n. 11.945 corrigiu a tabela do imposto de renda para o ano-calendário de 2009, conforme se verifica abaixo:

Tabela 10 - Tabela Progressiva Mensal- para o ano-calendário de 2009

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 1.434,59	-	-
De 1.434,60 até 2.150,00	7,5	107,59
De 2.150,01 até 2.866,70	15	268,84
De 2.866,71 até 3.582,00	22,5	483,84
Acima de 3.582,00	27,5	662,94

Fonte: Lei n. 11.945.

Verifica-se pela tabela 10 que houve o acréscimo de duas alíquotas, 7,5% e 22,5%, inexistentes na tabela do ano anterior. Assim, o menor salário tributado pelo IR, que corresponde a R\$ 1.434,60, foi tributado com a alíquota de 7,5%, diferindo do ano anterior, cuja alíquota do menor salário correspondia a 15%. Apesar da relativa melhora no que tange à diminuição da alíquota para salários de R\$1.434,60 até R\$ 2.150,00, essa faixa salarial, bem como as faixas correspondentes aos salários de R\$2.150,01 até R\$2.866,70 e de R\$2.866,71 até R\$3.582,00, ainda abarcam a vasta maioria dos trabalhadores brasileiros que não possuem uma renda tão alta assim para serem tributados com alíquotas que deveriam ser utilizadas para tributarendas altas, o grande capital.

Nos países desenvolvidos o capital permite que essas rendas sejam tributadas, mas nos países periféricos, a requisição do capital é que tais rendas não sejam tocadas, visto que os países centrais necessitam que a carga tributária dos países periféricas seja regressiva para que estes continuem alimentando a financeirização do capital através do pagamento dos juros da dívida pública.

Se a tributação fosse progressiva nos países periféricos como estes alimentariam a dívida pública? Para quê os países periféricos necessitariam do grande capital se a progressividade acarretasse amplitude de políticas sociais e um equilíbrio maior nas finanças públicas? É tão visível como as recomendações dos países centrais são tão bem acatadas até mesmo pela verificação do simples fato de que no País, o Imposto sobre Grandes Fortunas só existe na letra fria da lei e que o Governo Lula sequer tenha tocado nesse assunto com relação a alguma mudança legislativa.

No ano de 2009, também houve a prorrogação da redução do IPI sobre carros novos, a redução da COFINS sobre motocicletas e a redução do IPI para os setores de material de construção e eletrodomésticos, como armas anticrise, visto que o governo sempre está atento aquilo que pode desequilibrar o capital.

Poucas medidas tributárias foram promulgadas no ano de 2010, ano das eleições. A Lei n. 12.350/2010 dispôs sobre medidas tributárias para a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 e promove também a desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas. O tema da Copa do Mundo não poderia deixar de entrar na pauta da legislação em fins de dezembro de 2010 (esta Lei é de 20 de dezembro de 2010), visto ser objeto de pressão da mídia e dos países centrais e isto seria bom para a imagem que o Presidente Lula deixaria para a candidatura da sua sucessora. Esta lei também tratou de diminuir a tributação das empresas de tecnologia. Dessa forma, até o final de seu mandato, Lula foi fiel ao grande capital.

Ainda no dia 22 de dezembro de 2010, foi promulgada lei que trata do Pré-sal e da criação do Fundo Social (FS). Acerca deste, a Lei n. 12.351/2010, no seu art. 47 dispôs o seguinte:

Art. 47. É criado o Fundo Social – FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I – da educação; II – da cultura; III – do esporte; IV – da saúde pública; V – da ciência e tecnologia; VI – do meio ambiente; VII – da mitigação e adaptação das mudanças climáticas.

