



**UNIFACS UNIVERSIDADE SALVADOR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
URBANO - PPDRU  
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

**MARCOS VENÍCIUS BARRETO MAGALHÃES**

**O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: 1964-1980**

Salvador  
2014

**MARCOS VENÍCIUS BARRETO MAGALHÃES**

**O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: 1964-1980**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities - LIU, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Fernando Cardoso Pedrão.

Salvador  
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate  
Internacional Universities)

Magalhães, Marcos Venícius Barreto

O sistema tributário brasileiro: 1964-1980./ Marcos Venícius Barreto Magalhães.– Salvador: UNIFACS, 2014.

322 f. : il.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities - LIU, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Profº Dr. Fernando Cardoso Pedrão.

1. Sistema tributário. I. Pedrão, Fernando Cardoso, orient. II. Título.

CDD: 341.39



**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES'

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

ATA DE AVALIAÇÃO DE DEFESA DE TESE

DOUTORANDO: MARCOS VENÍCIUS BARRETO MAGALHAES

TEMA: "O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: 1964-1980".

ORIENTADOR(A): PROF. DR. FERNANDO CARDOSO PEDRÃO

COMPONENTES DA BANCA:

PROFESSORES DO PROGRAMA:

1. PROF. DR. FERNANDO CARDOSO PEDRÃO (ORIENTADOR)
2. PROF. DR. LAUMAR NEVES DE SOUZA (UNIFACS)
3. PROF. DR. JORGE ALMEIDA UZÊDA (UNIFACS)

PROFESSORES CONVIDADOS:

1. PROF. DR. GILDÁSIO SANTANA JÚNIOR (UESB)
2. PROF. DR. REGINALDO SOUZA SANTOS (UFBA)

COMENTÁRIOS FINAIS:

*A banca considerou o trabalho um empreendimento inovador e investigativo que possui valor científico, tendo em vista que cobriu algumas das mais importantes interações sobre o desenvolvimento da política tributária nacional.*

PARECER FINAL: aprovado

Salvador, 18 de setembro de 2014.

Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão

Prof. Dr. Laumar Neves de Souza

Prof. Dr. Jorge Almeida Uzêda

Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

À minha família.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Fernando Pedrão, seu caráter forte e sua segurança no conhecimento de certo foram grande estímulo e incentivo ao longo do curso.

À minha família, em especial à minha mãe Celina Barreto Magalhães, meu pai Venícius Landulpho Magalhães (*in memorian*) e minha irmã Vera Teresinha Magalhães Borba. À minha esposa Lucileide Rodrigues Silva Magalhães, ao meu filho Venícius Landulpho Magalhães Neto e à minha filha Leila Celina Silva Magalhães, meu agradecimento e meu amor.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities – LIU pelas contribuições nas atividades acadêmicas. À Prof<sup>a</sup>. Carolina Spínola pela atenção quando na Coordenação do Curso. À saudosa Prof<sup>a</sup>. Sônia Cavalcanti (*in memorian*) Coordenadora do Doutorado em Administração Pública UCM/UNIFACS.

Aos professores da banca Dr. Gildásio Santana Júnior, Dr. Jorge Almeida Uzeda, Dr. Laumar Neves de Souza e Dr. Reginaldo Souza Santos pelas orientações.

Como egresso do Doutorado em Administração Pública da Complutense de Madri (UCM), devo agradecer, também, ao apoio recebido da Unifacs, em particular aos professores doutores que julgaram o meu requerimento Prof<sup>o</sup> Carlos Costa Gomes e Prof<sup>o</sup> Noélio Spinola, bem como o apoio da Profa. Dra. Élvia Fadul. Agradeço também aos colegas João Vicente, Celso Tavares e a Aliger, que buscaram junto à Unifacs a possibilidade de ingressarmos no Doutorado da própria instituição.

Também agradeço ao corpo administrativo do PPDRU da UNIFACS.

Ao Centro de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência e a Tecnologia (CADCT) atual Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), pelo apoio financeiro parcial quando era estudante do doutorado na UNIFACS/UCM, e em especial à sua Diretora Dr<sup>a</sup> Cleílza Andrade.

Muito especialmente, agradeço a cumplicidade dos colegas do Mestrado (particularmente à Rita Lordelo) e Doutorado durante todo o processo desta

conquista, me elegendo como representante da turma por dois anos letivos, agradecimento especial ao Carlos Alberto Leitão Ferraz que me indicou pela primeira vez para esta tão prazerosa missão.

A todos que auxiliaram na organização sistemática da presente tese: as bibliotecárias da UNIFACS Roseli Andrade, pela contribuição às Normas da ABNT e Tatiane Santos pelas pesquisas. À Prof<sup>a</sup> Rita Aragão pelo esmero com que realizou a revisão lingüística.

Não posso esquecer os que me ajudaram na realização deste estudo, mas que estão na penumbra, já que não consigo identificá-los facilmente, em especial ao corpo administrativo das Bibliotecas da UNIFACS/LIU, FCE/UFBA, UNICAMP, UFRJ, USP, dentre outros.

**“ECONOMIA é um estudo dos homens tal como vivem, agem e pensam nos assuntos ordinários da vida.”**

Alfred Marshall.



## RESUMO

A investigação realizada verificou se a reforma tributária implementada nos anos de 1964/80 foi regressiva/progressiva e se reduziu as disparidades regionais e as desigualdades sociais. Decompomos cada parte deste trabalho ao fazermos a contextualização dos diversos conceitos aqui empregados, como: regressividade/progressividade, disparidades regionais e desigualdades sociais a fim de que pudéssemos construir o problema. Analisamos o sistema tributário (seus princípios e seus principais autores), a regressividade desse sistema, as relações intergovernamentais (a sua composição e a sua funcionalidade), o federalismo e o comportamento da economia brasileira e regional (estes dois, sob várias visões). O método foi a pesquisa documental. Constatamos que o sistema tributário implementado foi regressivo, não reduziu as desigualdades sociais (mas desacelerou a concentração de renda na segunda metade dos anos 1970), embora tenha reduzido um pouco as disparidades regionais.

**Palavras-Chave:** Sistema Tributário Nacional. Progressividade/Regressividade. Disparidades regionais. Desigualdades sociais.

## ABSTRACT

The investigation found that the tax reform implemented in the years 1964/80 was regressive / progressive and reduced regional disparities and social inequalities. Decompose each part of this work by doing the contextualization of the various concepts employed here, as regressivity / progressivity, regional disparities and social inequalities so that we could build the problem. We analyze the tax system (its principles and its principal authors), the regressivity of the system, intergovernmental relations (its composition and its functionality), federalism and the behavior of the Brazilian and regional economy (both under various views. The method was the documentary research. verified that the regressive tax system was implemented, did not reduce social inequalities (but slowed the concentration of income in the second half of the 1970s), although slightly reduced regional disparities.

**Keywords:** National Tax System. Regional disparities. Social inequalities.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Brasil - Indicadores selecionados do endividamento e das finanças públicas no Brasil 1965-84 .....	57
Tabela 2 - Brasil - Participação do Imposto de Renda na Receita Tributária da União - Anos Selecionados .....	65
Tabela 3 - Composição média das estruturas tributárias para uma amostra de países com vários níveis de renda <i>Per Capita</i> - Como percentagem do PNB (%) .....	79
Tabela 4 - Brasil - Evolução da Carga Tributária nos ciclos de desenvolvimento econômico - Período: 1900-1964 .....	82
Tabela 5 - Brasil - Participação das Remunerações do Trabalho na Renda - Anos selecionados .....	102
Tabela 6 - Brasil - Distribuição da Renda, 1970.....	111
Tabela 7 - Brasil: contribuição marginal e total de cada variável (em %) sobre a distribuição pessoal da renda – 1960 e 1970.....	114
Tabela 8 - Brasil Mudanças na Distribuição da Renda por Regiões -1960/1970 ....	118
Tabela 9 - Brasil - Taxa de Variação da Contribuição Marginal de Cada Variável (normalizada) entre 1970/1960 (em %).....	119
Tabela 10 - Brasil - Contribuição Marginal de Cada variável Dentro dos Setores (em %) - 1960 e 1970.....	122
Tabela 11 - Brasil: distribuição Federativa da Receita Arrecadada. Conceito: arrecadação direta1900/1930.....	155
Tabela 12 - Brasil: distribuição federativa das receitas. Conceito: arrecadação direta - 1930/1945 .....	157
Tabela 13 - Brasil: distribuição federativa da receita. Conceito: arrecadação direta - 1945/1965 .....	158
Tabela 14 - Distribuição federativa das receitas. Conceitos: arrecadação direta e receita disponível 1965/1980.....	161
Tabela 15 - Brasil - Distribuição da arrecadação tributária própria por nível de Governo – Em %.....	260
Tabela 16 - Brasil - Evolução dos Percentuais do Fundo de Participação dos estados, dos municípios e do fundo Especial (FPE, FPM e FE) em % do IR e do IPI .....	260
Tabela 17 - Brasil - Déficit Fiscal do Tesouro – valor acumulado – CR\$ milhões Período: 1968 e 1969.....	263
Tabela 18 - Brasil Evolução da inflação (%) Período: 1968 e 1969 .....	263
Tabela 19 - Brasil Receita Tributária Federal e Estadual e Transferências Federais – Cr Milhões (1) Período: 1966 - 1976 .....	268
Tabela 20 - Brasil evolução das finanças da união período: 1967 – 1976 - A preços de 1968 .....	270

Tabela 21 - Bahia - Receitas Correntes, Despesas Correntes e Poupança Fiscal Período: 1967 – 1976 - Ano Base: 1968 = 100 .....	271
Tabela 22 - Bahia e São Paulo - Evolução dos Investimentos Públicos Estaduais Período: 1967 – 1976 Preços de 1968 – (Cr\$ 1.000,00) Ano Base: 1968 =100 .....	274
Tabela 23 - Bahia e São Paulo - Composição dos recursos para investimentos Período: 1967-1976.....	275
Tabela 24 - Bahia e São Paulo - Dívida Pública Período: 1968 – 1976 Cr\$ Milhões .....	276
Tabela 25 - Bahia e São Paulo - Evolução dos Investimentos Públicos Estaduais Período: 1968-1976.....	277
Tabela 26 – Brasil - Carga Tributária Federal: Tributação Direta e Indireta (% do PIB) .....	285
Período: 1964/1980.....	285
Tabela 27 – Brasil - Carga Tributária Estadual: Tributação Direta e Indireta (% do PIB) Período: 1964/1980.....	286
Tabela 28 – Brasil - Carga Tributária Municipal: Tributação Direta e Indireta (% do PIB) Período: 1964/1980.....	287
Tabela 29 – Brasil - Carga Tributária Global: Tributação Direta e Indireta (% do PIB) Período: 1964/1980.....	288
Tabela 30 – Brasil - Carga Tributária sobre as classes de renda - Ano: 1975 .....	289
Tabela 31 - Brasil - Disparidades de Renda Inter e Intra-regionais - Período: 1970, 1975 e 1980 .....	292
Tabela 32 - Brasil - Apropriação Regional da Renda Nacional – Em % - Período: 1975 e 1980 .....	292
Tabela 33 - Brasil - Receita Tributária e de Transferências do Governo Estadual de cada Região em Relação ao Total - em % - Período: 1967-1980 .....	293
Tabela 34 - Brasil - Participação da Receita Tributária e de Transferências do Governo Municipal de cada Região no Total – Em % - Período: 1967-1980 .....	293
Tabela 35 - Brasil - Arrecadação de ICM – Composição Média do Período 1974- 1979 - Em %.....	294
Tabela 36 - Brasil – Arrecadação de ICM Per Capita - Período: 1975 e 1980 .....	294
Tabela 37 - Brasil - Evolução das Alíquotas do ICM – Em % - Período: 1967-1980 .....	295
Tabela 38 - Brasil - Apropriação Regional do FPE – Em % - Período: 1974-1980..	296
Tabela 39 - Brasil - Apropriação Regional do FPM – Em % - Período: 1974-1980.	296
Tabela 40 - Brasil - Distribuição do Fundo Especial (FE) - Taxa de Crescimento Real Acumulada – Em % - Período: 1976-1980 .....	297
Tabela 41 - Brasil - Apropriação Regional do Fundo Especial – Em % - Período: 1977-1980 .....	297
Tabela 42 - Brasil - Apropriação regional da Reserva Especial do Fundo Especial – Em % - Período: 1976-1977 .....	298

Tabela 43 - Brasil - Participação dos Fundos de Incentivos fiscais na Arrecadação Bruta do Imposto de Renda das Empresas (IRPJ) – Em % .....	299
Tabela 44 - Brasil - Imposto Sobre a Renda – Pessoas Jurídicas - Transferências para os Incentivos Fiscais e Programas Especiais – Em % - Período: 1975 – 1980 .....	299
Tabela 45 - Brasil - Coeficiente de Williamson - Anos Selecionados: 1970, 1975 e 1980 .....	300
Brasil 46 - Distribuição das Famílias conforme o Rendimento Familiar nas suas Cinco Grandes Regiões, de acordo com os Censos Demográficos de 1970 e 1980 .....	302
Brasil 47 – Brasil Distribuição da Renda de Pessoas Economicamente Ativas com 10 Anos ou Mais Que receberam algum rendimento .....	303
Brasil 48 – Brasil Distribuição das Famílias Conforme o Rendimento Familiar Rendimento Mensal Médio em Múltiplos do Equivalente do Salário Mínimo de Agosto de 1980 .....	304

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
a.a	Ao ano
AI	Ato Institucional
BACEN	Banco Central
BASA	Banco da Amazônia S/A
BB	Banco do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CTB	Carga Tributária Bruta
CTN	Código Tributário Nacional
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DF	Distrito Federal
DI	Disponibilidade Interna
DNOCS	Departamento de Obras Contra as Secas
EC	Emenda Complementar
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FAS	Fundo de Assistência Social
FE	Fundo Especial
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDENE	Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINAME	Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais

FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNRES	Fundo de Recuperação econômica do Estado do Espírito Santo
ICM's	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IGF	Impostos Sobre Grandes Fortunas
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IIP	Imposto Sobre Indústrias e Profissões
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda das Empresas
ISOF	Imposto sobre Operações Financeiras
ISS	Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITDC	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto Sobre o Valor Agregado
IUEE	Imposto Único Sobre Energia Elétrica
IUM	Imposto Único sobre Minerais
IVC	Imposto Sobre Vendas e Consignações
JK	Juscelino Kubitschek
Kw	Quilowatt
LTNs	Letras do Tesouro Nacional
MINTER	Ministério do Interior
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização

NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
P & D	Pesquisas & Desenvolvimento
PADAP	Projeto de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PIS	Programa de Integração Social
POLOAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
POLONOROESTE	Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste
PRODEGRAN	Programa Especial de Desenvolvimento da Região de Grande Dourados
PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados
PRODEPAN	Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal
PRODOESTE	Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
PROVALE	Programa Especial para o Vale do São Francisco
PSI	Processo de Substituição de Importações
SAREM	Secretarias de Articulação dos Estados e Municípios
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEST	Secretaria de Controle das Estatais
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SPVERFSP	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira para a Região Sul
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste



SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
1.1 A ESCOLHA DO TEMA.....	18
1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	19
1.3 A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA .....	22
1.4 OBJETIVOS .....	26
<b>1.4.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>26</b>
<b>1.4.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>27</b>
1.5 O MÉTODO.....	28
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>32</b>
2.1 A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA SOB O PONTO DE VISTA HISTÓRICO/CONCEITUAL .....	32
2.2 A TEORIA DE ESTADO.....	125
<b>2.2.1 A ideologia do Estado autoritário</b> .....	<b>130</b>
<b>2.2.2 Uma interpretação marxista do Estado brasileiro dos primeiros 60 anos do século XX</b> .....	<b>139</b>
2.3 FEDERALISMO.....	149
<b>2.3.1 Conceitos de Federalismo</b> .....	<b>149</b>
<b>2.3.2 As fases do federalismo no Brasil</b> .....	<b>154</b>
2.4 FORMAS DE GOVERNO.....	162
2.5 TRIBUTOS .....	163
<b>2.5.1 Elementos econômicos / fiscais principais</b> .....	<b>163</b>
<b>2.5.2 Os tributos e os princípios superiores</b> .....	<b>166</b>
<b>2.5.3 A Equidade vertical e a base para redistribuição</b> .....	<b>189</b>
2.6 O PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E A ATIVIDADE ECONONÔMICA NO PERÍODO EM FOCO .....	190
<b>2.6.1 O Pensamento de Mário Henrique Simonsen sobre a economia brasileira nos 1964 a 1973</b> .....	<b>199</b>
<b>2.6.2 As ideias de Celso Furtado sobre a economia brasileira nos anos 1960 até 1973</b> .....	<b>204</b>
<b>2.6.3 As ideias de João Paulo dos Reis Velloso sobre a economia brasileira nos anos 1974 até 1979</b> .....	<b>207</b>
<b>2.6.4 As ideias de Celso Furtado sobre a economia brasileira nos anos 1974 até 1979</b> .....	<b>209</b>
<b>3 O ESTADO (COMPOSIÇÃO E FUNCIONALIDADES)</b> .....	<b>217</b>
3.1 COMPOSIÇÃO.....	217

<b>3.1.1 Antecedentes</b> .....	<b>219</b>
3.2 FUNCIONALIDADES .....	238
<b>3.2.1 As relações intergovernamentais nos anos 1960/1970</b> .....	<b>238</b>
<b>4 CARACTERÍSTICAS E CRÍTICAS AO SISTEMA TRIBUTÁRIO</b> .....	<b>279</b>
4.1 CRÍTICA AOS PRINCÍPIOS GERAIS DE TRIBUTAÇÃO .....	279
4.2 CRÍTICA AO SISTEMA TRIBUTÁRIO IMPLANTADO PELO GOVERNO MILITAR .....	280
<b>4.2.1 As críticas ao Sistema Tributário pelo privilégio dado ao capital e ao centro-sul</b> .....	<b>280</b>
4.3 AS CRÍTICAS AO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO, PARTICULARMENTE À INTENSA REGRESSIVIDADE DOS IMPOSTOS INDIRETOS (IPI, ICM E ISS) .	282
4.4 UMA AVALIAÇÃO GERAL SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO .....	285
4.5 UMA AVALIAÇÃO DA TENTATIVA DO GOVERNO FEDERAL EM REDUZIR AS DISPARIDADES REGIONAIS.....	290
<b>4.5.1 Avaliando a Redução das Disparidades Inter-regionais</b> .....	<b>291</b>
<b>4.5.2 O crescimento das disparidades intrarregionais</b> .....	<b>300</b>
<b>4.5.3 Avaliação da distribuição de renda</b> .....	<b>300</b>
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>305</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>317</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 A ESCOLHA DO TEMA

O tema aqui estudado refere-se aos impactos do sistema tributário brasileiro em relação à progressividade/regressividade na estrutura tributária e em relação às disparidades regionais e às desigualdades sociais, acompanhado das condicionantes econômicas em algumas visões. O período focalizado é o da implantação da reforma tributária que ocorreu em meados da década de 1960 até o final da década de 1970.

A escolha do tema justifica-se por diferentes fatores. Um deles seria pelas leituras instigantes sobre o Estado na economia, sobre os tributos, sobre o federalismo, sobre as questões regionais e sobre a concentração de riqueza e renda, cuja literatura é muito interessante. A literatura brasileira contempla cada um desses temas com bastantes discussões, seja do período a ser estudado seja ao longo dos últimos tempos. Do período estudado, contempla: o Estado, pela característica que passou a ter, ou seja, um Estado autoritário; os tributos, pela tentativa do governo em tornar a estrutura tributária progressiva; o federalismo, por haver concentrado o poder na União e ter reduzido a independência das relações intergovernamentais; a questão regional, pela tentativa de reduzir as diferenças de riqueza e renda existentes entre as diversas unidades da federação; e a questão da concentração de renda, pelo motivo desta ter aumentado no período em estudo.

Outro seria o fato de que no período em foco, 1964-1980, ocorreram mudanças importantes na economia brasileira. Outro ponto que se poderia destacar como de grande curiosidade seria que o sistema tributário brasileiro, implantado a partir da segunda metade da década de 1960, particularmente após o Ato Institucional nº 5 (AI-5) (este, em 1968), ter concentrado mais ainda os recursos no governo federal, fortalecendo-o, portanto; mas fazendo transferências aos demais entes federados e exigindo destes contrapartidas dos recursos que arrecadavam, cuja performance, como todo mundo sabe, são de impostos regressivos, como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

Este trabalho está integrado à Área de Concentração de Pesquisa em Processos Urbanos e Regionais do Desenvolvimento, especialmente ao Processo Regional de Desenvolvimento, uma vez que se busca discutir a tentativa das políticas públicas - particularmente as tributárias, do período militar (1964-1980) - para tornar a estrutura tributária mais progressiva, reduzir as disparidades regionais e as desigualdades sociais; portanto visa discutir as transformações que ocorreram na economia brasileira no período em foco, quando o alto crescimento econômico interno esteve vinculado à economia internacional, incorporando à economia brasileira novos modos de produzir.

No período militar, observou-se a passagem ideológica de poupar via tributação em detrimento de poupar através da inflação, que é uma incorporação de movimentos ideológicos a nível internacional. São políticas macroeconômicas (tributar de forma mais racional para minorar as disparidades regionais e desigualdades sociais) voltadas para a dimensão regional. Portanto, a nova forma de financiar a economia é importante para a nossa discussão.

Nesse contexto, este trabalho alinha-se às pesquisas voltadas para o Desenvolvimento e Políticas Regionais, já que apresentaremos discussões teóricas sobre a economia e sobre a sociedade brasileira, bem como as voltadas para a dimensão regional. As Políticas Públicas (através dos Tributos) e as Disparidades Regionais e Desigualdades Sociais serão avaliadas. É o debate sobre o Desenvolvimento Regional, em seus aspectos econômico-tributários e sociais, que interessa a este trabalho.

## 1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Este trabalho justifica-se pelo fato da questão tributária no Brasil, na atualidade, continuar seguindo como um limitador ao crescimento/desenvolvimento (seja pelas guerras fiscais, seja pelo fato da mesma estar atrelada aos Planos Econômicos do governo central, como a situação atual, no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal). Voltar-se para um momento em que se refez toda uma lógica tributária, rever conceitos, rever atitudes, analisá-los, parece-nos positivo. Consideramos também as

disparidades regionais e as desigualdades de renda e riqueza como assuntos que continuam na ordem do dia.

Entendemos também que as condicionantes econômicas podem ser melhor explicitadas através de mais de uma corrente de pensamento. Detalhando essa afirmação: seria que os trabalhos em que nos baseamos, a maioria deles, particularmente no que se refere à composição do estado (sistema tributário e relações intergovernamentais), têm origem em Oliveira (1991) e Lopreato (1981, 1992, 2002). Desse modo, como esses trabalhos são muito importantes para quem quer entender/pesquisar o assunto, o nosso poderia trazer condicionantes baseadas em outras correntes de pensamento já pesquisadas que não as desses dois autores, no que tange aos motivos econômicos que conduziram a crise do início dos anos 1960, bem com as explicações econômicas alternativas (também já pesquisadas) sobre o “Milagre Econômico” e sobre o período do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) - aliadas, naturalmente, às condições externas.

Outra justificativa que apoia a necessidade de nossa pesquisa é o fato de podermos reunir em uma só pesquisa vários trabalhos sobre as consequências do sistema tributário implantado na década de 1960. Há avaliações de caráter filosófico e avaliações quantitativas/qualitativas. Assim, poderemos juntar mais elementos na busca de um juízo de valor. E essas avaliações também poderão ter as várias visões, facilitando a compreensão das implicações da estrutura tributária implantada no Brasil a partir de 1964.

Por exemplo, saber se o sistema tributário implantado pelos militares reduziu as disparidades regionais, temos duas linhas de opiniões:

- a) A visão do Prof<sup>o</sup> Lopreato (1981), a qual considera que a estrutura tributária favoreceu os estados mais industrializados, portanto, o centro-sul, não havendo a redução das disparidades regionais;
- b) Já os professores Affonso (1988), Guimarães e Bacelar (2000) entendem que efetivamente houve redução das disparidades regionais.

Passando para um segundo ponto, isto é, saber se a estrutura tributária implantada pelo governo militar nas décadas de 1960 e 1970 reduziu as desigualdades sociais, também temos duas visões:

- a) A visão de Furtado (1974, p. 108), que considera que “O nível de lucro extremamente elevado e o *boom* dos investimentos, particularmente no setor industrial, que produz para a minoria privilegiada, abriram as portas para uma política de distribuição de renda favorecendo grupos superiores da escala salarial, uma vez que a oferta de quadros profissionais era relativamente inelástica. Essa situação, coincidindo com um declínio do salário mínimo, **engendrou uma extrema concentração da renda** não derivada da propriedade ...” (grifo nosso);
- b) E a visão de Affonso (1988), a qual considera que, no governo Geisel, a concentração da renda desacelerou, embora mantivesse alta a concentração de renda em todo o período militar.

Um exemplo desse tipo de pesquisa, dentre outros, é a do Prof. Júlio César de Oliveira, do PPGE da UFRGS, no artigo “Análise do Crescimento Econômico e das Desigualdades Regionais no Brasil”, cujo objetivo, segundo o professor é “... analisar a evolução das desigualdades regionais no processo de crescimento econômico, e traçar algumas conclusões referentes ao crescimento atual da economia brasileira.” E para tal investigação, abordou “[...] Duas visões completamente distintas sobre esse tema. A primeira corrente, representada por Myrdal e Hirschman, associa o crescimento econômico às divergências regionais; enquanto a segunda, apresentada por Williamson, credita o desenvolvimento à convergência das desigualdades.” No roteiro dessa pesquisa, foram construídas três seções. Na primeira, estudou as teorias do crescimento econômico divergente de Myrdal e Hirschman. Na segunda, examinou a teoria do desenvolvimento convergente de Williamson. E na terceira seção, investigou a evolução do crescimento da economia brasileira, a partir de diversos estudos realizados nas últimas décadas, à luz dessas teorias. Portanto, essa pesquisa (conforme revelam as três seções citadas, particularmente a terceira) tem um perfil bastante parecido com a investigação que ora realizamos.

Diante disso, é preciso ordenar a informação, já que cada corrente de pensamento tem um ponto de vista diferente. Entender o ponto de vista de cada corrente e os dados de um período tão importante na história econômica brasileira se faz necessário.

Esses fatos não denotam nenhum demérito dos pesquisadores, já que delimitaram um problema e o fundamentaram através de conceitos específicos, como é o caso do estudo de Affonso (1988), que se pautou para discutir as desigualdades sociais e as disparidades regionais usando como fundamentação pesquisas sobre a luta política entre o sudeste (particularmente, São Paulo) e as demais regiões no que tange à concentração de riqueza e renda, principalmente após o Plano de Metas. Desse modo, não poderia ter sido diferente.

No entanto, objetivando ordenar o debate, isto é, visando juntar vários estudos que trataram dos impactos do sistema tributário implantado, cuja meta era aumentar a progressividade tributária (além do nosso), bem como os seus impactos nas desigualdades sociais e nas disparidades regionais, parece-nos valer a pena retornar ao tema.

### 1.3 A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

De acordo com Gil (2010, p.17), pesquisa é a maneira racional e sistemática que visa responder aos problemas propostos. Entretanto a pesquisa só é requerida se não há informação suficiente para responder ao problema ou “[...] quando a informação disponível se encontra em estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionado ao problema.” (GIL, 2010, p.17). Como há pesquisas já desenvolvidas sobre os impactos do sistema tributário brasileiro implantado na década de 1960 em relação à progressividade/regressividade tributária e às disparidades regionais e às desigualdades sociais; e como essas pesquisas, de um modo geral, obedecem a critérios ideológicos fechados, o nosso trabalho mantém o problema, contudo reúne as várias respostas em um só trabalho, apresentando duas ideologias diferentes para a explicação da crise dos idos de 1964 e as respectivas interpretações nas consequências resultantes da implantação dessa estrutura tributária na área da economia.

Assim, vamos tentar juntar (e tentar ordenar) parte das várias informações apresentadas pelas diversas pesquisas sobre a progressividade/regressividade tributária, desigualdades sociais e as disparidades regionais em decorrência da reforma da estrutura tributária implementada pelo governo militar, para tentar



adequadamente responder aos problemas. Além disso, vamos adicionar a estes a nossa avaliação sobre a progressividade/regressividade tributária sob a ótica da carga tributária (somatório dos impostos diretos e indiretos comparados ao Produto Interno Bruto (PIB)).

Analisaremos a situação econômica no período em que foi realizada essa reforma tributária através de duas correntes de pensamento e as suas respectivas interpretações acerca da solução do nosso problema.

Intelectualmente, acreditamos existir razões de sobra para reunir, em uma mesma pesquisa, várias facetas do problema, bem como tentar apresentar as condicionantes e diferentes interpretações sobre o mesmo assunto.

A razão dessa pesquisa é de ordem intelectual, já que o tema é por demais falado no cotidiano da vida do homem comum e na academia. Portanto trata-se de uma pesquisa acadêmica (ou pura). Contudo o nosso desejo é que também sirva para aplicações práticas seja para consultas em reformas fiscais, seja para os agentes (governo, família) usarem em seus próprios benefícios.

O suposto que o nosso problema é científico, haja vista que não é um problema de valor, mas tentará observar em que medida o Sistema Tributário Brasileiro, implantado em 1964 a 1980, reduziu a regressividade tributária, as desigualdades sociais e as disparidades regionais, conforme o governo propôs em sua exposição de motivos lançada nos seus textos-base dessa reforma.

O Problema da Pesquisa é tentar responder à seguinte pergunta:

- o sistema tributário brasileiro dos anos 1964 a 1980 foi progressivo ou regressivo?

O nosso problema de pesquisa parece estar claro, haja vista que, conforme foi escrito neste texto, a progressividade/regressividade (além das desigualdades sociais e das disparidades regionais) é um tema que merece ser pesquisado e definido de forma mais rigorosa possível (no item acima), para o que se vai usar. Para tentar buscar uma maior clareza, fizemos uma revisão da literatura, quando foi possível expor, através de variantes de pensamento, como se apresentou antes e durante o período analisado. Assim, a progressividade e a regressividade (além das desigualdades sociais e das disparidades regionais) foram definidas de forma a

tentar adequar ao que se quer pesquisar. Além disso, buscou-se estruturar a pergunta do problema de forma tal que parecesse ser possível resolvê-lo.

O problema a ser investigado parece estar preciso, uma vez que a forma como vamos medir a progressividade/regressividade está exposta no capítulo próprio (mais à frente), quando informamos que a avaliação é fruto da análise das alíquotas praticadas nos tributos Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço (ICM), Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Renda (IR), além da carga tributária em relação ao PIB. Além disso, a busca da precisão do problema está exposta (também mais à frente) no que tange à medição das desigualdades sociais e disparidades regionais, posto que, no primeiro conceito faremos uso do coeficiente de Gini (dentre outros) para medirmos o grau de desigualdade social em 1960, 1970 e 1980, enquanto as disparidades regionais foram medidas pelo volume de recursos transferidos para as regiões menos desenvolvidas do país antes e depois da reforma tributária.

A delimitação do problema, no que tange ao tempo, se circunscreve aos anos 1964 a 1980, uma vez que ao fixarmos a data inicial e final como 1964 e 1980, temos em mente que em 1964, especialmente em 31/03/64, iniciou-se um novo governo no Brasil, sob a égide do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento, cujo poder esteve em mãos dos militares, ainda que ocupado por civis nos postos-chave da economia. E a reforma tributária vai acontecer paulatinamente, particularmente, a partir de 1965, através da Emenda Complementar (EC) nº 18; em 1966, através do Código Tributário Nacional (CTN); e em 1967, na Constituição Federal (CF). Destaque-se que, já em abril de 1964, o governo militar tinha impedido os parlamentares de emendar o orçamento federal, não obstante os governos estaduais terem ficado livres nesse primeiro momento.

A delimitação do final dessa pesquisa é o ano de 1980, pelo motivo que, adicionado ao fato de já ter se encerrado o Governo Geisel em 1979, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) também se encerrando aí, temos o fim das contrapartidas dos governos subnacionais às transferências federais e à apresentação de planos e programas para serem aprovados pelo governo central.

Durante esses anos (1964/80), a União teve o poder de decidir sobre o uso desses recursos. No entanto, a partir de 1980, os demais entes federados puderam manipular as verbas, encerrando um dos poderes do governo da União sobre a estrutura tributária e, conseqüentemente, sobre os seus impactos regressivos/progressivos e sobre as desigualdades sociais e disparidades regionais.

Por exemplo, o artigo 1º, do Decreto Lei nº 1805, de 01/10/80, eliminou a obrigação dos governos subnacionais apresentarem planos de aplicação e os programas. Nesse momento, os recursos transferidos da esfera federal provenientes do Fundo Rodoviário Nacional, da Taxa Rodoviária Única, do Adicional do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) seriam feitos de forma automática, ainda que sujeitos às fiscalizações das aplicações pelos Tribunais de Contas.

O artigo 2º do Decreto Lei nº 1.833, de 23/12/80, retirou a exigência dos governos subnacionais de respeitarem o emprego dos recursos transferidos, de apresentarem planos e programas de aplicação para receberem os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE); sendo encerrada também a vinculação dos recursos próprios aos recursos recebidos das transferências a categorias econômicas (despesas de capital ou corrente), ainda que tivessem mantido as vinculações a funções de governo.

Conforme se pode observar, tentou-se tornar o problema a ser pesquisado claro (buscou-se tornar os conceitos concernentes à formulação do problema não ambíguos), trabalhou-se a sua precisão (já que informamos como serão medidos a progressividade/regressividade tributária, as desigualdades sociais e as disparidades regionais) e esforçamo-nos para tentar delimitá-lo (o quê, o porquê, o local e o momento em que se vai investigar), uma vez que avaliaremos concretamente o sistema tributário que foi implantado a partir de 1964 e que se propagou até o ano de 1980, já que na década de 1980 sofreu alterações. É empírico, pois buscarão dados, ainda que secundários. E é possível de solucionar já que os dados e as avaliações comprovarão isso. Não acreditamos em princípio, que haja perigo de se enveredar por julgamentos morais nem considerações subjetivas nesta investigação científica, até porque se trata de comparar soluções diferentes de

um mesmo problema (além da nossa avaliação), cujos dados empíricos e avaliações estão presentes nas pesquisas já efetuadas.

Além do problema, apresentamos a seguir o objetivo geral e os objetivos específicos, numa tentativa de operacionalizar a pesquisa e tentar mostrar de forma clara o que esperamos alcançar.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desse trabalho é avaliar até que ponto o mecanismo concentrador de recursos, instituído pelo governo central através do sistema tributário implantado pelo governo militar nos anos 1960 e 1970, trouxe o desenvolvimento (tornou o sistema tributário progressivo e reduziu as disparidades regionais e as desigualdades sociais), já que havia as transferências (Fundo de Participação dos Estados (FPE) Fundo de Participação dos Municípios (FPM)) como instrumento compensador lado a lado aos tributos e suas respectivas alíquotas, isenções etc.

Essas transferências federais, através do Ato Complementar nº 40/1968, o qual exigiu o aporte de recursos dos entes federados que (no caso dos estados mais pobres – os estados do norte e do nordeste tiveram um peso considerável no total das suas receitas) eram obrigados a fazer as despesas de custeio e a dar contrapartes para viabilizar os investimentos federais em bens de capital, além de ter os seus programas de aplicação e as suas prioridades aprovadas pelo governo central. Como a fonte principal de receita própria dos estados era o ICM, um tributo regressivo, discutiremos o papel da tributação indireta na construção desse desenvolvimento.

Observe-se que esse controle só se justificaria, conforme Levaggi (2002 apud BOUERI, 2012, p. 240), num ambiente de informação assimétrica, ou seja, se o governo central (o principal) não tivesse segurança em obter sucesso na realização dos seus objetivos (transferir recursos aos estados e municípios – os agentes – e estes não fizessem os investimentos conforme fora previsto). Seguindo essa linha de raciocínio, afirma-se que pode se inferir na exposição de motivos da Reforma

Tributária que o governo central é quem poderia compatibilizar melhor os diferentes objetivos contidos na nova estrutura tributária,

isto porque, ao lado de sua maior capacidade administrativa, o distanciamento da pressão política local a tornaria apta à adoção de medidas tecnicamente eficientes com menores custos. (AFFONSO, 1988, p.13).

Assim, a busca de maior racionalidade justifica o controle por parte da União da maior parte dos recursos tributários e a centralização das decisões no mesmo âmbito.

Ainda sobre a justificativa da centralização das decisões orçamentárias em favor da União visando racionalizar os dispêndios públicos, Rezende (1982, p. 521) diz que a premissa principal para tal enfoque baseia-se no fato de que

[...] é possível promover uma completa assepsia no processo decisório de forma a eliminar os riscos de contaminação provocados pela ação de agentes externos, isto é, as decisões deveriam ser tomadas em um ambiente que tornasse as autoridades imunes a quaisquer pressões e onde um contínuo cálculo racional de vantagens e desvantagens de cada alternativa fornecesse a base científica para um resultado mais eficiente.

Segundo Rezende (1982), era um cenário apenas fictício.

#### **1.4.2 Objetivos Específicos**

Como objetivos específicos, buscaremos:

- a) Avaliar a progressividade/regressividade do sistema tributário implantado nos anos 1964/1980;
- b) Avaliar também se o sistema tributário (que foi reformado pelo governo militar nas décadas de 1960 e 1970) reduziu as disparidades regionais e as desigualdades sociais (particularmente as do norte e nordeste em relação às regiões mais desenvolvidas da federação).

E para melhor esclarecer o assunto, vamos desenvolver ainda os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar o sistema tributário, que se inicia em 1964, mas que toma o verdadeiro perfil a partir de dezembro de 1965;
- b) Verificar as relações intergovernamentais, ainda que no mesmo contexto de federalismo da *Welfare Economics* e *Welfare State*, mas com a União retendo a maioria dos recursos;
- c) Analisar os aspectos econômicos no debate sobre regionalidade e sobre a economia brasileira nos anos 1960 e 1970.

## 1.5 O MÉTODO

O desenvolvimento deste trabalho terá o seguinte roteiro: além desta Introdução, apresentaremos, na segunda parte, uma revisão da literatura sobre o problema da nossa pesquisa (quando foi possível analisar os conceitos sobre financiamento à economia, progressividade/regressividade tributária, desigualdades sociais e disparidades regionais) e a fundamentação teórica dos temas Estado, Federalismo, Formas de Governo e Tributos.

Na terceira parte, apresentaremos o desenvolvimento de outros objetivos, como a composição do Estado, que é o sistema tributário nacional, que, no período em foco, apresentou a mais expressiva reforma no Brasil. E ainda na parte da composição do Estado, trataremos de outro objetivo - as inter-relações dos governos subnacionais no federalismo brasileiro, ou seja, um primeiro momento de federalismo com ajuda mútua entre os entes federados, depois, com o advento do AI-5, uma grande independência por parte do governo central para tomar decisões e, no terceiro e último momento, quando do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), nova inter-relação de ajuda mútua entre o governo federal e os demais subníveis de governo, mas apenas dos estados do norte e nordeste.

Na quarta parte apresentaremos as diversas críticas ao sistema tributário implantado (seja aos seus princípios originados em Adam Smith (1983), seja à estrutura tributária brasileira instituída nos anos 1960 e 1970). Avaliaremos também se o sistema tributário diminuiu a regressividade e se reduziu as desigualdades sociais e as disparidades regionais.

Conforme Gil (2010, p. 67), podemos classificar a metodologia a ser utilizada como uma pesquisa documental (já que se baseará em dados quantitativos já existentes em registros, tabelas, gráficos ou em bancos de dados, quando se fará análise através da estatística já apresentada pelos autores consultados e com base na literatura disponível e possível, como teses, livros, artigos de periódicos, documentos oficiais, etc.). Acreditamos que essa não seja uma pesquisa *ex-post-facto* (“a partir do fato passado”), pois os dados disponíveis não serão submetidos a tratamento estatístico. Acreditamos também que não seja um levantamento uma vez que foi elaborada a partir dos dados disponíveis, portanto não obtidos diretamente das pessoas. E também não seria uma investigação bibliográfica já que não tem cunho exploratório e sim tentar fornecer uma resposta definitiva ao problema sobre os diferentes ângulos que serão analisados (portanto não se trata de um aperfeiçoamento apenas, posto que não se busca tornar perfeito os trabalhos já apresentados sobre o tema; mas se busca aproximar os trabalhos já realizados, já que possuem um ponto em comum: a análise da reforma tributária brasileira da época. E ao pô-los em paralelo, tenta-se esclarecer o problema nas suas diversas faces por diversas visões). Vamos descrever/explicar a resposta do problema a ser investigado, a fim de que possa se aproximar da maior clareza, precisão e especificidade possível.

No que tange à pesquisa documental realizada, à qual está inclusa a revisão da literatura (principalmente sobre os conceitos e pesquisas científicas), procuramos usar a mais diversificada possível, não se atendo a questões ideológicas fechadas, muito pelo contrário, apresentando, quando possível, os contrapontos. Nesse caso, ao apresentar qualquer tema apoiado em um ou diversos autores, não significa que estamos concordando com o posicionamento ideológico deles.

Por exemplo, para a construção do problema, discussão que está na parte dois, cujos temas são financiamento à economia (governo e atividade econômica), progressividade/regressividade dos tributos, desigualdades sociais e disparidades regionais, utilizamos autores de várias matizes a fim de dar conta do assunto e fazer o contraponto nas suas respectivas ideias. Assim, foi possível utilizar os textos do Profº Reginaldo Souza Santos (2003, 2013) e outros, para tratar da discussão sobre o financiamento à economia. Sobre a progressividade/regressividade dos tributos

trabalhamos com o texto do Prof<sup>o</sup> Fabrício Augusto de Oliveira (2007b). No que tange às disparidades regionais, usamos também vários textos, como o da Prof<sup>a</sup>. Tânia Bacelar (2000) e outros. Sobre as desigualdades sociais, foi possível trabalhar com os textos dos professores Albert Fishlow (1975) e Carlos Geraldo Langoni (1978).

Nas condicionantes econômicas tanto resultantes do Plano de Metas quanto do curto período de Jânio Quadros e de João Goulart (e seu Plano Trienal), faz-se necessário apresentarmos o quadro da crise de 1964 por várias correntes de pensamento, bem como em todo o período que se busca estudar, ou seja, até 1980.

Utilizaram-se mais as teses (e outras pesquisas disponíveis) para esclarecer a funcionalidade do Estado (as relações intergovernamentais) e a sua composição (o perfil do sistema tributário brasileiro no período em estudo). Na composição do Estado utilizamos textos dos professores Fabrício Augusto de Oliveira (2010) (que discute o sistema tributário brasileiro) e Francisco Luiz Lazeiro Lopreato (1981, 1992, 2002).

Nas justificativas de Estado e sobre formas de governo, foi utilizado o livro do renomado cientista político, Prof<sup>o</sup> Sahid Maluf (2003). No que tange ao Estado autoritário, usamos a visão de Gudín e Campos apud Silva (1998, 2008) para dar a explicação econômica. Já a interpretação marxista do Estado brasileiro nos sessenta iniciais dos séculos XX, trabalhamos com o Octávio Ianni (2004) para tratar do Federalismo, além do texto do Prof<sup>o</sup> Maluf (2003), utilizamos a tese do Prof<sup>o</sup> Rui de Brito Álvares Affonso (2003) como o texto base, dentre outros. Quanto às questões ligadas à Tributação, usamos o entendimento do economista Gunnar Myrdal (1989), com o qual foi possível nortear a discussão (com este, foi possível caminharmos nessa discussão profícua dos princípios tributários nas suas diversas correntes – pelo princípio do benefício, Hobbes (1979), Smith (1983), etc; pelo princípio de capacidade Rousseau (2002), Mill (1983, v.2), etc.). Sobre a história do pensamento econômico brasileiro utilizamos Bielschowsky (2000). E para tratar do comportamento da economia brasileira foram utilizados vários textos, dentre os quais: Simonsen e Campos (1976), Velloso (1998), Furtado (1982).



Nas críticas ao sistema tributário, tivemos vários pontos de vista. O Prof<sup>o</sup> Wagner Leal Arienti (1987) apresenta seu pensamento contrário à estrutura tributária de Adam Smith (1983), que por sua vez vai ao encontro do pensamento dos professores Fabrício Augusto de Oliveira (2010) e Francisco Luiz Lazeiro Lopreato (1978, 1981, 1992, 2002) já que consideram que a reforma tributária beneficia/beneficiou mais o capital - além das várias observações que fazem acerca do sistema tributário nacional em foco no que tange às disparidades regionais e às desigualdades sociais. Também nas questões sobre a progressividade/regressividade tributária, disparidades regionais e desigualdades sociais utilizamos a pesquisa do Prof<sup>o</sup> Rui de Britto Álvares Affonso (1988, 2003) Adicione-se as nossas avaliações sobre a progressividade/regressividade da estrutura tributária implantada tomando como base a carga tributária em relação ao PIB.

Por último, afirmo que é minha a responsabilidade pela interpretação do uso desse conjunto de obras para esclarecer o tema da minha Tese.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA SOB O PONTO DE VISTA HISTÓRICO/CONCEITUAL

Nesta parte, vamos tentar estruturar o problema a ser investigado de forma tal que se apresente claro e respondível, ou seja, que os termos das formulações do problema sejam adequados, construindo-o de forma que possa ser solucionável. Assim, buscaremos uma linguagem mais técnica, procurando sempre não oferecer a ambiguidade de conceitos.

A conceituação será apresentada de forma clara sobre as diversas partes do problema de nossa pesquisa. Finanças públicas, financiamento à economia, progressividade/regressividade, desigualdades sociais e disparidades regionais são temas relevantes para se explicar e tentar responder o que aqui se questiona.

Embora a nossa pesquisa busque avaliar o impacto dos tributos na economia (seja na questão da progressividade/regressividade, seja na redução das desigualdades sociais e disparidades regionais), conhecer o pensamento acerca das finanças públicas (seja o pensamento das diversas escolas, seja o pensamento brasileiro e a aplicação) é de grande valia, uma vez que entender o papel dos tributos como instrumento financiador da economia e/ou apenas equilibrar o orçamento nos dá a razão do que foi o governo militar nas décadas de 1960 e 1970.

Com base em Santos (2003, 2013), vamos discutir as finanças públicas (e, dentro dela, os tributos) no pensamento clássico (através de Smith, Say, Ricardo, Mill e Malthus) e no pensamento neoclássico. Em seguida, com base também em Santos (2013), abordaremos a visão keynesiana sobre o tema. Posteriormente, vamos fazer uma revisão do pensamento brasileiro sobre as finanças públicas (através de Gudin, Simonsen e Bulhões). Por último, faremos considerações acerca do financiamento da economia brasileira através de Celso Furtado (1975), Pires (2004), Costa e Deos (2002) e Menezes (2006), quando vamos poder apresentar a importância dos tributos no financiamento do governo e da economia.

## **O financiamento da economia e o sistema tributário**

Para desenvolvermos tal relação, vamos, inicialmente, discutir a teoria das finanças públicas no pensamento clássico, neoclássico e keynesiano, buscando nestes os elementos que tratam desta relação, seguindo o roteiro de Santos (2013); depois, discutiremos o financiamento da economia com base em Santos e outros (2003); em seguida, destacaremos os elementos apresentados por Furtado (1975) sobre o financiamento à economia brasileira; e, finalmente, através de Pires (2004), Costa e Deos (2002) e Menezes (2006), vamos fazer algumas considerações sobre o financiamento à economia brasileira no período 1964 a 1980.

### **O pensamento clássico sobre as finanças públicas**

O pensamento clássico sobre as finanças públicas tem duas vertentes, sendo a primeira encabeçada por Smith, Ricardo, Say e Mill, e a segunda por Malthus. Ambas as correntes analisam o assunto enfatizando os impactos econômicos resultantes da tributação e do consumo improdutivo (gastos do governo) na produção, na renda, na acumulação e na distribuição, diz Santos (2013, p.38). E os aspectos mais importantes que todos esses pensadores discutiram na teoria das finanças públicas foram: a intervenção pública (produção de bens), o consumo/gasto do governo e a tributação.

#### **Adam Smith**

As ideias de Smith seriam em função, segundo Santos (2013, p.38), de que a intervenção do Estado seria aceitável em situações indispensáveis; se houver produção pública, esta deve gerar receita tal qual o custo de produzi-la; diante disso, a lógica de custo e benefício é que orientaria os gastos públicos (a produção); ao se tributar os salários, acaba-se elevando os custos da mão de obra, o que implica redução dos lucros e obstaculiza a acumulação; a dívida pública provoca efeitos negativos sobre a economia; obedecer à equidade no sistema tributário significa dizer que a receita e a despesa devem seguir o princípio do benefício; se requer, nas contas públicas, um orçamento equilibrado.

Smith, diz Santos (2013, p.41), não concorda em que haja vantagem em uma regulamentação exógena ao sistema econômico; e acha também que as atividades do governo são improdutivas, o que significa que estas produzem efeitos negativos

ao sistema econômico (o governo deve apenas se restringir às obras e instituições públicas que facilitem o desenrolar de algumas atividades econômicas, ainda que se obedeça a alguns critérios).

Um desses critérios é de que uma inserção do poder público deveria ser em relação ao poder local e provincial; isso implica que a tributação deve ser aplicada proporcionalmente ao benefício prestado ao indivíduo. Além disso, diz Santos (2013, p.42), essa intervenção do Estado deve provocar uma receita que cubra os custos para não sobrecarregar a receita do país. Para que esses critérios sejam verdadeiros, Smith observou que os tributos devem recair apenas na renda ou no estoque de capital; e caso a receita resultante da produção de bens públicos não cubra os custos de produzir tais bens, haverá um ônus na acumulação de capital. E outra conclusão implícita, diz Santos (2013, p.42), é que para se produzir bens públicos tem que se gerar receita a fim de cobrir os custos de produção (significando que esse entendimento de Smith é feito através da análise de custo-benefício).

A premissa básica de Smith é de que o aumento da tributação incide somente sobre a renda e/ou sobre o estoque de capital existente (e que essas incidências diminuem o emprego e a acumulação de capital). Com isso, diz Santos (2013, p.42), Smith acha que o endividamento público desestrutura o sistema tributário (já que eleva a tributação) e o sistema econômico (uma vez que os tributos recaem apenas sobre a renda ou sobre o estoque de capital, reduzindo a possibilidade de se arrecadar mais no futuro). Portanto, a dívida pública não é um instrumento para influenciar positivamente o emprego, a produção e a acumulação de capital de um país.

Santos (2013, p.43) apresenta duas conclusões sobre o pensamento de Smith:

- a) O gasto privado se divide em produtivo e improdutivo, enquanto o gasto do governo é sempre improdutivo. Com isso, se a tributação incide no gasto improdutivo do setor privado, provoca apenas transferência de renda para o governo, mas mantendo o nível de demanda. Expandindo-se o gasto público acima do que se pode financiar através da tributação sobre o consumo improdutivo dos cidadãos, aquele reduz o potencial de acumulação, uma vez que a dívida só seria financiada através de parte da renda capitalista que seria investida ou ainda pela dilapidação do estoque de capital existente;

- b) Se os gastos do governo são improdutivos, o ideal é que o Estado gaste menos, pois a economia ficará em melhor situação.

Smith acredita, diz Santos (2013, p.45), que, à exceção dos gastos com a manutenção da justiça e da segurança e correlatos, a expansão dos gastos públicos resultam do caráter perdulário. E mais, exceder os gastos além das receitas obtidas com a tributação e da precisão de produzir bens públicos, significa irresponsabilidade do gestor e não uma precisão do processo de acumulação de capital. Com isso, chega-se a uma proposta de política econômica de um orçamento equilibrado, bem como o resgate da dívida, os quais impulsionarão a produção e o emprego.

### **Jean-Baptiste Say**

Segundo Santos (2013, p.46), Say foi inovador em relação a Smith e a Ricardo na teoria das Finanças Públicas por ter introduzido: a) o conceito de racionalidade dos gastos públicos via a análise de custo e benefício; b) e por teorizar os gastos públicos de acordo com a lei dos mercados, isto é, que toda oferta cria a sua própria procura.

Apesar de Say não apresentar diferença do entendimento de Smith acerca da natureza e do impacto do consumo na economia, enfatizou mais o fato de que o consumo improdutivo destrói parte do valor produzido, diz Santos (2013, p.46). E esse consumo é classificado através de valores morais, tais como: deve-se gastar em casas bonitas, em móveis sólidos e em educação e não em prazeres e fruições inúteis, o que seria mais bem-vindo aos próprios habitantes desse país e dos outros.

No entanto, diz Santos (2013, p.47), Say não era contrário à presença do Estado na produção de bens públicos, que decorria do fato de avaliar o consumo improdutivo baseado em valores morais. Por isso parece que ele se importava mais com a natureza do gasto, e não com o nível ou com o volume produzido. Gastando-se com guerra não era bem-visto, mas gastando-se em educação básica e profissionalizante, em obras públicas meritórias (pontes, estradas, etc.), o gasto era bem-vindo.

Com base nisso, diz Santos (2013, p.47), Say não era tão radical no trato da presença do Estado na economia quanto Smith. Portanto, aquele entendia a

despesa do governo como um instrumento compensatório, posto que a sua alocação deveria ser conforme o mérito (ou seja, conforme o nível de carência das pessoas).

E a tributação em Say, diz Santos (2013, p.48), deveria ser com base na capacidade de pagamento, desvinculada da despesa que era segundo o mérito. Para Smith, o tributo condiz com o preço; já para Say, essa ideia de mercado desaparece, uma vez que o beneficiário da despesa não tem relação com quem paga o imposto. No entanto, diz Santos (2013, p.48), na obra de Say, em outras partes de seu texto, o mesmo se reconcilia com Smith, ou seja, aceita que o tributo deve ser pago de acordo com os benefícios que o indivíduo recebe. Portanto, consumir bens improdutivos e coletar impostos destes não conduz à acumulação de capital, significando que devolvendo esse imposto coletado à sociedade através de prestação de serviços não elimina o prejuízo, já que a despesa feita pelo governo é improdutiva, não conduzindo à acumulação de capital. Assim, quando se toma uma parte da renda do indivíduo sem que este seja obrigado a reduzir o seu consumo, reduz a demanda; dessa redução implica diminuição da produção e, como resultante, menos base de incidência tributária. Dessa forma, observam-se várias perdas: as do contribuinte, as do produtor em seus lucros e as do fisco de uma parcela de sua receita.

E sobre os empréstimos, a concepção de Say é a mesma de Smith, diz Santos (2013, p.50), já que entende que a dívida pública é apenas uma “[...] extensão do consumo/gasto improdutivo do Estado [...]”, impedindo a acumulação de capital. A diferença entre eles é que Say analisa a dívida no que tange ao comportamento da atividade econômica (inclusive os efeitos intergovernamentais) e Smith concentra mais sua atenção na gestão da mesma.

Say entende que o consumo do governo é improdutivo. Com isso, conclui, informa Santos (2013, p. 51), que os empréstimos efetuados pelo governo não rendem nada, portanto, há uma destruição de capitais. E esse endividamento, além de dificultar a acumulação de capital, faz com que haja aumento da taxa de juros, uma vez que o governo, ao recorrer ao mercado financeiro, provoca elevação dos juros no mercado. Diante desses juros mais altos, as empresas passam a ter custos mais altos já que também recorrem ao mercado de crédito, provocando uma diminuição do consumo e do emprego.

Outro ponto importante da análise de Say sobre os empréstimos é que estes terminam parcialmente direcionados às gerações futuras, aponta Santos (2013, p. 51); mas estas podem perceber que de nada lhes serviu fazer aqueles gastos.

Por último, Santos (2013, p.52) indica mais duas questões na teoria de finanças públicas de Say:

- a) É a que trata das regras em que o Estado deve usar para alocar os recursos públicos, ou seja, a relação custo e benefício (o Estado só deve alocar recursos se houver um retorno maior ou igual ao verificado no setor privado – assim, propõe um método). Segundo Santos (2013, p.53), esse critério faz com que se exclua a participação pública na economia;
- b) Trata da aplicação da lei dos mercados em relação às finanças públicas. É que os gastos públicos seriam improdutivos (não exercem efeito positivo à economia, já que são apenas transferências do setor privado ao setor público). Assim, se os fundos públicos resultam da incidência tributária sobre o estoque de capital ou sobre o lucro, então os gastos públicos produziram limitações ao crescimento econômico. Portanto, a tributação não poderia incidir no estoque de capital existente ou na parte da renda que se destina à acumulação ou os tributos só poderiam incidir na parcela da renda que se usa para se consumir bens improdutivos. Se assim o fosse, a lei dos mercados de Say seria preservada, já que na produção uma parte do poder de compra seria destinada ao Estado originada da transferência dos indivíduos em virtude dos tributos e/ou empréstimos públicos, que resulta nos gastos do governo. Portanto, as compras totais (ou a demanda efetiva total) não se modifica, já que haveria apenas a transferência para o setor público.

### **David Ricardo**

Segundo Santos (2013, p.55), Ricardo acreditava que os tributos dificultavam a acumulação de capital, completando o entendimento de Smith sobre a não participação do Estado no sistema econômico. Os impostos que incidem sobre os produtos da terra e do trabalho, na prática, são pagos pelo capital ou pelo rendimento do país. Diante disso, e aceitando os princípios de Say e de Smith de que os gastos públicos são improdutivos, Ricardo considera que todo imposto reduz

a tendência econômica para acumular (ou seja, como todos os tributos incidem sobre o capital, haverá, por conta disso, uma redução proporcional do fundo que regula o crescimento da economia). Caso o imposto incida sobre o rendimento, haverá redução da acumulação ou induzirão os consumidores a pouparem a quantia do imposto, o que termina por diminuir o seu consumo improdutivo em bens essenciais e de luxo.

Assim, diz Santos (2013, p.56), se os impostos forem aumentados e não houver um aumento proporcional na produção ou uma redução do consumo improdutivo, haverá uma diminuição dos fundos para o consumo produtivo.

Apesar disso parecer um vazamento (a negação de que toda oferta gera sua própria demanda), Ricardo afirma que toda oferta de bens e serviços de um país é consumida.

Outra questão levantada por Ricardo, diz Santos (2013, p.57), refere-se à tributação sobre os salários e as implicações nos níveis de preços. É que ele não aceita que os tributos quando incidentes nos salários impactem a renda do trabalhador; o que eles impactariam seria o lucro do capitalista, uma vez que o preço da força de trabalho aumenta. Assim, há um aumento de preço da mercadoria havendo incidência de tributos sobre os salários.

Segundo Santos (2013, p.57), Ricardo considera que a redução da demanda ocorreria proporcionalmente. Entretanto, no que tange aos salários, isso não ocorreria pelos seguintes motivos:

a) a mercadoria que sofre a incidência do tributo não tem o preço aumentado na mesma proporção toda vez que a sua quantidade ofertada seja a mesma, ainda que haja redução da demanda;

b) ainda que os capitalistas diminuam a sua demanda por trabalho devido ao aumento do salário resultante do tributo, a arrecadação deste será usada pelo poder público para a manutenção dos trabalhadores. Portanto, o poder público e os particulares seriam concorrentes, o que resultaria num aumento de preço do trabalho (o que manteria o mesmo número de trabalhadores empregados, contudo com um salário mais baixo).



Diante desse quadro sobre as finanças públicas, tem-se, diz Santos (2013, p.58), que Ricardo concorda com as teses centrais de Smith e de Say, particularmente no que tange à não presença do Estado na economia. Aceita que os gastos do Estado sejam improdutivos e aceita também as consequências negativas do consumo e das despesas governamentais na economia.

### **John Stuart Mill**

Mill, segundo Santos (2013, p.59), não acrescentou muito à teoria das finanças públicas feita por Smith, Say e Ricardo, particularmente no que tange aos gastos do governo e ao sistema tributário. Para Mill, que se baseou no tema da liberdade individual, o governo era indesejável, pois limitava a mobilidade dos indivíduos e a acumulação de capital; e sua análise sobre as finanças públicas e/ou a intervenção do Estado no sistema econômico baseou-se nos aspectos jurídicos-filosóficos e não nas leis econômicas.

Por exemplo, sobre a intervenção do Estado, Mill preocupou-se, diz Santos (2013, p. 59), com os aspectos normativos e também em querer saber o motivo por que o Estado age. No entanto, Mill avança na teoria das finanças públicas em relação aos demais autores clássicos acima citados através de quatro princípios para que o Estado não intervenha na economia:

a) a liberdade leva o governo a ultrapassar certos limites da liberdade individual; b) a ampliação das funções do governo equivale a um aumento de poder, tanto na forma de autoridade, como na forma indireta de influência; c) uma função adicional do governo não é acompanhada do princípio da divisão do trabalho, o que implica demoras que são fatais para a finalidade visada; d) mesmo que o governo fosse capaz de abarcar em si toda a capacidade intelectual e todo talento ativo de uma nação, ainda assim o restante da sociedade, em cada setor, seria mais capaz de realizar determinada tarefa caso esta fosse confiada ao governo.

### **Thomas Malthus**

Malthus se contrapôs às ideias de Smith, Say, Ricardo e Mill, diz Santos (2013, p.60), já que defende o princípio da demanda efetiva e não a lei dos mercados (à

qual, diz que toda oferta gera a sua própria procura; com isso, o que determina o crescimento econômico é a expansão da capacidade de produção). A ideia de Malthus sobre a demanda efetiva foi importante para o entendimento da dinâmica capitalista; e nesta, incorporou as finanças públicas.

Segundo Santos (2013, p.62), Malthus desfez a ideia de que a intervenção do Estado na economia era perniciosa, conforme Smith defendia; desfez também o entendimento de Say sobre o caráter improdutivo das despesas públicas, inclusive pela ameaça que traria ao processo de acumulação de capital; e ainda contestou as ideias de Ricardo de que a tributação geraria limitadores à ampliação da demanda efetiva.

Para Malthus, diz Santos (2013, p.62), o agente econômico não investiria se dependesse apenas da demanda originada nos que trabalham e são considerados produtivos. E para estimular a economia, aponta um papel mais proeminente do Estado (e este se encarregaria em expandir a produção através da construção de obras públicas: estradas, canais, portos e outros). Essas ações públicas resultam em demanda efetiva (já que mantêm trabalhadores improdutivos) e garantiam o aumento do emprego e da renda. Ao considerar essa ação do Estado sobre o sistema econômico como positiva, acreditava que a tributação poderia ser um meio para estimular a dinâmica capitalista.

Malthus, de acordo com Santos (2013, p.64), também não é a favor do caráter negativo imputado à dívida pública pelas dificuldades que provocaria ao processo de acumulação de capital. Isso, por duas razões: a) se o governo gasta mais do que arrecada através de empréstimo, este seria retirado do setor privado; entretanto, isto não é problema, pois retornaria ao circuito da acumulação; b) o resgate posterior do empréstimo contraído significava a necessidade de uma tributação adicional ao consumo produtivo e/ou ao estoque de riqueza. Sobre isso, Malthus diz, informa Santos (2013, p.64), que a dívida pública poderá ser problemática, mas, ainda assim, é um instrumento que pode alavancar o crescimento da economia, além de poder aumentar o bem-estar social. Abolir a dívida pública não significa aumentar a riqueza e o número de pessoas empregadas. Há aí, o caráter autônomo dos gastos quando relacionados à renda.

## **O pensamento neoclássico sobre as finanças públicas**

Por volta dos últimos vinte cinco anos do século XIX, diz Santos (2013, p.69), passa-se a construir a teoria das finanças públicas deixando de lado o pensamento clássico, já que agora se baseia no cálculo econômico racional e na economia do bem-estar (e estes relacionam-se por buscarem maneiras para fazer funcionar de forma ótima o sistema econômico). No entanto, até antes dos anos da grande depressão, não se formulou uma teoria unificada das finanças públicas, já que a prioridade do pensamento econômico era a tributação.

Apesar da teoria neoclássica das finanças públicas ter se preocupado, no início, apenas com os aspectos tributários (já que não desenvolveu teorias sobre o uso dos recursos, ou seja, a alocação), isso não é muito importante, diz Santos (2013, p.71), haja vista que a questão central é o método, que era igual para analisar a tributação e o gasto. Observou-se também que a análise da utilidade marginal deu uma boa contribuição para a teoria das finanças públicas neoclássicas. Chegaram à conclusão de que a satisfação seria maximizada quando o sacrifício marginal do pagamento do tributo fosse igual ao benefício marginal resultante do gasto do Estado.

Segundo Santos (2013, p.72), houve quatro momentos que caracterizaram a teoria das finanças públicas pós-clássica:

- a) é quando se faz a análise das finanças públicas através da tributação, destacando-se as visões de um sistema tributário com base no princípio de benefício ou no princípio de capacidade de pagamento;
- b) é quando se preocuparam em estudar a natureza e as características da despesa pública (analisaram a alocação de recursos públicos em segmentos com externalidades, ainda que houvesse monopólio; tentaram desvendar a natureza do bem público a fim de determinar a oferta relacionada às preferências individuais ou coletivas definidas pelo mercado, aliado a um sistema tributário adequado);
- c) aparece a abordagem de custo e benefício; e perde importância na discussão a intervenção na economia, o tipo de bem que deveria ser produzido pelo setor público e a origem dos recursos;

- d) trataram de viabilizar a passagem da teoria pura para a teoria aplicada, resultando dessa situação políticas econômicas, como: a) enfoque tributarista: defende a não presença do Estado já que não pode gastar mais do que arrecada, fruto das limitações de se tributar – seria a política de ajuste natural; b) enfoque monetarista: defende um ajuste baseado na diminuição das despesas públicas a fim de eliminar o foco inflacionário (o foco resulta do déficit público).

### **O pensamento de Keynes sobre as finanças públicas**

Muito embora Keynes não tenha sistematizado a sua teoria sobre as finanças públicas, não deixou de escrever as suas ideias sobre a presença do Estado na economia dada a sua preocupação com a instabilidade do sistema econômico, particularmente em relação à crise de 1929-33, afirma Santos (2013, p.93). Nesse sentido, a ação do Estado agora não é só normativo-administrativa, mas também (e de forma regular) de coadjuvar o setor privado na produção e ainda de fazer a intermediação financeira. Exemplos mais contundentes dessa maior presença do Estado no sistema econômico seriam as nacionalizações na Europa, o New Deal nos EUA e os programas desenvolvimentistas nos países periféricos.

De acordo com Santos (2013, p.96), a presença do Estado na economia aumenta muito no pós-Segunda Guerra Mundial (antes, a ação do Estado visava facilitar as condições externas à acumulação capitalista; agora, passa a ser agente ativo desse processo). E Keynes deu contribuições para essa reforma (que é também a reforma do capitalismo).

Keynes, diz Santos (2013, p.96-97), rediscute determinados princípios da teoria econômica consubstanciados na crise do capitalismo daquele momento. Criticando a Lei de Say (toda oferta gera sua própria procura) e levando em consideração a função preferência pela liquidez e a oferta de moeda já estabelecida, aceita que há uma taxa de juros monetária em função da preferência de moeda para gastos imediatos. Tomando-se como base que a decisão de investir do setor privado é função da expectativa da eficiência marginal do capital, ainda assim, o nível da taxa de juros também apoiará o empresário na construção de sua expectativa para o nível de seu investimento. Além disso, o investimento, que dependerá da propensão

a consumir da sociedade, determinará efetivamente o volume a ser produzido e o número de empregos a ser criado.

De acordo com Santos (2013, p.97), Keynes considerou o gasto em investimento como o mais importante determinante da renda, complementado com o gasto em consumo (sendo que os dois formam a função da demanda efetiva ou agregada). Na crise dos anos 1930, havia baixo nível de negócio e desemprego generalizado, necessitando de elevar o consumo, o qual poderia ser via ampliação da política fiscal (ou seja, uma ação ativa do Estado na elevação da demanda agregada, através do consumo e do investimento, e não pelo abrandamento da tributação).

Keynes tentou sistematizar princípios sobre a ação do Estado na economia, uma vez que acreditava que o individualismo utilitarista do laissez-faire deforma o sistema econômico, podendo, inclusive, dificultar o capitalismo. Portanto, diz Santos (2013, p.98), Keynes era contra o individualismo agarrado ao dinheiro.

Para Keynes, a Agenda do Estado seria criada nas funções que os indivíduos não praticam. E para isso, afirma Santos (2013, p.100), dever-se-ia criar instrumentos institucionais capazes de dar condições para que o capitalismo continue a sua caminhada. Assim, na Agenda proposta por Keynes, conteria: o controle da moeda e do crédito, via algo como um Banco Central; coleta e divulgação de informações a fim de que os agentes econômicos possam ter o conhecimento antecipado de fatos econômicos importantes. Um segundo item dessa agenda, sob a coordenação do Estado, seria a determinação da parcela da renda que deve ser poupada, bem como a parte que deve ser enviada ao exterior em investimento, e ainda a forma de relacionar os poupadores (emprestadores) aos que fazem empréstimos. E o terceiro e último item da agenda que o Estado deveria regulamentar estaria relacionada com a política nacional que define o tamanho da população. Nesse caso, Santos (2013, p.100) indica (como uma possível conclusão das palavras de Keynes) que a solução das dificuldades econômicas poderia ser via uma gestão centralizada dos instrumentos monetários e creditícios, bem como a regulação de outros segmentos econômicos, o que é uma crítica ao laissez-faire e ao individualismo utilitarista.

E as justificativas da ação do Estado, segundo Santos (2013, p.102), tem os seguintes elementos: a) que a demanda efetiva é formada de gastos de investimento

e de consumo; com isso, o pleno emprego só seria alcançado quando o investimento e o consumo (o qual resulta da propensão a consumir) reduzirem o desemprego involuntário; b) diante disso, o investimento tem um papel importante na dinâmica da economia capitalista; c) a queda do investimento em decorrência de maior pessimismo e incerteza sobre o futuro provocam uma menor eficiência marginal do capital; d) como consequência, há um aumento da preferência pela liquidez da moeda, o que conduz a um aumento da taxa de juros. Conclusão: a crise resulta mais do iminente colapso da eficiência marginal do capital do que de um aumento na taxa de juros.

Com base nessa conclusão, Keynes, diz Santos (2013, p.102-103), busca negar a eficiência de uma política puramente monetária a influenciar a taxa de juros e a renda, o que dá a opção para controlar o investimento em detrimento das forças de mercado. No *laissez-faire*, pode não ser possível impedir altas flutuações no emprego sem se modificar o comportamento dos investimentos (ou seja, não se deve deixar à iniciativa privada o poder de regular o investimento).

Coordenar os investimentos seria uma das formas do Estado intervir na economia para reduzir as oscilações da atividade econômica. E como pode ser inviável aumentar os investimentos, o melhor seria aumentar o consumo a fim de incrementar o emprego. Com isso, temos que a solução seria implementar o investimento e o consumo no ponto em que o acréscimo do investimento seja igual à propensão a consumir, particularmente em patamar maior, diz Santos (2013, p.103).

Mas Keynes, diz Santos (2013, p.104), não definiu uma natureza e a característica do que produzir e do que consumir; o que propunha é que o Estado tivesse condições de gastar; entretanto, que fosse lado a lado ao gasto do setor privado e que elevasse a demanda efetiva a fim dissolver o desemprego involuntário.

Assim, diz Santos (2013, p.107), Keynes afirmava que o Estado tem que ampliar as suas funções a fim de poder orientar a propensão a consumir através da tributação e da fixação da taxa de juros (além de outras medidas) para manter o pleno emprego. No entanto, isso não resulta em socializar os meios de produção através do Estado, uma vez que centra as suas ideias na elevação da demanda efetiva. Portanto, o que

almeja é ampliar as funções do Estado (no sentido de haver cooperação com o setor privado) para que se possa adequar a propensão a consumir ao incentivo a investir.

Depois de apresentados os limites de atuação do Estado e a natureza do gasto, um outro assunto seria o financiamento dos gastos correntes. A tributação não seria adequada, pois implicaria reduzir os investimentos em outros setores e em reduzir também a propensão para consumir. O melhor seria uma política fiscal que incentivasse os investimentos e melhorasse a distribuição de renda (e esta aumentaria o nível de consumo).

A política fiscal não poderia complicar a eficiência marginal do capital (inclusive porque diminui o nível da demanda agregada). Desse modo, a sugestão de Keynes, segundo Santos (2013, p.108-109), era aplicar uma política fiscal branda, particularmente sobre o capital; na verdade é a concordância de que a tributação é apenas uma transferência da capacidade de compra e sem implicações positivas na demanda agregada.

O financiamento dos gastos públicos via empréstimos também não é bem visto, uma vez que termina por elevar a taxa de juro, o que retarda os investimentos em outros segmentos face à expectativa de que haverá redução na eficiência marginal do capital. Os juros aumentariam, já que haveria competição pelos empréstimos de mesmo valor entre o setor público e o setor privado. Adicione-se que o financiamento via empréstimos poderia apenas resultar no resgate das dívidas pretéritas contratadas; e o que segue é que o dinheiro novo não apresentaria o que se almejou fazer. Mas, segundo Keynes, diz Santos (2013, p.109), se os gastos públicos fossem para construir rodovias, escolas, centros de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, o financiamento seria autoliquidável, uma vez que alarga a base tributária no futuro. A consequência é que a taxa de juros se elevaria, provocando a necessidade da intervenção das autoridades monetárias para fazer os juros baixarem através de uma expansão da oferta de moeda. Logo, a maneira mais adequada de financiar os gastos públicos seria através da emissão de papel-moeda pelo Estado.

Após as ideias de Keynes serem apresentadas (conforme foi visto resumidamente acima), Santos (2013, p.113) informa que as finanças públicas obtiveram maior

relevância teórica e maior posição no contexto macroeconômico. No entanto sobre a teoria das finanças públicas pouco se escreveu até os idos do final da década de 1960, momento em que a economia capitalista entra em crise. A partir daí, críticas foram feitas sobre os efeitos dos gastos públicos. De qualquer modo, e apesar de Keynes não ter trazido grande novidade no que tange às intervenções do Estado no sistema econômico, Santos (2013, p.114) afirma que alguns keynesianos acreditam que “[...] seu grande mérito foi ter fornecido uma teoria que faz uma política expansionista ativa.”

### **O pensamento brasileiro sobre as finanças públicas**

De acordo com Santos (2003, p.26), as características do debate sobre as finanças públicas no Brasil são as seguintes: não acompanha a discussão acerca da intervenção do Estado na economia - mas “no debate da crise atual”, os ortodoxos fizeram uma análise integrada do tema; no início, não esteve incluída no ambiente acadêmico; nos anos 1940 a 1960, houve o uso intensivo da ideologia. No entanto o papel do Estado na economia foi discutido, principalmente no embate entre os nacionais-desenvolvimentistas e os neoliberais.

Os primeiros, segundo Santos (2003, p.26), que também eram cepalinos, cuja solução para o desenvolvimento do país era a industrialização (lado a lado à reforma agrária), restringiam a entrada do capital estrangeiro, não obstante soubessem das limitações do capital nacional. Com isso, o financiador da industrialização seria o Estado, via planejamento, crédito de longo prazo pelas agências do governo e pelo investimento direto, através das empresas estatais. Desse modo, ao Estado caberia fazer gastos (portanto, indutor da economia), além de coordenar as prioridades a implementar e produzir a infraestrutura e determinados insumos básicos, bens intermediários e ainda a intermediação financeira. Contudo não adicionaram mais elementos sobre o debate na área das finanças públicas.

Os neoliberais acreditavam que somente as forças de mercado eram capazes de, no bojo do sistema de troca, conduzir o país à industrialização, diz Santos (2003, p. 26). Com isso, teríamos uma presença real do capital externo no desenvolvimento da economia brasileira. No entanto o desempenho livre das forças de mercado estava condicionado ao equilíbrio monetário e financeiro, momento único em que o Estado



participaria, inclusive pelo fato de possuir o monopólio da emissão da moeda e de formular e gerenciar a política fiscal. Essa corrente então desenvolveu elementos importantes sobre as políticas monetária e fiscal, em oposição à corrente nacional-desenvolvimentista, que nada escreveu.

Para Santos (2003, p.27), a discussão ocorrida a partir dos anos 1940 e que se estende até o início dos anos 1960 (e vencida pelos nacional-desenvolvimentistas), terminou por definir o papel do Estado na economia. Com isso, os neoliberais voltam-se às finanças públicas, na busca de diminuir o papel do Estado no âmbito do desenvolvimento através da restrição aos gastos. E para tal, a contenção monetária e o equilíbrio do orçamento fiscal eram fundamentais, já que sem estes haveria o desequilíbrio das finanças públicas e, em consequência, a instabilidade econômica aliada à inflação e ao desemprego. Essas ideias, que são básicas para compreender o debate sobre as finanças públicas no Brasil, têm como destaques Eugênio Gudín (o mais importante na área), Octávio Gouveia de Bulhões (mais importante na área tributária) e Mário Henrique Simonsen (mais importante no âmbito fiscal da política econômica geral). Roberto Campos esteve mais ligado aos aspectos do desenvolvimento.

Gudín analisou, segundo Santos (2003, p.28), de forma consistente os aspectos sociais, monetários, financeiros e fiscais. No entanto, no que tange aos investimentos, o estilo foi panfletário. Observa-se ainda que Gudín não analisou a estatização integradamente (relacionando estatização com o desenvolvimento capitalista numa economia com a industrialização atrasada), e sim discutiu caso a caso. Aliás, sobre a estatização discutiu de forma irônica a presença do estado na economia brasileira, já que afirmava, dentre outras coisas, que a administração do Estado só era eficiente em países mais desenvolvidos.

Sobre a política fiscal, diz Santos (2003, p.29), abandona a sua ortodoxia, já que entendia que para atingir o pleno emprego, a demanda agregada teria que absorver todos os fatores produtivos. Por exemplo, se o somatório dos gastos de consumo e dos investimentos privados, dos gastos do governo (cujos recursos se originariam dos tributos e dos empréstimos) e do saldo do balanço internacional de pagamentos fosse menor que a demanda agregada de pleno emprego (ou seja, desemprego dos fatores produtivos), esse déficit da renda nacional deveria ser eliminado via política

fiscal, já que esta poderia aumentar os investimentos públicos, estimular o consumo e os investimentos privados através dos tributos, com consequência para seus orçamentos (déficit ou superávit). O governo ainda poderia atuar sobre o balanço de pagamentos, via favorecimento às exportações ou diminuição das importações.

Essa política anticíclica para manter o pleno emprego poderia ser viabilizada via medidas automáticas e via despesas compensatórias. As de caráter automático (seguro-desemprego, impostos *advalorem*, preços mínimos de garantia agrícola etc.) estabilizaria o sistema econômico e não dependeria das autoridades governamentais. Entretanto, há os desestabilizadores instantâneos (como a inflexibilidade do serviço da dívida pública, se os juros são fixos; ou ainda se os preços caem e os fluxos de capitais para os países devedores diminuem, já que, em períodos de depressão, recursos são repatriados dos países da periferia para os países credores).

