UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

JULIANO GIASSI GOULARTI

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO NO BRASIL: DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 À CRISE ECONÔMICA DE 2018

Campinas
2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

JULIANO GIASSI GOULARTI

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO NO BRASIL: DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 À CRISE ECONÔMICA DE 2018

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de Desenvolvimento Regional e Urbano.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO JULIANO GIASSI GOULARTI, ORIENTADO PELO PROF. DR. FERNANDO CEZAR DE MACEDO MOTA.

Campinas
2019

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

G729t

Goularti, Juliano Giassi, 1982-
A trajetória da política fiscal de desoneração no Brasil : da reforma tributária de 1966 à crise econômica de 2018 / Juliano Giassi Goularti. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Fernando Cezar de Macedo Mota.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Política tributária. 2. Reforma tributária. 3. Economia – Brasil. 4. Desenvolvimento regional. I. Mota, Fernando Cezar de Macedo, 1969-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The trajectory of the taxation policy in Brazil : from the 1966 tax reform to the economic crisis of 2018
Palavras-chave em inglês:
Fiscal Policy
Tax reform
Economy- Brazil
Regional development
Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano
Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico
Banca examinadora: Fernando Cézar de Macedo Mota
Francisco Luiz Cazeiro Lopreato
Cláudio Schuller Maciel
Neide César Vargas
Danilo Jorge Vieira
Data de defesa: 31-01-2019
Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

JULIANO GIASSI GOULARTI

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO NO BRASIL: DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 À CRISE ECONÔMICA DE 2018

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota – orientador

Defendida em 31/01/2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota - Presidente
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Profa. Dra. Neide César Vargas (UFES)
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Danilo Jorge Vieira
Fundação João Pinheiro

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos trabalhadores que através do sistema tributário regressivo permitiram à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) financiar esta pesquisa por três anos.

Agradeço aos professores e funcionários do Instituto de Economia (IE) pelo acolhimento, em particular, aos professores do Centro de Estudos do desenvolvimento Econômico (Cede). Meus agradecimentos aos professores Francisco Lopreato, Eduardo Fagnani, Danilo Jorge Vieira, Neide Vargas e Claudio Schuller Maciel pela participação na banca de qualificação e defesa.

Ao professor Fernando Cézar de Macedo Mota, meu orientador que se tornou um grande amigo, meu especial agradecimento: não teria condições de construir esta tese sem sua acolhida, sem sua leitura criteriosa, paciência e orientação. Lene, Marco Antônio e Júlio Cézar, agradeço pela recepção calorosa e por me propiciarem os melhores momentos que passei em Campinas.

Aos colegas do Cede por compartilharem o pensamento crítico.

Meus agradecimentos à Katiussia e à Ana Sofia pela compreensão da distância e pelo apoio incondicional e à minha mãe, Dona Ana, a meu irmão Alcides e à minha irmã Silvana pelo incentivo.

Enfim, aos trabalhadores da Unicamp, em particular àqueles que trabalham no Bandejão, o centro nervoso da construção do conhecimento universitário, e aos funcionários da biblioteca do IE e da copa, sem café não se constrói uma tese.

RESUMO

Esta tese de doutorado tem por objetivo fazer uma análise da política fiscal de desoneração tributária do governo federal no período da Reforma Tributária de 1966 até a crise econômica de 2018. Dentro do objeto de estudo, dividido em quatro períodos (1966-79, 1980-89, 1990/2002 e 2003-18), tratar-se-á de pesquisar a relação das desonerações com a formação do capital industrial, com as mudanças qualitativas na economia nacional e com a problemática regional. O debate sobre a política de desoneração vem ocupando um espaço cada vez maior, não apenas nas matérias e reportagens da grande imprensa, nos meios políticos e, de certa forma, na academia. A razão do interesse é por si evidente, pois depois da crise financeira internacional (2007) as desonerações se expandiram de forma acelerada, principalmente aquelas relacionadas à previdência social. Partindo da incapacidade do setor privado de sustentar o financiamento do processo de desenvolvimento econômico, a hipótese é de que o conjunto de programas fiscais de desoneração (incentivo fiscal), que se constitui com a Reforma Tributária de 1966 numa macroestrutura fiscal de financiamento, é utilizado pelo empresariado para diminuir custos de produção e elevar a taxa de lucro do capitalista – não significando um dispositivo automático do investimento privado. Nas condições de periferia do sistema, as mudanças qualitativas na economia (ao longo dessas cinco décadas) modificam a composição, o destino final e o volume quantitativo desonerado pela macroestrutura muda a cada mudança na política econômica. Parte-se da seguinte problemática: como se pode definir a relação da macroestrutura fiscal de financiamento com a dinâmica da acumulação capitalista? Quais são seus limites e contradições no estímulo da produção? Com uma metodologia de pesquisa que destaca a documentação indireta (que possibilita contato com planos e relatórios oficiais) e a pesquisa bibliográfica (na medida em que atualiza os diversos argumentos sobre o tema examinado), almeja-se que esta tese possa contribuir para as análises e estudos da política fiscal de desoneração tributária da União, haja vista que há pouquíssimos trabalhos de fôlego, ainda mais sob uma perspectiva crítica social.

Palavras-chave: Política fiscal. Economia brasileira. Macroestrutura fiscal de financiamento. Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the fiscal policy of tax relief from the federal government in the period of the Tax Reform from 1966 to the economic crisis of 2018. Within the object of study, divided into four periods (1966-79, 1980- 89, 1990/2002 and 2003-18), it will be investigated the relation of the desonations with the formation of the industrial capital, with the qualitative changes in the national economy and with the regional problematic. The debate on the politics of relief has been taking up an ever greater space, not only in the matters and reports of the great press, in the political circles and, to a certain extent, in the academy. The reason for the interest is self-evident, since after the international financial crisis (2007), the exemptions have expanded at an accelerated pace, especially those related to social security. Given the inability of the private sector to support the financing of the economic development process, the hypothesis is that the set of tax relief programs (fiscal incentive), which is constituted with the 1966 Tax Reform in a financing fiscal framework, is used by entrepreneurs to reduce production costs and raise the rate of profit of the capitalist - not meaning an automatic device of private investment. Under the conditions of the periphery of the system, the qualitative changes in the economy (along these five decades) modify the composition, the final destiny and the quantitative volume discharged by the macrostructure changes with each change in economic policy. The following problem arises: how can one define the relationship between the fiscal macro-structure of finance and the dynamics of capitalist accumulation? What are its limits and contradictions in stimulating production? With a research methodology that highlights indirect documentation (which allows for contact with official plans and reports) and bibliographic research (insofar as it updates the various arguments on the subject examined), it is hoped that this thesis may contribute to the analyzes and studies of the fiscal policy of tax relief of the Union, since there are very few works of breath, even more from a critical social perspective.