O art. 48 dessa mesma lei ainda diz que o FS tem por objetivos: I- constituir uma poupança pública a longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; II- oferecer fontes de recursos para o desenvolvimento regional e social; e III- mitigar as flutuações de

renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Sobre o primeiro objetivo é perceptível que a concentração de recursos da União torna esse fundo mais um *locus* de recursos públicos utilizados pelo governo federal da forma que ele bem entende, por exemplo, priorizando o pagamento da dívida pública conforme experiência do mesmo com os recursos do Orçamento da Seguridade Social. Acerca do segundo objetivo, já se tratou nessa dissertação da ilusão da teoria do desenvolvimento social. Foi demonstrada a impossibilidade da conciliação do desenvolvimento social com o capitalismo, no entanto, este é um discurso que vem sendo utilizado por governos para amenizar os efeitos da crise capitalista. Lula utilizou, portanto, o discurso do *neodesenvolvimentismo* praticamente até o último dia de seu mandato e ainda o deixou registrado nos dispositivos legais. O terceiro objetivo demonstra, visivelmente, como o Estado é utilizado pelo capital para interferir na economia da forma como o capital deseja e, mesmo assim, o discurso ainda continua sendo o do desenvolvimento social e econômico do País.

Ainda acerca dessa lei, é interessante notar que um dos recursos que farão parte desse FS é o que diz respeito aos *royalties* e a participação das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinadas à administração direta da União. É curioso como o discurso oficial e até mesmo a lei aliena a mente dos cidadãos brasileiros. A exploração de petróleo no pré-sal é colocada, no discurso oficial, como sendo um meio de desenvolvimento do Brasil e ainda os recursos desta ajudarão a compor um Fundo de combate à pobreza e de melhoria de diversas áreas públicas. Desconsideram-se os efeitos devastadores ao meio ambiente, a ingerência internacional no território nacional, a possibilidade de buscar recursos renováveis para os combustíveis, entre tantas outras coisas.

Os efeitos são visíveis, mas o que se pode fazer visto que são os burgueses que fazem as políticas econômicas do País e se praticamente não existe hoje um sujeito revolucionário coletivo que rompa com as propostas neoliberais e implante alternativas que levem em consideração o trabalho?

Como senão bastassem essas medidas tributárias que, na sua esmagadora maioria, levaram em consideração os interesses do capital, também houve Proposta de Emenda Constitucional durante o Governo Lula cujo tópico a seguir destaca os objetivos desta.

3.7 PEC 233/2008: Perspectiva de esfacelamento do Orçamento da Seguridade Social

Durante o Governo Lula, em 27/02/2008, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 233 (PEC 233), cujo autor foi o próprio Poder Executivo. A última movimentação da tramitação da PEC 233 ocorreu em 10/03/2009, encontrando-se, desde então, na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), onde foi aprovado o requerimento do Sr. Saraiva Felipe, que solicitou a realização de audiência pública para discutir o impacto da Proposta Tributária (PEC 233/08) sobre o Orçamento da Seguridade Social.

A PEC 233 dá prosseguimento às medidas econômicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. É interessante que, com relação às discussões da Reforma, o governo anunciou que iria retomar as conversações com os governadores, prefeitos, empresários, representantes de consumidores e parlamentares, mas não incluiu os debates com representantes da sociedade civil, organizações populares, movimentos sociais e sindicatos dos trabalhadores. Portanto, a PEC 233 reflete os interesses basicamente do setor empresarial e dos governadores e prefeitos (SALVADOR, 2008b). Portanto, prima pelas requisições do capital, sendo amargo para os trabalhadores, conforme será explicitado a seguir.

A explicação da PEC 233, contida na ementa do site da Câmara dos Deputados, consiste no seguinte:

- Simplifica 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.

O que o discurso do governo denomina de “simplificação do Sistema Tributário Nacional”, na realidade, esconde uma falácia, tendo em vista que essa proposta não prima pela construção de um sistema tributário menos regressivo e é uma demonstração clara de que

o capital quer desmontar, de uma vez por todas, o orçamento da Seguridade Social e os recursos da Educação.

Por trás da simplificação da estrutura tributária, esconde-se o fim das vinculações, a desoneração da folha de contribuições dos empregadores, para a previdência social e a extinção das fontes de financiamento das políticas sociais (COFINS, PIS, Contribuição social do Salário-Educação e a CSLL).

Acabar com a garantia constitucional de vinculação de recursos fragiliza sobremaneira o financiamento da educação e praticamente acaba com o Orçamento da Seguridade Social (FAGNANI, 2008).