Segundo Santos (2003, p.29), Gudin advertia que os estabilizadores automáticos não eram suficientes para se atingir a estabilização da economia e o pleno emprego. Por isso o governo deveria executar medidas compensatórias (fazer gastos adicionais através de obras públicas em estradas de ferro, portos, canais, postos de saúde etc., até quando perdurasse o desemprego – aqueles seriam viabilizados via um diagnóstico prévio). Entretanto, atingido o pleno emprego dos fatores (que seriam observados através de acompanhamento), o Estado encerraria a sua participação. Apesar desse apoio à presença do setor público na economia, não diz nada sobre como gerir a produção pública já efetivada, bem como sobre os fluxos dos recursos para manter os equipamentos públicos já alcançados nos momentos de depressão econômica.

E para evitar essas contradições, diz Santos (2003, p.30), é que os pensadores neoclássicos brasileiros mais radicais não admitiam o ajuste através dos gastos públicos, mas sim reduzindo as receitas via redução da carga tributária.

Observa-se que mesmo que os tributos arrecadados fossem gastos, poderia ocorrer que a demanda efetiva estivesse aquém do ponto de pleno emprego. Com isso, diz Santos (2003, p.30), a política de gastos compensatórios continuaria sendo necessária. E se a economia está em depressão, a receita ajusta-se ao nível de

renda, Gudin propõe que o financiamento desse gasto fosse de modo como propõe Keynes, isto é, através de empréstimos ou de novos meios de pagamento, já que quando a economia está em desemprego, esses não provocam inflação. Essa dívida pública, constituída para usar nos gastos compensatórios, poderia ser resgatada no momento de prosperidade, uma vez que as receitas públicas aumentam nessa situação econômica. Com base nisso, Gudin não aceita que esse endividamento possa ser excessivo e carregue as gerações futuras desse ônus, mas sim em benefício para todos.

De acordo com Santos (2003, p. 31), a discussão sobre a dívida pública carregar ou não as gerações futuras foram também realizadas pelos economistas clássicos, que chegaram à conclusão que o endividamento público deveria ser desaconselhado por penalizar as próximas gerações, já que os gastos do governo seriam feitos em consumo (que eram improdutivos).

Segundo Santos (2003, p. 31), a maior contribuição de Gudin na seara da economia política brasileira foi estabelecer a diferença entre os conceitos de equilíbrio orçamentário e o orçamento econômico da nação. O orçamento equilibrado passa a ser flexível, já que introduz o tempo (o equilíbrio seria algo cíclico, uma vez que a economia poderia estar em depressão – e as contas do governo apresentar déficits – ou em crescimento, nesse caso com superávits nas contas públicas). Com isso, o orçamento se subdivide em dois (despesas correntes - que devem se apresentar sempre equilibradas -, e o orçamento dos investimentos públicos, o qual se tornaria um estabilizador econômico, cujo financiamento viria dos tributos, dos empréstimos ou ainda dos déficits, a depender da conjuntura). Portanto, Gudin valoriza as finanças públicas no processo de desenvolvimento nacional.

Já Simonsen, diz Santos (2003, p. 31), pensa que se a economia está em crise e há inflação, a política econômica a ser implementada deve ser seguir o padrão clássico que é o de ajustar o tripé fiscal-monetário-salarial, da seguinte maneira: a) reduzir o crédito ao setor privado (para evitar a inflação de demanda); b) fazer uma política salarial que não aumente os custos mais que proporcional à demanda (a média dos salários não deve aumentar); c) na política fiscal: conter o déficit público (já que o mesmo é o que mais provoca inflação), sanear as finanças através do corte das despesas não essenciais, bem como racionalizar o sistema tributário e os

investimentos governamentais em áreas básicas, além de estabelecer a dívida pública como instrumento não inflacionário de financiamento dos gastos públicos.

E a opinião de Bulhões sobre as finanças públicas, segundo Santos (2003, p.31), é parecida com a de Simonsen, uma vez que entende que a política expansionista dos gastos públicos deve ser reduzida toda vez que a situação for estável com expansão. Portanto, o gasto do governo como estímulo ao consumo só deveria acontecer em casos específicos, como é o caso de depressão profunda. De outro modo, a política fiscal deveria basear-se no equilíbrio orçamentário, com diminuição dos gastos; e a política fiscal deveria facilitar a poupança e os investimentos privados, o que estimularia a produção através da desaceleração da expansão do consumo.

De acordo com Santos (2003, p.32), com a implantação do Código Tributário em 1967, e com os resultados auferidos, a discussão teórica sobre as relações do Estado com a economia deixa de existir, buscando-se agora a parte prática, ou seja, avaliando-se os impactos da reforma tributária nas receitas tributárias e sobre a distribuição regional dessas receitas (partilha entre os diversos níveis de governo). Portanto, desaparece a discussão acerca da intervenção do Estado na economia e acerca da questão mais geral que é sobre as finanças públicas.

A redução do crescimento econômico nos anos 1975/76, bem como as oscilações da economia nos primeiros quatro anos da década seguinte (oscilações essas resultantes da política monetária ortodoxa efetivada nos países centrais e das políticas de ajustes efetivadas no Brasil inspiradas no Fundo Monetário Internacional (FMI)), fez com que a discussão acerca das finanças públicas no Brasil mudasse de curso, não obstante houvesse variantes. Uma das variantes seria o estreitamento maior da visão de Gudin, Bulhões e Simonsen. Além disso, deixou-se de discutir os impactos da Reforma Tributária de 1967, bem como a possibilidade de se executar uma nova reforma, para debater a administração fiscal do Estado a fim de melhor se definir o déficit do setor público, o qual, segundo Santos (2003, p.32), deveria ser adequado aos interesses do Fundo Monetário Internacional e aos gerenciadores da política econômica do Brasil. Por último, outros pensadores brasileiros passaram a aceitar o déficit como dado e rediscutiram as finanças públicas, sob a ótica filosófica e ideológica, no sentido de que o governo na economia capitalista perderia

importância a fim de se conseguir a estabilidade econômica, bem como garantir a continuidade do capitalismo.

Na década de 1980, com a necessidade de se refazer o federalismo fiscal e com a intensificação da crise econômica no Brasil (nesse caso, com as dificuldades financeiras do governo), reaparece o debate sobre as finanças públicas através dos supostos ortodoxos. Essa escola de pensamento (agora representada por Paulo Rabello de Castro, Cláudio Roberto Contador, Carlos Von Doellinger, Carlos Alberto Longo, Celso Luiz Martone etc.) em verdade, retoma a discussão anteriormente feita por Gudin e Bulhões, segundo Santos (2003, p.32). Os novos pensadores ortodoxos que, na sua discussão, não apresentam a importância do Estado na feitura do capitalismo brasileiro, consideraram que a presença do Estado no Brasil distorceu a alocação dos recursos, provocando a redução da eficiência da economia. Eles não concordam que o Estado tenha acelerado o crescimento econômico nas últimas décadas e que, apesar do avanço da presença do setor público, isso não resultou no crescimento do produto geral, mas na perda de eficiência econômica. Assim, propõem privatizar e liquidar as partes do Estado que forem rentáveis e não forem mutáveis, mas tornar de domínio público apenas o restante do Estado.

Além disso, diz Santos (2003, p.33), se houve déficit público, este deve ter sido resultante do processo alocativo ineficiente; portanto, a expansão do setor público, para esses novos representantes da escola neoclássica, teria sido negativa. Diante desse quadro, fizeram diversas propostas para retirar a ação do Estado do sistema econômico brasileiro.

No entanto aparece o debate dos progressistas, que podíamos identificá-los por Octavio Ianni, Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo, Renata Coutinho e Sônia Draibe, que discutiram a crise do capitalismo brasileiro nos anos 1980 e retroagiram um pouco para atingir o processo de industrialização e as oscilações da economia (especialmente nos anos 1960 e 1970). Além disso, incorporaram às suas análises, diz Santos (2003, p.35), a importância da ação do Estado na construção do capitalismo no Brasil (reconhecendo que o Estado esteve presente na dinâmica capitalista).

No início da década de 1980, havia uma forte recessão que culminou num ajuste da política econômica nacional, o qual foi acompanhado pelo FMI. Logo após, apareceram os choques heterodoxos.

O debate que se observou àquela época tratava do conceito de déficit e de método para medi-lo. Apesar do conceito de déficit ser a diferença entre as receitas e as despesas correntes totais num exercício que é coberto através de recursos de terceiros, com o monitoramento do FMI, diz Santos (2003, p.35), o conceito adotado foi de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), o qual incluía os recursos necessários para investimento. Além destes, adicionaram ao debate a classificação do déficit, isto é, que este poderia ser nominal ou operacional.

Com esses debates sem soluções e a crise se agravando, particularmente com a inflação em crescimento, apontaram o desajuste do setor público como o responsável mais importante da crise, diz Santos (2003, p. 35). Diante disso, buscava-se identificar os motivos do déficit, a fim de fazer políticas públicas para debelá-lo.

Com isso, reinterpretaram a problemática partindo da redução do crescimento econômico brasileiro que acontecia na segunda metade da década de 1970. Segundo Santos (2003, p.35), a reinterpretação dada à redução do crescimento econômico é de que fora decorrente do aperto da liquidez externa originada na política monetária ortodoxa dos países centrais. E o governo brasileiro transformou os empréstimos privados em dívida estatizada, à qual foi convertida em dívida pública interna. Com as contas do Balanço Internacional de Pagamentos se agravando, e a inflação em alta, passava-se a ter, na crise fiscal, a componente financeira (transformação dos empréstimos privados em dívida estatizada, à qual foi convertida em dívida pública interna).

Dessa forma, o componente financeiro se tornou importante para explicar o desequilíbrio das contas do setor público. Isso significou que, com a taxa de inflação se elevando, a dívida pública crescia autonomamente (ou seja, não dependia da sua causa primária). Maria da Conceição Tavares, diz Santos (2003, p.36), foi quem primeiro alertou para esse fato. Depois, João Manuel Cardoso de Mello e Luiz

Gonzaga de Mello Belluzzo também discutiram os desequilíbrios das finanças públicas brasileiras partindo da questão financeira.

Draibe (da ala progressista), diz Santos (2003, p.36), entendia que o Estado, no capitalismo retardatário, não poderia se limitar às funções clássicas na administração fiscal e monetária, mas criar e acumular capital produtivo, além de fazer a intermediação do capital financeiro a fim de se atingir o desenvolvimento. Draibe entendia também que a ação do Estado (ao planejar, regular, intervir e produzir) foi fundamental para que houvesse a industrialização brasileira. Portanto, o Estado teria a obrigação de agir na dinâmica cíclica e na acumulação do sistema capitalista.

Segundo Santos (2003, p.36), a corrente ortodoxa também participou do debate sobre a crise financeira do Estado brasileiro, apontando o gigantismo do Estado, alocação equivocada de recursos, ineficiência produtiva etc. como as causas dessa crise.

Após esse último debate sobre o papel das finanças públicas no financiamento da economia, diz Santos (2003, p.36-37), a discussão dá uma parada, uma vez que o que aparece é um embate vulgar do neoliberalismo (sair da crise através apenas do recuo da posição do Estado), abandonando-se o pensamento sobre as finanças públicas nas relações entre o Estado e o mercado. Além disso, diz Souza (2003, p. 42), com o Milagre Econômico, as análises voltam-se a este; com a crise do Balanço de Pagamentos dos anos 1979/80 e a instabilidade macroeconômica, o diagnóstico das diferentes correntes de pensamento são parecidas e o setor público transforma-se no principal elemento macroeconômico para ajustar a economia – assunto que está presente nas diversas escolas de pensamento econômico do Brasil. Nos anos 1990, procura-se discutir os aspectos mais técnicos da política econômica, seja na busca de uma racionalidade da administração pública via a reestruturação do Estado, seja criando as bases institucionais para se obter o equilíbrio fiscal, via aumento das receitas e redução dos gastos.

Feitas essas considerações sobre os aspectos teóricos do financiamento à economia, seja através do governo, seja diretamente ao setor privado, vamos apresentar dois momentos de constatação do financiamento da economia brasileira:

no primeiro, que se estende do final do século XIX ao final dos anos 1950, trabalharemos com Celso Furtado; no segundo, cobriremos os anos 1964 a 1980. Nessa parte, vai ser possível observar o papel dos tributos no financiamento à economia.

### **A visão de Celso Furtado sobre como a economia brasileira foi financiada: do final do século XIX ao final dos anos 1950**

Sobre o financiamento à produção propriamente dito temos, inicialmente, que analisar a industrialização brasileira e, nesta, introduzir a ação do Estado. O Brasil se inseriu na Revolução Industrial através de mudanças no seu padrão de consumo, uma vez que as transformações das técnicas produtivas nas manufaturas e nos transportes (às quais, fazem parte das outras ramificações daquele processo), só ocorreram nos atuais países desenvolvidos, diz Furtado (1975, p.9). Portanto, o subdesenvolvimento brasileiro decorre das mudanças nos seus padrões de consumo (ainda que seja para uma minoria), sem mudar as suas técnicas produtivas.

No entanto, quando o sistema econômico tradicional entra em declínio (ou seja, a divisão internacional do trabalho antigo não mais servia – a demanda externa por produtos primários cresceu de forma relativamente lenta), os subdesenvolvidos resolveram se industrializar. De acordo com Furtado (1975, p.14), a industrialização dos subdesenvolvidos apenas substituía importações, além de reproduzir novos produtos, mas de forma incipiente. Esse é o perfil da industrialização na sua maior parte. Houve naturalmente a industrialização complementar às atividades exportadoras ou ainda complementar às importações (através da indústria de embalagem, de montagem etc.), que no Brasil aconteceu nos últimos vinte e cinco anos do século XIX. Segundo Furtado (1975, p.19), nessa etapa, os capitais estrangeiros foi quem mais financiou o surgimento dessas indústrias.

No período Vargas, quando a industrialização que se fez presente através do Processo de Substituição de Importações (PSI) – consequência da crise do comércio externo tradicional a partir de 1929, seguida da depressão econômica (inclusive pelo fato dos preços do café só ter se recuperado no pós-guerra) -, teve no Estado um papel importante. De acordo com Furtado (1975, p.23), as políticas



cambial e fiscal favoreceram à formação de capital. Aliás, o Estado investiu diretamente em complexos industriais de mineração, petróleo, geração e transmissão de energia elétrica, siderurgia e química básica. Embora o impulso maior tenha sido das forças econômicas, Furtado (1975, p.23) diz que houve a ação do Estado para que a indústria se fortalecesse (ainda que a crise do comércio externo tenha dificultado as fontes tradicionais de financiamento do Estado, o que o levou a usar a inflação como estratégia de financiamento da produção). A inflação dava mais rentabilidade às indústrias vinculadas ao mercado interno (já que as protegia das importações, posto que os preços relativos das mercadorias importadas aumentavam devido à depreciação da moeda brasileira – portanto, era o processo de substituição de importações). Assim, na primeira fase da industrialização brasileira, aumentava-se a oferta interna de produtos que sofrera contração devido à redução das importações. Já na segunda fase, a oferta de produtos nacionais passa a ser maior que a importação desses produtos.

Segundo Furtado (1975, p.24), embora a industrialização brasileira tenha se originado do processo de substituição de importações, a ação do Estado teve papel decisivo na captação de recursos, uma vez que ampliou as bases da estrutura industrial e disponibilizou uma grande quantidade de recursos financeiros ao setor privado. Nos primeiros anos da década de 1950, houve uma melhora grande nos termos de intercâmbio, devido à recuperação do preço do café no mercado externo e aos efeitos da guerra da Coreia. Isso favoreceu a uma taxa de câmbio estável, no entanto os preços dos produtos internos subiram muito. O governo brasileiro assegurou uma taxa de câmbio privilegiada aos importadores de equipamentos e de insumos industriais em geral, o que limitou a capacidade de importar bens finais de consumo. Como houve elevação dos preços relativos dos bens finais de consumo, houve um estímulo para substituí-los por produtos brasileiros. Com isso tem-se que os recursos que financiaram as indústrias que substituíram as importações foram retirados do setor exportador (já que tiveram taxas de câmbio diferenciadas) e da população (devido à elevação dos preços relativos dos produtos cuja oferta esteve limitada).

Observe-se ainda, conforme Furtado (1975, p. 25), que os exportadores da região nordeste do Brasil (local onde os investimentos industriais praticamente inexistiam)

receberam menos moeda pelos dólares gerados nas suas exportações em relação ao dinheiro pago pelos importadores de mercadorias para o nordeste. Isso fez com que as grandes empresas internacionais (a indústria automobilística e outras) obtivessem o subsídio cambial para a formação do seu capital, situação essa que se prolongou até a segunda metade dos anos 1950, momento em que os termos de troca se degradavam.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), de acordo com Furtado (1975, p. 25), tinha como receita recursos compulsórios do Imposto de Renda de pessoas físicas. No entanto emprestava à grande indústria uma boa parte desses recursos que eram verdadeiras doações diante da inflação. Após terem seus ativos assim ampliados, voltavam-se aos bancos comerciais (Banco do Brasil incluído), quando obtiveram créditos com juros negativos (resultantes também do redesconto), instrumento que alavancava de forma primária o processo inflacionário.

### **O padrão de financiamento da economia brasileira no período militar**

De acordo com Pires (2004), a equipe econômica que passa a operar a economia brasileira a partir de abril de 1964 objetivou estabilizar os preços e o setor externo. Além disso, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) propunha reformas econômicas e “[...] a definição de um novo padrão de financiamento para a economia em geral e para o Estado em particular.” (PIRES, 2004, p.551).

O novo padrão de financiamento foi baseado em alterações institucionais de instrumentos adequados para captar recursos externos e internos de maneira que não trouxessem a inflação.

O financiamento externo repousou em permitir que o Brasil se encaixasse nos fluxos de capitais externos, oficiais e privados, particularmente nos privados, já que estavam em expansão. Era a tentativa de reduzir as restrições internas e externas. E a execução desse objetivo só foi possível devido à situação política mais confiável ao capital externo e às mudanças legislativas (abriu mais oportunidades de acesso ao crédito externo), diz Pires (2004, p.551).

O setor privado teve acesso maior e direto ao crédito dos bancos internacionais através da Lei nº 4.131/62; adicione-se que os bancos brasileiros puderam repassar

às empresas nacionais empréstimos conseguidos no setor externo com base na Resolução nº 63/67.

E o setor público (Administração Direta, empresas estatais) usou de forma acentuada os recursos externos para conseguir taxas de investimentos mais elevadas. Naquele momento, havia alto nível de liquidez internacional, que foi fortalecido pela reciclagem dos petrodólares que se originavam da crise do petróleo.

Com uma maior liquidez externa e com uma política governamental que criou instrumentos institucionais viáveis para captar recursos externos, tudo isso, diz Pires (2004, p.51) permitiu um grande aumento do endividamento externo como mecanismo de financiamento da economia nacional. Conforme se pode constatar na Tabela 1, a dívida externa total registrada (pública e privada) passou de US\$ 3,6 bilhões em 1965 para US\$ 12,5 bilhões no final de 1973, e US\$ 53,8 bilhões em 1980.

Tabela 1 - Brasil - Indicadores selecionados do endividamento e das finanças públicas no Brasil 1965-84

Anos	Dívida Externa Registrada Total	Dívida Externa Registrada Total	Dívida Interna Federal (% do PIB)
	Valor (Us\$ milhões)	% do PIB <sup>(1)</sup>	
1965	3.644	16,0	0,4
1966	3.666	12,8	1,8
1967	3.281	10,5	3,8
1968	3.780	11,1	3,3
1969	4.403	11,8	3,2
1970	5.295	12,4	4,4
1971	6.622	13,5	5,9
1972	9.521	16,2	7,5
1973	12.571	14,9	4,3
1974	17.166	15,5	4,6
1975	21.171	16,3	6,0
1976	25.985	16,9	9,4
1977	32.037	18,1	9,7
1978	43.511	21,6	9,9
1979	49.904	22,3	8,6
1980	53.847	22,6	6,7

Fonte: Abreu (1989, p.399-412) apud PIRES (2004, P. 552).

Notas: <sup>(1)</sup> Calculado com base no valor do PIB pelo câmbio médio anual.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

O financiamento interno do setor público foi realizado sem inflação, uma vez que a Lei de Usura foi superada pela instituição da Correção Monetária e por estar vinculada às novas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs). Com a criação das Letras do Tesouro Nacional (LTNs), o Estado pôde contar com um conjunto de mecanismos para se financiar junto ao setor privado.

A reforma tributária (que se traduziu em aumento da arrecadação e centralização de recursos no governo da união), a eficiência do aparelho arrecadador e fiscalizatório, a maior facilidade de se obter empréstimos no setor externo (pela conjuntura internacional positiva) e o aumento do endividamento interno contribuíram para “[...] alavancar um novo ciclo de crescimento econômico acelerado [...]”, diz Pires (2004, p.553), tendo o Estado brasileiro um papel muito importante através da Administração Direta e das empresas estatais.

Segundo Pires (2004, p.553), até o final da década de 1970, o padrão de financiamento que vigorou na economia brasileira foi esse, o qual foi eficiente. No entanto a crise externa originada no segundo choque de petróleo e o aumento da taxa de juros nos EUA impediu a continuação do financiamento externo na década de 1980. E a moratória do México, em agosto de 1982, fortaleceu aqueles obstáculos. Outro fator foi a dificuldade do financiamento através da emissão de títulos da dívida interna, uma vez que o público comprador tinha uma expectativa negativa desses títulos (como a inadimplência ou mesmo a diminuição do valor real). Constatou-se ainda uma queda na carga tributária líquida resultante do aumento das transferências ao setor privado (pagamento de juros, previdência social e subsídios).

De acordo com Menezes (2006, p.179), a retomada do investimento público (inclusive as empresas públicas através de investimentos na área de energia e na política de preços nesse setor) em 1967 e da construção civil em 1968 foi devido ao financiamento público e ao Banco Nacional de Habitação (BNH), bem como um mais fácil acesso ao mercado de crédito externo.

Menezes (2006, p.179-80) diz também que o modelo de crescimento implantado foi através de um padrão de financiamento em que o sistema tributário esteve voltado para estimular o crescimento econômico de forma intensiva via concessões de

isenções, abatimentos e incentivos fiscais. No entanto quem recebeu esses benefícios foi apenas o capital e as pessoas de renda média e alta.

Para Costa e Deos (2002, p.12), o padrão de financiamento dos anos 1960 e 1970 apresentou alguns problemas, como: o crédito interno de longo prazo para o setor industrial ficou limitado ao sistema BNDE; os bancos de investimentos privados não conseguiram criar um mercado de financiamento a longo prazo de forma consistente; e os vários títulos financeiros não conseguiram captar no longo prazo.

### **O Problema da Progressividade e da Regressividade Tributária**

Apesar da revisão da literatura sobre tributos estar em um capítulo à frente, vamos aqui destacar a discussão específica da progressividade e da regressividade dos tributos pelo fato desta ser fulcro do nosso problema de pesquisa. Entendê-la com mais profundidade nos servirá para ajudar a responder a pergunta de nossa Tese: o sistema tributário implantado nos idos de 1964 a 1980 foi progressivo ou regressivo?

Esta discussão – que é também decorrência da discussão do item anterior (o financiamento da economia) – será desenvolvida com Oliveira (2007a), quando trataremos da parte conceitual da regressividade/ progressividade;

Os gastos do governo são financiados principalmente por tributos, além de dívida (títulos e contratos). Aqueles impactam de forma positiva ou não o crescimento econômico e a distribuição da riqueza e da renda de uma nação. Os tributos extraídos do setor privado, diz Oliveira (2007b, p.118), servem para financiar os gastos do Estado e modificam a distribuição de renda, já que poderão incidir sobre as rendas mais altas ou mais baixas. Há várias combinações dos tributos e há, naturalmente, impactos diversos. Além disso, a argumentação teórica que permeia cada situação também é vária.

Vamos analisar as características dos tributos a fim de visualizar os seus principais impactos diferenciados na atividade econômica e na distribuição de renda, além de verificar as diversas óticas teóricas sobre esses impactos.

### **Origens dos impostos e as defesas dos contribuintes**

De acordo com Oliveira (2007b, p.128) citando Gaspar (1982), as receitas públicas na Antiguidade resultavam de extorsão ou confisco de riquezas dos povos vencidos

e/ou pela coerção aos aliados. Eram as quotas de sacrifício sem o consentimento dos seus súditos. No período feudal, entretanto, houve progresso, uma vez que as despesas extras com guerras, por exemplo, eram cobertas através de quotas de contribuição determinadas por Conselhos ou Assembleias. A isso se denominou de imposto consentido. Na época do absolutismo, isso foi eclipsado. Na idade moderna, o princípio do consentimento (além de poder autorizar despesas públicas, controlá-las e fiscalizá-las) retorna às constituições dos governos democráticos através do Poder Legislativo. O povo obteve, nas Constituições, a conquista de outros princípios na seara tributária, como: o da legalidade (um imposto só pode ser cobrado uma vez), o da anualidade (a instituição de novos impostos ou a majoração de alíquotas só poderão vigorar no exercício fiscal do ano vindouro) e o da irretroatividade – anterioridade (que veta as alterações do princípio da anualidade para fatos que tenham sido gerados antes da nova lei).

Segundo Oliveira (2007b, p.130), esses princípios democratizaram a relação Estado/cidadão, influenciaram a incidência dos tributos na produção e a participação da distribuição (já que há transferências de recursos do setor privado para o governo) e objetivaram dar equilíbrio político às nações federativas. Além disso, aqueles princípios deram origem a outros princípios no campo das finanças públicas, como: a de ser neutro em relação ao processo produtivo; contribuir para estruturar melhor a distribuição de renda; e favorecer o pacto federativo (via distribuição das receitas entre os diversos subníveis de governo).

Com base nisso, diz Oliveira (2007b, p.130), uma das questões mais importantes sobre os tributos – que perpassa por todos os economistas (e demais profissionais que trabalham com o tema) - é a que determina a melhor participação dos impostos diretos e indiretos de uma nação (ou seja, a que provoca menos distorção no funcionamento da economia e a que melhor distribui a renda), e ainda a que melhor reparte a receita arrecadada entre os governos subnacionais (União, estados e municípios).

## **Impostos Regressivos, Progressivos e Proporcionais**

No contexto das finanças públicas, os impostos têm três formas (seja pelo lado da incidência, seja pelo seu comportamento no nível de renda dos contribuintes): regressivos, progressivos e proporcionais.

Um imposto é dito regressivo se mantém uma relação inversa à renda do contribuinte (há uma maior participação desse tipo de imposto na renda dos contribuintes que se incluem nas menores faixas de renda; e essa participação cai à medida que essa renda cresce). De acordo Oliveira (2007b, p.131), o caráter regressivo desse tipo de imposto “[...] ocorre em função do crescimento da renda, penalizando os contribuintes de menor poder aquisitivo.”

No entanto o imposto será progressivo se mantém uma relação positiva com o crescimento da renda (o imposto arrecadado cresce quando a renda cresce). Aí há o caráter progressivo e de justiça fiscal (os contribuintes com níveis de renda maiores passam a ter o maior ônus tributário).

Já o imposto proporcional não promove modificações no perfil distributivo da renda, uma vez que o ônus é o mesmo para diferentes níveis de renda.

Considerando agora a equidade do sistema tributário em seu conjunto (ainda que haja impostos progressivos, regressivos e proporcionais), se, depois de se cobrar os impostos, houver uma melhoria no perfil de distribuição de renda, o sistema será considerado progressivo. No entanto será regressivo se o perfil de distribuição de renda piorar. E será proporcional, completa Oliveira (2007b, p.132) citando Dalton (1972), se o perfil de distribuição de renda não se alterar. Conclui-se daí que um imposto apenas não pode explicar todo o conjunto dos tributos que incidem no sistema econômico, já que sempre deverá haver as diversas formas de tributos e um poderá compensar o outro em termos de carga tributária total.

## **Impostos Diretos e Indiretos**

Os sistemas tributários contêm impostos progressivos, regressivos e proporcionais devido aos fatores que lhes origina, ou seja, as suas respectivas bases de incidências modernas, como: renda, propriedade, produção, circulação e consumo

de bens e serviços. Segundo Oliveira (2007b, p.132), os impostos podem ser considerados diretos ou indiretos dependendo das suas respectivas bases de incidência.

Os impostos incidentes sobre a renda e o patrimônio são os diretos, já que não podem ser transferidos a terceiros (quem recolhe o imposto é quem tem o seu ônus). Nos impostos sobre a produção e o consumo (que podem ser transferidos a terceiros), a incidência econômica é indireta, cuja mediação é realizada pelo contribuinte legal (o empresário produtor/vendedor).

No entanto sejam os impostos diretos, sejam os impostos indiretos, a cobrança atinge a renda do contribuinte, o que implica interferência na sua decisão ao consumir, investir, trabalhar e praticar o lazer e outros. Essa decisão deve ser feita para obter a maior vantagem. E a opção do contribuinte em consumir o bem **X** em detrimento do bem **Y** afeta a produção desses bens, o que reflete também na eficiência do sistema econômico. De acordo com Oliveira (2007b, p.132), essa decisão também terá uma influência diferenciada no que vai ser arrecadado de impostos diretos e indiretos. Essa composição (mais impostos diretos ou mais impostos indiretos como fonte arrecadatória) é tema polêmico nos estudos das finanças públicas já que as preferências determinarão se o sistema econômico (e o tributário) será mais ou menos eficiente.

Os impostos diretos, cuja base de incidência recai sobre a renda e sobre o patrimônio dos contribuintes, são aceitos como mais adequados no quesito progressividade (melhor afeito às políticas de redistribuição de renda, uma vez que as suas alíquotas poderiam ser definidas em função daquelas bases). Já os impostos indiretos, diz Oliveira (2007b, p.132), que incidem sobre os gastos em consumo, são aceitos como tributos regressivos, com efeitos nocivos na estrutura de distribuição de renda. E esses efeitos não podem ser eliminados, mas apenas atenuados através de alíquotas seletivas e diferenciadas conforme a essencialidade do bem.

Com base nisso, Oliveira (2007b, p.133) considera que a equidade e a neutralidade da tributação, que são básicos para dar eficiência ao sistema, teriam que ser conseguidos com os impostos que mais se adequam à equidade e à neutralidade,



que são os impostos progressivos (os impostos diretos) e não os regressivos (os impostos indiretos), ou ainda que a composição dos tributos seja conseguida com a predominância dos impostos progressivos.

Contudo, quando se busca a equidade com maior intensidade perde-se eficiência (o que termina estabelecendo um *trade-off* entre a equidade e a eficiência, o qual não se consegue equacionar, mas apenas atenuar – o que se deve buscar é uma estrutura tributária que prejudique o menos possível o seu funcionamento: os ganhos com equidade sejam maiores que as perdas de eficiência do sistema tributário). Deve-se acrescentar, segundo Oliveira (2007b, p.133), que a progressividade tributária não assegura uma melhora na estrutura da distribuição de renda.

Sobre isso, diz Oliveira (2007b, p.133-134), a teoria econômica convencional (neoclássica) se apoia nesses alicerces para sugerir uma estrutura tributária ideal que não modifique o equilíbrio do sistema econômico determinado pelas leis do mercado. No entanto há outras visões sobre a composição ideal dos impostos diretos e indiretos que compõem a estrutura tributária. Por exemplo, Oliveira (2007b, p. 133) citando Hinrich (1974) considera que a composição do sistema tributário em partes quase iguais entre os impostos diretos e indiretos não encontra eco numa perspectiva histórica, nem teórica, uma vez que não se pode afirmar que haja um sistema ideal para todos os países ou para um país em todos os momentos – é que a mobilização da sociedade (aliada ao desenvolvimento econômico) implica que os tipos, dimensões e proporções da base tributária e econômica se alteram no próprio processo de desenvolvimento, o que ocasiona mudanças nas alíquotas e formas de tributar. Portanto, é um equívoco se determinar, a priori, um equilíbrio na composição da base tributária entre impostos diretos e indiretos, já que essa composição resulta de um processo histórico em função das forças políticas, econômicas, sociais, dentre outras.

Para Oliveira (2007b, p.134), duas correntes de pensamento se destacam sobre a definição na composição dos impostos na estrutura tributária. São elas: a neoclássica (que usa os princípios abstratos – da neutralidade, da equidade e, agora, da competitividade – para propor estruturas ideais de tributação); e a keynesiana (que questiona a corrente anterior no que tange ao papel do Estado, o

papel da política fiscal, dos déficits orçamentários, além de ampliar as funções do governo na economia e sugerir, através desses elementos, outras estruturas tributárias).

Os impostos diretos são gerados através da incidência na renda ou no lucro – o Imposto de Renda incide sobre os rendimentos dos trabalhadores, nos juros e ganhos financeiros, nos aluguéis e demais arrendamentos, nos lucros das empresas e nos ganhos de capital; ou na riqueza acumulada com o tempo – no caso, sobre o patrimônio. Esses impostos não são transferíveis a terceiros, coincidindo o contribuinte de direito com o contribuinte de fato (a incidência legal e a econômica é a mesma: o contribuinte que recolhe o imposto é o que tem o ônus).

Segundo Oliveira (2007b, p.135), o Imposto de Renda se caracteriza por ser um tributo da sociedade capitalista, momento em que os conceitos de renda e fortuna se deslocaram da base imobiliária – propriedade – para se vincularem à riqueza originada no processo produtivo. Isso se deu quando o modo de produção capitalista fortaleceu efetivamente as suas bases, exigindo uma maior capacidade tributária do Estado para se inserir na vida econômica e social e poder cobrar esse imposto (é o momento em que a produção se expande, a renda per capita se eleva bastante e há um declínio da importância da propriedade imobiliária na criação de riqueza e recursos para o financiamento do Estado). Quando o capitalismo financeiro se tornou mais importante, apareceu um espaço maior na estrutura tributária para que houvesse incidência nos rendimentos financeiros, apesar das dificuldades existentes na cobrança devido à mobilidade espacial do capital financeiro.

A base de incidência do Imposto de Renda define melhor a capacidade de contribuição dos contribuintes, facilitando a aplicação do princípio da equidade (quem ganha mais teria de pagar um valor maior, devido à possibilidade de se estabelecer alíquotas diferenciadas – e progressivas – conforme os níveis de renda, diferentemente da tributação indireta).

De acordo com Oliveira (2007b, p.136), quando o contribuinte recolhe o Imposto de Renda, passa a ter mais consciência tributária (já que contribui para financiar o Estado, o que lhe facilita compreender que as atividades do Estado precisam de controle), E com as ideias keynesianas sobre o uso do Estado na economia, os

impostos progressivos foram considerados mais eficazes para estabilizar o sistema econômico.

As críticas ao Imposto de Renda são de várias matizes. Desde o entendimento de que tributar o gasto é superior a tributar renda, passando pelo questionamento da sua progressividade, até os problemas adversos gerados à capacidade de poupar (já que esta poderia reduzir os investimentos e, portanto, o crescimento econômico).

Tabela 2 - Brasil - Participação do Imposto de Renda na Receita Tributária da União - Anos Selecionados

<b>Ano</b>	<b>Participação (%)</b>
1923	5,1
1925	2,6
1930	5,0
1935	8,1
1940	15,1
1945	33,2
1950	35,8
1955	39,8
1960	31,6
1965	33,8
1970	14,5
1975	13,5
1980	16,4

Fontes: 1923-1965: Direção Geral da Fazenda Nacional – Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação. 78 anos de Receita Federal: 1890-1967. Rio de Janeiro, 1968; 1970-1980: dados disponibilizados pela extinta Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES (apud OLIVEIRA, 2007b, p.138).

Nota: Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Conforme se pode observar nos dados da tabela acima, o imposto de renda teve uma participação modesta até o ano de 1935. A partir de 1940, a presença desse imposto no total da receita tributária do Brasil ascendeu *pari passu* à economia (concomitante à industrialização). Além deste, destaque-se a reforma administrativa desse imposto efetivada no ano de 1941, quando foi aumentada a sua capacidade arrecadatória, resultando em uma participação, já em 1945, na ordem de 33,2%, e só voltando a ter uma queda mais intensa nos anos de 1970, 1975 e 1980. É esse resultado, no entanto, fruto do crescimento da tributação indireta (e da instituição das contribuições sociais que não existiam até 1964), quando o governo instituído

em 1964, diz Oliveira (2007b, p.137), deslocou a prioridade arrecadatória para a tributação indireta e manejou o imposto de renda para o processo de acumulação, via a concessão de incentivos fiscais para o capital e para os contribuintes de renda média e alta.

Em relação ao imposto incidente sobre o patrimônio (estoque de riqueza), Oliveira (2007b, p.138) diz que o mesmo é antigo nos sistemas tributários de diversos países. Nos períodos pretéritos do capitalismo em que a produção voltada para o mercado não havia alterado o perfil da geração de riqueza, a propriedade era a principal base tributária constituindo-se na mais importante fonte de recursos para financiar o Estado. Esse imposto incidia sobre os vários tipos de propriedade (terra, gado, mobília, imóveis, dentre outros). No entanto sua importância declinou *pari passu* o avanço do capitalismo (suas bases de incidência tornaram-se mais restritas e seletivas, enquanto a incidência sobre a propriedade imobiliária passou a ser um tributo eminentemente local (passou a ser de competência dos municípios/localidades). Na atualidade, o imposto sobre o patrimônio tem a sua base de incidência na riqueza não financeira (como: imóveis, automóveis, terra, etc.) e financeira (como: ações, títulos, dentre outros). Os governos, particularmente os dos países desenvolvidos, executam a sua cobrança através do imposto sobre o patrimônio, sobre a herança e doações, sobre as propriedades urbanas e rurais etc., ainda que os recursos gerados para o financiamento do Estado não sejam de grande monta. Mas o seu papel primordial, diz Oliveira (2007b, p.139), é o de ajudar a atenuar/corriger a falta de equidade tributária, bem como evitar a concentração de riqueza e os questionamentos desta. No Brasil, a arrecadação dos Impostos sobre Grandes Fortunas (IGF), sobre a propriedade rural o Imposto Territorial Rural (ITR), sobre heranças e doações, o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU) e sobre a transmissão de bens imóveis intervivos (ITBI) gira em torno de 1% do PIB.

Os impostos indiretos são cobrados, segundo Oliveira (2007b, p.139), sempre que uma renda é gasta em bens e serviços. Suas bases de incidência são: a produção, a circulação e o consumo. Caracteriza-se por repercutir em terceiros. Há uma separação entre o contribuinte de direito (quem produz e vende) e o contribuinte de

fato (quem os adquire), o que gera a ilusão do imposto, já que a empresa que vende é quem recolhe o imposto (no entanto, não recai sobre si o ônus), inclusive porque pode repassar aos preços o tributo, bem como, antes de recolhê-lo, pode usá-lo como fonte de financiamento de seu capital de giro sem qualquer custo. Já o consumidor (que é o contribuinte de fato), não percebe a sua contribuição tributária ao realizar a compra (particularmente se o imposto não estiver destacado na nota fiscal), o que inibe a consciência através do vínculo entre impostos, exercício de cidadania e Estado.

Temos, nesses impostos indiretos, duas bases de incidência nas vendas: o fato gerado no valor das transações (faturamento da empresa, receita bruta, etc.) e o fato gerado no valor agregado do produto (na remuneração dos fatores de produção) no ciclo de produção até a venda ao consumidor final. Este pode ser realizado como um imposto geral ao consumo apenas final ou como imposto seletivo sobre alguns produtos. Portanto, pode-se combinar os impostos gerais com os seletivos para estruturar um sistema tributário a fim de coibir/penalizar/desestimular o consumo de determinados bens, diz Oliveira (2007b, p.140).

Segundo Oliveira (2007b, p.140) citando Due (1974), o imposto sobre o movimento de transações apresenta duas vantagens: não precisa delimitar setores específicos e identificar os negociantes, já que a incidência é uniforme para todos os contribuintes. Contudo esse imposto apresenta as seguintes desvantagens (às quais provocam ineficiência, iniquidades, etc.): fomenta a ligação entre a produção e os circuitos de distribuição, o que promove, de forma artificial, a integração interfirma, reduzindo a especialização; má alocação de recursos, já que distorce os preços relativos da economia fruto das várias transações para produtos diversos; maus efeitos distributivos, pois penaliza os consumidores que demandam bens com maior número de etapas de comercialização. Apesar de ser mais fácil a sua cobrança, é um imposto cumulativo (em cascata), já que o tributo é pago também nas etapas anteriores, tornando-se inadequado aos princípios de equidade, de neutralidade e de competitividade, já que não permite a total desoneração de incidência da produção, dos investimentos e das exportações. Por isso os países estão removendo esse imposto. No Brasil, temos ainda o ISS como exemplo desse imposto (incide na receita bruta das empresas prestadoras de serviços).

O Imposto Sobre o Valor Agregado (IVA) é uma forma mais atual de se onerar as vendas. A partir da década de 1960, este passou a incidir nos vários estágios de produção e de distribuição, diz Oliveira (2007b, p.141). No Brasil, foi adotado em 1966 na forma de Circulação de Mercadorias (ICM) e sobre produtos industrializados (IPI). Para Oliveira (2007b, p.141) citando Due (1974), o IVA possui o mérito de incidir apenas no valor adicionado por contribuinte (e não às receitas brutas por firma, como o é o imposto sobre o movimento de transações), não afetando a organização da produção, a integração interfirmas e a alocação de funções particulares, desde que todos os segmentos estejam inclusos (produção, atacado e varejo).

A partir de 1980, o Brasil adotou no ex-ICM (agora, ICMS), o princípio misto de origem e de destino, quando das transações entre os estados, facilitando a sonegação e estimulando as guerras fiscais entre os diversos estados.

Adotando-se um ou outro princípio (origem ou destino), diz Oliveira (2007b, p. 143) citando Rezende (1977), provoca problemas no comércio externo, no gravame em bens de capital e nas relações intergovernamentais (neste caso, se o país é uma federação e o imposto é estadual).

### **As escolhas da composição da carga tributária**

Necessitando-se determinar o quanto de recursos o Estado precisa para exercer as suas funções, deve-se definir qual a composição da carga tributária ideal. De acordo com Oliveira (2007b, p.144), devem-se preferir os impostos diretos, particularmente os que incidem sobre a renda, mas combinado com os impostos indiretos sobre o consumo (e isentando-se os bens de capital).

No entanto a teoria convencional (neoclássica) considera que a cobrança de impostos influencia a estrutura existente de distribuição de renda, além de interferir na alocação de recursos da economia, o que poderá dificultar o atingimento do ponto de equilíbrio de máxima eficiência em que o sistema econômico funciona. Dessa maneira, o melhor sistema tributário seria aquele que interferisse o mínimo possível na dinâmica econômica, ou mesmo que fosse neutro, a fim de que o sistema não saísse do equilíbrio para não perder bem-estar. Com isso, ter-se-ia que verificar quais seriam os seus efeitos e, ao mesmo tempo, definir normas de

tributação que conciliassem os objetivos de equidade aos de neutralidade tributária, tentando evitar *trade-offs*.

Nas finanças públicas, diz Oliveira (2007b, p.145), os impostos geram, na sua incidência, os efeitos renda e substituição, os quais refletem no comportamento dos agentes econômicos quanto às suas decisões no que tange a poupar, ao lazer, ao trabalho etc., o que faz crescer os custos de eficiência do sistema como um todo.

O imposto de renda, cuja incidência provoca maior equidade, mostra-se problemático na questão da neutralidade. Já o imposto uniforme *per capita*, que se adequa mais ao princípio da neutralidade, é problemático na questão da equidade.

No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física, que não é repassado aos preços, se cobrado através de alíquotas progressivas, atenderia ao princípio da equidade. No entanto geraria o efeito-substituição, o que diminui a eficiência do sistema. É que essa taxaço desestimula o trabalho (o contribuinte pode escolher mais lazer; contudo se a procura do contribuinte por renda for inelástica ou se a sua procura for influenciada por status, prestígio, poder, etc., o quadro muda) e a poupança (a incidência dos impostos sobre as rendas médio-altas e sobre os lucros, que têm baixas propensões a consumir, tendem a desestimular o consumo hoje em favor do futuro, o que reduz os recursos para investir – inibindo o crescimento econômico).

O imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (incidência do imposto sobre os lucros), poderá ser perverso para a distribuição de renda e para a eficiência do sistema. É que se as empresas fizerem parte de mercados oligopólicos podem gerar efeito-substituição. Segundo Oliveira (2007b, p.145), o imposto que incide sobre o lucro poderá recair nos consumidores, o que passaria a ser, na prática, um imposto indireto. E havendo tratamentos tributários diferentes, poderão resultar em modificações intersetoriais das empresas.

Assim, predominando os efeitos renda e substituição, resultaria em excesso de gravame, ou seja, um custo de eficiência ao sistema (o gravame total é maior que o valor arrecadado pelo Estado, já que influencia as decisões supostas como eficientes pelos contribuintes). Há a progressividade dos impostos diretos, mas podem resultar em crescimento dos custos de eficiência do sistema como um todo. diz Oliveira (2007b, p.146) citando Musgrave e Musgrave (1980).

No que tange aos impostos indiretos algo pode ser dito sobre a incidência e sobre os efeitos à produção. Os impostos gerais sobre o consumo, diz Oliveira (2007b, p.146), de um modo geral, oneram os consumidores e provocam menos distorções ao sistema de preços, pois geram efeito-renda (minimizando o excesso de gravame). Já os impostos seletivos potencializam os custos de eficiência ao apresentarem um intenso efeito-substituição, onerando os consumidores e as empresas conforme as elasticidades da demanda e da oferta.

Sendo a demanda por um produto perfeitamente inelástica em relação aos preços, Oliveira (2007b, p.146), citando Musgrave e Musgrave (1980), afirma que a incidência do imposto recai no consumidor. Mas se é a oferta que é inelástica, o ônus será para o produtor. Com as curvas de demanda e de oferta elásticas aos preços, o ônus recairá nos consumidores e nos produtores de acordo com o grau de elasticidade das respectivas curvas.

Ora, se há dificuldades em conciliar os princípios de tributação (equidade e neutralidade) na aplicação dos impostos, as dificuldades aumentam sobretudo quando se trata de impostos em cascata e com as Contribuições Sociais que incidem sobre folhas de salários, receita bruta e faturamento, já que ferem os princípios da neutralidade e da competitividade - pois aumentam as distorções dos preços relativos (conforme o ciclo de vida do bem ou serviço) e aumentam os custos – e da equidade, pela sua regressividade.

A teoria convencional (neoclássica) acredita, diz Oliveira (2007b, p.146) citando Musgrave e Musgrave (1980), que o único tributo que gera um excesso de gravame nulo (portanto, obedece ao princípio da neutralidade) seria o imposto per capita uniforme, posto que o ônus ao contribuinte não se vincula ao seu comportamento econômico. Entretanto o imposto per capita fere o princípio da equidade.

### **A Teoria Neoclássica e os Sistemas Tributários**

A teoria neoclássica desenvolveu dois princípios teóricos da tributação (o da neutralidade e o da equidade) para se construir sistemas tributários ideais (minimizando perdas de bem-estar resultantes da cobrança de impostos). Buscando solucionar os *trades-off* (eficiência versus equidade), não obteve êxito em conciliar bem essas questões, mas contentou-se em orientar sistemas tributários menos



eficientes ou que as perdas fossem menores que os ganhos conseguidos com uma maior equidade.

Contudo essa corrente convencional se libertaria, diz Oliveira (2007b, p.147), dado que o capitalismo de hoje tem como norma dominante a competitividade, não se preocupando com o princípio da equidade ou com a redistribuição de renda. A globalização e a abertura das economias trouxeram em seu bojo a questão da competitividade como sua mola mestra subordinando os demais princípios. Isso resultou numa nova abordagem da estrutura ideal de impostos, inclusive liberando-os de compromissos abstratos que existiam anteriormente, como os princípios da equidade. Assim, fortaleceu a questão da eficiência e se desvencilhou das limitações que existiam para conciliar os objetivos tributários opostos.

Segundo Oliveira (2007b, p.147-148), a teoria convencional se inspirou nos dois princípios teóricos abstratos (o da neutralidade ou eficiência e o da equidade) para sugerir sistemas tributários que considerava adequados ao bom funcionamento do capitalismo. No entanto não procurou compreender os motivos que formaram e compuseram as estruturas tributárias passadas, e sim identificar as condições e orientar as regras a serem observadas para construir esses sistemas tributários com mínimo de perdas de eficiência que a cobrança de impostos pode provocar ao bem-estar de uma economia. No início, a preocupação se deu com os princípios de neutralidade (ou eficiência) e de equidade. Posteriormente apareceu nessa teoria, a preocupação com a questão redistributiva. Na atualidade, tempos de capitalismo globalizado, o princípio da competitividade (que é um desdobramento da lógica da neutralidade/eficiência) passa a ser a norma superior da tributação; agora, orienta-se as reformas tributárias a levarem em conta esse princípio (recomenda-se excluir ou reduzir a incidência/cobrança de impostos da produção, dos investimentos, das exportações e dos fatores produtivos que possuam grande mobilidade espacial).

### **O Princípio da Neutralidade ou da Eficiência dos Tributos e a Regressividade e a Progressividade**

O entendimento da teoria neoclássica (inspirada no pensamento liberal dos clássicos) é de que o tributo deve ser neutro em relação à produção a fim de que o mercado opere com a maior eficiência possível conforme o critério de Pareto - ao se

alterar a alocação de recursos esta não melhora o nível de bem-estar de um indivíduo sem piorar a situação de outro indivíduo. Segundo Oliveira (2007b, p.148-149), o mercado seria governado por forças naturais (ou mão invisível), realizando as trocas entre os indivíduos de forma eficiente, o que seria garantido por instrumentos automáticos que estabilizariam a economia quando esta apresentasse desequilíbrios desinteressantes ao sistema. Este entendimento considera também a lei de mercados de Say (toda oferta cria sua própria demanda) e a teoria quantitativa da moeda. Considera ainda que o Estado é uma força externa ao sistema econômico e sua intervenção provocaria dificuldades e perda de eficiência. Por isso ao Estado caberia uma ação restrita e específica, como: fornecimento de determinados bens públicos (defesa e segurança), os que geram externalidades positivas e os que combatem/coíbem as externalidades negativas. O Estado cuja função é de natureza alocativa, nunca distributiva e estabilizadora, deveria operar com um orçamento equilibrado.

De acordo com Oliveira (2007b, p.149), é com base nesse entendimento que a tributação seria prejudicial à produção e à sociedade, se não leva em conta o princípio da neutralidade. No entanto a perda de eficiência criada pela tributação existirá se interferir nas decisões dos contribuintes (consumidores, poupadores, empresas e outros) e gerando um excesso de gravame (a perda de eficiência do sistema fará com que o gravame total esteja acima da receita arrecadada). Para que a tributação seja neutra será necessário que a sua cobrança não influencie nas decisões (o gravame total fosse igual à receita arrecadada do setor privado – o sistema manteria a solução ótima de Pareto). A solução para isso seria a cobrança de um imposto uniforme *per capita*, já que gera um gravame total nulo (não interfere nas escolhas eficientes dos agentes econômicos e não gera resultados negativos sobre a produção – diminuindo o nível de bem-estar).

Segundo Oliveira (2007b, p.150), as decisões dos agentes econômicos seriam no sentido de otimizar sua satisfação/suas utilidades nas seguintes escolhas: 1ª) bens de consumo que demandará; 2ª) consumo presente versus consumo futuro, este traduzindo a vontade de poupar; 3ª) demanda por renda (para a garantia de comprar bens para se reproduzir, isto é, o consumo presente) versus poupança (ou seja, o consumo futuro), além do tempo que quer destinar ao lazer.

Com isso, para que o sistema econômico se mantenha em equilíbrio, não será possível o efeito-substituição entre as escolhas realizadas (já que se atingiu o ponto de equilíbrio mais eficiente entre bens de consumo alternativos, tomando-se como base os seus preços relativos). A distribuição maximizadora da renda entre consumir e poupar teria sido conseguida através da taxa de juros como mecanismo balizador dos dois. E a definição do tempo que o agente econômico desejou trabalhar - que seria definido pela demanda (necessidade) da renda - e o que usaria para o lazer, o balizador teria sido a taxa salarial. Agora, não satisfazendo qualquer dessas condições, o sistema poderá se rearranjar para aumentar a sua eficiência. O que se observa, diz Oliveira (2007b, p.150) citando Musgrave e Musgrave (1980), é que, exceto o imposto uniforme *per capita*, os demais impostos interferem nessas decisões/escolhas dos agentes econômicos, provocando ineficiências (excesso de gravame), reduzindo a produção, logo, reduzindo o bem-estar da sociedade.

O Imposto Geral sobre a Renda reduz a renda disponível. Isso faz com que o indivíduo reavalie suas escolhas, o que o afasta do ponto de equilíbrio anterior nas opções consumo presente e futuro (poupar), e em relação ao trabalho e ao lazer etc., o que também gera custos de eficiência. Aplicando-se alíquotas progressivas, aumenta o potencial desestímulo ao trabalho (mesmo que este esteja ainda subordinado a outros fatores, como: prestígio, poder, etc.).

O Imposto Geral sobre o Consumo não interfere nas escolhas entre bens de consumo alternativos e também na relação consumo presente e futuro, o que significa que não gera efeito-substituição; entretanto gera efeito-renda, o que reduz o poder de compra de bens do agente econômico, provocando novas decisões entre bens e lazer, consumo e poupança. E tudo isso afasta da solução ótima de eficiência.

O Imposto Seletivo sobre o Consumo barateia/encarece um bem em relação a um outro bem; essa situação, ao gerar um efeito-substituição, reduz o poder aquisitivo do agente econômico. Tudo isso influencia as escolhas de bens e as escolhas entre trabalho e lazer, o que compromete também a eficiência do sistema econômico.

Portanto, com esses impostos (Geral sobre a Renda, Geral sobre o Consumo e Seletivo sobre o Consumo) deverá haver um excesso de gravame, o que modificará

a composição da produção e a eficiência do sistema, diz Oliveira (2007b, p.151). No entanto o Imposto Geral sobre o Consumo é preferível ao Imposto Geral sobre a Renda e esse ao Imposto Seletivo. Além disso, o Imposto de Renda com alíquota proporcional é preferível a um com alíquota progressiva (mesmo dificultando a obtenção da equidade).

A tributação pode gerar também ineficiências ao processo de produção, resultando em aumento dos custos de produzir.

Nessa mesma linha de raciocínio, Oliveira (2007b, p.151) acrescenta que tributação diferenciada sobre os lucros das empresas realocariam os recursos para os setores que fossem beneficiados, ignorando os sinais do mercado e trazendo distorções à oferta. A mesma tendência se observaria para a incidência tributária preferencial sobre determinados produtos como: regras diferenciadas para depreciação, abatimentos do imposto de renda etc. E mais: haveria incidência de impostos seletivos em determinados setores; ou mesmo haveria a incidência de impostos em cascata que modificariam os preços relativos e reduziriam a competitividade das empresas; gerariam rearranjos e deserções em direção aos segmentos beneficiados, resultando em aumento dos custos de eficiência do sistema, o que, por sua vez, reduziria o bem-estar da sociedade.

Diante desse quadro é que a teoria neoclássica propõe o imposto uniforme a ser cobrado a todos os indivíduos, já que o mesmo satisfaz ao princípio da neutralidade da tributação e não gera ineficiências para o sistema nem perda de bem-estar social. Mas como esse imposto é o contrário ao que se espera em termos de equidade, orienta-se que as distorções decorrentes da tributação poderiam ser minimizadas através dos impostos que impliquem menores distorções, como: o Imposto Geral sobre o Consumo, o Imposto Geral sobre a Renda (este, com alíquotas proporcionais). Já os Impostos Seletivos sobre o Consumo ou impostos em cascata não devem compor o sistema tributário.

De acordo com Oliveira (2007b, p.151), esse sistema tributário proposto pode ser criticado por apresentar deficiências, contradições, limitados alcances e baixa capacidade de influenciar as decisões.

Oliveira (2007b) questiona esse sistema, perguntando: diante da possibilidade da tributação resultar em excesso de gravame (ineficiências) e dificultar a posição dos agentes econômicos nas suas escolhas (desejo de trabalhar, de poupar, de investir, além de modificar os preços relativos das mercadorias): “[...] será que de fato isso ocorre, com os agentes reagindo conforme preconiza a teoria?” (OLIVEIRA, 2007b, p.151).

### **O pensamento Keynesiano sobre a tributação**

Segundo Oliveira (2007b, p.152) citando Musgrave & Musgrave (1980), a abordagem neoclássica é tendenciosa já que não considera em sua análise os dispêndios e seus efeitos, mas apenas os impactos da tributação. Assim, os autores keynesianos consideram que o que é importante é o efeito líquido dos gravames e dos benefícios, ou seja, se esse último é maior que a renda perdida decorrente da tributação, então há um ganho para a sociedade, o que amplia o seu bem-estar. Na verdade, esses keynesianos criticam a teoria neoclássica no que concerne à eficiência do mercado e aos seus instrumentos estabilizadores automáticos. Com isso, o Estado teria que corrigir as dificuldades do sistema e retirar as falhas. Além disso, abriu uma lacuna para trazer o Princípio do Maior Benefício Social através da relação custo-benefício (o que é importante é o resultado líquido entre o que é produzido pela tributação e o que é gasto pelo governo na sociedade).

Segundo Oliveira (2007b, p.153), Keynes criticou a Lei de Say (toda oferta gera sua própria demanda); depois, mostrou que a economia, mesmo em equilíbrio, poderia não estar usando todos os fatores produtivos plenamente (que é uma posição ineficiente para o pensamento neoclássico) e que as forças de mercado podem não conseguir conduzir a economia ao equilíbrio de pleno emprego. Com base nisso, criou o Princípio da Demanda Efetiva, sendo o Estado o agente regulador que atenuaria as flutuações cíclicas via a política fiscal, ainda que déficits orçamentários fossem criados (os quais são impensáveis para a teoria neoclássica).

O pensamento keynesiano desnudou as “falhas” do mercado e os estabilizadores automáticos que não corrigem, exceto através da intervenção do governo. Com isso, diz Oliveira (2007b, p. 153), essa teoria substituiu a “[...] racionalidade microeconômica dos agentes individuais pela racionalidade macroeconômica do

governo[...]”. Trouxe o Princípio do Maior Benefício Social – que é o oposto do princípio da neutralidade –, já que considera positiva a presença do governo na seara econômica quando for necessário aumentar a produção e o emprego e ainda para melhorar a distribuição de renda, mesmo que o orçamento seja operado com desequilíbrio. Com o Princípio do Maior Benefício Social, o que passa a ser importante é o resultado líquido conseguido através da arrecadação de impostos e dos gastos públicos; e também se torna importante as funções do Estado por conta da distribuição da renda e riqueza e a estabilização da economia.

A teoria keynesiana teve o seu esplendor até os primeiros anos da década de 1970, não obstante não ter desalojado a teoria neoclássica e o seu princípio da neutralidade. A partir daí, o Princípio do Maior Benefício Social deixaria de ser dominante, retornando o princípio da neutralidade, mas deste sendo derivado o princípio da competitividade, isso nas décadas de 1980 e 1990.

### **O Princípio da Equidade e a Escola de Wagner**

Diante da necessidade de recursos para o Governo desempenhar as suas funções e das normas constitucionais para arrecadar, bem como de uma estrutura tributária que minimize os prejuízos à produção, é hora da teoria neoclássica responder o seguinte, diz Oliveira (2007b, p.154):

como deve ser feita a distribuição do ônus tributário para a sociedade, quando se sabe que nela coexistem classes e frações de classes distintas, diferenciadas no que diz respeito à relação de propriedade dos meios de produção, dos níveis de renda e de riqueza?

Para Oliveira (2007b, p.154), esse questionamento é válido devido ao fato de que o mundo é de desiguais que não podem ter um tratamento de maneira igual. Com isso, deve-se distribuir o ônus tributário sem trazer prejuízo aos diversos segmentos da sociedade, ou melhor, deve-se repartir o ônus de forma equitativa. E isso é o que está previsto nas constituições das sociedades modernas, ou seja, há um vínculo do ônus tributário para atender às necessidades do governo à capacidade contributiva e aos princípios genéricos (redistribuição, estabilização, etc.).

Inicialmente, diz Oliveira (2007b, p.154), o conceito de equidade não esteve ligado à redistribuição ou justiça fiscal. Os princípios para assegurar a equidade eram para

impedir que a cobrança de impostos não prejudicasse a distribuição da renda e da propriedade, revelando compromisso maior com a neutralidade a fim de manter a eficiência do sistema econômico. Aceitavam, portanto, que a distribuição da renda e da propriedade estavam corretas, diz Oliveira (2007b, p.155), e a tributação não deveria modificá-la. Com isso, os impostos proporcionais eram que mais assegurariam essa situação.

No entanto, Oliveira (2007b, p.155) citando Myrdal (1984) diz que essa ótica passaria por modificações a partir da escola de Wagner, na Alemanha, quando utilizou o princípio de justiça e o princípio sóciopolítico para propor reformas distributivas através de impostos. E a teoria marginalista (substituindo a norma de igualdade absoluta entre sacrifícios individuais pela de igualdade absoluta de sacrifícios marginais, e as trocas voluntárias) também trouxe a possibilidade de engendrar sistemas tributários progressivos.

Com o seu Princípio do Maior Benefício Social a teoria keynesiana passou a justificar a ação do Estado no sistema econômico e considerar mais intensamente a função redistributiva dos tributos. Segundo Oliveira (2007b, p.155), uma estrutura tributária compromissada com o princípio da equidade está baseada nos princípios do benefício e da capacidade de contribuição, os quais buscam legalizar a cobrança de impostos pelo Estado. No caso do princípio do benefício, a justificativa é que o Estado fornece bens e serviços em contrapartida aos impostos que recebe (portanto, é um produto da sociedade capitalista). Já o princípio da capacidade de contribuição leva em conta para medi-la alguma base de geração/apropriação/posse de renda/riqueza, tal como terra, capital, trabalho etc.

### **As variáveis determinantes do tamanho e da composição da carga tributária**

De acordo com Oliveira (2007b, p. 168) citando Hinrich (1972), são três os determinantes do tamanho e da composição da carga tributária observados em países em processo de desenvolvimento:

- 1º) o grau de abertura da economia, já que quanto mais este se intensifica, maior a cobrança de impostos de importação e de exportação, irradiando para outros setores;

2º) o nível de renda *per capita*. Com baixo grau de desenvolvimento do país, a renda *per capita* seria baixa e haveria também um baixo potencial arrecadatório, uma vez que a população teria uma alta propensão a consumir. A renda *per capita* sendo alta, os cidadãos teriam menores propensões a consumir e a investir, o que abre espaço para a arrecadação de impostos;

3º) o estilo cultural poderia também explicar as preferências dos cidadãos de países por impostos diretos ou indiretos.

No entanto cada país sofreria maior ou menor influência de cada um desses fatores, já que dependeria também do grau de evolução da sociedade e da economia. Segundo Oliveira (2007b, p.169) citando Hinrich (1972), haveria três tipos de sociedade: as tradicionais, as transicionais e as modernas.

Nas sociedades tradicionais, as fontes tributárias decorreriam das necessidades de se erguer um poder militar, destacando-se aí os seguintes impostos: sobre a terra, rebanho, capitais, produção agrícola, direitos sobre a água e assemelhados.

Nas sociedades transicionais, haveria, inicialmente, uma abertura econômica (ou comércio exterior), originando os impostos sobre importação e exportação, e os impostos tradicionais perdendo importância. Num segundo momento, quando o país já estivesse com as atividades econômicas internas em desenvolvimento e a renda *per capita* maior, os impostos sobre o setor externo perderiam também importância, sendo suplantados pelos incidentes sobre a produção e consumo internos. E, no final, apareceriam os impostos diretos (ou modernos), que incidiriam sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas.

Nos países subdesenvolvidos, cuja renda *per capita* é baixa, a estrutura da receita tributária decorre da abertura econômica. A base tributária aí não é ampla nem diversificada, implicando a baixa receita de impostos, que seriam, em sua maioria, indiretos.

Nos países em desenvolvimento (hoje, considerados emergentes), cuja industrialização já está avançando e as suas atividades internas já estão sendo mais intensas, haveria uma maior correlação entre níveis de renda *per capita* e arrecadação de tributos. E os impostos diretos vão adquirindo maior importância.



E nas economias desenvolvidas, com maior diversidade da base tributária, além do alto nível da renda *per capita*, a determinação da estrutura tributária (impostos diretos e indiretos e os serviços a serem prestados pelo Estado) seria definida pelas preferências político-culturais.

Segundo Oliveira (2007b, p.170) citando Hinrich (1972), o que se conclui é que em países em desenvolvimento a sua estrutura tributária decorre mais dos fatores econômicos que culturais. Já nos países desenvolvidos, o nível e a composição das receitas tributárias seriam mais influenciados pelos fatores político-culturais (já que podem escolher entre impostos diretos e indiretos – progressividade versus regressividade -, bem como mais ou menos serviços a serem prestados pelo Estado).

Os dados da Tabela 3 imediatamente tratam do caráter histórico da configuração tributária dos países - comparam estruturas tributárias de amostras de diversos países em relação aos seus diferentes níveis de renda *per capita*.

Tabela 3 - Composição média das estruturas tributárias para uma amostra de países com vários níveis de renda *Per Capita* – Em US\$ - Como percentagem do PNB (%)

Especificação do Imposto	Renda per capita	Renda per capita	Renda per capita	Renda per capita	Renda per capita	Renda per capita	Renda per capita
	Até 100	100-200	200-300	300-400	400-500	500-900	EUA
Renda	1,9	2,6	2,8	3,6	3,4	4,8	14,8
Propriedade	0,5	0,3	0,6	1,0	1,2	1,4	5,7
Comércio Exterior	4,6	4,4	5,5	4,6	3,5	2,6	0,3
Produção e Vendas	3,4	4,5	4,3	5,2	4,2	1,7	5,3
Subtotal	11,6	12,7	14,4	13,4	12,1	16,7	25,0
Folha de Pagamentos	0,5	0,5	1,4	3,0	2,1	2,9	5,7
<b>Total</b>	<b>12,0</b>	<b>13,2</b>	<b>15,8</b>	<b>16,4</b>	<b>14,3</b>	<b>19,6</b>	<b>30,8</b>

Fonte: Musgrave e Musgrave (1980, p.647 apud OLIVEIRA, 2007b, p.172).

Nota: Elaboração do autor deste trabalho (2014).

### Os determinantes da Carga Tributária

Para Oliveira (2007b, p.173), os impostos diretos se caracterizam por serem: mais adequados e mais eficazes para se implementar políticas voltadas para a justiça

fiscal; mais consentâneos com a equidade. No entanto podem ser perversos aos investimentos, à formação de poupanças, etc.

Já os impostos indiretos se caracterizam por serem regressivos, isto é, contribuírem para concentrar mais a renda, já que a incidência sobre a renda, os lucros e o patrimônio é baixa.

Oliveira (2007b, p.174) apresenta um aprimoramento do trabalho de Hinrich (1972) na definição do nível e da composição da carga tributária. Para isso, substituiu as variáveis abertura econômica, nível de renda *per capita* e estilo cultural pelas seguintes:

**“a) o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento da economia de um dado país;**

**b) o papel que o Estado desempenha na sua vida econômica e social; e**

**c) a correlação das forças sociais e políticas.”**

Oliveira (2007b, p.175) desenvolve a sua proposta dizendo que o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento que um país atinge, observado através do nível da renda *per capita*, determinam as bases tributárias, a arrecadação e a distribuição entre impostos diretos e indiretos. Por exemplo, se a economia é agro-exportadora e possui um mercado interno restrito e baixo nível de renda *per capita*, a base de incidência tributária será predominantemente via impostos indiretos no comércio exterior, além de alguns impostos internos. Neste caso, há uma predominância dos fatos econômicos em relação aos fatos políticos.

No entanto, se a estrutura econômica for industrial e com elevados níveis de renda *per capita*, haverá uma base tributária maior e diversificada, permitindo a incidência de impostos diretos e indiretos, além dos voltados para o comércio exterior. A tributação é mais flexível para se estabelecer uma maior arrecadação, bem como para definir o tipo de imposto a cobrar (se direto ou indireto). Nesse caso, o parâmetro político seria maior que o econômico.

A sociedade poderá definir o nível da carga tributária em função do papel que atribui ao Estado. Sendo este entendido como nocivo, seu papel será mínimo e os recursos necessários para o seu exercício também serão reduzidos. Mas se os considerarem

importantes para reproduzir o sistema econômico, seu papel será ampliado e diversificado para a produção de bens e serviços públicos e a carga tributária será mais alta (a estrutura tributária será progressiva).

Após definida a carga tributária (que é de forma histórica), busca-se resolver a distribuição do ônus (em impostos diretos e indiretos) entre os cidadãos através da correlação de forças políticas e sociais. Sendo essa correlação de forças não favorável aos trabalhadores, predominarão os impostos indiretos, que são regressivos, os quais tendem a piorar a distribuição de renda; com isso, haverá baixa incidência sobre a renda, sobre os lucros e sobre o patrimônio. Mas se os trabalhadores tiverem vantagem nessa luta, os impostos diretos serão mais importantes na carga tributária total do país, conforme se verifica nos países desenvolvidos, diz Oliveira (2007b, p.175). Portanto, não seria o estilo cultural o fator decisivo na definição do perfil da carga tributária (entre impostos diretos e indiretos), mas as lutas políticas, cujos resultados dependerão da correlação das forças sociais.

### **O Comportamento do Sistema Tributário Brasileiro**

Com base em Oliveira (2007b, p.178-179), faremos uma análise da evolução do sistema tributário brasileiro a partir de 1889 até 1964, com base nos seguintes determinantes: padrão de acumulação e nível de desenvolvimento econômico, papel do Estado e correlação de forças sociais e políticas.

Tabela 4 - Brasil - Evolução da Carga Tributária nos ciclos de desenvolvimento econômico - Período: 1900-1964

Períodos / Características	Ano	Carga Tributária (% do PIB)	PIB <i>per capita</i> (em US\$ de 2004)	Part. % dos Tributos Diretos a Nível Global (Federal, Estadual e Municipal) no Total	Part. % dos Tributos Indiretos a Nível Global (Federal, Estadual e Municipal) no Total
1ª República (1889/1930): Economia Agroexportadora					
	1900	10,6	[...]	10,73	89,27
	1905	15,1	[...]	9,41	90,59
	1910	12,5	[...]	9,78	90,22
	1915	8,4	[...]	15,59	84,41
	1920	7,0	[...]	11,03	88,97
	1925	7,9	[...]	11,83	88,17
	1930	8,4	[...]	15,55	84,45
Industrialização e Estado Desenvolvimentista: 1ª fase (1930-1964)					
	1935	10,7	[...]	19,46	80,54
	1940	13,6	[...]	22,33	77,67
	1945	12,6	[...]	32,35	67,65
	1950	14,4	[...]	34,73	65,27
	1955	15,1	828	34,58	65,42
	1960	17,4	986	28,29	71,71
	1964	17,0	1,343	27,93	72,07

Fonte: IBGE (2006) apud Oliveira (2007b, p.180).

Nota: Elaboração o autor deste trabalho (2014).

No geral, observa-se que a carga tributária foi se elevando *pari passu* o Brasil foi passando a ter maior atividade econômica e maior crescimento da renda *per capita*.

Observa-se também que a carga tributária muda de patamar quando há alterações na estrutura econômica brasileira e no processo de industrialização, inclusive, diz Oliveira (2007b, p.178), na intensificação das atividades internas e crescimento da renda *per capita*.

Na 1ª República, quando se desenvolveu uma economia agroexportadora (à qual dependia do comércio internacional para conseguir os lucros), havia um mercado interno pequeno e a presença do Estado era limitada, a carga tributária esteve abaixo de 12,5%, exceto no ano de 1905, quando atingiu a 15,1%. No que tange à participação dos impostos diretos (progressividade do sistema tributário como um todo), a mesma foi baixa (com máxima de 15,55%, pela série acima). Já os impostos

indiretos (regressividade do sistema tributário total) tiveram uma alta participação, com maior presença no ano de 1905, quando atingiu a 90,59%.

Já no período da Industrialização concomitante ao Estado Desenvolvimentista (1930-1964), momento de modificação no padrão de acumulação da economia, cujo eixo dinâmico passa para o mercado interno e os investimentos internos impulsionam o processo industrial (estes apoiados pelo Estado - inclusive foi o responsável na construção da infraestrutura e produção de bens intermediários), a carga tributária atingiu um máximo de 17,4% em 1960. No entanto faltou uma profunda reforma do sistema tributário para ampliar a capacidade de financiamento do Estado, o que levou este a uma limitada condição fiscal e financeira.

No período do Plano de Metas (1956/61), por exemplo, diz Oliveira (2007b, p.179), momento em que a industrialização foi mais consciente, o sistema tributário não se beneficiou dessas mudanças e do crescimento da renda *per capita*. É que o pacto político entre o Estado e as classes dirigentes (“Estado de Compromisso”) que havia sido importante nas etapas anteriores, ainda agora estava presente. Com isso, o Estado financiou seus gastos através da inflação (pela emissão de moeda).

No que tange à progressividade ou regressividade do sistema tributário como um todo, observou-se alta regressividade, com o maior valor percentual no ano de 1935 (considerando apenas os dados apresentados acima), quando atingiu 80,54%. A partir daí a regressividade diminuiu.

### **O problema da disparidade regional**

Questões sobre disparidades regionais e desigualdades sociais sempre estiveram na ordem do dia no Brasil e, diante do quadro existente, acreditamos que essas questões devem permanecer ainda por um longo tempo. Segundo Baer (2002, p. 340),

a desigualdade espacial no crescimento e na distribuição de renda tem sido uma característica da economia brasileira desde os tempos coloniais e cada um dos ciclos de exportação de produtos primários do passado beneficiou uma outra região específica. O ciclo da cana-de-açúcar nos séculos XVI e XVII favoreceu o nordeste; o de exportação de ouro dos séculos XVII e XVIII transportou o dinamismo da economia à área onde hoje se encontra o estado de Minas Gerais e às regiões que abasteciam, no sudeste brasileiro; a exportação de café do século XIX favoreceu primeiro o interior do Rio de Janeiro e,

posteriormente, o estado de São Paulo. No século XX, entretanto, a substituição histórica de regiões economicamente favorecidas chegou ao fim. O sudeste do país, que era a área dinâmica de exportação no início do processo de industrialização, tornou-se também o setor líder da economia brasileira e o principal beneficiário do crescimento econômico e aumentou significativamente sua participação no PIB.

Portanto, o problema das disparidades regionais sempre foi importante e sempre mereceu a atenção das pesquisas.

### **A Economia Regional e o seu Pensamento**

Na construção do nosso problema de pesquisa, que contempla a redução das disparidades regionais através da tributação, vamos, inicialmente, apresentar as bases da economia regional (teorias da localização e do desenvolvimento regional), em termos de um comparativo entre a teoria neoclássica e a teoria da economia regional - já que esta deriva daquela. E na avaliação, trataremos do comportamento da economia regional dos anos 1964 a 1980, a fim de que se possa confirmar que a questão regional continua na ordem do dia, uma vez que as diferenças de riqueza e renda ainda são amplas.

Naturalmente, haverá os que acham que o comportamento da economia nacional promoveu também melhorias às áreas periféricas nacionais, inclusive reduzindo as disparidades regionais, e há os que pensam que apenas serviu à dinâmica do capital, não redundando em nenhuma redução das disparidades regionais. Entretanto essa dicotomia foi a nossa meta, uma vez que o objetivo de nosso trabalho foi apresentar os impactos da reforma tributária na redução das disparidades regionais por aqueles que acham que esse objetivo foi conseguido e por aqueles que acham que os resultados foram pífios.

A dinâmica regional obedece a critérios próprios, uma vez que a economia regional colide, pela maioria dos autores, com a economia vista como um todo (ou economia tradicional). Região implica espaço, e espaço não aparece na teoria econômica tradicional (clássica e neoclássica). Essas duas teorias, segundo Souza (1981, p.67), baseiam-se num mundo estático e sem dimensões - ou seja, o tempo é a variável básica. Considerando o espaço quando analisam as trocas internacionais; entretanto, admitem que o custo de transporte é nulo. Diante disso, não se deveria estudar o espaço no interior da economia nacional, haja vista que os fatores de

produção, os bens e os serviços e as pessoas têm perfeita mobilidade, o que produz o equilíbrio do sistema econômico toda vez que houver desigualdades marginais, em determinados momentos, nos custos de produção, nos salários e nos preços dos bens (é que os fatores devem se deslocar imediatamente, em vista de possíveis ganhos marginais, o que restauraria o equilíbrio). Com isso, não haveria necessidade da intervenção do Estado na economia, já que as forças de mercado (a “mão invisível”) conduziria o sistema econômico ao equilíbrio.

De acordo com Souza (1981, p.67), o local das atividades econômicas, os custos de localização e os custos de transporte seriam avaliados pelo ganho ou perda de tempo (se não nulos) – o tempo substitui o lugar na análise econômica. Observa-se também que o elemento tempo é mais fácil para ser usado na análise matemática, no uso das curvas. Assim, entendia-se que as atividades econômicas eram distribuídas no espaço sem motivações econômicas, pois os fatos econômicos aconteciam sem dimensões, bem como sem os custos de transporte.

Portanto, diz Souza (1981, p.68), a prática antiga do pensamento econômico (escola neoclássica) fez com que o elemento espaço não fosse analisado. As hipóteses marginalistas supõem continuidades, e estas o território não possui (já que não há distribuição uniforme do território, mas ao contrário, há heterogeneidade e descontinuidade frequentes, como: os centros nodais – convergência de circulação de mercadorias e pessoas –, a falta de estradas para se usar os transportes nas diversas direções e a ocorrência de concentração demográfica e industrial).

Além disso, diz Souza (1981, p.68), havendo a perfeita flexibilidade dos preços e a perfeita mobilidade dos fatores de produção, não se encontrariam desigualdades regionais num país e, como consequência, não haveria o problema da economia regional. Mas as diferenças de preços, custos, salários e rendas são encontradas, uma vez que o custo de transporte é importante. A distância limita a interação no espaço, provocando poder de monopólio às firmas, dificultando às forças de mercado a capacidade para igualar as rendas regionais e alocar os recursos escassos de forma ótima no espaço.

Segundo Souza (1981, p.68), a mobilidade dos fatores de produção não acontece de forma fácil devido às dificuldades de ordem econômica e não econômica. As forças

de mercado não atuam de maneira que haja igualdade nas rendas *per capita* regionais ou que haja uma alocação ótima dos recursos escassos, mas podem até levar à desestabilização. Economia de mercado enseja deslocamentos de populações a regiões centrais, resultando concentração urbana em poucos centros.

Para atingir as condições de equilíbrio neoclássico, diz Souza (1981, p.68), é necessário que haja, para os fatores produtivos, igualdade dos seus preços nas diversas regiões e nas suas respectivas produtividades marginais em todo o espaço nacional, bem como no preço de produtos semelhantes também em todo o espaço (neste caso, não haveria custo de transporte, nem haveria outros custos resultantes da fricção da distância). Além disso, supõe-se também que haja igualdade na produtividade marginal de um fator em relação ao seu preço por todas as regiões. E se as produtividades marginais e os preços acontecem do mesmo modo em cada região, há equilíbrio inter-regional pela ótica de Pareto - o equilíbrio do sistema econômico resultaria do conjunto dos equilíbrios regionais (que é a soma das quantidades de equilíbrio de uma dada mercadoria com o mesmo preço).