Keywords: Fiscal policy. Brazilian economy. Financing fiscal macro framework. Regional development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	–	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADCT	–	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adene	–	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
Alca	–	Área de Livre Comércio das Américas
Bacen	–	Banco Central do Brasil
Basa	–	Banco da Amazônia
Befiex	–	Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	–	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	–	Banco do Nordeste
BNDE	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Cacex	–	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
Cepal	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNI	–	Confederação Nacional da Indústria
Cofins	–	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Comif	–	Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais
Cretad	–	Comissão de Reforma Tributária e Administrativa
CSLL	–	Contribuição Social sobre o Lucro Liquido
CVSF	–	Comissão do Vale do São Francisco
DLSP	–	Dívida Liquida do Setor Público
Dnocs	–	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Embraer	–	Empresa Brasileira de Aeronáutica
Embratur	–	Instituto Brasileiro do Turismo
FBCF	–	Formação Bruta de Capital Fixo
FCO	–	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	–	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	–	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	–	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
Fiesp	–	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finam	–	Fundo de Investimentos da Amazônia

Finame	–	Agência Especial de Financiamento Industrial
Finex	–	Fundo de Financiamento à Exportação
Finor	–	Fundo de Investimentos do Nordeste
Fiser	–	Fundos de Investimentos Setoriais
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNE	–	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	–	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPM	–	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Funres	–	Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo
GTDN	–	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBDF	–	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	–	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	–	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDH-M	–	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Iocs	–	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IOF	–	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	–	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	–	Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPI	–	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	–	Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ	–	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
MEI	–	Microempreendedores Individuais
Mepp	–	Microempresa e Empresa de Pequeno Porte
Mobral	–	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
P&D	–	Pesquisa e Desenvolvimento
PAC	–	Programa de Aceleração do Crescimento

Paeg	–	Programa de Ação Econômica do Governo
Pasep	–	Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público
PBM	–	Plano Brasil Maior
PDP	–	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB	–	Produto Interno Bruto
PIN	–	Programa de Integração Nacional
PIS	–	Programa de Integração Social
PITCE	–	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	–	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	–	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPI	–	Projeto Piloto de Investimento
Proálcool	–	Programa Nacional do Álcool
Pronaf	–	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Proterra	–	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste
RGPS	–	Regime Geral de Previdência Social
Selic	–	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Sudam	–	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	–	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Sudesul	–	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
Suframa	–	Superintendência da Zona Franca de Manaus
Sumoc	–	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUS	–	Sistema Único de Saúde
TCU	–	Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Arrecadação tributária com IRPJ, incentivos fiscais do imposto de renda e proventos de qualquer natureza baseados no lucro real da pessoa jurídica (valor das opções dos incentivos fiscais das pessoas jurídicas)-(1968-79).....40

Tabela 2 – Participação, por programa, do incentivo fiscal do IRPJ e proventos de qualquer natureza na arrecadação tributária do Imposto de Renda (1970-79).....50

Tabela 3 – Incentivos às exportações de manufaturados (1980-88).....69

Tabela 4 – Arrecadação tributária com IRPJ e incentivos fiscais do imposto de renda e proventos de qualquer natureza baseados no lucro real da pessoa jurídica (valor das opções dos incentivos fiscais das pessoas jurídicas)-(1980-88).....72

Tabela 5 – Participação, por programa, do incentivo fiscal do IRPJ e proventos de qualquer natureza na arrecadação tributária do imposto de renda (1980-88).....82

Tabela 6 – Desonerações tributárias da União (1990/2002).....102

Tabela 7 – Desonerações tributárias da União por tipo de tributo (1991/2002).....108

Tabela 8 – Desonerações tributárias da União por setor de atividade (1996/2002).....110

Tabela 9 – Desonerações tributárias da União com despesas médicas (1995/2002).....112

Tabela 10 – Distribuição regional das desonerações tributárias da União (1991/2002).....114

Tabela 11 – Distribuição regional do PIB e das desonerações (ano base 2002).....115

Tabela 12 – Desonerações tributária da União para a política de desenvolvimento regional (Sudene/Sudam)-(1996/2002).....117

Tabela 13 – Desonerações tributárias da União (2003-18).....138

Tabela 14 – Lucro, dívida, tributos pagos e ativos das quinhentas maiores empresas do Brasil (2006-15).....139

Tabela 15 – Participação das desonerações tributárias da União, por setor de atividade (2006-18).....143
Tabela 16 – Participação, por tipo de tribuno, na desoneração tributária da União (2003-18).....146
Tabela 17 – Desonerações tributárias da União com contribuições sociais (2003-18).....153
Tabela 18 – Desonerações tributárias da União com despesas médicas e educacionais (2003-18).....157
Tabela 19 – Distribuição regional das desonerações tributárias da União (2003-18).....161
Tabela 20 – Distribuição regional do PIB e das desonerações (ano base 2018).....163
Tabela 21 – Desonerações X Arrecadação (ano base 2018).....165
Tabela 22 – Desonerações tributárias e da arrecadação federal por região (2004-18).....165
Tabela 23 – Desonerações tributárias da União para a política de desenvolvimento regional (Sudene/Sudam) – (2003-18)....166

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios e das subvenções econômicas) no PIB (1973-79).....41

Gráfico 2 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios) no PIB (1980-89).....73

Gráfico 3 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios e subvenções econômicas) no PIB (1990/2002).....103

Gráfico 4 – Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC (2007-14).....126

Gráfico 5 – Superávit primário e deduções da meta autorizadas pela LDO (2013-17).....130

Gráfico 6 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios, subvenções econômicas e benefícios financeiros e creditícios) no PIB (2003-18).....140

Gráfico 7 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento com contribuições sociais X impostos (2003-18).....151

Gráfico 8 – Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência.....152

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estruturação da macroestrutura fiscal de financiamento constituída após a Reforma Tributária de 1966.....38

Quadro 2 – A política regional segundo vinculações orçamentárias.....45

Quadro 3 – Decretos-Leis e Leis que tratam de desmontar parcialmente a macroestrutura fiscal de financiamento (1987/2001).....104

LISTA DE ANEXO

Anexo 1 – Decretos-Leis e Leis da União que tratam de programas de incentivos fiscais que formam a macroestrutura fiscal de financiamento (1966-79).....186

Anexo 2 – IRPJ: distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos (1968-79).....190

Anexo 3 – IRPJ e Proventos de Qualquer Natureza baseados no lucro real da pessoa jurídica – distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos (1980-84).....191

Anexo 4 – IRPJ e Proventos de Qualquer Natureza baseados no lucro real da pessoa jurídica – distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos (1985-88).....192

Anexo 5 – Desonerações tributária da União (1991-98).....193

Anexo 6 – Desonerações tributária da União (1999/2002).....194

Anexo 7 – Desonerações tributária da União (2003-10).....195

Anexo 8 – Desonerações tributária da União (2011-18).....196

Anexo 9 – Alíquota mínima e máxima para cálculo do IRPF (1924/2010).....197

Anexo 10 – Desoneração com folha de pagamento da União (2012-16)....198

Anexo 11 – Títulos públicos federais (1994/2014).....199

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....18

Capítulo I: A POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DO PROJETO INDUSTRIALIZANTE: 1966-79