Não há dúvidas de que a criação do IVA-F vai reduzir a cumulatividade do sistema tributário, uma vez que a CIDE- combustíveis, COFINS e PIS são cobradas diversas vezes sobre um mesmo produto, ou seja, em todas as etapas de circulação da mercadoria. O IVA-F, por outro lado, tributará a o valor adicionado em cada estágio da produção e circulação de mercadorias. No entanto, em ambos os casos, o tributo é repassado ao preço da venda do bem e do serviço, repassando ao consumidor final. Assim, não modifica a regressividade do sistema tributário, pois o que ocorre é a alteração da regulação do tributo indireto. Da cumulatividade passa-se à incidência sobre o valor adicionado, mas se mantém a tributação sobre o consumo (SALVADOR, 2008b).

A PEC 233 traz, então, avanço para as empresas, pois simplifica o recolhimento tributário, podendo aumentar a produtividade e eficiência econômica, mas o que dizer da tributação sobre o patrimônio? A proposta, de acordo com as recomendações do capital, não tratou desse assunto.

Quanto ao financiamento da Seguridade Social, pela PEC 233, este sofrerá danos irreparáveis, uma vez que os três tributos mais relevantes que financiam a Seguridade serão modificados, como por exemplo, a COFINS e a CSLL serão extintas e haverá a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento. Passa a ser destinado para a Seguridade Social 38,8% do produto da arrecadação do IR, IPI e IVA-F. Tal percentual equivale ao percentual de arrecadação da COFINS e CSLL e a receita arrecadada, no ano de 2006, com o IR, CSLL, COFINS, PIS, CIDE, salário educação e IPI.

O atual financiamento da Seguridade Social, pelo art. 195 da CF/1988 ocorre pela folha de salários, receita, faturamento e lucro da empresa, além da contribuição do trabalhador para a Previdência, receita de concursos de prognósticos e importador. Pela “reforma”, a base de financiamento da Seguridade será a contribuição da folha de salários, a contribuição do trabalhador para a Previdência Social e a receita de concursos de prognósticos, sendo

reduzida, ao longo dos anos, a receita da folha de pagamentos, além do percentual dos impostos já mencionados.

A PEC 233 propugna, portanto, perda de exclusividade de recursos da Seguridade, dependendo da partilha de IVA-F, da arrecadação de contribuições previdenciárias, bem como a desoneração da folha de pagamento⁹², enfraquecendo a solidariedade, princípio este historicamente construído no Brasil e destruindo o próprio conceito de Seguridade Social, um dos maiores avanços da CF/1988.

O que se percebe é o retrocesso no que tange à diversidade das bases de financiamento da Seguridade Social, uma vez que se a PEC 233 for aprovada em definitivo, os recursos para a Seguridade Social restarão escassos, uma vez que mesmo existindo a garantia de repasses, a Seguridade perde seu orçamento exclusivo com suas receitas próprias e as políticas de saúde, assistência e previdência terão de disputar recursos do orçamento fiscal, não só com o governo federal, mas também com os governadores e prefeitos, pois existem os repasses constitucionais para Estados e Municípios (SALVADOR, 2008b), razão pela qual é válida a preocupação de Vaz (2008) acerca da disputa por recursos quando do sepultamento do orçamento da Seguridade:

As fontes próprias da Seguridade não podem ser rivalizadas com despesas fiscais (infra-estrutura, educação, defesa, segurança, funcionamento de órgãos, etc.). Ao serem substituídas por uma fração da arrecadação de impostos, qualquer carência de recursos para as despesas do Orçamento Fiscal poderá ser creditada às transferências para cobrir o pagamento de benefícios previdenciários, ou para o aumento de gastos com saúde e assistência social.

Outra preocupação válida se relaciona ao fato de que a Previdência poderá deixar de ser superavitária, caso a PEC 233 seja aprovada. Vaz (2008) também lembra o seguinte fato: pela PEC 233, a parcela que é entregue aos Estados e Municípios será calculada após a subtração de recursos para financiamento da Seguridade. Dessa forma, reduzindo-se os recursos para a Seguridade, conseqüentemente, haverá aumento para os Estados e Municípios. É de se pressupor a grande possibilidade de pressão a ser feita junto ao Congresso Nacional para diminuição dos recursos fiscais que serão repassados à Seguridade. Hoje é praticamente o Orçamento da Seguridade quem financia o Orçamento Fiscal através da DRU. Com o fim das fontes de financiamento, a Seguridade não terá como sobreviver.