Dadas essas condições, o nível de equilíbrio só se modifica se houver alterações tecnológicas e na demanda. Além disso, há convergência inter-regional do preço dos fatores e das rendas de forma imediata e não há custos. Portanto, com o equilíbrio atingido (ou seja, havendo a convergência dos preços dos fatores e dos bens em cada região), os fatores não teriam mobilidade espacial. Não existe qualquer outro motivo para que os recursos sofram mobilidade.

Assim, diz Souza (1981, p.68), a alocação ótima dos recursos de uma região é a mesma para todas as regiões. Há uma identidade entre a maximização da renda regional e a renda nacional, implicando “na hipótese de concorrência perfeita e de continuidades espaciais.”

Contudo se houver custo de transporte acentuado, o preço dos fatores produtivos e o preço dos bens não serão iguais nas diversas regiões, já que a área que produz os bens pode não ser a mesma zona de consumo. Havendo economias de escala e economias externas nas empresas, pode haver a indução nos movimentos dos fatores que impliquem o desequilíbrio do sistema econômico, o que pode levar à elevação das diferenças regionais no preço dos fatores produtivos, em vez de



decair. Podendo ocorrer o mesmo no grau de urbanização e nas diferenças de produtividade do trabalho, já que estes podem acarretar divergências salariais, resultando em desigualdades regionais.

Souza (1981, p.69) aponta ainda a distância e as preferências de residência entre as pessoas como fatores limitantes à migração do fator trabalho de uma região para outra em relação às modificações marginais na taxa salarial. E pode haver esse imobilismo natural também nos outros fatores produtivos, concluindo que se a dotação inicial dos fatores produtivos é desigual entre as regiões, o desequilíbrio deve ser mais aceito que o equilíbrio.

Além dos elementos acima destacados, Souza (1981, p.3) aponta mais dois motivos que atrasaram o uso da análise espacial. O primeiro seria pelo uso das políticas econômicas dos governos centrais, já que se voltavam aos problemas nacionais, como o pleno emprego, a inflação e a desigual repartição da renda. Adicione-se a dados difíceis em nível regional, reforçados pela falta de grandes diferenças regionais. Já um segundo motivo seria decorrente das indústrias terem sua localização fruto da proximidade das fontes de matérias-primas. Mas com o aparecimento da eletricidade e da diminuição do índice de material dos produtos (“relação entre o peso das matérias-primas insumidas por unidade de produto final”), buscou-se localizar a firma mais próxima do mercado consumidor ou em pontos intermédios. Agora, a indústria e a cidade passam a ter uma relação de maior dependência, particularmente no que tange ao mercado consumidor (as empresas têm maior benefício pela proximidade dos consumidores e pelos serviços urbanos). Assim, essas condicionantes deram um maior interesse à análise regional.

Há dois modelos neoclássicos: o de equilíbrio parcial da firma e o do equilíbrio geral dos mercados. Segundo Souza (1981, p.3), em ambos não há necessidade do elemento espaço para construí-los, pois há o ajustamento imediato dos preços e das quantidades, ou seja, os fatores, os bens e serviços e a população não precisam se deslocar. Não há necessidade da Economia Regional. No entanto as desigualdades regionais de renda provam que os postulados dessa escola não se realizam, o que implica que o fator espaço deve ser observado nos modelos econômicos.

Pedrão (1977, p.7), por exemplo, diz que

Espaço e tempo são dimensões necessárias aos estudos dos fenômenos sociais e econômicos. As políticas econômicas e sociais quando enriquecidas pela dimensão espacial se tornam dinâmicas e respondem a uma interpretação de problemas específicos no tempo e espaço – a exemplo de descentralização – bem como daqueles inerentes aos aspectos de desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Segundo Richardson (1975, p.15), com algumas exceções (como o trabalho de Launhardt que tratou da Teoria da Localização publicado em 1882), a dinâmica e o tempo na Economia foram elementos suficientes para concentrar os economistas e negligenciar o espaço como um problema a ser analisado. Não se considerava o espaço pelo entendimento de que o tempo “era a dimensão crítica na análise econômica.” Havendo custos dos deslocamentos no espaço, estes seriam incorporados à teoria da formação de preços. Como as vantagens locacionais incluem economia de tempo para diminuir os atrasos nas entregas, parte dos elementos espaciais teria sido observada como de cunho temporal.

Constatado as deficiências da escola neoclássica, segundo Souza (1981, p.3), temos ainda a fortalecer a importância da Economia Regional os custos de transporte altos, a distância (que protege o monopólio à empresa) e a industrialização e a urbanização (sendo que, esses dois últimos elementos aconteceram ao longo do século XX de forma desigual no espaço). Assim, diz Souza (1981, p.3), esses elementos intensificaram as desigualdades entre as regiões ricas e as regiões pobres dentro de um contexto nacional.

Sem entrar em outros fatores que comprovam a defasagem entre as regiões, e apoiando-se em Souza (1981, p.4), diríamos que o problema regional resulta de disparidades entre regiões quando da difusão do crescimento econômico no espaço nacional.

De acordo com Souza (2009, p.23), os teóricos da localização foram os que procuraram inserir o espaço na teoria econômica. Os produtores preocupam-se com o local que vão produzir com a máxima eficiência, dada à distribuição espacial dos recursos produtivos e os consumidores. Mas se muda a tecnologia de transportar as mercadorias e/ou de produzir bens e serviços, ou ainda se esgotam as fontes de matérias-primas ou acontece a migração da população, há alteração da matriz das localizações, modificando as decisões locacionais. Essa é a dinâmica, segundo Souza (2009, p.23), que estrutura as diferentes regiões de um sistema econômico

nacional. Logo, a teoria da localização apresenta-se num ambiente dinâmico e não estático. No entanto, antigamente, a localização da empresa era mais rígida (procurava localizar-se próximo das fontes de matérias-primas ou do mercado consumidor – portanto, era fácil encontrar o local onde produzir com a máxima eficiência). Com isso, os economistas se preocupavam mais com as demais questões (como produzir e quanto produzir). Mas como os meios de transporte se desenvolveram e o peso dos produtos diminuiu, além do aparecimento de centros urbanos hierarquizados e localizados em lugares mais distantes, a localização tornou-se mais complexa e variada.

De acordo com Souza (2009, p.47), M. L. Greenhut procurou integrar o território na análise do equilíbrio geral, considerando os custos de produção e as economias de aglomeração (a teoria do equilíbrio geral walrasiano não leva em conta o território). Considerou que os custos de produção e de transporte delimitariam a área de mercado, com a empresa procurando se localizar no centro dessa área. E para maximizar os lucros, a empresa produziria no nível em que a receita marginal é igual à despesa marginal. Com isso, o mercado abrangerá a área em que o consumidor se disporá a pagar o acréscimo do preço-fábrica, que seria igual ao custo de transportar a mercadoria. Além disso, os lucros auferidos pela empresa são normais, não havendo ingresso de novas firmas, quando houver equilíbrio no sistema econômico. Se a demanda se altera ou se houver inovações tecnológicas que reduzam os custos, pode haver lucro puro, o que provocará o ingresso de novas empresas no mercado e destruição criadora.

No entanto, diz Richardson (apud SOUZA, 2009, p.48), na teoria de equilíbrio geral de Lefebvre, a concorrência é pura, os lucros são normais e as inovações tecnológicas criam graus de monopólio, dificultando se obter o ótimo espacial. E quando do aparecimento de uma nova empresa no mercado, este modifica o padrão de localização, necessitando que todas as firmas se realizem para que o equilíbrio geral se mantenha no equilíbrio ótimo. Contudo os custos para tal movimentação são impeditivos para que a economia se ajuste aos momentos em que ocorrem a perturbação no equilíbrio geral inicial.

Assim, diz Souza (2009, p.48), a economia espacial tem uma natureza muito rígida, impedindo ajustes no curto prazo já que é fundada na concorrência monopolista, em

que os preços são maiores que o custo médio mínimo – a diversidade de territórios e os custos de transporte constroem graus de monopólio aos produtores, que estão protegidos dos concorrentes pelo custo de transporte e distância; os fatores produtivos não se deslocam instantaneamente de um ponto do território para outro, dada variações marginais em sua remuneração, uma vez que esses deslocamentos provocam custos altos. Isso é o oposto do equilíbrio geral construído por Walras, que admite ajustes instantâneos e sem custos e com base na concorrência perfeita.

Apesar das dificuldades existentes entre a teoria neoclássica e a economia regional, conforme Souza (2009) aponta acima, Arau (1971) entende que Loesch produziu uma teoria geral do espaço econômico (através de uma Teoria da Localização, uma Teoria das Regiões e uma Teoria do Intercâmbio). Há um marco formal, e com base em um conjunto de equações elementares, que estabelece um Modelo Espacial que opera sob condições competitivas.

Segundo Arau (1971), Loesch preocupa-se com os problemas concretos da teoria tradicional do Comércio Internacional (embora acredite ser insuficiente a Teoria dos Custos Comparativos como fundamento do Comércio Internacional). Com base nisso, indica um conjunto de hipóteses básicas derivadas da análise da localização da atividade econômica para substituí-las. Assim, tenta uma generalização da sua teoria, tomando como base os estudos de Predohl e Palander, e estabelece uma Teoria Geral do Equilíbrio Espacial, o qual envereda no esquema walrasiano, formulando um conjunto de equações num sistema de equações perfeitamente determinado. E com grau de abstração elevado e geral em relação à globalidade analítica do espaço econômico, introduz o seu conceito de região.

De acordo com Souza (2009), há, dentro do debate sobre o espaço na teoria econômica, as diversas teorias de localização da atividade econômica, como as de Von Thunen (que trata da renda de situação decrescente com a distância), de Alfred Weber (sobre a localização ótima da empresa, cujos fatores influenciadores seriam os custos de transportes e do trabalho e a renda da terra), de Christaller (com a teoria do lugar central, que trata da funcionalidade hierárquica entre os diversos centros urbanos em seus diversos tamanhos no que tange à atividade econômica), de Losch (que discute a rede de mercados), e outros (Predohl, Hotelling e Palander). No entanto a questão regional contém outros elementos que fogem a esse debate,

já que envolvem fontes internas de crescimento regional (cujas teorias seriam: a dos Polos de Crescimento, de Perroux, nos quais os fatores internos são preponderantes; a da Substituição Regional de Importações; e a Teoria do Desenvolvimento Local Endógeno (que tem como fonte de inspiração a teoria schumpeteriana do desenvolvimento). Além dessas teorias, há ainda as que tratam das fontes externas do crescimento regional, como a Teoria da Base Econômica Regional. Considere-se ainda o debate sobre as desigualdades regionais no processo de desenvolvimento, cujas explicações teriam as seguintes origens: troca desigual; causação circular e acumulativa; hipótese de Kuznets/Williamson.

No caso da troca desigual, temos: a) há a teoria de Emmanuel, que se baseia no fato de existirem salários superiores pagos nos países ricos quando comparados com os salários pagos nos países subdesenvolvidos; b) E há a teoria de Bettelheim, que se baseia na produção, isto é, diferenças de produtividade do trabalho, decorrentes de novas tecnologias na produção e na gestão, transferem valor entre os países e entre regiões; c) estruturas oligopólicas, que se origina no fato de que ocorre uma troca desigual pelo desajuste transitório na concorrência, distanciamento dos preços de mercado em relação aos preços de produção e pela ocorrência de oligopólios. No caso da causação circular e acumulativa, que é a teoria de Myrdal, diz-se que há um círculo vicioso da pobreza, ou seja, pobreza-doença-pobreza vira um processo circular acumulativo. Já a hipótese de Kuznets/Williamson, é dito que o crescimento regional desigual ocorre em todo o mundo, no entanto, essa ocorrência se dá mais nas fases iniciais do crescimento da economia, já que, após atingir um máximo, as desigualdades regionais diminuem, e tudo isso é feito pela ação do mercado.

De acordo com Hirschman (1980), grande parte da economia ortodoxa, seja no pensamento, seja na política econômica, não é aplicável aos países pobres. O descrédito para a economia ortodoxa origina-se na grande depressão dos anos 1930 e no êxito do ataque keynesiano à ortodoxia. Keynes trouxe a ideia de duas classes de ciência: a clássica, quando a economia estava a pleno emprego; e uma outra, quando a economia possuía desemprego alto no que tange aos recursos humanos e materiais (neste caso, o sistema teria outras proposições analíticas e outras políticas econômicas).

Os economistas Kurt Mandelbaum, Paul Rosenstein-Rodan e Nagar Narkse, diz Hirschman (1980), entendiam que o subemprego estava presente em países subdesenvolvidos, o que se afinava com o desemprego keynesiano, já que elaborou uma teoria do equilíbrio macroeconômico com desemprego. Assim, esses precursores escreveram acerca do “Círculo Vicioso da Pobreza” – que é um estado de equilíbrio, mas a baixo nível de atividade econômica, justificando políticas públicas, como buscar acelerar a economia. Assim, a teoria cepalina se insere na teoria keynesiana, uma vez que admite a existência do subemprego de fatores

### **A economia regional nos anos 1964 a 1980**

Antes de adentrarmos na análise do comportamento da economia regional dos anos em foco e o pensamento econômico brasileiro, vamos discutir um pouco o período antecedente.

De acordo com Oliveira (1991), as disparidades regionais têm sido discutidas desde o século XIX, apesar de baseada no assistencialismo. Mas no governo de Epitácio Pessoa (1919/1922), esse problema passa a ser discutido baseado na estrutura das regiões menos desenvolvidas; há, inclusive, a realização de obras e a busca de atacar a questão pela raiz.

E em 1958, através da Lei nº 3.470, o mecanismo tributário é acionado para tentar atenuar as disparidades regionais (houve a isenção do imposto de importação para os equipamentos, a serem usados no Nordeste, além da redução de 50% do imposto sobre a renda para a empresa que aproveitasse a matéria-prima regional e a redução de 100% para novas indústrias que se instalassem nessa região).

Em 1959, a criação da SUDENE consolida essa iniciativa. Depois desta, muitos incentivos fiscais adviriam para o Nordeste.

A Lei nº 3.995/1961, no seu artigo 34, dava o direito às pessoas jurídicas de capital nacional a abater até 50% do imposto de renda devido, desde que o aplicasse ou o reinvestisse em indústrias indicadas pela SUDENE como de interesse para o desenvolvimento do nordeste.

Conforme Oliveira (1991), após o ciclo de expansão do Plano de Metas, que se centralizou no eixo Rio - São Paulo, a preocupação com os desníveis regionais

aumentou, particularmente sobre o nordeste brasileiro, dado o aumento das distâncias de crescimento econômico entre as regiões.

E a Lei nº 4.239/1963, consolidaria os incentivos fiscais voltados ao nordeste, posto que os ampliou, além de criar o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE). Essa lei, no seu artigo 18, permitiu que as empresas pudessem descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis:

- em até 75% do valor das obrigações que comprassem desde que emitidas pela SUDENE, via FIDENE, a fim de aumentar os recursos do mesmo fundo;
- e em até 50% dos investimentos na agricultura ou na indústria, desde que a SUDENE os definisse como de interesse para o desenvolvimento nordestino.

Em 1963, a preocupação com os desníveis regionais aumentou, uma vez que os benefícios do artigo 34, da Lei nº 4.216 e do artigo 18 da Lei nº 4.239 se estenderam a Região Amazônica.

Observe-se que o Relatório do GTDN (1959, p.12), constatado as disparidades regionais e as desigualdades sociais na região, propunha “O Plano de Ação”, que possuía quatro diretrizes básicas, sendo a primeira delas, “intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;”.

Segundo Carvalho (2008, p.29), Celso Furtado entendia existir a divisão internacional do trabalho numa escala intrarregional, isto é, a relação centro industrial no Sudeste em relação ao nordeste tinha o mesmo perfil dispensado pelas nações industrializadas em relação às nações fornecedoras de matéria-prima. Era o transbordamento do pensamento cepalino para explicar os desequilíbrios regionais, dada a deterioração das relações de troca do nordeste em relação ao centro sul.

Esse debate e suas ações, no entanto, vão ser substituídos já no início dos anos 1970 por uma nova estratégia desenvolvimentista, mas sem a SUDENE ter um papel importante no planejamento. É que, agora, em primeiro plano, estava a economia neoclássica, em que as necessidades prementes de políticas públicas eram nacionais (combate à inflação através da redução do déficit público, programa

de integração nacional, etc.), enquanto a economia regional estaria vinculada ao pensamento de Perroux (polos de crescimento).

Segundo Carvalho (2008, p.30), a partir de 1972 se definiu que o desenvolvimento regional passava a estar atrelado aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, os quais buscariam a integração inter-regional, via o Plano de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (PROTERRA) – esse programa visava deslocar os excedentes populacionais para o Norte e para o Centro-Oeste, que eram as novas fronteiras agrícolas.

Mas no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), definidos para os anos de 1972 a 1974, abandonou-se a ideia do “problema agrário” (a estrutura agrária não seria mais aceita como um dos entraves ao desenvolvimento nacional e, como consequência, abolia-se a reforma agrária) e se substituiu o programa de desenvolvimento regional global pelos polos de desenvolvimento.

O Nordeste, por exemplo, passa a acompanhar a dinâmica da economia brasileira, particularmente na fase do Milagre Econômico. Com o primeiro choque do petróleo e com as dificuldades por que passava a economia internacional, surge o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1974, cujo objetivo era, segundo Carvalho (2008, p.31), “[...] completar a matriz industrial (intersectorial) do País e diminuir a dependência externa, além de possibilitar uma maior complementaridade inter-regional.”

O II PND buscava integrar o Nordeste à indústria nacional, ou seja, a economia nordestina complementar a economia nacional, e não como queria o GTDN que era ter uma indústria nordestina, inclusive de bens de capital, independente. O II PND queria aumentar o crescimento tanto do produto nacional quanto do regional, dadas as ofertas dos produtos específicos deste. A região já não é mais vista como um elemento autônomo e sim como um elemento da economia nacional.

Neste II PND, diz Carvalho (2008, p.31), verificaram-se duas estratégias de intervenção no Nordeste: pelo agrícola, aparecem os Programas Especiais, cujo objetivo era desenvolver o setor rural de forma integrada e em áreas selecionadas,



para transformar a agropecuária nordestina numa modernização conservadora; e pelo lado industrial, se estimularia a instalação de Complexos Industriais.

Os Programas Especiais tinham decisões centralizadas e eram novas as estratégias para tentar solucionar as questões regionais, buscando a integração econômica e social do espaço nacional e, segundo Carvalho (2008, p.31), “[...] não mais a redução das desigualdades regionais.”

Os programas foram: o POLONORDESTE (Programa de Áreas Integradas do Nordeste – que visava concentrar os investimentos em espaços específicos e estratégicos) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Programa Sertanejo) – que visava estimular as áreas secas do Nordeste), os quais receberam recursos do PROTERRA.

Os Complexos Industriais visavam desenvolver o Nordeste e estava em sintonia fina com a estratégia de expansão industrial em nível nacional. Assim a região tem, agora, um papel mais relevante na cadeia produtiva, já que, ao produzir bens intermediários (petroquímica, química, metalúrgica, borracha, plásticos, etc.), assegurava excedentes para exportação e, ao mesmo tempo, reforçava a base industrial.

Já no plano regional, diz Carvalho (2008, p.32), os Polos ou Complexos Industriais desconcentravam a indústria no país e poderiam trazer externalidades e multiplicar os investimentos aí feitos na economia regional.

Aliado aos Polos Industriais, verifica-se a mudança no sistema de incentivos fiscais, coroando-se essas mudanças em 1974, com a criação do Sistema FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste), o qual, segundo Carvalho (2008, p. 32), “[...] se revelaria muito mais ao alcance das grandes empresas.” e se aproximaria mais da lógica dos polos industriais.

E na década de 1970, implantaram-se os seguintes projetos: o Complexo Petroquímico de Camaçari; o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe; o Polo Cloroquímico de Alagoas; o Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte; o III Polo Industrial do Nordeste; o Polo Mínero-Metalúrgico do Maranhão; o Complexo Industrial Portuário de Suape (em Pernambuco); o Polo Têxtil e de Confecções de Fortaleza; o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (em

Petrolina e em Juazeiro); e o Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (no Rio Grande do Norte).

Era a concepção teórica de François Perroux dos Polos de Desenvolvimento que agora vigia em detrimento da visão cepalina da deterioração dos termos de troca entre o centro-sul e as demais regiões subdesenvolvidas brasileiras. Segundo a teoria de Perroux (apud CARVALHO, 2008, p.32), esses polos construídos num espaço econômico na economia capitalista poderiam provocar uma força centrípeta a novos investimentos. Além disso, esses mesmos polos se relacionariam com outros polos via um sistema de transportes e comunicações, construindo eixos de desenvolvimento e irradiariam efeitos à economia regional. Assim, ao implantar empreendimentos de porte alto em polos, aqueles poderiam desenvolver as regiões menos desenvolvidas através de uma cadeia produtiva densa e ampla. Tudo isso seria feito através de incentivos fiscais (como foi feito através do FINOR no Nordeste).

A avaliação que Vieira faz (apud CARVALHO, 2008, p.32), desses polos de desenvolvimento é que, apesar dos altos níveis de crescimento de produtividade e da melhoria tecnológica, não houve propagação para as demais áreas da economia regional. E, melhor, as desigualdades regionais se mantiveram ou se aprofundaram, além de ter agravado a concentração de renda.

Segundo Almeida e Araújo (apud CARVALHO, 2008, p.33), a industrialização do Nordeste, que, na visão, cepalina deveria ser funcional ao mercado da região, passa a estar vinculada ao sistema nacional. Assim, o capital monopolista em expansão homogeneizou os subespaços regionais, ou seja, o mesmo estabeleceu o domínio dos mercados da periferia, explorou algumas fontes de recursos naturais e se aproveitou de vantagens locais a fim de conseguir altas taxas de lucro.

Já de acordo com Bacelar (2000, p.77), de meados dos anos 1960 a meados da década de 1980, houve “uma modesta desconcentração” no país, ou seja, a questão regional se atenua (é a tendência à desconcentração), seja na base agrícola, seja na base industrial.

Segundo Guimarães e Bacelar (2000, p.77), no Brasil, deixa de existir apenas a articulação comercial inter-regional, para existir uma articulação produtiva entre

todas as suas regiões. Produz-se agora em todas as regiões brasileiras. Os capitais que viviam no Sudeste vão migrar para outras regiões. Então, é uma mudança qualitativa, já que há um corte no movimento de concentração, e, a médio prazo, poderia atenuar a questão regional pela difusão das bases produtivas nas diversas regiões. Além disso, a concorrência inter-regional foi remodelada (por exemplo, a indústria têxtil do Nordeste passa a atender a demanda de todo o Brasil). O mesmo ocorreu na Zona Franca de Manaus, que passou a ser o segundo polo nacional de produção de material elétrico, eletrônico e de transporte. É um processo de peso, o qual mudou a dinâmica regional e é em nível nacional.

Para Bacelar (2000, p.79), essas mudanças tiveram iniciativas do Estado e do setor privado. Pelo Estado (e contrapondo à lógica do mercado), houve políticas regionais explícitas naquele sentido (incentivos fiscais do 34/18 e FINOR e as isenções do Imposto de Renda) e os investimentos das empresas estatais (da Cia. Vale do Rio Doce, no Maranhão; da Petrobras, no Rio Grande do Norte, em Sergipe e na Bahia).

Para Cano (2000, p.115), o governo instituído em abril em 1964 encerrou as propostas reformistas progressistas e o Plano de Ação do GTDN foi atingido mais nas políticas agrárias e agrícolas e menos nas de infraestrutura e de indústria. Foram edificadas reformas institucionais e normas de política econômica, às quais pulverizaram o sistema de incentivos regionais fiscais, cambiais e creditícios, que até então se limitavam à política voltada para o desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste. Em 1965, renovou-se o Sistema Nacional de Crédito Rural, o qual subsidiou os produtos de exportação, os quais se localizavam na moderna agricultura do estado de São Paulo e do Sul do país.

Já a partir de 1967, diz Cano (2000, p.115), a política de incentivos fiscais foi modificada, posto que se ampliaram as alternativas de investimentos (agora, além das opções regionais, passa a existir as opções setoriais, às quais foram edificadas sem restrições regionais). Em 1967, os incentivos fiscais foram estendidos à indústria da pesca; em 1968, ao turismo, ao reflorestamento e à compra subsidiada de ações de sociedades de capital aberto; em 1970, à Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER); e, em 1975, ao Programa do Álcool.

A exportação de produtos manufaturados também foi contemplada através de isenções e de créditos tributários. E a partir de 1969, diz Cano (2000, p.116), os projetos de investimento em bens de capital e em algumas matérias-primas passaram a ter isenções dos impostos de importação, de produtos industrializados e de circulação de mercadorias aos bens capital, mas condicionado à aprovação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Ainda nesse caso, não houve prioridade locacional do investimento, podendo ser em São Paulo, no Nordeste ou em outra região.

Com essa pulverização dos recursos originados em financiamentos e em incentivos fiscais que antes se voltavam apenas para o Norte e o Nordeste, a política de desenvolvimento regional e suas instituições (SUDAM e SUDENE) perdiam a força, diz Cano (2000, p.116). No entanto houve substancial crescimento econômico nas áreas periféricas, mesmo sem considerar os investimentos estatais (como os da Petrobrás e da Telebrás), em decorrência da política industrial dos anos 1970, à qual visava “[...] completar a matriz industrial brasileira.”

E para completar essa matriz industrial, aceleraram-se as exportações agroindustriais modernas e industriais e aprofundou-se a base regional de recursos naturais, ajustando a infraestrutura. Boa parte dos investimentos contidos no II PND foram localizados na periferia nacional, diz Cano (2000, p.116), resultando um alto crescimento econômico. O crescimento industrial fez crescer o emprego urbano e a agricultura itinerante ampliou a sua fronteira, absorvendo os grandes fluxos migratórios do Nordeste e de Minas Gerais, principalmente, facilitando a solução pela não distribuição de terras (reforma agrária).

## O PROBLEMA ANTIGO DA DESIGUALDADE SOCIAL

### **Aspectos Teóricos da Distribuição de Renda e de Riqueza**

A construção desse problema se dará através do seguinte roteiro, seguindo a linha de raciocínio de Alvarez (1996) no que tange à parte teórica: inicialmente, faremos um breve relato teórico sobre distribuição funcional de renda, que se baseará no pensamento fisiocrático e no pensamento clássico (Smith, Ricardo, Mill e Senior), inclusive com Marx; em seguida, trataremos das teorias da distribuição pessoal de renda, que se identifica com a escola neoclássica (Pareto e outros); depois, também

de forma breve, apresentaremos as teorias mais recentes acerca da distribuição pessoal da renda (escola estocástica e a do capital humano). Faremos uma breve análise acerca da distribuição de renda e a macroeconomia, particularmente com o pensamento de Kuznets. E, por último, discorreremos sobre as desigualdades sociais no Brasil desde 1500, passando pela controvérsia dos anos 1970, particularmente com os seus dois maiores expoentes, Fishlow e Langoni (mas reconhecendo a contribuição dos demais, como Bacha, Tavares, Serra, etc., sem, no entanto, desenvolvê-las).

#### O pensamento sobre a distribuição funcional da renda

De acordo com Alvarez (1996, p. 7), a ciência econômica, no que tange à distribuição de renda, procurou, ao longo do tempo, analisar apenas o aspecto funcional, isto é, a partilha entre os detentores dos fatores de produção, e de forma estanque. Quesnay, Smith, Ricardo, Malthus e Mill trilharam nessa lógica.

A teoria da distribuição do produto e da renda em Quesnay, por exemplo, se apresenta no Quadro Econômico (Tableau Économique) objetivando explicar, segundo Rima (1977, p.85) a forma pela qual “[...] o produto líquido é criado e circulado entre as três classes da sociedade e, por fim, reproduzido no ano seguinte.” Essas classes da sociedade seriam: a dos proprietários, a dos cultivadores e a dos estéreis.

De acordo com Marshall (1982, p.150), quem dá o relato mais simples sobre as causas da distribuição da renda nacional são os economistas franceses (os fisiocratas), anteriores imediatos a Adam Smith, que tomaram como base as características particulares da França na segunda metade do século XVIII. Os fisiocratas admitiam, por exemplo, “[...] que houvesse uma lei natural de população segundo a qual os salários do trabalhador se mantinham no limite da inanição.”

Os fisiocratas concluíam, diz Marshall (1982, p.150), que se os lucros do capital “[...] fossem reduzidos abaixo do nível de então, o capital seria prontamente consumido ou emigraria.” Presumiam que existiria uma taxa natural de lucro que se poderia conceber como algo parecido à taxa natural de salários. Assim, se essa taxa corrente fosse maior que o nível necessário, o capital aumentaria imediatamente, mas forçando, a queda da taxa de lucros ao nível da taxa natural. Se a taxa corrente

fosse mais baixa daquele nível, o capital diminuiria rapidamente e a taxa de lucro voltaria a subir. Desse modo, haveria esse tipo de fixação dos salários e dos lucros por leis naturais, implicando que o valor natural de todas as coisas fosse determinado pela soma dos salários e dos lucros que remunerassem os produtores.

Smith (1983, p. 92, v.1) trata do caráter funcional da repartição do produto e da renda, dizendo que, nos momentos iniciais da vida econômica, o trabalhador detinha todo o fruto do seu trabalho; no entanto, a partir do momento em que apareceu a apropriação da terra e a acumulação do capital, aquela situação não pôde se manter. Assim, quando a terra se torna propriedade privada, o seu proprietário passa a exigir parcela da produção que o trabalhador cultiva ou colhe. Portanto, sua renda é deduzida pela primeira vez do produto do trabalho usado na terra.

Smith (1983, p.92, v.1) diz também que quem cultiva a terra não possui os recursos para a manutenção da mesma até a parte final, que é a colheita. Em vista disso, recebe um adiantamento do capital do patrão (arrendatário que lhe dá emprego). Esse cidadão não se interessaria em empregar seu capital exceto se tivesse parcela do produto do trabalho do cultivo ou da colheita, ou ainda se seu capital fosse restituído com lucro. Portanto, o lucro assim descrito seria a segunda dedução do produto do trabalho de alguém que se dispõe a cultivar ou colher os frutos da terra.

Para Smith (1983, p.92, v.1) em todos os outros trabalhos se observa a dedução do lucro, ou seja, nos ofícios e manufaturas também carece de um patrão para lhes adiantar o material para se trabalhar, bem como os salários e a manutenção, até que se termine o trabalho. Como o patrão participa do resultado do trabalho dos empregados (valor acrescentado aos materiais pelo trabalho dos empregados), é nessa partilha que reside o lucro.

Já Ricardo (1982, p.39) diz que o produto da terra (que resulta do que se consegue da sua superfície através do emprego do trabalho, das máquinas e do capital) se distribui com o proprietário da terra, com o dono do capital básico para cultivar a superfície da terra e com os trabalhadores. No entanto, como a sociedade se apresenta em vários estágios ao longo do tempo, a distribuição do produto da terra que se destina a cada uma das três classes (proprietário da terra, dono do capital e trabalhadores) varia. E essa variação é função da fertilidade da terra, da acumulação

do capital e da população, além da habilidade, da engenhosidade e dos meios empregados para se produzir. Diante desses elementos se infere que o essencial da Economia Política é definir as leis que ajustam essa distribuição.

Segundo Pedrão (1960, p.40), Ricardo ligou a distribuição da renda à caída crescente do impulso para crescer, baseando-se em algumas premissas, como: crescimento demográfico, o setor agrícola como elemento importante para a distribuição funcional da renda e o fundo de salários.

De acordo com Mill (1983, p. 207, v.1), na visão da Economia Política, as três classes que compõem toda a comunidade produtiva são os proprietários de terra, os capitalistas e os trabalhadores produtivos, que dependem dos três requisitos da produção: mão de obra, capital e terra. Desse modo, apenas essa comunidade que trabalha é que obtém uma parcela da produção, ficando para qualquer outra pessoa obter uma parte da produção por uma concessão daqueles (ou seja, o resto da comunidade é sustentado por aquelas três classes). Entretanto, o normal naquele momento era uma pessoa possuir dois daqueles requisitos.

Para Browne (1988, p.175), Marx inspirou-se em Ricardo e aceitou a teoria do valor trabalho como suposição útil nos estágios iniciais de sua análise. Posteriormente, discorda e foca a partilha da renda entre o trabalhador e os demais (a repartição da renda social) em salários e mais-valia (valor excedente), sendo que a mais-valia engloba as várias possibilidades de renda de propriedade. Em seguida, Marx trata da partilha da mais-valia entre o capitalista financeiro (o qual, consegue o juro), o capitalista de risco (que consegue o lucro) e o proprietário de terra (que consegue o aluguel ou renda da terra). Em relação ao salário, Marx diz que se chega ao salário natural (bens) através do mínimo de subsistência para o trabalhador, e que esse nível de subsistência se mantém pelo desemprego tecnológico (e não pelo movimento de população) uma vez que a introdução repetitiva de novas máquinas, que aumenta toda vez que os salários aumentam, dá as condições para a existência de um exército industrial de reserva, cuja competição entre estes faz com que aceitem um salário tolerável.

Na tabela abaixo, podemos observar a participação da remuneração do trabalho na renda da economia brasileira nos anos de 1959, 1970, 1975 e 1980, como uma ilustração de como transcorreu a distribuição funcional da renda naqueles anos.

Tabela 5 - Brasil - Participação das Remunerações do Trabalho na Renda - Anos selecionados

Anos	Participação no Total da Economia (Valor Agregado a Custo de Fatores)	Participação no Setor Privado (Valor Agregado a Custo de Fatores)
1959	38,6	34,1
1970	40,7	35,7
1975	36,6	32,2
1980	38,4	35,0

Fontes: IBGE, Contas Nacionais e Matriz de Insumo Produto, Ruckeghem (1969) e Ipeadata. Conforme Considera e Pessoa (2013, p. 10).

Notas:

1. O setor privado inclui as empresas públicas e as privadas.
2. Os dados apresentados referem-se às colunas do Cálculo Ingênuo;
3. Para o ano de 1959, há informação na tabela de que a origem dos dados é IO WILLY, enquanto para os demais anos a origem da informação é a FGV CNC.  
Elaboração do autor deste trabalho (2014).

### **O pensamento sobre a distribuição pessoal da renda**

De acordo com Hunt (1981, p.167), Senior admitiu que modificações de fertilidade do solo eram também observadas nas variações de capacidade produtiva dos operários ou das máquinas. Esse princípio levava ao raciocínio de que se pôde eliminar a distinção das rendas entre as classes, ou seja, tornou todos os tipos de renda idênticos. E sendo todas as fontes de rendas idênticas, as qualidades que distinguiam as várias classes não tinham significado econômico. Senior pôde, portanto, influenciar outros pensadores no sentido de achar que o capitalismo seria uma sociedade sem classes. Esse entendimento baseado na harmonia social produziu outro entendimento de que o conflito de classes não seria importante ou inexistente.

Com a escola marginalista, a teoria econômica, também no que tange à distribuição da renda, toma novo rumo. É que as questões sobre estagnação, conflito e revolução foram trocadas pela harmonia e pelo equilíbrio. A discussão sobre grupo ou classe é substituída pela discussão sobre o indivíduo que é dono de fatores de produção e que procura a remuneração de seus serviços, diz Alvarez (1996) citando Ramos e Reis (1991). O trabalho deixa de ser a fonte única do valor, não possuindo



nada que o distinga do capital e da terra. E a economia de mercado é vista como um sistema em que os recursos escassos deverão ser alocados de forma benéfica à sociedade. Desse modo, busca-se uma maior eficiência na alocação desses recursos em detrimento da distribuição. Isso conduz a que os princípios microeconômicos tenham como base as unidades (famílias e firmas) que tomam decisões alocativas a fim de chegar às suas conclusões.

Com isso, a distribuição de renda funcional ou pessoal passa a ser uma discussão sobre preços relativos de fatores resultantes dos perfis de demanda e de oferta. Há toda uma lógica para que se eliminem as intervenções no mercado por conta de possíveis distorções do mercado a fim de que o sistema econômico passe a ser justo sobre o ponto de vista distributivo, lado a lado à eficiência alocativa.

De acordo com Alvarez (1996) citando Howard (1981), os trabalhadores colheriam o benefício da parcimônia dos capitalistas, já que estes, ao pouparem mais, conduziriam ao crescimento da taxa de acumulação de capital e da relação capital-produto e, conseqüentemente, ao aumento da taxa de salário real, uma vez que o trabalho passa a ser proporcionalmente mais escasso. Agora, a partilha da renda seria de acordo com as produtividades marginais de cada fator e com a elasticidade de substituição entre os fatores.

Segundo Alvarez (1996, p.19), as teorias sobre a distribuição pessoal de renda se inicia, principalmente, com Pareto, já no final do século XIX, o qual analisou dados de diversas sociedades em vários momentos da história, e que concluiu que os diferentes traços de distribuição de renda obtidos pelos indivíduos se aproximam a uma curva de formato constante ou uma distribuição log-normal, sendo que a cauda dessa curva à direita é assimétrica, significando uma desigualdade na distribuição.

Alvarez (1996, p.19), citando Brown (1976), diz que, apesar de Pareto saber dos motivos que conduziam as rendas a terem tal perfil sob essa curva (ou seja, terem uma curva de formato constante ou uma distribuição log-normal), esteve vinculado à escola estocástica (à qual defende processos aleatórios para determinar a distribuição de ganhos).

Assim, diz Alvarez (1996, p. 20) citando Lydall (1976), a teoria estocástica (modelo descritivo), que partia da observação que as rendas tendiam a se distribuir de

acordo com um modelo log-normal, tem como variáveis aleatórias com distribuição normal a produtividade dos trabalhadores, a educação e o número de horas trabalhadas.

De acordo com Alvarez (1996, p.20) citando Naslund (1978), os modelos estocásticos foram criticados, uma vez que valorizam muito o acaso, além de serem mais descritivos que explicativos. No entanto suas premissas foram retomadas em parte por outras teorias, sua ótica estatística foi aceita e consideraram-se positivos os seus fatores aleatórios nos modelos com incerteza.

Essas teorias (a estocástica, as que levam em conta os modelos com incerteza e outras) convergem para o ponto em que as escolhas humanas influenciam o padrão de distribuição. No entanto, Alvarez (1996, p.21) citando Mincer (1976), acrescenta que essas variáveis derivam de forças não econômicas. E teoria do capital humano se baseia nessas forças não econômicas.

Segundo Alvarez (1996, p.21), M. Friedman foi um dos primeiros a atribuir à escolha humana e aos gostos individuais um papel de destaque na definição do padrão de distribuição de renda pessoal. É que ele buscou dar os motivos das diferenças existentes de renda como resultantes da aversão ao risco que são variáveis entre os indivíduos; e quando estes se predispõem a assumir maiores riscos recebem, caso os resultados sejam positivos, rendas maiores.

Alvarez (1996, p. 22) citando Sahota (1978), aponta a teoria do capital humano como originária dos pensamentos dos economistas Adam Smith até Alfred Marshall, uma vez que estes consideravam que o salário poderia variar conforme o grau de aprendizado e treinamento pelo qual o trabalhador passasse.

Além destes, dentre outras visões e elementos que constituem a literatura sobre a distribuição de renda, há a relação entre o perfil de distribuição de renda e a macroeconomia, particularmente o crescimento, sobre a qual, podemos destacar a teoria neoclássica. Esta, segundo Alvarez (1996, p.27), aponta para uma expectativa em distribuir mais igualmente a renda ao longo do processo de desenvolvimento, uma vez que a acumulação de capital por trabalhador, nesse processo, modificaria a relação entre os fatores produtivos, sendo favoráveis ao trabalho. Nesse sentido, coube a Kuznets construir a base teórica para demonstrar a

teoria do “U” invertido, ou seja, que a desigualdade de renda entre indivíduos aumenta nos anos iniciais de desenvolvimento, entretanto, posteriormente, haveria uma reversão.

Segundo Alvarez (1996, p.27), a renda se concentra no início do processo de desenvolvimento através da acumulação de ativos pelos indivíduos mais ricos, inclusive porque eles possuem uma melhor condição para poupar. Adicione-se que, no início desse processo, haveria um intenso crescimento do setor urbano comparativamente ao setor rural (sendo este sempre encontrado com uma renda menos concentrada). Como haveria uma melhoria na capacidade de pressionar as políticas pelos indivíduos de renda mais baixa o quê, aliado a uma acomodação da taxa líquida de incremento populacional, provocaria uma reversão da concentração de renda.

### **As desigualdades de renda e riqueza no Brasil**

Os marxistas, por exemplo, discutem as desigualdades sociais no Brasil evocando dois fatores como os maiores causadores desse problema: a grande propriedade e os baixos salários.

Henrique (1999, p.9) afirma que, quando do início da nossa industrialização, já possuíamos uma grande herança social, tornando-a um grande desafio. A mudança do trabalho escravo para o trabalho livre ainda numa economia agrícola foi feita através da grande propriedade, além da incorporação da mão de obra do imigrante europeu. Assim, o Brasil já possuía uma extrema concentração da riqueza, da renda e da exclusão social resultante do sistema colonial (organização econômica e social que continha a grande empresa agrícola comercial, a mão de obra escrava e a grande propriedade da terra). A mão de obra escrava, em particular, permitiu a presença dominante da grande empresa, já que garantiu a oferta de mão de obra (ao lado da oferta de terras) como elemento importante para construir uma restrição no espaço brasileiro de outras formas de exploração agrícola e de uso da mão de obra livre.

Assim, diz Henrique (1999, p.9), a grande propriedade se fez presente mesmo na exploração da pecuária (do nordeste ao Extremo Sul), ainda que houvesse diferenças, bem como a baixa participação de escravos. As lavouras e propriedades

menores no Brasil-colônia não tinham total autonomia, já que giravam no entorno da grande propriedade.

O trabalho livre, informa Henrique (1999, p.10), não teve muitas oportunidades, diante da dominância da grande empresa escravista e dos centros urbanos (sendo estes apenas continuação daqueles). Portanto, ao longo da economia colonial, houve uma massa escrava e uma população livre e pobre. Já no início do século XIX, a maior parte da população brasileira já era livre, ou seja, era mais numerosa que os dos escravos.

Muito embora a economia colonial entrasse em crise decorrente da mudança política no primeiro quartil do século XIX, diz Osório Silva (1996 apud HENRIQUE, 1999, p.11), a grande empresa agrícola se manteve, inclusive com todo o seu aparato (escravidão, incorporação de terras via posse e falta de imposto territorial). Assim, a exploração cafeeira foi constituída com a mão de obra escrava e em grandes espaços de terra, desde o Rio de Janeiro.

Com a Primeira República, liberou-se a posse de terras, ainda que se adiasse sucessivamente a sua legitimação. Com isso, em São Paulo, cujas terras devolutas eram algo em torno de dois terços, essa liberalidade possibilitou a recriação da grande propriedade, não obstante o apossamento tivesse dado oportunidades ao pequeno produtor.

Desse modo, ainda que o regime servil estivesse acabando e o trabalho livre fosse abundante, a posse da terra por poucos indivíduos manteve a dominância da grande empresa agrícola, impedindo o nascimento da pequena exploração de forma viável e predominante, inclusive nas novas áreas (seringais na Amazônia, cacau na Bahia e café no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo).

De acordo com Henrique (1999, p. 16), o complexo cafeeiro de São Paulo possuiu um perfil de distribuição de tal ordem que foi possível uma menor concentração de renda. No entanto a estrutura econômica nordestina, até 1910, era praticamente a mesma (relações capitalistas de produção precárias, propriedade da terra concentrada e renda concentrada).

Do mesmo modo que a propriedade concentrada da terra foi impeditiva, segundo Henrique (1999), de reduzir as desigualdades sociais no Brasil Colônia e no período

da Primeira República, a grande oferta da mão de obra também impediu uma melhor ampliação dos salários monetários. E isso se deu tanto nos períodos de expansão cafeeira - quando não se elevaram -, quanto no período das crises (pós-1897 e em 1929), quando foram flexíveis, diz Henrique (1999, p.17).

Além disso, o crescimento industrial não foi bloqueado por falta de mão de obra (nem a disputou com os demais setores), já que a partir de 1910 houve aumento da migração, crescimento demográfico da população e o emprego de mulheres e crianças. Esse conjunto de fatores, aliado à falta de legislação trabalhista, teve como consequência níveis salariais baixos, diz Cano (1990 apud HENRIQUE, 1999, p.18).

Nos anos 1930, quase que não houve migração internacional, o que cessou essa oferta de mão de obra, provocando a mobilização do trabalhador existente no país para participar no desenvolvimento urbano-industrial.

Assim, diz Henrique (1999, p.18),

era terrível, portanto, a herança social que recebemos do nosso passado escravista, da Abolição conservadora, da imigração em massa para manter o trabalho barato. Milhões de brasileiros mergulhados na miséria e na pobreza, no campo e nas cidades, eram também vítimas do atraso econômico em que estávamos mergulhados, com um verdadeiro fosso nos separando dos padrões de produção e de consumo predominantes nos países desenvolvidos.

Para Caio Prado Jr. (apud HENRIQUE, 1999, p.18-19), com um regime social ultrapassado (o escravismo), o Brasil não conseguiu incorporar o que resultou da Primeira Revolução Industrial. Quando o país passou à dinâmica do sistema capitalista, já havia o domínio mundial da grande empresa e das resultantes da Segunda Revolução Industrial (indústria do aço, da química pesada, do automóvel e do avião, da energia elétrica e da nova indústria de meios de produção).

A partir dos anos 1930, iniciou-se a industrialização brasileira. E, parte dos que pensavam o desenvolvimento econômico, entendia que a industrialização deveria vir com justiça social, através da universalização dos direitos.

Agora, sem querer justificar a concentração de terras no Brasil, há que se levar em consideração os motivos que conduziram Portugal a estabelecer a exploração na sua colônia através da grande empresa. Primeiro de tudo deve ser dito, diz Furtado

(1977, p.5), que Portugal, Inglaterra, França e Holanda ocuparam as terras americanas devido à expansão comercial europeia. Segundo, as terras brasileiras não ofereciam a Portugal uma grande atratividade nos primeiros cinquenta anos da sua descoberta. No entanto a expectativa da existência de ouro acalentava um grande interesse dos europeus pelas terras descobertas pelos portugueses, o que antepusera Portugal e Espanha aos demais países. Desse modo, a expansão comercial ficou num segundo plano, no que tange à ocupação das terras americanas, e passou a ser um problema político (as demais nações europeias só aceitavam que os reinos de Portugal e Espanha detivessem as terras realmente ocupadas – a França, por exemplo, criou a primeira colônia de povoamento no continente brasileiro). Estava claro que, ou se fazia um grande esforço para retirar recursos das empresas portuguesas do Oriente para aplicá-los nas terras descobertas ou se as perderia.

Segundo Furtado (1977, p.8), Portugal teve que achar um uso econômico nas terras descobertas a fim de poder dispor de recursos para a defesa delas, pois, de outro modo, o reino português poderia não suportar o ônus para essa tarefa. E a alternativa encontrada foi a exploração agrícola.

Portugal detinha experiência com as técnicas produtivas para produzir açúcar e contou com os holandeses, que detinham a capacidade comercial e o poder financeiro para viabilizar a empresa de colonização agrícola das terras brasileiras. No entanto havia o problema da mão de obra, uma vez que a europeia só seria viável se os salários fossem mais altos que os pagos no Velho Continente. E se tentasse reduzir os custos através da redistribuição de terras ao colono não haveria resultado, já que somente com grandes concentrações de capital é que era possível a viabilidade econômica da exploração, diz Furtado (1977, p.11).

De acordo com Prado Júnior (1967, p.33), o rei português se conscientizou de que o seu direito sobre as terras brasileiras e o sistema de guarda-costas volante não afugentariam os franceses do Brasil. Por isso buscou a ocupação efetiva via colonização e povoamento. No entanto ninguém mostrava interesse pelas novas terras. Alie-se à falta de desejo, a parca população existente naquele momento em Portugal e cuja fixação era o Oriente. Com base nessa situação, buscou-se compensar a dificuldade outorgando aos interessados grandes vantagens (poderes

soberanos). Apesar disso, apenas doze pessoas se interessaram; e receberam entre trinta e cem léguas em extensão (sendo cada légua aproximadamente igual a seis quilômetros), que passaram a ser chamadas de capitânicas. E os donatários levantaram recursos em Portugal e na Holanda a fim de cultivar a cana-de-açúcar, à qual, segundo Prado Júnior (1967, p.33), “[...] somente se prestava, economicamente, a grandes plantações.”

Assim, a concentração de terras foi o meio necessário encontrado por Portugal para viabilizar o negócio do açúcar e, como resultado, manter a sua presença nas terras americanas, já que, como afirma Furtado (1977, p.24-25), “A ideia original de colonização dessas regiões tropicais, à base de pequena propriedade, excluía *per se* toda cogitação em torno à produção de açúcar.”

### **O Problema da Desigualdade Social nas Décadas de 1960 e 1970**

O debate sobre a concentração de renda dos anos 1970, também conhecida como “Controvérsia de 70”, resultou da constatação de mais elevação dos índices de concentração da renda pessoal nos anos 1960. Essa controvérsia, segundo Gandra (2004, p.2), tinha duas faces: a primeira, patrocinada por Langoni (1973) – à qual vamos analisar abaixo -, Branco (1979) e Senna (1976) se inspiravam no modelo que ligava a curva de U-invertido de Kuznets à Teoria do Capital Humano, ou seja, o crescimento econômico num país com renda *per capita* baixa, acompanhado de modificações na estrutura econômica agrária em direção à indústria, teria conduzido à concentração da renda. A segunda face desse debate, cujos expoentes foram Fishlow (1972, 1973) – à qual vamos analisar abaixo -, Hoffmann e Duarte (1972), Bacha (1978) – que também vamos analisar abaixo, mas baseado em Gandra (2004) - e Taylor (1980 apud GANDRA, 2004), analisavam os efeitos das políticas econômicas do governo militar sobre a renda através da distribuição funcional da renda e dos modelos de segmentação do mercado de trabalho a fim de fazer conhecer o aumento da concentração pessoal da renda no país. Posteriormente, com base em Hoffmann (1986), vamos analisar o comportamento da renda no ano de 1970 em relação ao ano de 1980.

De acordo com Gandra (2004, p.2), são três as principais teses que buscaram tornar claro o aumento da concentração de renda nos anos 1960: a tese de Fishlow, que

culpou a política salarial no Governo Castello Branco nos anos 1964 a 1967; a tese de Langoni (1973), que tentou esclarecer como o crescimento acelerado (e a modificação da estrutura econômica brasileira para uma economia industrial) concentrou a renda através do efeito Kuznets, bem como através da falta da oferta de mão de obra qualificada para atender a uma demanda crescente; e a terceira tese, defendida por Bacha, que observava que a situação salarial dos gerentes das firmas dependia também dos lucros crescentes das empresas.

### **O pensamento de Fishlow**

No caso da compressão dos salários no período do Governo de Castello Branco, Fishlow utilizou o Índice de Theil calculado a partir dos dados dos censos de 1960 e 1970, para constatar que o aumento da desigualdade pessoal da renda era decorrência, segundo Gandra (2004, p.3), dos efeitos do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) sobre o salário mínimo real e sobre o salário médio nos anos 1964 a 1967. As políticas governamentais teriam restringido muito os salários nominais; e a política da inflação corretiva conduziu a uma redução real de 20% no salário mínimo. Como a renda *per capita* havia crescido 22% no período 1964 a 1970, alguém (setores urbanos cuja renda era acima da média, localizado nos subsetores finanças, cargos administrativos, etc.) ganhou de forma absoluta e relativa. Portanto, a subestimação da inflação pelo governo para corrigir os salários (que era sem negociação entre empregadores e empregados) conduziu a uma perda do poder de compra e perda na participação relativa do trabalho em relação ao capital. Para Fishlow (apud GANDRA, 2004, p.3), a distribuição funcional da renda resulta da “diferença entre a variação no salário real e o aumento da produtividade [...]”. E o não repasse da produtividade total para os salários fazia com que aumentasse a participação da classe empresarial na renda total. Reconhecia que os trabalhadores mais qualificados abocanharam mais renda que os menos qualificados, cujo motivo não era em decorrência dos níveis diferentes da educação, mas da previsão de uma inflação menor que a efetiva, corroendo os salários dos trabalhadores, modificando a distribuição funcional da renda no Brasil.

E, segundo Fishlow (1975, p.182), não se deve aceitar, exceto por um ato de fé, que “[...] a desigualdade é influenciada diretamente pela taxa de retorno e número de anos de escolaridade.” E que conclui que “[...] a educação representa parte das



razões, mas infelizmente não todas, para explicar a distribuição de renda no Brasil em 1960.”

Para Fishlow (1975, p. 182), o Brasil esteve crescendo desde 1967 a taxas reais de 9% ou mais ao ano, e fora apelidado de Milagre Econômico, cujos ingredientes foram: forças do mercado com cenário maior e o setor privado com maior liberdade. Contudo os dados do Censo de 1970 (tabela a seguir) indicaram pouca satisfação na questão da distribuição de renda.

Tabela 6 - Brasil - Distribuição da Renda, 1970

Renda Mensal Em 1970 (Cr\$)	PEA % da População	PEA % da Renda	Setor Agrícola % da População	Setor Agrícola % da Renda	Setor não-Agrícola % da População	Setor não-Agrícola % da Renda
Nenhuma	11,7	0,0	20,1	0,0	5,1	0,0
9-- 100	31,7	8,0	46,8	28,4	19,7	3,4
101- 150	12,8	6,2	15,3	17,8	10,7	3,6
151- 200	15,6	10,6	10,0	16,3	20,0	9,3
201- 250	4,5	3,9	1,7	3,7	6,6	8,9
251- 500	14,6	21,2	4,6	16,0	22,7	22,6
501- 1.000	5,9	17,1	1,0	7,2	9,7	19,3
1.001-2.000	2,2	13,0	0,3	4,3	3,8	14,9
2.001- ou mais	1,0	20,1	0,1	6,4	1,7	23,0
Média Cr\$		258,1		107,3		377,1
Média US\$/ano a		679		282		992
Coeficiente de Gini		0,63		0,53		0,58

Fonte: Fishlow (1975, p. 184).

Notas: a Conversão com base na taxa de paridade de 1960, multiplicada pelo deflator de preços do PIB implícito: CR\$ 4,56.

Elaboração o autor deste texto (2014).

Fishlow (1975, p.183) conclui que a desigualdade cresceu durante a década de 1960 e que os que ganhavam acima de Cr\$ 1.000,00, ou seja, 3,2% da PEA detinham 33,1% da renda em 1970 (em 1960, controlavam 27% apenas). Apesar da concentração de renda no setor agrícola ter sido menor em relação ao setor não agrícola (o que reverteu a ordem encontrada em 1960), isso não significou uma melhora nas áreas rurais, mas o oposto, uma vez que “[...] as diferenciais setoriais para as rendas independentes registradas nos Censos ampliaram-se [...]”

De acordo com Fishlow (1975, p.183), os dados do Censo de 1970 não servem para aferir o crescimento veloz da economia brasileira em bases capitalistas, uma vez

que apenas o último governo militar do período é que trouxe a melhoria material. Presume-se que foi a estabilização pós-1964 que teve a responsabilidade de aumentar a desigualdade de renda vista acima e não o crescimento.

É que as políticas implementadas entre 1964 e 1967 restringiram os salários nominais e os corrigiram através da “inflação corretiva” (ajuste de preços administrados pelo Governo), diz Fishlow (1975, p. 183). Com isso, os salários mínimos reais caíram em 20%, e em queda nos anos seguintes. No entanto, os salários médios reais na indústria tiveram um comportamento mais gratificante, já que declinaram menos e cresceram de forma mais rápida que o seu ápice (os rendimentos de 1970 atingiram cerca de 10% mais que em 1964). E como a renda *per capita* aumentou de forma mais veloz no mesmo período (crescimento de 22%), alguns ganharam, proporcionalmente (que não devem ter sido os do setor rural, mas dos setores urbanos – os de renda acima da média, subsectores de finanças, comércio etc. – conforme se pode verificar na distribuição de renda agregada para o ano de 1970).

Segundo Fishlow (1975, p.185), a concentração de renda decorrente da estabilização do PAEG não foi totalmente proposital, haja vista que a inflação real foi maior que os aumentos previstos para os preços; no entanto esses aumentos programados foram os aplicados quando se usou a fórmula do governo para reajustar os salários. Desse modo, o crescimento da desigualdade resultou do fracasso das medidas fiscais e monetárias implementadas por aquele programa, cujas prioridades teriam sido a destruição do proletariado urbano, já que era uma ameaça política, e o restabelecimento de uma ordem econômica que visasse a acumulação de capital do setor privado.

Como os propósitos de destruir o proletariado urbano e facilitar a acumulação do capital privado persistiam naquele período, não se podiam esperar mudanças de ordem distributivista no crescimento acelerado daqueles anos, até porque a força do recente crescimento econômico, diz Fishlow (1975, p.185), foi, em parte, da concentração de renda do período anterior. Os expoentes, nessa nova fase de redinamização industrial, foram os setores de bens de consumo duráveis, particularmente automóveis, e não os setores de alimentação ou mesmo têxteis.

Assim, a política governamental usada naquele momento não favorecia a equidade. Por exemplo, a política fiscal, que concedeu incentivos através do imposto de renda aos investimentos no mercado de valores mobiliários ou mesmo em aplicações em regiões e setores específicos etc., não apresentou qualquer vantagem aos pobres. Além disso, as receitas derivadas de impostos diretos declinaram nesse período (se comparadas com os anos iniciais da década de 1960), apesar da progressividade do sistema tributário, do controle mais intenso e da busca da eliminação da evasão fiscal. E, segundo Fishlow (1975, p.186), o mesmo aconteceu na área financeira, uma vez que praticaram-se juros reais para os poupadores, a Bolsa de Valores esteve em ebulição, o que satisfizeram as demandas do mercado de capitais e dos detentores de renda acima da média.

O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Integração Nacional (PIN) não foram suficientes para retificar o equilíbrio, diz Fishlow (1975, p.186). É que o PIS, que resultava de tributos cobrados aos empregados, instituiu um Fundo em que os trabalhadores não tinham um acesso completo (o critério de acesso deveria ter sido numa relação inversa aos salários, para atender a uma política distributivista). Além de haver uma pequena redistribuição de renda do Capital para o Trabalho, o excedente gerado financiou a aquisição de títulos privados, os quais definiram distribuições de renda no futuro de forma não equitativa. Já o PIN, que buscou colonizar áreas a fim de solucionar o pauperismo rural, teria uma duvidosa rentabilidade econômica direta, inclusive pelo fato de ter desviado recursos a serem aplicados em opções mais reais, no sentido de aumentar a produtividade agrícola de forma mais direta.

Fishlow (1975, p.187) observa também que fatores estruturais (oportunidades educacionais e alocação em determinados setores da força de trabalho) estão conduzindo a mais desigualdade.

Por exemplo, na década de 1960, o número médio de anos de estudo dos trabalhadores passou de 2,24 anos para 2,95 anos. Como esse aumento decorreu do incremento muito grande acima da escolaridade primária, "... a variância cresceu a uma taxa ainda maior, de 48%", diz Fishlow (1975, p.187). E como consequência é que a educação respondeu pela metade do aumento da desigualdade ocorrida nos anos 1960. Diante disso, a política educacional deveria ter sido direcionada para

eliminar o analfabetismo nas pessoas mais jovens. No entanto, os planos do governo estiveram focados no ensino médio e superior, o que demonstra falta de sensibilidade para as consequências distributivas.

Outra questão apontada por Fishlow (1975, p.188) foi sobre a realocação da força de trabalho para o setor não agrícola, que, na década, terminou ampliando a divergência na renda e não buscando a igualdade.

### O pensamento de Langoni

Vamos analisar o trabalho de Langoni (1978) nos seguintes aspectos: tentar explicar as diferenças individuais de renda tanto em 1960 quanto em 1970 via educação, idade, sexo, atividade e região; focaremos também as questões que giram em torno das habilidades, do background familiar e da propriedade; falaremos ainda sobre as relações existentes entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda através dos perfis de renda nas regiões; e, por último, destacaremos os motivos que provocam a desigualdade distributiva da renda no período de crescimento acelerado dentro do processo de desenvolvimento.

Tabela 7 - Brasil: contribuição marginal e total de cada variável (em %) sobre a distribuição pessoal da renda – 1960 e 1970

Variável	1960	1960	1970	1970	Var. %
	Contribuição marginal (a)	Total	Contribuição marginal (b)	Total	(b) / (a)
Educação	9,98	30,79	15,43	41,01	54,61
Região	7,57	23,36	4,86	12,92	(35,80)
Idade	6,05	18,67	7,74	20,57	27,93
Sexo	4,85	14,96	4,99	13,26	2,89
Atividade	3,96	12,22	4,61	12,25	16,41
Total	32,41	100	37,62	100	16,08

Fonte: Langoni (1978, p.112).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Vamos analisar a contribuição marginal da educação, da região, da idade, do sexo e da atividade na explicação da variância na renda. Os dados apontam que a educação e a idade foram as que mais contribuíram na explicação. Já região e sexo

deixaram de contribuir positivamente para explicar a variância na renda global. E a variável atividade quase não se alterou.

Segundo Langoni (1978, p.113), o que se destaca nesses dados é o grande aumento que a variável educação passou a explicar na renda, já que era 9,98% em 1960 e em 1970 passou para 15,43%. A influência da educação resultou das intensas alterações que ocorreram no perfil e nas rendas relativas dos diversos grupos.

A variável idade contribuiu mais para a variância da renda no ano de 1970 devido ao fluxo de jovens na PEA. Segundo Langoni (1978, p.113), a variável sexo reduziu a sua contribuição na explicação da variância da renda devido às oportunidades que apareceram para as mulheres em decorrência do processo de desenvolvimento.

Ainda analisando os dados da tabela acima, Langoni (1978, p.113-114) acredita que há espaço para outras variáveis que não as apontadas para explicar a renda. Por exemplo, a habilidade de ocupação, a atitude diante do risco e a distribuição da propriedade ou da acumulação do capital físico. Assim, os elementos acima serviriam mais para explicar as diferenças salariais (remuneração do capital humano) e menos para as diferenças de renda.

Langoni (1978, p.116) chega à conclusão que efetivamente existiu desigualdade mesmo na parte da renda que resulta da remuneração do capital humano, mas que se associa à “[...] estrutura qualitativa da força de trabalho sintetizada nas cinco variáveis independentes utilizadas no modelo.” No caso, educação, região, idade, sexo e atividade. E essa desigualdade resultou, em boa parte, das “diferenças da produtividade da força de trabalho”.

Langoni (1978, p.116), diz que a tendência da economia brasileira, que passava por altas taxas de crescimento, especialmente no setor industrial, era haver desequilíbrios no mercado de trabalho, haja vista que a ampliação da demanda teria que beneficiar os grupos mais qualificados (oferta de mão de obra destes é mais inelástica a médio prazo). Dessa maneira, é provável que se podiam observar vários grupos de profissionais com salários acima do valor de sua produtividade marginal. Portanto, o grau de desigualdade da distribuição atual tende estar acima do

esperado no longo prazo, momento em que, e através da ampliação da oferta, essa desigualdade poderá ser eliminada.

### **Habilidades, background e propriedade**

De acordo com Langoni (1978, p.208-209), não há medidas para avaliar a habilidade do indivíduo e também para avaliar o *background* familiar. Em vista disso, pode-se fazer uma avaliação teórica.

O entendimento é de que a educação é uma variável fim e é também uma variável meio; ou seja, a variável educação transmite, implicitamente, o *status* familiar, não se podendo distinguir a sua influência como variável fim da variável meio. Observe-se ainda que a educação é a variável que mais contribui para a determinação da renda individual.

E sobre a queda da contribuição da remuneração do capital físico, no longo prazo, para explicar a desigualdade global, Langoni (1978, p.209) discutiu dois componentes dessa tendência: a diminuição da importância relativa da renda oriunda da propriedade no total da renda e o crescimento na poupança resultante da renda corrente e da renda herdada.

Verificou-se que houve um aumento alto de renda, segundo Langoni (1978, p.209), quando esta se relacionou à posição ocupada pelo indivíduo. Contudo essa contribuição ficou abaixo da contribuição oferecida pelos altos níveis educacionais. Além disso, quando se incluiu a variável ocupação junto às demais (educação, idade, sexo, região e atividade) nas regressões, estas não se modificaram, significando que o acesso à propriedade não é uma variável de peso.

De acordo com Langoni (1978, p.210), observou-se que, nas regiões e nos setores em que há uma tendência em substituir o impacto do capital físico (e, como resultado, do acesso à propriedade) pelo capital humano, nas diferenças individuais de renda, ao se deslocar da economia tradicional para a moderna. Por exemplo, “na região norte-centro-oeste, as diferenças no (log) da renda associada com a categoria ocupacional é de 1,35, em contraste com apenas 0,74 na Guanabara e no Rio de Janeiro.” (LANGONI, 1978, p.210).

Constatamos também que quando o indivíduo passa para o nível primário no setor terciário aumenta a sua renda em duas vezes e meia se comparado com a mesma ascensão no setor primário. No entanto, se o indivíduo está no setor primário e tem acesso à propriedade, ele teria duas vezes e meia mais renda do que se estivesse no setor terciário. Dessa maneira, diz Langoni (1978, p.210), não há importância relativa da influência do acesso à propriedade no que tange ao aumento da desigualdade nos anos de 1960 e 1970. Adicione-se que não houve aumento de desigualdade no setor primário.

### **Desenvolvimento e Renda**

Vamos agora apresentar dados e análise a nível regional da economia brasileira, a fim de podermos extrair dados que possam ilustrar as relações entre concentração de renda e desenvolvimento econômico, inclusive de forma mais detalhada, isso nos anos 1960 e 1970.

Tabela 8 - Brasil Mudanças na Distribuição da Renda por Regiões -1960/1970

	I			II			III			IV			V			VI			Total	Total	Total
	60	70	<b>70/60</b>	60	70	<b>70/60</b>	60	70	<b>70/60</b>	60	70	<b>70/60</b>	60	70	<b>70/60</b>	60	70	<b>70/60</b>	60	70	<b>70/60</b>
10+ a(%)	35,6	42,9	<b>20,7</b>	35,1	44,2	<b>26,1</b>	33,7	42,2	<b>25,2</b>	41,2	45,0	<b>9,3</b>	38,2	47,1	<b>23,3</b>	37,3	41,4	<b>11,0</b>	39,5	47,3	<b>19,9</b>
50-a (%)	21,1	17,1	<b>-19,1</b>	22,3	16,4	<b>-26,7</b>	24,5	19,3	<b>-21,3</b>	16,3	16,0	<b>-1,7</b>	19,6	16,3	<b>-12,5</b>	22,7	20,3	<b>-10,0</b>	17,8	15,0	<b>-18,0</b>
Gini	0,45	0,53	<b>16,7</b>	0,44	0,54	<b>24,4</b>	0,41	0,50	<b>23,4</b>	0,53	0,55	<b>4,1</b>	0,49	0,56	<b>13,7</b>	0,44	,49	<b>10,1</b>	0,50	0,57	<b>13,7</b>

Fonte: Langoni (1978, p. 172).

Notas: a) Estimativa a partir dos ajustes parabólicos daí os valores para 1970 diferirem ligeiramente daqueles apresentados na tabela 7.2.

A regiões são: I = GB, RJ; II = SP; III = PR, SC, RS; IV = MG, ES; V = MA, PI, CE, REN, PB, PE, AL, SE, BA; VI = RN, AC, AM, RR, PA, AP, MT, GO, DF.

Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Conforme se pode verificar nos dados da tabela acima, houve aumento da concentração de renda em 1970 quando comparado com 1960. E o aumento da concentração foi menor na região IV (Minas Gerais – Espírito Santo), já que o coeficiente de Gini cresceu apenas 4,1%. Enquanto isso a região II (São Paulo) foi a que apresentou o maior crescimento de concentração de renda, uma vez que o coeficiente de Gini cresceu 24,1%. Quanto à região V (Nordeste da SUDENE), o aumento da desigualdade medido pelo coeficiente de Gini atingiu a 13,7%, que é a mesma observada para a média do país.

De acordo com Langoni (1978, p.174), esse aumento da concentração vem ao encontro da hipótese de que a aceleração do crescimento provoca aumento de desigualdade devido, particularmente, ao impacto no mercado de mão de obra. Há alterações qualitativas da força de trabalho *pari passu* ao crescimento econômico. Por exemplo, em São Paulo e no Rio de Janeiro/Guanabara, nos anos em análise (1960 e 1970), a percentagem de analfabetos caiu de 74% e 46%, respectivamente. No entanto, no Nordeste essa queda foi de apenas 12%, motivada pela expansão setorial desequilibrada, a despeito da alta taxa de crescimento da renda total. Assim, enquanto o setor urbano nordestino crescera 56%, o setor primário desta região tivera um crescimento de apenas 11% (setor este onde se encontrava o maior número de analfabetos).



De acordo com Langoni (1978, p.174), essas mudanças setoriais são previstas na teoria neoclássica do crescimento econômico, uma vez que quando há aumento do nível de renda, o setor primário passa a ter uma menor participação na geração dessa renda (há uma baixa elasticidade renda da demanda pelos produtos deste setor). Por exemplo, em 1960, o setor primário participava com 6% da renda no Rio de Janeiro/Guanabara, enquanto no nordeste era de 47%.

Vale salientar que o setor urbano apresentou o melhor resultado em termos de crescimento de renda real em todas as regiões, exceto em Minas Gerais/Espírito Santo. Segundo Langoni (1978, p.176), o setor urbano no estado de São Paulo teve um extraordinário comportamento, cuja explicação, dentre outras, estaria na força dos mecanismos da oferta e da demanda e nos benefícios fiscais que a concentração industrial pode provocar na forma de (“[...] externalidades positivas na infraestrutura de comunicação, transporte, organização e grau de sofisticação do mercado de trabalho e dimensão do mercado consumidor.”).

Tabela 9 - Brasil - Taxa de Variação da Contribuição Marginal de Cada Variável (normalizada) entre 1970/1960 (em %)

Variável	I	II	III	IV	V	VI
Educação	+14,44	+33,39	+6,78	-8,14	-4,83	+2,23
Idade	-12,45	+6,41	+10,27	+33,44	+16,47	+21,74
Sexo	-13,58	-20,36	-28,62	+8,55	+15,82	+19,56
Atividade	-23,33	-50,75	+8,90	-30,01	-26,71	+22,03
Renda Média	+34,13	50,33	+18,86	+21,30	+34,19	+10,18

Fonte: Langoni (1978, p.172).

Notas: As Regiões são: I = GB, RJ; II = SP; III = PR, SC, RS; IV = MG, ES; V = MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA; VI = RO, AC, AM, RR, PA, AM, MT, GO, DF.

Elaboração do autor deste trabalho (2014).

De acordo com os dados da tabela acima, a contribuição do nível educacional aumenta nas regiões com maiores taxas de crescimento (Rio de Janeiro/Guanabara e São Paulo), o que reflete os desequilíbrios que o crescimento acelerado provoca no mercado de trabalho. Reflete também o fato de que em São Paulo, por exemplo, ter passado por uma expansão mais intensa nos setores em que a mão de obra qualificada é mais procurada em comparação com o nordeste (onde o número de analfabetos é maior). Assim, diz Langoni (1978, p.181), as altas taxas de crescimento da renda teriam que aumentar mais a desigualdade em São Paulo do que no nordeste, uma vez que a participação dos indivíduos com nível educacional mais elevado (cuja renda relativa cresceu mais), é maior e aumentou mais nessa

região. Pode-se dizer ainda que, em São Paulo, ocorreu uma expansão maior de setores que usavam mais intensamente a mão de obra qualificada do que no nordeste.

Quanto às outras variáveis, observa-se que a contribuição de idade foi positiva em todas as regiões (exceto a região I), enquanto a variável atividade contribuiu negativamente nas regiões I, II, IV e V e a importância do sexo se reduziu nas regiões mais desenvolvidas (I, II e III).

Quanto às relações entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda, Langoni (1978, p.187) considera que é necessário distinguir nível de renda (alto ou baixo) de taxa de crescimento (lenta ou acelerada). Considera ainda a forma pela qual o crescimento está ocorrendo (uso mais intensivo de fatores produtivos ou incorporando novos fatores). Quando um país está crescendo pelo uso mais intensivo de fatores produtivos, não há aumento de produtividade (e é preciso de uma oferta elástica desses fatores); e, no longo prazo, a tendência é ocorrer baixas taxas de crescimento. Mas quando um país está crescendo através da incorporação de novos fatores produtivos, na verdade o que ocorre é o investimento em capital humano e pesquisa. Além disso, para que essa situação seja viável não é necessária uma oferta elástica de fatores produtivos, inclusive pelo fato de que, quando estes estão escassos, criam-se incentivos para substituí-los via investimentos em pesquisa/treinamento adequado.

Analisando-se agora os setores modernos versus os tradicionais, Langoni (1978, p. 188) afirma que nos setores tradicionais o grau de desigualdade se relaciona mais com o nível de renda do que com a taxa de crescimento, uma vez que a variância na taxa de crescimento não é significativa e pelo fato de que impacta pouco o mercado de trabalho (já que este tem uma oferta elástica e homogeneidade alta na mão de obra). Como a função de produção (métodos e possibilidades de produção) das firmas que atuam no setor tradicional é rotineira, inclusive as inovações aí são quase nulas, não deve haver grande diferença na rentabilidade entre elas. Como o acesso ao mercado de capitais é pequeno, apenas um maior volume de crédito a taxas efetivas de juros baixas se relaciona com a riqueza. Como a variância na taxa de crescimento é diminuta, praticamente não haverá diferença entre a renda esperada e a renda observada. E se a produtividade marginal do capital não se altera, a

variância de riqueza associa-se à variância da renda passada. Assim, a parcela da desigualdade que se associa à remuneração do capital físico, nos setores tradicionais, correlaciona-se, na verdade, com o nível de renda.

Nos setores modernos o crescimento influi na distribuição de renda. Por exemplo, no mercado de trabalho, a procura por mão de obra (mesmo sendo de todos os tipos), provoca diferenças salariais, se a oferta de mão de obra for inelástica *pari passu* ao aumento da sua qualificação. E se houver muita complementaridade entre o capital físico moderno e mão de obra qualificada, isso se reforça.

Desse modo, a rentabilidade das diferentes firmas no mercado associa-se à correta antecipação da produtividade marginal, que resulta dos investimentos em pesquisa (dentro e fora do país). E isso se dá também dentro do setor. O uso de uma nova função de produção que, inclusive, possa resultar em um novo produto, conduz a um benefício extra (*quasi-rent*) para essa firma que só se apagará se o acesso a essa nova tecnologia for fácil.

De acordo com Langoni (1978, p.189), a economia se tornando mais dinâmica (mais acelerado o crescimento), haverá maior probabilidade de existir diferentes níveis de remuneração do capital físico ligados ao uso de novo fator produtivo. Em seguida, essa diferença remuneratória do capital físico se transformará em incrementos de renda pessoal.

Portanto, diz Langoni (1978, p.189-190), é certo que o crescimento acelerado poderá resultar em *quasi-rent* a partir dos investimentos em capital físico no setor moderno, do mesmo modo que aparecem quando dos investimentos em capital humano.

E sendo o desenvolvimento decorrente da transformação de setores tradicionais em setores modernos, o crescimento acelerado deve provocar uma correlação positiva entre taxa de crescimento e desigualdade, diz Langoni (1978, p.190). No entanto, se a taxa de crescimento fica estável e a renda *per capita* se encontra mais elevada, as forças que conduziram a uma maior desigualdade agora deverão conduzir a uma menor desigualdade. Considera-se que a mão de obra, que passou a ser mais qualificada, se adequou ao novo perfil da demanda, inclusive reduzindo os ganhos extraordinários pelo uso de novos fatores ou pela introdução de novos produtos. Há

forças, no mercado de trabalho, por exemplo, que deverão corrigir os ganhos em excesso de salários de certas especializações de mão de obra, uma vez que indivíduos, dada à sinalização do mercado, investirão em si (investimento em capital humano) já que esperam maiores ganhos, isso tanto ao nível de treinamento quanto de educação formal. E as próprias empresas deverão investir na qualificação de mão de obra toda vez que identificar aumento de custos para certo nível de força de trabalho.

Tabela 10 - Brasil - Contribuição Marginal de Cada variável Dentro dos Setores (em %) - 1960 e 1970

Variáveis	Primário 1960 Contribuição Marginal	Primário 1970 Contribuição Marginal	Secundário 1960 Contribuição Marginal	Secundário 1970 Contribuição Marginal	Terciário 1960 Contribuição Marginal	Terciário 1970 Contribuição Marginal
Educação	3,89	5,41	11,56	21,63	15,70	21,02
Idade	4,92	7,77	8,95	10,69	8,17	12,55
Sexo	0,39	1,40	2,79	2,90	9,45	9,89
Região	12,77	8,90	14,97	8,85	4,98	4,82
Total	21,97	23,48	38,27	44,07	38,30	48,28

Fonte: Langoni (1978, p.191-192).

Notas: Observação: Regressões com base em classes de rendas.

Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Os dados da tabela acima indicam que a contribuição marginal da educação para as diferenças de renda é menor no setor primário, significando, segundo Langoni (1978, 192), que há maior homogeneidade na mão de obra nesse setor. Além disso, a influência dos fatores regionais de renda e a idade (experiência) são maiores explicadores da desigualdade global no setor primário. Se a acumulação de capital se dá apenas para substituir a parcela depreciada totalmente e se não há inovações, o método de tentativas e erros, via rotina, é o que substituiria a educação, implicando que os ganhos alocativos seriam quase nulos. Assim, há uma menor importância da variável educação nesse setor.

Já a educação no setor secundário tem uma influência bem maior no que tange ao incremento de renda. De acordo com Langoni (1978, p.193), esse entendimento vai ao encontro da ideia de que a educação promove o crescimento da produtividade dentro do setor e que aumenta a “[...] capacidade de descodificar e absorver informações [...]”, provocando o uso de forma mais eficiente dos recursos disponíveis, além de poder explorar as oportunidades de mercado. E os efeitos

dessas duas variáveis (educação e alocação) serão tanto maiores quanto maior for a dinâmica econômica.

Observa-se ainda um comportamento parecido das variáveis educação e idade nos setores secundários e terciários e um comportamento diferente nas variáveis sexo e região para esses setores.

De qualquer modo, a educação contribuiu marginalmente mais em todos os setores na explicação da variância da renda, apesar de sua influência ser maior no secundário e no ano de 1970, sendo que o incremento na renda real foi maior (esse resultado sendo coerente com a influência da educação). A contribuição marginal da idade, embora tenha crescido em todos os setores, não teve a influência da educação. A variável região teve a sua importância reduzida. Já a variável sexo teve sua contribuição marginal aumentada no setor primário, mas praticamente a mesma nos demais setores.