Introdução.....25
1. O papel do Estado no pacto desenvolvimentista.....26
2. A política fiscal na constituição do processo de industrialização.....30
3. A Reforma Tributária de 1966 e a constituição de uma macroestrutura fiscal de financiamento a favor da industrialização.....33
4. A política nacional de desenvolvimento regional: observações gerais.....43
5. A política fiscal da macroestrutura no desenvolvimento regional.....48
Conclusão.....51

Capítulo II: A CRISE DO ESTADO E OS LIMITES DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO TRIBUÁRIA DA UNIÃO NA DÉCADA DE 1980

Introdução.....53
1. O papel do Estado na crise fiscal e financeira década de 1980.....55
2. A descontinuidade da política fiscal industrializante.....59
3. As desonerações na política de ajustamento: o caso do setor exportador.....64
4. A política fiscal de desoneração tributária na crise da dívida.....70
5. A política regional da macroestrutura na crise do desenvolvimento.....80
Conclusão.....84

Capítulo III: AJUSTE NEOLIBERAL E MUDANÇA QUALITATIVA E QUALITATIVA NA POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO: 1990/2002

Introdução.....87
1. O papel do Estado frente à avalanche neoliberal.....88
2. A política fiscal no ajuste neoliberal.....92
3. Ajuste neoliberal e reestruturação da macroestrutura fiscal.....98
4. Mudança qualitativa na política fiscal de desonerações.....106
5. Restituição do IRPF com serviços de saúde: um privilégio das elites.....111
6. A política regional da macroestrutura no ajuste neoliberal.....113
Conclusão.....119

Capítulo IV: MUDANÇA DE GOVERNO, CRISE INTERNACIONAL E RETOMADA DA POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO: 2003-18

Introdução.....121
1. O papel do Estado na retomada do crescimento.....122
2. A retomada da política fiscal desenvolvimentista.....128
3. O retorno do "ativismo" da política fiscal de desoneração tributária.....133
4. Desoneração com contribuições sociais: uma política antitrabalho.....149
5. Restituição do IRPF: injustiça tributária na periferia do capitalismo.....154
6. A política fiscal da macroestrutura no retorno do desenvolvimento regional.....158
Conclusão.....167

CONCLUSÃO.....170

Referências bibliográficas.....173

O escritor é um homem que mais do que qualquer outro tem dificuldade para escrever.

Thomas Mann

INTRODUÇÃO

Qual o sentido de fazer política fiscal? Seria ela para estimular a formação da demanda agregada ou garantir a sustentabilidade da dívida pública? De forma geral, ela transita entre ambas, contudo, sua orientação depende da vertente ideológica que governa a política econômica. Basta lembrar seus movimentos no período desenvolvimentista e na era neoliberal. Ocorre que sua realização, expansionista ou não, apresenta contradições, especialmente quando as desonerações fiscais com Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) superam às relativas ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), no momento que as desonerações com contribuições sociais passam a ser superiores em relação ao imposto, assim que elas deixam de estimular a formação da demanda agregada e na ocasião em que elas estimulam o desenvolvimento regional desigual.

Com a Reforma Tributária de 1966, o governo federal montou uma estrutura fiscal para restabelecer o processo de crescimento econômico que estava em declínio desde o esgotamento do Plano de Metas (1956-60). Trata-se da constituição de uma macroestrutura fiscal de financiamento cujo resultado se materializa na criação de um conjunto de programas e ações fiscais, e também financeiras, para estimular o gasto na formação da demanda agregada. Como resultado explícito da ação estatal, o País internaliza sua Segunda Revolução Industrial, que implicou a diversificação industrial e a economia de escala. Em outros termos, não foi à mão-invisível do mercado que produziu a industrialização nacional.

Economicamente, a burguesia nacional mostrava-se incapaz de criar uma indústria forte e diversificada. Com capitais parcos, pulverizados e incompatíveis com a grande indústria e com suas exigências financeiras, o Estado assumiu a tarefa de sujeito do processo levando a cabo o projeto de desenvolvimento econômico e industrial do País. Partindo dessa constatação, esta tese de doutoramento segue a hipótese de que as desonerações fiscais que formam a macroestrutura fiscal de financiamento é um instrumento que o capitalista utiliza para reduzir custos de produção e elevar a taxa de lucro. Ao contrário da produção literária em que ela não existe sem haver fuga real, este trabalho procura estudar a política fiscal de desoneração como um sistema articulado com a materialidade concreta estabelecida pela política macroeconômica definida por um viés ideológico.

O objeto de estudo desta tese de doutoramento é a política fiscal de desoneração tributária no Brasil, em particular, do governo federal. Trata-se de investigar as desonerações

fiscais, e não os subsídios creditícios,[1] as subvenções econômicas e os benefícios financeiros. Quando se menciona desoneração tributária, remete-se à política de incentivos fiscais, o que implica renúncia de arrecadação e/ou receita. A conceituação proposta por Henriques (2009) distingue as expressões sinônimas benefício fiscal, benefício tributário, incentivo fiscal e, de outro, termos equivalentes, como renúncia de receita, renúncia fiscal (*tax expenditure* como designado na literatura internacional) e gasto tributário.

Dentro da modalidade desoneração tributária, temos as *isenções* (dispensa do recolhimento de um tributo), *remissões* (dispensa parcial ou total do pagamento do imposto, mediante perdão da dívida tributária), *anistias* (perdão total ou parcial de infração tributária, ou da penalidade pecuniária dela decorrente), *créditos presumido* (crédito lançado com o objetivo de reduzir o valor a ser recolhido a título de Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços), *reduções de alíquotas ou bases de cálculo* (o percentual que será aplicado sobre a base de cálculo para apurar o valor de determinado tributo não é cheio, mas sim parcial) e *parcelamentos de débitos tributários* (procedimento que proporciona vantagens para empresas devedoras que possuem débitos e pretende regularizá-los com perdão de dívidas e descontos de juros).[2]

A Receita Federal adota a expressão desoneração tributária no mesmo sentido do benefício tributário, caracterizando-a como qualquer situação que promova presunção creditícia, isenção, anistia, redução de alíquotas, dedução, abatimento e diferimento de obrigações de natureza tributária. Como há perda ou postergação de arrecadação em potencial, utiliza-se também a noção de renúncia tributária. Todavia, a nomenclatura para reduzir o montante recolhido do tributo utilizada pela Fazenda Nacional é *gasto tributário*. Não tem por objetivo fazer uma discussão jurídica acerca dos sinônimos. Dentro do ordenamento jurídico nacional existem diferenças entre os sinônimos as quais já foram discutidas por Henriques (2009). Consultar também o trabalho de Salvador (2015) que faz uma distinção entre os sinômimos. Por ora, consideramos as "(...) desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções

[1] Os subsídios creditícios implícitos correspondem à diferença entre o custo de captação do Tesouro e os juros cobrados pelo BNDES nas operações diretas de crédito, corrigidas pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Entre os subsídios ligados à TJLP, temos os que são classificados como explícitos, que impactaram a despesa primária, e os implícitos, correspondentes à parcela que fica escondida no financiamento da dívida pública, passando a impressão equivocada para a sociedade que essas políticas não tiveram custo fiscal. Subsídios tem o poder de direcionar o investimento e impactam o gasto do governo. Em tese, se bem direcionados, subsídios podem induzir investimento em setores estratégicos e levar a um aumento da produtividade.