⁹² Segundo Salvador (2008b) “a desoneração da folha de pagamento via redução da contribuição patronal para a Previdência Social, conforme projeto de Lei a ser enviado 90 dias após a aprovação da PEC, vai significar uma perda de R\$ 24 bilhões para a previdência” sem previsão de substituição dessa receita por outro tributo.

Ademais, sob a denominação de “desoneração da folha de pagamento”, a proposta de Emenda Constitucional substitui a contribuição social do Salário-educação, por uma destinação provisória de 2,3% da arrecadação do IR, IPI e IVA-F, até que uma lei complementar defina o percentual para a destinação de recursos para a educação básica. Outra mudança gravíssima, visto que retira uma vinculação de recursos da Educação e destina também percentual do orçamento fiscal. O Salário-educação, segundo Salvador (2008b) representa 37% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cuja arrecadação possui quota de repasse para Estados e Municípios.

A educação será prejudicada se tal proposta for aprovada, uma vez que deve-ser levar em consideração o histórico da política econômica brasileira que sempre prioriza as requisições do capital, sacrificando as políticas fiscais. Se os recursos estão constitucionalmente vinculados, dificulta tal prática de priorizar as demandas do capital em detrimento das políticas sociais, por isso a necessidade governamental de acabar com tais vinculações de receitas.

Extinguir a contribuição social para o PIS acabará com uma importante fonte de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tendo em vista que os recursos deste são destinados ao custeio do Programa de Seguro-desemprego, Abono Salarial e de 40% dos Programas de Desenvolvimento Econômico do BNDES. No lugar da arrecadação da contribuição do PIS, pela PEC 233, serão destinados, 6,7% do IR, IPI e IVA-F.

Além disso, eliminar a vinculação das fontes de financiamento das políticas sociais amplia o poder da área econômica, pois em momento de baixo crescimento econômico, os gastos sociais sempre são penalizados (FAGNANI, 2008).

A PEC 233 não se baseou nos princípios constitucionais da capacidade contributiva, isonomia e progressividade, mas basicamente, pautou-se pelo princípio da neutralidade, pelo qual o sistema tributário não pode romper com o equilíbrio de mercado, ou seja, os tributos não podem afetar sobremaneira as decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos na economia e também não devem alterar abruptamente a distribuição de renda (SALVADOR, 2008b).

Em suma, os tributos devem estar a serviço do capital, uma vez que o Estado, enquanto instrumento colaborador do capitalismo, não se deve impor, através da tributação, de uma maneira que impeça o crescimento desimpedido do capitalismo. A PEC 233, cujo autor foi o Presidente Lula demonstra como o capital tem docemente prevalecido na política econômica brasileira.

Durante as discussões realizadas nesta pesquisa houve a tentativa de demonstrar que a tributação brasileira é regressiva, à medida em que o capital vai sendo desonerado de pagamento de tributos, a carga tributária vai aumentando para os trabalhadores que acabam financiando as políticas brasileiras que se resumem basicamente ao ajuste fiscal e pouco é investido em políticas públicas e, quando o são, são políticas focalizantes que diminuem o rol de pessoas atendidas. O Governo Lula é o exemplo maior da supremacia do capital, no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para analisar as medidas tributárias empreendidas, no Brasil, durante o Governo Lula, objetivo central desta dissertação, foi necessário o estudo do papel do Estado na dinâmica do capitalismo, visto que é este ente, na sua faceta legislativa e executiva, que prioritariamente influencia na condução da economia e da política. Trata-se da relação de reciprocidade dialética entre Estado e Capital, sendo complementares e necessários um ao outro para a eficácia da acumulação capitalista.

Apreendemos o significativo papel do Estado no que concerne a atender às determinações do capital, sendo o gestor dos interesses deste. O Estado, como o principal agente responsável pela gestão das finanças públicas, é visto pelo capital como um mecanismo eficiente para a condução dos seus interesses macroeconômicos e para a reprodução do sistema capitalista.

Aliado ao Estado, não se pode olvidar o poder das megacorporações empresariais que exercem grande influência na política e economia brasileiras, bem como a força sobre os países em desenvolvimento exercida pelas agências multilaterais, tais como BID, BM, BIRD e o FMI, que direcionam ajustes e medidas de cunho econômico, político e social.