Para Langoni (1978, p.197-198), a discussão teórica e as estimativas (as contribuições marginais das diversas variáveis no total da renda por setor) indicam que a desigualdade da distribuição associa-se ao crescimento econômico, e não obrigatoriamente ao desenvolvimento. Existe a possibilidade de acontecer um crescimento transitório no grau de concentração como resultado da aceleração do crescimento (mas haveria uma tendência de diminuir a desigualdade quando o grau de desenvolvimento aumentar). Dados internacionais que apoiam essas hipóteses são apresentados em trabalhos de Kuznets e outros.

Bacha (1978) e Taylor (1980) também pesquisaram sobre a compressão salarial visualizada por Fishlow. Segundo Gandra (2004, p.6-7), esses dois pesquisadores aceitaram as hipóteses de que o processo de substituição de importações aumentou o número de empresas de grande porte na economia brasileira e de que a classe média aumentou. Observavam que o setor moderno produtivo privado, bem como o setor de serviços governamentais organizavam-se de forma hierárquica visando enfrentar problemas de escala. E essa hierarquia terminava influenciando o perfil salarial médio dos funcionários da gerência e executivos (os *White-Collars*), além dos subordinados (os que executavam as tarefas). Com isso, Bacha (1978 apud GANDRA, 2004, p.7), procurava mostrar, via princípios sociológicos e de natureza

organizacional, que a remuneração dos *White-Collars* vinculava-se aos lucros das empresas, enquanto os salários dos empregados subordinados (os *Blue-Collars*) eram determinados conforme o mercado de trabalho neoclássico. Essa dicotomia determinava o leque dos salários e o aumento da concentração de renda nos anos 1960.

Para Gandra (2004, p.7), essa análise baseia-se nos modelos duais de Dahrendorf (1959) e de Williamson (1967, 1970). No que concerne ao modelo dual marxista, a dicotomia numa sociedade capitalista ocorre através da oposição entre o capital e o trabalho. Mas Dahrendorf (1959 apud GANDRA, 2004, p.7) o coloca na dicotomia de proprietários do capital, executivos e burocratas (e todos esses seriam *White-Collars*) em oposição aos trabalhadores, sendo estes segmentados por suas respectivas qualificações, ou seja, níveis de escolaridade.

Bacha, diz Gandra (2004, p.7), nesse aspecto, foi influenciado por Williamson (1967, 1970), já que discorda da teoria neoclássica da firma (que só busca a maximização de lucro). A firma escolheria e resolveria seu objetivo através da mediação de estruturas gerenciais, sendo diverso dos objetivos dos trabalhadores. Como os gerentes, muitas vezes, tornam-se sócios das firmas (ainda que não sejam acionistas), os interesses destes e dos proprietários do capital tenderiam a convergir. Com isso, os salários dos gerentes teriam uma forte ligação com os lucros das firmas, não seguindo a mesma tendência dos salários dos trabalhadores. Essa ligação teórica entre o salário do gerente e o lucro da empresa se baseia na imperfeição desse mercado de trabalho e na relação entre proprietário dos meios de produção e o gerente. É que o patrão tenderia a pagar pelo *status* da sua gerência, a fim de que este desempenhasse o seu trabalho de forma mais eficiente possível, e também para que o perfil do poder interno da firma se apresentasse segmentada e clara.

Bacha (1978 apud GANDRA, 2004, p.8) entende que a remuneração gerencial é função mais da hierarquia nas firmas e menos da qualificação dos gerentes. Assim, a remuneração dos gerentes (e a distribuição de renda) é função da taxa de exploração existente. E a taxa de exploração relativa do sistema dependeria da capacidade de barganha entre os trabalhadores (que, naquele momento, estava

tolhida pelo governo) e os capitalistas; mas o governo também sendo responsável pela concentração de renda.

Bacha (1978 apud GANDRA, 2004, p.8) apresentou dados empíricos com base numa amostra ampla de empresas de manufatura brasileira, quando a remuneração dos gerentes tinha crescido 7,2% a.a., entre 1966 a 1972. Enquanto isso, o salário dos trabalhadores semiquilificados crescera 2,9% e os dos não qualificados caíra 1,3%.

Bacha (1978) e Taylor (1980 apud GANDRA, 2004, p.8) também pesquisaram sobre o “Efeito Kuznets” e, através da variância do logaritmo da renda (que foi o mesmo método que Langoni (1973) usara), mostrou que esse efeito tornava a renda mais igualitária, diferentemente da ideia original que era concentrar a renda.

## 2.2 A TEORIA DE ESTADO

Este tema é de real interesse neste trabalho, uma vez que se trata de avaliarmos as políticas públicas nos anos 1964 a 1980, ou seja, como se deu o papel do Estado na economia brasileira. Portanto, esclarecer a estrutura do Estado, a sua origem, a sua justificativa, as ideias que melhor se adequam àquele perfil e o pensamento brasileiro do Estado autoritário, naquele momento, faz-se necessário.

A estrutura básica do Estado é a sua população, o seu território, juntamente com seu governo. A população é o núcleo nacional, que reúne os seus fatores naturais, históricos e psicológicos. Esta população forma uma unidade política ao longo do tempo. O território é a base física, que resulta na validade da ordem jurídica da nação (é o patrimônio do povo). E o governo, com suas diversas funções, mantém a ordem tanto jurídica quanto na administração pública. O governo exerce o poder soberano do Estado e da nação.

O nascimento do Estado se dá pelo encontro da população, do território e do governo, sendo que esta junção ocorre por vários motivos. No caso do Brasil, o Estado se formou inicialmente, derivado da colonização, quando, em 1822 se transformou em Estado livre. Já 1889, a construção da república brasileira se formou de forma secundária, já que se erigiu a nova unidade política de forma federativa,

isto é, as províncias se uniram tornando-se uma unidade de direito público internacional.

Não obstante as teorias sobre a origem do Estado se basearem em hipóteses, ainda assim merecem discuti-las. As principais, de acordo com Maluf (2003, p.54), são as de origem familiar, a patrimonial e as da força, todas elas visitadas pelo critério histórico sociológico. A origem do Estado baseia-se na família quando se entende, conforme a bíblia, que a humanidade se derivou de um casal. Neste caso, o Estado se derivou de uma unidade familiar, que tinha a sua autoridade maior no varão mais velho. Assim, o Estado nada mais seria do que a extensão da família patriarcal. Já a teoria matriarcal, entende que a incerteza da paternidade nos tempos remotos conduziu a que a mãe se tornasse a autoridade principal da família. A segunda teoria da origem do Estado, que é de fundo patrimonial, entende que esse organismo resultou da união das profissões econômicas, conforme afirmara Platão (apud MALUF, 2003, p.55). De acordo com Cícero (apud MALUF, p.55), o Estado nasceu objetivando proteger a propriedade e para normalizar as relações patrimoniais. Entende essa corrente que o direito de propriedade apareceu antes do Estado. Os socialistas também acolheram essa teoria. Por último, temos a teoria da força, que diz que o Estado resulta do poder dos mais fortes em relação aos mais fracos. Nessa corrente, encontra-se Thomas Hobbes, muito embora acreditasse, diz Maluf (2003) que há duas categorias de Estado. A primeira resulta da imposição da força, enquanto a segunda se baseia na razão, que é a fórmula contratualista.

As justificativas do Estado são muitas. Há as teorias teológico-religiosas, as teorias racionalistas, as teorias idealistas, as teorias socialistas e as teorias sociais democráticas. Vamos fazer um breve resumo das teorias que interessam ao nosso tema, particularmente as teorias racionalistas.

Ao longo do tempo, a cada época, apareceu um pensamento político dominante como justificativa do Estado. Começa com a teoria do sobrenatural, passando para a razão ou ainda tomando como base a história. A teoria do sobrenatural que justifica o Estado indica que este fora fundado pela vontade de Deus, já o Estado moderno aparece doutrinariamente justificado pela vontade do povo.



Na teoria do direito divino, que é a mais antiga, e que predominou até o início da Idade Moderna, temos dois grupos: o do direito divino sobrenatural e do direito divino providencial.

Na justificativa do Estado com base no direito divino sobrenatural, os seus defensores indicam que o Estado teve a sua fundação por ordem de Deus, ou seja, Deus se manifestou no sentido de criar o Estado. Nesse caso, o Rei é o representante de Deus no poder temporal e espiritual. Com o cristianismo, o teocratismo do poder não se fez presente na Idade Média, só ressurgindo no fim desse período, que se chamou absolutismo monárquico, cujo maior teorizador foi Jacques Bossuet.

No que tange à teoria do direito divino providencial, que se apresentou para justificar a presença do Estado na Idade Média e nos tempos modernos, esta indica que o Estado se justifica pelo fato de Deus ter se manifestado providencialmente para que a vida dos povos fosse guiada; portando, Deus determina os acontecimentos. Nessa formação do Estado, não há uma manifestação nítida, pois o poder de Deus aparece através do povo, como bem o disse Santo Tomás de Aquino (apud MALUF, 2003, p.62).

O jusnaturalismo (ou teorias racionalistas) também tenta justificar a criação do Estado com várias matizes, mas que tem como princípio comum a razão humana. De acordo com essa corrente de pensamento, as comunidades primitivas, que viviam em estado de natureza, fizeram um acordo entre si, que foi utilitário e consciente. Para Maluf (2003, p.63) após a reforma religiosa (que foi uma rebelião racional contra a Igreja Romana), e utilizando-se do discurso sobre o método, de Descartes, no sentido de duvidar de tudo a fim de rever a verdade posta, “o direito divino dos reis cedeu lugar ao direito humano”. As suas raízes filosóficas encontram-se na Grécia, com Lucrécio, no seu *De Natura Rerum*.

Hugo Grotius, precursor dessa teoria, entendia que o direito natural, que é superior à vontade do soberano, está acima do direito positivo. Para Kant, os homens saem do estado de natureza para se associarem, submetendo-se a uma autoridade civil, que é o Estado. Thomas Hobbes, filósofo inglês, é considerado o sistematizador do contratualismo, embora seja apontado como teórico do absolutismo; esse

absolutismo é racional, e sua visão do Estado ajusta-se à natureza humana. Para Hobbes, o homem não é sociável no estado de natureza, mas inimigo do homem, isto é, há guerra mútua na busca do poder. E desse caos só seria possível sair quando todos cedessem os seus direitos a um homem ou a uma assembleia deles, para conter o caos. Assim, essa associação é por interesse e necessidade de cada um. Isso significa que essa sociedade civil é artificial devido a um pacto voluntário, cuja explicação é o cálculo egoísta. De acordo com Maluf (2003, p.68), Spinoza tinha as mesmas ideias de Hobbes, mas chegou a conclusões diferentes, já que o indivíduo não repassa ao Estado a sua liberdade de pensar, significando que o governo deve harmonizar-se com os ideais que construíram a sua formação. A Nação está acima do Estado. Já John Locke, filósofo inglês, teve as ideias contratualistas em bases liberais e não absolutistas. Para Locke, o homem só transferiu ao Estado o poder de regulamentar as relações externas da vida social, reservando-se a si parte dos direitos. Isto quer dizer que a liberdade e o direito à vida não foram transferidos ao Estado. O cidadão troca a sua obediência pela proteção do Estado, o que é uma troca de serviços. E o contratualismo é utilitário, o qual busca o bem de todos. O Estado deve proteger a propriedade privada que tem sua base legal no direito natural.

Ainda expondo os pontos de vista de Hobbes, diríamos que os homens, ao pactuarem voluntariamente para constituírem o Estado, delegam ao governo todos os seus direitos naturais tanto de liberdade quanto de autodeterminação. É a submissão física e espiritual para que se alcance a paz e a segurança. Essa sujeição ao estado conduz a justificativa do absolutismo do poder soberano. Locke, entretanto, justificou a criação do estado também pelo contratualismo de todos os cidadãos, no que tange às suas relações externas no meio social. Não há a delegação total. É um pacto voluntário e utilitário. O Estado regulamenta a vida externa dos cidadãos, mas respeita e garante os seus direitos básicos. Assim, Locke dá um respaldo humano e liberal ao jusnaturalismo. Como os pactuantes, conserva os seus direitos naturais, o que resulta o seu poder originário de deliberação; ele tem o direito à insurreição, ou seja, alterar a forma ou a composição do governo, caso este se desvie das suas funções que são promover a paz, a segurança e o bem-estar social.

Jean Jacques Rousseau entendeu que o estado é fruto de uma convenção da vontade geral (soma da vontade manifestada pela maior parte dos indivíduos). Com isso, o direito divino da coroa deixa de existir. Agora o direito legal resulta da soberania nacional, que é ilimitada.

E o governo que for instituído com o intuito de promover o bem comum só é aceito se justo, pois de outro modo poderá ser substituído refazendo o contrato social, e isso apoia o direito de revolução.

Essas condições derrubaram os alicerces do estado teológico e trouxeram a revolução francesa em detrimento do Absolutismo Monárquico.

Rousseau acreditava que o estado primitivo dos homens era de felicidade perfeita, sadios, ágeis e robustos, encontrando o que precisa (alimentos, mulher e repouso), mas temendo a dor e a fome.

Entretanto o homem, ao obter as faculdades de resistir e de aperfeiçoar-se, aliado a outras circunstâncias, desenvolveu a sua inteligência, a sua linguagem e demais potencialidades de que dispõe. O desenvolvimento da metalurgia e da agricultura engendrou a desigualdade, e em consequência a acumulação de posses. E os homens de maiores posses dominaram e submeteram os mais pobres. Em consequência da propriedade individual do solo, da riqueza, apareceram as rivalidades, as usurpações, os roubos, o que conduziu às paixões, reduzindo a piedade e a justiça, levando os homens à avareza, à licenciosidade e à perversidade. É nesse período que passa do estado de natureza para a sociedade civil. Com isso, os homens reúnem suas forças, construindo um poder supremo para defender a todos, mantendo a situação existente. Mas essa associação não abdica a liberdade dos homens, que lhe é própria e inalienável.

Essa associação teria que proporcionar a defesa e a proteção através da força tanto às pessoas quanto aos seus bens. Além disso, o homem só obedeceria a si. Por tal, ao instituir-se esse contrato social, todo homem põe a sua pessoa sob a vontade geral, e obedece à essa vontade geral.

A liberdade passa a ser agora a troca da vontade particular pela vontade geral. O cidadão será livre se obedecer ao corpo social, ou seja, transfere o seu “eu” para a vontade geral. O homem agora é parte do todo coletivo, e esta é a adição da

vontade da maioria. Organizando o povo num corpo social, este passa a ser o soberano único e a lei é a sua manifestação.

Com isso, a nação não aliena a sua vontade, mas nomeia comissários que irão executar a vontade geral. E a vontade geral é indivisível, infalível (pois encerra a sua verdade única) e absoluta (todos os indivíduos não se curvarão à vontade particular nas suas relações externas nem a nenhuma outra nação).

Para Maluf (2003, p.74), o contrato social de Rousseau foi inspirado em ideias democráticas; entretanto tem ideias absolutistas. De acordo com Ataliba (apud MALUF, 2003, p.74), “[...] a teoria de Rousseau reduziu o homem à condição de escravo da coletividade, justificando toda espécie de opressão”. Duguit (apud MALUF, 2003, p.74), diz que as ideias de Rousseau inspiraram o panteísmo de Hegel e a doutrina absolutista e a violência dos juristas germânicos. Já Alceu Amoroso Lima (apud MALUF, 2003, p.75), entende que a Teoria do Contrato Social antecipa a teoria do contrato social à qual inspira a revolução russa na destruição violenta da ordem burguesa e liberal.

### **2.2.1 A ideologia do Estado autoritário**

Segundo Silva (1998), é necessário que as instituições estatais entrem em ação, que é o que se baseia a ideologia do Estado autoritário. Essa ação é necessária devido à crise que o país estaria atravessando. Assim, para que a nação sobreviva a uma catástrofe, faz-se necessário a ação do Estado. A desordem, a falta de direção e de organização têm como solução a ação estatal.

De acordo com Marilena Chauí apud (SILVA, 1998, p.108), a crise é um movimento da irracionalidade que toma a racionalidade, gerando a falta de ordem e gerando caos. Desse modo, é preciso encerrá-la com o intuito de que a racionalidade passada ou uma nova volte a imperar.

Um dos princípios da ação estatal para acabar com a crise social e política se encontra na ligação entre estes e o fortalecimento de poder do Estado. Conforme diz Silva (1998, p.108), Maquiavel apresentou um programa para concentrar os poderes no Executivo a fim de acabar a crise na Itália daquela época. Assim, o príncipe deveria expulsar os bárbaros e os estrangeiros, bem como unificar a nação italiana.

E essa análise é histórica. O príncipe, todo-poderoso, revela a imagem de cabeça para baixo da falta de potência da Itália naquele momento histórico. A crise seria uma ameaça ao povo e à nação italiana que, para Maquiavel, justificaria intervir, através de um príncipe com poderes absolutos, inclusive através do terror estatal sobre os súditos.

Entretanto, diz Silva (1998, p.109), Thomas Hobbes foi o mais vigoroso nessa justificativa de um Estado forte. Ele abandonou o historicismo do italiano Maquiavel e apresentou as ligações entre a crise e o Estado autoritário em nível teórico e abstrato. Com isso, forneceu um modelo para o pensamento político autoritário.

De acordo com Silva (1998, p.109), Hobbes definiu um modelo muitíssimo abstrato de indivíduo, através de um individualismo possessivo. Esse indivíduo é “utilitarista, maximizador de prazer e satisfação, além de profundamente egoísta.” (HOBBS apud SILVA, 1998, p.109). Com isso, Hobbes define a hipótese do Estado de Natureza, isto é, situação na qual os indivíduos não são impedidos nos seus egoísmos por nenhuma força externa. A resultante é um estado de beligerância constante, uma vez que as ações individuais estarão sempre em choque entre si. Há insegurança e terror entre os indivíduos, o que os leva a concluir de forma racional que devem delegar a uma autoridade os seus direitos naturais. O medo de morrer segundo, Hobbes (apud SILVA, 1998, p.109-110), seria a primeira paixão que leva os indivíduos a buscar a paz. E essa paixão conduz os homens à paz, o que os conduz também ao Estado, ao Leviatã. O Estado seria uma derivação da sociedade a fim de se poder viver.

O Estado aparece para trazer a segurança aos súditos, o que tem um preço alto, uma vez que a delegação de poderes através das leis da razão seria final, o que implicaria que a soberania seria unicamente do Estado. Com isso, os súditos não mudariam a forma de governar, nem poderiam julgar, condenar ou protestar o que o soberano fizesse. E o soberano teria o seu poder pleno, não podendo ser punido, embora se torne o juiz de tudo na busca da paz e defesa dos súditos. No entanto, diz Silva (1998, p.110), é através da total obediência dos súditos ao poder, que o soberano poderia manter a paz e a segurança.

De acordo com Silva (1998, p.110), os pensadores clássicos do autoritarismo brasileiro têm, em suas fundamentações, essa associação entre crise e transferência de mais poder autocrático ao Estado, adicionados à desmobilização e pacificação do povo. Em verdade, é uma combinação do historicismo de Maquiavel e normas sobre o povo e o Estado de Hobbes. Por exemplo, a obra de Alberto Torres tem um estilo historicista, e o mesmo se pode dizer de Oliveira Viana. Conforme aponta Silva (1998, p.111-112), a crise no Brasil é caracterizada através de uma “evolução histórica das instituições econômicas, políticas e sociais da época colonial ao período republicano.”

### **O Estado autoritário em Gudin e Campos**

Silva (2001, p.13) sugere que o sistema ideológico que favoreceu a legitimidade do Estado autoritário brasileiro, na década de 1930, foi reformulado na vigência da Carta Constitucional de 1946, atualizando a sua argumentação nas ideias dos economistas conservadores Eugênio Gudin e Roberto Campos, que se achavam liberais.

De acordo com Silva (2001, p.14), Gudin e Campos tinham ojeriza a Getúlio Vargas. No entanto, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Oliveira Vianna (teóricos do Estado autoritário brasileiro das décadas de 1920 e 1930) consideravam Vargas um estadista genial. Esses pensadores se basearam na sociologia da época para construir as suas ideologias. Já Gudin e Campos se basearam em termos e conceitos da ciência econômica para formatarem os seus discursos do Estado autoritário.

Assim, diz Silva (2001, p.14), conserva-se o principal aspecto ideológico através de modificações apenas cosméticas, já que o Estado autoritário deve ser estabelecido diante da sua racionalidade, inevitabilidade etc.

As ideias desses economistas se baseiam nos seguintes elementos, conforme Silva (2001, p.14-15):

- a) O Estado é sobreposto à sociedade civil, posto que esta é irracional e possui condicionantes que levam a lutas de facções;
- b) O Executivo central deve se sobrepor ao Legislativo e ao Judiciário;

- c) No interior desse Estado deve haver uma preeminência dos técnicos sobre os políticos.

Silva (2001, p.15) examina a ideologia do Estado autoritário contida nos escritos de Gudin e Campos através do modelo tridimensional contendo o estatismo, o objetivismo tecnocrático e o desmobilizacionismo.

### **O desmobilizacionismo**

Para Roberto Campos (apud SILVA, 2001, p. 15), há irracionalismo no comportamento do brasileiro, uma vez que são raros os que conseguem ligar uma causa ao seu efeito. A irracionalidade do comportamento pode ser medida através do conceito de desenvolvimento econômico, uma vez que uma cultura de uma sociedade com perfil irracional estaria vinculada ao subdesenvolvimento.

Segundo Campos (apud SILVA, 2001, p.15), cultura é a maneira de sentir e agir do todo social, contendo os seus valores e comportamentos. E há dois tipos de culturas, sendo um ligado ao homem econômico da economia burguesa (que é frugal, determinado a acumular riqueza, utilitarista e racional). Nesse caso, esse homem dá mais valor à eficácia das coisas do que à estética e estabelece como meta sacrificar-se para o trabalho para acumular riqueza. O homem econômico racional é mais compatível com o desenvolvimento econômico. Já a sociedade dos ascetas não é adequada ao desenvolvimento uma vez que não consome, isto é, nos seus valores não há a propensão à vida material. Na sociedade dos bacantes não existe a vontade de economizar, o que termina não acumulando a riqueza material.

De acordo com Campos (apud SILVA, 2001, p.16), embora não haja culturas de sociedades totalmente inadequadas ao desenvolvimento econômico, existem culturas com mais aderência e outras com menos aderência na busca de riqueza material. Nos países anglo-saxônicos é onde o tipo cultural do homem econômico mais acontece.

Já os povos mediterrâneos (que inclui a procedência do povo brasileiro) parecem ser menos hedonísticos, no entanto gostam de imitar as formas de consumo sem copiar o modo de vida para o trabalho, para a produção. A propensão ao consumo seria o obstáculo preponderante da cultura brasileira que impede o desenvolvimento, já que

este necessita de acumular capital, e, portanto, acumular poupança antecipadamente.

Para Silva (2001, p.16), esse pensamento de poupança e investimento apresentado por Campos é pré-Keynesiano, pois não considera a importância do crédito para financiar a produção, além do efeito multiplicador do gasto público. Campos (apud SILVA, 2001, p.16), também não leva em consideração o paradoxo Kaleckiano, isto é, que “os capitalistas ganham o que gastam”.

A cultura brasileira prefere a estética em lugar da eficácia que também é outro vício que não leva ao desenvolvimento econômico. O brasileiro tem um comportamento irracional e emocional em vez de procurar resolver problemas.

De acordo com Campos (apud SILVA, 2001, p.17), há ainda na cultura brasileira uma “propensão anti-darwinista, uma vez que não se gosta de aferir resultados como se faz quando em competição e em concorrência”. Como a cultura brasileira tem horror à competição para apurar a eficiência, mas sim o paternalismo, o clientelismo, o jeitinho, o excesso de proteção, a deturpação do conceito de nacionalismo para dar privilégios e ineficiências tudo isso termina provocando a falta de seleção do melhor, ou seja, não há o darwinismo na área política e social.

Portanto, os vícios dos brasileiros que impedem o desenvolvimento econômico seriam o emocionalismo, a estética em vez da eficácia, pouca racionalidade comportamental, que são também observáveis quando das mobilizações sociais.

E para curar esses vícios, Campos (apud SILVA, 2001, p.17), propunha modificar a cultura e o caráter dos brasileiros a fim de adequá-los ao desenvolvimento econômico. E isso seria através de uma conscientização à qual se opunha aos traços culturais seculares dos brasileiros.

O projeto inclui acabar com as atitudes políticas dos populistas, que são os inimigos mais importantes das elites, já que aqueles são contrários ao projeto. Esta é a condição de curto prazo a fim de que o projeto dê resultado. Mas também necessita-se de garantias de longo prazo a fim de imunizar as elites para não se influenciarem pelos vícios da cultura brasileira. Desse modo, diz Silva (2001, p.18), “À dimensão político-institucional do conjunto dessas garantias podemos designar como Estado autoritário.” Assim, o Estado autoritário seria a estrutura que combinaria o poder e a



liberdade da tecnocracia do governo central, sem influência do povo para fazer as políticas públicas.

Campos e Gudin, diz Silva (2001, p.18), propõem que o povo não eleja os seus representantes a fim de que estes não influenciem na formatação das políticas públicas.

Gudin, por exemplo, segundo Silva (2001, p.18), repete que pelo fato do povo não ter educação política inviabiliza a democracia de voto direto e universal no Brasil. E que as instituições democráticas não corrigem a falta de cultura dos eleitores, bem como a demagogia dos candidatos. Para Gudin (apud SILVA, 2001, p.19), o texto constitucional por si só não condiciona um regime, pois este é fruto de educação política. Não se pode entregar a Presidência da República ao homem da rua, que é despreparado, mas a alguém com grandes predicados.

Desse modo, suspender o direito de voto ao povo seria um instrumento para criar um clima adequado, já que fora perdido a partir dos processos eleitorais. Campos, (apud SILVA, 2001, p.19), considera que eleição está associada à desordem, já que mobilizar as massas para eleições presidenciais é algo de excitação personalista, objeto de trocas que impedem a coerência quando no comando. Além disso, as campanhas prematuras perturbam a vida administrativa do país, desviando seus administradores das suas atividades normais.

Para desmobilizar o povo, além de acabar com a eleição dos cargos mais importantes do poder executivo, Campos sugere a censura aos meios de comunicação a fim de que não subvertam a ordem, não incitem o pânico econômico, nem aviltem as instituições (SILVA, 2001).

### **O objetivismo tecnocrático**

Gudin e Campos, diz Silva (2001, p.19), defenderam, particularmente após 1964, o fortalecimento do governo central. Embora eles repetissem o discurso conservador dos sociólogos, há atualização na ideologia, uma vez que esse fortalecimento é mais radicalizado. Oliveira Vianna (apud SILVA, 2001, p.20), entendia ser fundamentada na sabedoria objetiva e positiva das sociedades, que as leis da sociologia revelavam. As leis sociológicas são naturais e a elas não se pode violar; alie-se o

fato de que o Estado pode mudar ou retirar todo elemento da ordem social desde que obedeça às leis da ciência social.

Assim, diz Silva (2001, p.19), a novidade na ideologia do Estado autoritário é o deslocamento dos conceitos da semântica da sociologia para a ciência econômica. Esta agora é quem fornece, predominantemente, os termos e as definições da nova estrutura de argumentação do pensamento do Estado autoritário. O que as elites fariam não se justifica mais com as leis sociológicas, mas com as do comportamento econômico.

O modernismo econômico, indicado por McCloskey (em seus dez princípios), de acordo com Silva (2001, p.20), serve para reavaliar o positivismo no mundo hoje. E essa reavaliação pode ser usada para compreender o entendimento dos novos ideólogos do Estado autoritário.

Considerando os mandamentos de McCloskey, Silva (2001, p.21), analisa os posicionamentos de Gudin e Campos em relação a alguns deles. Gudin, diz Silva (2001, p.21), entende que o desenvolvimento da economia é um patrimônio universal, tal como o da física, o da química e da matemática; e equipara o economista Alfred Marshall aos grandes cientistas das ciências naturais, uma vez que sua contribuição é também universal.

Para Silva (2001, p.21), Gudin e Campos são fiéis ao décimo princípio de McCloskey, ou seja, de que a economia nada deve falar sobre as “questões de valor moral e estética”. Esses dois economistas brasileiros concebem a ciência econômica como algo restrito a uma tecnologia social, cujo objetivo preponderante é limitá-la a uma combinação de meios, mas sem duvidar da legitimidade dos fins. A ciência econômica seria como uma “engenharia social de ação gradual”, já que se parece com a engenharia comum, pois encara os fins acima da tecnologia, como diz Popper (apud SILVA, 2001, p. 21).

Para Campos (apud SILVA, 2001, p.21), a ciência econômica trata dos meios e não dos fins. Com isso, o economista não deve fazer escolhas para a política de Estado. Gudin (apud SILVA, 2001, p.22), também concorda com essa opinião de Campos, já que para ele o economista não deve fazer escolhas e sim resolver problemas.

Gudin, conforme Silva (2001, p.22), critica Celso Furtado, pois entende que esse autor não aceita os princípios básicos da Ciência Econômica, já que utiliza juízos de valor. Furtado condiciona as teorias do valor, do capital, etc., aos julgamentos de valor, dando aos estudos econômicos uma feição política, histórica e opinativa, em detrimento da análise propriamente dita. De acordo com Silva (2001, p.22), Furtado também não respeita a objetividade, incorpora a história e a política nas suas ideias econômicas, e não expressa o conhecimento através de números.

Portanto, para Gudin e Campos, diz Silva (2001, p.22), a Ciência Econômica dá uma contribuição importante sobre os comportamentos do homem econômico, bem como no controle, através da política econômica do Estado nesses comportamentos.

Além do controle da política econômica, necessita-se que o conhecimento da ciência econômica “seja ‘aceita’ e transformada em política pelas elites estatais”, diz Silva (2001, p.23). É necessário o domínio da ciência econômica e do Estado, isto é, os que dominam a economia devem também dominar o Estado.

Assim, teríamos a garantia da objetividade na política econômica, uma vez que a tecnocracia estatal teria o arbítrio para usá-la. De acordo com Roberto Campos, (apud SILVA, 2001, p.23), nas democracias industriais e nos países subdesenvolvidos há desequilíbrio entre os poderes, onde o executivo se sobressai, pelos fatos de que a legislação econômico-social é muito técnica e complexa na atualidade, as comunicações têm sido cada vez mais rápidas (o que força a velocidade das decisões), e há necessidade da intervenção do Estado para atender ao assistencialismo, ao pleno emprego e ao desenvolvimento econômico.

De acordo com Campos (apud SILVA, 2001, p.23), as Câmaras devem existir, entretanto de forma mais restrita, inclusive porque a maior parte das leis é administrativa e não leis políticas. As funções dos parlamentos são menos necessárias também nos problemas econômicos, haja vista as novas condições de flexibilidade e descentralização como a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), que são mais ágeis na área cambial e bursátil, cujas decisões são emanadas com o sigilo e a rapidez que não se encontra no poder legislativo.

Com isso, diz Campos (apud SILVA, 2001, p.23), a tecnoburocracia é o ideal, pois oferece mais racionalidade e mais eficiência econômica, além de não se expor à perversão contida nos movimentos ideológicos.

Para Eugênio Gudín e Roberto Campos, diz Silva (2001, p. 24), o economista seria o tecnocrata preferido, uma vez que é especialista. Além disso, a questão mais importante das políticas de Estado é sobre economia e seu controle, inclusive sem restringir os meios de política econômica.

A ciência econômica e o bom economista não devem ter valores morais e estéticos. E quando no governo, o economista deve manter essa prática, além de afastar-se da política, como manda Campos (apud SILVA, 2001, p.24).

De acordo com Gudín e Campos (apud SILVA, 2001, p. 25), a tecnocracia deve ser apolítica, o que o daria a imunidade em defesa dos desvirtuamentos da política e facilitaria a sua presença nos diversos governos nas suas diferentes visões político-ideológicas.

### **Sobre o estatismo**

Silva (2001, p. 25) vai focalizar a hipótese que trata da “atualização da ideologia do Estado autoritário”. Atribui-se, na atualidade, exagero na dicotomia Estado/Mercado, inclusive por Gudín e Campos, que defendem um Estado mínimo.

Campos segundo Silva (2001, p.26), foi formulador do desenvolvimentismo da década de 1950, ocupando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) quando da implementação do Plano de Metas. E, naquela época, ele destacava a capacidade do Estado comparativamente aos grupos sociais.

Entretanto, mais recentemente, Campos, segundo Silva (2001, p.26), teria concordado com Gudín no combate ao estatismo.

Contudo, pergunta Silva (2001, p.26), como a função do Estado é importante para Gudín, se o mesmo é crítico do estatismo? A resposta se encontra no fato de que há uma ideia errônea de Estado e estatização, já que essa última é apenas criar empresas estatais industriais, que é ruim para a economia brasileira, posto que há ineficiência, nepotismo e asfixia da iniciativa privada. Gudín também não concordava

com o controle de preços e com regulação estatal do comércio internacional (SILVA, 2001).

Assim, diz Silva (2001, p. 26-27), Gudin é contra a parte secundária do Estado que é a criação de segmentos do aparelho estatal que regula a economia.

O Estado, diz Silva (2001, p.27), tem a função de reproduzir a ordem social através da coerção, não obstante não se limita a isso. Sem a coerção não existe Estado. Se suprimirmos as demais funções, ainda assim temos Estado.

Portanto, a noção de estabilização está ligada à função de coerção de Estado, podendo este ter empresas estatais que controla ou não. Assim, pode existir ideologia propondo reduzir o Estado na economia, dando liberdade ao mercado, mas mesmo assim pode existir mais repressão do Estado.

E, segundo Silva (2001, p. 8), este parece ser o caso de Eugênio Gudin, uma vez que criticava a “expansão das empresas e controles estatais na economia”, e incitava “os militares a exercerem seu ‘poder moderador’,” para intervir “[...] na crise dos anos sessenta de modo a pôr fim ao ‘caos’ em que se transformara o Brasil no governo Goulart.” E Silva (2001, p.28) diz o mesmo de Roberto Campos, já que este afirmava que a intervenção militar se fazia necessária.

### **2.2.2 Uma interpretação marxista do Estado brasileiro dos primeiros 60 anos do século XX**

Para tentar esclarecer a expansão das forças produtivas no Brasil sob o controle do Estado nos primeiros sessenta anos do século XX, vamos contar com o texto do Prof. Octavio Ianni (2004). Inicialmente, vamos esclarecer o papel do Estado no processo de acumulação de capital e, posteriormente, vamos apresentar como isso se verificou no Brasil.

Segundo Ianni (2004, p.11-12), as políticas de governo no Brasil, ao longo do século XX, objetivaram apressar a acumulação de capital para atingir o desenvolvimento, deixando em segundo plano outras políticas, como a voltada para a mão de obra, que igualmente atingiriam o progresso econômico. A intervenção na seara econômica seria um monopólio do capital financeiro (que é a forma abstrata do

capital). E essa intervenção - que se dá via medidas fiscais, cambiais e monetárias, e que ampliam o seu potencial de controle sobre a poupança e sobre o investimento -, não constitui um capitalismo de Estado, mas sim, e segundo as manifestações dos seus representantes, para atender às necessidades do sistema de mercado que, naquele momento estavam voltados para a industrialização.

De acordo com Ianni (2004, p. 12), o caráter intervencionista do Estado não visa o lucro, uma vez que não é fundamental até mesmo para as ações empresariais do Estado, como é o caso da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Petrobras, etc. A intervenção visa também a expansão da empresa, a capitalização contínua. No entanto o lucro não é a motivação principal e sim a lógica do sistema capitalista, à qual impõe regras de organização e atividade das empresas estatais. O mercado se modifica continuamente, o que leva a empresa estatal a modificar o seu comportamento. O fator lucro decorre da consciência do capitalista individual, que não é o caso do Estado como empresário. Portanto, o lucro visado pela empresa estatal é um objetivo indireto, inclusive porque propicia ao sistema capitalista a produção de capital. Agora, como o lucro é fundamental nas motivações e expectativas da economia de mercado, a atuação do governo busca direta ou indiretamente produzir lucro na sociedade.

Um exemplo dessa atuação do Estado seria ilustrada através da política de preços da CSN, diz Ianni (2004, p.13), uma vez que esta companhia contribuiu para a redução dos preços de seus produtos ao consumidor, tanto na sua produção como via importações, não onerando as indústrias. Com isso, o setor privado passa a manter uma maior margem de lucro. A encampação pelo Estado de empresas privadas com baixa rentabilidade também pode evitar a queda da taxa média de lucro das outras empresas privadas. Assim, o Estado deve criar, expandir e preservar as externalidades positivas a fim de dar prosperidade às empresas privadas, via libertação da taxa média de lucro ou mantendo em funcionamento determinadas empresas.

De acordo com Ianni (2004, p. 14), diante da industrialização, o Estado deve atuar em atividades visando criar as condições do desenvolvimento através da criação de externalidades, como nos setores de energia, mercado de capital e transporte. Um exemplo seria os recursos voltados para energia e transporte no Plano Saúde,

Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), lançado em maio de 1947, cujo montante ultrapassou a 70% do total.

Então, a atuação do governo parece estruturar-se subordinada ao processo de acumulação de capital.

Segundo Ianni (2004, p. 14-15), há elementos no programa do Grupo Misto BNDE-CEPAL voltado para os anos 1955-1962, o qual foi a base para o Plano de Metas de 1956-1960, que apontam na direção de que a atuação governamental visa facilitar a acumulação capitalista, através da manipulação da poupança e do investimento. No referido documento se observa que a força de trabalho e o progresso técnico são deixados de lado, para se focar apenas na acumulação de capital, já que afirmam que “a base de uma política econômica é a acumulação. Aqui está o eixo central do desenvolvimento.” Essa acumulação de capital é vista como o processo em que parte dos bens e serviços produzidos em determinado período é adicionado à capacidade de produção da economia. Sendo que, na parte resultante da dilatação do uso e fruto do trabalho, condiz com a poupança, enquanto que a expansão da capacidade produtiva decorre do investimento. Esse processo, por ser também externo, implica uma política de controles e incentivos nas relações com outros países, através de importações de equipamentos, máquinas, técnica e outros, que visem expandir os meios de produção.

Como o processo de acumulação de capital é modificado pelos termos de troca e pela entrada líquida dos recursos internacionais, são necessárias medidas que disciplinem o câmbio e políticas aduaneiras. Por exemplo, temos as restrições ou extinções de importações não essenciais (ou que tenham similares no país), ou ainda o favorecimento das importações de mercadorias que sirvam para consolidar e expandir o parque manufatureiro. A partir de 1947, esse sistema de licenciamento (conforme a prioridade nacional) começou a vigir, logo após o esgotamento das reservas cambiais pós-guerra. Já em 09/10/1953, através da Instrução nº 70, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), operou um sistema mais complexo e eficaz, que foi as taxas múltiplas em cinco categorias de produtos importados. Os lucros excedentes foram canalizados para o governo através da cobrança de ágios das divisas compradas pelos importadores. No entanto havia uma taxa preferencial para financiar importações de equipamentos de interesse nacional.

Além disso, houve estímulo à entrada de capital através de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, diz Ianni (2004, p.16).

O capital nacional e o estrangeiro, devido à conjuntura política e à conjuntura econômica favoráveis, podem caminhar na mesma direção. Para Ianni (2004, p. 16), isso se pode verificar na Instrução nº 113, de 17/01/1955, emitida pela SUMOC, uma vez que buscou criar um ambiente favorável ao investimento estrangeiro no Brasil, já que permitiu a este importar equipamentos sem cobertura cambial.

Um outro fato que chama a atenção é a política alfandegária no conjunto da política nacional, uma vez que se destinou a proteger o sistema produtivo, inclusive um instrumento fundamental no processo de substituição de importações. Por exemplo, o artigo 48, da Lei nº 3.244, de 14/08/1957, dizia que era necessário conjugar a tarifa aduaneira com o controle cambial, a fim de selecionar as importações objetivando o desenvolvimento econômico. Essa medida terminou levando a associação do capital estrangeiro com empresas em funcionamento, particularmente àquelas em que as tarifas protegiam as suas importações de produtos congêneres. Provocaram também a formação de monopólios e oligopólios, beneficiando empresas nacionais, estrangeiras ou associadas existentes.

Segundo Ianni (2004, p.17), no processo de acumulação de capital no período em que se busca a industrialização, o Estado é o mediador, ou ainda o capital nacional e estrangeiro mediatiza o Estado, desfazendo-se a aparência deste ser autônomo e livre diante das manifestações do capital. Apesar disso, o Estado tem uma cara própria, inclusive consegue desempenhar funções extraordinárias no que tange aos componentes e ao conseguir integrar o sistema social total.

Assim, o Estado serve para capitalizar o excedente econômico, particularmente o excedente potencial, já que dinamiza as virtualidades do sistema capitalista (estimula os investimentos, dinamiza – elabora mecanismos de poupança -, propicia – estimula investimentos produtivos - e controla as transferências para o exterior, conforme a situação das forças produtivas). Com isso, o governo atua de forma geral ou específica, mas sempre para expandir as forças produtivas visando a acumulação capitalista.



É a concentração e a centralização do capital que governam parte dos mecanismos e decisões do Estado para ordenar e incentivar a atividade econômica. E para criar essa reserva de mercado, o governo controla as importações, faz uma seletividade cambial, cria barreiras alfandegárias. Em outras palavras, evita a fuga do excedente econômico, diz Ianni (2004, p.19). Seja criando mecanismos favoráveis, seja atuando como empresário, o Estado facilita e acelera a acumulação do capital. Cria reserva de mercado através da redução da concorrência estrangeira, dá condições ao aparecimento do oligopólio ou do monopólio.

### **A atuação do Estado no Brasil**

A atuação do aparelho do Estado na economia brasileira é função das flutuações do desenvolvimento econômico. Sendo que, aí há um predomínio do setor industrial ao substituir o setor primário, adicionado às consequências sociais e políticas. Há que se considerar, diz Ianni (2004, p. 36), que o contexto social e político tem um papel importante nas oscilações da atuação estatal. E há ainda uma conexão constante entre o ritmo e as tendências no âmbito econômico com a atuação do Estado. Verifica-se que a presença do Estado foi de vários matizes, como: assistencial, protetora, orientadora, incentivadora e dinamizadora de atividades produtivas.

### **As atuações do governo brasileiro podem ser classificadas em duas fases ou orientações:**

1ª fase:

Acontece pela necessidade de preservar determinados níveis de renda e emprego em algumas atividades produtivas. O Estado seria, nesse caso, regulador da produção e cria mecanismos para defender setores que tenham o seu nível de renda ameaçado por problemas internos ou externos. Aí, temos os institutos do café, do sal, do pinho, do cacau, do mate, do açúcar e do álcool, que defenderam os segmentos das alterações bruscas da renda e do emprego decorrentes das crises nas respectivas áreas de produção ou da comercialização. O setor cafeeiro é um bom exemplo, uma vez que os mecanismos definidos pelos órgãos dos cafeicultores e praticados pelos governantes foram melhorados com o tempo, particularmente pelo que representava manter os níveis de emprego e renda para o país. Assim, com a conjunção de interesses entre o setor cafeeiro e outros grupos econômicos, o Estado passou a ter funções mais altas para proteger o segmento. Tivemos os

seguintes instrumentos: Convênio de Taubaté (1906), o Instituto Paulista da Defesa Permanente do Café (1924), o Conselho Nacional do Café (1931), o Departamento Nacional do Café (1933) e o Instituto Brasileiro do Café (1952). Em 1905, diz Ianni (2004, p. 37), foi promulgada uma lei federal que dava garantia, via o governo da União, para fazer acordo com os governos dos Estados em que o café fosse importante. Assim, o governo federal poderia regular o comércio do café, valorizar o café, fazer propaganda junto aos clientes para aumentar o consumo. Poderia ainda endossar operações de crédito. Assim, diz Ianni (2004, p. 38), o governo capitulava face a pressão dos produtores e comerciantes de café. Daí em diante, o Estado esteve à mercê dos problemas do setor cafeeiro e das demais esferas que dele eram dependentes. Em 1933, após a revolução paulista, o aparelho estatal se comprometeu com o segmento. Em 1952, o Instituto Brasileiro de Café foi criado. Com base nesses elementos, infere-se que o interesse nacional esteve à frente quando se buscou proteger o setor cafeeiro (que era voltado para o mercado externo).

No que tange ao mercado interno, o Estado também predominou na defesa de diferentes setores, já que o mercado sozinho provoca tensões, pondo em risco o emprego e a renda. Por exemplo, em 1931, o governo adotou medidas para proteger o açúcar (indústria - produtores e plantadores -, o comércio e os consumidores). Em 1933, o Instituto do Açúcar e do Alcool foi criado a fim de determinar o limite a ser produzido por cada usina, banguê, etc., uma vez que existia uma superprodução a nível nacional e internacional.

O Estado também aparece para defender outras atividades econômicas e a população atingida pela seca. Em 1904, surgiram a Comissão de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas e a Comissão de Perfuração de Poços. Em 1909, apareceu a Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca. Em 1909, foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas. E em 1945, aparece o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que visava também fomentar e orientar a irrigação de lavouras, etc. e na Constituição de 1946, no seu artigo 198, foi estabelecido um percentual de três por cento da sua receita tributária para gastar com obras e serviços de assistência econômica e social na região da seca nordestina. E em 1959, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento do

Nordeste (SUDENE), à qual interpretava os problemas econômicos da região de modo diferente dos que tivera até agora.

2ª fase:

Foi ativa na década de 1950, criando órgãos e mecanismos para estimular a expansão e a diversificação das atividades econômicas. Aí, o Estado passa para a esfera econômica, já que colabora, incentiva e realiza a criação da riqueza. Encontramos a Companhia Siderúrgica Nacional, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste do Brasil, o Plano Salte, o Programa de Metas, o Plano Trienal. Esses empreendimentos tiveram objetivos diferentes dos encontrados na primeira fase, uma vez que os governantes buscam os programas setoriais, regionais ou globais de desenvolvimento. Segundo Ianni (2004, p. 41), o Estado estava sob influência das tensões internas e externas do sistema capitalista, o que o levou a assumir funções maiores, visando dinamizar e orientar as expansões das forças produtivas. Por exemplo, ao criar o BNB, em 1952, foi-lhe atribuído desenvolver e criar indústrias cuja matéria-prima seja local, que deem emprego aos locais ou mesmo elevem os níveis de consumo de sua população do Polígono das Secas. O BNB teria também que estudar negócios e oferecê-los ao capital privado ou mesmo lançar a subscrição de ações. Portanto, há uma nova mentalidade, ainda que a seca persistisse.

Já em 1944, o governo da União atuava de forma mais estruturada. Por exemplo, diz Ianni (2004, p. 41), o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, sugeriu que os membros do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial verificassem a possibilidade de saber se a evolução econômica brasileira já possuía princípio que orientasse o desenvolvimento industrial e comercial para o futuro e se era possível classificar, em ordem decrescente, as indústrias que comportassem proteção em relação aos concorrentes externos. É um novo entendimento sobre a nova conjuntura econômica, em decorrência da segunda guerra mundial (1939-1945). Institucionalizaram-se, nesse momento, a intenção e a ação do governo para estruturar uma ótica global de dinâmica da atividade econômica nacional. A indústria está em primeiro plano.

Com a criação, em 1952, do BNDE, demonstra-se um domínio técnico na intervenção da atividade econômica. Esse banco objetivava operar para o desenvolvimento econômico brasileiro, através do financiamento de obras, projetos e programas que instalassem, reaparelhassem ou ampliassem os sistemas de transportes e portos, os sistemas de energia elétrica, as indústrias básicas e de agricultura, armazéns, silos, matadouros e frigoríficos, além de outros setores conforme a lei. Com isso, diz Ianni (2004, p. 39), foram-se criando instituições, mecanismos e formulações de políticas de expansão e diversificação da produção nacional.

Essas são as duas orientações da política econômica do Estado. Entretanto elas não são nítidas e sucessivas, pois se misturam. E nos anos posteriores, apresentam-se de forma ambígua.

Segundo Ianni (2004, p. 42), o Estado brasileiro possui outros elementos que influenciaram na sua transformação num grande centro de decisão. Por exemplo, temos a evolução da legislação tarifária, que passa a ser mais importante quando a economia brasileira fica mais complexa e diversificada. Já em 1957, as tarifas alfandegárias objetivavam selecionar importações com base nas necessidades do desenvolvimento econômico.

Na Constituição da República aparece mais indícios desse processo, dadas as necessidades de expandir e diversificar as forças produtivas. Observa-se que, antes de 1930, havia apenas algumas preocupações com as atividades econômicas, uma vez que estava sob forte influência do liberalismo europeu, isso consignado nas Constituições de 1891 e 1926. Mas em 1934, diz Ianni (2004, p. 43), após a primeira guerra mundial, quando parcela do processo revolucionário se realiza, é que se observa um tratamento específico na Constituição, ao registrar um capítulo sobre a ordem econômica e social. Na Constituição de 1937, amplia-se esse tratamento ao criar o Conselho da Economia Nacional, que visava organizar inquérito sobre as condições de trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, para aumentar, coordenar e melhorar a atividade econômica brasileira. Há uma sistematização ampliada, que se reflete em órgãos, como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Plano SALTE, o Programa de Metas, o Plano Trienal, além dos planos e programas dos governos militares pós-1964. Essa

Constituição propõe intervir na economia a fim de suprir as limitações da iniciativa individual e coordenar os fatores produtivos, evitando ou resolvendo os conflitos e introduzindo nas competições o interesse da nação, representados pelo Estado. Nesse momento, diz Ianni (2004, p. 44), o Estado passa a ter funções que iluminava a Revolução de 1930.

A Constituição de 1946 preocupou-se em disciplinar o jogo do mercado e dar ao Estado a primazia em interferir na vida econômica, já que podia intervir no domínio econômico e ter o monopólio de determinada indústria ou atividade, ainda que essa intervenção tivesse que ser de interesse público e limitada aos direitos fundamentais. E isso se consubstanciou na criação da Petrobras.

De acordo com Ianni (2004, p. 44), essas são as flutuações que estruturaram a intervenção do governo na economia. Adicione-se a legislação tributária, a política financeira e os mecanismos cambiais. A Instrução nº 70/1953, por exemplo, que previa o câmbio seletivo, foi muito importante na manutenção do ritmo de desenvolvimento e na substituição de importações. As Instruções da SUMOC nºs 113/1955 e 204, de 13/03/1961, influenciaram a evolução dos incentivos e a orientação de industrialização. Segundo Ianni (2004, p. 44), a preocupação é a interpretação das condições não econômicas do desenvolvimento.

No conjunto dos mecanismos, medidas e órgãos do Estado que interferiram na atividade econômica brasileira ou no setor externo, tem-se as manifestações de como o processo econômico se liga ao sistema institucional. As atuações do governo apontadas relacionam-se intimamente com o formato mais típico do sistema econômico-social e político. Portanto o básico da política econômica do Estado se resume em duas orientações.

Numa orientação, há a defesa setorial, regularizando a produção dado o consumo interno e externo. É uma orientação específica de uma fase de crescimento econômico, momento em que as forças produtivas não possuíam canais para se manifestar nem tinham estímulos do governo. Buscava-se apenas preservar e estabilizar a atividade econômica existente, tentando-se evitar o esgotamento ou as recessões, portanto era um momento apenas de crescimento e não de desenvolvimento. É um estilo patrimonialista de ordenação econômico-social e

política, já que o aparelho estatal manipula a economia sem levar em conta os outros interesses, nem se busca o futuro. Eram mecanismos que apenas repercutiam internamente dados os interesses externos na economia brasileira. Ianni (2004, p. 45) ilustra essas afirmativas através do mecanismo de financiar a superprodução de café, através de grupos externos, uma vez que não se trata apenas em preservar o fluxo da renda do setor, mas também em preservar as fontes de rendimentos e alargamento da dominação ao setor exportador pelos agentes externos.

Na segunda orientação, diz Ianni (2004, p. 45), que se efetiva mais a partir da década de 1950, objetiva dinamizar e diversificar as atividades produtivas. É a fase do desenvolvimento econômico, momento em que as forças produtivas passam a ter novos canais para se exprimirem e passam a ter, por vezes impulsos grandes. É o desenvolvimento, dado que se modifica a estrutura econômica e os mecanismos buscam acelerar e ampliar essa estrutura. São mecanismos capitalistas que são acolhidos pelo Estado para intervir na economia, posto que há uma sabedoria dos componentes da situação, nos seus diversos encadeamentos. De acordo com Ianni (2004, p. 46), mesmo que esses diagnósticos e intervenções se baseiem em informações assistemáticas e reflexões não científicas, eles resultam de um domínio racional da situação. Além disso, levam em consideração os interesses da coletividade, já que as classes assalariadas e os seus órgãos de classe e respectivos mecanismos de pressão fornece-lhes melhores condições de dialogar e integrar. Há, nos anos 1945-1964, conquistas democráticas na república populista aí existente em níveis diferenciados em relação aos de antes de 1930. Passou-se de uma relação rural e colonial entre os homens para uma relação urbano-industrial, com nova amplitude e nova consistência interna, o que, segundo Ianni (2004, p. 46), a “atuação do Estado exprime a vontade geral.”

Assim, a economia brasileira passou de economia primário-exportadora para uma em que o setor industrial foi dominante. Do mesmo modo, foram os mecanismos e as orientações da política econômica do Estado, que passaram a ter uma maior relevância na construção do capitalismo industrial, dada as relações de classes sociais.

## 2.3 FEDERALISMO

O federalismo é elemento esclarecedor neste trabalho, ou seja, é elemento coadjuvante ao tema da nossa pesquisa (análise do sistema tributário implantado em 1964 e os seus impactos), uma vez que o tipo de federalismo determina as estruturas de governo mais eficientes para desempenhar as atividades através da distribuição de poderes e responsabilidades entre os diversos níveis de governo a fim de dar as melhores respostas (alocar melhor os recursos), conforme Oliveira (2007a).

Assim, o sistema federativo é algo que, dentro da discussão sobre o sistema tributário brasileiro implantado em 1964, deve ser apresentado como mais um instrumento de apoio para compreensão daquele. Entretanto, este trabalho não visa esclarecer todas as relações intergovernamentais existentes no período em foco e sim apresentá-las sempre quando possível e toda vez que for necessário para melhor consubstanciar determinados argumentos.

Para tentar resgatar esses temas, vamos usar o seguinte método, além dessa introdução:

- a) Conceituaremos os diversos tipos de federalismo e seus respectivos períodos;
- b) Faremos uma breve exposição das fases do federalismo no Brasil.

### 2.3.1 Conceitos de Federalismo

O conceito de federalismo é também importante para este trabalho, uma vez que o Estado brasileiro apresentou-se, de 1891 até hoje, na prática, ora federalista ora unitário.

E no período 1964/1980, em particular, também houve uma certa diversidade, coisa que tentaremos esclarecer ao longo desta parte, já que houve o unitarismo, mas também houve cooperação entre os entes federados no aspecto das transferências, embora com menor intensidade, especialmente entre 1968 e 1973. Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79), houve um certo afrouxamento do unitarismo, até porque, dentre os outros motivos, era o período de distensão política.

Os Estados podem ser classificados, sob o ângulo do direito público interno, como unitário e federais. O Estado é dito unitário quando sua organização política tem um governo único, ou seja, não há divisões políticas internas. Pode-se dizer também, segundo Oliveira (2007a, p.4), que o Estado é Unitário se as “[...] decisões de ordem político-econômico promanam de um poder centralizado”. Há divisões internas administrativas, ou seja, há a descentralização em municípios, distritos ou departamentos sem autonomia política.

Já o Estado federal possui províncias com autonomia política e possui também o direito público nacional e o provincial, ou seja, no mesmo território e na mesma população incide a ação dos governos federal e estadual.

O federalismo moderno resultou da experiência norte-americana que foi positiva, uma vez que as da antiguidade se comportaram de forma instável e efêmera. Estas foram extintas diante dos problemas apresentados. Uma exceção é a Suíça, que mantém os fundamentos da antiga Confederação Helvética.

A federação implica descentralização política, na qual cada unidade federada elege os seus governantes e define as suas leis, mas estas deverão estar nos limites pactuados. Essa autonomia política implica autonomia administrativa das unidades federadas.

Para Maluf (2003, p.170-171), a federação não é como a confederação, a qual é uma relação contratual, mas uma divisão histórico-geográfica e político-administrativo de uma nação. Os entes federados assinam um pacto de acordo com a vontade nacional, permanente e indissolúvel.

Segundo Oliveira (2007a, p. 4), a escolha entre Estado unitário e federativo resulta da ocorrência de “[...] condições homogêneas ou não nas regiões que o integram e também de sua população em diversas áreas – étnico, religioso, cultural, econômico etc.” Havendo forças centrífugas (ou seja, forças descentralizantes, como pluralidades territoriais e diversidades de natureza econômica, etc.), estas colocam em risco a unidade nacional/territorial, necessitando de instrumentos para acomodar as tensões e os conflitos a fim de garantir a integridade da formação e a organização do Estado. Nesse caso, o federalismo se ajusta mais do que o Estado unitário.



Agora, de acordo com Boueri (2012, p.233-234), no plano econômico, o conceito de federalismo é mais flexível, já que requer apenas dois níveis de governo, ambos com poder decisório. Estuda-se a esfera de governo que decide, diversamente do Plano Político (jurídico), que estuda quem detém o direito legal de decidir. E exemplifica, dizendo que se um regime ditatorial transfere poder decisório na área econômica aos subníveis de governo, deve-se considerar esse sistema como uma federação sob o ponto de vista econômico, ainda que lhe falte a parte legal. O que importa é que, no funcionamento do federalismo, há relações intergovernamentais.

A autonomia das unidades federativas nos EUA é ampla, com cada Estado com sua própria forma de representatividade popular (uns com a forma unicameral, outros com a forma bicameral). O mesmo se dá quanto aos sistemas de organização e governança dos municípios e quanto à organização judicialista. As leis penais, civis, comerciais e processuais foram construídas conforme o entendimento de cada unidade federativa, mas respeitados os princípios básicos da Federação (e da República e da democracia).

O federalismo brasileiro é orgânico e diferente do norte-americano. A diferença se apoia em aspectos históricos, uma vez que no Brasil-Império o estado era unitário, embora dividido em províncias. Para Maluf (2003, p.171), Portugal adotou sistemas administrativos como as governadorias gerais, as feitorias e as capitanias, às quais terminaram por conduzir a nação ao regime federativo. Muito território, climas diversos, vários grupos étnicos fizeram com que a descentralização política fosse necessária.

D. Pedro I tentou um centralismo artificial no Primeiro Império, o que levou a nação a forçar-lhe a abdicação, e depois, através do Ato Adicional de 1834, foi reformada a Carta Imperial de 1824, concedendo a autonomia provincial.

O federalismo no Brasil resultou de uma luta de dentro para fora, portanto natural-histórica, e nunca algo artificial. A queda do império, em 1889, decorreu mais do ideal federativo do que do republicano.

O federalismo brasileiro se assentou na Constituição de 1891, inspirado no modelo norte-americano; isto quer dizer que ajustou-se um sistema jurídico-constitucional

estrangeiro à realidade nacional diversa daquela, não reproduzindo uma Constituição para as reais necessidades brasileiras.

A federação brasileira, que é orgânica, tem seus poderes superpostos, e os seus Estados-Membros organizam-se conforme está organizado a União, ou seja, as constituições de cada unidade federada devem espelhar a Constituição Federal. Esta é uma das diferenças em relação ao federalismo dos EUA.

Muito embora as Constituições Estaduais não pudessem contradizer a Constituição Federal, houve alguns senões, como a Constituição do Rio Grande do Sul, que possuía um regime semiparlamentarista, mas que só vigorou até 1930. Em 1947, o Supremo Tribunal Federal contestou princípios secundários de várias Constituições estaduais. Com isso, diz Maluf (2003, p.173), o sistema federativo brasileiro tem se distanciado do modelo dos EUA.

De acordo com Oliveira (2007a, p.8), os tipos de federalismo seriam o dual, o cooperativo, o competitivo e o assimétrico (institucional).

No federalismo dual, segundo Oliveira (2007a, p.9), há uma relação entre dois polos (a União e os Estados). Como a estrutura está nos primórdios do federalismo norte-americano, as suas características se identificam com a dos EUA do século XVIII, quando a sua economia seguia os princípios liberais (ou seja, o mercado organizava e regulava a ordem econômica, enquanto o Estado, como força exógena, apenas funcionava para assegurar a eficiência econômica, além de buscar reduzir as fricções que aparecessem). Portanto, era uma estrutura dual de poder entre o Governo Federal e os estados, só que aquele costurava os diversos interesses dos entes da federação. A estrutura do pacto confederativo dos EUA que aconteceu em 1777 foi alterada já em 1788, já que se buscou fortalecer as finanças do governo central através da ampliação da sua competência tributária. No século XIX, momento de um grande debate entre a escola Jeffersoniana (à qual defendia um Estado com funções mínimas) e a escola federalista (que defendia o fortalecimento do Estado), teve as suas receitas aumentadas e diversificadas diante da expansão para o Oeste e das consequências da guerra civil.

De acordo com Oliveira (2007a, p.12-13), a evolução fiscal do Estado norte-americano teve o seguinte perfil: até a década de 1930, as despesas públicas totais

(retirando-se as transferências) foram: o Governo Federal participou com 36%, os Governos Estaduais participaram com 11% e os Governos Municipais participaram com 52%. Após a crise econômica que se iniciou em 1929, quando o sistema capitalista passou por mudanças, trazendo em seu bojo o Estado Providência, bem como com as resultantes da Segunda Guerra Mundial, a distribuição dos gastos totais se modificaram. Por exemplo, em 1950, o Governo Federal participou com 66,5% do total, os Governos Estaduais participaram com 17,8% e os Governos Municipais só atingiram a 15,6%. Em 1972, ainda segundo Oliveira (2007a, p. 13), a participação dos três níveis de governo não sofreu grande alteração, com o Governo Federal atingindo a 60,9% do total das despesas, os Governos Estaduais participando com 20,4% e os Governos Municipais gastando 18,6%.

Conforme se pode observar, houve uma centralização e, ao mesmo tempo, aumento das transferências federais, já que estas, em 1902, foram da ordem de 0,7% do total das receitas dos estados e municípios; em 1932, atingiram a 3,1%; em 1940, participaram com 8,8%; em 1960, passaram para 12,6%; e em 1973, a participação das transferências federais no total das receitas estaduais e municipais chegaram a 15,2%, segundo Musgrave e Musgrave (apud OLIVEIRA, 2007a, p.13).

O federalismo será cooperativo, se, em vez de rivalidade entre o governo central e os governos dos estados, houver colaboração, já que a solidariedade entre ambas buscará reduzir as desigualdades de renda e as disparidades regionais, visando a um melhor equilíbrio federativo. E para reduzir as desigualdades e as disparidades, são necessários instrumentos redistributivos. De acordo com Oliveira (2007a, p.11), o modelo cooperativo busca unir as esferas de governo a fim de trazer o bem comum coletivo, além de trazer a coesão entre os entes federados.

Observa-se ainda que, nos anos 1970, em decorrência da crise da teoria keynesiana, bem como as críticas endereçadas ao *welfare state*, o modelo cooperativo que se instalou nos EUA desde a década de 1930, passa a ser questionado, com o modelo competitivo entrando em cena, já que se adequava mais ao papel que se queria instituir ao Estado norte-americano.

O modelo de federalismo competitivo (*Federalism Competitive*) significa, segundo Affonso (2003 apud OLIVEIRA, 2007a, p.14) a descentralização das

responsabilidades entre os demais entes federados, já que antes estavam a cargo do governo central, e não havia eficiência das políticas públicas.

Já o modelo neo-institucional (ou modelo assimétrico), recorre à imperfeição das informações e à falta de mercados completamente competitivos. Sem esses mecanismos, diz Oliveira (2007a, p. 19-20), o sistema não permite a tomada de decisões de forma eficiente. Não há os pontos de Pareto eficientes, posto que podem existir problemas de risco moral e problemas de seleção adversa, levando a equilíbrios subótimos no sistema econômico. Assim, para que o mercado possa operar de forma eficiente, necessita que o Estado determine regras claras aos agentes econômicos e que esse mesmo Estado conte com instituições fortes a fim de cumprir essas regras. Abandona-se a discussão entre Estado em relação ao mercado, uma vez que ambos precisam de instituições fortes, além de controles e regras claras para atingir a eficiência, equidade e redistribuição. Como a formatação desse tipo de federalismo não tem repercussão para a nossa discussão, não avançaremos no tema.

### **2.3.2 As fases do federalismo no Brasil**

No período imperial, o Estado era unitário, posto que o poder econômico e financeiro, além das decisões políticas estavam a cargo do governo central, ainda que houvesse alguma delegação de autoridade às unidades. E após a abdicação de D. Pedro I, somado a pouca idade de D. Pedro II para ser guindado ao cargo de Imperador do Brasil, construiu-se a Regência no período de 1831 a 1840. Entretanto, pelo Ato Adicional de 12/08/1834, pôde-se descentralizar os poderes e responsabilidades às diversas unidades administrativas que compunham o Império. Esse ensaio federativo, em que foram criadas Assembleias locais e ampliados os poderes das províncias, além de ter havido a repartição das receitas e a criação de conselhos locais para seus assuntos particulares, não houve a satisfação plena, diz Oliveira (2007a, p.33), tanto no que tange à repartição das receitas quanto ao poder local, conduzindo a rebeliões e, por fim, ao retorno do estado Unitário, através da Lei Interpretativa de 1841.

De 1891 a 1930, Oliveira (2007a, p. 33), considera que o federalismo foi competitivo já que não se consignou instrumentos cooperativos para reduzir as desigualdades regionais de renda, embora a Constituição de 1891 tenha contemplado medidas descentralizantes e liberalizantes para a organização político-territorial. Foi uma estrutura tipo dual de poder, onde os conflitos dos entes federados desaguaram na crise política que conduziu ao poder Getúlio Vargas, que governou de 1930-1945.

Por exemplo, no que tange à área política, a Constituição fixou aos estados os poderes executivo, legislativo e judiciário, tendo, inclusive, a autonomia de elegerem os seus governantes e representantes nas Assembleias Legislativas e a instituírem as suas próprias Constituições, além de ficarem responsáveis pelas competências não asseguradas pelo governo central. Houve também, na área tributária (cuja carga tributária era baixa devido ao Estado existente que era do tipo liberal), a separação das fontes de receitas entre a União e os estados, cuja distribuição segue na Tabela 11.

Tabela 11 - Brasil: distribuição Federativa da Receita Arrecadada. Conceito: arrecadação direta 1900/1930

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	União em %	Estados em %
1900	10,62	67,3	32,7
1905	15,14	71,2	28,8
1910	12,49	72,0	28,0
1915	8,38	61,0	39,0
1920	7,0	66,5	33,5
1925	7,87	66,5	33,5
1930	8,36	63,9	36,1

Fonte: IBGE (apud OLIVEIRA, 2007a, p. 34).

Quanto à política econômica Oliveira (2007a, p.36) afirma que a mesma limitava-se ao manejo do câmbio a fim manter a renda da burguesia agroexportadora, já que tinha sido comandada pelos governadores de São Paulo e Minas Gerais (também conhecida como política do “café com leite”).

Observe-se que, conforme Oliveira (2007a, p.35), o art. 6º, do Decreto nº 1, de 15/11/1889 e a própria Constituição Federal, de 14/02/1891, deu poderes à União de intervir nos estados, que foi o ocorreu, o que negava o espírito federativo, ou seja, a

dupla autonomia político-territorial. Mantiveram-se os interesses das oligarquias regionais, os quais se fizeram presentes principalmente pelo acordo entre os estados de São Paulo e Minas Gerais e, menos, com o Rio Grande do Sul. Com isso, a União não conseguiu ter a autonomia necessária para garantir o pacto econômico e político, a fim de obter o equilíbrio federativo.

Na seara política, observou-se uma presença de apenas 2% de votantes por força de lei, além de inexistir partidos políticos em nível nacional e sim de âmbito estadual, o que reforçava o domínio das elites regionais. E isso, segundo Oliveira (2007a, p. 35), contrariava os princípios do Estado moderno, condição necessária e suficiente para a existência da ordem federativa (todos os interesses teriam que estar representados nos aparelhos do estado).

No primeiro período do governo Vargas, 1930-1945, houve o retorno ao Estado Unitário – particularmente com a Constituição outorgada de 1937 -, com poder político centralizado, segundo Oliveira (2007a, p.36), embora rompendo com o Estado oligárquico, já que transferiu o poder dos estados para o Governo Central. Getúlio Vargas deteve o controle total das unidades federadas através dos interventores e dos Departamentos de Administração dos Serviços Públicos (os Daspinhos, os substitutos das Assembleias Estaduais).

A Revolução de 1930 foi um momento importante na vida política nacional, já que absorveu as reivindicações em maior participação política tanto dos segmentos populares, quanto dos tenentes e das oligarquias marginalizadas. Com o movimento político a todo vapor através da Ação Integralista Brasileira e da Ação Libertadora Nacional, e com a Intentona Comunista de 1935, Vargas instalou o Estado Novo (regime autoritário que suprimiu as liberdades, onde a federação não existiu, posto que deixou de existir eleições, os governadores e prefeitos foram nomeados por Vargas e o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidas).

Na área econômica, aconteceram dois fatos de destaque na economia brasileira, sendo o primeiro concernente com a crise da década de 1930 e o segundo fato seria o novo padrão de acumulação, onde a industrialização teve papel-chave. Entretanto

há mais concentração de renda e riqueza nas regiões mais desenvolvidas (como em SP), o que ampliou as desigualdades regionais.

Vargas não centralizou os tributos, nem a administração, embora a Constituição de 1934 tenha modificado um pouco as competências entre os entes federados. Por exemplo, os estados continuaram a ter a autonomia de legislar sobre os seus tributos, inclusive de fixar alíquotas e cobrar adicionais. Com isso, o presidente pode refazer pactos e acordos com as forças políticas dos estados via interventores, diz Oliveira (2007a, p. 39).

Tabela 12 - Brasil: distribuição federativa das receitas. Conceito: arrecadação direta - 1930/1945

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	União	Estados	Municípios
1930	8,36	63,9	36,1	-
1935	10,68	70,5	29,5	-
1936	11,79	57,6	28,7	13,7
1940	13,55	61,3	26,9	11,8
1945	12,60	67,0	25,2	7,8

Fonte: IBGE (apud OLIVEIRA, 2007a, p. 38).

Após a Segunda Guerra Mundial, Oliveira (2007a, p.39-43) diz que houve uma revolução federativa no Brasil, e que a mesma se estabeleceu no período 1946/1964, particularmente nos aspectos políticos e nas transferências regionais, a qual o autor o designa de federalismo cooperativo.

E para bem caracterizá-lo como federalismo cooperativo, Oliveira (2007a) indica os aspectos mais importantes. Por exemplo, o autor aponta a Carta Constitucional de 1946 como o instrumento que ampliou a cidadania e liberou a organização partidária, bem como a reconstrução dos partidos políticos. Além disso, a nova carta fixou eleições diretas para governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. O Legislativo Federal poderia emendar/modificar o orçamento apresentado pelo Governo Federal, e o Senado e a Câmara Federal passaram a ter novas responsabilidades específicas. Assim, passou-se a ter a autonomia dos governos subnacionais e a descentralização fiscal e administrativa, reduzindo os desequilíbrios entre os entes federados.

Note-se, entretanto, que Oliveira (2007a) afirma que, apesar de haver colaboração entre os vários atores da federação, as desigualdades regionais se acentuariam devido a uma maior industrialização dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Oliveira (2007a) identifica a falta de cooperação federativa nesse período na área tributária, já que não aumentou a autonomia para os estados legislarem sobre os seus impostos, não houve uma reestruturação do sistema tributário então vigente e nem houve uma redistribuição das competências nos diferentes níveis de governo. E os reflexos disso estão presentes nos dados da arrecadação tributária direta, conforme a Tabela 13.

Tabela 13 - Brasil: distribuição federativa da receita. Conceito: arrecadação direta - 1945/1965

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	União	Estados	Municípios
1945	12,60	67,0	25,2	7,8
1950	14,42	60,6	31,8	7,6
1955*	15,05	61,1	33,4	5,5
1960**	17,41	64,0	31,3	4,7
1965	18,99	63,6	30,8	5,6

Fontes: IBGE (1955) e Varsano et al (1997 apud OLIVEIRA, 2007a, p. 41).

Nota: \*Os dados até o ano de 1955 foram obtidos no IBGE.

\*\*Os dados de 1960 a 1965 em Varsano et al (apud OLIVEIRA, 2007a, p. 41).

Além das mudanças na área política, Oliveira (2007a, p.41) diz que a nova Constituição ensejou que os recursos fossem transferidos da área federal para os governos subnacionais, e destinou parte do orçamento federal para serem aplicados nos estados menos desenvolvidos a fim de reduzir as desigualdades regionais de renda, buscando, portanto, equilibrar a federação. O Imposto Único Sobre Energia Elétrica (IUEE), por exemplo, teve 60% da sua arrecadação transferida para os estados, Distrito Federal e para os municípios, mas obedecendo aos critérios de superfície, população, consumo e produção de cada ente federado. Também o Imposto de Renda (IR) teve 10% da sua arrecadação transferida aos municípios, desde que estes não fossem capitais dos estados; mas exigia-se aplicação de 50% dessa transferência para a zona rural. Os estados também eram obrigados a fazer transferências aos municípios em determinadas condições. Assim, a União arrecadava pelos estados e municípios, transferindo as disputas federativas para a área da definição de alíquotas e de repartição de receitas.



De acordo com Oliveira (2007a, p.42), houve também descentralização fiscal para a região nordeste, já que se assegurou o mínimo de 3% da receita tributária da União para combater os efeitos da seca, embora houvesse a exigência de contrapartida dos estados beneficiados. Também houve a obrigatoriedade de aplicar 3% da receita tributária da União na valorização da Amazônia, cujos estados e territórios beneficiados passariam a dar contrapartes. A nova Constituição brasileira assegurou ainda a aplicação de 1% de sua receita tributária no aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e afluentes. E todas essas transferências significaram uma mudança no tratamento da questão regional, já que se passava a adotar regras para reduzir as desigualdades de renda entre as regiões, bem como diminuir os desequilíbrios federativos. Durante o período, órgãos voltados para tentar minimizar os problemas regionais foram criados, como a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), o Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Foram medidas de cunho federalista, já que se preocupavam com os desequilíbrios regionais e criavam medidas para atenuá-los, embora tivesse ocorrido mais concentração da atividade econômica no eixo São Paulo - Rio de Janeiro.

No que tange ao período 1964 a 1980, que é um objetivo específico deste trabalho, segue a caracterização feita por Oliveira (2007a).

De acordo com Oliveira (2007a, p.43), a despeito da descentralização política, administrativa, fiscal e financeira ocorrida entre 1946 e 1964, esse quadro foi revertido por golpe militar nos idos de 1964, já que tomou medidas centralizadoras, inclusive subjugando a federação. Implantou-se um Estado autoritário-burocrático, o qual, reduziu a autonomia e liberdade dos entes federativos e dos demais poderes, além de ter cerceado as liberdades individuais.

Na seara política, diz Oliveira (2007a, p. 43), o governo militar extinguiu as eleições diretas para governadores, bem como para alguns municípios. Promulgou uma lei antigreve. Quanto ao Congresso Nacional, cassou mandatos de parlamentares, instituiu o bipartidarismo, além de dar poderes ao Executivo a governar através de

decretos-lei e retirou dos parlamentares a autonomia de modificar o orçamento. O Poder Judiciário também saiu enfraquecido, já que o governo central editou Atos Institucionais, tolhendo liberdades dos cidadãos e sobrepondo à Constituição.

Na área do federalismo fiscal, o governo militar, segundo Oliveira (2007a, p. 43), chamou para si as receitas tributárias e a política fiscal. A reforma tributária implementada retirou a autonomia dos estados e dos municípios, já que não mais podiam legislar e estabelecer alíquotas dos seus próprios tributos e sim o Senado Federal e o presidente da República. Além disso, vetou aos governos subnacionais criarem novos impostos e contribuições sociais, deixando-os apenas à União.

Esse Estado Unitário, em detrimento da federação, praticou algumas políticas consistentes com o Federalismo Cooperativo, conforme diz Oliveira (2007a, p. 44), já que criou alguns instrumentos de redistribuição de receitas a fim de angariar apoio e reduzir tensões. Assim, o governo militar criou, através da Emenda Complementar (EC) nº 18, em 1965, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, inicialmente, contariam com 20% da arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cuja distribuição aos estados e municípios seria por igual; entretanto, em 1968, através do Ato Complementar nº 40, reduziu o total dessas transferências federais aos demais entes federados para 10%, ainda que destinando mais 2% da arrecadação do IR e do IPI para um Fundo Especial (totalizando 12% de transferências federais), enfraquecendo esse mecanismo para reduzir os desequilíbrios da federação brasileira.

Nesse instrumento redistributivo, observou-se ainda que o destino dos recursos era deliberado pelo Poder Central (situação que perdurou até 1979), o qual definia as áreas que considerava prioritárias para que os demais entes federados pudessem aplicar os recursos transferidos. Portanto, os estados e municípios não dispunham de autonomia para exercitar suas prioridades.

Um segundo instrumento de cooperação federativa foi o compartilhamento da arrecadação dos impostos únicos (Imposto Único Sobre Energia Elétrica (IUEE), Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), impostos sobre transportes e sobre as telecomunicações), mas, seguindo o mesmo percalço das

transferências, ou seja, a destinação dos recursos compartilhados era definida pelo Governo Central.

O que houve, diz Oliveira (2007a, p. 44), foi um modelo de federalismo cooperativo na área fiscal onde se combinou arrecadação de tributos de forma centralizada com transferências de recursos aos entes federados com aplicações decididas antecipadamente pelo governo central, além do monitoramento também realizado por esse poder.

Tabela 14 - Distribuição federativa das receitas. Conceitos: arrecadação direta e receita disponível 1965/1980

Ano	CTB (% PIB)	União (1)	Estados (1)	Municípios (1)	União (2)	Estados (2)	Municípios (2)
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	9,9
1975	25,22	73,7	23,5	2,8	68,0	23,3	8,7
1980	24,52	74,7	21,6	3,0	68,2	23,3	8,6

Fonte: Varsano et al (1997 apud OLIVEIRA, 2007a, p. 41).

Notas: (1) arrecadação direta.

(2) receita disponível.

A avaliação que Oliveira (2007a, p.45-46) faz das reformas implementadas pelo governo federal e as resultantes do federalismo brasileiro é de que o modelo (no lado fiscal) funcionou até meados da década de 1970, apesar da tutela do poder central (ao comandar a política econômico-financeira de forma global – regulação do comércio, emissão de moeda, fiscalização do crédito e normatização da arrecadação e aplicação de algumas receitas estaduais e municipais), uma vez que houve destinação de incentivos fiscais para o Norte e o Nordeste, os quais visaram implantar projetos industriais e reduzir disparidades regionais. Desse modo, a questão regional teve um tratamento de política nacional, particularmente no governo Geisel, já que políticas econômicas foram implementadas para desenvolver essas regiões. O modelo de federalismo cooperativo, no que tange à parte fiscal funcionou, apesar da tutela do Poder Central e da falta de autonomia dos governos subnacionais em decidir sobre como arrecadar e de como gastar.