[2] Em outras palavras, a desoneração é uma expressão designada para indicar a diminuição de arrecadação em decorrência dos diversos tipos de incentivos fiscais (isenção, remissão, redução especial de base de cálculo ou de alíquotas, etc.) concedidos pelo poder público a pessoas jurídicas e pessoas físicas.

de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária" (TCU, 2007, p. 145).

Feito isso, convém aqui explicar o que se define por macroestrutura fiscal de financiamento, uma vez que a definição percorrerá os quatro capítulos desta tese: ela se dá no sentido de englobar a totalidade dos mais distintos programas de incentivos fiscais, seja ele para conceder benefícios relativos ao IRPJ, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), imposto de importação ou mesmo relativo às contribuições sociais como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público (Pasep) e desoneração sobre folha de pagamentos.

O que se está chamando de macroestrutura fiscal de financiamento não é aqui usado para designar ou mesmo classificar uma configuração no plano das relações políticas e econômicas. Trata-se de abstrair da história uma categoria explicativa que só tem sentido dentro do contexto histórico que condiz a totalidade dos programas de incentivos fiscais. Essa categoria aponta para a necessidade de um esforço de analisar sistematicamente a política de incentivos fiscais cujos mais variados programas fiscais se articulam com a economia, representando não a parte, mas a totalidade de um movimento maior, o movimento da acumulação. Porém, aqueles benefícios fiscais relativos à pessoa física, com dedução do IRPF, não compõe a macroestrutura fiscal de financiamento por não apresentar relação com a atividade produtiva.

Considerando que as condições prévias para uma política de desenvolvimento produtivo estão na capacidade de financiamento, e como a oferta limitada de recursos de longo prazo e de risco pelo setor bancário nacional é exígua, coube ao Estado criar tais condições. Nesse sentido, a macroestrutura fiscal é, ao mesmo tempo, uma demanda do capital industrial e uma consequência da incapacidade financeira do sistema bancário privado nacional. A política fiscal de desoneração permitiu uma transformação qualitativa na economia brasileira de tal modo que as decisões sobre investimento não estavam descoladas dos programas fiscais e financeiros. Os incentivos governamentais não somente libertavam o desenvolvimento das forças produtivas da indisponibilidade de financiamento, como também moviam recursos numa nova direção: a industrialização. Assim, os incentivos criados pelo Estado têm por seu objetivo estimular a valorização do capital que, em sua forma especificamente capitalista, resulta na superexploração do orçamento público, que é extraída regressivamente da população.

Quanto ao recorte temporal, tomamos como ponto de partida a Reforma Tributária de 1966 e até 2018. Abrangendo quatro recortes em cinco décadas, 1966-79, 1980-89, 1990/2002 e 2003-18, cada período veste a roupa de seu tempo, isto é, há mudanças qualitativas e quantitativas na macroestrutura fiscal em cada um deles que estão condicionadas a fatores externos e internos. Mesmo que a periodização seja algo perigoso como definiu Santos; Silveira (2008), trata-se de um esforço de síntese buscando organizar a política fiscal desonerativa por mudanças qualitativas na política nacional.

Ao longo dos "caminhos da política fiscal no Brasil" (LOPREATO, 2013), o primeiro recorte refere-se ao período do pacto desenvolvimentista; o segundo à crise do desenvolvimento; o terceiro à onda neoliberal e o quarto à tentativa de retomada do processo de desenvolvimento. Nessa linha temporal, a conjugação dos movimentos da economia global e as políticas macroeconômicas adotadas no Brasil produziram alterações na estrutura produtiva doméstica e na inserção externa do País, impactando desigualmente a dinâmica regional.

Nos últimos anos, o debate sobre a política de desoneração ocupou espaço cada vez maior. A razão disso se dá depois da crise financeira internacional de 2007, uma vez que ela foi expandida como mecanismo anticíclico. Mas seu comportamento recente é distinto de seu passado, ou seja, em cada período histórico a política de desoneração assumiu uma determinada função dada pelo Estado em cada recorte temporal. Considerando que as mudanças qualitativas na economia (ao longo dessas cinco décadas) modificaram sua composição, seu destino final e o volume quantitativo desonerado, coloca-se aqui uma problemática a ser investigada: como se pode definir a relação da política fiscal de desoneração tributária com a dinâmica da acumulação capitalista? Quais são seus limites e contradições no estímulo da produção? Pretende-se, assim, mostrar que as transformações qualitativas ocorridas na estrutura produtiva do País produziram descontinuidades que foram decisivas para mudanças na política fiscal de desoneração da União.

Esta tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro, analisa-se a política fiscal de desoneração tributária no período de 1966 até 1979. Com a Reforma Tributária de 1966, o Estado reorganiza suas finanças estabelecendo uma *fiscal policy for growth*, ampliando a base de incidência das desonerações, abrangendo setores industriais específicos, alavancando grandes projetos e criando condições para formação de um mercado de capitais. Com base nisso, constitui-se uma macroestrutura fiscal de financiamento que exerce a função de catalisar o capitalismo nacional.

A partir de 1966, o Estado brasileiro propicia a mobilização de recursos socialmente necessários para realização do investimento através da intermediação financeira da política de desoneração fiscal e financeira. Enquanto política fiscal discricionária de financiamento, a macroestrutura, que faz remissão à desoneração do IRPJ, IPI, imposto de importação e imposto de exportação, a que se faz menção está estruturada da seguinte forma:

i) Mercado de capitais (estímulo para capitalização, aquisição de títulos da dívida pública federal, aplicações em ações normativas de letras hipotecárias e certificado de compra de ações);
ii) Desenvolvimento regional (Sudene, Sudam, Suframa, Sudeco, Sudesul, Fiset, Funres, Proterra);
iii) Exportação (Befiex, redução do imposto devido ou do lucro tributável);
iv) Setores específicos (Embratur, Embraer, Mobral, Sudepe, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); e,
v) Acumulação em geral (Programa de Integração Nacional (PIN), incentivos do IRPJ, depreciação acelerada e isenção de IPI e imposto de importação).