A política econômica brasileira e suas políticas fiscais vem sendo determinadas pelas recomendações impostas nos acordos firmados entre governo brasileiro e o FMI e o Banco Mundial. O Consenso de Washington demonstrou a importância que estes organismos multilaterais conferem à tributação, visto que impuseram, para os países periféricos, a predominância de impostos indiretos e baixa progressividade.

No Brasil, essa predominância dos impostos indiretos já existia mesmo nos primórdios constitucionais, como se verifica na Constituição de 1824, onde a regressividade já era prevalente. Nos anos de 1920, também prevalecia a tributação indireta. Portanto, o Brasil é solo fértil para o implemento deste receituário do Consenso de Washington no que tange à tributação.

Collor e FHC foram magistrats na arte de alterar a legislação para aprofundar a regressividade do sistema tributário, recaindo sobre os trabalhadores o ônus da tributação e deixando o grande capital menos onerado no pagamento dos tributos. Sem mencionar as ações nefastas destes governos com relação às privatizações, aprofundamento da política neoliberal no Brasil e o descarte de muitos direitos sociais.

É a partir de 1994, em virtude da lógica macroeconômica intrínseca ao Plano Real, que houve o crescimento vertiginoso da dívida pública, implicando a restrição decisiva da política

social, pois o Estado passou a remeter parcela significativa das receitas arrecadas para dívida pública.

O Governo Lula se enquadra nas propostas de “segunda geração de reforma do Estado”, pela qual o Estado pode e deve conviver com o mercado, mas não deve incorrer em irresponsabilidade fiscal e desequilíbrio patrimonial, tendo que criar condições para a sustentabilidade da dívida pública através do pagamento de juros, mesmo que para isso tenha que diminuir políticas públicas. É exatamente nessa corrente que se baseiam as propostas de reformas do Bird, FMI e BID (OLIVEIRA, 2010).

Observa-se que no campo econômico, político e social, que Lula se afastou quase que completamente de seu discurso de esquerda e para quem pensava que este seria o início de mudanças estruturais no quadro político e econômico brasileiro encabeçadas por um operário petista, a decepção foi grande, tendo em vista que Lula seguiu bem de perto todos os parâmetros econômicos da era FHC, tornando-se verdadeiramente “amargo para o trabalho”.

Exemplos podem ser citados de como Lula aprofundou a lógica neoliberal no Brasil através das seguintes medidas adotadas em seu governo: o *superavit* primário - que aumentou ainda mais durante o Governo Lula-; a DRU, que desvinculou 20% dos impostos e contribuições arrecadadas para o pagamento da dívida; altas taxas de juros; intenso incentivo às exportações conforme visto na análise da legislação tributária, voltado para o agronegócio que não é gerador de empregos, tampouco se volta para o mercado interno; pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública; o aumento da arrecadação da União que não se reverte em políticas sociais, que estão centradas em programas focalizados e seletivos, implementadas segundo a lógica de mercado, com ênfase nos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, que afasta cada vez mais a lógica de uma Seguridade Social universalizada, relegando este conceito ao último plano (BEHRING, 2004)

O Programa Bolsa Família não passa de uma política focalizada, e clientelista e manipulatória de uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa de luta por seus direitos. Em que pese haver fatores aceitáveis nessa política, não se trata de um direito social, mas de um mero programa político que a qualquer momento pode ser retirado ao sabor dos interesses das eleições presidenciais.

A proteção social do Governo Lula pode ser corretamente chamada de “proteção de mínimos”, pois durante o governo Lula houve o incentivo dos fundos de pensão para os trabalhadores dos setores público e privado - a previdência complementar e os fundos de pensão, no discurso de Lula apareciam como capacidade de investimento-, bem como a

desvinculação de receitas do orçamento da Seguridade Social e tentativas de redução do orçamento do SUS (MARQUES; MENDES, 2007).

O Governo Lula também fez da economia um mecanismo para equilibrar as contas públicas, como por exemplo, as mudanças na Previdência Social que atingiu o setor público e passou a taxar os inativos. (BEHRING, 2004)

Para pôr em prática o seu intento de incentivar os fundos de pensão e a previdência complementar, o Governo Lula tratou de rebaixar os tetos da previdência dos servidores públicos, pois, segundo Granemann (2004), “quanto menor os benefícios para a população, maior será o número de trabalhadores que terá de recorrer aos planos de assistência privada para complementar as suas aposentadorias”.