Observe-se que, conforme diz Oliveira (2007a, p.46), com a crise econômica operando no Brasil já no final da década, minou o modelo, provocando alterações nas relações intergovernamentais no que tange ao âmbito fiscal. Geisel, com a

abertura política, também começou a descentralizar as receitas tributárias, a recompor e ampliar os fundos de participação, além de ter extinto as vinculações do FPE e do FPM, concedendo aos estados e municípios a autonomia para eleger os seus dirigentes através de voto direto.

## 2.4 FORMAS DE GOVERNO

A forma de governo brasileiro também é um tema que merece ser esclarecido, até porque o Brasil passou a ser república em 1889, através de um golpe militar, naqueles idos. Desse modo, cabe uma explicação o que é um governo desse tipo em relação à Monarquia.

De acordo com Queiroz Lima (apud MALUF, 2003, p.175), o governo possui diversas funções que asseguram a ordem jurídica do Estado. A origem do Estado, sua natureza e sua composição resultam em diferentes formas de governo.

Muito embora exista a classificação de Aristóteles sobre as formas de governo (que são: as normais às quais buscam o bem comum da comunidade – monarquia, aristocracia e democracia; e as anormais, como a tirania, a oligarquia e a demagogia), acompanharemos a opinião de Maluf (2003, p.177), que diz que Maquiavel substituiu de forma acertada a classificação tríplice de Aristóteles por duas formas de governo, apenas: a monarquia e a república. E nessa substituição, Maquiavel distinguiu as duas formas dizendo que a monarquia existe se o governo é hereditário e vitalício; mas se o governo é renovado através de eleições periódicas temos a forma de governo republicano.

Na monarquia encontramos algumas variantes, como a absoluta e a limitada (sendo esta subdividida em estamental, constitucional e parlamentar). Já a república é classificada como aristocrática e democrática (sendo esta subdividida em direta, indireta e semidireta).

A forma de governo é republicana se o governo é temporário e eletivo, isso quer dizer, conforme Paupério (apud MALUF, 2003, p.179), que o poder, em suas esferas essenciais, pertence ao povo ou a um Parlamento eleito pelo povo.

A República será aristocrática se o seu governo pertence a uma classe privilegiada, direito este resultante do nascimento ou de conquista. Seria um governo dos melhores, uma vez que a palavra *aristoi* significa os melhores da sociedade.

Mas se a República tem o seu poder instituído pelo povo, ela será uma República Democrática. Será direta se governa a todos os cidadãos, e cuja deliberação é feita por assembleias populares. Será indireta (ou representativa) se é o processo que delega o poder de governar; nesse caso, os magistrados eleitos terão as suas investiduras por pouco tempo e as suas atribuições são definidas antecipadamente. Assim, o sufrágio universal elege os componentes dos Poderes Executivo e Legislativo. Já o poder Judiciário teria os seus magistrados eleitos pelos poderes Executivos e Legislativo e justificados, de acordo com Maluf (2003, p.180), pelo fato de que “[...] os atos desse poder, mais do que os dos dois outros, são essencialmente funcionais, isto é, decorrem da vontade da lei e não do arbítrio dos magistrados”.

No Brasil, no Segundo Império, os magistrados do Poder Judiciário brasileiro eram eleitos.

A República será considerada semidireta se o poder da assembleia representativa não é total. Contudo em assuntos de ordem constitucional são decididos pela ação direta da assembleia geral dos cidadãos. São processos típicos para isso o referendium, a iniciativa popular, o veto popular, etc.

## 2.5 TRIBUTOS

### 2.5.1 Elementos econômicos / fiscais principais

Como já dissera antes, a nossa meta é discutir o Estado brasileiro nos anos 1964 a 1980, dado o perfil do federalismo que assumiu no novo sistema tributário que instituiu a construção de políticas públicas. Mas para discutir a nova estrutura tributária é necessário apresentar os princípios gerais em que se baseiam os tributos, ou seja, o princípio de benefício e o princípio de capacidade. Cada um desses princípios será apresentado através dos seus principais defensores, terá

discussões sobre as aplicações das alíquotas, quais são os impostos que melhor os representa e quais as dificuldades de incidência.

É preciso esclarecer o caráter regressivo dos impostos indiretos e o caráter progressivo dos impostos diretos, bem como as suas respectivas alíquotas. Situiremos também quais são os impostos indiretos e diretos. Com isso, poderemos compreender também as críticas, sob os diversos ângulos, que se faz ao sistema tributário, particularmente, ao brasileiro.

E, para atingir tal meta, vamos recorrer aos textos norteadores de Nicholas Kaldor (1957) – neste caso, lembrando que existe um contraponto que é o Modelo de Mundel-Fleming - e de Gunnar Myrdal (1989). No caso de Myrdal (1989), vamos poder apresentar a discussão sobre os princípios que apoiam os tributos, quais sejam, o princípio do benefício e o princípio da capacidade. Cada corrente de pensamento que ampara esses princípios contém os seus respectivos defensores, os quais, e sem querer esgotar nada, vamos apresentá-los. Vamos também tratar da aplicação desses princípios e verificar o conteúdo dos conceitos de regressividade e progressividade, os quais são iminentes ao tema.

E, para atender a tal finalidade, é necessário que delimitemos o assunto, que no caso significa que focaremos apenas os aspectos econômicos da tributação e que estão vinculados ao Estado.

Vale observar, conforme Kaldor (1957), que as receitas do governo, para desenvolver uma nação, estiveram sempre atreladas à inflação; enquanto isso, no que tange a levantar esses mesmos recursos, através da política fiscal, para o desenvolvimento das nações, isto nem sempre foi reconhecido. E essa experiência está atrelada ao keynesianismo, que se tornou o novo mecanismo de geração de rendas.

Especificamente, queremos dizer que até a 2ª Guerra Mundial a política fiscal apenas era usada como instrumento de estabilização das flutuações econômicas (diante da depressão e do desemprego). Os tributos eram arrecadados para aumentar ou diminuir o poder aquisitivo dos indivíduos, objetivando neutralizar as tendências deflacionistas ou inflacionistas espontâneas, originadas nas variações da propensão a investir.

Dessa maneira, diz Kaldor (1957), os economistas repensaram a política fiscal, dando-lhe a responsabilidade de instrumento de compensação das flutuações, bem como de acelerar o progresso econômico através da redistribuição dos recursos entre consumo e investimento. A política fiscal passou a ter duas perspectivas:

- a) retardar ou acelerar (via alterações na tributação) o crescimento da capacidade de compra do consumidor para que se mantenha de acordo com a taxa de crescimento da capacidade produtiva;
- b) reorientar a procura do país através de diferentes tipos de bens e serviços para assegurar uma taxa mais elevada da capacidade de crescimento econômico.

Então, há o emprego consciente da política fiscal visando liberar os recursos da sua utilização com fins socialmente desnecessários (ou seja, necessidades que não são essenciais para a sociedade) para objetivos de grande prioridade social.

Assim, afirma Kaldor (1957), isto significa que a política fiscal engloba o superávit orçamentário (arrecadação de tributos maior do que o necessário para financiar a despesa do governo ou mesmo combate à inflação). É a poupança pública suplementando a poupança privada, ainda que aquela seja utilizada não somente em investimento público mas também alocada no sistema bancário (ao aumentar o crédito bancário), o que financiará os investimentos particulares.

Claramente, a política fiscal é usada, através da poupança pública, na forma de superávits orçamentários para o investimento. Diferentemente de antes, quando o investimento era financiado pela expansão inflacionista dos lucros ou pela pressão do aumento geral dos preços.

Cria-se essa poupança forçada via excedentes orçamentários do mesmo modo que se cria através da inflação. O que a diferencia é que, no caso da inflação, a poupança forçada provoca uma redução obrigatória do consumo dos cidadãos que tenham padrões de consumo relativamente baixos, ainda que sua capacidade de reduzi-los seja baixa. A capacidade de aumento das poupanças da comunidade através da inflação é limitada, já que o padrão de vida dessas pessoas não permite.

Para Kaldor (1957), limitações ao aumento das poupanças da comunidade através da inflação acontecem pelas pressões sociais e pelas políticas decorrentes da

inflação. Os assalariados conseguem se proteger da tentativa de reduzir seus padrões de vida, pelos aumentos compensatórios de salários. Além disso, o processo inflacionário não consegue usar o potencial de poupança de uma comunidade pela redução dos padrões de vida das classes de renda mais alta, que possuem uma maior capacidade. Ao contrário, eles aumentam o consumo suntuário, já que o aumento dos lucros, em termos reais, é um subproduto do aumento generalizado dos preços.

Isso quer dizer que o potencial de poupanças de uma comunidade resulta de consumo não necessário, isso é, aquele consumo que excede as necessidades mínimas e que pode ser reduzido sem desestimular a capacidade de trabalho e dos incentivos econômicos. E isso pode ser obtido pelo uso adequado da tributação e não através da inflação.

Para Kaldor (1957), há uma discussão sobre a política fiscal para atender ao desenvolvimento econômico via estímulos aos investimentos através de concessões e isenções ao capital estrangeiro, concessões às novas empresas, bonificações sobre o desenvolvimento, etc. E existe uma discussão secundária sobre a política fiscal para se obter recursos adicionais para investimentos, que no modo de observar dele, esta é mais importante.

### **2.5.2 Os tributos e os princípios superiores**

Para tratar dos princípios superiores dos tributos, temos que vinculá-los ao Estado, portanto, à política, uma vez que neste ente é onde se encontram as ações e as autoridades de onde emanam os tributos.

Entretanto vale observar que o dualismo de princípios destrói a base normativa da argumentação. Por exemplo, se temos, para fundamentar o sistema tributário, o princípio de justiça ou igualdade ou o equitativo (onde cada contribuinte deve contribuir com uma parte justa em relação aos custos do governo), os demais princípios devem ser desprezados.

Quando se admite um princípio superior, todas as demais máximas devem ser deduzidas daquele princípio superior. Apesar disso, os demais princípios dos



tributos (neutralidade, equidade, etc.) que não serão tratados nessa parte, já foram tratados anteriormente.

John S. Mill, por exemplo, conforme Myrdal (1989, p. 145), considera a igualdade como princípio axiomático de justiça; o que não é possível, uma vez que no utilitarismo, a igualdade não é uma meta pura.

Os sistemas de tributação ou de teoria fiscal se baseiam em dois princípios:

- a) O princípio do benefício (vantagem, interesse);
- b) E o princípio de capacidade.

### **O princípio do benefício (interesse)**

Sobre o princípio de interesse, podemos dizer que o mesmo, além de vasta literatura, já data de muito tempo que está em voga. Seja com Hobbes (1979), com Smith (1983), com Wicksell ou com Lindahl (apud MYRDAL, 1989), esse princípio (de individualidade e interesse), está ligado a um outro princípio que é de que o Estado se baseia num contrato social, o qual já discutimos anteriormente.

Nesse caso, o princípio individualista de interesse nos remete ao entendimento de que os direitos impõem deveres e que os serviços impõem contra-serviços. Nessa linha de pensamento, o Estado protege a vida e a propriedade de seus membros e, em contrapartida, os cidadãos têm o dever de contribuir para as despesas do Estado.

Como sabemos, o contrato social teve diversas abordagens. Numa, o Estado é considerado como uma firma na qual os cidadãos participam do capital, mas têm obrigações de contribuir com fundos. Numa outra abordagem, o Estado é comparado a uma companhia de seguros, em que garante aos cidadãos proteção contra certos riscos e que, em contrapartida lhes impõe prêmios proporcionais aos riscos.

Esses contratos sociais implicam o pagamento de tributos por parte dos cidadãos, mas, de acordo com o seu interesse em relação às atividades do Estado ou nos benefícios deles derivados.

Desse princípio superior do benefício (interesse) emanou a tributação proporcional, a regressiva e a progressiva, isto é, temos as várias possibilidades para aplicar o imposto ao cidadão.

Inicialmente se pensou na tributação proporcional à propriedade e à renda, pelo fato do cidadão ter um interesse no Estado proporcional à sua situação econômica. Era uma doutrina radical, haja vista que, à época, as classes mais ricas eram isentas de impostos.

Posteriormente, a doutrina do contrato social foi a base dos argumentos conservadores para serem contra a tributação progressiva.

Houve ocasiões, também com base na doutrina do contrato social, que se exigiu a tributação regressiva, situação em que os pobres fossem mais moderados que os ricos, posto que cabia ao Estado proteger a propriedade, a vida e a liberdade, que eram igualmente valorosas para os pobres e para os ricos.

Uma outra justificativa para a tributação progressiva baseou-se no fato de que os ricos aumentam sua riqueza mais do que proporcionalmente (seja na propriedade, seja na renda) em relação aos pobres.

Assim, sob o manto do princípio do interesse do cidadão em relação às coisas do Estado, argumentos opostos chegaram a conclusões sobre a tributação progressiva e regressiva, diz Myrdal (1989).

A França é o local onde o princípio do interesse mais sobreviveu devido à crença na lei natural, ou seja, que o Estado é resultante do contrato social entre os indivíduos, afirma Myrdal (1989, p.156).

Entretanto critica-se a teoria fiscal do interesse, uma vez que não se pode avaliar o interesse do indivíduo, ou seja, não há como se relacionar benefício com a propriedade e a renda. Alguns pensadores substituíram o interesse pelos custos; isso quer dizer que cada cidadão deveria pagar um imposto de acordo com os custos os quais o Estado incorre em seu benefício. Mas a ligação de que os custos são iguais aos benefícios fica pendente de provas, posto que as despesas públicas são realizadas no âmbito geral que atendem ao coletivo; e isto quer dizer que as despesas públicas gerais não podem ser imputadas a um cidadão.

Outra questão afim é que a teoria fiscal do interesse aceita a distribuição tanto da propriedade como da renda existente como natural.

Há de se observar que o princípio fiscal do interesse se ajustou ao entendimento de que o conjunto da economia é um lar ampliado. E que cada cidadão poderia ser onerado pela tributação em proporção à sua renda de acordo com sua capacidade.

Entretanto sobre o princípio da capacidade que discorreremos mais adiante, Smith, Ricardo e outros entendiam que esse princípio tinha uma única função que era de confirmar o princípio do interesse.

McCulloch, conforme Myrdal (1989, p.139), defendeu o tributo proporcional fundamentado na analogia entre o Estado e a companhia de seguros, princípio este que é do interesse. Já Senior, ainda conforme Myrdal (1989, p.139), com esse mesmo entendimento do tributo proporcional, assegurou que a tributação se dá devido à troca entre o indivíduo e o Estado, ou seja, esse último protege o cidadão em troca do pagamento através do tributo.

Sobre a relação entre a teoria do contrato social constituída no século XVII (como em Locke e Hobbes) e o princípio do benefício, depois de Adam Smith, que tratou sobre o assunto, Bentham incorporou esse princípio a um outro princípio que é a da máxima felicidade dos utilitários, afirma Myrdal (1989).

Sobre o princípio do interesse dos benefícios do Estado, Hobbes assegura que, para que o homem possa obter a igualdade da justiça é necessário a existência da igual imposição de impostos, uma vez que mesmo que o homem trabalhe para manter a sua vida, pode ser preciso que lute para assegurar o seu trabalho através de si próprio ou contratando outros para lutar por ele. E para que outros lutem por ele é preciso pagar impostos, que nada mais são que os soldos que são pagos a quem os defende. Assim, diz Hobbes (1979, p.206), “o benefício que todos retiram disso é o desfruto da vida, que é igualmente cara ao pobre e ao rico [...]”

Adam Smith (1983, p.247), em seu clássico livro: *A Riqueza das Nações*, também acredita que “os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do governo em proporção às suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado”.

Para Smith (1983), as despesas de administração do governo são parecidas às despesas que uma grande propriedade faz aos seus rendeiros, e estes contribuem obrigatoriamente, mas em proporção aos seus interesses que vislumbram nesta propriedade.

Observa-se que o princípio do benefício não determina a questão dos dispêndios públicos, embora estes, no mundo real, são quem determinem a política tributária. Nesse caso, o princípio da capacidade que vamos apresentar mais adiante é aceito para tal diretriz.

### **A Escola Sueca de finança pública**

Os seus dois maiores representantes desta escola, Wicksell e Lindahl, divergem sobre o papel da ciência em relação às finanças públicas.

Enquanto para Wicksell, conforme Myrdal (1989, p. 148), justificar racionalmente os princípios fiscais, que seria uma questão ética, não interessa ao economista; Lindahl apud Myrdal (1989), apesar de concordar que não é papel da ciência estabelecer normas de conduta ao cidadão, entende que um cientista deve realizar julgamento de valor.

Lindahl apud Myrdal (1989, p.148), diz, na sua premissa de valor, que o ponto de partida para teoria da política fiscal é gerado pela necessidade de justiça. Assim, necessita-se elucidar o conceito de justiça em assuntos fiscais, depois examinar as relações causais dos fenômenos fiscais e, finalmente, formular os princípios.

Para Lindahl, conforme Myrdal (1989, p.148), necessidade de justiça em tributação quer dizer que os direitos morais do cidadão deveriam regular essa justiça tributária em dois componentes:

- a) A existência da propriedade sem justo título deve ser passada à comunidade;
- b) O restante da tributação deve onerar conforme o justo sistema de propriedade.

Passar à comunidade a propriedade que não tem um justo título é uma função sociopolítica e será modificada na medida em que se altera a opinião do povo sobre a justiça social da distribuição da propriedade reinante. Se a distribuição da

propriedade é aceita como justa, passa-se para a segunda questão que é de como onerar o sistema de propriedade.

Contudo, diz Lindahl, de acordo com Myrdal (1989, p.149), não cabe ao teorista fiscal resolver o problema social fundamental que trata da justa distribuição, mas cabe solucionar o problema puramente fiscal.

Já Wicksell, conforme Myrdal (1989), entende que a política fiscal pressupõe uma justa distribuição de renda e da propriedade. Sem essa condição, não faz sentido a igualdade de prestação de serviço ou de igualdade de sacrifício.

Assim, de acordo com Myrdal (1989), a teoria pura da finança pública definiu como sua hipótese (e para manter as aparências de discutir a teoria fiscal), a justa distribuição da propriedade.

Portanto, a teoria fiscal tem duas partes:

1ª parte: objetiva-se consertar as injustiças na distribuição da propriedade com base na sociopolítica da tributação;

2ª parte: pressupondo-se a aceitação de dada distribuição da propriedade, apresenta-se o problema puramente fiscal, que é o que se vai desenvolver.

O problema puramente fiscal é tratado por Wicksell e Lindahl (MYRDAL, 1989) como um problema de troca, ou seja, o indivíduo troca com a sociedade, mas os objetos de troca são os serviços públicos, precificados pelo imposto.

A transação resulta de fatores psicológicos, conforme a Teoria da Utilidade Marginal, sendo uma versão do princípio do interesse (teoria do pagamento por serviços prestados pelo Estado de acordo com o benefício).

A versão antiga do princípio do interesse trata de comparar quantidades totais de utilidade ou benefício, enquanto a versão de Lindahl envolve apenas as quantidades marginais e por isso foi quem primeiro apresentou a ideia de margem nas finanças públicas.

Já Wicksell, conforme Myrdal (1989), embora tratasse, por analogia, a tributação com a formação dos preços no mercado, não a desenvolveu. Ele disse que o

contribuinte só deveria pagar o imposto até o limite da vantagem que recebe dos serviços do Estado.

Mas, tanto Wicksell quanto Lindahl conforme Myrdal (1989), entendiam que se esse refinamento do princípio do interesse fosse válido, resolveria os seguintes problemas:

- a) A distribuição do encargo tributário;
- b) O objetivo e o tipo da atividade pública.

De acordo com Myrdal (1989), os dois problemas são interdependentes, não podendo ser separados.

Os pensadores clássicos trataram a atividade pública como consumo, o que a limitou no entendimento de que era um mal necessário. Assim, o melhor tributo era o de mais baixo imposto.

Para Lindahl, conforme Myrdal (1989, p.151), o princípio de tributação puramente fiscal resulta da necessidade de que o valor marginal pago de imposto deva ser igual ao valor do benefício do serviço público marginal. Essa ideia é a mesma da economia liberal, ou seja, que o indivíduo procura comprar no mercado algo mais barato, mas a demanda aumenta até o ponto em que a utilidade marginal desse produto é menor do que o benefício de pagá-lo. Assim, se a distribuição é justa, o ótimo é atingido se os preços estão em equilíbrio.

Desse modo, a tributação é parte integrante dos preços e não como uma interferência na formação desses preços. O ótimo fiscal seria atingido no ponto em que o valor monetário da utilidade total obtida pelos cidadãos através da atividade pública é maximizado.

Além de supor a hipótese da distribuição justa, Lindahl, conforme Myrdal (1989, p.151), analisa relações causais nas finanças públicas com base em várias hipóteses, dentre as quais, destacamos:

1ª hipótese: os indivíduos são *homo economicus*, pois sabem o que querem e sabem também como obterem, além do que suas avaliações são corretas, não obstante entenda que os cálculos dos indivíduos possam ser substituídos por uma

adivinhação grosseira. Apesar disso, pode-se indicar como as utilidades marginais, em termos monetários, se reduzem com o crescimento da oferta.

2ª hipótese: a distribuição do poder político é igual, ou seja, não há excesso de poder de certas classes na feitura do orçamento.

Apesar da condição de que ninguém é tributado contra sua vontade, Lindahl apud Myrdal (1989) entende que a justiça não está garantida.

A teoria de Lindahl apud Myrdal (1989) diz que cada cidadão deve pagar o imposto pela utilidade total da atividade pública, mas, conforme a sua avaliação, sobre a sua parcela marginal, sendo a atividade do Estado em máximo, mas com ausência de compulsão.

De acordo com Myrdal (1989), dentre outras dificuldades enfrentadas por Lindahl, existe o insuperável obstáculo de separar a tributação sociopolítica da puramente fiscal.

Para solucionar essa dificuldade e com base na visão de contrato social do Estado em que as doutrinas do interesse estão contidas, Lindahl sugere um governo democrático, com veto limitado para minorias, especialização do orçamento através da vinculação dos impostos a rubricas específicas de despesa pública, representação proporcional, etc.

Para Myrdal (1989, p.152), a questão mais importante é sobre o que significa a justa distribuição da renda e da propriedade, pois fica-se na dúvida se essa condição é antes ou depois da tributação. Sendo após a tributação, a teoria seria circular.

E para que a tributação justa seja antes de verificar se a distribuição é justa, tem-se que toda propriedade injustamente conseguida deve ser transferida para a sociedade, já que uma tributação justa deve ser aplicada a um sistema justo de propriedade.

Não se pode presumir uma situação tributária abstrata pré-tributária, como se faz com a livre concorrência, diz Myrdal (1989). Mas se essa condição fosse possível, outra questão é levantada por Myrdal: por que o imposto correto deveria ser determinado pelas utilidades marginais?

Para J. S. Mill, conforme Myrdal (1989), o imposto correto é o que impõe sacrifício igual a todos, o que corresponde ao aumento de sua despesa, mas aumentando a utilidade total de cada um.

Myrdal (1989), discorda, posto que o aumento das utilidades individuais se dá de forma desigual, dependendo, portanto, das curvas individuais de utilidade marginal. Ainda que essas curvas fossem idênticas, a utilidade marginal das pessoas seria diferente, a menos que as curvas fossem iguais.

Para considerações de justiça, o que importa é o aumento líquido da utilidade total e não na quantidade marginal.

Mas, mesmo que se presuma que o aumento na utilidade total é igual ou proporcional à quantidade marginal, ainda assim não ajudaria, uma vez que as mudanças da grandeza absoluta da utilidade total não são irrelevantes para considerações de justiça. Não é legítimo propor que as utilidades marginais representem utilidades totais.

De acordo com Myrdal (1989) parece que tanto as hipóteses da teoria do valor subjetivo e as da teoria puramente fiscal são arbitrárias. Além disso, afirma que se a distribuição antes da tributação fiscal fosse justa não se manteria justa após a tributação.

Myrdal (1989) conclui que o princípio marginal não pode ser entendido como uma norma fiscal, mesmo estando rodeado de hipóteses, pois ainda que a teoria subjetiva de valor resultasse uma regra política, esta teria que visar à maximização ou justa distribuição de utilidades totais e não de utilidades marginais.

### **Aplicação do princípio do benefício**

Vamos analisar, de acordo com Musgrave e Musgrave (1980), um imposto tomando como base os benefícios gerais, os benefícios específicos, substituindo as taxas pelos impostos e ainda avaliando a vinculação orçamentária do imposto.

Observando-se a estrita obediência ao princípio do benefício, o contribuinte seria onerado conforme a sua procura por serviços públicos. Mas sabemos que as preferências são diferentes, o que dificulta definir-se uma fórmula tributária a ser aplicada a todos os cidadãos.



Assim, cada contribuinte seria onerado, conforme sua preferência, em relação aos bens públicos. Mas, ainda assim, é possível se obter algum padrão de comportamento.

Para tentarmos obter esse padrão de comportamento podemos buscar um exemplo numa família típica que, dada sua renda, adquire bens privados. E por analogia estender a análise para os bens públicos.

Sendo um bem público normal ou superior em vez de inferior, o contribuinte deverá elevar a sua avaliação sobre esse bem com o aumento do nível de renda. Além disso, vamos supor que os contribuintes tenham os mesmos gastos (ou mapas de indiferença), ou seja, que esses contribuintes com níveis de renda idênticos tenham a mesma avaliação de um bem público.

Considerando que os contribuintes com um nível de renda de \$ 10.000,00 avaliam um serviço público por \$ 1.000,00, e sendo 1.000 unidades ofertadas, estes contribuintes estariam dispostos a pagar \$ 1,00 por unidade.

Considerando também que a utilidade marginal da renda diminui com o aumento da renda, podemos supor que outros contribuintes com rendas de \$ 20.000,00 teriam vontade de pagar um preço unitário pelos serviços públicos de \$ 2,00. Isso indica um sistema de alíquotas proporcionais a ser usado.

Contudo se esses últimos contribuintes só estiverem dispostos a pagar \$ 1,50 por unidade do serviço público, implicaria que as alíquotas seriam regressivas. Por último, temos que, se outros contribuintes desejarem pagar \$ 2,50 por unidade do serviço público, aplicaremos um sistema de alíquotas progressivas.

Nesse sistema, observamos que a fórmula para o imposto dependerá dos mapas de indiferença dos contribuintes, particularmente da elasticidade-renda e da elasticidade-preço, ou seja, o sistema de alíquota tributário será proporcional, progressivo ou regressivo caso a elasticidade-renda seja igual, maior ou menor do que a elasticidade-preço, uma vez que esse último, quanto maior o preço do bem público normal ou superior, menor a quantidade demandada.

As dificuldades de implementação se dão pelo fato das elasticidades–preço e renda não serem conhecidas ou ainda facilmente estimadas de observações no mercado, como o são os bens privados.

### **Impostos com base em benefícios específicos**

Podemos observar a relação direta entre o imposto e o benefício específico quando o financiamento do serviço se dá via o pagamento de entradas, tarifas ou taxas de utilização ou ainda quando alguns impostos aplicados indiretamente por substituição a encargos diretos, como os impostos sobre a gasolina e outros produtos automotivos para financiar os investimentos em rodovias.

Esses argumentos são favoráveis principalmente quando os bens ou serviços públicos são primários, ou seja, têm características de consumo rival. Os benefícios poderão ser de um usuário, que será onerado pelo imposto.

Outros exemplos de aplicação prática da relação entre o princípio de benefício e o tributo são a emissão de licenças, o financiamento dos transportes municipais e o fornecimento das instalações de um aeroporto.

Podemos concluir que quando os benefícios são internalizados, o governo pode fazer o papel de uma empresa privada, usando o princípio de determinação de preço.

### **Impostos em substituição a taxas**

Sendo a imposição de taxas desejável, mas dispendiosa, um imposto pode ser utilizado, como é o caso dos impostos sobre a gasolina ou sobre os automóveis.

Nos EUA, diz Musgrave e Musgrave (1980), a receita dos impostos sobre a gasolina e sobre os veículos cobre o custo dos gastos com rodovias. Entretanto, no que tange aos governos estaduais e locais, o financiamento nem sempre tem vinculação com o tributo.

Mas será que esses exemplos seguem o princípio do benefício?

Os impostos que são cobrados para atender as rodovias nem sempre beneficia cada motorista individual, uma vez que (embora o consumo da gasolina dependa da

distância percorrida) a cada quilômetro percorrido não resulta no mesmo custo variável ou nos novos gastos de capital.

Além disso, o motorista X pode pagar o imposto, o qual mantém a rodovia B que Y usa, mas não a que X usa, que é a rodovia A.

Desse modo podemos concluir que os impostos sobre a gasolina é uma aproximação grosseira do uso do princípio do benefício quando do financiamento de rodovias. E nos EUA, há apoio para que use as receitas do fundo rodoviário para financiar o transporte de massa, que é a internalização dos custos externos do uso de rodovias, diz Musgrave e Musgrave (1980).

Os impostos sobre a propriedade também servem para ilustrar esse mesmo problema, uma vez que a receita destes pode ser utilizada para melhoramentos públicos de um determinado quarteirão e não em outro.

Também as contribuições à previdência social ilustram a tributação conforme o princípio do benefício, posto que já vêm descontadas na folha de pagamento e atinge o empregado de forma coerente, uma vez que os benefícios têm relação apenas com os seus respectivos contribuintes, além de não ser redistributiva.

### **A vinculação orçamentária**

Para os especialistas, conforme Musgrave e Musgrave (1980), a vinculação da receita tributária com determinadas necessidades é algo inadequado, já que aumenta a rigidez do sistema, não havendo uma alocação adequada da receita geral nos diversos usos competitivos.

Isto quer dizer que a dotação adequada nem sempre é o percentual vinculado da receita em relação à determinada despesa.

Entretanto pode haver vinculação orçamentária mais coerente com o princípio do benefício como:

Alguns impostos vinculam-se a algumas despesas porque o pagamento dos impostos se aproximam das taxas que o consumidor pagaria. Os impostos sobre a gasolina é uma dessas situações.

Havendo um vínculo entre a votação de alguns impostos associados a despesas específicas, isto pode revelar as preferências dos contribuintes, resultando na melhoria das decisões sobre os dispêndios públicos.

Podemos concluir que a vinculação orçamentária configura: a) um procedimento arbitrário; b) um mecanismo útil para implementar a tributação com base nos benefícios.

### **Princípio de Capacidade**

Este princípio é anterior ao princípio do interesse. Data do século XVI. Posteriormente, outros pensadores, como Rousseau (2002), Say (1983) e John Stuart Mill (1983, v.2) se incorporaram ao entendimento de que o princípio de capacidade é quem deve definir os tributos aplicados aos cidadãos de um Estado.

Neste princípio, o sistema tributário é isolado da determinação dos dispêndios públicos, ou seja, estima-se uma receita total a ser atingida e convida-se os contribuintes a participarem conforme as suas capacidades.

Como os dispêndios públicos são indeterminados, essa abordagem é menos satisfatória para o economista, conforme apregoa Musgrave e Musgrave (1980).

Mas como a política tributária no mundo real é em sua maioria definida sem levar muito em conta os dispêndios, usa-se o princípio de capacidade como diretriz.

Como no princípio do interesse (benefício) supõe-se que o estado de distribuição de renda é dado, isso torna-se uma séria deficiência, haja vista que não se vislumbra uma separação entre os impostos para o financiamento dos serviços públicos e os usados com finalidades redistributivas.

Desse modo, o princípio da capacidade é mais útil ao problema da distribuição, embora deixe indefinido o fornecimento dos serviços públicos.

Embora não se diga que a teoria individualista–utilitarista seja incompatível com o princípio da capacidade, o contraste é flagrante quando os utilitaristas argumentam contra o princípio do interesse, diz Myrdal (1989).

São frases de J.S. Mill, conforme Myrdal (1989, p.140):

O governo deve ser considerado uma preocupação tão proeminente de todos que determinar quem é interessado nele não é de importância real.

A prática de estabelecer valores definidos de coisas essencialmente indefinidas, e fazer delas a base de conclusões práticas é singularmente fértil em falsas opiniões sobre questões sociais.

Assim, a crítica de Mill apud Myrdal (1989), ao princípio do interesse, é na medição, uma vez que a medição da capacidade do contribuinte é difícil, mas possível, enquanto que a medição do princípio do interesse não se consegue posto que infinito.

De acordo com Myrdal (1989), até J.S. Mill, ao princípio da capacidade se requeria uma tributação proporcional. Já Bastable, de acordo com Myrdal (1989), nas últimas edições do seu livro, mudou essa postura.

O princípio da capacidade, em oposição ao princípio do interesse, indica que o contribuinte deve pagar os impostos em proporção com sua capacidade de suportar o encargo. Isso quer dizer que o pagamento desse imposto não depende dos benefícios e vantagens a serem imputados ao contribuinte.

E o motivo que fundamenta o princípio da capacidade é o fato de que o interesse dos cidadãos em relação ao Estado é infinito, não cabendo determiná-lo teoricamente. Entretanto a capacidade do contribuinte é finita e teoricamente determinável.

Jean-Jacques Rousseau (2002), em seu *“Do Contrato Social: discurso sobre a economia política”* diz que cabe ao Estado proteger os cidadãos, já que esta proteção, pela vontade geral, criou o Estado.

Assim, atender as demandas públicas é resultado da vontade geral, uma vez que não é para encher as despesas dos indivíduos, facilitando a sua vida para não trabalhar; mas manter-lhe o necessário a fim de que o trabalho seja importante para a aquisição de bens, diz Rousseau (2002).

E manter o Estado e o governo gera custos. Assim os cidadãos que concordam com os fins do Estado e do governo, ou seja, das suas existências para protegê-los, deve aceitar os meios para apoiá-lo, com base nos meios que possuem.

As necessidades de um Estado aumentam muitas vezes apenas para se aumentar as receitas.

Rousseau (2002) destaca três fatores de aumento das despesas do Estado: o desejo de conquista de outras nações (aumentando o número dos soldados), a contratação de mercenários em vez de homens livres e a inclusão social.

O contrato social, diz Rousseau (2002), fundamenta-se na propriedade, o que significa que todos devem mantê-la de forma pacífica. E no mesmo contrato, os cidadãos se obrigam a contribuir ao Estado diante das demandas públicas que possam ocorrer.

Mas a contribuição deve ser entendida como voluntária para ser legítima. Portanto, não deve resultar de uma vontade pessoal no sentido de que se contribuísse com o que quisesse; mas deve resultar da vontade geral do voto majoritário, afirma Rousseau (2002).

E os filósofos e os juristas entendem que os impostos só podem ser criados com legitimidade pelo consentimento do povo ou dos seus representantes.

E essas contribuições do povo devem ter por base a propriedade material ou pessoal. Se a pessoa tem dez vezes mais propriedades que outra pessoa, deve pagar dez vezes mais ao Estado. Além disso, deve-se distinguir o que é necessário e o que é supérfluo. O cidadão que só possui o que é necessário não deve pagar nada; já aquele que também possui o supérfluo deve ser tributado em tudo em que é acima do necessário.

Dessa maneira, diz Rousseau (2002), deve-se impor tributos ao cidadão de forma equitativa e proporcional às suas propriedades levando-se em consideração as suas condições e as posses de supérfluos.

De acordo com Jean-Baptiste Say (1983, p.417), o imposto que tem como objetivo subvencionar o consumo público é parte dos produtos dos particulares da nação que é transferida ao governo. O soberano, o povo ou príncipe, onera de forma imposta aos particulares, para custear os consumos do governo.

Para Say (1983, p.417),

A Economia Política considera o imposto como algo de fato e não de direito. Ela estuda sua natureza, procurando descobrir de onde vêm os valores de que ele se compõe e quais são seus efeitos em relação aos interesses dos particulares e das nações.

Assim, Say (1983) entende que o imposto é um fardo, ou seja, algo pesado. E para que pese apenas o necessário para cada cidadão, deve-se incidir-lo sobre todos os indivíduos.

Mas o imposto tem de recair mais sobre as coisas supérfluas, já que incidir mais sobre as coisas necessárias ao cidadão é sacrificá-lo.

Para J.S. Mill (1983, v.2), a igualdade deve ser a norma em tributação, porque a igualdade deve ser em tudo a que se refere ao governo.

Como o governo não deve fazer nenhuma discriminação de pessoas ou classes de acordo com os direitos que as pessoas têm no que se refere ao Estado, é necessário que o sacrifício que exija das pessoas seja com base no mesmo ônus para todos; entretanto o ônus deve ser determinado de modo que lhe provoque os mesmos sacrifícios, diz Mill (1983, v.2).

De acordo com Mill (1983, v. 2, p. 290), “A igualdade de tributação, portanto, como máxima de política, significa igualdade de sacrifício.” Isso quer dizer que se deve distribuir a contribuição por pessoa para suprir as despesas governamentais de tal maneira que a pessoa não passe a ter nenhum incômodo diferente da que outra pessoa paga. Mas Mill (1983, v.2) acredita que o padrão de perfeição proposto por ele não se atingirá completamente, não obstante questione o que é a perfeição.

Segundo Mill (1983, v.2) há pessoas que não aceitam o princípio de justiça para definir as regras dos tributos, mas consideram que o princípio correto seria que cada pessoa devesse pagar o imposto igual ao serviço prestado pelo governo. Essa corrente de pensamento entende que ser justo é fazer com que cada pessoa contribua em proporção aos seus recursos, isto é, o cidadão que tem o dobro de propriedade e que o governo tem de proteger - através de um cálculo exato -, recebe o dobro de proteção. Assim, esse cidadão teria a obrigação, baseado nos princípios de pacto de renda, de contribuir com o governo de forma dobrada devido à proteção recebida.

Mas, entendendo que a hipótese de que o governo exista apenas para a proteção da propriedade não se deve aderir ponderadamente; alguns pensadores que seguem o princípio do *quid pro quo* (tomar uma coisa pela outra) entendem que a proteção se faz necessária para a pessoa e a propriedade. Além disso, como cada pessoa recebe a mesma proteção do governo, diz Mill, (1983, p.291, v.2).

um imposto de uma quantia fixa por cabeça é um equivalente adequado para esse benefício de proteção governamental às pessoas, ao passo que a outra parte, a saber, a proteção à propriedade, deve ser paga em proporção à propriedade possuída

De acordo com Mill (1983, v.2), essa modalidade de princípio tem uma falsa aparência, porque o governo não tem somente o propósito de proteger as pessoas e a propriedade, uma vez que os seus objetivos são tão maiores como os da união social. Os objetivos do governo é trazer à comunidade todo o bem, além de imunizá-la contra o mal.

Fixarem-se valores definidos para coisas indefinidas e fazer dessas contribuições uma base para conclusões práticas é fecundo de conceitos falsos de questões sociais. Isto quer dizer que a proteção feita pelo governo quando se tem dez vezes mais propriedade é ser protegido dez vezes mais. Não é também ser protegido pelo governo quando se tem 1000 libras custe ao estado dez vezes mais que quando se tem 100 libras.

Isso porque, os juízes, os soldados e os marinheiros que protegem os que detêm as mil libras são os mesmos que protegem aos que detêm cem libras. A renda do cidadão sendo maior não significa que se exija mais policiais, embora ocasionalmente possa ocorrer. Assim, não há a proporção que a corrente de pensamento julga existir, nem nenhuma outra proporção determinável.

Caso queiramos avaliar os graus de benefícios que os diversos cidadãos obtêm de proteção do Estado, deveríamos considerar quem sofreria mais, caso o governo retirasse essa proteção. E, de acordo com Mill (1983, v.2), os mais fracos é que passariam por mais problemas, tanto na questão mental quanto física, e tanto por natureza, quanto por posição. Eles quase chegariam a ser escravos. Assim, os mais fracos é que demandam maior proteção do governo, e, em consequência, teriam que contribuir com a cota maior, e isso é o oposto da justiça distributiva, uma vez que esta deve corrigir as desigualdades e os erros da natureza, e não imitá-la.



O governo, diz Mill (1983, v.2), é uma preocupação de todas as pessoas, não cabendo definir quem tem mais interesse nele. Caso um cidadão receba uma pequena cota desse benefício, e que se ache necessário se analisar, então, o correto é remediar essa falha, e não fundamentar nela para querer tributos menores.

Havendo uma contribuição voluntária para um determinado fim que a todos interessa, conclui-se que todos pagaram de forma justa o imposto, dado que cada cidadão o fez com base em seus recursos, ou seja, houve um sacrifício igual para se atingir o objetivo comum; esse comportamento também deve ser o mesmo para as contribuições compulsórias, não sendo necessário um outro fundamento, afirma Mill (1983, v.2).

### **A aplicação do princípio da capacidade de pagamento**

O princípio do benefício (interesse), diz Musgrave e Musgrave (1980, p.182), não consegue resolver a formulação da estrutura tributária, uma vez que os dispêndios que podem se associar aos impostos específicos são limitados; além disso, grande parte da receita tributária não resulta de impostos específicos de acordo com o princípio do benefício.

Mesmo que se relacione a legislação tributária à legislação de dispêndios públicos, o uso do princípio do benefício não indica a necessidade de fórmulas para os impostos e de uma norma para planejar os mesmos.

O princípio do benefício, ainda que idealmente só possa associar-se ao financiamento dos serviços públicos, não se associa à função distributiva do processo de impostos e transferências.

Com isso, necessita-se de um outro princípio para atender à questão da equidade na tributação, ou seja, que cada cidadão contribua para o custeio dos dispêndios governamentais conforme a sua capacidade de pagamento. Isso implica que os cidadãos com a mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo imposto e aqueles com capacidade de pagamento diferente devem pagar diferentes montantes de impostos, afirma Musgrave e Musgrave (1980).

### **A equidade horizontal e a equidade vertical**

Equidade horizontal significa que as pessoas que possuem a mesma renda devem pagar o mesmo montante de impostos. Já a equidade vertical quer dizer que pessoas com escalas de rendas diferentes devem pagar montantes diferentes de impostos.

Esses dois conceitos compõem o princípio de igual tratamento tributário, não obstante a equidade horizontal ser entendida como um princípio mais básico e menos controvertido.

A igualdade perante a lei se faz presente ao princípio de igual renda igual imposto, contudo determinar-se tributos diferentes para rendas diferentes é arbitrário.

Assim, diz Musgrave e Musgrave (1980, p.183), o princípio de rendas desiguais tributos desiguais não considera que “a igualdade de tratamento exige uma igualdade de perda de utilidade, e não uma igualdade de perda de renda.”

A regra de capacidade de pagamento é entendida como norma de igual-sacrifício, e isso desde John Stuart Mill, diz Musgrave e Musgrave (1980). Igual-sacrifício significa que o contribuinte teria tratamento igual se sua contribuição resultasse num sacrifício igual, isto é, na mesma perda de bem-estar, à qual relaciona-se com a perda de renda.

Agora, sendo o nível de bem-estar atrelado à função renda (ou seja, à curva de utilidade marginal da renda) igual para todos, a norma de igual sacrifício requer que os contribuintes com a mesma capacidade de pagamento paguem o mesmo montante de impostos, ou ainda, os contribuintes com diferentes capacidades de pagamento paguem montantes diferentes de impostos. Nesse último caso, embora seja difícil de se determinar a forma pela qual esses montantes devam ser diferentes e ainda que se conheça o formato da curva de utilidade marginal da renda, as respostas são diferentes, ou seja, se modificam conforme se interpreta o termo igual, afirma Musgrave e Musgrave (1980).

### **As medidas da capacidade de pagamento**

Muito embora a renda tenha sido indicada como o melhor instrumento para se avaliar a capacidade econômica, o consumo e a riqueza também fazem parte desse

rol como indicadores alternativos. Entretanto a renda e o consumo são os mais importantes.

### **A: Renda X Consumo**

A corrente de pensamento que opta pela renda como o melhor indicador de capacidade de pagamento entende que a renda tem uma abrangência maior, ou seja, esse indicador inclui todas as fontes de renda. Isto quer dizer que este indicador tem uma base mais ampla que o lado dos usos (consumo e poupança).

Por exemplo, um cidadão com uma renda de \$ 20.000,00, mas que consuma apenas \$ 18.000,00 conseguirá um nível de bem-estar semelhante ao cidadão que tenha e consuma toda essa renda, uma vez que o cidadão que consome apenas \$ 18.000,00, caso deseje, poderia atingir o total de sua renda. Assim, conclui Musgrave e Musgrave (1980, p.186), o princípio da equidade horizontal necessita do uso da renda para se medir a capacidade de pagamento.

Já os que argumentam que o consumo é o indicador mais adequado para se incidir o tributo, oferecem os seguintes elementos:

#### **1º Argumento: tradicional**

Os que concordam em ter o consumo como melhor indicador para incidir o tributo entendem que a capacidade de pagamento deve ser baseada como algo que funciona pelo montante que uma pessoa “retira do pote” (consome) em oposição ao que ela “põe no pote” (poupa e investe).

Hobbes (1979) já tratava dessa opção. E o entendimento é de que enquanto a poupança e o investimento são atos sociais benéficos aos cidadãos, o consumo dá-se pelo egoísmo e é antissocial. Com base nisso, o tributo deveria incidir unicamente no consumo, mesmo que seja financiado também por poupanças passadas.

Para Musgrave e Musgrave (1980, p.187), “[...] essa interpretação da poupança como um ato altruístico não é conveniente!”. Quando o cidadão poupa, está postergando o seu consumo, e isso se dá pelas preferências individuais e pelas taxas de juros correntes. Adicione-se que, ao consumo futuro, há o status e o poder

econômico que são derivados do ato de poupar. Dessa maneira não é fácil justificar a exclusão da poupança como base de incidência dos tributos.

Para Hobbes (1979, p. 205-206), a igualdade dos impostos seria assegurada pela tributação naquilo que as pessoas consomem e menos nos bens das pessoas. Os bens da pessoa resultam do trabalho intenso e da sua poupança. Já os que vivem ociosamente ganham pouco, além de gastar o que ganham. Como os que trabalham mais e os que trabalham menos recebem a mesma proteção do Estado, os homens pagarão de impostos apenas o que consomem, além do que o consumo luxurioso dos particulares não defraudará o Estado.

#### • 2º Argumento: o da Bitributação

O imposto sobre a renda não será justo devido à bitributação da poupança.

Esse argumento é do período de Mill (1983, v.2), muito embora tenha sido mais desenvolvido por Irving Fisher.

Abandonando-se o princípio da equidade, observa-se que o argumento da bitributação é certo se concordarmos que um imposto sobre a renda discrimina o consumo futuro; entretanto, o imposto geral sobre o consumo não discrimina. Assim, a tributação do consumo tem mais eficiência.

A redução do nível potencial de consumo futuro pelo imposto de renda se dá de duas formas:

- a) Diminuindo o montante de renda a poupar;
- b) Depois, reduzindo os retornos que seriam obtidos decorrentes do montante menor de poupanças.

Musgrave e Musgrave (1980, p.187) concordam com isso, mas observam que o resultado apenas seria injusto caso se utilize a ideia do emprego do consumo como base para se incidir o imposto.

Mas, usando a visão dos que defendem o uso da renda como base de incidência dos tributos, chegaremos à conclusão de que o imposto sobre o consumo é que seria injusto, dado que resultaria numa subtributação da poupança. Isso porque a renda que é usada para o consumo é tributada, contudo a renda que é poupada, por

ter sua tributação adiada (quando o consumo for no futuro), é favorecida ou o fisco não consegue tributá-la (caso continue a acumulação).

Dessa maneira, com o tributo sobre a renda, isso não ocorre, uma vez que a cada novo rendimento o tributo só incide uma vez. A opção por poupar ou investir os seus respectivos rendimentos são novas rendas, estando sujeitas a um novo imposto.

Desse modo, o argumento da bitributação não consegue provar que se use o consumo dos cidadãos como a base tributária mais adequada.

Na prática, a escolha entre tributar a renda ou o consumo tem outra dimensão, porque:

- a) O tributo sobre a renda incide numa base pessoal aliado às isenções e alíquotas progressivas em função das características individuais;
- b) Já os tributos sobre o consumo, no geral, têm alíquotas constantes.

Com isso, podemos concluir que esses dois tipos de tributos (sobre a renda e sobre o consumo) são diferentes quando se leva em consideração os aspectos distributivos, uma vez que o consumo diminui em termos percentuais da renda quando esta cresce, o que implica que o tributo será proporcional no que tange ao consumo, o que significa que esse tributo é regressivo.

## **B: Riqueza**

A capacidade tributária de um cidadão também pode ser vista pelo lado dos estoques (como a riqueza), e não apenas em termos de luxos (renda ou consumo).

Nesse caso, ou seja, a capacidade do pagamento de tributos pelo lado dos estoques (riqueza) seria “a capacidade em se extrair da mesma renda do capital”, conforme Musgrave e Musgrave (1980, p.187). E a renda aqui entendida é a renda do capital, já que exclui o valor capitalizado proveniente da renda do trabalho.

## **C: A Ordenação do Tempo**

O uso de alíquotas progressivas também é outra dificuldade quando se quer definir a base tributária. Quando as alíquotas são progressivas, o imposto variará conforme a aplicação das alíquotas por classe de renda a períodos mensais, anuais, etc.

Por exemplo, conforme Musgrave e Musgrave (1980, p.188), um cidadão que tem a receita de \$ 40.000,00, \$ 10.000,00 e \$ 40.000,00, em cada ano, será mais onerado por um imposto nesse período em comparação com um outro cidadão cuja renda de \$ 30.000,00 seja constante também por três anos.

Com base nisso, observa-se a dificuldade em escolher o período adequado de tempo (anualmente, cinco anos, etc.) para incidir as alíquotas tributárias.

Para Musgrave e Musgrave (1980, p.188), a renda se adequa mais como medida da capacidade pagamento de tributos. E, utilizando-se a renda de forma abrangente, não se recorrerá a tributos complementares tanto sobre o consumo como sobre a riqueza.

A estrutura tributária equitativa, baseando-se no princípio da capacidade de pagamento, será aquela em que toda a receita tributária derive da renda.

Mas o que limita essa argumentação são as próprias características do imposto de renda, além da viabilidade de melhorias. Por exemplo: numa sociedade agrícola em que sua renda deriva, e é consumida nas propriedades rurais, o uso de um tributo sobre a renda é difícil. A solução poderia ser um imposto que incidisse sobre a propriedade ou sobre o gado, no modo usado no período colonial dos EUA. Nos países em desenvolvimento também há a dificuldade em estender os tributos às rendas do capital.

Para solucionar tais situações, pode-se fazer incidir o imposto sobre o patrimônio, já que este pode ser avaliado.

Os países desenvolvidos também possuem dificuldades nesse âmbito. Por exemplo: o imposto sobre a renda das pessoas físicas, como é aplicado nos EUA, não é abrangente na forma adequada. E em outros países a situação é pior. Ocorre que algumas formas do capital não estão inclusas na base tributária, além do que em outras nações há tratamento preferencial. Por exemplo: as heranças e as doações não estão contidas na base tributária. Diante disso, utiliza-se de impostos suplementares sobre o consumo e a riqueza como uma outra opção para se aproximar da tributação, tomando-se como base a capacidade de pagamento, afirma Musgrave e Musgrave (1980).

As etapas do governo na formulação de uma estrutura equitativa são:

- a) Definição de um indicador adequado para a capacidade de pagamento;
- b) Aplicar esse indicador (renda, consumo ou riqueza) às instituições legais e econômicas.

Os problemas técnicos que adviriam, seriam:

- a) Como tributar as pessoas jurídicas;
- b) De que modo se trataria os ganhos de capital;
- c) Como se deve computar a depreciação;
- d) Que tipo de abordagem se daria aos problemas específicos das instituições financeiras, etc.

Como sabemos, a economia é complexa. E as leis tributárias necessitam se adequar ao sistema econômico. Dessa maneira, não se espere um conceito único de base tributária cuja implementação seja exata. Adicione-se que um sistema tributário equitativo não é algo simples. Sabe-se também que estrutura tributária muito complexa leva à evasão ao Fisco, via meios legais (já que contribuintes se adequarão de forma a buscar ônus tributários mínimos) e ilegais, prejudicando a se obter a equidade. Logo, a política tributária é ciência e arte. E deve-se buscar a equidade através de uma graduação e não por via de um conceito absoluto, afirma Musgrave e Musgrave (1980).

### **2.5.3 A Equidade vertical e a base para redistribuição**

De acordo com Musgrave e Musgrave (1980, p.189), a renda é o melhor indicador de capacidade de pagamento. Com isso, ele afirma que:

- a) A equidade horizontal implica no mesmo tratamento às pessoas com a mesma renda;
- b) No caso da equidade vertical e a dificuldade da tributação progressiva, estas devem se relacionar às posições relativas às rendas dos cidadãos.

Apesar disso, haverá ainda a possibilidade de que a sociedade enfrente a distribuição em função do uso das citadas capacidades e não fruto da capacidade econômica geral. Desse modo, temos dois tipos de desigualdades que merecem atenção:

- a) Relacionada ao consumo;
- b) Relacionada à riqueza.

No que tange ao consumo, o que se deve se preocupar é com os padrões mínimos deste e com o consumo conspícuo. Já no caso da riqueza, deve-se observar o poder político e social que resultam dessas desigualdades. Como há diferentes tipos de distribuição, tanto com o consumo como com a riqueza, isso significa que o que é aceitável de desigualdade variará de um para outro. E, em havendo isso, buscar-se o objetivo distributivo teria que ser via impostos no consumo e na riqueza, além dos graus diversos de progressividade em cada caso, uma vez que o tributo sobre a renda é insuficiente.

Com base nisso, o sistema que resultará será carregado de conflitos no que tange à equidade horizontal (ou seja, a capacidade econômica geral ou renda). Além disso, a determinação de valores sociais aos vários níveis de consumo ou riqueza será tomada como base num conjunto de diferentes aspectos, afirma Musgrave e Musgrave (1980).

## 2.6 O PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E A ATIVIDADE ECONÔMICA NO PERÍODO EM FOCO

Nesta parte, vamos discorrer sobre as ideias que circularam no país, para discutir os problemas econômicos e, ao mesmo tempo, apresentar a descrição que algumas correntes de pensamento fizeram sobre o comportamento da economia brasileira. E sobre as questões regionais, tentaremos dar o mesmo tratamento. Esse exercício é uma tentativa de melhor aclimatar a resolução do problema desta pesquisa, uma vez que parece que os resultados poderão ser melhor interpretados se visualizados pela explicação da dinâmica econômica nas suas diversas vertentes. E este instrumento é uma mudança no paradigma para os trabalhos que avaliaram a progressividade/regressividade e os impactos da reforma fiscal na redução das disparidades



regionais e desigualdades sociais, uma vez que lá não encontramos a diversidade de opiniões. Cada tese possui um arcabouço teórico unilateral, não se preocupando em fornecer o contraponto, coisa que estamos tentando fazer neste trabalho. Além disso, como as análises dos impactos da reforma tributária têm diferentes resultados neste trabalho, ampará-los por diferentes correntes, fortalecem, isto é, quem discorda de que o impacto da reforma fiscal tenha sido positivo pode se amparar na análise negativa da dinâmica da economia brasileira. E o oposto é verdadeiro.

E antes de adentrarmos no período de 1964 a 1980, para analisarmos a sua dinâmica econômica através de Simonsen e Velloso, representando a corrente neoclássica, e Celso Furtado, representando a corrente estruturalista, faremos um breve retrospecto das ideias e da dinâmica da economia brasileira que antecederam o período, usando o texto de Bielschowsky (2000).

É sabido que, no período do governo de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimentismo – que, segundo Bielschowsky (2000, p.401), significa industrialização planejada – deixou de ser ideias apenas, para incorporar-se à retórica oficial e à execução desse projeto. Assim, o planejamento econômico foi decisivo para a economia brasileira, já que, sob a coordenação do Plano de Metas, inversões foram feitas na infraestrutura de serviços de energia e transporte, bem como nos segmentos básicos da indústria pesada. E o resultado foi muito bom, ainda que algumas metas tivessem êxito parcial ou mesmo fracassado; ou ainda a inflação tivesse aumentado, já que passou de 24,4 por cento, em 1956, para 47,7 por cento, em 1961; e mesmo com déficits no Balanço Internacional de Pagamentos. O Plano de Metas teve como eixo central a política de investimentos, enquanto as políticas monetária e cambial estiveram subordinadas àquela.

De acordo com Bielschowsky (2000, p.402), a abordagem cepalina sobre o desenvolvimento econômico do período JK era de que o que acontecera era a “fase derradeira do aprofundamento do processo de substituição de importações como motor de crescimento”; enquanto na análise de Maria da Conceição Tavares, o desenvolvimento econômico se dera por ser a “fase inicial do primeiro ciclo de crescimento gerado endogenamente, acionado pela dinâmica global de acumulação engendrada pela interação entre os setores de bens de produção e de bens de consumo.”

Para Bielschowsky (2000, p.406), o domínio do pensamento desenvolvimentista foi até 1961, a partir do qual, os temas nacionalismo e as questões distributivas tomaram o seu lugar. No caso do nacionalismo, em verdade, foi uma retomada, já que havia ocorrido um declínio do mesmo logo após o final da campanha do petróleo, em 1952. O nacionalismo reapareceu através dos seguintes aspectos: a defesa do monopólio da Petrobras e do controle da energia elétrica; as remessas de lucros; e contra as propostas ortodoxas do FMI; e contra também o pan-americanismo (busca de JK de apoio dos EUA ao seu projeto desenvolvimentista). E nas questões distributivas, despontava-se a reforma agrária – que também estava sendo reativada – e as desigualdades regionais.

Já no período da crise política e econômica, de 1961 até 1964, as ideias se afinaram à dinâmica econômica. Houve, como se sabe, grande instabilidade política e mobilização popular por reformas sociais, além da queda das taxas de crescimento econômico. E tudo isso se refletiu na crise do pensamento desenvolvimentista, conforme se observou na literatura da época, diz Bielschowsky (2000, p. 408-409); isto é, o projeto de industrialização planejada deixa de ser o centro ideológico do pensamento da época, seja nas suas propostas, seja nas suas análises econômicas. Neste período, a reflexão econômica volta-se para questões conjunturais (inflação e crise do Balanço Internacional de Pagamentos) e reformas de base (agrária, bancária e fiscal). Ao incorporar esses novos elementos, o pensamento econômico brasileiro não conservador daquele momento passa a entender que para se alcançar o desenvolvimento econômico (progresso econômico e social) necessitava-se de grandes transformações institucionais (reformas de base), o que o distanciava do desenvolvimentismo original. Reconhecia-se a necessidade de reformar a estrutura de propriedade rural e de distribuição de renda, sem as quais, o desenvolvimento industrial não solucionaria os problemas do desemprego e da pobreza do país.

Em 1963, com a recessão já praticamente instalada na economia brasileira, o pessimismo aumentaria, reduzindo a expectativa de um desenvolvimento em bases tradicionais, ou seja, pensava-se que o crescimento econômico de longo prazo só adviria através de reformas institucionais que melhorassem a redistribuição de renda. Desse modo, *pari passu* à dinâmica econômica apareciam novos temas em

debate. Entretanto os economistas da ala conservadora preferiam aprofundar o capitalismo, não se preocupando com as questões distributivas.

Ainda sobre a conjuntura, o entendimento geral foi de que, entre a posse de Jânio e o golpe militar de 1964, instalou-se, no Brasil, a crise política e a crise econômica. No caso da crise política, a instabilidade propagou-se devido à renúncia de Jânio Quadros (cuja consequência foi a oposição militar à posse de João Goulart, e com o desdobramento de que haveria uma alteração constitucional para o regime parlamentarista). Além disso, tivemos três gabinetes, sendo que a eleição para o segundo gerou mais instabilidade ainda, já que a candidatura de San Thiago Dantas não foi aceita pelos militares e pelos políticos conservadores. Jango, ao buscar eliminar o parlamentarismo, reforçou a instabilidade política. E, em 1963, diz Bielschowsky (2000, p.411), a crise política agudizou-se, dificultando ainda mais ao presidente executar o seu programa de governo.

Pelo lado econômico, a conjuntura econômica provocou mais problemas ao governo Goulart, já que em 1963 o quadro era de recessão (o PIB crescera 10,3%, em 1961, mas o desempenho nos três anos seguintes foi ruim: 5,2%, 1,6% e 2,9%, respectivamente – e o mesmo estava acontecendo na produção industrial). Na verdade, de acordo com Bielschowsky (2000, p.412), havia deterioração da situação monetária (o que agravava a tendência inflacionária) e a crise cambial que, apesar de contornada em 1961, intensificou-se em 1962 e 1963.

As explicações sobre as causas da recessão são de duas magnitudes; à primeira, atribuem a conjuntura econômica; e a segunda, são de duas ordens: a interpretação cepalina e a de natureza kaleckiana.

As explicações de que a conjuntura provocava a retração foram no sentido de que, segundo Bielschowsky (2000, p.413), as políticas estabilizadoras exercitadas no início dos anos 60, aliada às dificuldades na importação, afetaram a produção e a inversão, e, em consequência, queda nas atividades econômicas. Quanto às explicações sobre a redução do processo de crescimento econômico brasileiro, a interpretação cepalina apontou a ocorrência do declínio do processo de substituição de importações, uma vez que a industrialização estava num nível que não carecia de investimento substitutivo para fazê-la funcionar como líder. Além disso, apontava

vários obstáculos estruturais que intensificavam tal incapacidade. Já a interpretação kaleckiana apontava a superacumulação e a capacidade ociosa da indústria, resultante dos investimentos que aconteceram nos segmentos recém-instalados, que eram oligopólicos (e por tal, buscaram realizar investimentos acima da demanda existente, a fim de possuir o mercado por mais anos).

No entanto essas duas correntes de pensamento concordam, segundo Bielschowsky (2000, p.413), que os problemas monetários foram complicadores quando a crise se acelerou e a recessão se aprofundou. A inflação, que atingira a 30% em 1959, passara para 41,7% e 51,3% nos anos 1961 e 1962 respectivamente; enquanto nos anos 1963 e 1964, o patamar já era maior, 81,3% e 91,3%, respectivamente. E essas duas correntes de pensamento também concordavam que a causa principal da inflação era o déficit público, além do descontrole do aumento dos meios de pagamento.

Apesar desse descontrole, Bielschowsky (2000, p.414) observa que todas as autoridades monetárias dos diferentes governos por que passaram o período 1961 a 1963 buscaram políticas austeras, visando controlar esses dois fatores, embora tivessem também abandonado.

No que tange à área cambial, apesar do equacionamento da dívida externa e das transações correntes do Balanço Internacional de Pagamentos conseguida por Jânio Quadros, inclusive através das medidas instituídas pela Instrução 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) – extinção do sistema múltiplo de leilões de câmbio etc. – nos anos de 1962 e 1963, a situação deteriorou-se novamente (déficits externos – pela queda das exportações e diminuição da entrada de capitais), necessitando de nova renegociação da dívida.

Assim, ocorrera, além da instabilidade política, as dificuldades econômicas, como: inflação em alta, problemas no Balanço Internacional de Pagamentos, dificuldades no relacionamento com o FMI e com os credores externos, lei de remessa de lucros, criando um quadro de incertezas.

E o Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado, para os exercícios de 1963 a 1965, que era uma tentativa de recompor o exercício planejador da economia, elo perdido após a era JK, foi abandonado em poucos meses após a sua elaboração.

Mas sobre o pensamento econômico brasileiro no período 1961 a 1963, que, aqui, nos limitaremos à corrente neoclássica e à corrente estruturalista, diríamos, segundo Bielschowsky (2000, p.415), que o pensamento desenvolvimentista (e o seu projeto) perdera atração que existira conforme a década de 1950, devido à instabilidade política e a crise econômica, além da politização alcançada no país. Os desequilíbrios monetários e financeiros, a miséria que resistia ao processo industrializante e o crescimento das cidades, tudo isso pressionava os pensadores da economia brasileira da época para seu entorno, abandonando o planejamento e a execução dos investimentos para implantar-se o segmento industrial que promoveria o bem-estar social.

O próprio Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado, segundo Bielschowsky (2000, p.415), não contempla de forma forte o planejamento (já que as análises e propostas globais e setoriais são precárias), muito embora aborde o planejamento setorial, inclusive usando a linguagem estruturalista. O documento explicita de forma mais incisiva as questões conjunturais e reformistas, buscando controlar a inflação (contendo o crédito e as despesas públicas) e o estrangulamento externo. Transmite a intenção de realizar quatro reformas (a administrativa, a bancária, a fiscal e a agrária), sem as quais, o Plano considera inviável fazer o planejamento econômico.

Sobre a questão inflacionária, Bielschowsky (2000, p.417) considera a existência, no Plano Trienal, da relação entre a análise conjuntural e as reformas de base. E para alcançar o desenvolvimento econômico e a estabilidade monetária, se fazia necessário a reforma bancária e a fiscal. Já sobre a relação entre a distribuição de renda e o padrão de desenvolvimento (que se desenhava também como distribuição de renda, emprego e crescimento econômico) se prescrevia a reforma agrária, à qual era a principal novidade daquele momento.

Assim, diz Bielschowsky (2000, p.417), o pensamento econômico brasileiro associava-se às questões de curto prazo (inflação e crise cambial) e ao perfil de desenvolvimento econômico, destacando ainda o capital estrangeiro (particularmente, a lei de remessa de lucros), quando aparece o golpe militar de março de 1964. Quanto ao mercado comum latino-americano (ALALC) e à participação dos empregados nos lucros das empresas, as análises não foram de muito peso, inclusive não motivando o povo.

Destaque-se a análise estruturalista feita por Furtado no Plano Trienal, conforme Bielschowsky (2000, p. 417-418), quando apontou a deterioração dos termos de troca como a causa do desequilíbrio externo, à qual os neoliberais criticaram. Além disso, e no mesmo tom estruturalista tradicional, Furtado apontou o estrangulamento externo como uma das causas da inflação brasileira, isto é, indicava que as reformas cambiais de 1957 e 1961, por abolirem a receita fiscal originada das diferenças entre as taxas de câmbio de exportações e importações, provocaram déficits orçamentários federais e, por consequência, inflação.

Conforme foi visto acima, no início da década de 1960, os temas econômicos em debate estiveram associados às transformações nas estruturas institucionais brasileiras. Por exemplo, a inflação e o déficit público associavam-se às reformas de base: a bancária e a fiscal, cujos motivos para tais era a inflação de curto prazo. Entretanto entendia-se que parte dos investimentos públicos eram financiados através da inflação (via emissão de moeda), e que parte da poupança estava sendo alocada em atividades especulativas e improdutivas, já que não existia um mercado financeiro apropriado. Assim, a reforma bancária reestruturaria o sistema financeiro visando controlar a emissão monetária, o que retiraria do Banco do Brasil as funções de banco comercial e de banco central; e criaria novas instituições financeiras e novos instrumentos de financiamento visando o consumo, o capital de giro e a inversão fixa (necessitando-se a limitação dos juros em 12% ao ano), além de fortalecer o mercado acionário para capitalizar as empresas privadas e públicas.

Já a discussão sobre a reforma fiscal (que era uma avaliação do processo de desenvolvimento econômico brasileiro), segundo Bielschowsky (2000, p.420), a mesma era para tentar aumentar os recursos do governo, visando eliminar os déficits correntes, elevar a poupança geral (e ao mesmo tempo, alterar a composição dos investimentos) e modificar o perfil da distribuição da renda nacional.

De acordo com Bielschowsky (2000, p.420), não houve uma reorientação à discussão sobre a reforma financeira para modificar o padrão de desenvolvimento, exceto no que se relacionava à reforma fiscal, particularmente no aspecto que dizia respeito à distribuição de renda. Nesse aspecto, apareceram defesas contra a ampliação da taxa do lucro empresarial e a renda das classes ricas, mas a favor da tributação do consumo, e os que consideravam o oposto. E a questão distributiva

fez parte do debate de uma outra reforma, que foi a reforma agrária. E a reforma agrária foi a reforma que teve mais peso na reavaliação do processo de desenvolvimento econômico, já que estimulou o questionamento sobre a concentração dos benefícios a poucos pelo progresso da implantação da indústria, o aumento do desemprego urbano, o aumento da miséria nas cidades maiores e a manutenção da pobreza rural.

Sobre a reforma agrária, Bielschowsky (2000, p.421) observa que houve dois argumentos: o primeiro é o que dizia respeito à ampliação do mercado interno para a indústria, enquanto o segundo tratava do aumento da produtividade e ampliação da oferta de alimentos, que se encontrava rígida pela estrutura agrária existente (portanto, era preciso entregar aos camponeses as terras abandonadas ou subutilizadas pelos proprietários. Os proprietários tinham um consumo suntuário, impedindo o investimento do excedente para o aumento da produtividade. E que a concentração de terras comprimia o trabalho agrícola em minifúndios também improdutivos). No entanto os opositores argumentavam que, para solucionar os problemas no campo, era necessário aumentar a produtividade, à qual poderia ser favorecida através da educação, saúde, crédito e assistência técnica; e que os preços dos produtos agrícolas poderiam ser melhor administrados se o transporte e o armazenamento fossem melhorados.

De acordo com Bielschowsky (2000, p. 421-422),

após março de 1964, os economistas que se opuseram ao golpe passaram a formular seus pensamentos de forma mais acabada e em novos modelos (chamados de dependentes e estagnacionistas) dentro do projeto de desenvolvimento, de distribuição de renda e de justiça social.

O pensamento cepalino, por exemplo, que era afinado com o pensamento nacionalista, reformulou sua análise, e reconheceu que a industrialização apenas não solucionava o problema do desemprego e da pobreza, bem como os desequilíbrios setoriais e regionais. Então, redistribuir a renda e mudar o estilo do desenvolvimento econômico era a alternativa para acabar com os desequilíbrios sociais. Essa reorientação (que dominou a escola cepalina na década de 1960), se baseava num outro princípio, o qual se admitia que as economias latino-americanas tinham uma tendência à estagnação, já que o padrão de desenvolvimento

econômico que ocorrera até aquele momento fora concentrador de rendas, fortalecendo a dualidade econômica e social dos países latino-americanos.

A visão estagnacionista possui vários elementos explicativos sobre as suas causas, diz Bielschowsky (2000, p.424). Entretanto destaca-se o fato de haver insuficiência de capital e o fato de haver insuficiência de mercado. No primeiro caso, a formulação encontra-se no texto de Prebisch apud Bielschowsky (2000, p.423), que diz que a acumulação de capital existente na América Latina não é suficiente para absorver a mão de obra excedente, porque há falta de poupança e porque há desperdício da poupança potencial (este, em decorrência do consumo improdutivo das classes ricas) e pelo fato de haver má aplicação dos recursos disponíveis, resultante do perfil de distribuição da propriedade e da renda. Desdobrando um pouco, essa explicação afirma que há insuficiência na dinâmica da acumulação de capital na América Latina pelo fato da economia de mercado não conseguir absorver a mão de obra que não é usada no setor agrícola, o que provoca a manutenção da pobreza. Mas essa insuficiência resulta do consumo improdutivo e do uso improdutivo da terra, evitando que o progresso técnico e a elevação da produtividade cheguem ao campo. Por isso a estrutura fundiária precisa ser modificada. Além disso, as classes ricas detêm um excesso de consumo, implicando necessidade de elevar a tributação das mesmas, a fim de aumentar os investimentos produtivos. Há ainda o uso de técnicas produtivas em que se usa mais o capital, adicionados a investimentos em segmentos que absorvem pouco a mão de obra. E a conclusão a que chegam é que essa deformação resultou da política de industrialização adotada, bem como do perfil de distribuição de renda.

Quanto à insuficiência de mercado (entendimento este que prevaleceu junto aos economistas brasileiros), ela é resultado do aumento da divisão desigual da renda, o que provoca pouco espaço para expandir o mercado para o setor industrial.

Assim, a tese estagnacionista e a tese de insuficiência de mercados pressupunham que a retomada do crescimento econômico da América Latina (que estava baixa desde meados da década de 1950 em muitos de seus países) requeria reformas institucionais a fim de redistribuir a renda. No entanto, a interpretação estagnacionista não se manteria, uma vez que, a partir de 1968, o crescimento da



economia brasileira foi retomado, ainda que com concentração de rendas, diz Bielschowsky (2000, p.425).

A crise do desenvolvimento foi substituída por um novo ciclo ideológico no pensamento da economia, que foi o ciclo reformista ou ciclo de desenvolvimento reformista, embora abortado em março de 1964. E o ciclo de desenvolvimentismo puro perdeu o seu poder explicativo, uma vez que, agora, o que se requeria era definir qual o destino do capitalismo industrial brasileiro, originado com sérias distorções.

A partir dessa época, diz Bielschowsky (2000, p.429), o pensamento dos economistas de direita (neoliberais, os desenvolvimentistas não nacionalistas e parte dos desenvolvimentistas ligados ao setor privado) buscam, através de suas ideias, controlar a expansão da participação do Estado na economia, atrair o capital internacional e dar prioridade ao controle da inflação e do déficit externo. Eles queriam que as reformas financeiras fossem realizadas, entretanto, estavam divididos quanto à reforma agrária. Apoiavam o aprofundamento do capitalismo industrial no Brasil, ainda que não se modificasse a redistribuição de renda e de propriedade via reformas. Já os economistas que se colocavam ideologicamente entre o centro e a centro-esquerda formavam a corrente reformista, ou seja, buscavam uma proposta de incorporar a população no desenvolvimento capitalista através de uma reforma fiscal distributivista e da reforma agrária, bem como defendiam o controle do capital estrangeiro e a participação do estado na economia. Já a esquerda (que se notabilizou no período pela existência da dissidência), embora se aproximasse dos reformistas, buscava a revolução para atingir o socialismo.

### **2.6.1 O Pensamento de Mário Henrique Simonsen sobre a economia brasileira nos 1964 a 1973**

De acordo com Simonsen (1976, p.7), o Governo Castello Branco restaurou a economia brasileira, após ter imposto uma política monetária e fiscal severa, o que impediu obter um crescimento econômico alto (a média dos anos 1964/67 foi da ordem de 3,7). Foi uma tarefa dura para reconstruir as bases para uma fase de altas taxas de crescimento econômico. Houve o declínio do ritmo da inflação, que em

1967 já atingira a 25 por cento. Restaurou o equilíbrio financeiro, cujo déficit caiu para 1,1 por cento do PIB em 1966. O financiamento do déficit do governo federal pelas Autoridades Monetárias atingiu apenas a 13,6 por cento em 1966. O balanço de pagamentos deixou de ser deficitário. Instituiu-se a correção monetária, neutralizando as distorções provocadas pela inflação. O sistema fiscal foi reformado. Criou-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em substituição ao sistema de indenizações. O mercado de capitais foi desenvolvido. Criou-se o sistema financeiro de habitação, cujos recursos provieram do FGTS. Divulgou-se a necessidade da melhoria da produtividade para melhorar a competitividade internacional. Implantou-se uma nova disciplina para os reajustes salariais.

Com essa restauração, diz Simonsen (1976, p.9), os governos seguintes souberam colher um crescimento acelerado que fora plantado através de sacrifícios no Governo Castello Branco.

O modelo de desenvolvimento da economia brasileira, segundo Simonsen e Campos (1976, p.10), baseia-se na ortodoxia, já que se assenta no binômio poupança-mercado, isto é, necessita-se de uma alta taxa de poupança a fim de financiar os investimentos para conduzir ao crescimento econômico. E é necessário um mercado ativo e em crescimento que sustente os novos investimentos e o crescimento da produção. Além destes dois elementos que foram observados na economia brasileira, o modelo econômico também teve o apoio da abertura para o mercado internacional.

Para Simonsen e Campos (1976, p.10), a economia clássica prevê uma ampliação da oferta global por habitante a fim de se atingir o desenvolvimento econômico. É necessário a acumulação de capital e o progresso tecnológico para aumentar a produtividade do trabalho, à qual conduziria à melhoria do padrão de vida dos povos, sendo que a acumulação de capital necessita a formação de poupança para que lhe possa financiar.

O pensamento econômico passou a ter uma opção de políticas de curto prazo com o keynesianismo, aponta Simonsen e Campos (1976, p.10). Essa escola coloca a insuficiência de demanda (e não a insuficiência de oferta ou insuficiência de capacidade produtiva) como culpada pelas recessões e ciclos econômicos, ou seja,

é preciso ativar os mercados através das políticas fiscal e monetária. No entanto apareceu a síntese das duas escolas de pensamento, declarando que o pensamento clássico versa sobre a estrutura econômica, enquanto o pensamento keynesiano trata da conjuntura. Assim, um país deve buscar aumentar a capacidade de produção se quiser melhorar o seu padrão de vida, implicando aumento da taxa de poupança. E as políticas fiscal e monetária deverão viabilizar a conjuntura para que o mercado absorva a capacidade de produção existente e induza a novas instalações.

Segundo Simonsen e Campos (1976, p.11), embora a partir de 1964 tenham sido tomadas medidas visando o fortalecimento da taxa de poupança – como o aumento da receita e a redução da despesa do governo; o incentivo à poupança do indivíduo; a atração ao capital estrangeiro (de empréstimos e de risco); oferecimento de condições melhores às empresas para aumentarem a sua rentabilidade; a instituição de poupanças (FGTS e PIS) -, uma parte dela foi anulada pelas facilidades dadas ao crédito do consumidor.

Simonsen e Campos (1976, p.11) atribuem à capacidade ociosa existente na economia brasileira o motivo que conduziu o país ao crescimento nos anos 1968/69; e critica os economistas estruturalistas (distributivistas), já que acreditavam na estagnação econômica brasileira resultante da estreiteza do mercado interno em decorrência das desigualdades na distribuição de renda. Os estruturalistas esqueceram que o mercado pode ser ativado através da política monetária, da expansão dos outros intermediários financeiros, dos investimentos públicos e dos incentivos às exportações. E concluiu dizendo que os países em desenvolvimento para obterem um crescimento de longo prazo é preciso conciliarem o dinamismo dos mercados com a manutenção razoável de taxas de poupança.

No Brasil, segundo Simonsen e Campos (1976, p.13), assegurou-se a expansão dos mercados através de níveis altos de investimentos públicos (algo em torno de 11 a 12 por cento do produto nacional, provocando uma expansão da infraestrutura), de crédito ao setor privado e de incentivos ao setor exportador. E, apesar da liquidez folgada (através do Banco do Brasil (BB) e Bancos Comerciais), buscou-se combater a inflação (inclusive via redução da velocidade-renda da moeda), através do controle de preços.

Houve incremento das operações das entidades não bancárias, assegura Simonsen e Campos (1976, p.14-16). Por exemplo, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), usando recursos do FGTS, conseguiu acelerar o crescimento da construção civil. A ampliação do crédito ao consumidor fez crescer a indústria de automóveis e a indústria de bens duráveis. As operações do FINAME levaram ao crescimento a indústria de máquinas.

Outro fator indutor da expansão dos mercados, segundo Simonsen e Campos (1976, p.16), teria sido o sistema de incentivos fiscais, cambiais e creditícios ao setor exportador, cujo valor exportado foi da ordem de 5 bilhões de dólares em 1973, enquanto em 1963 não passou de 1,4 bilhão.