No segundo capítulo, como desdobramento do choque de 1979, agrava o quadro da economia doméstica, levando o País a uma crise fiscal e financeira na década de 1980. Com recorte 1980-89, o governo reposicionou a *policy for growth* fazendo perder seu caráter ativo na formação da demanda agregada. Com a ruptura do padrão de financiamento externo, o endividamento, os juros elevados e a inflação galopante, logo no início da década, a mudança qualitativa na política econômica derivada do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) resultou numa queda quantitativa do volume fiscal desonerado.

Após a redemocratização, em 1985, há expansão das desonerações, mas, em seguida, ocorre o que chamamos de um processo de desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento, decorrente da crise do desenvolvimento, em 1987, que resultou numa extinção de programas fiscais. Ao longo da década o reposicionamento da *policy for growth* se deu em duas frentes distintas, isto é, foi redirecionado para equilibrar as contas públicas e para as atividades exportadoras, buscando a geração de saldos comerciais para honrar o pagamento de juros da dívida pública.

O terceiro capítulo (1990/2002) trata de uma nova etapa do desenvolvimento do capitalismo nacional. Com políticas neoliberais da cartilha de Washington, o Estado se retira de muitas funções produtivas pela via da privatização de estatais. Os anos 1990 foram marcados por Reformas Institucionais e acordos com o FMI que delinearam em dois

movimentos paralelos e articulados: a continuação do desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento e a estabilização das desonerações. Porém, novos programas desonerativos foram criados (aqueles relativos às contribuições sociais) e novos setores foram beneficiados, em particular as montadoras e as Microempresas e Empresa de Pequeno Porte (Mepp) pela criação do Simples Federal, em 1996.

Nesse período, cumpre destacar que a mudança qualitativa resultou numa sobrevalorização das desonerações com IRPF (restituição de gastos com saúde e atividades educacionais que não compõe a macroestrutura fiscal de financiamento) em relação àquelas concedidas para atividades industriais IRPJ e IPI. Registra-se ainda um crescimento dos incentivos com as Mepp. Dentro de um sistema tributário regressivo, esse novo formato tem como tendência a concentração de renda e a ampliação das desigualdades sociais.

Dessa forma, se, por um lado, a mudança qualitativa na política econômica significou redução quantitativa no volume monetário desonerado em relação à arrecadação tributária e ao PIB, por outro, a autonomia fiscal concedida pela Constituição de 1988 aos Estados fez surgir a guerra fiscal elevando a renúncia com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Se o desmonte pelo lado da União representou limite à valorização do valor, o capital rompeu esse limite quando passou a ser o maior beneficiado pela guerra fiscal entre as Unidades Federativas.

O quarto capítulo refere-se ao período 2003-18. Com a eleição de Lula, o Estado assume novas funções, principalmente depois do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com a crise financeira internacional de 2007, assim como a crise da zona do Euro, em 2010, o governo federal fez expandir de forma significativa a renúncia de receita fiscal, principalmente aquelas relativas às contribuições sociais que contribuíram para enfraquecer a previdência social, sobretudo durante o governo Dilma Rousseff com o Plano Brasil Maior (PBM). Ainda nesse capítulo, problematizou-se a relação entre desoneração e investimento privado em função da falta de fiscalização/monitoramento institucional e exigência de contrapartidas (metas) para com as desonerações concedidas.

Ao longo desses quatro capítulos, há um fio condutor que se inicia com a discussão do papel do Estado seguido pelo debate da política fiscal. Após isso, adentra-se no objeto de estudo deste trabalho, a política fiscal de desoneração tributária da União que se desdobram formando uma macroestrutura fiscal de financiamento. Em cada capítulo tratou-se de analisar a política de desoneração tributária no financiamento do desenvolvimento regional. Considerando que a renúncia de receita trouxe mudanças na organização socioespacial da

produção com a criação da Sudene, o objetivo é identificar se ao longo da temporalidade 1966/2018 elas atenuaram ou acentuaram a problemática regional. Possuindo uma roupagem para cada período, a política fiscal possui uma relação diferente com a política regional em cada um desses momentos. A política fiscal voltada para o desenvolvimento regional na primeira periodização é diferente da segunda, que é distinta da terceira e divergente da quarta.

A tese apresenta metodologia de pesquisa que destaca a documentação indireta (que possibilita contato com planos e relatórios oficiais) e a pesquisa bibliográfica (que atualiza os diversos argumentos sobre o tema examinado). Utilizou-se, também, estatística descritiva para a análise de dados que expressem objetivamente distribuição regional, setorial e por tipo de imposto e contribuição das desonerações tributárias. Os dados estatísticos permite ainda averiguar a evolução das desonerações na arrecadação federal e no Produto Interno Bruto (PIB). Partindo do esforço crítico de compreender para interpretar e explicar as etapas (definidas nas periodizações) que integram o movimento do todo da política de desoneração, o trabalho de tese escapa da narrativa do "pensamento único" como expressão cunhada por Arthur Schopenhauer para definir o pensamento que se sustenta a si mesmo.

Quanto aos dados estatísticos, eles foram coletados do Anuário Estatístico do Brasil publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1968-79, dos relatórios do Banco Central (Bacen), entre 1980-88, e dos demonstrativos dos gastos tributários da União, entre 1989/2018, publicados pelo Ministério da Fazenda. A razão de utilizar três fontes distintas é devido à disponibilidade primeira dos dados ser contabilizada pelo IBGE, a qual depois passou a ser prerrogativa do Bacen e, em 1988, a Constituição Federal estabeleceu o orçamento de incentivos fiscais que seria de responsabilidade do Ministério da Fazenda. Os valores monetários ao longo das tabelas e anexos estão computados em preços da época, isto é, optou-se por não fazer a conversão inflacionária e da moeda. Foram ainda feitas pesquisas no Tribunal de Contas da União, na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no gabinete da presidência da República.

Por fim, almeja-se que esta tese de doutoramento possa contribuir para as análises e estudos da política de desoneração tributária da União, haja vista que há pouquíssimos trabalhos de fôlego, ainda mais sob uma perspectiva crítica social.

CAPÍTULO I – A POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DO PROJETO INDUSTRIALIZANTE: 1966-79

Introdução

Este capítulo tem por objetivo analisar a evolução da política fiscal de desoneração tributária do governo federal e sua relação com o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil no período 1966-79. Metodologicamente, utiliza-se de dados macroeconômicos coletados do Anuário Estatístico do Brasil, publicado pelo IBGE, que possibilita estimar a evolução das desonerações fiscais.

No objeto deste estudo, tratou-se de considerar a desoneração tributária como instrumento para comportar as necessidades de industrializar o País, estimular setores específicos e regionalizar a produção. Na "industrialização pesada" (CARDOSO DE MELLO, 1998), o Estado trata de reorganizar a política fiscal, a favor da industrialização, constituindo uma macroestrutura fiscal de financiamento a serviço da indústria. Dada a inexistência de um sólido sistema bancário nacional de financiamento privado de longo prazo que assuma riscos, as desonerações são quantitativamente elevadas para comportar as mudanças qualitativas que estavam ocorrendo na economia nacional.