Ocorreu, portanto, a mercantilização e mercadorização dos serviços públicos, pois quem é privilegiado economicamente consegue “comprar” saúde, previdência, mas quem não possui meios financeiros para tanto, paira sob as ruas como “problemas ‘controlados’ do capitalismo.

O crescimento do desemprego de caráter estrutural foi marcante em seu governo, o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos, passou a colocar em questão os direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora desde os anos de 1930.

Este governo, “doce para o capital”, é marcado por ajustes fiscais e reformas a curto prazo, não havendo decisões estruturais, resultando no aumento da carga tributária brasileira (DAVI, 2009).

Conforme se demonstrou ao longo desta dissertação, as mudanças legislativas na área tributária priorizaram, na sua maioria, os interesses do capital. Sob a denominação de “reforma tributária”, Lula, no início de seu Governo em 2003, passou a trazer mudanças na tributação que fossem mais interessantes para a União e, portanto, para a manipulação do Orçamento Público por esta para o melhor atendimento aos interesses do capital.

Mudanças tributárias que não têm o condão de corrigir distorções no Sistema Tributário, mas de aprofundar distorções existentes no mesmo foram eficazmente aprovadas durante este governo, como a ênfase e predominância do pagamento da dívida pública em detrimento das políticas sociais. Mesmo sendo ilegítimo e ilegal foram destinados vultosos recursos para o pagamento da dívida pública, de seus juros e encargos, sendo um eficaz mecanismo de retirar as riquezas do Brasil e de seus trabalhadores e repassá-las através do fictício capital especulativo para os grandes rentistas.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 se ter preocupado em instituir princípios tributários que primassem pela isonomia e justiça fiscal, o que se percebeu é que a situação somente piorou para os contribuintes com rendas de até três salários mínimos.

Neste sentido, a atuação estatal longe de buscar o bem comum – objetivo precípua do Estado segundo o Direito Administrativo – contribui efetivamente com o aumento da acumulação capitalista e, sendo esta destrutiva por natureza, acarreta graves conseqüências ao seio social. Portanto, ao se vislumbrar se o Sistema Tributário Nacional promove o desenvolvimento social, a resposta se torna clara: o Sistema Tributário Nacional não só não promove o desenvolvimento social como ajuda a afastá-lo.

Estudar as macrodeterminações econômicas e políticas no contexto neoliberal sobre os países em desenvolvimento deixa uma série de questionamentos: Existe saída para a viabilização de políticas sociais universalizantes nesse capitalismo selvagem? Seria possível tais países organizarem suas economias de forma a conciliar os interesses do capital e do trabalho? O que fazer com a dívida pública? Existe algum sujeito revolucionário na atualidade que aponte alternativas tangíveis para o neoliberalismo?

Ora, as constatações da realidade vigente são possíveis a partir de estudos envolvendo o cenário internacional da economia política, mas longe estão de responderem a tais perguntas intrigantes, no entanto, a busca incessante pelo conhecimento percorrerá o caminho à procura de aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais que apontem um norte a novos recursos disponíveis à classe trabalhadora e não somente ao capital.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, R. **Direito Tributário esquematizado**. 2. Ed. rev. Amp. e atual. São Paulo: Editora Método, 2008.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. 5. Ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2001.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **ABC da dívida: Você sabe quanto está pagando?** 3ª Ed. rev. atual. São Paulo: Rede Jubileu Sul Brasil, 2008.
- BACEN. **Medidas de simplificação na área de câmbio** (Atualização em fevereiro de 2009). Disponível em: <
http://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf >
 Acesso em: Jan. 2012.
- BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em: < <http://tarcisiodezena.sites.uol.com.br/apostila/conswash.htm> >
 Acesso em: fev. 2010.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Políticas sociais no governo Lula: uma reflexão. **Revista Inscrita**, n. IX, p. 10-14, nov. 2004.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 5. ed., São. Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).
- BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da Seguridade Social e política economia: perversa alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez, set. 2006.
- BRASIL. **Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Código de Processo Civil, Legislação Tributária e Processual**. Org. Roque Antônio Carraza. 2. Ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (RT MiniCódigos)
- BRUM, A. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.
- CABRAL, O. Uma conta impagável. **Revista Veja**. ed. 2224, ano 44, n.27, p. 78- 79, abr. 2011.
- CARREIRÃO, Y. **A eleição presidencial de 2002**: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais (2004). Disponível em:
 <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a13.pdf>> Acesso em: Nov. 2011.
- CARVALHO, C. E. **Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo (2004)**. Disponível em: <
http://resistir.info/brasil/carvalho_gov_lula.html> Acesso em: Nov. 2010.