Quanto ao aumento das exportações a partir de 1968, este viabilizou as compras externas e entrada de capitais de empréstimos, apesar do crescimento da dívida externa do país (que passou de 3,9 bilhões em 1968, para 10,2 bilhões de dólares em 1972), diz Simonsen e Campos (1976, p.18). No entanto os limites desta estavam toleráveis, inclusive pelo fato do critério correto a ser analisado é o da dívida líquida (dívida bruta menos as reservas). E as reservas brasileiras, no mesmo período, passou de 257 milhões de dólares para 4 bilhões de dólares. E o que é mais importante mesmo é a relação entre dívida líquida e as exportações, e essa relação técnica melhorou, já que passou de 1,95, em 1968, para 1,56, em 1972. Além disso, os prazos de amortização estiveram mais escalonados nesse mesmo período.

Além do binômio poupança-mercado, conseguiu-se que o requisito básico para o desenvolvimento de uma economia de livre empresa, que é a confiança de investidores, diz Simonsen e Campos (1976, p.19-20), fosse estabelecido (houve grandes investimentos das empresas nacionais e estrangeiras, e também grande afluxo do capital externo de empréstimo e de risco). Essa confiança se deu, em parte, pelo recente crescimento da economia, pelos superávits no balanço de pagamentos, pela redução da taxa de inflação, pela criação da correção monetária (à qual, neutralizou as distorções da inflação) e pelo câmbio flexível. Adicione-se um regime político com estabilidade, cuja meta principal da política econômica foi o desenvolvimento, o qual estabeleceu um sistema de convivência bom entre a empresa privada nacional e a estrangeira, bem como a empresa estatal.

Segundo Simonsen e Campos (1976, p.20), a discussão sobre o distributivismo, que intensificou-se no Brasil nos idos de 1972, baseados nos Censos de 1960 e 1970, e que mostraram que a concentração de renda teria se agravado, “era cientificamente frágil, pois não havia sentido em se criticar uma experiência de desenvolvimento iniciada em 1968 comparando-se um dado de 1960 com outro de 1970.” O que importou foi que o governo pôs como sua filosofia o produtivismo em detrimento do distributivismo, ou seja, recusou-se a uma “[...] melhoria da distribuição de renda por medidas de prodigalidade salarial, ou outras que pudessem comprometer o futuro crescimento da economia.” O problema preocupou o governo, no entanto as providências foram a fim de resolvê-lo a médio e longo prazos sem dificultar a taxa de poupança e a taxa de crescimento. Buscou-se alargar a rede gratuita de ensino (já que a educação seria o principal fator de desigualdades) e a instituição de fontes de renda individual, através da poupança forçada como FGTS e PIS (não disponíveis para o consumo no curto prazo).

Simonsen e Campos (1976, p.21) apontam o clima positivo de cooperação entre o governo e o setor privado, bem como entre a empresa estatal, a empresa privada e a empresa estrangeira, como outro fator de confiança. A controvérsia ideológica que permeia essa cooperação, isto é, o debate sobre nacionalização e estímulos ao capital estrangeiro, ou privatização e estatização não produz confiança ao empresário. O Brasil, nesse governo, escolheu a cooperação pragmática (exceto na exploração de petróleo), já que os incentivos que foram assegurados às estatais são, em sua maioria, os mesmos ao setor privado nacional. Nos serviços de utilidade pública, parte da siderurgia e da mineração, coube ao governo a sua exploração. E os capitais estrangeiros foram bem-vindos ao setor industrial e em alguns setores (mineração, siderurgia, petroquímica e Bancos de Investimento), contribuindo para o progresso tecnológico do país. Além disso, constataram-se associações entre empresas estrangeiras, estatais e o capital nacional na ampliação da petroquímica, da siderurgia, da mineração etc., o que atestou a cooperação entre esses entes.

### **2.6.2 As ideias de Celso Furtado sobre a economia brasileira nos anos 1960 até 1973**

Para Furtado (1982, p. 37), o Brasil, dado o nível de industrialização alcançado, poderia ter praticado “[...] uma política mais abrangente e mais decidida.” Era necessário fortalecer seu potencial autotransformador e determinar metas (que seriam as prioridades da população em busca do desenvolvimento; por um sistema produtivo em prol do progresso social; e não deixar que os interesses econômicos superassem as metas sociais do desenvolvimento, mesmo contando com o setor privado e as empresas multinacionais).

Segundo Furtado (1982, p.37), para que o país pudesse recompor o controle do processo de desenvolvimento, era necessário, em primeiro lugar, aprofundar o setor de bens de capital, ou seja, dar-lhe condições para que este tivesse mais autonomia tecnológica, à qual significaria capacitar-se a solucionar seus próprios problemas. Essa opção é oposta a adaptar a sociedade a modelos externos. E para alcançar tal autonomia tecnológica, era necessário que se apoiassem as pesquisas e o desenvolvimento (P & D), além das pesquisas científicas básicas e aplicadas, cujos recursos seriam provenientes de fundo perdido. Em segundo lugar, ainda reforçando a capacidade de autotransformação, seria orientar o setor industrial (onde houvesse vantagens comparativas e/ou o mercado local não absorvesse a produção) para exportar, já que, nos anos 60, a economia internacional passara por uma abertura de seus mercados de manufaturas aos recém-industrializados.

Desse modo, diz Furtado (1982, p.38-39), se o Brasil passasse a ter uma maior capacidade de autotransformação, conseguiria altas taxas de crescimento, e, conseqüentemente, reduziria o atraso acumulado ao longo do tempo. E para tal meta, era necessário aumentar a capacidade de financiamento através da poupança interna. E para se obter essa modificação estrutural era necessário que os gastos de consumo (público e privado) não crescessem tanto quanto o produto nacional. Incrementando a capacidade de financiamento, poder-se-ia elevar o investimento em infraestrutura para o reordenamento espacial, a fim de que se transformasse a economia primário-exportadora em uma economia industrial baseada no mercado interno. Assim, o desafio brasileiro era elevar a poupança nacional, canalizando os

investimentos para as prioridades, a fim de melhorar o nível de vida do povo brasileiro, além de manter a autonomia nas suas decisões.

Entretanto, afirma Furtado (1982, p.39-40), nos anos 1964/67, o que se viu foram modificações institucionais que deixaram as forças de mercado conduzirem o desenvolvimento; e que as empresas transnacionais foram as que mais obtiveram benefícios. Com a lei bancária de 1964 e a lei do mercado de capitais de 1965, os intermediários financeiros passaram a ter um maior campo de ação e maior participação na renda nacional, inclusive passando a ter maior "... autonomia na criação de liquidez, no manejo dos recursos financeiros e na captação de poupança externa.". Com eles, uma boa parte da poupança foi direcionada para financiar o consumo de consumidores de renda alta e média. Como o salário básico real foi diminuído, permitiu-se reduzir custos, liberar recursos e aumentar os mercados alimentados pela concentração de renda. Assim, o crédito ao consumo e a diminuição do salário básico produziram uma demanda favorecedora às empresas que produziam bens duráveis.

Segundo Furtado (1982, p.40), houve estímulo a captar poupança no exterior emanado dos intermediários financeiros e das empresas que absorviam essa poupança. E essa captação, que ampliou a capacidade de importar e reforçou a quantidade de recursos para financiar os investimentos e o consumo, flexibilizou o sistema acima da sua capacidade de autotransformação. No entanto, essa flexibilidade não foi usada para modificar as estruturas, e sim para fortalecer a nova demanda, particularmente de bens duráveis. Embora existisse um grande número de unidades produtoras no segmento de bens duráveis (dado o perfil oligopolista das empresas transnacionais), os custos médios estiveram em queda com o crescimento da produção, realimentando a ampliação do mercado. Diante disso, entre 1967 e 1973, o crescimento médio do setor de bens duráveis atingiu a 23,8 por cento, o que duplicou o crescimento da produção manufatureira.

No período do "Milagre Econômico", o grande crescimento da produção manufatureira não se traduziu em modificações acentuadas na capacidade de autotransformação, diz Furtado (1982, p.40-41). E a capacidade de autofinanciamento e o coeficiente de exportação não se alteraram. No início, a alteração da estrutura da demanda em direção aos bens duráveis, trouxe ao

segmento rendimentos crescentes (melhorando a relação capital-produto), já que havia capacidade ociosa (devido à estrutura oligopólica da produção de bens duráveis). Depois, com o fluxo da poupança externa, deu uma aparência de flexibilidade, uma vez que as indústrias tinham condições de reequipar-se no mercado externo através de tecnologias mais avançadas, via endividamento. Com isso, a dívida externa passou de 3 bilhões de dólares, em 1964, para 13 bilhões de dólares, em 1973. E a oferta de bens de produção teve grande benefício através do incremento das importações de equipamentos (entre 1969-1974, o incremento anual foi da ordem de 28 por cento em termos reais). E o conteúdo dos produtos importados no processo de acumulação estivera nos mesmos níveis dos anos 1950. Assim, tal abertura só seria positiva caso o fluxo das exportações tivesse o nível tecnológico acima ao das exportações tradicionais. No entanto a contrapartida se deu apenas pelo endividamento externo.

Entre 1966 e 1972, a presença das importações na oferta interna de bens na indústria mecânica, segundo Furtado (1982, p.41), passou de 28,8 para 40,2 por cento; já na de material elétrico, passou de 11,1 para 24,9 por cento; enquanto a participação de produtos metalúrgicos passou de 16,9 para 18,7 por cento. E o coeficiente de importação de bens de capital quase que dobrou no mesmo período. É como se o crescimento do produto interno tivesse sido apenas para aumentar o mercado de bens duráveis e equipar o sistema industrial para atender a essa procura. Com o endividamento externo, isso foi possível fazer, mas o sistema não aumentou a capacidade de autotransformasse (a presença do segmento metal-mecânico no total da produção manufatureira manteve-se praticamente a mesma, já que em 1964, fora da ordem de 30 por cento e em 1973 atingira 30,6 por cento).

De acordo com Furtado (1982, p.42) a evolução das estruturas sociais, demonstrada na concentração de renda, foi negativa em decorrência da orientação dada ao desenvolvimento e que o modelo de desenvolvimento foi de caráter antissocial. É que os pensadores da escola dominante, no período, acreditavam que a concentração da renda geraria aumento da propensão a poupar entre os que se beneficiaram dela. No entanto o que ocorreu foi uma transferência de recursos dos consumidores de baixa renda para os de renda média e alta, passando a ser mais importante a cesta de bens mais sofisticados em detrimento dos bens essenciais. A



poupança compulsória dos assalariados cresceu em termos relativos através do Programa de Integração Social e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; entretanto a participação média da poupança quase não se alterou. Com isso, parece que a propensão marginal a poupar dos de renda média e alta foi negativa, podendo implicar que o consumo destes pode ter aumentado mais que a sua renda, além de ter aumentado de forma mais rápida que a renda média do conjunto da população. Ao lado disso, o salário básico decrescera ou mesmo permanecera estável.

Como os preços relativos dos bens duráveis de consumo caíram, uma parcela da poupança dos consumidores com renda em crescimento foi usada para a compra desses bens, afirma Furtado (1982, p.43). A concentração da renda dinamizou a produção industrial ao ampliar a demanda de bens duráveis de consumo. Esterilizou, porém, parcialmente o potencial de financiamento da economia interna. Assim, apesar do grande avanço do produto interno, não houve ganho “[...] de autonomia na capacidade de autotransformação”; e não houve também o fortalecimento na opção do povo brasileiro para que a sua própria poupança financiasse o desenvolvimento.

### **2.6.3 As ideias de João Paulo dos Reis Velloso sobre a economia brasileira nos anos 1974 até 1979**

Velloso (1998, p.136) vai tentar responder as seguintes críticas: a primeira é que o II PND não estava realizando um ajuste suficiente devido às novas condições da economia mundial, e à gravidade por que passava a economia brasileira (desequilíbrios resultantes da fase do “milagre”), ou seja, o balanço de pagamentos, que estava deficitário, não estava recebendo o tratamento adequado, já que o governo não incentivara a produção de bens internacionais; a segunda é que o II PND teria se concentrado exageradamente na substituição de importações, mas o certo seria fortalecer as exportações. Já que não havia capacidade ociosa, a substituição de importações teria sido muito intensiva em importações, o que seria inviável no curto prazo visando melhorar o balanço de pagamentos.

Segundo Velloso (1998, p.136), a resposta que atinge as duas críticas é de que era necessário ajustar o lado da demanda e o lado da oferta para atender à nova situação da economia mundial. O ajuste do lado da demanda deveria ser feito pela

mudança dos preços relativos, via desvalorização cambial real e pela elevação dos preços reais de mercadorias derivadas do petróleo. E pelo lado da oferta, o ajuste teria que ser feito transformando a base produtiva, via investimentos que visassem aumentar a produção de mercadorias substitutivas de importações ou para exportações.

A estratégia esboçada pela equipe econômica não foi pela recessão, no entanto ocupou-se pelos ajustes da demanda e da oferta.

No caso do ajuste da demanda, diz Velloso (1998, p.136), medidas foram tomadas para desacelerar a economia de maneira gradual (com resultado) e mudaram-se os preços relativos de forma razoável (minidesvalorizações ocorreram em conexão a ações visando expandir as exportações e conter as importações). Como resultado, a partir de 1975, as exportações cresceram e as importações foram contidas.

No caso do ajuste da oferta, diz Velloso (1998, p.136-137), os investimentos que ocorreram modificaram o perfil produtivo da estrutura industrial como um todo (apesar dos atrasos na finalização de projetos), que era um programa prioritário do II PND (em energia; petróleo, energia elétrica, álcool; em insumos básicos: siderurgia, petroquímica, metais não ferrosos, papel e celulose; e bens de capital/construção naval).

De acordo com Velloso (1998, p.137), esses programas competiam com as importações, além de poderem gerar exportações, já que traziam novas vantagens comparativas para o país.

Conforme se pode observar, diz Velloso (1998, p.137), a vulnerabilidade estrutural de balanço de pagamentos (em decorrência da quadruplicação do preço do petróleo e do grande volume de importações de insumos básicos e petróleo que se vinha fazendo já há algum tempo) foi considerada.

Assim, diz Velloso (1998, p.137), com o II PND pôde-se esperar exportar insumos básicos e bens de capital, diferentemente de antes, cuja pauta era de produtos primários, têxteis, calçados e um pouco da indústria automobilística.

Esse esforço fez com que o déficit em matérias-primas (não incluído o petróleo) fosse reduzido -, passou de US\$ 2,7 bilhões em 1974 para US\$ 1,05 bilhão, em

1978, o mesmo acontecendo com o déficit em bens de capital, que passou de US\$ 2,6 bilhões em 1974 para US\$ 2 bilhões em 1978, sem contar o superávit desses dois itens em 1984.

#### **2.6.4 As ideias de Celso Furtado sobre a economia brasileira nos anos 1974 até 1979**

Segundo Furtado (1982, p.43), a economia brasileira estava vulnerável quando do choque do petróleo em 1973. Para fundamentar sua afirmativa, ele declara que o sistema industrial estava usando sua total capacidade de produção e que havia uma melhoria nos termos de intercâmbio externo (na ordem de 20 por cento), entre os anos de 1967 e 1973, para uma degradação dos mesmos. Agora, com isso, houve pressão crescente ao balanço de pagamentos (adicionado pela sobrevalorização da moeda nacional).

Esta era a situação que ocorria em 1974, em que se estava sob a pressão dos altos preços do petróleo (há uma queda de 21 por cento nos termos de troca - implicando uma perda no produto interno na ordem de 1,5 por cento - retornando à situação dos anos 1967-68, no que tange aos preços relativos de exportações e importações). No entanto o governo praticou uma política de expansão da economia (o que fez dobrar o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), nos anos de 1973 e 1974), embora sem uma oferta interna flexível. Com isso a opção pelo endividamento externo criou uma euforia não verdadeira no que tange a seguir os caminhos do crescimento, entendendo que a turbulência externa não se manteria. Esse diagnóstico incorreto, diz Furtado (1982, p.44), conduziu a se importar mais (em 1974, o volume físico importado cresceu 33,5 por cento – e o valor passou de 4,2 bilhões de dólares, em 1972, para 12,6 bilhões de dólares em 1974), mas as exportações declinaram em 1,4 por cento. Aliado a isso, houve um saldo negativo na conta corrente do balanço de pagamentos na ordem de 7 por cento do produto interno, facilitando os investimentos, que cresceram mais que o crescimento do produto. Mas como a taxa de poupança caía, houve uma mudança estrutural na economia, marcando os anos seguintes. Este quadro indica que os custos marginais estariam crescendo muito, dado o uso da plena capacidade de produção na indústria e perda nos termos de troca externa. Apesar disso, os investimentos, em termos

reais, cresceram em 18,4 por cento quando comparados o ano de 1974 em relação a 1973. Portanto, havia tensões internas na economia por questões internas que eram maiores que as provocadas por questões externas.

Um outro ponto estrutural, facilitador na explicação da forte propensão a importar que se apresenta com a intensificação das tensões internas, segundo Furtado (1982, p. 45), é a orientação oferecida ao desenvolvimento da economia do Brasil no período 1968 a 1973, já que aumentou os custos em divisas da produção industrial, agrícola e de serviços. No segmento manufatureiro, a situação é mais clara, uma vez que as atividades que obtiveram os favores, e que tiveram o mais rápido crescimento, foram as empresas controladas pelas transnacionais. No entanto as transnacionais também penetraram na agricultura, já que se integraram à indústria e aos serviços (neste caso, aos que realizam os trabalhos mais modernos para moldarem a sociedade aos padrões de consumo mais atuais). As empresas transnacionais buscam manter ou ampliar os canais que as contactam ao exterior, através da importação de equipamentos, produtos intermediários, serviços técnicos e financeiros. Como a economia se internacionalizava em termos de seus custos, era necessário fazer crescer o coeficiente de exportação, requerendo modificações estruturais. Assim, essas questões se tornaram mais importantes em 1974, já que, diante das medidas fiscais e cambiais do ano de 1973 (a revalorização da moeda, incluída), as importações aumentaram o crescimento em três vezes mais que o produto interno, o que elevou muitíssimo o coeficiente de importações.

Para reconstruir o sistema produtivo, diz Furtado (1982, p.45), era necessário aumentar a capacidade de se autofinanciar. Entretanto isto conflitava com a ideia do desenvolvimento baseado no rápido crescimento do consumo de bens duráveis. Dessa maneira, os desequilíbrios se intensificando criavam mais pressões inflacionárias, que eram reflexos dos problemas do próprio sistema econômico estruturado no país, em que as empresas transnacionais eram grandes atores, cujos beneficiários eram os grupos de rendas médias e altas. A modificação dos parâmetros externos e a evolução do sistema interno exigiam a reconstrução das estruturas produtivas. Com isso necessitava-se encontrar recursos financeiros a fim de aumentar a base industrial, bem como ampliar o coeficiente de exportação e reorientar o setor de energia. E aí havia uma encruzilhada: ter que atingir essas três

metas sem alterar o modelo de desenvolvimento, o qual usava parte da poupança para financiar o consumo. Como o modelo se manteve, houve a falta de recursos, o que reduziu a capacidade do sistema para adequar-se à nova situação internacional. A opção do país foi endividar-se através dos recursos externos a fim de sair dessa contradição, mas essa dependência de recursos externos é também a luta para manter o modelo de desenvolvimento.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento prescrito para os anos 1974 a 1979 tinha dois objetivos estratégicos (que eram corretos, embora pensados para manter o crescimento econômico a longo prazo a uma taxa de 10 por cento ao ano e conseguir mercados externos para viabilizar exportações de forma mais intensa), segundo Furtado (1982, p. 46): aumentar o sistema industrial e ampliar a inserção da economia na divisão internacional do trabalho.

Esse entendimento, diz Furtado (2002, p.47), resultava de um “[...] falso diagnóstico [...]”, já que o período do milagre econômico (que se constituiu no uso da capacidade produtiva ociosa, melhoria dos termos de troca, crescimento intenso nos países desenvolvidos que importavam do Brasil e endividamento através do mercado internacional) não poderia ser entendido como uma situação normal. A facilidade do crescimento do período do milagre econômico se contrastava com o ano de 1974, posto que para se reconstruir a estrutura econômica era necessário um trabalho mais intenso na “acumulação por unidade adicional de produto.”

Essas duas metas propostas pelo II PND deveriam ser buscadas através de ações mútuas, uma vez que a abertura para o mercado internacional teria que se apoiar na reconstrução da estrutura industrial (e este segmento teria que buscar as economias de escala através das exportações aos demais países). Buscava-se produzir mais minério de ferro, de bauxita, de aço, de alumínio, celulose e papel, a petroquímica, ou seja, produzir para que se pudesse fortalecer a base industrial e prover excedentes para exportar. Além disso, era necessário recuperar o tempo perdido na produção de equipamentos (o qual, também teria dupla meta: fortalecer a capacidade autotransformadora da economia brasileira e diminuir as importações – o coeficiente de importação de bens de capital passara de 14,5 por cento em 1965 para 29,5 por cento em 1975).

Segundo Furtado (1982, p.48), as metas indicavam a precisão em reestruturar o sistema produtivo; entretanto não houve realismo no que tange à definição do tamanho dos meios a mobilizar. Entre 1967 e 1973, as relações de troca cresceram mais de 20 por cento, mas o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos foi de 2 por cento do produto interno – momento em que havia capacidade ociosa que deu flexibilidade ao sistema. No entanto, em 1974, a situação era oposta, uma vez que havia rigidez na oferta e perdas nos termos de troca. Assim, para que se elevasse o investimento nesse momento, era necessário o aumento da poupança, pois, de outro modo, haveria inflação. Com isso, o governo abriu as portas para os bens importados, o que fez a dívida passar de 12,5 para 21,2 bilhões de dólares, entre 1973 e 1975.

A falta de percepção em decorrência do “milagre”, diz Furtado (1982, p.48), foi o que levou o governo a buscar a poupança na economia internacional. No entanto essa poupança externa geraria um efeito bumerangue no que tange às importações e na capacidade interna para financiar. E o custo da dívida externa cresceu mais rápido do que as exportações e do que a poupança interna. Nos anos 1974 a 1978, momento em que o preço do petróleo esteve em queda, o serviço da dívida (remessa líquidas ao exterior – dividendos, juros e amortizações) se elevou de 3,4 para 10 bilhões de dólares, implicando aumento da parcela do valor das exportações para pagar esse serviço, passando de 39 para 73 por cento. Com isso, antes dos preços do petróleo dispararem novamente, a economia brasileira já dedicava 5 por cento do produto interno e 75 por cento das divisas provenientes das suas exportações para atender ao serviço dos capitais externos investidos no Brasil.

A busca desesperada da poupança externa não resultou de uma política programada, diz Furtado (1982, p.49), ou seja, não se buscou disciplinar os recursos financeiros e definir prioridades no seu uso (inclusive, com comprometimento da autonomia do país no futuro). Não houve consciência de que se ia passar por um risco, o qual daria flexibilidade no curto prazo a fim de aumentar o potencial autotransformador nos anos futuros, mas sim endividar-se como política anti-inflacionária, cujo diagnóstico era não preciso, além de apoiar-se em instrumentos não adequados.

Os recursos externos foram buscados através das empresas públicas e privadas, visando cumprir objetivos de um plano de desenvolvimento muito ambicioso, com o Estado se responsabilizando pela parte cambial. Com isso foi preciso sobrevalorizar a moeda nacional para diminuir os custos financeiros com o exterior, fazendo-os mais atrativos. Em consequência, perdeu-se, progressivamente, a autonomia cambial. E a sobrevalorização do cruzeiro desestimulou as exportações num momento que a necessidade era de se exportar mais (e a saída para tal situação foi usar os subsídios às exportações e/ou à produção agrícola voltada à exportação). Mas como esses subsídios foram aumentando (provocando um déficit financeiro que atingiu a 5 por cento do produto interno), houve perda de autonomia no âmbito fiscal. Adicione-se que esse déficit foi financiado através da emissão de obrigações, às quais tinham defesa contra a inflação, o que provocou grande liquidez, exercendo pressão no mercado financeiro.

Nos anos 1974 a 1979, os bancos e as empresas que podiam acessar a poupança externa tinham a autorização para depositar no Banco Central os recursos contraídos, sendo que a essa instituição caberia pagar os juros, além de correr o risco de desvalorização do câmbio. De acordo com Furtado (1982, p.50-51), as firmas podiam especular com esses recursos (dinheiro que entrara no país com garantia do governo contra a inflação e a desvalorização cambial), ou seja, essas firmas adquiriam títulos emitidos pelo governo, obtendo benefícios no tocante aos juros altos, os quais eram mais altos que os do mercado financeiro externo.

Dessa maneira, diz Furtado (1982, p.51), o alto endividamento externo desses anos pretendeu escapar das tensões estruturais que provocavam a inflação. No entanto, o endividamento externo e a inflação avançaram ao mesmo tempo, já que esse endividamento imobilizou o governo, o que provocou o aumento da inflação. Observe-se que o uso desses recursos externos no Brasil subordinava-se às empresas e/ou intermediários, o que deixou as autoridades monetárias limitadas quanto às suas capacidades de controlar a criação de liquidez. Em 1979, quando do segundo aumento dos preços de petróleo, o comando da economia brasileira estava semiparalisado, já que lhe restava pouco espaço de manobra no campo fiscal, monetário e cambial. As forças imobilizadoras tinham o mesmo timbre das que

levavam o país ao aumento do endividamento com o exterior (inclusive, tinha de aceitar taxas de juros altas e prazos de amortização onerosos).

Os termos de troca, no período 1974-1978, estiveram sem grandes alterações. O quantum das exportações aumentou intermitentemente nesses anos e a capacidade de compra no mercado internacional, resultante das exportações, aumentou de 30 por cento, sendo maior que a produção industrial. A dívida externa, em 1973, era 12,5 bilhões de dólares, mas em 1978, passou para 43,5 bilhões. Analisar esses dados, diz Furtado (1982, p.52), demonstra que o endividamento que ocorreu não pode ser atribuído ao aumento dos preços de petróleo.

Agora, esse endividamento não indica que houve transformação da estrutura econômica brasileira, nem aumentou sua capacidade de autotransformação, afirma Furtado (1982, p.52). Isso porque a taxa de investimento em capital fixo, nos anos 1975-79, se mantivera a mesma dos cinco anos anteriores. Além disso, a presença do consumo privado e público no produto interno passou de 76,7 para 80,3 por cento entre as duas metades do decênio.

Para que acontecesse a reestruturação da economia brasileira era necessário que houvesse o aumento da taxa de investimento, e que a poupança aumentasse muito mais. No entanto a taxa de formação de capital fixo quase que não se alterou e a poupança diminuiu. Além disso, diz Furtado (1982, p.53), o perfil do sistema produtivo não apresenta grandes modificações e a estrutura do setor manufatureiro também não se modificou muito. A taxa média de crescimento da produção manufatureira, nos anos 1975-79, foi de 6,8 por cento, a dos bens de capital foi de 7 por cento e a dos bens duráveis cresceu 7,4 por cento.

No global, a economia brasileira, nos 1975-79, teve um comportamento de queda na relação incremental produto-capital, se comparados aos anos entre 1965 e 1974, e particularmente em relação aos cinco primeiros anos da década de 1960, afirma Furtado (1982, p.53). Com isso a taxa de crescimento do produto interno caiu 33 por cento, muito embora a taxa de investimento tivesse uma performance melhor. E os motivos, afirma Furtado (1982, p.53-54) são de natureza estrutural, como: “reciclagem do setor energético, degradação da base de recursos naturais, distanciamento da fronteira agrícola, maior necessidade de investimentos



infraestruturais decorrentes da centralização da atividade industrial e outros fatores cujo estudo merece ser aprofundado – como de natureza conjuntural – fricções causadas pela aceleração da inflação, descontinuidade na política de investimentos públicos, etc.”

Caso se reconhecesse que o produto médio do capital tinha caído, então a providência era para economia aumentar sua taxa de investimento (aumentar sua poupança, se a meta é manter a taxa de crescimento ou mesmo evitar que o declínio seja grande). Segundo Furtado (1982, p.54), o mesmo se pode dizer quando os termos de troca se quedam e quando a economia passa a ter um passivo no exterior sem aumentar a taxa de investimento e sem aumentar o seu grau de competitividade no âmbito do comércio internacional. De outro modo, necessitava-se que os recursos externos tivessem um impacto positivo na relação produto-capital (ou seja, melhorassem o resultado dos investimentos), além de melhorar a competitividade dos produtos internos lá fora.

No entanto, diz Furtado (1982, p.54), nos 1974-79, observa-se uma estabilização da taxa de investimento e melhora não acentuada do coeficiente de exportação (este passou de 7,5 por cento em 1975 para 7,6 por cento em 1979). Ao mesmo tempo, houve redução na relação produto-capital. Com isso, pode-se tentar inferir que os recursos externos que entraram no país serviram principalmente para absorver a pressão da inflação, à qual foi criada pela acumulação de reservas cambiais. O rápido aumento dos recursos externos, o qual facilitou aumentar as importações no começo do período (com o acúmulo de reservas cambiais), degradou os termos de troca, resultando num processo circular (o efeito inicial requereu novo fluxo de recursos, etc.).

Segundo Furtado (1982, p.55), a queda na relação produto-capital de forma estrutural e a queda dos termos de troca que ocorreram nos anos 1974 e 1975 foram fatores negativos para a taxa de crescimento. Então, toda a política de desenvolvimento teria que ter como diretriz mais importante a elevação da taxa de poupança. Mas essa diretriz entraria em choque com o modelo de crescimento, que se fundou no aumento da produção e consumo de bens duráveis. Por isso é que nada se fez para diminuir a presença do consumo no produto interno e muito menos para reduzir a presença dos bens duráveis (que esterilizou a poupança) no

consumo. O que se fez foi não mudar a tendência na taxa de crescimento do produto, isto é, provocou a sucção dos recursos externos. Criaram-se boas condições para atrair os fluxos de novos recursos externos, no entanto, a incapacidade de pagar os serviços da dívida com recursos próprios, agravaria a situação já referida.

O pagamento do serviço da dívida externa retirou a poupança para os investimentos. E se esse serviço aumenta mais que o produto, a consequência, diz Furtado (1982, p. 55), é o declínio da taxa de investimento. Mas evitou-se isso através do refinanciamento constante da dívida, o qual aumentava a carga financeira o que dificulta o futuro. Além disso, não foi possível ter uma taxa de investimento nos mesmos níveis sem aprofundar o endividamento. O problema econômico era de como escapar desse processo sem que a economia estagnasse e, ao mesmo tempo, sem perder a autonomia de decidir.

### 3 O ESTADO (COMPOSIÇÃO E FUNCIONALIDADES)

#### 3.1 COMPOSIÇÃO

Após discutirmos os conceitos de Estado, de Federalismo, de Formas de Governo e de Tributos, bem como o comportamento da economia brasileira vista por duas correntes de pensamento opostas, que são básicos na estrutura desse trabalho, faremos uma descrição do sistema tributário brasileiro dos idos de 1964, e que vigorou, na maior parte de sua legislação, até 1980. E para tal, vamos utilizar textos de Oliveira, os quais se utilizam do conceito de Estado com base na visão marxista, visão esta que não tratamos quando discutimos sobre o tema. A nossa discussão de Estado limitou-se, principalmente, à corrente jusnaturalista, que é uma das fontes mais importante para se discutir o Estado autoritário, uma vez que é considerado que no período em foco, o que tivemos no Brasil foi um Estado autoritário. O nosso entendimento é de que os conceitos de Estado que devemos nos basear seriam os que apresentam o autoritarismo puro, como o de Maquiavel e o de Hobbes. Entretanto, saindo do foco apenas político, acreditamos que o Estado sob a ótica marxista, como o usado pelo Prof<sup>o</sup> Oliveira, é um dos instrumentos que se pode discutir, além dos demais.

Analisaremos a evolução da estrutura tributária brasileira no período de 1960 até 1980, a fim de compreendermos o caráter regressivo dos impostos indiretos, que estiveram presentes em todo o período em foco, visando esclarecer se esse caráter regressivo foi fortalecido pelas políticas públicas do governo federal.

Vamos identificar as funções do Estado, da política fiscal e da tributação, além das forças que influenciaram e determinaram as estruturas tributárias. Trataremos sobre o que concorreu para a modernização e o manejo da política fiscal e da tributação como instrumentos pró-ativos de política econômica.

Desse modo, buscaremos entender como o aparelho fiscal evoluiu diante das modificações históricas do período de 1960 até 1980, o que deu ao Estado uma melhor condição para arrecadar tributos a fim de desempenhar suas funções.

Nos textos de Oliveira (1991, 2007a, 2007b, 2010), os quais nos fundamentaremos, são apresentados sempre os condicionantes da economia brasileira. Isso significa,

para o nosso entendimento, que o professor quis demonstrar que para compreender a reforma tributária é necessário estar informado, como condicionantes, do perfil da economia brasileira, seja pelo ângulo macroeconômico, seja pelo ângulo estrutural; e há ainda as condicionantes econômicas originadas no período do Plano de Metas e dos períodos de Jânio e de João Goulart.

Como já dissemos, Oliveira (2010), faz uma exposição desse assunto instrumentalizando-se da visão marxista, já que coloca o Estado como mecanismo de uma classe que domina o poder, e esse Estado o usa para acumular capital.

Sobre a estrutura tributária, na visão de Oliveira (2010), é entendido que essa só pode ser compreendida numa perspectiva histórica, contemplando os determinantes mais importantes, como:

- a) O padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento alcançado por um país;
- b) O papel desempenhado pelo Estado na vida econômica e social;
- c) Adicionados à correlação das forças sociais e políticas que atuam.

Observe-se que, nas nações federativas, há disputas inevitáveis por recursos entre os seus diversos entes. E, completa Oliveira (2010), a conjuntura não é decisiva para alterar muito o formato das estruturas tributárias, muito embora possam ser relevantes em determinadas situações e momentos.

De acordo com Oliveira (2010), analisar o papel do Estado na corrente de pensamento dominante é também fundamental uma vez que este definirá a presença e as funções da política fiscal e tributária na economia. Por exemplo, o pensamento da economia clássica e neoclássica limitou as ações do Estado, posto que este não facilitava a alocação ótima de recursos. Além disso, este mesmo pensamento entendia que a política fiscal e a tributação deveriam ficar limitadas aos objetivos de arrecadação de impostos e ao equilíbrio fiscal. Já o pensamento keynesiano transformou a política fiscal e a tributação em veículos para sustentar o sistema econômico, refletindo em suas estruturas e formas de uso. A crise do keynesianismo e a recente estrutura do modo de produção capitalista fizeram com que retornasse as restrições de outrora ao Estado, na política fiscal e na tributação,

ou seja, negou-se ao Estado a função de promover políticas desenvolvimentistas nos seus aspectos econômicos e sociais; mas confirmando a estes a atribuição de garantir, através de uma gestão fiscal responsável, a busca da estabilidade econômica. Nesse sentido, reformas estão sendo efetuadas no mundo capitalista, com vista à competitividade e à sustentabilidade da dívida pública.

No que tange ao Brasil, confirma-se, diz Oliveira (2010), que o percurso do Estado e do sistema tributário foram condicionados pela natureza da sua economia e pelo tipo do estado federativo que coube nos diversos períodos em análise. Tivemos, até 1930, um Estado liberal, ou seja, pouca intervenção na economia e baixa carga tributária, esta com base nos impostos sobre o comércio internacional. Posteriormente, com as ideias keynesianas e cepalinas, o Estado, dito desenvolvimentista, usou outras fontes de financiamento. Assim, até 1950, mesmo com a expansão da atividade econômica interna, essas outras fontes não atingiram um mínimo para dotar o Estado de recursos. E as reformas ocorridas não surtiram o efeito esperado, devido ao pacto político do Estado de compromisso que se deu até o final dos anos 1950. Mas as reformas aconteceram na década de 1960, quando se ajustou o sistema tributário visando dar ao Estado as condições para que desempenhasse sua função e também poder ser usado para fins de implementação da política econômica. Nos anos 1990, com a globalização, o Estado passou a perseguir o ajuste fiscal para garantir a sustentabilidade da dívida.

Oliveira (2010), na sua análise, quando identificou e examinou a evolução do sistema tributário brasileiro, chegou às seguintes conclusões:

- a) O sistema tributário se modernizou na década de 1960;
- b) Que esse sistema sofreu um retrocesso após a Constituição de 1988;
- c) Que esse retrocesso aumentou nas décadas de 1990 e 2000, pelo fato de ter assumido compromissos em gerar elevados superávits primários.

### **3.1.1 Antecedentes**

## **Preliminares acerca do Sistema Tributário**

O instrumento tributário é uma ferramenta poderosa que os governantes detêm caso busquem impulsionar, orientar e conduzir o desenvolvimento de uma nação, uma vez que pode disponibilizar recursos ao Estado tanto para dotá-lo de capital social quanto para os gastos sociais, ou ainda para que o mesmo possa orientar os investimentos privados na mesma direção que a sua política econômica.

Conforme Oliveira (1991, p.17), “[...] o papel do Estado é determinado historicamente [...]”. Além disso, ele é agente econômico (já que responde às vicissitudes do processo de acumulação de capital) e agente político, posto que busca legitimar o poder de determinada classe social. Com isso, o Estado busca adequar racionalmente o sistema tributário, por exemplo, a fim de ser eficiente e eficaz em suas funções.

Entretanto, afirma Oliveira (1991, p.17), como determinar esses instrumentos é algo que resulta da correlação de forças dos diversos atores. Portanto, o sistema tributário (tanto a sua estrutura quanto a distribuição da carga tributária ao capital e ao trabalho) está condicionado a essas definições.

Isso implica que a racionalidade do sistema tributário significa dar suporte à acumulação de capital de acordo com o perfil dos atores.

O sistema tributário é composto de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Isso quer dizer que o Estado tem várias opções para usar caso queira perseguir determinada política econômica a fim de processar a acumulação de capital. E, segundo Oliveira (1991, p.18), o sistema tributário é modificado ao longo do tempo, a partir do momento em que o processo de acumulação se altera, com novas pressões sociais. Sem se modificar, com um novo ordenamento econômico e social, o sistema tributário pode se transformar num ponto de estrangulamento.

Diante disso, temos que a estrutura tributária de uma nação é função do estágio das suas forças produtivas, aliado ao que representa o Estado no sistema social e no processo de acumulação de capital.

Podemos ilustrar isso, conforme Oliveira (1991, p.18), esclarecendo que se um país tem predominância da atividade primário-exportadora, sua principal fonte tributária

será o imposto de exportação-importação. Entretanto, se a atividade principal do país for interna, a principal fonte de sua receita será a produção e a circulação interna de mercadorias. E se um país for liberal suas receitas tributárias serão diminutas; ao passo que se for interventor, ou seja, se tem peso na geração de renda e de investimentos suas receitas tributárias serão grandes.

Definido o perfil das receitas tributárias, a distribuição da carga tributária será definida pelas forças dos atores.

Assim, para entender o sistema tributário brasileiro ao longo do tempo, necessitamos analisar:

- a) As alterações acontecidas no processo de acumulação de capital;
- b) As alterações ocorridas no papel do Estado na economia.

### **O Sistema Tributário Brasileiro no período 1964-1984**

#### **Condicionantes**

O Plano de Metas montou os estágios superiores da indústria e da infraestrutura básica. O governo investiu em energia, transportes e insumos básicos, além de promover a expansão e a diversificação dos bens de produção privado, mas através “[...] de um elenco de favores e incentivos econômicos [...]”, conforme afirma Oliveira (1991, p.30).

E para tal financiamento dos investimentos, existiram os seguintes limitadores:

- a) Capacidade de importar em queda relativa;
- b) Os instrumentos e a administração do Estado sem as condições que se exigia para se alocar os recursos necessários;
- c) E o mercado de capitais não era dinâmico.

A solução encontrada pelo governo foi:

- a) Atrair o capital externo, disponibilizando-lhe estímulos e favores fiscais, com base na Instrução nº 113 e outros;
- b) O financiamento através da inflação.

No final, a geração de energia passou de 3,6 milhões de Kw para 5,2 milhões de Kw; o transporte rodoviário cresceu bastante; as indústrias intermediárias, como as de cimento e de aço, tiveram sua produção duplicada; a indústria automobilística passou de 2.500 unidades para 321.200; a indústria mecânica cresceu 100% e a de material elétrico pesado aumentara em mais de 200%.

E os investimentos em capital fixo de origem do setor público que cresceram em 27,5% nos anos 1950/1956 (exceto 1951/1957), nos anos 1957/1960, atingiram a 37,1%, exceto os investimentos das estatais.

E a economia como um todo apresentou os seguintes indicadores:

- a) Uma taxa de crescimento ao redor de 6,7%;
- b) Um parque industrial montado, mas com o capital externo dominante;
- c) E o Estado se tornara mais forte para influenciar no processo de acumulação de capital.

No início dos anos 1960, a expansão encontrou limitadores. O financiamento via inflação não foi suficiente para atender a demanda de recursos para novos investimentos, uma vez que os setores produtivos já se ressentiam da deterioração de seus recursos. Os trabalhadores tinham maior poder e a inflação já não conseguia ser um instrumento de poupança. Adicione-se ainda a Lei de Remessas de Lucros que estancou a entrada de capital externo. Portanto, a economia brasileira necessitava de um novo instrumento para financiá-la.

No período do Plano de Metas, a carga fiscal só foi aumentada dentro dos limites até então existentes, além do que não havia um entendimento de usá-la como o principal instrumento para o processo de acumulação de capital.

As mudanças ocorridas foram:

- a) Alguns tributos se transformaram em *ad valorem*;
- b) Houve reajustes de suas bases a fim de não perder receita diante da inflação;
- c) Verificou-se incidência ampliada de alguns impostos;
- d) Em 1956, houve o adicional do imposto de consumo;
- e) E fez-se alterações das alíquotas do imposto de consumo, em 1958.



E essas mudanças no sistema tributário não foram suficientes para lhe dar o caráter alternativo de financiador de novos investimentos do setor público. Além disso, colaboraram no mesmo sentido, um mercado de capitais pouco dinâmico e o balanço de pagamentos em dificuldades. Com isso, a depressão se iniciou e a crise aconteceu na economia brasileira. Por exemplo, os investimentos públicos que se expandiram, anualmente, em 23% entre 1956/1962, entre 1962-1963, houve uma queda de 13,3%. E os investimentos privados também caíram em 1,2%. Já o PIB, que crescera, anualmente, a 6,7% entre 1956/1962, caíra em 1,6% entre 1962/1963.

A partir de 1961, tentou-se conciliar o crescimento com inflação, através dos seguintes instrumentos:

- a) Reforma cambial, conforme a Instrução nº 204, para melhorar o caixa e minorar o novo estrangulamento externo;
- b) Poucas mudanças na estrutura tributária.

Embora o Plano Trienal, focado no período 1963/1965, buscasse conter a inflação e conduzir a economia ao crescimento, o resultado foi um fracasso, até porque havia grupos sociais se opondo às medidas, além de exigirem outras que as anulassem, dificultando ainda mais a política econômica, já que incoerente e indefinida.

A partir de 1962, a economia brasileira desacelerou, a inflação acelerou, e não havia um instrumento eficaz de reestimular a atividade econômica.

Em 1964, o panorama econômico e político brasileiro era o seguinte:

- a) A indústria de bens de produção e a indústria de bens de consumo durável, bastante maduras, requeriam investimentos públicos e demanda para reativá-las;
- b) Apesar da criação de vários instrumentos de política econômica, não houve, no período do Plano de Metas, uma redefinição do papel do Estado, além de faltar a integração no instrumental de política econômica, bem como reestruturar a máquina administrativa;
- c) O novo parque industrial estava vinculado à burocracia internacional, portanto, ao capitalismo internacional;

d) A economia ainda sofria da depressão acontecida em 1962, aliada à falta de um instrumento financiador para estimular os investimentos públicos, além de inflação alta e crescente;

e) E o câmbio, antes importante para a política econômica, principalmente no Plano de Metas, a partir da reforma cambial de 1961, deixa de ser o centro da política econômica, conduzindo à necessidade de reformas tributárias e monetárias.

Nesse panorama econômico e político, ocorre o golpe de 1964, onde há um pacto de poder entre as classes dominantes em oposição aos trabalhadores, os quais queriam uma nova ordem socioeconômica. É uma aliança entre o Estado, as empresas e o capital internacional, o que vai facilitar a realização das reformas preparatórias para o novo crescimento, afirma Oliveira (1991).

Roberto Campos não escolheu a inflação como instrumento para poupar a fim de conduzir a economia ao crescimento, e sim erradicar a inflação ou reduzi-la, ainda que mantendo-a como instrumento modificador da renda a favor dos lucros, afirma Oliveira (1991, p.36).

E, para atacar a inflação, um tratamento de choque foi ministrado, mesmo sendo gradual, através da restrição ao crédito, diminuição dos gastos públicos e controle dos salários (via novas fórmulas de cálculo, as quais reduziria o salário real do trabalhador). Tudo isso aprofundou mais a crise, embora provocasse um saneamento da economia (empresas não suportaram a depressão; houve uma maior concentração do capital, além de ativar as forças produtivas do capitalismo).

Foi reformado o sistema bancário e regulamentado o mercado de capitais, reformou-se também a administração e o aparelho do Estado (nesses casos, a fim de que houvesse um novo ponto de equilíbrio entre os instrumentos de política econômica com sua função mais participativa na economia), para que o Estado viabilizasse o processo de acumulação de capital, conforme diz Oliveira (1991, p.36).

E, para ilustrar estas tendências, tivemos a reforma no sistema tributário, que começou em 1964, consolidando-se em 1966, ao instituir-se o Código Tributário Nacional (CTN). Saliente-se que, pelo lado do gasto, o Estado também estava anacrônico, ainda que a Constituição de 1964, mesmo garantindo a autonomia municipal, não atingira o seu foco, ou seja, o fortalecimento da federação. Coube

aos estados uma boa arrecadação através do imposto sobre vendas e consignações (IVC), que representou 77% das suas receitas estaduais em 1951 e mais de 90% em 1964, quando atingira a 45% do total agregado de todas as receitas (federais, estaduais e municipais). Ainda a Constituição de 1964, à qual criou o Primeiro Programa de Ajuda Federal aos Municípios, ao distribuir 10% do imposto de renda, em partes iguais, conforme o seu Art. 15º (sendo que os municípios das capitais não participavam desta partilha, além do que 50% desses recursos vinculavam-se aos gastos na área rural); mesmo assim, não evitou a deterioração das finanças municipais.

E os Estados deveriam atribuir aos municípios 30% do excesso de suas receitas, o que nunca foi cumprido.

Assim, a deterioração das finanças municipais teve como causa também a forma de distribuição da ajuda federal, via as cotas-partes, pois transferia menos recursos aos municípios mais populosos, o que os dificultava e, ao mesmo tempo, estimulava a criação de outros municípios.

Em novembro de 1961, via Emenda Constitucional nº 5, buscou-se mudar o sistema tributário a fim de minorar esses problemas, particularmente as receitas municipais, já que aumentou a ajuda federal através do destino aos municípios de 15% do imposto (que “somava”, portanto, aos 10% do imposto de renda). Além disso, ordenava aos estados transferir aos municípios os impostos territorial e rural e o de transmissão de propriedades intervivos, ainda que condicionando estes a serem aplicados num percentual de 50% na área rural, neutralizando os seus objetivos.

A Emenda nº 5 não alterara o critério das cotas-partes (que transferia menos recursos aos municípios mais populosos), o que empurrou o problema para a frente. Mas, a partir de 1962, a União enfrentou mais dificuldades de caixa, não distribuindo as cotas-partes de forma regular. Além disso, não se considerou, na distribuição dos recursos aos municípios, em 1962 e 1963, os 15% do imposto de consumo. Em 1964, com a crise se intensificando, a União não distribuiu os recursos, só o fazendo em 1965, mas apenas em 18% e com atraso.

Apesar de todas essas dificuldades, somente a Emenda nº 10, de 9/11/1964 é que fez uma alteração de monta, quando transferiu à União o Imposto Territorial Rural

(ITR), mesmo com os recursos continuando a pertencer aos municípios. Essa transferência objetivava dar à União o poder de manipular o ITR em eventuais reformas no sistema agrário.

Portanto, diante da nova situação, que abaixo reprisamos, a reforma do sistema tributário era preemente para reestruturar e recompor os instrumentos de política econômica para viabilizar as ações do Estado e definir:

- a) As novas funções do Estado conquistadas nos anos do Plano de Metas, quando teve maior participação na economia, gerando renda e emprego, produzindo e investindo;
- b) A falência do financiamento público via o processo inflacionário;
- c) O novo papel do Estado no processo de acumulação de capital.

A reforma tributária supriria de recursos o Estado, substituindo a emissão de moeda para realizar os seus gastos. Além disso, os tributos facilitariam o processo de acumulação de capital.

Assim, com base em Oliveira (1991), examinaremos as principais mudanças ocorridas na reforma tributária e a forma como se procurou adequar o sistema ao novo papel do Estado na economia e ao processo de acumulação. Vamos discutir os seus objetivos conflitantes e discutir os rearranjos a favor da acumulação. Já sobre a atenuação das distâncias sociais e regionais, vamos deixar essa discussão para um capítulo mais adiante.

## **A Reforma tributária**

### **A Política Econômica**

Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões diagnosticaram a inflação crescente de 1964, como de demanda; já Delfim Neto, em 1967, a diagnosticou como de custos. Entre um e outro período, muitas reformas foram realizadas, cujo desfecho foi a retomada do crescimento econômico a partir de 1968.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) identificou a inflação como o principal problema da crise econômica de 1964, uma vez que se projetava o aumento dos preços em 100%. Assim, buscou-se a estabilização dos preços no

curto prazo para remover as dificuldades dela decorrentes, além de sinalizar de forma positiva aos novos investimentos e criar novo instrumento de financiamento do crescimento. A longo prazo, o PAEG adotaria medidas e realizaria reformas, a fim de sustentar o crescimento em sua retomada.

Quanto aos propagadores da inflação, o PAEG identificou os seguintes:

- a) Crescente déficit público;
- b) Crédito ao setor privado exagerado;
- c) Aumentos de salários acima dos aumentos de produtividade.

Para combater os demagógicos aumentos salariais, instituiu-se o reajustamento salarial abaixo dos índices de inflação. Já para a questão do crédito, restringiram-se os empréstimos do Banco do Brasil (que à época representava 35% do crédito ao setor privado), controlou-se a expansão dos meios de pagamentos e elevou-se o encaixe dos bancos privados de 22% para 25%. Criou-se o Banco Central (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN) visando aumentar a eficiência na política monetária.

Quanto à redução do déficit público, a equipe econômica tomou três medidas:

- a) Cortou os gastos públicos;
- b) Criou um instrumento de financiamento não inflacionário do déficit;
- c) E aumentou a carga tributária para aumentar a receita da União e reduzir a demanda (para combater a inflação).

Cortou-se o consumo do governo. Nas políticas econômicas anteriores, o foco era no corte dos investimentos quando se quis combater a inflação. Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões reduziram os subsídios às empresas públicas deficitárias, ao liberar as tarifas de utilidade pública, a fim de acabar a pressão sobre o tesouro.

A Lei nº 4.357, de 16/07/1964, autorizou a União a emitir as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), para financiar o déficit público de

maneira não inflacionária. E o resultado foi promissor, uma vez que em 1966, as vendas de ORTNs atingiram o dobro do déficit verificado.

A reforma de emergência no sistema tributário, implementada em 1964, e que seria o primeiro passo para a reforma de 1966, aumentou a arrecadação em 25% em termos reais, isso já no ano de 1965 em relação a 1964.

A equipe econômica centrou as mudanças no imposto de renda, através da Lei nº 4.357 de 1964, visando:

- a) Aumentar a receita do governo de forma não inflacionária;
- b) Reduzir as injustiças tributárias nos lucros ilusórios;
- c) E promover as poupanças individuais.

Após isso, muitas leis e decretos seriam baixados, os quais extinguíram privilégios, criaram impostos adicionais e concederam incentivos e benefícios fiscais. E em 1966, tudo isso foi consolidado no novo Código Tributário Nacional (CTN).

Apesar de ter reduzido a inflação, a crise se agravou, uma vez que provocou a liquidação de empresas médias e pequenas, além de aumentar a capacidade ociosa nas grandes empresas. Com isso, atenuaram-se as medidas de combate à inflação, só retornando no início de 1967, mas com nova crise.

Poém os resultados foram atingidos, já que o déficit público caiu a 1,1% do PIB e a inflação passou a ficar a níveis toleráveis.

Para Oliveira (1991, p.46), a quebra de pequenas e médias empresas, resultante da política econômica, saneou a economia, inclusive promoveu a concentração e a centralização do capital. Além disso, com maior capacidade ociosa das grandes empresas, fez com que o crescimento inicial da produção não necessitasse de grandes investimentos. E o achatamento salarial permitiu aumentar a acumulação de capital por parte dos empresários.

As medidas de longo prazo também aconteceram, e foram:

- a) A criação de um planejamento integrado;

- b) A determinação de um novo instrumento de financiamento do crescimento de forma não inflacionária;
- c) A reforma do aparelho do Estado;
- d) A reforma tributária.

A criação do Ministério do Planejamento se deu em 1964, o qual coordenou todas as atividades de planejamento em nível setorial e regional do governo da União, portanto um novo planejamento, já que integrava todos os níveis, sendo mais racional e eficiente.

E sobre a criação de um novo instrumento de financiamento não inflacionário, observou-se uma reforma profunda no sistema bancário e a regulamentação do mercado de capitais, e estes serviram para estimular a poupança e atrair o investimento externo.

As instituições financeiras ofertariam recursos ao público para a compra de bens duráveis; os bancos comerciais financiariam o capital de giro das empresas; e os bancos de investimento, criados naquele momento, fariam o financiamento de longo prazo.

Quanto ao mercado de capitais, este deveria ser mais dinâmico, ao ponto de tornar mais líquidos os ativos, além de concentrar e levar recursos para capitalizar as empresas. Nesse contexto, criaram-se os fundos de investimentos, cujos recursos originavam-se de deduções do Imposto de Renda. Criou-se também o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tinha como objetivo promover o setor de construção civil, e garantir também as agências privadas de crédito imobiliário.

Outra reformulação importante foi a Lei da Remessa de Lucros, quando concedeu-se ao capital externo um melhor tratamento à sua atração.

No que tange à reforma administrativa, a mesma se iniciou em 1967, através do Decreto-Lei nº 200. Nos seus fundamentos, tratou a Administração Pública como uma empresa privada, conforme o parágrafo 1º, do artigo 27, do referido Decreto-Lei.

## **Os objetivos da Reforma Tributária**

A reforma tributária, de meados da década de 1960, foi feita com base em três documentos:

- a) Em caráter preliminar, na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965;
- b) A definição dos contornos jurídicos e pautas para as três esferas de governo, na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (que é o Código Tributário Nacional);
- c) E pequenas alterações e consolidação, na Constituição de 1967.

Os objetivos maiores dessa reforma buscaram adequar o sistema tributário às condições econômicas daquela época, além do novo papel do Estado face às suas novas funções para viabilizar o processo de acumulação de capital. Isso se deu pelo fato de que a inflação como fonte de recursos para financiar esse mesmo processo, conforme ocorrera no governo de Juscelino Kubitschek, havia se esgotado. Dessa maneira, era urgente criar novos instrumentos de financiamento não inflacionários para recompor de recursos o setor público, o qual teve suas funções ampliadas pelo acelerado processo de acumulação de capital do período anterior, que, nesse caso, passou a exercer na economia um papel muito mais elevado.

O Estado, agora, intervinha mais na economia, além de ser o árbitro do processo de crescimento. Entretanto os instrumentos de política econômica estavam inadequados, o que fez com que a reforma se realizasse. Conclui-se que a reforma tributária apenas se amoldou às novas necessidades do sistema.

Conforme Oliveira (1991, p. 48), destacamos os principais objetivos da reforma:

- a) Ampliar a captação de recursos financeiros para o governo, a fim de garantir ao Estado o seu desempenho nas novas funções que adquirira além de ter de eliminar o déficit público, que era considerado uma importante fonte inflacionária;
- b) Tornar o sistema tributário uma ferramenta de tal ordem que pudesse impulsionar, promover e orientar o processo de acumulação de capital;
- c) Estruturar os tributos de modo a reduzir as desigualdades regionais;



d) Dar à estrutura tributária um caráter mais progressivo.

Para que esses objetivos fossem conseguidos, tomaram-se as seguintes medidas:

- a) Transferiu-se a competência de cobrar a maior parte dos tributos para a União, facilitando seu manejo para atender as metas;
- b) Buscou-se racionalizar o sistema tributário, melhorar a função arrecadatória, além de generalizar a incidência de alguns impostos;
- c) Centralizaram-se no governo da União as decisões sobre o uso dos recursos estaduais e municipais, para compatibilizá-los ao processo de acumulação.

O sistema tributário anterior, por ter um caráter jurídico, que era de discriminação de rendas, dificultava a acumulação de capital e trazia distorções de natureza econômica.

Assim, o novo sistema tributário rompeu com o sistema anterior, pois consolidou impostos de natureza idêntica em figuras unitárias, além de definir sua base econômica, integrados tanto no plano econômico como jurídico, substituindo, portanto, os três sistemas tributários autônomos, o federal, o estadual e o municipal, provocando o desmoronamento do federalismo fiscal até então existente e, por outro lado, aumentou a dependência dos estados e municípios à União, ainda que se mantivesse um federalismo cooperativo, como já se disse antes.

Agora, a União passou a exercer mais eficientemente o comando no processo de acumulação de capital.

### **A purificação da Estrutura Tributária**

Vamos agora analisar, com base em Oliveira (1991), o aprimoramento e a maior organicidade imprimida ao sistema tributário, além da tendência à centralização. Além disso apresentaremos a adequação do instrumento aos objetivos perseguidos, ao procurar avaliar preliminarmente as intenções e a profundidade das mudanças.

Antes de tudo, o governo depurou uma série de tributos, nas diferentes esferas da federação, os quais estavam sem o fato gerador de forma clara, o que conduzia a dificuldades ao processo produtivo.

A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda extinguiu tributos e criou outros, nesse caso respaldados no campo econômico e em linha com as novas diretrizes da política econômica.

Mantiveram-se os seguintes tributos:

- a) Sobre importações e exportações;
- b) Sobre a propriedade rural;
- c) Sobre a renda e proventos de qualquer natureza;
- d) Sobre a transmissão de bens imóveis (que resultou da fusão do imposto sobre transmissão de bens imóveis intervivos e o de causa mortis);
- e) Sobre vendas e consignações (IVC), mas agora denominado imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM);
- f) Sobre o consumo, mas passando a denominar-se imposto sobre produtos industrializados (IPI);
- g) Sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais em suas diversas etapas (produção, importação, circulação, distribuição ou consumo);
- h) E os impostos extraordinários.

Extinguiram-se os seguintes tributos:

- a) Sobre indústrias e profissões;
- b) Sobre o selo, em todas as esferas;
- c) Sobre a licença (na esfera municipal);
- d) E sobre as diversões públicas.

Os impostos sobre diversões públicas, cuja atividade é um serviço, passou a integrar o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Quanto aos impostos mantidos, o que mais se alterou foi o imposto sobre vendas e consignações (IVC), uma vez que se identificaram as distorções econômicas que

causaram na estrutura produtiva. Como era cobrado na forma de cascata, ou seja, cobrado em todas as fases de comercialização da mercadoria, provocava:

- a) A integração vertical das empresas para que estas não pagassem o IVC;
- b) Havia o incentivo à integração das fases de produção e comercialização das empresas também para não pagar o IVC;
- c) E esses dois fatores inibiam a especialização das empresas, influenciando negativamente na produtividade delas;
- d) Ao promover a verticalização das empresas, provocava o aumento de necessidade de capital de giro (a integração das diversas fases de produção conduzia à ampliação das necessidades de capital de giro).

O IVC foi transformado no ICM, o qual passou a ser não acumulativo, não obstante a incidência múltipla. Com essa não cumulatividade eliminaram as distorções (busca da redução do pagamento do imposto através da integração intrafirmas e interfirmas, inibição da especialização e o aumento da necessidade de capital de giro).

Foram criados os seguintes impostos:

- a) Impostos sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Este tributo incorporou parte do campo de incidência do imposto sobre indústrias e profissões (IIP). Excluiu-se da base de cálculo desse imposto as empresas industriais e comerciais, os bancos, as companhias de seguro e as sociedades de financiamento, de crédito e de investimento. Mas incluíram-se à competência municipal do ISS as diversões públicas;
- b) Imposto sobre operações financeiras (ISOF). Neste caso, substituiu o imposto do selo em nível federal incidindo na base de cálculo das operações de seguro e de crédito dos bancos, das companhias de seguro, sociedades de crédito e investimento e outras instituições financeiras. O ISOF passou a ser um mecanismo auxiliar da política monetária a fim de disciplinar o mercado financeiro. Contudo os seus recursos não integravam mais o orçamento e sim as reservas monetárias;

c) Imposto sobre Serviços e Transportes e Comunicações. Este tributo foi retirado do imposto sobre indústrias e profissões e a União o utilizaria através de um fundo para investir em transportes;

d) Imposto Único sobre Minerais (IUM). Oriundo da Lei nº 4.425, de 08/10/1964, com alíquota de 10% incidindo sobre substâncias minerais e 8% sobre o carvão mineral, sendo que os recursos arrecadados teriam os seguintes destinos: 10% para a União; 70% para os estados e Distrito Federal; e 20% para os municípios.

Com essa depuração, passou-se a ter um número razoável de impostos, que levariam a uma maior flexibilidade para a política econômica no que tange à distribuição da carga tributária.

Passaram a existir taxas e contribuições de melhorias para os três níveis de governo, além das contribuições compulsórias (FGTS, etc.) e a Previdência Social.

### **A tendência Centralizadora**

A reforma do sistema tributário eliminou a competência residual de imposição de tributos prevista na Constituição de 1946 nos três níveis de governo (ainda que não concorressem entre si), uma vez que proliferaram muitos tributos quando as finanças não estavam bem e em consequência provocou distorções econômicas e autonomia a cada sistema (federal, estadual e municipal).

E essa reestruturação do sistema tributário, que buscava nortear a acumulação de capital, necessitava ser racional e possuir um controle pela União dos tributos existentes e dos que serão criados a fim de não haver luta de interesses e de objetivos. E para tal, a Emenda Constitucional nº 18, no seu art. 5º, retirou a competência residual às três esferas de governo, ainda que não concorrentes, tornando o sistema rígido. Mas a Constituição de 1967, apesar de ter confirmado o fim da competência residual, retribuiu à União o poder de criar novos impostos, inclusive sem dividir os recursos arrecadados (coisa que acontecia na Constituição de 1946 com os seguintes percentuais: 40% para os estados, 20% para a União e 40% para os municípios). É a tendência centralizadora do novo sistema tributário.

Além disso, a reforma deu à União muito poder sobre os tributos ainda que controlados pelos estados e municípios, que ficou do seguinte modo:

- a) Dez impostos de competência da União: os impostos sobre as importações, sobre as exportações, sobre a propriedade territorial-rural, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras, sobre transportes e comunicações, sobre combustíveis e lubrificantes, sobre energia elétrica e sobre minerais;
- b) Dois impostos de competência dos estados: sobre a transmissão de bens imóveis e sobre a circulação de mercadorias;
- c) Dois impostos de competência dos municípios: sobre a propriedade territorial urbana e sobre serviço de qualquer natureza;
- d) E de competência dos três níveis de governo: as taxas e as contribuições de melhorias.

As alterações mais importantes vinculam-se à transferência da competência do imposto sobre as exportações dos estados para a União, bem como a retribuição da competência do imposto sobre transmissão de bens imóveis “intervivos” aos estados em detrimento dos municípios, perdendo força o que previa a Emenda Constitucional nº 5, de 1961.

Ainda sobre a centralização, a reforma estabeleceu que a definição das alíquotas do ICM passaria dos estados para o Senado Federal, coadjuvado por sugestões do presidente da república. E isso eliminou as guerras fiscais entre os estados, já que não podiam mais manipular as alíquotas. Os estados também deixaram de poder reajustar as alíquotas ainda que em dificuldades financeiras ou mesmo no caso em que estados mais pobres perdessem participação relativa no total arrecadado.

### **A organização do sistema**

Anteriormente, a estrutura tributária brasileira coexistia em três sistemas: o da União, o dos Estados e o dos Municípios. Agora, integrou-se e atrelou-se, quando de natureza idêntica, em figuras unitárias, tanto na área jurídica como econômica. Passa a existir uma perfeita definição de suas bases econômicas para lhes dar um tratamento adequado, conforme se estabeleceu na política econômica.

Dessa maneira, os tributos foram definidos em dois setores:

- a) Externo;
- b) Interno.

Além disso, foram enquadrados em quatro grupos:

- a) Comércio exterior: imposto de importação e de exportação;
- b) Patrimônio e renda: imposto sobre a propriedade territorial-rural, sobre a transmissão de bens imóveis, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre a propriedade predial e territorial urbana;
- c) Produção e circulação: imposto sobre produtos industrializados, sobre a circulação de mercadorias, sobre operações financeiras, sobre serviços de transportes e comunicações e sobre serviços de qualquer natureza;
- d) Impostos especiais: sobre combustíveis e lubrificantes, sobre energia elétrica e sobre minerais.

As modificações realizadas nos impostos revelavam-se alguma coerência com a política econômica, além do que se esperava para a economia e o modelo econômico que estavam por vir.

Foi suprimido o campo residual. E toda a matéria econômica estava no foco da incidência. Tinha-se, portanto, as áreas de ação da política econômica em que se deslancharia a busca da poupança através dos tributos, conforme a capacidade contributiva de cada indivíduo. Definir-se os tributos conforme a base econômica dava uma funcionalidade ao sistema antes inexistente.

### **A adequação do instrumento aos objetivos**

O sistema tributário foi depurado, foi melhor organizado e centralizado junto à União. Agora o trabalho era fazer a adequação como mecanismo coerente aos rumos da política econômica prevista e com base no novo papel que o Estado desempenharia na economia, além das necessidades da situação econômica em busca do crescimento.

E várias linhas de ação se cruzavam, como:

- a) Elevaram-se os impostos visando reduzir a demanda agregada (para reduzir a inflação), mas aumentar a arrecadação;
- b) Buscou-se dinamizar o mercado de capitais e estimular a poupança, que era um financiamento não inflacionário;
- c) Tentou-se abrir novos mercados externos para produtos industrializados, principalmente visando obter divisas para importar;
- d) Objetivou-se reduzir as disparidades regionais e diminuir as desigualdades sociais ainda que de forma modesta;
- e) Buscou-se também controlar as aplicações dos tributos arrecadados pelos estados e municípios a fim de compatibilizá-los com o processo de acumulação.

### **Captação de Recursos**

Com base nesses elementos, e seguindo o entendimento de Oliveira (1991), vamos descrever como se deu essa adequação em relação aos estados da federação, e, com isso, vamos obter elementos que permitam avaliar criteriosamente suas intenções, partindo-se da hipótese da conflituosidade de algumas metas.

A reforma do sistema tributário brasileiro, para aumentar a busca de recursos, se deu através:

- a) Do aprimoramento da arrecadação e da fiscalização;
- b) Da generalização do imposto de renda;
- c) E do reajuste das alíquotas de alguns tributos.

### **Nos estados**

Com o Imposto de Vendas e Consignação (IVC), os estados tinham autonomia para fixar as alíquotas, além de poderem instituir adicionais. Isso fazia com que os estados, quando estavam com dificuldades financeiras, pudessem aumentar a sua receita tributária. Mas com a transformação do IVC no ICM, com base de cálculo mais reduzida, e cujas alíquotas estavam sob o controle do Senado Federal, o aumento de receita tributária não era factível.

E o controle por parte do Senado Federal para estabelecer as alíquotas do ICM, tinha dois objetivos:

- a) Eliminar as guerras fiscais entre os estados;
- b) Criar um imposto neutro para esse tipo de taxaço.

Contudo, para solucionar a perda de receita por parte dos estados, foi definida uma alíquota elevada da ordem de 18%, ou seja, o dobro da mais alta alíquota que existia na época do IVC, em 1966. A alíquota de 18% foi adotada pelos estados do Norte e Nordeste, enquanto os estados do Sudeste e do Centro-oeste escolheram a alíquota de 15%. Nessa condição, houve um aumento da receita tributária estadual, principalmente para o Norte e o Nordeste, inclusive aumentando as suas participações no total geral da arrecadação do ICM.

Em 1968, o Sudeste aumentou a sua alíquota para 17%, provocando uma redução da participação relativa na arrecadação total do ICM dos estados do Norte e Nordeste.

## 3.2 FUNCIONALIDADES

### 3.2.1 As relações intergovernamentais nos anos 1960/1970

Nesta etapa do trabalho vamos poder discutir as novas relações entre os entes federativos. Ainda que a reforma do sistema tributário tivesse dado ao governo da União amplos poderes e que os recursos arrecadados tenham se concentrado no governo federal, podemos ainda considerá-lo como um sistema federativo cooperativo, dentro do que se entende como a *Welfare economics* e não um sistema federativo competitivo, dentro da ótica da *public choice*.

Conforme vamos acompanhar a seguir, tomando como base os textos do Profº Lopreato (1981, 1992, 2002), o funcionamento do sistema tributário dos entes federados obedeceu a vários critérios. De 1964 a 1966, esteve subordinado ao combate do déficit público, embora os entes federados tivessem uma certa liberdade no manuseio das finanças públicas. De 1968 a 1974, sujeitou-se ao AI-5, cujo desdobramento esteve a cargo do Ato Complementar nº 40/1968, quando ocorreu



mais concentração de recursos no âmbito federal, pela redução das transferências aos governos subnacionais e vinculações e contrapartidas dos recursos liberados aos governos estaduais e municipais. Em 1974, o sistema tributário nacional foi submetido ao Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (o II PND), e com novas negociações do governo federal com os governos subnacionais do norte e nordeste apenas, via transferências federais. Outro aspecto muito importante foi o mecanismo de gastos federais do Banco do Brasil através da conta movimento, já que este pôde ampliar empréstimos sem obedecer a qualquer limite, bem como o fato de instituir-se um orçamento monetário em que se podia aumentar gastos públicos (sendo que esses dois instrumentos esvaziaram o orçamento fiscal do governo brasileiro).

Observa-se também, ao longo da análise do Prof<sup>o</sup> Lopreato (1981, 1992, 2002), a ilustração de suas condicionantes econômicas em cada momento vivido pela reforma tributária, seja como causas, seja como efeitos.

### **As modificações no sistema tributário no início da década de 1960**

Assim, após o governo de JK, pode-se observar, bem no início dos anos 1960, alterações na economia, já que houve redução da taxa de acumulação de capital, posto que o efeito acelerador decorrente dos investimentos daquele período cessou, e a taxa de inflação cresceu. Eram os primeiros sinais da crise.

Observa-se, nessa crise econômica, que a forma de financiar o processo de acumulação de capital não mais funciona. E o aumento do déficit público se tornou um óbice para rearrumar a economia. E diante do aumento da taxa inflacionária e da precisão de se colher recursos não monetários para financiar o setor público, passou-se a questionar a estrutura tributária.

Necessitava-se diminuir o déficit público. E para tal, modificações no sistema tributário era preciso. Com isso, houve intensos debates políticos no Congresso Nacional sobre como aumentar a capacidade de arrecadar tributos e ao mesmo tempo redistribuí-los nas três esferas de governo.

Em novembro de 1961, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 5, que objetivava recompor perdas parciais de arrecadação de tributos que os Municípios tiveram no governo anterior. Conforme Lopreato (2002, p. 40), a EC nº 5 transferiu aos Municípios o Imposto sobre Transmissão de Propriedade Inter

Vivos, bem como o Imposto Territorial Rural, que eram de competência estadual. Cabia agora aos Municípios 15% do valor arrecadado com o IR (antes eram 10%) e 10% do Imposto de Consumo. Mas obrigaram aos Municípios aplicarem no mínimo cinquenta por cento dos recursos provenientes do Imposto de Renda que receberiam através de transferência no setor rural. Contudo essa perda dos Estados fora compensada por outra emenda constitucional. E o Conselho de Ministros encaminhou ao Congresso um projeto de Reforma Tributária que buscava aumentar as receitas federais, uma vez que se vislumbrava um déficit público muito alto para o exercício seguinte e que não se queria financiá-lo através de fontes inflacionárias.

Entretanto, por três anos, a reforma tributária e as modificações na distribuição da arrecadação não foram aprovadas. Mas conseguiram pequenas mudanças. Assim, o governo da União elevou a carga tributária via modificações no Imposto de Renda e outros. Já os Estados, discutiam a competência tributária do Imposto sobre vendas e consignações (IVC), que já tinha sido tema do Projeto de Lei nº 813, de 1955, do parlamentar do PSB do Pará, João Menezes, pois propôs transferir ao Estado consumidor a arrecadação do IVC em detrimento do Estado produtor.

No governo JK, prevaleceu ainda a Lei nº 915, de 1º/12/1938. Mas apareceu uma proposta intermediária de cobrar o IVC pelo Estado consumidor, ainda que tivesse sido já cobrado quando da produção da mercadoria.

A “União Parlamentar Norte e Nordeste”, em 03/11/1959, expôs, conforme o jornal “A Gazeta”, de 12/12/1959 (LOPREATO, 2002, p.42), que os motivos do empobrecimento e do subdesenvolvimento do Norte e Nordeste eram cambiais e fiscais, já que nos anos 1954 a 1959, São Paulo exportara CR\$ 110 bilhões, mas importara CR\$ 192 bilhões. Esse déficit de CR\$ 82 bilhões fora coberto pelos entes federados produtores e exportadores de matéria-prima. Afirmavam que o Decreto-Lei nº 915 provocava problemas econômicos para uns e facilidades econômicas para outros Estados. Eles não poderiam abrir mão dos tributos, ainda mais os que são de revenda de produtos importados em nome deles. Essa exposição intensificou o debate acerca da cobrança do IVC e do desenvolvimento regional, que agravou o desequilíbrio após a execução do Plano de Metas.

Em 1961, a Câmara aprovou o Projeto nº 813, de 1955, e em dezembro de 1963, a Lei nº 4.299, de 23/12/1963, determinou que o IVC seria devido no Estado onde a operação fosse efetuada (onde, portanto, a mercadoria estivesse no ato de sua venda ou consignação).

Com isso, os Estados consumidores foram beneficiados. E na venda dos produtos agrícolas, pecuários ou extrativos, essa mesma lei estabeleceu que a arrecadação ficasse para o Estado produtor.

### **Aproximando-se da centralização tributária**

A crise política que se abateu foi superada pelo golpe militar de 31 de março de 1964, facilitando os projetos de reforma que resolveram as questões econômicas. O Governo militar elegeu a estabilização como foco central e buscou combater a inflação como justificativa para a solução da crise.

O diagnóstico era de que a inflação era de demanda, razão porque buscaram os instrumentos de combate ao déficit público, já que este seria o causador da inflação. As medidas para diminuir o déficit público e controlar a expansão monetária foram: eliminar os subsídios ao trigo importado, ao petróleo e papel de imprensa também importados; reajustar as tarifas públicas, denominando esse ato de “verdade dos preços”; cortar os salários dos funcionários públicos; cortar também os gastos do governo em 30%; além de fazer uma reforma tributária emergencial. Entretanto, destaque-se a busca do controle sobre o orçamento.

Em 9 de abril de 1964, o primeiro Ato Institucional, no seu Art.5º (que transferiu o poder ao Presidente da República de propor projetos de lei objetivando criar ou aumentar gastos públicos), bloqueou a possibilidade dos parlamentares viabilizarem recursos através do orçamento. De acordo com Lopreato (2002, p. 45), essa medida conteve as despesas do governo, mas o centro dela era não apoiar o pacto populista existente no Congresso, já que este sancionava gastos sem observar a existência de receita.

Conter o déficit público significou centralizar o poder político através do esvaziamento do Legislativo, muito embora não tenha sido visualizado com perfeição desde o início. Mas a ascensão eleitoral da oposição no Rio de Janeiro e em Minas Gerais, aliada ao déficit fiscal acentuado nas administrações estaduais,

retrataram as contradições na área política e nas finanças públicas. Assim, diz Lopreato (2002, p. 45), o controle orçamentário estava acontecendo apenas em nível federal. Isso significa que de 1964 a 1966, os Estados tiveram liberdade de manipular os tributos e a parte fiscal, e isso parece ter sido pela vontade do governo militar em angariar apoio. Os governos estaduais puderam legislar sobre o IVC, aumentar as alíquotas, isentar produtos, determinar o objeto de tributação e aumentar os gastos, ainda que através do déficit fiscal.

Mas a lei nº 4.299, de 1963, foi alterada, inclusive pelo fato dos estados de São Paulo e da ex-Guanabara terem protestado. A sua substituta foi a Lei nº 4.784, de 28 de setembro de 1965, a qual alterou a competência do IVC, uma vez que, novamente, o imposto seria arrecadado pelo ente federado onde a mercadoria estivesse no momento da venda ou consignação; estando a mercadoria em trânsito no momento da operação, o IVC seria recolhido pelo Estado que a produziu. Já no caso da produção pecuária, agrícola e extrativa, essa mesma lei não alterou a competência anterior, mas adicionou aos Estados produtores a arrecadação também dos subprodutos dessas categorias.

Para Lopreato (2002, p.46), o que o governo militar fez foi defender os interesses dos Estados industrializados, apesar de atender aos Estados produtores de bens primários, já que ampliou o campo do IVC nas transferências de produtos e subprodutos agrícolas, pecuários e extrativos, bem como garantiu-lhes o poder de cobrar o IVC nas exportações de bens primários, ainda que outros Estados beneficiassem o bem sem modificar-lhe a natureza.

Assim, o governo militar, apesar do autoritarismo, manteve as alianças inter-regionais, já que preservou a maneira de cooptar os entes federados, uma vez que a estes foi-lhes dado os direitos de deliberarem as suas políticas tributária e fiscal.

Contudo, ao buscar conter o déficit público e reestruturar a forma de financiar a economia sem usar o déficit público, necessitou-se modificar a estrutura tributária visando arrecadar mais. E isso foi conseguido através do seu redesenho, após resolvidas as questões políticas.

### **O financiamento dos governos dos Estados da federação no pós-1967**

Financiamento estadual e relações intergovernamentais no período de crescimento acelerado.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) fez várias reformas, dentre as quais a das condições de financiamento da economia, a fim de ajustá-las à nova situação criada pelos investimentos do governo JK, além das mudanças na sociedade. O financiamento através da inflação esgotou-se, obrigando novos ajustes à capacidade financeira do Estado.

As medidas que visaram dar sustentação de recursos ao setor público foram:

- a) a reformulação da estrutura tributária e política de verdade dos preços, conduzindo mais facilidade no autofinanciamento do setor produtivo do Estado;
- b) a criação de títulos da dívida pública corrigido pela inflação, facilitando o endividamento público;
- c) a criação do Banco Central e do Sistema Financeiro de Habitação, na área financeira.

Com isso o Estado alavancou os seus gastos e ampliou a sua atuação, demarcou um quadro institucional novo, propiciando condições para as ações do setor público. Houve a centralização da arrecadação tributária e do poder de decisão na área fiscal e financeira, o que ampliou a influência da União no total dos gastos públicos, redefiniu as articulações com os subníveis de governo e influenciou nas modificações básicas do padrão de financiamento dos entes estaduais

O financiamento estadual passou a ser:

- a) através do controle federal nos fluxos de financiamentos;
- b) e na concentração de poder da União nos recursos tributários.