Nesse contexto, a política fiscal constitui um mecanismo de financiamento porque o sistema bancário privado nacional não possui envergadura para estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios da grande indústria. Os fatores pertinentes a esse padrão advêm das transformações capitalistas cuja estrutura originária até meados da década de 1960 encontrava-se limitada por estar voltada para a questão regional e por simultaneamente contemplar uma ou outra indústria isolada. Tendo em vista que o capital é uma estrutura viva em movimento, foi por meio do desenvolvimento de um *funding* de médio e longo prazo que houve aumento na produtividade social do trabalho e evolução do progresso técnico.

Dentro das condições históricas da época do "pacto desenvolvimentista", o Estado, a política fiscal e o sistema tributário foram postos para garantir os interesses do projeto industrializante. O desenvolvimento do capitalismo no Brasil não poderia ter passado por mudanças qualitativas sem que a política estatal de gastos promovesse a acumulação e a legitimação das relações de produção. Compreendendo as mediações do setor público com o privado, a hipótese de trabalho é que a constituição de uma macroestrutura fiscal estabeleceu

uma das bases de financiamento que determinam as o processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Tendo em vista esse quadro de referência, o objetivo deste capítulo é ao mesmo tempo amplo e circunscrito: analisar as transformações da política fiscal de desoneração no período de 1966 (ano da Reforma Tributária) até 1979 (ano do choque dos juros da economia norte americana, da ruptura do padrão de financiamento internacional e do início do desmantelamento do Estado desenvolvimentista). Trata-se de um objeto amplo, pois envolve categorizar a constituição de uma macroestrutura fiscal de financiamento que remete a totalidade dos programas de incentivos fiscais. Mas também circunscrito porque considera-se que essa temática é desenvolvida de maneira preliminar e periférica pelos economistas. A periodização aqui caracterizada obedece às manifestações das mudanças qualitativas na economia doméstica e da internalização da nossa Segunda Revolução Industrial.

Por fim, o capítulo está estruturado em cinco sessões, além da introdução e da conclusão. O primeiro trata do Estado Nacional no pacto desenvolvimentista. O segundo da política fiscal na construção do processo de industrialização. O terceiro conceitua a Reforma Tributária de 1966 e a constituição da macroestrutura fiscal para subsidiar o processo de industrialização. No quarto é discutido a política nacional de desenvolvimento regional e observações gerais. Quanto ao último, analisou-se, especificamente, a relação da macroestrutura com a política regional.

1. O papel do Estado no pacto desenvolvimentista

Desde a Proclamação da República, o Estado brasileiro foi assumindo novas formas devido à construção e as melhorias realizadas em estradas, ferrovias, vias navegáveis e portos impulsionados pelo fluxo mercantil, pelo crescimento da sociedade e da atividade econômica. Desfrutando de uma estrutura material, política e econômica de poder, desde a sua origem, o Estado cumpre determinadas funções de acordo com a realidade de cada período histórico, ou seja, no período mercantilista, no capitalismo concorrencial, no monopolista ou no mundializado, sua forma institucional de se interagir e socialmente de se relacionar não é a mesma. A produção e o comércio impulsionam o aperfeiçoamento da atividade econômica ao mesmo tempo em que disponibilizam estrutura vital para gerar mais acumulação.

As funções assumidas pelo Estado na economia expandiram-se consideravelmente a partir do século XX, mas especificamente a partir do desdobramento do complexo cafeeiro e das adversidades da crise de 1929. Ainda no século XIX, o Brasil se inseriu de forma

subordinada na economia mundial. Nossa herança colonial com raízes europeias era reposta cotidianamente pela aristocracia que reforçava o caráter inorgânico da sociedade e desarticulado da economia. A sociedade era constituída pela tríade escravocrata, latifundiária e exportadora de produtos primários tropicais, sem a presença de base produtiva e comercial mais complexa. Como consequência dessa baixa concentração de capital, tinha-se ritmo lento de acumulação, ausentes mecanismos de financiamento e um fluxo de renda pouco monetizado, desigual e distorcido.

À medida que as forças produtivas foram se desenvolvendo e o mercado interno se integrando, também avançou a intervenção do Estado, criando novas estruturas de poder, centralizando e ampliando sua capacidade de coordenação, o que se tornaria uma característica do processo de desenvolvimento. Na esteira do processo de industrialização que representou um salto tecnológico e de maior complexidade produtiva, ampliou-se a intervenção do Estado na vida econômica e social do País. O esforço para ampliar a capacidade de intervenção e coordenação do Estado foi complementado pela formação de conselhos, comissões temáticas, grupo de estudos de projetos,[3] grupos executivos[4] e órgãos de política industrial como instâncias decisórias centralizadas que aproximavam os agentes públicos dos representantes dos setores produtivos para definição das políticas estratégicas de desenvolvimento regional e setorial. Partindo do princípio da fragilidade do capital privado, as insuficiências da produção e os desequilíbrios estruturais não poderiam ser saneados por si, ou seja, pela livre forças de mercado.

O resultado é que até final dos anos 1970 o Estado institucionaliza sua intenção de estruturar a economia. Essa fase é um reflexo das dimensões do planejamento a qual o gasto público ingressa de forma mais incisiva nas diversas esferas da atividade econômica, colaborando, incentivando e realizando a criação da riqueza. O Estado cumpriu a função de agente estruturante dos processos econômicos, sociais e políticos, como autêntico catalisador das mudanças que a fragilidade das forças produtivas e das classes sociais impedia realizar.

Desde os anos 1930, o Estado vem se capacitando como produtor de bens e serviços e financiando a produção privada. Ampliando a estrutura produtiva do País e também os quadros técnicos da burocracia estatal. Nisso, Getúlio Vargas criou um conjunto de empresas

[3] "O Grupo de Estudos de Projetos, na realidade, passou a ser o centro da nova sistemática de funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Industrial, com poder de decisão quanto à concessão dos incentivos" (SUZIGAN [et. al], 1974, p. 16).

[4] No projeto industrializante foram criados o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia). O Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (Geicon). Grupo Executivo da Indústria Química (Geiquim). Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (Geimape). Grupo Executivo para Aplicação de Computadores Eletrônicos (Geace). Grupo Executivo para Incrementar e Reestruturar o Sistema de Ensino Técnico Científico Profissional. Grupo Executivo de Assistência a Média e a Pequena Empresa (Geampe).

estatais, como a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1942), a Companhia Siderúrgica Nacional (1943), a Companhia Nacional de Álcalis (1945), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945), a Petrobras (1953) dentre outras empresas, todas já em funcionamento antes da implantação do Plano de Reaparelhamento Econômico, para encadear o público e o privado no desenvolvimento nacional.