CECAC. **Super Simples**: uma “reforma trabalhista” (mal) dissimulada que prejudica os trabalhadores (2006). Disponível em: < <http://www.cecac.org.br/MATERIAS/Super-simples2006.htm> > Acesso em: Jan. 2011.

Consenso de Washington: Bases e desdobramentos no mundo subdesenvolvido. Disponível em: <http://conceitosetemas.blogspot.com/2009/03/consenso-de-washington-bases-e.html> Acesso em: Nov. 2010.

COSIF. **Operações com ouro**. Disponível em: < <http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=funciouro> > Acesso em Ago. 2011.

DAIN, S. A. A economia política da reforma tributária. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 7, n.2, p. 293-318, dez. 2003.

DAVI, J. et. al. O financiamento da Assistência Social no contexto do Sistema Único da Assistência Social: um estudo sobre a realidade dos municípios habilitados na gestão plena do SUAS no Estado da Paraíba. **Relatório final de Pesquisa**. CNPq, 2011.

_____, et al. Carga Tributária e política social: Considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In: DAVI J., MARTINIANO, C., PATRIOTA, L. M. (Orgs.). **Seguridade Social e Saúde: Tendências e Desafios**. Campina Grande: EDUEPB, 2009.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katalyses**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FAGNANI, E. Tributação, Equidade e Financiamento do Gasto Social. **Revista Carta Social e do Trabalho**, n. 08, P. 1-5, jan-ago.2008.

FALCÃO, M. A. A reforma tributária brasileira: um enfoque distorcido? In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

FERREIRA, A. H. S. **Política Tributária e Justiça Social**: Relações entre tributação e os fenômenos associados à pobreza. Campina Grande: EDUEPB, 2007.

FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO. **Cadernos para discussão**. Disponível em: < http://www.ibase.br/pubibase/media/Superavit_Primary.pdf > . Acesso em jan. 2011.

GRANEMAN, S. Necessidades da acumulação capitalista. **Revista Inscrita**, n. IX, p. 29-32, nov. 2004.

HABLE, J. **Imunidade tributária das instituições de educação**. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17460/imunidade-tributaria-das-instituicoes-de-educacao>> Acesso em: Jun. 2011.

HARADA, K. **ISS: aspectos polêmicos da Lei Complementar nº 116/03**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4958/iss-aspectos-polemicos-da-lei-complementar-no-116-03>> Acesso em: Dez. 2011.

HENRIQUE, A. Taxar fortunas para viabilizar EC29. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de setembro de 2011. Coluna Opinião.

HICKMANN, C. M. Princípios para uma Reforma Tributária cidadã. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1981.

IPEA. **Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil, n 23**. Brasília. Comunicado da Presidência, julho de 2009, p. 07. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em: 20 abril 2009.

JOHANNPETER, J. G. Reforma Tributária sim, aumento da carga tributária não. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

LAVOR, A.; MACHADO 2011. Desenvolvimento: Para onde? Para quê? Para quem? **Revista Radis**, n. 108, p. 9-14, Rio de Janeiro: ENSP, Ago. 2011.

LOPES FILHO, O. A. A Competência Tributária e a Questão da Federação. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

LOPES FILHO, O. A. Equilíbrio e Isonomia Tributária. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MACHADO, K. Interesses particulares em jogo. **Revista Radis**, n.105, p. 8-10, Rio de Janeiro: ENSP, mai. 2011.

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In. MOTA, A. E. (Org.). **As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007.

MAZZEO, A. C. **Burguesia e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988.