Com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e ao manter o Banco do Brasil como autoridade monetária, formou-se uma estrutura institucional peculiar. O governo da União dispôs de dois mecanismos para efetuar gastos, mas sem a aquiescência do Congresso e sem estar contidos no orçamento:

- a) Vinculou-se o Banco do Brasil ao Banco Central através da conta movimento, dando-lhe condições para ampliar empréstimos sem levar em conta os limites previstos nas normas bancárias;
- b) Institucionalizou-se o orçamento monetário e o poder do CMN, visando decidir o aumento dos gastos públicos sem o voto do Legislativo.

Com isso, o CMN incorporou, através do orçamento monetário, os gastos fiscais. As autoridades monetárias puderam atuar nos setores econômicos diversos (definidos como prioritários), cujos recursos originaram-se de fontes internas e externas. E isso esvaziou o orçamento fiscal, além de retirar do Congresso Nacional a capacidade de definir as linhas gerais dos gastos. Além disso, a própria tramitação do orçamento fiscal no Congresso foi coadjuvante, pois o Legislativo ficou impedido de interferir nas decisões do governo central.

O governo federal teve, ao seu lado, fácil acesso aos recursos externos, à poupança compulsória (através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), do Fundo de Assistência Social (FAS) e de outros fundos), o que contribuiu para controlar um volume de recursos e decidir sobre os gastos via empréstimos de suas agências de crédito. Essa concentração de poder aliou-se ao comando dado ao Bacen, através da Lei Complementar, para assumir o gerenciamento da dívida pública, além de poder aumentar o volume de títulos e pagar pelos encargos.

O Congresso Nacional perdeu poder, enquanto o governo federal aumentou o controle sobre os gastos públicos que passaram a ser elevados. No entanto, diz Lopreato (2002, p. 52), essas mudanças foram pouco debatidas e também a maioria não percebeu, uma vez que o centro de atenção era a Reforma Tributária e suas consequências.

O regime militar teria adotado medidas que eram de difícil execução com um governo democrático. A reforma do sistema tributário, em 1966, o controle dos fluxos financeiros e as medidas, a partir do AI-5, deram à União condições para aumentar a sua arrecadação e diminuir a competência tributária e fiscal dos entes federados.

O maior número de impostos ficou para a União, além de poder instituir outros. Pôde também manipular as alíquotas e a base de incidência dos impostos de que tinha competência. Pôde definir as alíquotas do ICM, isentar produtos na esfera estadual, sem que os Estados pudessem participar dessas decisões. E os entes estaduais ficaram sem as prerrogativas e foram vetados para manipular suas receitas. Os Estados passaram a ter menos autonomia para criar novos impostos ou adicionais, bem como para determinar as alíquotas ou ainda dar favores ou isenções fiscais, sem que os demais Estados concordassem. Com isso, os Estados perderam os mecanismos que poderiam incrementar a receita tributária, o que trouxe prejuízo aos Estados que praticavam as maiores alíquotas de IVC. E os Municípios também foram limitados, já que suas competências eram para dois impostos, com baixa margem de manobra para superar limites impostos pelo novo sistema tributário.

Houve um cerceamento da autonomia dos Estados para legislar sobre os impostos, conduzindo-os a se ajustarem à forma centralizadora de governo do regime militar. Entretanto, diz Lopreato (2002, p.53), entre 1964 e 1966, ocorreram contradições, já que os Estados tiveram autonomia na decisão sobre tributos e na área fiscal. Posteriormente, a reforma reforçou a centralização. E a autonomia foi retirada mais uma vez, ao serem obrigados a aplicar 50% dos recursos do FPE e do FPM em despesas de capital.

Observa-se que o volume de recursos do FPE foi de maior monta para os Estados mais atrasados em relação às respectivas receitas próprias, favorecendo ao aumento dos gastos públicos e fortalecendo a autonomia local. O FPE fortaleceu o poder local das oligarquias, diz Lopreato (2002, p.53). Embora aparentemente contraditório, o regime militar, com isso, angariava o apoio dos entes federados mais atrasados.

E com o AI-5, decorrente da crise política de 1968, a centralização política aumentou e o discurso liberalizante foi abandonado. Depois disso, a política econômica pôde ser executada através de decretos-leis e portarias, significando maior autonomia da União em relação às alianças regionais no que tange a obter os seus apoios na prática de suas diretrizes.

As relações intergovernamentais mudaram inclusive nas finanças públicas. De acordo com Lopreato (2002, p.54), o FPE e o FPM foram reduzidos à metade e normatizados de forma tal que a transferência dos recursos só acontecia em determinadas condições. É o que dizia a alínea a, do § 1º, do art. 26, do Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, “à aprovação de programa de aplicação elaboradas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal”. E para que os entes federados conseguissem liberar as verbas dos fundos, teriam que dar uma contrapartida, conforme previa a alínea b, §1º, do Art. 26, do Ato Complementar nº 40: “à vinculação de recursos próprios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos programas referidos na alínea a;”. Essa vinculação dos fundos e outras transferências constitucionais (impostos únicos e salário-educação vinculados a funções ou despesas de capital), além de ter que alocar verbas próprias, tornou rígida a sua aplicação; ou seja, o governo central pôde controlar um volume alto de gastos, principalmente os dos Estados do Norte e Nordeste, já que as transferências tiveram uma alta participação no total dos investimentos dos tesouros estaduais, conforme Lopreato (1981, p.6).

De acordo com Lopreato (1981, p. 58), instituiu-se o FPE pelos seguintes motivos:

- a) como o IVC, que era imposto em cascata, passou a ser o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), que é um tributo sobre o valor adicionado, portanto, com base de cálculo menor - significando redução da receita para os estados -, as transferências federais teriam que suprir essa perda;
- b) tentando solucionar problemas estruturais, o FPE seria um instrumento para compensar os estados mais atrasados. Entretanto esses recursos disponibilizados às autoridades estaduais teriam que respeitar a obrigação de aplicar 50% deles em gastos de capital.

Vale observar ainda que o FPE foi criado pela Emenda Constitucional nº 18/65 (em seu artigo 21) e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) através da Lei nº 5.172/66. As regras de distribuição dos recursos, excluídos os 20% da reserva do fundo, seriam: 5% de forma proporcional à superfície de cada Unidade da Federação e 95% de forma proporcional aos coeficientes de participação da



população e do inverso da renda *per capita* de cada Unidade Federada. Além disso, as regras preveem um teto para 10% da população.

Com essas medidas houve problemas concernentes aos interesses locais, haja vista a concentração de recursos em Brasília. Os políticos deixaram de ter poder deliberativo sobre as verbas, o que os obrigavam a ir aos ministérios no intuito de ter influência e conseguir recursos a mais para dar conta dos gastos previstos em seus governos subnacionais.

Com a Reforma Tributária e o crescimento econômico, foi possível atingir-se a meta de aumentar a arrecadação e de ter índices mais altos de carga tributária. Mas o aumento da arrecadação não era igual nas diversas instâncias de governo, até por que o controle das áreas fiscal e tributária era do governo central, o que lhe facilitou a sua maior participação. Se em 1966, à União coube 40,6% das receitas tributárias e aos Estados 46,3%, em 1974, a União passou para 51,6%, e os Estados 35,2%.

A nova estrutura tributária foi um mecanismo para conciliar a receita e reforçou o poder da União em juntar um volume alto de recursos oficiais. Com esses ganhos fiscais e a facilidade de controlar os fluxos financeiros, a União pôde comandar boa parte da origem dos financiamentos internos, além de tornar-se a responsável na distribuição ao setor privado e às instituições públicas. Assumiu ainda o aumento dos encargos dos governos estaduais e controlou parte dos gastos estaduais em relação às transferências vinculadas. Portanto, o governo federal passou a ter forte influência sobre grande parte dos gastos públicos, uma vez que pôde usar as autoridades monetárias para suprir de recursos específicos, aumentar o crédito das unidades bancárias privadas e públicas, além dos gastos públicos, a fim de satisfazer as demandas dos diversos grupos sociais, bem como a de setores prioritários. E a folga fiscal deu ao governo central poder para definir a distribuição dos recursos nos três níveis de governo e influenciar o setor privado.

Esses mecanismos foram usados pela União para incentivar a acumulação e atender a áreas mais prementes, além dos interesses regionais; tudo isso através de muitos tipos de gastos tributários (através de isenções, subsídios, reduções de base de cálculo, alíquotas privilegiadas, etc.), crédito fácil e juros mais favoráveis; com isso, os governos estaduais perderam autonomia nas políticas fiscal e tributária,

perdendo também a capacidade de se ajustarem e de dar contrapartidas aos gastos. A arrecadação potencial dos entes estaduais foi afetada, já que houve redução das transferências do FPE, do IUCL e das alíquotas do ICM e das suas isenções, ampliando a defasagem entre o aumento dos investimentos e da poupança fiscal.

Os Estados tiveram que buscar outras fontes de financiamento para aumentar os seus gastos, como os recursos externos, além dos recursos internos ainda que estes fossem contratados junto aos órgãos federais.

Esse acesso alternativo de financiamento fez com que os Estados superassem a queda da poupança fiscal e a luta diante da distribuição de recursos tributários. Segundo Lopreato (2002, p. 57-58), os recursos federais atenderam parcela dos gastos em que a poupança fiscal dos Estados não foi suficiente, além de harmonizar os interesses e promover investimentos nas áreas básicas. E o mesmo papel se deu pelas operações externas e com as operações de crédito interno vinculadas ao setor público. Essas fontes alternativas de empréstimo de recursos serviram também para acomodar as diversas vontades, manter alianças e foi uma válvula de escape diante do poder que se concentrou no governo central pelo esvaziamento de recursos junto aos Estados e da discussão sobre a questão regional ocorrida no início dos anos 1970.

A União (através da permissão dada aos Estados para acessarem ao mercado de crédito) interveio nas diretrizes dos gastos dos governos estaduais, pois afixou normas restringindo o endividamento, normas para aprovar a superação de limites de novos empréstimos internos e operações externas, visando regular a utilização de recursos e participar nas decisões dos recursos emprestados. Estas intervenções do governo federal no endividamento dos Estados e no uso desses recursos, não se aplicavam se os títulos de crédito se destinassem a obras ou serviços reprodutivos, a máquinas, equipamentos e implementos agrícolas ou ainda a máquinas e a equipamentos rodoviários, bem como na realização de obras de saneamento e projetos de urbanização de conjuntos habitacionais de baixa renda. Lopreato (2002, p.58) completa esta relação de intervenções, adicionando os investimentos específicos, quando avaliados pelo CMN e aprovados pelo Senado Federal, além de outras solicitações.

Diante dessa nova estrutura para financiar os estados (maior importância dos bancos, órgãos e agências federais e recursos externos, substituindo as receitas tributárias), as relações intragoverno estaduais e com a União foram modificadas.

Nas relações intraestado, observou-se, segundo Lopreato (2002, p.58), que os gastos do Tesouro perderam posição em relação ao total das despesas estaduais, uma vez que o Tesouro não pôde buscar os recursos fiscais e financeiros como deveria. E para viabilizar os recursos originados de financiamentos interno e externo, constituíram-se órgãos em áreas para aplicação dos valores levantados em substituição às secretarias estaduais. Assim as empresas, as autarquias e as fundações, criadas a partir de 1964, tinham esse objetivo.

E esses órgãos funcionavam como unidade de gasto, com função pública, sem poder fortalecer o seu capital de acordo com a lógica do setor privado. Como não tinham uma fonte de receita própria, ficaram dependentes das transferências do Tesouro ou de financiamento, a fim de que pudessem operacionalizar as suas atividades.

Na energia elétrica, nos transportes, no saneamento básico e na telecomunicação, as suas respectivas empresas que produziam esse capital social básico, que conseguiram o autofinanciamento, não foram capazes de investir o suficiente que atendessem às demandas ditadas pelo crescimento econômico. Aliado a isso, o Tesouro também não pôde fornecer-lhes os recursos que se faziam necessários.

Nesse contexto, os bancos estaduais tiveram um papel importante por expandir o crédito e intermediar os repasses federais e os empréstimos externos.

Portanto, houve uma grande reformulação nas relações entre as diversas instâncias de governo, pois o governo federal controlou uma grande massa de recursos tributários e financeiros, e houve perda na autonomia dos Estados, além destes ficarem dependentes das decisões acerca dos investimentos.

As relações intergovernamentais se intensificaram para suprir de recursos, inclusive para atender ao crescimento econômico. Os Estados, para financiar seus gastos, tiveram que negociar verbas originadas em créditos de agências oficiais, nas autoridades monetárias, nos convênios, nos fundos e programas e nos repasses a fundo perdido ou ainda os gastos a serem feitos pela União diretamente nos

Estados, diz Lopreato (2002, p.60). A União impôs regras e retirou bastante liberdade dos governos estaduais, posto que aplicar recursos e liberar verbas dependiam de negociações do governo federal com os governos estaduais de forma direta, ou ainda com a administração descentralizada ou mesmo com o setor privado.

De acordo com Lopreato (2002, p.60), as articulações entre as empresas públicas e o governo federal tiveram determinados padrões, como:

- a) nos sistemas nacionais de energia elétrica e de telecomunicações, as empresas estaduais eram como se fossem agentes federais que tinham que definir as normas individuais e de relacionamento entre as empresas, influenciando as condições de investimentos e de financiamentos;
- b) no caso da administração direta que geriam os setores de transporte, saneamento e habitação, que dependiam de recursos fiscais, havia sido instituído empresas para viabilizar o acesso ao financiamento ofertado pelo governo federal;
- c) já as empresas do setor primário, que promoveram a assistência técnica e a extensão rural com quase nenhuma condição de autofinanciamento, ficavam à mercê dos recursos da União a fim de efetuarem seus gastos.

Em todas as três situações, os investimentos eram dependentes do fluxo contínuo dos recursos da União, não podendo ocorrer modificações para não dificultar a situação dos demandantes.

E essa dependência facilitou as intervenções no programa de gasto dos Estados, e estes ficaram mais subalternos ao governo da União, o qual centralizou os recursos tributários e controlou os fluxos financeiros, transferindo-lhe maior concentração de poder através dessa lógica econômica; e limitou os governantes estaduais na capacidade de definirem o prioritário em termos de gastos e de discordarem das soluções federais.

As transferências vinculadas deram à União o poder de intervir na decisão dos investimentos. Entretanto, no que tange ao financiamento, a maior dependência se afigurou na liberação dos recursos e no controle dos créditos, no valor a ser liberado e também no ritmo dos investimentos, além da própria capacidade dos entes

federados poderem sustentar as despesas correntes. E essa subordinação perpassou por todos os Estados e não foi conjuntural, pois fora resultante da forma de financiar do PAEG; e, segundo Lopreato (2002, p.62), foi o modo dos novos donos do poder influenciar os planos de investimentos.

Olhando as condições existentes à época em que a economia cresceu de forma acelerada, observou-se como muito favoráveis para se obter financiamentos, tanto externa como internamente. No mercado financeiro externo, houve crédito fácil e juros baixos. No interno, com o crescimento econômico da economia brasileira, houve aumento da arrecadação dos tributos e boas condições para financiar as empresas públicas, inclusive porque os seus preços e tarifas acompanharam a subida dos preços.

Com isso, os governos estaduais puderam reivindicar à União e serem atendidos nas suas demandas regionais para obterem mais créditos e recursos, o que potencializou os gastos estaduais sem comprometer as suas próprias receitas no pagamento de juros da administração direta e das empresas.

### **O período 1974 a 1979**

No período de 1974 a 1979, o Brasil passou por mudanças na sua política e na sua economia, o que refletiram nas formas de financiar o setor público e no relacionamento intergoverno. Pelo lado político, tivemos o começo da abertura democrática e a busca da institucionalização do regime militar. Essas condições implicaram o aumento das negociações e na instrumentalização para garantir alianças visando sustentar o governo. A mudança econômica se configurou no II PND, voltado a novas formas de industrialização do país, quando se implantariam novos setores econômicos, além de corrigir desequilíbrios na organização industrial. E isso mostrou o grande esforço financeiro a ser feito pelo Estado, já que centralizaria o poder para tal fim.

Apesar dos indicativos ruins, como a desaceleração econômica, as dificuldades de financiamento interno para sustentar o investimento público, o desequilíbrio do balanço internacional de pagamentos, o aumento da taxa de inflação e as modificações no quadro econômico externo, o governo federal manteve o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e isso sem mudar o quadro fiscal e outras

condições para financiar os investimentos estatais. Praticamente, a única diferença foi a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), através da desvinculação de recursos existentes.

O governo optou pelo endividamento externo para sustentar os seus gastos e cobrir o déficit do balanço de pagamentos. Com isso, aumentou os investimentos e a captação de recursos externos, substituindo o capital privado para impulsionar a demanda agregada e o substituindo também na tomada de empréstimos do exterior.

Concomitantemente, a esfera federal criou incentivos fiscais e de crédito para a agricultura, para o setor exportador e para substituir importações. O governo central fez também gastos ligados ao orçamento monetário, inclusive ampliou operações ativas das autoridades monetárias e a capacidade de decidir do CMN a fim de articular os planos de aplicar os recursos públicos.

E como consequência desse financiamento, observa Lopreato (2002, p.64), as empresas estatais perderam a capacidade de se autofinanciar, pois tiveram que captar recursos externos, e os seus preços e tarifas foram contidos. Não conseguiram manter o nível anterior de investimentos públicos e aumentaram as suas participações na contratação da dívida externa. Criaram-se mecanismos para eliminar os riscos cambiais quando se buscavam os recursos externos, o que estatizou a dívida. E com o crescimento das operações ativas das autoridades monetárias e com o aumento acentuado da chegada dos recursos externos – a partir de 1976 -, conduziu para que o governo apelasse ao uso de vários recursos não monetários para evitar o desequilíbrio da base monetária e o aumento da inflação. Ao inchar o orçamento monetário, as autoridades fomentaram mais instabilidade na política monetária. Por último, o governo (ao sustentar altas taxas de juros e usar títulos da dívida pública a fim de conter o aumento de moeda como resultado da captação de recursos externos) provocou a aceleração do aumento da dívida interna e dos seus encargos.

O setor público fragilizou-se devido ao aumento dos encargos na ampliação das dívidas internas e externas, porque as empresas estatais perderam as condições de se autofinanciar, já que os custos financeiros das dívidas em dólares aumentaram, além dos reduzidos reajustes de seus preços e tarifas.

O governo passou a ter uma menor participação das rendas tributárias no seu financiamento, o que agravou o problema. A redução da carga tributária bruta, as isenções e o aumento da participação das transferências ao setor privado, em decorrência do valor dos subsídios e dos encargos com a dívida interna, levam a crer que todo esse esforço não implicou o aumento de sua base de financiamento através da receita tributária. De acordo com Lopreato (2002, p.65), o que ocorreu foi o oposto, uma vez que a União não alterou os aspectos legais e os utilizou para aumentar os favores fiscais ao setor privado, particularmente os prioritários.

As regras dos tributos entre as esferas de governo não se alteraram no período pós – AI-5, preservando-se o poder do governo central; isto é, puderam manipular a estrutura tributária através da institucionalização de novos impostos e modificações das alíquotas e da base de cálculo dos existentes, de isentarem e incentivarem através dos seus tributos e dos governos subnacionais, além de instituir normas para a transferência de recursos.

E essas regras de transferências se tornaram mais rígidas. O governo federal manteve a sua presença nos recursos tributários arrecadados nos padrões dos anos 1972/1973, quando arrecadou 51%, enquanto os governos estaduais atingiram a 34% e 35%, respectivamente. Mas, como havia injunções políticas, o governo central buscou recompor as alianças inter-regionais no projeto de abertura e de institucionalização do poder vigente, através da aprovação de medidas tributárias, particularmente para o Norte e o Nordeste, como:

a) através da Emenda Constitucional nº 5, de 28/06/1975, o Governo Federal passou a restituir percentuais maiores do FPE e do FPM, ou seja, a cada ano se somaria 1% à alíquota de 5% (que existia desde 1969), limitada a 9%, quando do advento do ano de 1979. De acordo com Lopreato (1981, p. 139), o Fundo Especial não teve alteração dos seus condicionantes. Com isso, foram atingidas, em 1979, 11% de transferências abocanhadas pelo norte e nordeste;

b) instituiu uma reserva especial, através do Decreto-lei nº 1.434, de 11/12/1975, para o Norte e o Nordeste, cujos recursos sairiam do FPE, em 10%, para os exercícios de 1976 e 1977, mas o FPE e o FPM totalizariam 20% em 1978;

c) o Decreto-lei nº 1.426, de 02/12/1976, determinou que os créditos do ICM, disponibilizados às empresas instaladas no Norte e Nordeste, foram assumidos pelo Governo federal;

d) e, a partir de 1977, através do Decreto-lei nº 1.492, de 06/12/1976, a União passou a ser a responsável pela transferência da metade dos incentivos do ICM, já que estes passaram para a área do IPI;

e) e o mesmo se deu em relação ao crédito prêmio do IPI às exportações, já que o governo federal assumiu esses 50% que os estados estavam encarregados.

f) foram retiradas das listas os produtos que tinham o benefício do crédito do ICM e que eram elaboradas pelos estados do norte e nordeste. Essa medida também fora emanada pelo governo da União.

Para Lopreato (2002, p.66), essas modificações não eram suficientes para mudar a distribuição de recursos que existia, muito menos para diminuir o poder do governo federal; entretanto indicavam o que fazer num contexto de abertura política, o que mantinha os antigos comportamentos da política nacional. Descentralizar o poder novamente e recompor alianças políticas teriam que ser realizadas via redistribuição de receitas nos diversos níveis governamentais, particularmente as transferências às quais serviriam de mecanismos de barganha para que se apoiassem propostas do governo federal.

Para se implementar o II PND, foi preciso que o governo central não liberasse, às várias esferas de governo, uma melhor composição nas áreas tributária e fiscal.

As autoridades econômicas perceberam a deterioração do financiamento público, mas não de modo que fizessem reformas. Apenas mudaram de foco o financiamento, já que foram buscar os recursos na área externa. Com isso, mantiveram o programa de gastos, a vinculação ao setor privado e, ao mesmo tempo, as suas relações intergovernamentais.

Os governos estaduais sentiram a mesma deterioração de financiamento, travando as fontes de recursos para atender os altos gastos do II PND.



A poupança fiscal estava baixa, ainda que o FPE tenha sido aumentado, dificultando os investimentos e a capacidade do tesouro. Era evidente o desencontro entre os gastos previstos e o seu financiamento à base de suas próprias receitas.

A partir de 1974, a poupança fiscal foi deteriorada pelas seguintes situações: não houve uma melhor distribuição da receita tributária (embora reivindicada); o crescimento econômico diminuiu; a inflação aumentou; a renúncia fiscal era alta. Tudo isso contribuiu para limitar a receita dos estados (que tinham que atender ao serviço da dívida), dificultando as finanças dos estados desde o início do governo Geisel.

As empresas estatais, que serviram para subsidiar a industrialização do país, cujos preços e tarifas foram praticados visando controlar a inflação, não conseguiram sustentar os investimentos previstos em energia, transporte, saneamento básico e telecomunicações, que teria que ser através do autofinanciamento. De acordo com Lopreato (2002, p. 68), as empresas que compunham os sistemas nacionais, os seus investimentos estiveram vinculados a recursos do exterior, a fim de ajudar também o Balanço Internacional de Pagamentos. Além disso, os Estados fortaleceram suas ligações com a União, ao tempo em que trocaram de fonte de financiamento (de transferências intergovernamentais para empréstimos das agências oficiais e outros).

Como não se reformou a área fiscal, e como a possibilidade de autofinanciamento das empresas estatais estava fraca, os governos subnacionais tiveram que se fortalecer nas suas articulações com a União e se endividarem, condições essas que caracterizaram toda a década de 1970, diz Lopreato (2002, p. 68). O que é importante esclarecer é o fato dos estados não terem mais necessidade de dar contrapartida de seus recursos. Essa contrapartida, portanto, perdeu participação proporcional na definição do comportamento das despesas estaduais. E isso se deu nas verbas provenientes de negociações com o governo federal, com as agências de crédito também federal, com recursos originados em financiamento externo, bem como através do endividamento interno no mercado bancário privado de seus respectivos estados.

Mas onde os estados obtiveram recursos para se financiarem, favoreceram as forças regionais nos seus objetivos imediatos e puderam se engajar no II PND. Isso facilitou o financiamento do setor público e assegurou o controle da União sobre os gastos e sua influência política sobre os governos subnacionais mais fracos economicamente.

De acordo com Rezende (1982) Afonso (1985) e Afonso de Souza (1985) apud Lopreato (2002, p.69), os governos estaduais estiveram subordinados à política federal de crédito, à disponibilização de recursos a fundo perdido, à decisão dos limites de seus endividamentos, aos repasses de verbas dos fundos e programas, além de convênios e acordos de cooperação, etc. Essas subordinações é que conduziram os governos subnacionais a efetivarem os investimentos em determinadas áreas.

Observa-se, nesse momento, modificações, mas não suficientes que alterassem as relações intergovernos, uma vez que o financiamento estadual foi quase o mesmo que existia. Portanto, consolidou-se o alijamento dos governadores na definição dos programas dos estados da federação, inclusive porque os indicativos de ruptura dos mecanismos de financiamento fortaleceram a importância de se decidir sem a participação dos governos subnacionais, o que agravou as suas pendências e a vulnerabilidade financeira.

Os governos subnacionais não puderam financiar, através de suas receitas próprias, as suas atividades empresariais, o que os manteve presos aos fluxos federais, além de ter de ampliar as operações de crédito para os investimentos e para os encargos do endividamento passado. E isso os torna reféns da União nas negociações sobre as condições dos empréstimos externos e da política de crédito interna, particularmente com os bancos oficiais.

Entretanto, no que tange ao crescimento do crédito do Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Habitação (BNH), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e outras agências oficiais, as taxas foram positivas, garantindo boa parcela dos investimentos dos governos subnacionais efetuados na área social e na infraestrutura, favorecendo às alianças inter-regionais para dar o apoio político e econômico ao projeto da União.

Com a baixa poupança fiscal, preços e tarifas públicas insuficientes, os governos estaduais tiveram que contemplá-la via outras fontes externas, bem como através da dívida mobiliária, com os empréstimos do setor privado e via vinculações aos bancos estaduais, facilitando a rolagem da dívida, o valor dos investimentos e os gastos correntes.

Não se buscou controlar o endividamento, diz Lopreato (2002, p. 70-71), pois se oporia aos interesses estaduais, o que poderia travar a abertura política, além do que limitaria os gastos, dada as dificuldades com a receita tributária e a receita das empresas estatais.

Segundo Lopreato, (2002, p.71), o objetivo da União era possuir um maior controle dos fluxos de recursos públicos e direcionar os mesmos aos objetivos previstos no II PND. Para isso, as receitas fiscais foram desvinculadas ao se criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). A partir de 1975, determinaram-se as normas restritas para o uso dos recursos do FPE/FPM. Definiram-se regras de endividamento.

Tudo isso demonstra que as autoridades econômicas desejavam influir na forma de gastar da área pública, o que era mais um instrumento para atingir a tarefa prevista pelo governo federal.

A Resolução nº 62, do Senado, de 28/10/1975, que limitou o endividamento dos estados, além de limitar ao máximo as suas dívidas consolidadas, buscava também a opção da contratação de operações acima dos limites estabelecidos (mas desde que houvesse a aquiescência da esfera federal e do senado). Os limites podiam ser alterados desde que o dinheiro novo estivesse vinculado aos planos nacionais de desenvolvimento ou em casos excepcionais. Já em 13/11/1975, o governo brasileiro, através da Resolução nº 345, determinou em não incluir na dívida consolidada, quando da apuração dos limites, as garantias dos estados e dos municípios às respectivas autarquias e entidades, desde que em condições de pagar os seus compromissos.

Em 11/10/1976, o Senado Federal instituiu a Resolução nº 93, que tinha o mesmo propósito da anterior, isto é, que os governos subnacionais não precisavam obedecer aos limites das dívidas intralimite e extralimite. No caso das operações por contratos, a dívida intralimite não precisava ser autorizada pelo Senado para ser

efetivada, mas necessitava respeitar os limites legais. Já as operações extralimites (recursos do BNH, do FNDU e do FAS) teriam que solicitar o pedido ao Banco Central, que remeteria à Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM), à qual se manifestaria no que tange à prioridade e à capacidade de pagamento. Após passarem pelos pareceres do BACEN e da SAREM, o CMN se pronunciaria, mas com a deliberação final do Senado Federal.

O BACEN era incumbido de autorizar as operações com títulos da dívida pública mobiliária estadual, tanto para o lançamento como para colocá-los no mercado, sendo que o registro só acontecia depois da análise do BACEN em relação aos aspectos financeiros e legais. Daí, ocorria a opinião da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) sobre a aplicação dos recursos e, logo após, aconteceria o pronunciamento do CMN. Mas sendo títulos para girar a própria dívida, nada disso era preciso, já que o lançamento era automático.

Quanto às operações externas, como os empréstimos contratados através da Lei nº 4.131/62, os financiamentos de importações e o *leasing*, que eram sem limites específicos, era a SEPLAN quem opinava acerca da capacidade de endividamento dos governos subnacionais bem como a respeito do mérito, a viabilidade e sua compatibilidade em relação aos planos de desenvolvimento do país. Logo após, o Ministério da Fazenda e o BACEN avaliavam os aspectos técnicos. Mas a partir de fins de 1979, coube à Secretaria de Controle das Estatais (SEST) emitir opinião acerca da prioridade do projeto ou programa, bem como sobre a capacidade de pagar.

De acordo com Lopreato (2002, p.73), apesar da busca do controle do endividamento, o que se viu foi a regulamentação do uso dos recursos provenientes das operações de crédito, e não a efetivação de limites aos encargos da dívida pública pelos entes federados. Na verdade, o que houve foi a politização da dívida, uma vez que os estados podiam operar com recursos externos, podiam se endividar na opção extralimites, podendo solicitar o aumento temporal dos seus limites de endividamento, além de poderem requerer a descaracterização das garantias dadas às autarquias e a outras entidades do governo. Com isso, o perfil de endividamento de cada unidade subnacional ficou vinculado à sua capacidade de barganha.

Os recursos obtidos pelos estados dependiam de negociações, além da sujeição às pressões políticas para acordos com o fim de contratar nova dívida.

De acordo com Lopreato (2002, p.74), com esses mecanismos (obter os recursos federais e os empréstimos) os entes federados puderam superar os problemas financeiros (como a fraca receita própria, bem como o crescimento dos encargos da dívida), mas com o aumento do compromisso futuro. No final dos anos 1970, com a maior facilidade de se obter crédito, dissimulou-se a situação fiscal dos entes federados, bem como as suas baixas capacidades de manterem os mesmos gastos em investimentos e o de superar os encargos financeiros, se não obtivessem novos financiamentos.

Desse modo, os estados passaram a conviver com a crise que, segundo Lopreato (2002, p.74), foi resultado do fato de se financiarem com recursos externos. E essa crise, até então camuflada, teve desdobramentos nos primeiros anos da década de 1980, o que colocou em xeque a forma dos governos estaduais se financiarem. Houve a redução dos empréstimos e a deterioração das relações entre os diferentes níveis de governo, já que o governo central não conseguira manter o fluxo de recursos. Com isso, os estados aumentaram suas relações com os seus bancos estaduais visando rolar dívidas e manter os seus gastos.

De acordo com Lopreato (2002, p.79), os anos 1980 para os estados podem ser caracterizados como anos de crise, além de ter conflitos com o governo federal para definir regras para novos empréstimos, rolagem de dívidas, redivisão da arrecadação tributária, bem como de ter o poder de definir as suas respectivas políticas tributárias.

As tabelas abaixo mostram o perfil da distribuição da arrecadação própria por subnível de governo e a evolução dos percentuais do FPE, FPEM e FE no período em discussão.

Tabela 15 - Brasil - Distribuição da arrecadação tributária própria por nível de Governo – Em %

Ano	União	Estados	Municípios
1967	45,8	49,4	4,8
1968	51,5	44,7	3,8
1969	53,6	42,7	3,7
1970	54,4	41,9	3,7
1971	56,4	40,0	3,6
1972	58,4	37,8	3,8
1973	58,5	37,7	3,8
1974	59,3	36,9	3,8
1975	58,9	37,0	4,1
1976	62,3	33,1	4,6
1977	60,8	34,0	5,2
1978	58,2	36,1	5,7
1979	58,3	35,9	5,8
1980	58,7	36,2	5,1

Fonte: Ministério da Fazenda apud Affonso (1988, p.81).

Nota: Elaborado pelo autor desta pesquisa (2014).

Tabela 16 - Brasil - Evolução dos Percentuais do Fundo de Participação dos estados, dos municípios e do Fundo Especial (FPE, FPM e FE) em % do IR e do IPI

Anos	FPE	FPM	FE	Total
1966	10,0	10,0	-	20,0
1967	7,0	7,0	-	14,0
1968	10,0	10,0	-	20,0
1969	5,0	5,0	2,0	12,0
1970	5,0	5,0	2,0	12,0
1971	5,0	5,0	2,0	12,0
1972	5,0	5,0	2,0	12,0
1973	5,0	5,0	2,0	12,0
1974	5,0	5,0	2,0	12,0
1975	5,0	5,0	2,0	12,0
1976	6,0	6,0	2,0	14,0
1977	7,0	7,0	2,0	16,0
1978	8,0	8,0	2,0	18,0
1979	9,0	9,0	2,0	20,0
1980	9,0	9,0	2,0	20,0

Fonte: Dornelles, Socolik e Afonso (apud AFFONSO, 1988, p.84).

Nota: Elaborado pelo autor desta pesquisa (2014).

### O fim das contrapartidas às transferências

De acordo com Lopreato (2002, p.101), o governo federal liberou os estados e os municípios das aplicações obrigatórias das transferências federais. Antes, os recursos provenientes do Fundo Rodoviário Nacional, da Taxa Rodoviária Única, do Adicional do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos,

do Imposto Único sobre Energia Elétrica e do Imposto Único sobre Minerais, tinham que ter, por parte dos estados e dos municípios, planos de aplicação e programas. Entretanto o art.1º do Decreto Lei nº 1805, de 01/10/80 eliminou essas exigências, uma vez que os recursos passaram a ser transferidos automaticamente, sujeito apenas às fiscalizações das aplicações por parte dos Tribunais de Contas.

Já o Decreto Lei nº 1833, de 23/12/1980, no seu art. 2º, retirou a exigência dos estados e dos municípios respeitarem a destinação dos recursos transferidos, de terem de apresentar planos e programas de aplicação para receberem os recursos do FPE (no caso dos Estados), e ainda deu por encerrada a ter que vincularem recursos próprios aos recursos recebidos das transferências a categorias econômicas (despesas de capital ou correntes), mas mantendo ainda as vinculações a funções de governo.

Essas obrigatoriedades, que nasceram nos anos do Milagre Econômico e se intensificaram nos anos do II PND, deram à União o poder de decidir sobre o uso dos recursos. Essas mudanças dos anos 1980 deram mais autonomia aos entes federados, que passaram a poder manipular as verbas, finalizando um dos domínios do governo central sobre a estrutura tributária.

### **O AI-5 e o Ato Complementar nº 40**

O objetivo desta parte é analisar as consequências do movimento político do ano de 1968, que desaguaram no sistema tributário, mas começando pelo FPE e pelas implicações do Ato Institucional nº 5 (AI-5).

De acordo com Lopreato (2001, p. 73), não obstante o fato do movimento militar de 1964 ter como meta reformas políticas e econômicas que trouxessem a normalidade à nação, não houve êxito nesse sentido. E a centralização do poder, na prática, não coadunava com o discurso liberalizante. Isso conduziu à criação de instrumentos para dar sustentação à política do Estado após o retorno da democracia, provocando o uso de políticas econômicas opostas à centralização política que existia naquele momento.

A reforma do sistema tributário de 1966 centralizou o poder de decidir a favor da União, pois os estados não puderam mais fixar alíquotas dos seus respectivos impostos e não puderam também determinar as suas respectivas políticas fiscal e

tributária. Além disso, aos estados de menor renda foi dado um FPE maior, portanto instrumento redistributivista, sendo que esses recursos passaram a ser bastante elevados se comparados às suas receitas próprias. Observa-se que os estados tinham obrigação de aplicar 50% em despesas de capital, e o restante dos recursos poderiam manipular de modo próprio.

Desse modo, Lopreato (1981, p.74) diz que essa reforma racionalizou tecnicamente o sistema tributário, mas, com o FPE, a União usou esse novo sistema para cooptar os estados de menor renda em seu apoio. A prioridade do governo militar era industrializar o Brasil de forma mais dinâmica e manter o status político de Estado - que se apoiava nos entes federados de menor renda -, o que levou a União a manter recursos livres para os estados.

O Ato Institucional nº 5 (AI – 5), que resultou do acirramento dos conflitos políticos de 1968, centralizou mais o poder do governo da União, uma vez que a política econômica poderia ser executada através de decreto e portaria, sem ser questionada por qualquer esfera de poder, posto que o governo federal não necessitava de nenhuma aliança para lhe sustentar, nem lhe dar legitimidade.

Com isso, o FPE, antes um instrumento do governo central para obter o apoio dos entes federados, teve sua base legal alterada em 30/12/1968, através do Ato Complementar nº 40, que reduziu de 10%, para 5% a redistribuição dos recursos para os estados. Além disso, foi criado o Fundo Especial (FE), com 2% dos recursos arrecadados do IR e do IPI. Desse modo, buscava-se o controle orçamentário e o combate à inflação, alegando-se que os recursos do FPE pressionavam o caixa do Tesouro a ter déficits (tanto em 1967 quanto em 1968) e elevavam a demanda, comprometendo a taxa inflacionária.



Tabela 17 - Brasil - Déficit Fiscal do Tesouro – valor acumulado – CR\$ milhões Período: 1968 e 1969

	<b>1968</b>	<b>1969</b>
Janeiro	287	- 28
Fevereiro	417	77
Março	732	35
Abril	716	17
Maio	605	199
Junho	882	260
Julho	924	53
Agosto	984	- 77
Setembro	1027	- 25
Outubro	1040	- 81
Novembro	1000	304
Dezembro	1227	756

Fonte: APEC (1969, 1970) apud Macarini (2006, p.474).

Notas: (-) Superávit.

Extraído de Macarini (2006, p.474).

Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Tabela 18 - Brasil Evolução da inflação (%) Período: 1968 e 1969

	<b>IGP/DI</b>	<b>IPA/OG</b>	<b>ICV/GB</b>	<b>ICC/GB</b>
1968	25,4	25	24	32,3
1969	20,2	21,8	24,3	12,3

Fonte: APEC (1970) apud Macarini (2006, p.474)

Nota: Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Esse Ato Complementar nº 40 também estabeleceu regras para entrega de recursos dos Fundos, já que no seu Art. 26, § 1º, alínea a, condicionava à entrega das cotas, a “[...] aprovação de programas de aplicação elaborados pelos estados [...], com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal”.

E que os entes federados só conseguiriam receber as suas respectivas cotas, caso respeitassem a alínea b, do § 1º, desse Art.26, já que dizia que se exigia “à vinculação de recursos próprios pelos estados, Distrito Federal e municípios para

execução dos programas referidos na alínea a”. Adicione-se a obrigação dos entes federados de gastar em custeio nos investimentos executados, como previa a alínea c, do § 1º, desse mesmo Art. 26.

O governo federal, através do Decreto-lei nº 468, de 14/02/1969, conforme o seu Art. 4º, determinou que os estados do Norte e Nordeste participariam, no mínimo, em 75% dos recursos do Fundo Especial (FE). Já em 08/09/1969, através do Decreto-lei nº 835, no seu Art. 2º, a União determinou medidas mais restritivas no que tange à aplicação dos recursos, uma vez que, agora, os estados não mais poderiam definir as suas prioridades e ainda teriam que obedecer aos critérios e regras definidos pelo Poder Executivo.

Nesse mesmo Decreto-lei nº 835, de 08/09/1969, em seu Art.5º, a União estabeleceu que

A regulamentação dos Fundos referidos no artigo 1º estabelecerá a forma e a gradação a serem estabelecidos na vinculação de recursos próprios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como na transferência efetiva de encargos executivos da União para as aludidas entidades. [...] (BRASIL, 1969).

Em consequência dessas medidas, as autoridades dos governos subnacionais perderam grande capacidade de manipular os recursos das transferências federais.

Observe-se que os entes federados do norte e nordeste, que tinham uma grande parte de sua receita proveniente de recursos de transferências, perderam a capacidade de deliberarem sobre esses recursos, inclusive pelo fato desses estarem vinculados a funções ou despesas de capital. Em 1970, “[...] a participação das transferências vinculadas a despesas de capital em relação ao total das transferências alcançou 72,8% [...]”, de acordo com Araújo e outros autores (apud LOPREATO, 1981, p.78).

Naqueles anos, houve aumento da atividade econômica e, conseqüentemente, da arrecadação estadual. Entretanto, com a reforma do sistema tributário, a alíquota do ICM era determinada pelo Senado, e a base de cobrança desse imposto era definido pelo Governo Federal. Com esses dois instrumentos caminhando dessa forma, o poder dos entes federados em manipular o ICM foi perdido. Também esses entes perderam, parcialmente, o poder de manipular os recursos provenientes das

transferências. E a União, dessa forma, tinha o poder para influenciar os investimentos nos estados visando acumular capital, conforme se propôs, diz Lopreato (1981, p.78).

As transferências vinculadas deram condições ao governo federal de definir uma boa parte dos investimentos feitos pelos governos subnacionais, que visavam a acumulação de capital de alguns setores sociais e econômicos, e influenciar o crescimento econômico. Para o governo central, diz Lopreato (1981, p.70), isto se justificava no objetivo de racionalizar os gastos públicos, já que avançava o capitalismo. Para crescer, era preciso elevar os gastos em capital e não em gastos correntes. Era preciso se gastar em setores que poderiam acelerar a taxa de acumulação de capital, o que beneficiou os estados onde o setor industrial era mais avançado.

De acordo com Lopreato (1981, p.79), a distribuição dos gastos públicos é crucial nas finanças públicas, pois não se pode aceitar uma visão técnica, além do que não se deve “[...] imaginar a distribuição dos gastos orçamentários e o sistema de impostos como pressuposto ‘natural’ de determinada lei social, mas sim como resultados negociados através da luta de classes e também pelas disputas no interior da própria classe dominante, quando suas frações têm interesses divergentes”. Portanto, Lopreato (1981) não concorda com aqueles que procuram definir a taxa ótima de um imposto a cobrar, bem como a distribuição ideal no orçamento dos recursos públicos nos três níveis governamentais ou mesmo junto às camadas sociais numa visão técnica, posto que isso só se define pela política, à qual resulta de um pacto social. Assim, a taxa ótima tem como básico uma posição de classe e indica o que os diversos setores sociais decidiram. E isto se repete na distribuição ideal dos recursos públicos, ou seja, através da luta entre os diferentes níveis de governo. A luta em prol de determinados interesses conduz a atribuições dos diversos níveis de governo e a quem tem direito aos recursos financeiros. As disputas nos setores sociais determinam a aplicação dos gastos públicos para atender às suas demandas, bem como à divisão dos gastos entre o capital e o trabalho.

Como a distribuição ideal dos recursos e a taxa ótima de certo imposto dependem do acordo político, essas situações “ideais” e “ótimas” só ocorrerão quando houver

uma estabilidade das forças em jogo. Isso indica, conforme Lopreato (1981, p.80), que os gastos públicos e os impostos não são neutros, inclusive porque resultam dos interesses das classes sociais e servem para acumular capital e manter as relações sociais que dominam o poder. Com essa visão, as finanças públicas passam a ser um mecanismo do capitalismo, já que tem como função dar boa condição ao capital e facilitar a taxa de retorno desse capital.

Lopreato (1981, p. 81) ilustra essa situação através do Estado brasileiro, observando que as negociações que resultam em benefícios de segmentos mais importantes são as voltadas para a composição dos gastos e para a participação garantida (já que vincula a arrecadação de tributos a gastos específicos). Manter vinculações a tributos revela privilégios de segmentos na busca do desenvolvimento, e, portanto, na luta pela divisão dos tributos arrecadados. E, com o AI-5, o Executivo federal não precisou do apoio político, o que o conduziu a poder decidir e implementar uma política econômica que desejou para o processo de acumulação de capital. Os instrumentos tributários e fiscais serviram para definir onde, quanto e como gastar, bem como unificaram a forma de atração para dar unicidade ao governo federal.

### **O Comportamento das Finanças Públicas Estaduais**

A economia começou a recuperar-se nos anos 1967 e 1968. Nesse momento, as reformas já se faziam presentes e a política econômica visava expandir a economia.

Tudo isso incrementou a demanda de bens duráveis e a demanda na construção civil. Houve também o aumento dos investimentos públicos. A retomada do crescimento industrial, que possuía uma elevada capacidade ociosa, fez elevar a taxa de acumulação nesse setor.

Nos idos de 1970/71, o crescimento da produção de bens de capital foi maior que o da produção de bens duráveis. Aliado a esse crescimento houve aumento da taxa de investimento, resultando em maior produção de insumos e de bens não duráveis. E esse setor se beneficiou do aumento do emprego e dos salários. O crescimento industrial juntamente com o aumento dos gastos públicos e uma política econômica sem aperto compuseram um novo ciclo.

Com isso, o novo sistema tributário perdeu a incerteza, já que a receita tributária aumentou, não obstante a União passasse a ter uma maior participação nesta.

Portanto, houve a centralização política, resultando em maior arrecadação da União. Uma maior concentração de recursos em mãos do Governo Federal foi influenciada pelo AI-5 (nas suas medidas), pela redução das transferências para os estados do IUCL de 60%, para 40% (conforme o Decreto-lei nº 208, de 27/02/1967) e também pela redução em 50% das transferências do FPE e do FPM. A União aumentou as alíquotas de seus impostos a fim de reduzir o que perdera na arrecadação, ao promulgar incentivos fiscais à acumulação de capital (por exemplo, as alíquotas do IPI foram aumentadas em todo o período; em 1967, o IUM teve sua alíquota aumentada em até 20%; e o IUCL teve sua alíquota modificada em 20% desde janeiro de 1968, e teve um outro reajuste em 1970).

E para elevar a arrecadação da União, em 1967, o IR na fonte teve sua alíquota ampliada de 12% para 15%, no que tange à incidência na renda dos assalariados. Também em 1967, as pessoas físicas foram equiparadas às jurídicas todas as vezes que aquelas fizessem mais de três transações imobiliárias no mesmo ano. Em 1968, criou-se o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o que massificou o IR, produzindo uma maior arrecadação. A economia crescia e, adicionada às medidas fiscais, conduziu ao aumento da arrecadação da União, principalmente quando comparado com a dos estados.

Como os estados de maior renda, nesse período de crescimento, tiveram suas receitas tributárias bastante aumentadas, estes não contestaram a maior participação da União no total geral da arrecadação tributária do país, diz Lopreato (1981, p.84-85).

A economia a todo vapor, o que resultava em aumento da arrecadação dos impostos, fez com que a eliminação da cobrança do ICM sobre os produtos industriais e sobre as matérias-primas (neste caso, no centro-sul) e sobre os produtos primários com destino ao exterior, além dos créditos fiscais (para os produtos industriais, matérias-primas e materiais de embalagem), não fosse contestada pelos governos subnacionais e não passasse a ser um peso que os orçamentos estaduais não pudessem suportar. Entretanto, quando o ciclo de crescimento se reverteu, tudo isso contribuiu para aprofundar a crise dos estados. Em São Paulo, por exemplo, os incentivos fiscais às exportações passaram de 6%, em 1972, para 14%, em 1977, conforme Lopreato (1981, p.86-87).

Apesar da União devolver, parcialmente, via transferências, o que arrecadava nos entes federados, quando se deduz da receita tributária as transferências aos estados e aos municípios, ainda assim o governo central consegue maiores índices de evolução em suas receitas que os dos estados (considerando a parte tributária e as transferências). Por exemplo, e tomando 1966 como 100, o índice de evolução da receita federal atingiu a 380,8, em 1976, enquanto os Estados, nesse mesmo ano, atingiu a 230,8. Já a distribuição dos recursos entre a União e os estados da federação, com base nos dados apresentados na tabela a seguir, tivemos, em 1968, 48,1% da arrecadação total para a União, e 51,9% para os estados. Em 1976, essa proporção passou para 60,1% e 39,9%, respectivamente.

Tabela 19 - Brasil Receita Tributária Federal e Estadual e Transferências Federais – Cr Milhões (1) Período: 1966 - 1976

Anos	Recursos Efetivamente Disponíveis				Índices de Evolução		
	União	Estados	Hiato	$\frac{A}{A+B}$	$\frac{B}{A+B}$	1966 = 100	
	Rec. Trib. Fed. menos transfs. a estados e municípios (A)	Rec. Trib. Estadual mais transfs. federais (B)	(A - B)	em %	em %	(A)	(B)
1966	34.132,6	37.419,2	-3.286,6	47,7	52,3	100,0	100,0
1967	27.240,5	35.814,0	-8.573,5	43,2	56,8	79,2	95,7
1968	42.735,4	46.160,6	-3.425,2	48,1	51,9	125,2	123,4
1969	55.355,4	49.607,1	5.748,4	52,7	47,3	162,2	132,6
1970	57.915,8	52.935,6	4.980,2	52,2	47,8	169,7	141,5
1971	65.005,6	55.296,2	9.709,4	54,0	46,0	190,5	147,8
1972	80.502,5	62.511,7	17.990,8	56,3	43,7	235,9	167,1
1973	96.097,5	72.515,9	23.581,6	57,0	43,0	281,5	193,8
1974	108.214,1	77.686,7	30.527,4	58,2	41,8	317,0	207,6
1975	112.520,6	80.551,1	31.969,5	58,3	41,7	329,7	215,2
1976	129.982,4	86.367,3	43.615,1	60,1	39,9	380,8	230,8

Fonte: SEF/MF (1978) apud Lopreato (1981).

Notas: (1) Índice Geral de Preços – (DI) – FGV – (Ano Base: 1976).

## **A Evolução dos Recursos Próprios Estaduais e da União**

Vimos a evolução das receitas tributárias, a concentração destas junto à União e, como consequência a possibilidade desta aumentar proporcionalmente os seus gastos. Verificaremos agora as receitas e as despesas correntes da União e da Bahia, a fim de saber qual a capacidade desses entes em investir com recursos próprios. Assim, teremos a poupança fiscal em conta corrente que, segundo Lopreato (1981, p.95), resulta da diferença das receitas e despesas correntes. Esse é um indicador da disponibilidade de recursos próprios nas duas esferas de governo para gastar em despesas de capital, sendo que o autor, acima nominado, esclarece que, aqui, o investimento é igual às despesas de capital menos as amortizações líquidas.

Observe-se que a essa capacidade de investimento pode se adicionar os recursos originados na dívida pública, além de empréstimos e de déficits. Entretanto, salientaremos a evolução dos recursos próprios para os gastos com despesas de capital, a fim de demonstrar o que os estados puderam fazer autonomamente em suas próprias unidades, até porque buscar recursos fora denotaria, nesse período, a subordinação à União, já que esta usou controles para liberar os seus recursos.

A poupança fiscal em conta corrente da União teve uma performance em evolução, já que, em 1967, ela não foi boa devido à baixa produção industrial, crescendo, porém, acima das despesas correntes nos anos seguintes em compasso com o crescimento econômico. Essa capacidade arrecadadora da União foi decorrente do da reforma do sistema tributário e da redução das transferências.

De acordo com os dados da tabela abaixo, o índice da poupança fiscal da União passou de 100, em 1968 (ano base), para 428,8, em 1976. E no período 1970/1973, esse mesmo índice mais que dobrou. Considerando agora nesta mesma tabela a relação Poupança Fiscal e Receita Corrente, verificamos que a participação teve um longo acréscimo passando de 0,29, em 1968, para 0,41 em 1976, o que indica que a União conseguiu bastante recursos no ciclo de crescimento da economia brasileira facilitando os gastos em despesas de capital e, segundo Lopreato (1981, p.94), privilegiando setores da indústria em sintonia com a estratégia geral do país.

Tabela 20 - Brasil evolução das finanças da união período: 1967 – 1976 - A preços de 1968

Anos	Receitas Correntes	Índice	Despesas correntes	Índice	Poupança Fiscal	Índice	Poupança Fiscal/ Receita Corrente
1967	6.823.861	65,7	6.767.863	92,2	55.999	1,8	0,01
1968	10.380.217	100,0	7.336.932	100,0	3.043.285	100,0	0,29
1969	12.223.158	117,75	10.807.924	147,3	1.415.233	46,5	0,12
1970	13.107.931	126,3	9.150.717	124,7	3.957.215	130,0	0,30
1971	15.018.764	144,7	9.600.339	130,8	5.418.426	178,0	0,36
1972	18.983.491	182,9	10.742.137	146,4	7.277.244	239,0	0,38
1973	22.363.847	215,4	12.325.623	168,0	10.038.223	329,8	0,45
1974	25.061.310	241,4	12.828.458	175,0	12.222.851	401,6	0,49
1975	26.092.477	251,4	14.342.264	195,5	11.750.213	386,1	0,45
1976	31.641.520	304,8	18.592.190	253,4	13.049.330	428,8	0,41

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil apud Lopreato (1981, p.94).

Notas: Deflator: coluna 2 – Índice de Disponibilidade Interna (D.I.) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Adaptação do autor desta pesquisa (2014) a partir de Lopreato (1981, p.95).

Já os estados da federação não tiveram a mesma performance que a União no que tange às suas receitas correntes e poupanças fiscais, já que a nova estrutura tributária contribuiu para isso. Por exemplo, a União passou a controlar as alíquotas a serem aplicadas aos impostos estaduais; as transferências passaram a ser muito importantes para a maioria dos estados; o governo federal deu isenção tributária estadual a certas atividades econômicas; além do que, o Ato Complementar nº 40, determinou que os estados dedicassem parte de seus recursos próprios em complemento às transferências vinculadas. Nessa situação específica, há um comprometimento de parte das receitas estaduais, cuja importância aumenta conforme o peso das transferências aumenta no total das receitas estaduais. Assim, os entes federados tiveram que se submeter às autoridades da União, seja em relação às transferências seja para aumentar a dívida pública interna ou ainda para efetuar novos empréstimos externos. Isso tudo, diz Lopreato (1981, p.96), limitou o poder das autoridades estaduais na fixação de suas demandas primárias no que tange aos investimentos para atender aos seus interesses.

Vale acrescentar que as repercussões, embora sejam para todos os governos subnacionais, não foram com a mesma intensidade em função das diferenças de renda de cada um.



Para a Bahia, conforme indica Lopreato (1981, p.66), a presença da poupança fiscal na receita corrente, em 1971, atingiu a 11,2%, em 1973, a 8,2%, e em 1974, a 7,3% (sendo que, nos demais anos, os dados são negativos). Se compararmos com estados mais ricos como São Paulo, Guanabara, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, verificamos que estes sempre tiveram uma poupança fiscal maior que a da Bahia. Quanto aos índices das receitas correntes e despesas correntes da Bahia, conforme dados apresentados por Lopreato (1981, p.149-153), verifica-se que os das receitas sempre foram menores, resultando em persistente déficit (exceto 1971,1973 e 1974).

Tabela 21 - Bahia - Receitas Correntes, Despesas Correntes e Poupança Fiscal Período: 1967 – 1976 - Ano Base: 1968 = 100

Anos	Receitas	Índice	Despesas	Índice	Cr\$ 1.000,00
					Poupança Fiscal
1967	201.839	85,9	271.370	107,2	-69.531
1968	235.102	100,0	253.085	100,0	-17.983
1969	277.226	117,9	282.296	111,4	-5.070
1970	236.639	100,7	265.009	104,7	-28.370
1971	270.344	115,0	240.073	94,9	30.271
1972	327.259	139,2	352.816	130,4	-25.557
1973	392.711	167,0	360.396	142,4	32.315
1974	467.688	198,9	433.768	171,4	33.920
1975	530.700	225,7	532.775	210,5	-2.075
1976	539.088	229,3	561.199	221,7	-22.111

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil apud Lopreato (1981, p.149-153).

Notas: Adaptação do autor desta pesquisa (2014) a partir de Lopreato (1981, p.149-153).

Há poupança fiscal nos exercícios de 1971, 1973 e 1974, entretanto a capacidade do estado da Bahia é de apenas, e quando muito, suprir as suas despesas correntes. Isso indica que os seus gastos públicos foram controlados pela União, visto que foram as transferências federais vinculadas que financiaram as suas despesas. Adicione-se o financiamento através de dívida e de empréstimos, mas, que, todos estes estiveram controlados pelo governo federal.

Conforme se pode observar nos dados da tabela acima, a Bahia, para realizar gastos em capital, necessitou, quase sempre, de outras fontes de recursos que não os recursos próprios. Isso indica também o controle do governo da União numa boa parte das despesas do estado, uma vez que este não podia efetuar-lo.

A União pôde determinar onde e em que investir, diz Lopreato (1981, p.100). A Bahia e os demais estados de renda mais baixa, ficaram sem liberdade para atender às demandas locais. E a capacidade de influenciar esses estados pelo governo da União é diverso, ou seja, é conforme o montante de recursos federais ou ainda pela intensidade do controle que exerce nos investimentos efetuados nos entes federados.

### **O comportamento dos Investimentos e dos Recursos Públicos Estaduais**

De acordo com Lopreato (1981, p.101), a Reforma Tributária de 1966 deu à União o poder sobre diversos impostos que, com o aumento das alíquotas e diminuição das transferências aos entes federados, permitiram-lhe uma boa situação financeira. Somados a isso, foi o alto crescimento da economia brasileira, no período, que conduziu a um grande aumento da arrecadação tributária. Assim, foi possível ao governo central disponibilizar recursos para gastos com os bens de capital. Já os governos estaduais tiveram reduzidos sua capacidade arrecadadora, haja vista essa mesma reforma tributária, e também o controle das alíquotas de seus impostos por parte do governo federal, além da perda parcial das transferências. Tudo isso levou a uma menor participação dos estados no total arrecadado e a evolução de seus recursos quase que não acompanhou as necessidades dos gastos em capital, principalmente se observados os da União. Com esse poder arrecadador o governo federal pôde conceder incentivos e isenções fiscais a segmentos definidos pela política econômica.

Para Lopreato (1981, p. 102), com a economia brasileira em expansão, a demanda por importações de bens de capital, de equipamentos e de matérias-primas aumentou, o que implicou necessidade de exportar mais a fim de não estrangular o balanço internacional de pagamentos. E para isso, o setor exportador obteve muitos benefícios fiscais e creditícios visando aumentar as exportações.

Observa-se que a política econômica também contemplou a produção industrial interna através da reorganização do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e incentivos fiscais que visaram formar mais capital via redução de custos, além da garantia de um mercado cativo. Instituiu-se a isenção do IPI na importação de bens de capital, mais créditos de longo prazo, via o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), além da equiparação ao setor exportador quando das vendas de bens de capital no mercado interno - ou seja, essas vendas tiveram isenções de IPI e abatimento do IR. Além disso, o setor de bens de capital obteve também os mesmos benefícios, caso o importador substituísse as importações pelo produto local.

Buscando a poupança voluntária como instigador ao investimento e a necessidade de criar a democratização do capital, criaram-se muitas medidas visando melhorar o perfil do mercado de capitais e da poupança interna. E isso, segundo Lopreato (1981, p.103), aumentou a regressividade da estrutura tributária brasileira, ainda que não tenha estimulado a taxa de investimento, até porque a poupança voluntária não é preponderante para essa situação.

A União, portanto, reorientou os seus gastos em despesas de capital e além disso, direcionou os estados a gastarem mais nesse item e conforme as suas diretrizes.

De acordo com Lopreato (1981, p.105), ao se analisar o comportamento dos investimentos e o perfil dos recursos, verifica-se a dependência dos estados em relação à União, ou seja, há uma defasagem em recursos próprios dos estados, o que os inclinou a buscar recursos em outras fontes.

Tabela 22 - Bahia e São Paulo - Evolução dos Investimentos Públicos Estaduais  
 Período: 1967 – 1976 Preços de 1968 – (Cr\$ 1.000,00) Ano Base: 1968  
 =100

Bahia			São Paulo	
Anos	Investimento Real	Índice	Investimento Real	Índice
1967	58.812	38	710.747	81
1968	134.616	100	878.839	100
1969	178.233	115	1.254.045	143
1970	207.572	134	1.295.730	147
1971	147.650	95	1.218.730	139
1972	149.173	96	1.364.580	155
1973	225.942	146	1.893.921	216
1974	389.395	252	2.322.193	264
1975	399.329	258	2.826.586	322
1976	310.272	201	2.268.668	258

Nota: Adaptação do autor desta pesquisa (2014) a partir de Lopreato (1981, p.106).

Na Bahia, os investimentos tiveram crescimento no mesmo momento em que a economia brasileira crescia muito, embora nos anos de 1971 e 1972 estivessem em queda.

Tabela 23 - Bahia e São Paulo - Composição dos recursos para investimentos Período: 1967-1976

ANO	BAHIA					SÃO PAULO				
	Poupança Fiscal	Operações Crédito	Transfs. de Capital	Outras Receitas	Déficit / Superávit	Poupança Fiscal	Operações Crédito	Transfs. de Capital	Outras Receitas	Déficit / Superávit
1967	(1,18)	(0,0)	0,93	0,44	0,81	0,16	0,00	0,17	0,00	0,07
1968	(0,12)	(0,0)	0,57	0,10	0,45	0,96	(0,01)	0,05	0,00	0,00
1969	(0,03)	(0,0)	0,50	0,20	0,33	0,73	0,05	0,21	0,00	0,00
1970	(0,14)	0,18	0,56	0,26	0,14	0,79	0,11	0,11	0,00	(0,01)
1971	0,21	(0,02)	0,88	0,24	(0,31)	0,84	(0,08)	0,19	0,00	0,05
1972	(0,17)	(0,05)	0,79	0,29	0,14	0,82	(0,12)	0,25	0,00	0,05
1973	0,14	0,03	0,59	0,16	0,08	0,74	0,03	0,19	0,00	0,04
1974	0,09	0,45	0,35	0,08	0,03	0,75	0,02	0,18	0,02	0,03
1975	(0,00)	0,30	0,32	0,14	0,24	0,48	0,35	0,14	0,00	0,03
1976	(0,07)	0,62	0,53	0,10	(0,18)	0,30	0,43	0,23	0,00	0,04

Fonte: Dados Brutos: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Secretaria de Economia e Finanças).

Notas: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

Adaptação do autor desta pesquisa (2014) a partir de Lopreato (1981, p.111-113).

O comportamento dos investimentos na Bahia foi influenciado parcialmente pela poupança fiscal. E a descontinuidade nos anos 1971 e 1972 resultou dos déficits, uma vez que a Bahia não tinha um bom suporte de recursos próprios para atender às demandas de gastos em capital. Além disso, a própria poupança, nos anos em análise, não foi suficiente para justificar o aumento dos investimentos.

Assim, a Bahia dependeu das transferências federais, às quais participaram nos investimentos em capital, no período de 1967 a 1973, sempre acima de 50% do total investido.

Essa situação financeira, quase sempre em déficit na sua poupança fiscal, fez com que a Bahia buscasse outras fontes de receita, como operações de crédito e déficits orçamentários. De acordo com Lopreato (1981, p.117), houve abundante liquidez monetária no mercado internacional, bem como o mercado financeiro interno estava favorável, o que deu condições aos estados a aumentarem a sua dívida pública para incrementar os seus investimentos. Observa-se que estas duas fontes eram menos monitoradas pela União no que tange aos gastos, o que deu maior poder de manipulação ao governo estadual.

Tabela 24 - Bahia e São Paulo - Dívida Pública Período: 1968 – 1976 Cr\$ Milhões

<b>Ano</b>	<b>Bahia</b>	<b>São Paulo</b>
1968	167,0	2.158,4(2)
1969	243,1	2.055,9
1970	357,4	1.617,4
1971	319,1	6.398,1
1972	470,3	8.251,9
1973	730,7	11.929,9
1974	1.162,2	10.785,2
1975	2.592,8	19.626,3
1976	-	22.356,9

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças – Ministério da Fazenda.

Notas: - Dados não disponíveis;

(2) Excluído valor de Cr\$ 3.142,4 referentes às entidades autárquicas.

Adaptação do autor desta pesquisa (2014) a partir de Lopreato (1981, p.166).

Tabela 25 - Bahia e São Paulo - Evolução dos Investimentos Públicos Estaduais Período: 1968-1976  
Cr\$ 1.000,00

Ano	Bahia				Índice	São Paulo				
	Despesas de Capital	Amortizações	Investimento	Investimento Real		Despesas de Capital	Amortizações	Investimento	Investimento Real	Índice
1967	47.464	120	47.344	58.812	38	572.389	238	572.151	710.747	81
1968	115.110	494	154.616	154.616	100	888.691	9.852	878.839	878.839	100
1969	218.002	2.697	215.305	178.233	115	1.593.987	79.101	1.514.886	1.254.045	143
1970	301.633	1.277	300.356	207.572	134	2.512.859	637.934	1.874.925	1.295.733	147
1971	261.716	4.509	257.207	147.650	95	3.163.435	1.040.408	2.123.027	1.218.730	139
1972	319.090	15.075	304.015	149.173	96	4.073.580	1.292.566	2.781.014	1.364.580	155
1973	555.061	25.000	530.061	225.942	146	5.775.926	1.332.788	4.443.138	1.893.921	216
1974	1.210.048	34.463	1.175.585	389.395	252	8.950.552	1.939.852	7.010.700	2.322.193	264
1975	1.604.684	65.273	1.539.412	399.329	258	13.069.850	2.173.361	10.896.489	2.826.586	322
1976	1.854.899	164.849	1.690.050	310.272	201	14.957.475	2.600.039	12.357.436	2.268.668	258

Fonte: As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda – Secretaria de Economia e Finanças.

Notas: Foram utilizados os índices de disponibilidade interna – Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator – Preço de 1968.

Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.

Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

Adaptação do autor desta pesquisa (2014) a partir de Lopreato (1981, p.159,162).

A título de ilustração, a fim de comparar a situação da Bahia com a situação do Estado de São Paulo, conforme Tabelas acima, podemos verificar que os investimentos do governo de São Paulo cresceram muito concomitante ao crescimento da economia brasileira. Analisando a tabela que trata da composição dos recursos para investimentos, verificamos que, a partir de 1968, os recursos próprios estiveram sempre acima de 70%. E apesar de manter o controle dos seus investimentos, o governo paulista sofreu influência importante nos seus investimentos, afirma Lopreato (1981, p.118), já que as transferências de capital (investimentos da União), a partir de 1969, estiveram sempre acima de 10%, atingindo a 25% em 1972.

Como o Ato Complementar nº40, de 30/12/1968, determinou que a liberação do FPE e do FE estaria condicionada ao aporte de recursos dos governos estaduais, a União passou a ter influência muito grande nos investimentos dos governos subnacionais no período de grande crescimento da economia, mesmo nos estados numa situação financeira melhor. Isto quer dizer que os interesses propostos pelas autoridades econômicas federais passaram a ser uniformes também para as questões estaduais.

De acordo com Lopreato (1981, p.122), os estados do norte e o nordeste do país dependeram das transferências de capital do governo federal para seus investimentos. Já os estados mais ricos da federação, e que se localizam no centro-sul, até 1974, tiveram um grau de autonomia maior nos recursos para investir, já que contavam com um nível de renda maior e, como consequência, o ICM lhes garantiu uma maior poupança fiscal, resultando em mais financiamentos.



## 4 CARACTERÍSTICAS E CRÍTICAS AO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Apresentaremos várias críticas ao sistema tributário, tanto aos princípios quanto à própria estrutura tributária brasileira. Fixar-nos-emos no trabalho de Arienti (1987) para tecer as críticas aos princípios dos tributos contidos no pensamento de Adam Smith. Em seguida, apresentaremos os pontos de vista de Lopreato (1981) e Oliveira (2007a) sobre a regressividade do Sistema Tributário Brasileiro implementado a partir de 1964. Posteriormente, abordaremos a regressividade/progressividade do sistema tributário como um todo pela ótica dos impostos diretos e indiretos. Por último, com base em Affonso (1988), avaliaremos a tentativa do governo federal em reduzir as desigualdades sociais e as disparidades regionais a partir do sistema tributário implantado pelo governo militar.

### 4.1 CRÍTICA AOS PRINCÍPIOS GERAIS DE TRIBUTAÇÃO

Segundo Arienti (1987), Smith se preocupou em estabelecer princípios gerais de tributação, mas construiu uma estrutura no século XVIII para romper a arbitrariedade do período anterior, a fim de que houvesse ajustamento à dinâmica capitalista da economia e que não se tornasse um obstáculo à acumulação de capital.

O sistema tributário ideal que A. Smith buscou traçar, segundo Arienti (1987, p.51), não seria uma doutrina para todas as estruturas tributárias, e sim uma orientação ao Estado a fim deste dar liberdade à acumulação de capital, além do que a política tributária não fosse um empecilho à reprodução do capital e à reprodução da classe trabalhadora.

Portanto, há contradições de A. Smith na análise da tributação ideal em relação à tributação real, uma vez que no seu princípio de equidade ele sugere que grave todas as rendas, mas conclui, na sua análise sobre os impostos da Inglaterra, que não é possível gravar os salários dos trabalhadores nem os lucros dos capitalistas. E a renda da terra seria a única base a ser onerada, pois há um duplo objetivo:

- a) Buscar os recursos que o Estado precisa para se financiar;
- b) Não deixar o Estado limitar a acumulação de capital.

Entretanto, diz Arienti (1987, p.57), os “Princípios de Tributação” são difundidos e vulgarizados nas teorias neoclássicas de Finanças Públicas, já que utilizam esses princípios como garantias da neutralidade da ação estatal e da justiça fiscal.

Segundo Arienti (1987), o valor dos “Princípios de Tributação” de A. Smith não está na sua obra, uma vez que não a utilizou na sua análise sobre os sistemas tributários de sua época, mas para servir de apoio às teorias neoclássicas de tributação, que se dizem racionais e justas, já que tentam justificar as ações do Estado como neutras junto às classes sociais.

## 4.2 CRÍTICA AO SISTEMA TRIBUTÁRIO IMPLANTADO PELO GOVERNO MILITAR

### **4.2.1 As críticas ao Sistema Tributário pelo privilégio dado ao capital e ao centro-sul**

O ICM, que é um imposto sobre o valor agregado, ao incidir sobre os produtos industrializados, mas localizados no centro-sul do Brasil, deu maior capacidade de poupança a esses entes federados que, mesmo contrabalançado pela redistribuição de renda resultante das transferências de capital para os estados do norte e nordeste, aprofundou os desequilíbrios regionais. De acordo com Lopreato (1981, p.122), a política de gasto público conduziu a um maior crescimento da região sul-sudeste, não obstante entender que a concentração industrial se originou da economia cafeeira e não de drenagem fiscal.

Ainda segundo Lopreato (1981, p.123), a política econômica no período militar, através de um modelo concentrador e centralizador, que objetivava crescer aceleradamente, instituiu instrumentos fiscais e tributários, contribuindo para não reduzir os desequilíbrios regionais. Houve busca do crescimento industrial, das exportações e da capacidade produtiva; e, para tal, a União forneceu isenções ou subsídios para reduzir o custo de investimento e dar a margem de lucro necessária ao capital. Além disso, buscou-se uma arrecadação de impostos indiretos, os quais são regressivos, isto é, beneficiam mais o capital e os de nível de renda mais alta. Com isso, beneficiaram-se os segmentos mais dinâmicos da economia, bem como os entes federados mais industrializados. A questão regional, portanto, diz Lopreato (1981, p.124), subordinou-se ao objetivo principal que era o crescimento econômico.

Para Lopreato (1981, p. 125), embora a União tenha feito investimentos para atender a uma gama de serviços ou infraestrutura básica do norte e nordeste do país, objetivando fortalecer o sistema econômico de mercado; o que importa é que o gasto, apesar de ter privilegiado aí, buscou atender menos aos interesses locais e mais às diretrizes do Governo Federal.

Para Lopreato (1981, p.128), o sistema tributário privilegiou o capital a fim de acelerar a sua reprodução ampliada. Isso redundou numa redução de recursos para a área social.

Portanto, as decisões políticas foram para elevar a concentração da arrecadação tributária, esvaziar financeiramente os governos subnacionais, com um sistema tributário regressivo e seu uso para acumular capital. Tudo isso deve ser levado em consideração para compreender as ações do governo em relação ao social.

Como os estados e os municípios têm papel preponderante nos serviços de saúde, de saneamento básico, de infraestrutura urbana e de educação primária, as perdas financeiras têm resultados fortes no aspecto social. Isso fez que esses serviços fossem transferidos à União.

Com as transferências vinculadas (FPE e FE), a União pôde conduzir os gastos dos estados mais para os investimentos em capital, levando a um plano secundário as funções sociais. Menores gastos correntes implicam piora dos serviços públicos para a comunidade, diz Lopreato (1981, p. 130).

Os subsídios e isenções ao capital foram volumosos, favorecendo ao aumento das margens de lucro e ao processo de acumulação de capital. O mesmo se deu para a pessoa física de renda alta, já que lhe foram fornecidos abatimentos e deduções da sua renda bruta quando da aplicação em títulos financeiros, afirma Lopreato (1981, p. 131).

Segundo Lopreato (1981, p.131-132), o sistema tributário contém alta regressividade no ICM, uma vez que indivíduos de renda mais baixa compram mais bens, e os de renda mais alta compram mais serviços, não têm no IPI um atenuante, uma vez que as alíquotas diversas não levam em consideração bens inferiores e bens superiores, ou seja, o IPI incide sobre os bens que são adquiridos por pessoas de baixa renda e os bens que são comprados pelos de renda mais alta. Já o Imposto de Renda,

instrumento que serviria para reduzir a regressividade, deu facilidades ao capital e às pessoas físicas de renda mais alta, fazendo com que não fossem atingidos pela progressividade, conduzindo a uma arrecadação baseada no assalariado.

Com isso, diz Lopreato (1981, p.132), essas condicionantes tributárias reforçaram o modelo concentrador do governo militar.

#### 4.3 AS CRÍTICAS AO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO, PARTICULARMENTE À INTENSA REGRESSIVIDADE DOS IMPOSTOS INDIRETOS (IPI, ICM E ISS)

Em 1958, o imposto de consumo já se tornara não cumulativo, incidindo apenas no valor agregado; e, ao se transformar em IPI, teve como inovação o seu caráter seletivo, com o que ampliou as possibilidades de manipulação pela política econômica em agir com mais eficácia a fim de atingir suas metas, de acordo com o art. 48, do CTN, de 1966.

Dessa maneira, ou seja, o IPI sendo seletivo, conforme a essencialidade dos bens, poder-se-ia não só onerar mais os produtos supérfluos, como também beneficiar, via alíquota menores, os setores que julgassem prioritários para o processo de acumulação. Era a adequação do IPI com vista a permitir o seu uso de acordo com a orientação da política econômica em determinado momento. Com isso, a União possuía poderes legais (Constituição de 1969, art. 21, inciso I) para alterar as alíquotas ou as bases de cálculo, completando as condições básicas para que as autoridades econômicas atuassem com eficácia.

Para Oliveira (1991, p.80), embora a seletividade vislumbresse na tributação indireta o seu uso para buscar a progressividade no intuito de reduzir as distâncias sociais, ao se analisar as alíquotas diferenciadas do IPI, verifica-se que estes propósitos não foram atingidos.

Ao se comparar as alíquotas, não por títulos ou capítulos, como alimentos, vestuário, etc., mas por bens consumidos em função dos níveis de renda, observa-se a regressividade do IPI. Temos, pois, que naquele momento:

- a) os vinhos foram onerados com uma alíquota de 20%, já a cerveja a 35%;

- b) incidia uma alíquota de 10% nos charutos finos, enquanto os cigarros a alíquota era em até 260%;
- c) os instrumentos de ótica, produtos de perfumaria e cosméticos foram gravados com 8% de alíquota, que era a alíquota para as vassouras e dentifrícios;
- d) os instrumentos de música e aparelhos de som tinham a base de cálculo com incidência de uma alíquota de 15%; os instrumentos de fotografia e cinematografia, a alíquota era de 10%; a alíquota para os automóveis de passeio não chegava a 20%, que era a mesma que onerava os sabões e sabonetes (conforme consta na Lei nº 4.502, de 30/11/1964, não obstante alguns itens terem sido alterados depois).

Assim, diz Oliveira (1991, p.80), “acreditamos, entretanto, que estes sejam suficientes para ilustrar sua regressividade”.

E, de acordo com Eros Grau (apud OLIVEIRA, 1991, p.80), “[...] o IPI não concede tratamento diferenciado para os ´chamados bens inferiores dos superiores, gravando ambos com a mesma taxa`.” Por exemplo, o tecido de chita que é um bem inferior, é onerado do mesmo modo que um tecido fino, que é um tecido superior; o móvel de marqueteria, que é um bem superior, tem a mesma incidência que o armário de pinho, que é um bem inferior. Isso ocorre porque esses produtos estão classificados na tabela de forma genérica, como tecidos de algodão, móveis, etc. Dessa maneira, Eros Grau conclui que a seletividade do IPI é, quando muito, caótica e multidirecional.

Caso o IPI fosse realmente seletivo, ou seja, se conseguisse reduzir a regressividade da tributação indireta, teria o ICM para destruir essa redução de regressividade, uma vez que as suas alíquotas eram altas, como 18% para o Norte e o Nordeste, e 15% para o Sudeste e o Centro-Oeste, isto é, essas alíquotas eram uniformes, portanto, não variando por bem tributado.

Chega-se ao ponto em que se observa que o IPI e o ICM, os dois principais tributos indiretos, tinham uma carga tributária muito regressiva, uma vez que as suas respectivas seletividades não buscaram diminuir as desigualdades sociais, confirmando, segundo Oliveira (1991, p.81), “o caráter excludente e concentracionista do modelo”.

As taxas sobre os serviços em geral, de acordo com Oliveira (1991, p.81), também confirmam que a tributação indireta foi usada sem buscar amenizar o seu caráter regressivo; o imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS) gravava os serviços em 5%, desde que não fossem diversões (nesse caso, a alíquota era de 10%).

Mas comparando-se as alíquotas aplicadas sobre os serviços e as aplicadas sobre os produtos, observa-se as disparidades, uma vez que:

- a) Um alimento beneficiado tinha a alíquota de ICM de 15 ou 18%, conforme fosse do Sudeste, do Centro-Oeste ou do Norte/Nordeste;
- b) E o indivíduo que se deitasse no divã, ou fosse a um salão de beleza, era onerado em 5%.

Nesse caso, a regressividade se dava pelo fato de que o consumo de serviços, particularmente os conspícuos, eram, de um modo geral, feitos por pessoas de renda alta, mas eram onerados com menor intensidade.