Enquanto o sistema capitalista avançava na construção de suas bases, o Estado criava um conjunto de empresas e agências de fomento ao desenvolvimento, tais como: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, o Fundo Federal de Eletrificação (1954), o Plano Nacional de Eletrificação (1954), o Fundo Federal de Reaparelhamento Econômico (1956), as Superintendências de Desenvolvimento (1959) e a Eletrobras (1961). Nessa época, o governo federal dá início à construção do Setor Produtivo Estatal com ambições de formular instrumentos para orientar e incentivar a expansão das atividades produtivas.

A industrialização nacional seguia firme, porém, fortemente apoiada na aliança entre o Estado e capital privado interno, mas era preciso atrair o capital estrangeiro que tinha uma presença tímida no arranjo industrial brasileiro. Para isso, a Instrução n.° 70/1953 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) estabeleceu uma política de importações baseada num sistema de alíquotas diferenciadas, produzindo a geração de subsídio para alguns setores importadores[5] e as Instruções n.° 113/1955 e n.° 204/1961 autorizou a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial. Como importante marco institucional, a Instrução n.º 113 (licença de importação sem depósito de câmbio) orientou a economia brasileira para a sua internacionalização, acenando para o capital estrangeiro com um ambiente amigável e favorável à sua entrada no País. A Instrução favoreceu a construção do tripé da economia brasileira, no qual o capital produtivo estatal, o privado estrangeiro e o nacional se associaram no processo de industrialização nacional.

No Plano de Metas, foram lançadas as bases de infraestrutura rodoviária, ferroviária e energética usadas até hoje, assim como a construção de Brasília iniciou a integração da região central do País com o litoral e com as regiões norte (Belém-Brasília) e nordeste. Com endividamento, emissão monetária e desequilíbrios internos e externos, nos anos 1960 foram realizadas importantes Reformas Institucionais (sistema financeiro, tributário, criação da

[5] A Instrução n.º 70/1953 correspondeu à desvalorização diferenciada do cruzeiro em relação ao dólar em vista da posição do balanço de pagamentos ter sido agravada pela demanda especulativa de importações associada à Guerra da Coréia. Porém, ao proteger a economia doméstica estabelecendo barreira à importação de produtos não essenciais, o Estado continuava a induzir a industrialização pela substituição de importação.

correção monetária, do Sistema Financeiro de Habitação, etc…) que montaram as bases para o crescimento do País na década seguinte. A economia se desenvolveu, as exportações cresceram, o crédito e os incentivos fiscais se ampliaram e as manufaturas brasileiras começaram a conquistar mercados no mundo, alterando o perfil da estrutura industrial brasileira. A construção do desenvolvimento nacional se deu pela constituição de um Setor Produtivo Estatal forte. Ao mesmo tempo em que o Estado foi se expandindo, saneou um conjunto de problemas estruturais e rompeu gargalos que a iniciativa privada não poderia enfrentar sozinha.

No contexto do esgotamento do Plano de Metas, o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) promove duas Reformas para expandir setores estratégicos e estimular o crescimento da indústria de base: a Financeira, em 1965, e a Tributária, em 1966.[6] Esta última ampliou as desonerações de receitas permitindo a criação de novos programas de incentivos fiscais, ajustando a política econômica estabelecendo mecanismos de financiamento para suprir as necessidades de estimular o desenvolvimento e a diversificação da indústria de bens de capital. A Financeira possibilitou a geração de créditos internos em escala significativa para comportar o crescimento econômico.

Na particularidade da economia nacional em que o sistema bancário privado possui baixa capacidade de financiamento, a Reforma tratou de ajustar a política fiscal para cumprir a tarefa de internalizar a Segunda Revolução Industrial. Aqui, as desonerações tributárias da União estavam colocadas a favor da indústria. De todo modo, conforme Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, em 1967, com a Reforma Tributária

> (...) realizou-se grande esforço no sentido de fortalecer a empresa privada nacional. Através dos mais diversos instrumentos, o governo levou-lhe incentivos fiscais, creditícios, cambiais, a fim de permitir-lhe o aumento da produtividade (BRASIL, 1967, p. 45).

Sem embargo, o gasto público foi requisitado para romper os grilhões da acumulação industrial dados os limites impostos pelo próprio capital. Isso significa que o poder público através do gasto corrente e de capital reformulou a participação do Estado que adotou uma postura favorável ao capital estrangeiro que, por sua vez, ampliou sua participação na

[6] Em 1953, no governo Vargas, a Portaria do Ministério da Fazenda n.° 784 criam uma comissão para elaborar um anteprojeto do Código Tributário Nacional. Esse documento não se converteu em lei, porém serviria de baliza para a reforma de 1966. As discussões da Reforma Tributária são retomadas no governo João Goulart, sendo que em setembro de 1963 foi instalada uma Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, presidida por Simões Lopes. Focados na reestruturação administrativa do Ministério, os trabalhos evoluíram para um projeto de Reforma Tributária, cuja consolidação veio a ocorrer no governo militar.

economia nacional, e do capital privado nacional na geração do excedente econômico. No campo fiscal, o governo federal alongou o prazo de recolhimento de seus impostos e estabeleceu mecanismos de renúncia fiscal para dar maior capital de giro às empresas. No creditício, a política foi de expansão do crédito público do Banco do Brasil ao setor agrícola, cuja safra aumentou consideravelmente, da Caixa Econômica Federal para a construção civil, dos Bancos Regionais (Banco do Nordeste e da Amazônia) para o desenvolvimento regional e do BNDE para indústria de transformação.

Sob a liderança do Estado, houve uma reorganização institucional que propiciou o País alcançar novo patamar em sua tarefa de mobilizar recursos dispersos na economia, constituir mercados e se introduzir diretamente na produção de um número expressivo de bens e serviços. Na prática, esse conjunto de medidas significou um processo de doação de recursos públicos ao setor privado.

2. A política fiscal na constituição do processo de industrialização

Nas obras de Celso Furtado (1963), Maria da Conceição Tavares (1998), Wilson Cano (1981) e João Manoel Cardoso de Mello (1998), há uma fecunda discussão do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. De forma direta ou não, todos eles discutem a aplicação de recursos públicos na formação econômica do País. Por sua vez, podemos considerar que o processo de industrialização pressupõe a mediação do Estado. Os grandes projetos de desenvolvimentos realizados entre 1966-79 envolveram, direta ou indiretamente, as diversas instituições públicas de financiamento permitindo o salto industrializante.

A política de planejamento econômico, no pacto desenvolvimentista, seguiu a ideia da *fiscal policy for growth*. Concomitantemente, a política fiscal foi reformulada a fim de que as forças produtivas pudessem manifestar-se em outra amplitude, afinal é com a industrialização que elas se expandem e se diversificam. Isso nos permite definir que a política fiscal foi destinada a constituir as bases de financiamento industrial. A racionalidade, em termos de política econômica, não apenas promovia a metamorfose do capital industrial, como também mudava a composição do produto, da renda e do emprego.