MIRANDA, S. A Federação no contexto da Reforma Tributária. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MONTEIRO NETO, A. M. Reforma Tributária: por um Brasil competitivo. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MOTA, A. E. ; AMARAL, A. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In. MOTA, A. E. (Org.). **As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MOTA, A. E. Redução da Pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In. MOTA, A. E. (Org.). **As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MUNHOZ, D. G. A questão é mais ampla que simples e ilusórias reformas. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NASCIMENTO, R. S. S. **A política econômica externa do governo Collor: uma análise da liberalização comercial e financeira no período 1990-1992.** Disponível em: <http://www.seufuturonapratica.com.br/intellectus/_Arquivos/Jan_Jul_04/PDF/Artigo_Rangel.pdf> Acesso em: Dez. 2011.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1994.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2006. (Col. Biblioteca Básica de Serviço Social, v. I).

O que é nanotecnologia? Disponível em: <<http://www.cienciaviva.org.br/arquivo/cdebate/012nano/index.html>>. Acesso em Abr. 2001.

OLIVEIRA, F. A. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889- 2009.** Texto para Discussão do IPEA nº 1469. Brasília, IPEA, 2010a.

_____. **Economia política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2010b.

OLIVEIRA, G; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n.2, Nov. 2003.

PEIXOTO, J. P. M. Notas sobre Reforma do Estado e Reforma Tributária. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

PISCITELLI, R. B. Reforma Tributária: a unanimidade de cada um. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

POCHMAN, M. **Qual desenvolvimento?** Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

_____. Tributação que Aprofunda a Desigualdade. **Revista Carta Social e do Trabalho**, n. 08, jan-ago.2008.

REZENDE, F. Reforma Tributária e Federação. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

RIGOTO, G. Abrindo caminho para o pacto federativo. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SABBAG, E. M. **Elementos do Direito.** 8. Ed. São Paulo: Premier Máxima, 2005.

SALVADOR, E. **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?** In: SICSU, J. (Org.). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A elite deve pagar a conta.** Disponível em: < <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=422&PHPSESSID=883ccf41b9cebe178b3202ffdfa501ce> > Acesso em: Nov. 2010.

_____. **Fundo Público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da Seguridade Social (2000 a 2007).** Tese de doutorado. Brasília: UnB, 2008a.

_____. **Reforma Tributária Desmonta o Financiamento das Políticas Sociais.** *Revista Carta Social e do Trabalho*, n. 08, jan-ago.2008b.

SANTOS, M. A. N. Estado Moderno, fundo público e capital: uma tentativa de compreensão. In: DAVI, J., MARTINIANO, C., PATRIOTA, L. M (Orgs.) **Seguridade Social e Saúde: Tendências e Desafios.** Campina Grande: EDUEPB, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, M. T. A Reforma Tributária do Governo Lula. In: MORHY, L. (Org.). **Reforma Tributária em Questão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SIMPLES NACIONAL. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/sobre/caracteristicas.asp> > Acesso em: jun. 2011.

SITSCOVISKY, M. Conciliações e contradições entre Assistência Social e trabalho: o impacto do Bolsa Família. In. MOTA, A. E. (Org.). **As Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

TEIXEIRA, F. J. S. **Direitos e garantias fundamentais do indivíduo na carta de 1988:** Uma leitura à luz da crítica de Marx dos Direitos Humanos. Disponível em: < <http://fcojoseiteixeira.blogspot.com/2010/11/direitos-e-garantias-fundamentais-do.html> > Acesso em: nov. 2010.

_____. **O Neoliberalismo em Debate.** In: TEIXEIRA, F. J. S. et al (Orgs.). **Neo-Liberalismo e Restruturação Produtiva:** as novas determinações do mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

VASCONCELOS, R. A. F. de. **Do modelo keynesiano-fordista ao Sistema de Acumulação Flexível:** mudanças no perfil do trabalho e na qualificação. Disponível em: < http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Arquivos_senept/anais/quarta_tema3/QuartaTema3Artigo4.pdf > Acesso em: Nov. 2010.

VAZ, F. J. T. Longe do ideário da Justiça Tributária: Simplificação com Riscos para a Seguridade Social. *Revista Carta Social e do Trabalho*, n. 08, p. 33-40, jan-ago.2008.