E se esperássemos que essa regressividade da tributação indireta fosse compensada pela tributação direta, particularmente pela progressividade do imposto de renda, veríamos que, diz Oliveira (1991, p.81):

- a) A tabela progressiva do imposto de renda era discutível;
- b) A partir de determinado teto era proporcional;
- c) Havia grande quantidade de incentivos para as pessoas físicas e jurídicas.

Com isso, afirma Oliveira (1991, p.82) “[...] anula sua pretensa progressividade, e reduz as possibilidades de redistribuição do excedente para as camadas menos favorecidas da sociedade.”

Oliveira (1991, p.82) constata que, com a quantidade de incentivos ao capital, a carga tributária foi de 20%, mas a taxa legal prevista era de 30%. Já para as pessoas físicas, a carga tributária atingiu apenas a 30%, mas o seu teto teria sido em 50%. E esse tratamento diferenciado resultou em vantagens para as sociedades anônimas e para os cidadãos de alta renda.

#### 4.4 UMA AVALIAÇÃO GERAL SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO

Nesta parte, vamos fazer uma avaliação do sistema tributário brasileiro implantado em 1964 até 1980, sob a ótica da carga tributária geral, especificamente na comparação entre os impostos diretos em relação aos indiretos.

Conforme já se falou quando da construção do problema de pesquisa, os impostos diretos (os que incidem sobre a renda e o patrimônio, cujas implicações positivas se dão na equidade e na neutralidade dos tributos, e negativas na eficiência), quando dominantes no global da carga tributária, dão à estrutura tributária um caráter mais progressivo, enquanto os impostos indiretos (os que incidem sobre a produção e o consumo), se forem dominantes no global da carga tributária, darão um caráter mais regressivo à estrutura tributária.

Para fazer essa análise, vamos apresentar os dados observados no período em foco (a nível federal, estadual, municipal e global), quando poderemos verificar qual tipo de imposto foi dominante, se os diretos ou se os indiretos.

Tabela 26 – Brasil - Carga Tributária Federal: Tributação Direta e Indireta (% do PIB)  
Período: 1964/1980

Ano	Part. % da Tributação Direta no PIB	Part. % da Tributação Indireta no PIB	Total	Part. % da Carga Direta no Total	Part. % da Carga Indireta no Total	Total da Participação
1964	4,39	5,82	10,21	43,02	56,98	100,00
1965	5,49	7,12	12,61	43,51	56,49	100,00
1966	6,18	8,58	14,75	41,86	58,14	100,00
1967	6,58	7,14	13,72	47,95	52,05	100,00
1968	7,15	8,33	15,48	46,18	53,82	100,00
1969	8,19	8,74	16,93	48,37	51,63	100,00
1970	8,56	8,77	17,33	49,38	50,62	100,00
1971	8,96	8,40	17,36	51,60	48,40	100,00
1972	9,85	8,27	18,12	54,35	45,65	100,00
1973	9,75	8,07	17,82	54,72	45,28	100,00
1974	9,76	8,35	18,11	53,88	46,12	100,00
1975	10,71	7,88	18,59	57,60	42,40	100,00
1976	11,00	7,95	18,95	58,04	41,96	100,00
1977	11,58	7,85	19,42	59,60	40,40	100,00
1978	11,68	7,61	19,29	60,55	39,45	100,00
1979	11,69	6,77	18,45	63,34	36,66	100,00
1980	10,43	7,98	18,42	56,65	43,35	100,00
Média	8,94	7,86	16,80	53,20	46,80	100,00

Fonte: IBGE Estatísticas do Século XX.

Nota: Elaboração do autor deste trabalho (2014).

A análise dos dados da tabela acima nos mostram duas situações. A primeira que vai de 1964 a 1970, quando os impostos indiretos forem predominantes, isto é, que o sistema tributário federal foi regressivo. A segunda situação é a que vai dos anos 1971 a 1980, quando se observa que esse mesmo sistema esteve com uma certa predominância dos impostos diretos, isto é, que o sistema tributário do governo federal foi progressivo - a arrecadação dos impostos foi mais em função da renda e do patrimônio do que da produção e do consumo. No cômputo médio desses dezessete anos, os impostos diretos federais participaram com 53,20% da carga tributária (do total dos impostos diretos mais os indiretos), enquanto os impostos indiretos com 46,80%.

Tabela 27 – Brasil - Carga Tributária Estadual: Tributação Direta e Indireta (% do PIB)  
Período: 1964/1980

Ano	Part. % da Tributação Direta no PIB	Part. % da Tributação Indireta no PIB	Total	Part. % da Carga Direta no Total	Part. % da Carga Indireta no Total	Total da Participação
1964	0,11	5,90	6,01	1,89	98,11	100,00
1965	0,23	5,91	6,13	3,73	96,27	100,00
1966	0,22	6,11	6,34	3,54	96,46	100,00
1967	0,33	6,95	7,28	4,53	95,47	100,00
1968	0,32	7,79	8,11	3,98	96,02	100,00
1969	0,32	7,90	8,22	3,88	96,12	100,00
1970	0,35	7,61	7,95	4,37	95,63	100,00
1971	0,34	6,88	7,22	4,73	95,27	100,00
1972	0,32	6,89	7,21	4,40	95,60	100,00
1973	0,31	6,29	6,60	4,66	95,34	100,00
1974	0,38	6,00	6,37	5,90	94,10	100,00
1975	0,34	5,59	5,93	5,69	94,31	100,00
1976	0,35	5,07	5,42	6,53	93,47	100,00
1977	0,32	5,07	5,39	5,94	94,06	100,00
1978	0,35	5,35	5,70	6,19	93,81	100,00
1979	0,40	4,98	5,38	7,39	92,61	100,00
1980	0,36	4,96	5,32	6,73	93,27	100,00
Média	0,31	6,19	6,51	4,84	95,16	100,00

Fonte: IBGE Estatísticas do Século XX.

Nota: Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Como era de se esperar, a carga tributária estadual, no período analisado, teve uma presença predominante de impostos indiretos, portanto regressiva. Esperava-se esse resultado por dois motivos: 1º) é que os mais importantes impostos diretos (renda e patrimônio) são de competência da União (não implicando em arrecadação para os Estados); 2º) os impostos indiretos, que são, na maioria das vezes



regressivos, (particularmente o ICM, que incide sobre a circulação de mercadorias) estarem vinculados a nível estadual.

Em termos médios, a participação dos impostos indiretos no total da carga tributária estadual foi da ordem 95,16%, enquanto os impostos diretos participaram com apenas 4,84%.

Tabela 28 – Brasil - Carga Tributária Municipal: Tributação Direta e Indireta (% do PIB)  
Período: 1964/1980

Ano	Part. % da Tributação Direta no PIB	Part. % da Tributação Indireta no PIB	Total	Part. % da Carga Direta no Total	Part. % da Carga Indireta no Total	Total da Participação
1964	0,25	0,55	0,80	31,10	68,90	100,00
1965	0,30	0,66	0,96	30,96	69,04	100,00
1966	0,33	0,70	1,04	32,04	67,96	100,00
1967	0,33	0,29	0,62	53,19	46,81	100,00
1968	0,37	0,33	0,70	53,21	46,79	100,00
1969	0,39	0,37	0,76	51,29	48,71	100,00
1970	0,33	0,36	0,70	47,74	52,26	100,00
1971	0,33	0,36	0,69	47,36	52,64	100,00
1972	0,31	0,37	0,68	45,37	54,63	100,00
1973	0,25	0,38	0,63	40,00	60,00	100,00
1974	0,22	0,34	0,57	39,36	60,64	100,00
1975	0,27	0,43	0,70	38,60	61,40	100,00
1976	0,29	0,47	0,76	38,42	61,58	100,00
1977	0,28	0,45	0,73	38,39	61,61	100,00
1978	0,27	0,43	0,71	38,72	61,28	100,00
1979	0,36	0,47	0,83	42,96	57,04	100,00
1980	0,27	0,44	0,71	38,34	61,66	100,00
Média	0,30	0,44	0,74	41,02	58,98	100,00

Fonte: IBGE Estatísticas do Século XX.

Nota: Elaboração do autor deste trabalho (2014).

A carga tributária municipal no Brasil (a despeito de ter tido uma pequena presença no PIB), possuiu uma participação dos impostos diretos (por exemplo, o IPTU que incide sobre o patrimônio – nos imóveis) abaixo da participação dos indiretos (por exemplo, o ISS, que incide na prestação de serviços), portanto um sistema tributário regressivo no cômputo geral (exceto nos anos de 1967 a 1969, quando a carga tributária direta foi maior que a carga tributária indireta).

Destaca-se o fato da baixa participação dos governos municipais na carga tributária em relação ao PIB, já que, em média, atingiram 0,74% do total deste. Observa-se ainda que a média de participação dos tributos diretos arrecadados no total do município foi da ordem de 41,02%, enquanto os indiretos participaram com 58,98%.

Tabela 29 – Brasil - Carga Tributária Global: Tributação Direta e Indireta (% do PIB) Período: 1964/1980

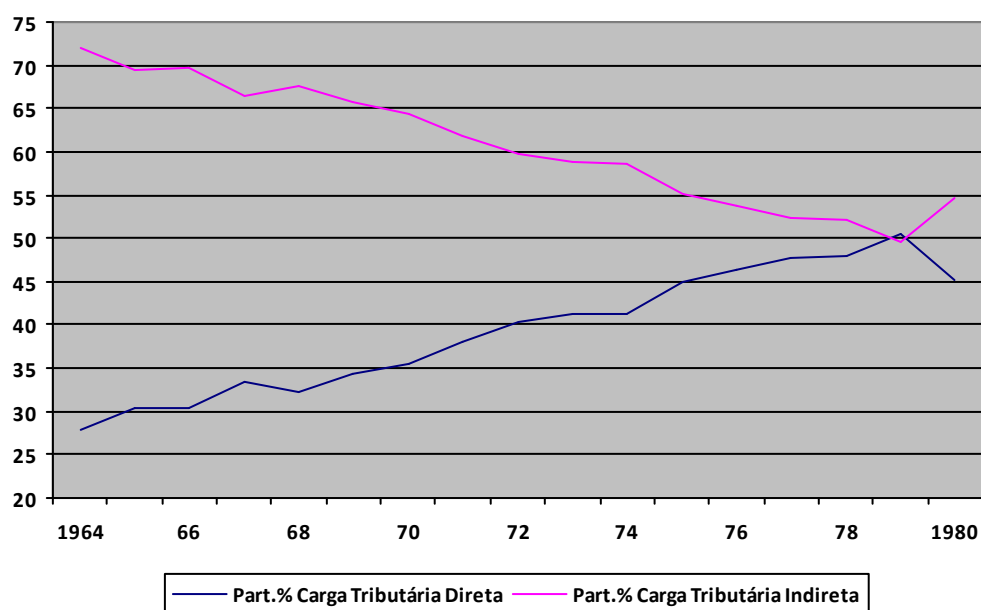
Ano	Part. % da Tributação Direta no PIB	Part. % da Tributação Indireta no PIB	Total	Part. % da Carga Direta no Total	Part. % da Carga Indireta no Total	Total da Participação	PIB <i>per capita</i> (em US\$ de 2000)
1964	4,75	12,26	17,02	27,93	72,07	100,00	1,335
1965	6,01	13,69	19,71	30,51	69,49	100,00	1,328
1966	6,73	15,40	22,13	30,42	69,58	100,00	1,378
1967	7,24	14,38	21,62	33,48	66,52	100,00	1,396
1968	7,85	16,45	24,30	32,29	67,71	100,00	1,490
1969	8,90	17,01	25,91	34,34	65,66	100,00	1,588
1970	9,24	16,74	25,98	35,55	64,45	100,00	1,706
1971	9,62	15,64	25,26	38,10	61,90	100,00	1,850
1972	10,48	15,54	26,01	40,28	59,72	100,00	2,017
1973	10,31	14,74	25,05	41,15	58,85	100,00	2,241
1974	10,36	14,70	25,05	41,34	58,66	100,00	2,363
1975	11,31	13,90	25,22	44,87	55,13	100,00	2,424
1976	11,65	13,49	25,14	46,33	53,67	100,00	2,608
1977	12,18	13,37	25,55	47,67	52,33	100,00	2,672
1978	12,30	13,39	25,70	47,89	52,11	100,00	2,740
1979	12,44	12,22	24,66	50,46	49,54	100,00	2,859
1980	11,06	13,38	24,45	45,26	54,74	100,00	3,052
Média (*)	9,55	14,49	24,04	39,74	60,26	100,00	2,062

Fonte: IBGE Estatísticas do Século XX.

Nota: (\*) média aritmética simples.

Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Gráfico 1 – Brasil – Carga tributária Global: Tributação Direta e Indireta (% do PIB) – Período: 1964/1980



A carga tributária global (resultante do somatório das cargas tributárias federal, estadual e municipal), teve uma presença maior dos impostos indiretos, o que denota um sistema tributário nacional regressivo e que pode ter contribuído para concentrar ainda mais a renda no período. No entanto, o próprio estágio da economia brasileira naqueles anos (1960 a 1980) - conforme os perfis históricos de sistemas tributários já analisados anteriormente (ou seja, a existência de uma economia industrial, mas com baixos níveis de renda *per capita*) -, implicou num sistema como maior presença dos tributos indiretos, uma vez que a produção e o consumo eram mais importantes para se atingir uma maior arrecadação e eram mais adequados dados os baixos níveis de renda *per capita*. Observa-se ainda que em nenhum momento os impostos diretos tiveram uma participação maior que os impostos indiretos (exceto no ano de 1979), nesse cômputo global, implicando a regressividade da estrutura brasileira, que foi sempre dominante. A média global dos impostos diretos foi da ordem de 9,55% do total do PIB, enquanto média global dos impostos indiretos foi da ordem de 14,49% do total do PIB.

Considerando agora a participação percentual da carga tributária direta global no seu total, observa-se um crescimento permanente daquela, começando o ano de 1964 com uma participação na ordem de 27,93% e atingindo o pico de 47,89% em 1978.

### **Análise da carga tributária por classe de renda**

Tabela 30 – Brasil - Carga Tributária sobre as classes de renda - Ano: 1975

Classes de renda	Carga Tributária
Até 1 SMs	33,5
De 1 a 2 SMs	29,3
De 2 a 5 SMs	30,9
De 5 a 10 SMs	31,3
De 10 a 20 SMs	33,9
De 20 a 40 SMs	33,1
De 40 a 50 SMs	29,6
De 50 a 75 SMs	25,8
De 75 a 100 SMs	21,0
Mais de 100 SMs	15,0

Fonte: Eris (1979 apud BRESSER PEREIRA, 1986) e Lacher (2010).

Conforme se pode verificar na tabela acima, há uma maior incidência de tributação nas classes de renda até 40 salários mínimos (sempre acima de 29%), uma vez que a partir de 40 salários mínimos, a carga tributária começa a se reduzir, atingindo a 15% quando a renda auferida é mais de 100 salários mínimos, o que denota um caráter mais regressivo do sistema tributário brasileiro no ano de 1975.

A população das faixas de renda mais baixas deve ter contribuído mais, em termos proporcionais, para as receitas do Estado do que os contribuintes de faixas de renda mais elevadas. Com base nisso, parece-nos que esse sistema tributário ocasionou efeitos não positivos à equidade e a distribuição de renda.

Observa-se ainda que, ao analisarmos os dados da carga tributária por classe de renda das décadas seguintes, esse perfil se assemelha (ou seja, há uma carga tributária maior para os indivíduos de renda mais baixa, em termos proporcionais, particularmente no que tange aos impostos indiretos).

#### 4.5 UMA AVALIAÇÃO DA TENTATIVA DO GOVERNO FEDERAL EM REDUZIR AS DISPARIDADES REGIONAIS

Para tal análise, vamos recorrer ao trabalho de Affonso (1988). Vale a pena cotejar as duas análises já que partem de instrumentos diferentes, o que valoriza a análise, pois serve para comparar a situação por visões diferentes de um mesmo problema, que são as disparidades regionais.

Affonso (1988) entende que a discussão sobre a questão regional à época (final da década de 1950 e início da década de 1960, mas retornando em meados da década seguinte), tinha como fundamento o privilégio que passava o sul do Brasil, particularmente São Paulo, isso em função do Plano de Metas (anos 1956-1960), quando os recursos ali investidos alargou as disparidades regionais.

De acordo com Cano (apud AFFONSO, 1988, p.107-108), esses argumentos serviram para se fazer diagnósticos e políticas de desenvolvimento regional para a região Nordeste, mas depois estendidas ao Norte, ao Centro Oeste, à região fronteira do Extremo-sul e ao estado de Espírito Santo.

Segundo Serra (apud AFFONSO, 1988, p.108), o argumento que se usava era de que São Paulo teria o mesmo papel que os países capitalistas centrais, ou seja, São Paulo estaria exercendo o sub-imperialismo, bem como estaria espoliando os demais estados brasileiros. E a concentração de recursos nessa unidade da federação ocorria principalmente pela estrutura tributária vigente. É que o princípio de origem para a cobrança do ICM interestadual favorecia aos estados mais industrializados, já que gera maior valor adicionado e possui vendas maiores que compras interestaduais.

Um outro fator de concentração provindos dos tributos também era fato se considerasse de que oito dos impostos partilhados, os critérios de partilhamento era como na origem. Além disso, o IUCL e IUEE eram rateados conforme a população e o consumo, ou seja, rateados com base na necessidade e origem. Segundo Affonso (1988, p. 109), apenas se destacava desses critérios concentradores de recursos tributários a favor dos mais industrializados, o FPE e o FPM, que eram distribuídos conforme a lógica da necessidade.

Voltava-se também contra os estados menos desenvolvidos, segundo Affonso (1988, p. 109), as transferências negociadas, que passaram a ser importantes, mas que a sua distribuição era com base no poder de barganha política dos governos subnacionais, que seria favorável aos estados mais desenvolvidos.

#### **4.5.1 Avaliando a Redução das Disparidades Inter-regionais**

Conforme se pode verificar na Tabela 31, há disparidades enormes entre o Sudeste/Nordeste e São Paulo/Piauí, além dos demais. Há uma desproporção tal que pode-se inferir a dificuldade que pode existir para superá-la no curto prazo. Entretanto, no período em foco, houve uma pequena melhora.

Tabela 31 - Brasil - Disparidades de Renda Inter e Intra-regionais - Período: 1970, 1975 e 1980

Confronto de Renda	1970	1975	1980	Var.% 1980/70
Sudeste/Nordeste	3,82	3,80	3,44	-9,95
São Paulo/Piauí	9,78	8,88	8,32	-14,93
Distrito Federal/Maranhão	6,76	7,34	6,01	-11,09
Rio de Janeiro/Paraíba	5,78	5,07	4,98	-13,84

Fonte: IPLAN/CDR (apud AFFONSO, 1988, p.174).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Nos dados da Tabela 32, pode-se observar uma redução da apropriação de renda do Estado de São Paulo, que passou de 38,79% em 1975 para 35,23% em 1980. De acordo com Affonso (1988, p. 114), essa queda decorre da melhoria econômica das outras regiões e de transferências de recursos do estado de São Paulo para as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 32 - Brasil - Apropriação Regional da Renda Nacional – Em % - Período: 1975 e 1980

Regiões	1975	1980	Var.% 1980/75
Brasil	100,00	100,00	1980/75
São Paulo	38,79	35,23	-9,18
Sudeste (- SP)	23,96	23,96	0,00
Sul	18,83	19,39	2,97
Nordeste	11,36	12,76	12,32
Norte	1,72	2,47	43,60
Centro-Oeste	5,34	6,19	15,92

Fonte: Amarante e Bondioli (1988, p.177).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Nas Tabelas a seguir (que tratam da participação das regiões no total das receitas dos estados e municípios), constata-se um crescimento das receitas dos estados e municípios das regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), além da região Sul. Em contraposição, a região Sudeste (e o Estado de São Paulo) perdeu participação no total. Portanto, houve uma desconcentração da receita tributária em direção às regiões menos desenvolvidas.

Tabela 33 - Brasil - Receita Tributária e de Transferências do Governo Estadual de cada Região em Relação ao Total - em % - Período: 1967-1980

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	São Paulo	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1967	1,02	10,11	68,16	45,71	13,64	7,11	100,00
1968	2,21	10,42	68,19	44,00	14,08	5,13	100,00
1969	2,19	10,21	68,48	44,61	13,83	5,33	100,00
1970	2,23	9,34	68,56	44,82	14,78	5,09	100,00
1971	2,38	9,96	66,93	43,33	15,47	5,25	100,00
1972	2,42	10,36	66,08	44,25	15,33	5,81	100,00
1973	2,30	10,67	65,14	43,04	15,96	5,93	100,00
1974	2,27	11,05	65,17	43,20	15,65	5,86	100,00
1975	2,39	11,94	63,64	41,75	16,08	5,95	100,00
1976	2,59	12,01	63,38	40,12	15,69	6,33	100,00
1977	2,84	13,34	61,62	38,76	15,61	6,58	100,00
1978	2,60	14,62	61,51	38,70	15,00	6,26	100,00
1979	2,68	15,23	59,50	37,55	14,83	7,76	100,00
1980	2,63	15,41	58,50	37,07	15,85	7,61	100,00

Fonte: SEF/MF (apud AFFONSO, 1988, p. 179).

Notas: 1. Rec. De Transferências = Transferências Correntes + Transferência de Capital.

2. Considerou-se o ISS e o IPTU arrecadados no DF como receita estadual ao longo de toda a série.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Tabela 34 - Brasil - Participação da Receita Tributária e de Transferências do Governo Municipal de cada Região no Total – Em % - Período: 1967-1980

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	São Paulo	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1967	1,43	11,93	67,81	54,04	16,06	2,64	100,00
1968	1,66	12,82	65,76	52,08	17,05	2,78	100,00
1969	1,86	13,50	62,96	48,71	17,98	2,82	100,00
1970	1,91	12,89	65,01	53,12	17,87	2,31	100,00
1971	2,45	13,42	64,04	50,34	17,43	2,36	100,00
1972	1,91	13,43	63,19	49,47	18,32	3,08	100,00
1973	1,90	13,38	62,49	49,07	18,81	3,37	100,00
1974	1,84	13,73	61,82	47,90	18,80	3,82	100,00
1975	1,93	13,22	62,30	47,91	19,22	3,34	100,00
1976	2,32	12,83	62,87	40,94	18,49	3,49	100,00
1977	2,52	16,23	61,03	37,95	16,71	3,52	100,00
1978	2,38	14,08	63,54	39,71	16,61	3,39	100,00
1979	2,40	14,18	62,76	39,04	16,60	4,05	100,00
1980	2,28	14,62	61,91	38,66	16,92	4,26	100,00

Fonte: SEF/MF (apud AFFONSO, 1988, p.180).

Notas: 1. Receita de Transferências = Transferências Correntes + Transferência de Capital.

2. Considerou-se o ISS e o IPTU arrecadados no DF como receita estadual ao longo de toda a série.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Considerando apenas o ICM, constata-se que o Sudeste diminuiu a sua participação na arrecadação desse tributo. Em termos de ICM por habitante, no período 1980/1975, enquanto o Nordeste cresceu 39,55%, a região Sudeste só cresceu 2,15%. Segundo Affonso (1988, p.120), essa desconcentração de recursos provenientes do ICM teve uma pequena influência da desconcentração espacial da produção. A maior parcela de influência origina-se nas alterações das alíquotas interestaduais (conforme abaixo) e da mudança no perfil do PIB.

Inicialmente, as alíquotas internas eram iguais. Mas com o passar do tempo, elas foram aumentadas com percentual maior para as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Quanto às alíquotas interestaduais, as mesmas foram maiores para as regiões menos desenvolvidas a partir de 1977, favorecendo-as em termos de arrecadação.

Tabela 35 - Brasil - Arrecadação de ICM – Composição Média do Período 1974-1979 - Em %

Regiões	1974-1979
Região Norte	1,31
Região Nordeste	10,19
Região Sudeste	66,77
. São Paulo	44,96
Região Sul	17,89
Região Centro-Oeste	3,84
Brasil	100,00

Fonte: Boletim do ICM – fev./88 (apud AFFONSO, 1988, p.189).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Tabela 36 - Brasil – Arrecadação de ICM Per Capita - Período: 1975 e 1980

Regiões	ICM / Habitante Em 1975	ICM / Habitante Em 1980	Taxa de Crescimento
Norte	142,8710	189,6171	32,72%
Nordeste	158,6834	221,4493	39,55%
Sudeste	804,3785	821,6571	2,15%
Sul	557,4777	641,8705	15,14%
Centro-Oeste	300,5409	392,7401	30,68%
Brasil	512,0288	558,9282	9,16%

Fonte: Boletim do ICM e Anuário Estatístico do Brasil (apud AFFONSO, 1988, p.189).

Notas: O ICM per capita foi calculado dividindo-se o valor do ICM em Cr\$ Mil de 1985 pela população total de cada Região.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).



Tabela 37 - Brasil - Evolução das Alíquotas do ICM – Em % - Período: 1967-1980

Anos	NO/NE/CO	SE/SU	NO/NE/CO	SE/SU	NO/NE/CO	SE/SU
	Interna	Interna	Interestadual	Interestadual	Exportação	Exportação
1967	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
	18,0	-	-	-	-	-
1968	18,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
	-	16,0	-	-	-	-
	-	17,0	-	-	-	-
1969	18,0	17,0	15,0	15,0	15,0	15,0
1970	18,0	17,0	15,0	15,0	15,0	15,0
1971	17,5	16,5	14,5	14,5	14,5	14,5
1972	17,0	16,0	14,0	14,0	14,0	14,0
1973	16,5	15,5	13,5	13,5	13,5	13,5
1974	16,0	15,0	13,0	13,0	13,0	13,0
1975	15,5	14,5	12,0	12,0	13,0	13,0
1976	15,0	14,0	11,0	11,0	13,0	13,0
1977	15,0	14,0	15,0	14,0	13,0	13,0
1978	15,0	14,0	15,0	14,0	13,0	13,0
1979	15,0	14,0	15,0	14,0	13,0	13,0
1980	16,0	15,0	16,0	15,0	13,0	13,0
	-	-	11,0	11,0	-	-
	-	-	-	10,0	-	-

Fonte: Boletim do ICM – fev./88 (apud AFFONSO, 1988, p.185).

Notas: NO - Norte, NE – Nordeste, CO - Centro-Oeste SU – Sul e SE – Sudeste.

- Dados inexistentes.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Sobre o comportamento do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, constata-se uma maior presença das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Segundo Affonso (1988, p.133), os motivos para tal desempenho encontram-se principalmente nos 20% da reserva do FPE, que são dirigidos apenas aos estados e Territórios do Norte e Nordeste; ou seja, qualquer aumento que existisse nos recursos do FPE, aumentaria mais para essa região, uma vez que os 20% que incidiriam no total dos recursos aumentados se dirigiriam apenas a essa região. Além deste, encontra-se também na própria fórmula de cálculo do FPE, uma vez que existe um teto para o fator população em 10%. A partir desse teto com participação no total da população do país, nada incrementa ao Estado, que foram os casos de São Paulo e Minas Gerais que passaram por esse freio. Um outro fator

que contribuiu para o incremento da receita do FPE para a região Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi a renda *per capita*, já que o cálculo é função de seu inverso, e este também possui um teto. Apesar desse fator ter contribuído negativamente para essa região, a perda para essa região foi menor do que a perda sofrida pela região sudeste na questão da população.

Tabela 38 - Brasil - Apropriação Regional do FPE – Em % - Período: 1974-1980

Regiões	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Norte	17,31	17,31	18,10	18,10	14,71	14,27	15,67
Nordeste	40,79	40,82	44,75	44,78	53,89	53,83	52,31
Sudeste	22,73	22,72	19,32	19,30	14,56	13,91	13,87
Sul	11,85	11,87	10,88	10,88	10,36	10,12	10,10
Centro-Oeste	7,31	7,28	6,96	6,94	6,48	7,86	8,04
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Boletim do ICM – jan./86 (apud AFFONSO, 1988, p.201).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

E sobre o comportamento do Fundo de Participação dos Municípios, observou-se uma leve melhora para as regiões Nordeste e Centro-Oeste, conforme os dados na tabela abaixo no período informado. De acordo com Affonso (1988, p.141), os motivos para tal performance foram da fórmula que calcula esse Fundo, já que 90% deste era com base na população e os 10% restantes baseava-se na renda *per capita*. E da forma como caminhou a população (abaixo do teto na fórmula do FPM), terminou beneficiando essas duas regiões.

Tabela 39 - Brasil - Apropriação Regional do FPM – Em % - Período: 1974-1980

Regiões	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Norte	5,55	5,55	5,60	5,59	5,10	4,98	4,98
Nordeste	35,92	35,92	36,10	36,11	36,89	36,85	36,85
Sudeste	32,74	32,75	31,79	31,79	31,48	31,45	31,45
Sul	19,25	19,25	19,51	19,51	19,55	19,54	19,54
Centro-Oeste	6,51	6,52	7,00	7,00	6,99	7,18	7,18
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Revista de Finanças Públicas (apud AFFONSO, 1988, p. 221).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Quanto à evolução do Fundo Especial, formado por 2% dos recursos da arrecadação líquida do IR e do IPI e cujos critérios de distribuição para os estados e municípios foram definidos pelo Poder Executivo, foi partilhado em 61,5% para as regiões do Norte e Nordeste, bem como para os estados do Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás, além dos territórios de Roraima e Amapá. E os 38,5% restantes, que formaram a Reserva Especial, serviram aos estados e municípios em financiamento de projetos prioritários de desenvolvimento, mas aprovados pela SAREM, diz Affonso (1988, p.146-147). Com isso, houve uma certa aleatoriedade nos critérios da partilha, particularmente quando da distribuição do Fundo Especial.

E a resultante nessa forma de dividir os recursos, foi uma concentração de recursos partilhados aos estados menos desenvolvidos, conforme se pode verificar nas Tabelas abaixo.

Tabela 40 - Brasil - Distribuição do Fundo Especial (FE) - Taxa de Crescimento Real Acumulada – Em % - Período: 1976-1980

Regiões	1976-1980
Norte	24,59
Nordeste	3,35
Sudeste	13,69
Sul	- 49,05
Centro-Oeste	143,48
Brasil	10,55

Fonte: SEF/MF (apud AFFONSO, 1988, p.219).

Notas: Inclusive a reserva especial.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Tabela 41 - Brasil - Apropriação Regional do Fundo Especial – Em % - Período: 1977-1980

Regiões	1977	1978	1979	1980
Norte	19,88	19,89	19,90	23,45
Nordeste	71,91	70,89	70,92	67,59
Sudeste	5,42	6,41	6,39	6,14
Sul	0,89	0,91	0,72	0,70
Centro-Oeste	1,89	1,90	2,07	2,11
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Boletim do ICM – abr./85 (apud AFFONSO, 1988, p. 220).

Notas: Inclusive a reserva especial.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Tabela 42 - Brasil - Apropriação regional da Reserva Especial do Fundo Especial – Em % - Período: 1976-1980

Regiões	1976	1977	1978	1979	1980	Média
Norte	3,32	5,49	5,92	2,79	1,37	3,78
Nordeste	56,23	66,88	81,18	67,08	53,98	65,07
Sudeste	19,67	8,48	11,27	7,69	17,10	12,84
Sul	12,47	1,41	1,05	0,78	4,44	4,03
Centro-Oeste	8,31	17,74	0,57	21,67	23,10	14,28
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-

Fonte: SEF/MF (apud AFFONSO, 1988, p. 221).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Com os dados das tabelas acima, podemos verificar a importância dos vazamentos na base dos Fundos de Participação dos estados e municípios, constituída, principalmente, do IR e do IPI. Esses vazamentos, diz Affonso (1988, p.150), são, em verdade, transferências fiscais voltadas para as regiões do Norte e Nordeste. Em termos médios, considerando os anos 1976 a 1980, a região Nordeste, apropriou 65,07% dessa reserva, e a região Centro-Oeste, apropriou 14,28%. Assim, esse mecanismo de distribuição de receitas da União fortaleceu a busca em reduzir as disparidades regionais no que tange à receita tributária.

Vale acrescentar que, em 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN) adicionou aos Fundos de Incentivos Fiscais um percentual de 30% do total do valor deduzido do Imposto de Renda das Empresas (IRPJ). E em 1971, informa Affonso (1988, p. 152), ano da instituição do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), esse estímulo governamental “[...] passou a absorver 20% dos depósitos provenientes dos incentivos fiscais [...]”. Esses dois programas eram para projetos de desenvolvimento do Nordeste (cerca de 70%) e da Amazônia (30%). Com esses dois incentivos, houve aumento dos recursos voltados ao Norte e ao Nordeste, já que passaram a absorver a metade de todos os incentivos. Assim, esse sistema de incentivos fiscais parece ter contribuído para reduzir as disparidades de renda e fiscais entre as regiões brasileiras.

Tabela 43 - Brasil - Participação dos Fundos de Incentivos fiscais na Arrecadação Bruta do Imposto de Renda das Empresas (IRPJ) – Em %

Anos	FINOR	FINAM	FISET Reflorest.	FISET Turismo	FISET Pesca	Outros*	Total
1975	13,6	4,3	4,9	0,6	0,5	1,1	25,0
1976	9,2	3,0	6,7	0,6	0,3	1,1	21,5
1977	9,6	3,3	7,6	0,4	0,3	1,2	23,6
1978	9,1	3,6	9,1	0,4	0,2	2,5	24,9
1979	9,2	3,9	9,5	0,5	0,2	1,5	24,8
1980	8,3	3,6	7,9	0,5	0,2	2,2	22,7

Fonte: SRF/CIEF (apud AFFONSO, 1988, p. 222).

Notas: \*Item Outros = EMBRAER + FUNRES (ES) + MOBRAL.

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

Tabela 44 - Brasil - Imposto Sobre a Renda – Pessoas Jurídicas - Transferências para os Incentivos Fiscais e Programas Especiais – Em % - Período: 1975 – 1980

Discriminação	1975	1976	1977	1978	1979	1980
IRPJ (Arrecadação Bruta)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
IRPJ (Arrecadação Líquida)	44,42	45,11	49,12	47,79	44,11	47,28
Programas Especiais e incentivos	50,92	45,96	47,22	48,25	47,64	46,71
Programas Especiais	25,69	23,46	23,93	23,43	22,97	24,08
PIN	15,41	14,07	14,36	14,06	13,78	14,45
PROTERRA	10,28	9,39	9,57	9,37	9,19	9,63
Incentivos Fiscais	25,23	22,50	23,29	24,81	24,67	22,63
FINOR	13,33	9,83	9,53	9,08	8,90	8,26
FINAM	4,23	3,15	3,30	3,57	3,54	3,57
FISET	6,03	7,78	8,10	9,71	9,55	8,56
. Pesca	0,52	0,37	0,27	0,24	0,20	0,17
. Turismo	0,63	0,64	0,42	0,38	0,42	0,46
. Reflorestamento	4,87	6,77	7,41	9,08	8,93	7,93
FUNRES	0,20	0,25	0,27	0,26	0,25	0,19
EMBRAER	0,86	0,89	0,88	0,89	0,91	0,76
MOBRAL	0,59	0,60	1,20	1,31	1,52	1,29

Fontes: Boletins do Banco Central - IPEA (apud AFFONSO, 1988, p. 226).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

#### 4.5.2 O crescimento das disparidades intrarregionais

De acordo com Affonso (1988, p.154), apesar dessa centralização de recursos em favor das regiões menos desenvolvidas, não se observou um mesmo movimento a nível de cada macro-região.

Em verdade, através do coeficiente Williamson (o qual, mede o grau de disparidades – quanto mais o coeficiente se aproxima de 1, mais aumentam as disparidades), constatou-se o aumento das disparidades intra-regionais.

Tabela 45 - Brasil - Coeficiente de Williamson - Anos Selecionados: 1970, 1975 e 1980

Coeficiente de Williamson	1970	1975	1980
VW – NE	0,26824	0,26807	0,28599
VW – NO	0,22095	0,26033	0,25301
VW – CO	0,57466	0,58967	0,43472
VW – SE	0,40058	0,35397	0,23517
VW – SU	0,22770	0,15280	0,12891
VW – BR	0,64584	0,60225	0,52714
VW – Macro-Regiões	0,48743	0,47476	0,43496

Fonte: Affonso (1988, p. 227).

Nota: Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

#### 4.5.3 Avaliação da distribuição de renda

Vamos avaliar aqui a distribuição de renda no Brasil nos anos 1970 e 1980 (e parcialmente em relação a 1960), através de diversos critérios (Coeficiente de Gini, contingente de pessoas mais pobres e/ou mais ricas, rendimento das famílias, rendimento de pessoas economicamente ativas, rendimento mensal médio), conforme segue.

De acordo com Hoffman e Kageyama apud Affonso (1988, p.155) (conforme tabela abaixo) houve um decréscimo no grau de desigualdade da distribuição de renda no Brasil, nos anos 1970, e na região Sudeste. Entretanto, para as demais regiões a desigualdade aumentou. O Nordeste, por exemplo, os 50% mais pobres, que detinham 14,1% em 1970, viram cair a sua renda familiar para apenas 11,9% do total. Já os 10% nordestinos mais ricos aumentaram o seu quinhão, já que passaram de 49,7% em 1970, para 50,0% em 1980.

E ainda levando em consideração a renda das famílias brasileiras (conforme tabela abaixo), o Coeficiente de Gini passou de 0,608, em 1970, para 0,597, em 1980; os 50- passaram a apropriar uma renda de 12,2% em 1980, enquanto em 1970 fora de 12,1%; e os 10+, que participavam com 48,3% do bolo em 1970, caíram para 47,1% em 1980, ou seja, houve diminuição na desigualdade de renda, não obstante a desigualdade de renda entre os indivíduos economicamente ativos continuarem a crescer, ainda que em menor ritmo, conforme já se observou anteriormente.

De acordo com Hoffmann (1986), a redução da desigualdade de renda nas famílias se explica pelo número de indivíduos que passou a ter remuneração nas famílias. É que a proporção das famílias que deixaram de ter indivíduos remunerados ou um indivíduo remunerado, caiu de 72% em 1970 para quase 58% em 1980. Além disso, o número de famílias com dois indivíduos remunerados aumentou proporcionalmente, particularmente nas famílias mais pobres.

A causa da elevação do número de indivíduos remunerados por família, segundo Hoffmann (2006), é a maior presença da mulher na PEA, que era 17% em 1960, passando para 20,9% em 1970 e 27,4% em 1980 (e, dentro dessa especificação, foi observado que as mulheres casadas passaram de 25,8% em 1970 para 35,7% em 1980). Em relação à presença das crianças (de 10 a 14 anos) e dos jovens (de 15 a 19 anos) na PEA, não houve grandes alterações no mesmo período, mantendo-se em, mais ou menos, 5% e 15%, respectivamente, significando que esses dois últimos não explicam o aumento da elevação no número de indivíduos remunerados nas famílias.

Brasil 46 - Distribuição das Famílias conforme o Rendimento Familiar nas suas Cinco Grandes Regiões, de acordo com os Censos Demográficos de 1970 e 1980

Regiões	G	G	T	T	50-	50-	10+	10+
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Norte	0,529	0,562	0,469	0,502	17,1%	14,2%	43,3%	44,9%
Nordeste	0,593	0,614	0,569	0,576	14,1%	11,9%	49,7%	50,0%
Sudeste	0,585	0,564	0,519	0,495	12,9%	14,2%	45,5%	44,2%
Sul	0,547	0,560	0,484	0,492	15,9%	14,5%	43,9%	44,2%
Centro-Oeste	0,573	0,604	0,527	0,554	14,8%	12,4%	47,3%	49,1%
Brasil	0,608	0,597	0,554	0,536	12,1%	12,2%	48,3%	47,1%

Fonte: Hoffman e Kageyama (apud AFFONSO, 1988, p. 228).

Notas: Índice de Gini (G), Índice de Theil (T) e Porcentagens da renda Correspondentes aos 50% mais Pobres (50 -) e aos 10% Mais Ricos (10 +)

Elaboração do autor desta pesquisa (2014).

### A desaceleração do crescimento da desigualdade

Para os anos 1970 e 1980, Hoffmann (1986, p.66) diz que o aumento da desigualdade de distribuição de renda foi menor do que o verificado entre os anos 1960 e 1970. Diz também que, nos anos 1970, houve um pequeno declínio na concentração de renda se a análise se baseia nas famílias.

E no próprio II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, p. 52), na parte que trata da estratégia de desenvolvimento social, já se previa uma mudança de foco, uma vez que o documento afirma que “[...] o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de ‘esperar o bolo crescer’.” De acordo com esse documento, havendo crescimento econômico acelerado, deve-se realizar redistribuição *pari passu* ao crescimento do bolo e não deixar à “simples evolução dos fatores de mercado.”



Brasil 47 – Brasil Distribuição da Renda de Pessoas Economicamente Ativas com 10 Anos ou Mais Que receberam algum rendimento

% da população	% da renda	% da renda	% da renda	Var. %	Var. %
	1960 a (A)	1970 a (B)	1980 b ©	(B) / (A)	(C) / (B)
40 -	11,6	10,0	9,5	-13,8	-5,0
50 -	17,7	14,9	13,4	-15,8	-10,1
60 -	25,4	20,8	19,3	-18,1	-7,2
70 -	34,8	28,2	26,2	-19,0	-7,1
80 -	45,6	37,8	35,9	-17,1	-5,0
10 +	39,7	47,8	49,6	20,4	3,8
5 +	27,7	34,9	37,0	26,0	6,0
Coeficiente de Gini	0,500	0,568	0,592	13,6	4,2

Fontes: Hoffmann (1986).

Notas: Resultados obtidos por Hoffmann baseados nos Censos Demográficos de 1970 e 1980 e na metodologia descrita em Hoffmann e Kageyama, 1984.

Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Analisando-se a renda individual, podemos verificar, com base nos dados da tabela acima (que se referem a pessoas economicamente ativas com renda não nula e conforme suas rendas individuais), que a participação da renda dos 50% mais pobres da população caiu de 14,9% para 13,4%, entre os anos 1970 e 1980. E que os 10% mais ricos cresceram de 47,8% para 49,6%, no mesmo período. Já o coeficiente de Gini, nos mesmos anos, passou de 0,568 para 0,592.

Agora, se compararmos os saltos encontrados em 1980 em relação a 1970 e os saltos encontrados entre 1970 em relação a 1960, verificamos que efetivamente o grau de concentração acelerou a taxas maiores nestes últimos. Por exemplo, os 40% mais pobres perderam 13,8% entre 1960 e 1970, mas perderam apenas 5% entre 1970 e 1980. Os 10+ ricos tiveram sua renda acrescida de 20,4% entre 1960 e 1970, no entanto, entre 1970 e 1980, cresceram somente 3,8%. E o Coeficiente de Gini que cresceram 13,6% entre 1960 e 1970, tiveram um crescimento da ordem de 4,2% entre 1970 e 1980.

Brasil 48 – Brasil Distribuição das Famílias Conforme o Rendimento Familiar Rendimento Mensal Médio em Múltiplos do Equivalente do Salário Mínimo de Agosto de 1980

Região	Médio 1970	Médio 1980	Variação (%) 1980/1970
Norte	1,95	3,71	90
Nordeste	1,31	2,61	99
Sudeste	3,55	6,25	76
Sul	2,34	4,76	103
Centro-Oeste	2,12	4,76	125
Brasil	2,56	4,83	89

Fonte: Hoffmann (1986).

Notas: Resultados obtidos por Hoffmann baseados nos Censos Demográficos de 1970 e 1980.  
Elaboração do autor deste trabalho (2014).

Considerando agora as rendas das famílias, verifica-se nos dados da tabela acima que as modificações mais importantes que ocorreram na distribuição de renda, entre 1970 e 1980, foram as seguintes, diz Hoffmann (1986): as rendas médias cresceram muito, no entanto, esse crescimento foi menor para a região mais rica (a região sudeste), contribuindo para a redução das desigualdades regionais; e a região nordeste é a que continuou possuindo a renda média mais baixa no Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

Para tratarmos deste item, e seguindo o *Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos* de Mendonça (2013), apresentaremos: a síntese deste trabalho; as conclusões relacionadas à indagação principal; e as considerações finais.

Para discorrer sobre a síntese deste trabalho, vamos destacar o problema desta pesquisa, o qual trata da indagação de saber se o sistema tributário, implantado na segunda metade da década de 1960 até 1980, foi progressivo ou regressivo e se contribuiu para reduzir as disparidades regionais e as desigualdades sociais. Para indicar este problema, foi feita uma contextualização, ou seja, foi feita uma discussão sobre o financiamento à economia (Estado e setor privado), sobre a progressividade/regressividade dos impostos, e sobre as disparidades regionais e as desigualdades sociais. Além disso, foi desenvolvida a parte conceitual sobre os tributos em capítulo à parte, quando foi possível situá-la no conceito de Estado (inclusive sua composição e suas funcionalidades), de Formas de Governo e de Federalismo. Adicione-se que contextualizamos o problema lado a lado ao comportamento da economia brasileira e ao comportamento da economia nordestina através de correntes de pensamento diversas (a oficial – neoclássica -, a de oposição, cepalina, e outras), a fim de que, diante dos resultados alcançados, se pudesse melhor interpretá-los usando os instrumentos dispensados por essas correntes individualmente.

No que tange ao estado do conhecimento do período em foco, foi possível observar que há uma grande quantidade de pesquisas sobre o assunto nas diversas áreas do conhecimento, apesar do fato de que cada pesquisa estar sempre baseada em uma só corrente de pensamento, de um modo geral. O trabalho foi justificado por vários motivos, entre os quais destacamos que reunimos em um só trabalho vários resultados de pesquisa sobre o tema (pesquisas já realizadas - como as dos professores Lopreato (1981, 1992, 2002), Oliveira (2007a, 2007b), Affonso (1988) – além da realizada pelo autor deste trabalho); o que nos parece facilitar o entendimento do mesmo; alie-se o fato de que os resultados estão substancializados em análises alternativas do comportamento da economia brasileira e da economia nordestina.

Escolhemos um objetivo geral, desdobrados em dois objetivos específicos, que foram avaliar se o sistema tributário implantado nos anos 1964 a 1980 foi progressivo ou regressivo e se reduziu as desigualdades sociais e as disparidades regionais.

Além disso, discutimos outros objetivos específicos os quais serviram para melhor caracterizar o tema da pesquisa. Por exemplo, nada se pode avaliar sobre o objetivo geral se não trouxermos à tona qual foi o sistema tributário que foi implantado na segunda metade dos anos 1960 até 1980. Entendemos também que as relações intergovernamentais que ocorreram no período em estudo e seus diversos conceitos são fundamentais para situar o problema em foco.

Na revisão da literatura foi possível trabalhar, em cada tema, com diversos autores, sem muitas preocupações com a ideologia de cada um, mas entendendo que cada corrente de pensamento leva a uma avaliação que pode não convergir com a da outra ideologia. Assim, procuramos sempre apresentar pelo menos duas correntes opostas para que se pudesse esclarecer melhor o que pensava e pensa os brasileiros e brasilianistas acerca das questões em investigação. E o mais importante é que procuramos trazer as contribuições mais importantes sobre cada tema e também sobre as investigações já realizadas sobre o nosso problema de pesquisa.

O método utilizado neste trabalho foi a pesquisa documental, já que se baseou em dados quantitativos já existentes em registros de tabelas etc., podendo-se analisar os mesmos e apontar os seus resultados. Além disso, analisamos textos e apresentamos resultados sobre tais. Há que se observar que a avaliação do impacto dos tributos na progressividade/regressividade da estrutura tributária e na redução das disparidades regionais e desigualdades sociais no período em foco, teve como coadjuvante, nessa avaliação, as análises do comportamento da economia brasileira e do comportamento da economia regional, dando amparo aos diversos resultados, já que há autores que consideram que a economia brasileira foi otimamente administrada e há autores que consideram o oposto. Portanto, os dados de regressividade ou de progressividade dos tributos, bem como a concentração de renda ou mesmo das disparidades regionais não ficam órfãos, já que há toda uma literatura em apoio a cada uma das interpretações.

De acordo com o que foi questionado antes, o problema de nossa investigação se circunscreve à avaliação da progressividade/regressividade do sistema tributário brasileiro, ou seja, é tentar responder à seguinte pergunta: o sistema tributário brasileiro dos anos 1964 a 1980 foi progressivo ou regressivo? E como objetivo específico, identificar se o sistema tributário implantado reduziu ou não as disparidades regionais e as desigualdades sociais.

Para responder à tal indagação, começamos analisando o sistema tributário, que se inicia em 1964, mas que toma o verdadeiro perfil a partir de dezembro de 1965, o qual foi delineado em três documentos: na Emenda Complementar nº 18, de 1º de dezembro de 1965; no Código Tributário Nacional, através da Lei nº 5.172, de 25 outubro de 1966; e na 6ª Constituição Brasileira (a 5ª da República), votada em 24 de janeiro de 1967, com vigência a partir de 15 de março de 1967.

Os objetivos da reforma foram: ampliar a captação de recursos, visando garantir ao estado o desempenho de suas novas funções e eliminar o déficit público; torná-lo uma ferramenta para impulsionar, promover e orientar o processo de acumulação de capital; reduzir as desigualdades regionais; e dar um caráter mais progressivo aos tributos. As medidas tomadas foram: transferir à União a maior parte dos tributos (a União passou a ter competência de dez impostos; os estados, a dois impostos; os municípios, a dois impostos; e da competência dos três entes, taxas e contribuições de melhorias – além disso, os recursos arrecadados pela União, que em 1967, foram de 45,8 por cento, em 1980, atingiu a 58,7 por cento, já os estados, neste mesmo período, atingiu 49,4 por cento e 36,2 por cento; e para os municípios, também neste mesmo período, atingiu 4,8 por cento e 5,1 por cento), facilitando o seu manejo; racionalizaram o sistema, melhoraram a função arrecadatória e generalizaram a incidência; e centralizaram na União as decisões sobre o uso dos recursos.

O sistema tributário implantado consolidou impostos de natureza idêntica em figuras unitárias, definiu sua base econômica integrada nos planos econômico e jurídico, passou a ser um sistema só e aumentou a dependência dos Estados e Municípios em relação à União.

Houve uma purificação do Sistema Tributário, já que se procurou aprimorá-lo e dar maior organicidade ao sistema; depuraram-se os tributos sem fato gerador claro;

extinguiram vários tributos; e criaram novos, respaldados no campo econômico e em linha com a política econômica.

Destaque-se ainda a substituição do IVC pelo ICM, aquele, um tributo em cascata, por um de valor adicionado (não cumulativo), o que tentou eliminar diversas distorções que o IVC provocava (busca da integração vertical das empresas visando não pagar o imposto; integração das fases de produção e comercialização, objetivando atingir esse mesmo resultado; tudo isso inibia a especialização das empresas, influenciando a baixa produtividade das mesmas, bem como aumentava a necessidade de capital de giro delas).

Outro dado importante foi a competência residual, que foi retirada das três esferas de governo através da Emenda Complementar nº 18, de 1º de dezembro de 1965, mas reatribuída apenas à União, na Constituição de 1967.

A organização do sistema tributário foi definida em dois setores, o externo e o interno; e foram enquadrados em quatro grupos, o do comércio exterior, o do patrimônio e da renda, o da produção e da circulação e os especiais.

Portanto, o sistema tributário foi depurado, melhor organizado e centralizado à União. Além disso, serviu como mecanismo coerente aos rumos da política econômica e ao novo papel do Estado na economia, bem como serviu para buscar o crescimento econômico.

A avaliação acerca da regressividade/progressividade do Sistema Tributário no período de 1964 a 1980 é um dos problemas principais desta pesquisa e é também um objetivo específico da mesma. Abaixo, vamos discorrer sobre tal avaliação tomando como base as fontes de pesquisa já indicadas anteriormente.

Para tal discussão, diríamos que o imposto de consumo, que se transformou no IPI, na reforma de 1965, passou a ser seletivo, isto é, a sua incidência teria que acontecer de acordo com a essencialidade dos bens. Se o produto é supérfluo, este deveria ser mais onerado. Portanto, em setores prioritários, as alíquotas deveriam ser menores para reduzir a regressividade da tributação indireta.

No entanto o que se observou através da comparação das alíquotas incididas em bens consumidos foi a regressividade do IPI. Por exemplo, a alíquota para vinhos

finos atingiu 20 por cento, enquanto na cerveja a alíquota era de 35 por cento. Era de 10% a alíquota que incidia nos charutos finos, mas até 260 por cento nos cigarros. Nos instrumentos de ótica, perfumaria e cosméticos, a alíquota incidente era de 8 por cento, a mesma que incidia em vassouras e em pastas de dentes. As alíquotas para instrumentos de música e aparelhos de som só chegava a 15 por cento; em instrumentos de fotografia e cinematografia, era somente de 10 por cento; e em automóveis de passeio, 20 por cento, a mesma para sabões e sabonetes.

Fazendo agora um comparativo entre bem superior (no caso, tecido fino) e bem inferior (no caso, tecido de chita), observou-se a existência da mesma oneração. E o mesmo se pode dizer de móveis de marquetaria (bem superior) e armário de pinho (bem inferior) em que a alíquota incidente foi a mesma para ambos os produtos.

O ICM também ajudou a destruir a redução da regressividade, já que tinham alíquotas altas. Era de 18 por cento para o Norte e o Nordeste e de 15 por cento para o Sudeste e o Centro Oeste. Além disso, a cobrança do ICM nas transações interestaduais favorecia a tributação na origem, ou seja, os estados mais desenvolvidos pela ótica industrial (já que geram mais valor adicionado e possuíam uma balança comercial interna positiva).

Quanto ao ISS, esse imposto gravava os serviços como deitar no divã (que era feito por pessoas de alta renda), em 5 por cento. No entanto um alimento beneficiado era gravado numa alíquota de 15 ou 18 por cento.

Observou-se também que a regressividade dos impostos indiretos não fora compensada pela progressividade do Imposto de Renda (IR), já que a tabela progressiva era discutível, a partir de determinado nível de renda era proporcional e havia grande quantidade de incentivos às pessoas jurídicas e físicas. Com isso, temos que: anulou-se a pretensa progressividade do Imposto de Renda; reduziram-se as possibilidades de redistribuição do excedente para as camadas menos favorecidas; os incentivos ao capital permitiam uma carga de 20 por cento, embora a carga legal fosse de 30 por cento; os incentivos à pessoa física permitiram uma carga de 30 por cento, muito embora a carga legal fosse de 50 por cento. E tudo isso resultou em vantagens para as sociedades anônimas e para os cidadãos de alta renda.

No que tange à avaliação da progressividade/regressividade usando como critério a carga tributária, ou seja, se os tributos diretos tiveram maior presença ou se foram os indiretos quando comparados com o total arrecadado, fizemos quatro exercícios: o primeiro, apenas usando os dados da carga tributária federal, concluímos que, na média, o sistema foi progressivo (a tributação direta média foi maior que a tributação indireta média quando comparados com a carga tributária total), muito embora nos anos 1964 a 1970 tenha sido regressivo e de 1971 a 1980 tenha sido progressivo.

Pelo ângulo estadual, como era de se esperar, o sistema tributário foi regressivo, haja vista que o ICM é, de longe, a maior fonte de receita própria deste ente subnacional. Em média, os tributos indiretos participaram com 95,16% do total arrecadado.

Em relação aos municípios, verificou-se também uma maior presença dos tributos indiretos em relação à carga tributária total, exceto nos anos de 1967, 1968 e 1969. Portanto, houve uma regressividade do sistema tributário neste ente subnacional nos anos 1964 e 1980.

Por último, fizemos também um exercício da carga global da estrutura tributária brasileira, isto é, da arrecadação federal, estadual e municipal juntas e comparadas à carga tributária total. Constatamos que, exceto no ano de 1979, em todos os demais os impostos diretos tiveram uma participação menor na carga tributária total que os impostos indiretos. Com isso, concluímos que, também por esse ângulo, o sistema tributário brasileiro implantado nos anos 1964 a 1980 foi regressivo, muito embora houvesse desaceleração dessa regressividade, particularmente nos últimos anos da década de 1970.

E considerando a carga tributária por classe de renda no ano de 1975, pôde-se constatar também que os tributos atingiram mais os indivíduos de renda até 20 salários mínimos. De 20 salários mínimos em diante, a carga tributária diminuiu. Portanto, através desse indicador, constatamos que o sistema tributário brasileiro implantado nos anos 1964 a 1980 foi regressivo.

Em resumo, afirmamos que, não obstante o Sistema Tributário implantado nos anos 1964 a 1980 tenha sido racional, concentrou os recursos na União e, pelos



elementos elencados acima, foi regressivo, embora a regressividade tenha desacelerado nos últimos anos da década de 1970.

Verificaremos agora se o sistema tributário (que foi reformado pelo governo militar nas décadas de 1960 e 1970) reduziu as disparidades regionais e as desigualdades sociais (particularmente as do Norte e Nordeste em relação às regiões mais desenvolvidas da federação).

O debate sobre o tema se intensificou com o Plano de Metas, já que houve maior concentração de renda e riqueza no Centro-Sul, particularmente em São Paulo. Com isso, incentivos fiscais e instituições (SUDENE, SUDAM, FUNRES, etc.) foram criadas a fim de reduzir as disparidades regionais e as desigualdades sociais.

Um dos principais fatores que concentraram mais os recursos financeiros fora a estrutura tributária, uma vez que a cobrança do ICM no âmbito interestadual era na origem, favorecendo os estados mais desenvolvidos sob a ótica industrial (já que geram mais valor adicionado e possuíam uma balança comercial interna positiva). Oito dos impostos partilhados foram distribuídos pelo critério de origem (por exemplo, o IUCL e o IUEE são rateados de acordo com o consumo – critério de necessidade - e com a população – critério de origem). Com isso, o efeito redistributivo dos Fundos de Participação (cuja origem é no IPI e no IR) teria como efeito contrário esses oito impostos. Além disso, houve uma crescente importância das Transferências Negociadas, às quais dependiam do poder de barganha política dos governos subnacionais (que aumenta proporcionalmente pelo grau de desenvolvimento dos seus respectivos estados).

Apesar disso, há indicadores e estudos que sinalizam que houve uma pequena redução das disparidades inter-regionais influenciada por essa mesma estrutura tributária. Por exemplo, se confrontarmos as rendas territoriais do Sudeste com o Nordeste, observamos que há uma queda na concentração de recursos, já que em 1970 a mesma representava 3,82 vezes uma a outra, e 1980 caiu para 3,44 vezes. E o mesmo se pode dizer em relação ao estado de São Paulo confrontado com o Piauí (era 9,78 vezes, caiu para 8,32 vezes no mesmo período), Distrito Federal confrontado com o Maranhão (era 6,76 vezes, caiu para 6,01 vezes, no mesmo

período) e ainda o Rio de Janeiro quando confrontado com a Paraíba (que era 5,78 vezes, mas caindo para 4,98 vezes).

Quando se analisa o somatório da Receita Tributária com as Transferências aos Governos Estaduais, comparando-os às suas Receitas Totais e juntamos isso por região, observamos uma diminuição das disparidades regionais, uma vez que, a Região Norte, que em 1967, esse percentual era da ordem 1,02 por cento, em 1980, atingira a 2,63 por cento; a Região Nordeste, que em 1967, esse percentual era da ordem de 10,11 por cento, atingira a 15,41 por cento em 1980; já o Sudeste, que, em 1967, esse percentual atingira a 68,16 por cento, caíra para 58,50 por cento em 1980. As razões para isso, foram: a ligeira desconcentração espacial da produção; as alterações das alíquotas interestaduais do ICM; e a mudança na composição do produto interno.

No caso da evolução das alíquotas por região, podemos observar que, a partir de 1967, as alíquotas internas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste estiveram sempre acima das alíquotas internas praticadas pelas regiões Sudeste e Sul, quase sempre em 1 por cento acima. Já as alíquotas interestaduais, observaram-se mudanças em favor das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em detrimento das regiões Sudeste e Sul, já que aquelas se situaram, a partir de 1977, em 1 por cento acima das alíquotas praticadas nessas últimas regiões.

Na apropriação regional do FPE, foi observado que a Região Nordeste passou de 40,79 por cento do total em 1974, para 52,31 por cento em 1980, enquanto a Região Sudeste, que apropriara 22,73 por cento, caíra para 13,87 por cento, no mesmo período.

Na apropriação regional do Fundo Especial, observa-se uma queda para a Região Nordeste, quando comparado os anos de 1977 e 1980, posto que antes era 71,91 por cento, enquanto neste último ano caíra para 67,59 por cento. No entanto a Região Norte, que atingira o percentual de 19,88, em 1977, passara para 23,45 por cento em 1980.

No que tange à apropriação regional da Reserva Especial do Fundo Especial, observamos que a média de participação percentual para a Região Nordeste quando comparada para todo o Brasil, nos anos 1976 a 1980, fora da ordem de 65,07 por

cento; para o Norte, 3,78 por cento; e para o Centro-Oeste 14,28 por cento; já o Sudeste e o Sul atingiram 12,84 por cento e 4,03 por cento, respectivamente.

No que se relaciona aos incentivos fiscais FINOR, FINAM e Fiset, foi possível observar que os três somados estiveram sempre acima de 21,5 por cento do total da arrecadação bruta do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), nos anos 1975 a 1980, sendo que o FINOR estivera sempre acima de 8,3 por cento e o FINAM sempre acima de 3,0 por cento nesses mesmos anos.

Podemos concluir, através dos dados acima mencionados, bem como na discussão apresentada ao longo desta investigação que os desníveis estruturais inter-regionais permaneceram elevados, no entanto observou-se uma pequena diminuição das desigualdades via tributos (seja através dos Fundos de Participação, seja através do comportamento inter-regional do ICM e ainda da política adotada para os incentivos fiscais).

Sobre a redução das desigualdades sociais no Brasil, e tomando alguns indicadores como elementos-chave para tal esclarecimento, foi observado que na década de 1970 houve um decréscimo. No entanto, em termos regionais, apenas a Região Sudeste melhorou (por exemplo, considerando a distribuição das famílias conforme o rendimento familiar nas suas grandes regiões, de acordo com os Censos Demográficos de 1970 e 1980, temos os seguintes dados para a Região Sudeste: o coeficiente de Gini, que em 1970 era 0,585, passou para 0,564 em 1980; os 50- que detinham 12,9% da renda em 1970, passou para 14,2% em 1980; e os 10+, que participavam com 45,5% da renda em 1970, em 1980 caiu para 44,2%), ou seja, no que tange às demais regiões houve incremento das desigualdades sociais.

Analisando o Coeficiente de Gini nos anos de 1970 e 1980, observamos que o Nordeste, que vinha com índice na ordem de 0,593, piorou a situação, já que passou para 0,614. E na região Norte o resultado foi parecido, uma vez que o Coeficiente de Gini, que era 0,529, passou para 0,562, nos mesmos anos. E o mesmo para a Região Centro-Oeste, cujo Coeficiente de Gini passou de 0,573, em 1970, para 0,604, em 1980.

Além disso, houve desaceleração do crescimento da desigualdade na distribuição de renda se compararmos a distribuição da renda de pessoas economicamente ativas

com 10 anos ou mais que receberam algum rendimento. Por exemplo os 80-perderam 17,1% na fatia da renda entre 1960 e 1970, mas perderam somente 5% quando comparamos 1980 com 1970. Os 5+ ganharam 26% entre 1970 e 1960, mas só incrementaram suas rendas em 6% entre os anos 1980 e 1970.

E sobre o rendimento mensal médio em múltiplos do equivalente do salário mínimo de agosto de 1980, o sudeste foi quem menos cresceu (variação de 76%, uma vez que em 1980, o rendimento médio fora 6,25 vezes o salário mínimo de agosto de 1980, e em 1970 fora somente 3,55 vezes), enquanto as demais regiões cresceram sempre acima de 90%.

Pôde-se observar também que, apesar dos planos e programas voltados para a Região Nordeste, sua renda média e sua renda mediana foram as menores comparativamente às demais regiões do país.

As causas da permanência do caráter regressivo da tributação sobre a renda seriam pelos seguintes fatos: a grande participação do imposto pago pelas pessoas jurídicas se transformam, na sua maior parte, em tributo indireto, já que transferem aos preços; a grande participação do recolhimento exclusivo na fonte sobre rendimentos e ganhos de capital de pessoas físicas e jurídicas, atenuando a progressividade do Imposto de Renda; e a exclusão de parte substancial dos ganhos de capital da base de cálculo.

Além disso, constatou-se que, a partir de 1978, houve redução da progressividade da incidência da carga tributária do Imposto de Renda da Pessoa Física, uma vez que houve a subcorreção das tabelas progressivas e dos limites para certos abatimentos; e dos fatores que foram utilizados para a correção do IR-fonte, numa situação de alta taxa de inflação.

Poderíamos dizer ainda que a receita tributária, que condiciona as principais transferências para o Norte e o Nordeste (às quais, foram transferidas, no período em estudo, no sentido da redução das disparidades regionais), teve uma grande concentração de sua arrecadação no Sudeste. Por exemplo, a distribuição geográfica do IPI, para a Região Sudeste, em 1973, foi da ordem de 80,78 por cento, e em 1980, ainda estava num patamar alto, ainda que tenha caído para 75,92 por cento; e para o estado de São Paulo, no mesmo período, foi da ordem de 57,57

por cento e 48,46 por cento, respectivamente; já para a Região Nordeste foi da ordem de 6,43 e 8,51 por cento, também para os anos de 1973 e 1980, respectivamente. Já na distribuição geográfica do IRPJ, a Região Sudeste participou, em 1973, com 77,63 por cento, e em 1974, com 74,70 por cento. No mesmo período, a Região Nordeste participou com 4,45 por cento e 5,18 por cento, respectivamente. No entanto o maior ônus desses tributos ocorreu para os indivíduos de renda inferiores e médios da população.

Foi observado também que os gastos tributários, como o FINOR Industrial, o FINOR Agropecuário, o FINAM Industrial e o FINAM Agropecuário, foram concentradores de renda, aumentando as disparidades intrarregionais. Isso porque apenas um segmento expressivo de empresas de maior porte teve acesso aos recursos disponibilizados por esses fundos.

Dentro dessa avaliação, podemos observar ainda que a maior parte das transferências federais (FPE e FPM) estivera vinculada a despesas de capital. Isso significa dizer que esses estímulos poderiam desaguar numa má alocação dos investimentos estaduais, já que alguns deles provoca maior impacto no futuro sobre as despesas correntes.

Adicione-se ainda a dependência político-financeira que se observou no período em todas as macrorregiões, uma vez que houve diminuição da importância das receitas próprias em relação à receita total e elevação da participação das transferências e das operações de crédito. Por exemplo, em 1967, a Região Nordeste tinha uma Receita Própria na ordem de 72,19 por cento em relação à sua Receita Total, com as Transferências e Operações de Crédito representando 2,69 por cento e 3,13 por cento, respectivamente. Em 1980, esses percentuais passaram para 54,18 por cento, 30,34 por cento e 15,48 por cento, respectivamente.

Considerando a poupança própria corrente das Regiões Sul e Sudeste, estas encontraram-se na média, no entanto, nas demais regiões do país, as taxas de poupança própria corrente estiveram abaixo da média nacional. Agora, se analisarmos a poupança própria corrente somada às transferências federais, a situação se inverte. Como a capacidade de investimento observada foi superior à poupança própria corrente, implica que uma grande parte dos investimentos

estaduais estivera dependente das transferências federais e dentro destas, das transferências negociadas.

Portanto, houve efetivamente um esforço grande do governo em aumentar as transferências federais para os estados e municípios das Regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, o mesmo ocorrendo com a maior parte das transferências negociadas. Esse esforço redundou numa diminuição das disparidades inter-regionais a nível de produto e em nível de apropriação da renda nacional. E os tributos contribuíram para isso, já que houve aumento da apropriação relativas desses recursos pelos estados e pelos municípios das regiões menos desenvolvidos. O comportamento de cinco variáveis (ICM, FPE, FPM, FE e os gastos tributários regionais do IRPJ), descentalizaram inter-regionalmente a sua arrecadação-apropriação.

Apesar da pequena redução das disparidades inter-regionais na distribuição da receita fiscal, houve aumento das disparidades na distribuição de renda nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Pode-se, então, concluir que houve uma transferência, via receita fiscal, de renda de habitantes pobres das regiões ricas para habitantes ricos das regiões pobres.

As considerações finais seriam no sentido de que o sistema tributário implantado nos anos 1964 até 1980 foi regressivo (embora houvesse desaceleração dessa regressividade), isto é, retirou mais recursos dos indivíduos de renda mais baixa, considerando os indicadores utilizados. No entanto, e ainda utilizando os mesmos indicadores, entendemos que esse mesmo sistema tributário parece ter reduzido um pouco as disparidades regionais, ainda que pareça ter incrementado as desigualdades sociais.

Essas conclusões estão em linha com as análises do comportamento da economia brasileira e da economia regional, uma vez que o crescimento dos seus produtos internos não é negado por nenhuma das correntes aqui analisadas. O que eles discordam entre si é sobre a quem beneficiou o resultado do crescimento, sobre a origem da poupança e o seu uso ou ainda se o crescimento do produto estruturou melhor a economia brasileira para enfrentar as vicissitudes que viriam logo após o segundo choque de petróleo.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus; IPEADATA, 1989.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo tributário e crise econômica – Brasil: 1975-1985**. 1988. Dissertação. (Mestrado)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, SP, 1988.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do Século XX: um balanço crítico**. 2003. Tese (Doutorado)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, SP, 2003.
- ALVAREZ, Albino Rodrigues. **Desenvolvimentos teóricos sobre distribuição de renda, com ênfases em seus limites**. 1996. Dissertação (Mestrado)- USP, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 1996.
- AMARANTE, Luis Antonio M.; BONDIOLI, Paulo A. A apropriação regional da renda nacional no Brasil: 1975/1985. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, SEADE, v.1, n.3, p.84-85, out./dez.1987.
- ARAU, Juan Hortala. Una guia introductoria al estudio de la teoría económica espacial. In: ISARD, W. **Métodos de análisis regional**. Barcelona (ES): Ariel, 1971, p. VI – XXX.
- ARIENTI, Wagner Leal. A teoria tributária de Adam Smith: uma revisão. **Textos Econ. FPOLIS**, n.2, p. 43-58, jun. 1987.
- BACELAR, Tânia (Org.). et al. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <[http://xa.yimg.com/kq/groups/19964864/412140294/name/celso\\_furtado\\_e\\_o\\_brasil.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/19964864/412140294/name/celso_furtado_e_o_brasil.pdf)> Acesso em: 4 fev. 2014.
- BACHA, Edmar Lisboa. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. Tradução de Edite Sciulli. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BOUERI, Rogério. A restrição orçamentária maleável na abordagem da segunda geração da teoria do federalismo fiscal. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA. Brasília, 2012. (Diálogos para o Desenvolvimento, 10).
- BRASIL. **II PLANO Nacional de Desenvolvimento (II PND)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF)> Acesso em: 4 fev. 2014.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. **Decreto-lei nº 835, de 08/09/1969**. Regula a aplicação dos Fundos previstos nos incisos I, II e III do artigo 26 da Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0835.htm)> Acesso em: 4 fev. 2014.

BROWNE, Alfredo Lisboa. **Introdução à Economia Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

CANO, Wilson (Org.). et al. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <[http://xa.yimg.com/kq/groups/19964864/412140294/name/celso\\_furtado\\_e\\_o\\_brasil.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/19964864/412140294/name/celso_furtado_e_o_brasil.pdf)> Acesso em: 4 fev. 2014.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. SUDENE: do desenvolvimento Cepalino ao desenvolvimento endógeno. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS REGIÕES DO NORDESTE BRASILEIRO E A BAIXA CALIFÓRNIA, MÉXICO, 2008. Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2008.

CARVALHO, Ricardo Emmanuel Ismael de. **Nordeste**: a força da diferença. As dificuldades na cooperação entre os governos estaduais no contexto federativo da Constituição de 1988. 2001. Tese (Doutorado)- IUPERJ, Rio de Janeiro, 2001.

CONSIDERA, Cláudio Monteiro; PESSOA, Samuel de Abreu. **A distribuição funcional da renda no Brasil: 1959-2009**. Rio de Janeiro: FGV / IBRE, 2013.

COSTA, Fernando Nogueira da; DEOS, Simone Silva de. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. **Texto para Discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, n. 109, p. 1-21, abr.2002.

FERREIRA, Glenda Dantas. **Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal**. 2005. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, SP, 2005.

FISHLOW, Albert. A distribuição de Renda no Brasil. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Orgs.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1975.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Análise do 'modelo' brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

FURTADO, Celso. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.



GANDRA, Rodrigo Mendes. **O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. (Texto para Discussão, 1).

GTDN - GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** Rio de Janeiro: Presidência da República - Conselho do Desenvolvimento - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULARTI FILHO, Alcides; MESSIAS, Talita Alves de; ALMEIDA, André Scholl. Estado e desenvolvimento regional: uma análise comparativa da trajetória financeira das superintendências regionais de desenvolvimento no Brasil 1970-1989. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 6., 2012, Joinville (SC). **Anais...** Joinville, 2012.

GUIMARÃES, Juarez. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: BACELAR, Tânia (Org.) et al. **Celso Furtado e o Brasil.** São Paulo: Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <[http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/celso\\_furtado\\_e\\_o\\_brasil.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/celso_furtado_e_o_brasil.pdf)> Acesso em: 4 fev. 2014.

HENRIQUE, Wilnês. **O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil.** 1999. Tese (Doutorado)-UNICAMP/IE, Campinas (SP), 1999.

HIRSCHMAN, Albert Otto. Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo. **El Trimestre Económico**, 1980.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

HOFFMAN, Helga. In: BACHA, Edmar Lisboa. **A transição incompleta: Brasil desde 1945.** Organizado por Edmar Baha e Herbert S. Klein. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

HUNT, Elgin. K. **História do pensamento econômico.** Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE. **Estatísticas do Século XX.** Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 out. 2013.

KALDOR, Nicholas. Tributação e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 11, jan.1957.

LACHER, Eduardo. **Reforma tributária e redistribuição de renda.** Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/500/738>> Acesso em: 10 mar. 2014.

LANGONI, Carlos Geral. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1978.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Evolução da participação estadual na distribuição institucional de renda**. 1981. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1981.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. 1992. Tese (Doutorado)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1992.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, 2002.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969, **Revista de Economia Contemporânea**, v.10, n.3, p.474, set./dez.2006.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. atualizada pelo Prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. São Paulo: Saraiva, 2003.

MANUAL de instruções para organização e apresentação de dissertações e teses na UFRJ. 3. ed. Rio de Janeiro: Seropédica, 2006.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Tradução revista de Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Abril Cultural, 1982. v. 2.

MENDONÇA, Gismália Marcelino. **Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. Salvador: UNIFACS, 2013.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. Esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimento no Brasil e análise de alternativas. **Revista Desenharia**, n. 5, p. 177-193, set.2006.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. Introdução de W. J. Ashley; apresentação de Raul Ekerman; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.1.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. Introdução de W. J. Ashley; apresentação de Raul Ekerman; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 2.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Tradução de Carlos Alberto Primo; revisão técnica de Claudia Cunha Campos e Ibrahim Eris. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da USP, 1980.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da teoria econômica**. Apêndice de Paul Streeten; tradução de José Auto; revisão e notas de Cássio Fonseca; tradução do prefácio à edição sueca, 1972, de Aldo Bochini Neto. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

NABUCO, Maria Regina. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. etc. espaço, tempo e crítica. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais**, v.1, n. 2, set. 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Apresentação de Luiz Gonzaga M. Belluzzo. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da Federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Governo de Minas Gerais, BH, 2007a. (Texto para Discussão, 43).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas: um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira**. Belo Horizonte: [s.n.], 2007b. Disponível em:

[https://www.google.com.br/?gfe\\_rd=cr&ei=nLLDU-vAloHM8geXt4GIDQ#q=Economia+e+Pol%C3%ADtica+das+Finan%C3%A7as+P%C3%ABlicas%3A+um+guia+de+leitura+%C3%A0+luz+do+processo+de+globaliza%C3%A7%C3%A3o+e+da+realidade+brasileira](https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=nLLDU-vAloHM8geXt4GIDQ#q=Economia+e+Pol%C3%ADtica+das+Finan%C3%A7as+P%C3%ABlicas%3A+um+guia+de+leitura+%C3%A0+luz+do+processo+de+globaliza%C3%A7%C3%A3o+e+da+realidade+brasileira)> Acesso em: 2 jan. 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. **Texto para Discussão**, Brasília: IPEA, n.1469, jan.2010.

OLIVEIRA, Júlio César de. Análise do crescimento econômico e das desigualdades regionais do Brasil. **Estudos do CEPE (UNISC)**, v. 28, p. 5-26, 2008.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. **A distribuição da renda e o desenvolvimento econômico**. 1960. Tese (apresentada em concurso de títulos e provas para obtenção dos títulos de Doutor e Docente Livre) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, Salvador, 1960. Disponível em:

<[http://www.fernandopedrao.com.br/sites/default/files/books/a\\_distribuicao\\_da\\_renda\\_e\\_o\\_desenvolvimento\\_economico.pdf](http://www.fernandopedrao.com.br/sites/default/files/books/a_distribuicao_da_renda_e_o_desenvolvimento_economico.pdf)> Acesso em: 2 jan. 2014.

PEDRÃO, Fernando. Uma introdução à problemática da política econômica regional. **Revista Econômica do Nordeste - REN**, Fortaleza, v.8, n.1, p.7-58, jan./mar.1977.

PIRES, Julio Manuel. Uma visão histórica sobre o padrão de financiamento da economia brasileira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 545-560, out.2004.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.12, n.2, p. 489-540, ago.1982.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Com a introdução de Piero Sraffa; apresentação de Paulo Singer; tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RICHARDSON, Harry W. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RIMA, Ingrid Hahne. **História do pensamento econômico**. Trad. de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1977.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: discurso sobre a economia política. Tradução de Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. 7. ed. São Paulo: Hemus, 2002.

SALLUM JR., Basílio. Federação, autoritarismo e democratização **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, v. 8, n.2, p. 27-52, out. 1996.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Economia política e finanças públicas no Brasil: a recuperação de um debate. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 25-43, mar.2003.

SANTOS, Reginaldo Souza. **As teorias das finanças públicas no contexto do capitalismo**: uma discussão com os filósofos economias: de Smith a Keynes. São Paulo: Hucitec, 2013.

SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. Prefácio de George Tapinos; tradução de Balthazar Barbosa Filho; tradução do prefácio de Rita Valente Correia Guedes. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SILVA, Giovanni Padilha da. Acerca das causas e efeitos sócio-econômicos da regressividade tributária. **Estudos Econômico-Fiscais**, Ano 14, n. 1, maio 2008.

SILVA, Ricardo Virgilino. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. 1998. Tese (Doutorado)- IFCH, UNICAMP, Campinas,1998.

SILVA, Ricardo Virgilino. A ideologia do Estado e autoritarismo no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 26, abr. 2001. Disponível em: <[www.sociologia.ufsc.br/cadernos%20PPGSP%2026.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos%20PPGSP%2026.pdf)> Acesso em: 12 nov. 2013.

SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Com a introdução de Edwin Cannan; apresentação de Winston Fritsh; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.2. (Os Economistas).

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus de. Economia regional: conceito e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, Ano XVI, v. 11, n. 32, p. 67-102, 1981.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 270, abr.-jun.1998.