Um dos principais méritos da política fiscal inaugurados com as Reformas de 1965-66 foi promover e diversificar o parque fabril nacional, bem como a pauta exportadora através do Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), do Conselho de Política Aduaneira, do Fundo de Financiamento à Exportação (Finex), da Cacex, da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex) e das resoluções editadas

pelo Bacen, como a n.º 330, a n.º 509, a n.º 882 e a n.º 883. Daí por diante a política fiscal de incentivos e subsídios foi sendo gradativamente ampliada, deixando de ser apenas um instrumento de garantia da estabilidade para fomentar a exportação, especialmente de produtos manufaturados. A propósito

> O governo, então, decidiu ir além, passando a influir diretamente sobre a decisão a investir, visando à produção para exportação. Não só pela importância dessas exportações como fonte de crescimento para alguns setores industriais (principalmente Alimentos, Calçados, Mecânica, Metalúrgica e Têxtil), como principalmente pelo caráter estratégico que assumiram na política seguida pelo Governo para a sustentação do crescimento econômico (...). A partir de meados de 1972, novos incentivos procuraram atrair investimentos para o aumento da capacidade produtiva visando à exportação, bem como para a formação de empresas comerciais exportadoras (SUZIGAN [et. al], 1974, p. 40).

Com a crise, em 1973, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1974. Como instrumento para alcançar metas ambiciosas, a política de gasto fiscal e financeira foi mobilizada para o investimento, sobretudo em bens de capital. Com recursos concentrados em mãos do governo federal, as inovações de financiamento introduzidas, além das novas técnicas, instituições e especializações tiveram um tratamento especial dentro do Grupo Executivo do Conselho de Desenvolvimento Industrial. Assim, os investimentos programados pelo setor privado e financiado pelo Estado tiveram peso em construções, instalações, equipamentos e processo de complexidade tecnológica.

De forma direta e explicita, a política fiscal executada pelo governo federal forneceu capital de giro (despesas correntes) e fixo (despesa de capital) para o setor industrial que, por sua vez, alterou a curva da demanda agregada e da capacidade produtiva do País. Outra característica importante são as fontes externas das empresas para o financiamento de grandes projetos nacionais apontado por Suzigan [et. al] (1974) e Suzigan [et. al] (1974a).

O agravamento dos problemas de financiamento terminou por levar à redução do nível de atividades. Uma vez esgotado o estimulo financeiro, resultante de medidas específicas da Reforma de 1966, foi criado um conjunto de estímulos fiscais para promover a retomada do desenvolvimento. Levando em conta o papel reservado ao setor privado, em particular no desenvolvimento industrial, o estágio de estagnação associado à falta de financiamento é superado pela “descontinuidade histórica” (GERSCHENKRON, 2015) com a criação de uma macroestrutura fiscal de financiamento, que por sua vez, faz conexão entre as despesas fiscais keynesianas e as inovações (destruição criativa) schumpeterianas. O setor público assumiu para si a tarefa básica de sustentar o investimento de longo prazo capaz de manter a demanda agregada.

Além disso, constituiu-se uma "(...) articulação da esfera federal com os órgãos da administração descentralizada e do setor empresarial de estados e municípios ganhou relevância na sustentação dos investimentos públicos" (LOPREATO, 2013, p. 111). Com poder político e econômico centralizado, a União construiu com o capital privado uma articulação que envolvia o Tesouro, os bancos públicos e as empresas estatais. No pacto federativo, o Tesouro Nacional se articulava com o estadual. Os bancos federais com os estaduais e as estatais da União com as dos Estados.

Com formulações de políticas keynesianas, o gasto público foi colocado no centro do palco *vis-à-vis* sobre o pensamento neoclássico. Ou seja, as finanças governamentais estavam colocadas a serviço da produção e da constituição da grande indústria. Nesse caso, a política fiscal demonstraria a possibilidade de a economia não defrontar com uma situação de insuficiência da demanda agregada. A respeito,

> O Estado que brotou do pensamento keynesiano serviu de modelo para o restante do mundo capitalista, mas assumiu, em outros países e regiões, formas e características distintas das que apresentou no mundo desenvolvido, variando a intensidade dos seus graus de intervenção na atividade econômica. Especificamente, na América Latina, influenciou a formulação das ideias cepalinas sobre o papel nuclear que o Estado deveria desempenhar para garantir a industrialização da região, diante da fraqueza financeira da burguesia, atuando como agente estruturante e organizador desse processo, o que deu origem ao que se conhece na literatura do pensamento da Cepal como '**Estado desenvolvimentista**', o qual, no caso do Brasil, se tornou o principal agente das transformações de sua economia entre aos anos 1930 e 1980 (...) (OLIVEIRA, 2012, p. 45).

Todavia, os eventos no plano das relações internacionais logo no início da década de 1970 indicavam uma mudança de política na economia mundo. A suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, o fim do regime de taxas de câmbio fixas para flutuante, o declínio do sistema de Bretton Woods e a ascensão da acumulação financeira emergiram novas relações econômicas e políticas entre o centro dinâmico e a periferia do sistema. Como consequência, isso significou um aumento da mobilidade internacional de capitais redefinindo as instituições financeiras, a instabilidade e o ritmo de investimento. Enfim, foi uma redefinição no modo de produção capitalista.

Diante do fim de uma era de prosperidade econômica, em conjugação com o desemprego, com a inflação, com a redução do ritmo de crescimento dos países centrais e com o declínio do keynesianismo e ascensão do monetarismo, a economia brasileira, embora sentisse os efeitos da crise internacional, respondeu de forma pró-ativa com políticas de gastos públicos em infraestrutura social básica e na indústria de transformação.

3. A Reforma Tributária de 1966 e a constituição de uma macroestrutura fiscal de financiamento a favor da industrialização

A partir da década de 1950, a política de industrialização gerou um crescimento das despesas que não era mais acompanhado pelo aumento das receitas. Nessa época, estrutura tributária do País mostrava insuficiência para financiar a acumulação industrial. Reconhecia-se a importância da reestruturação do aparelho arrecadador. Por isso, no final de 1963, foi criada a comissão de Reforma do Ministério da Fazenda com a tarefa de reorganizar e modernizar a administração fiscal federal, ganhando impulso após 1964 com o golpe Civil-Militar. O novo sistema tributário elevou o nível de esforço fiscal da sociedade de modo a dispor de recursos necessários para impulsionar o crescimento econômico (OLIVEIRA, 1981).

Com o esgotamento dos investimentos realizados durante a execução do Plano de Metas, tem-se, em 1966, uma nova organização tributária na medida em que a "(...) arrecadação era inadequada ao montante da despesa" (BRASIL, 1965, p. 89). Buscando aumentar a capacidade de arrecadação do Estado para corresponder às novas demandas que estavam se criando, para o governo militar, viabilizar uma Reforma não seria exaustivo por três motivos: i) setor produtivo demandava por uma Reforma que ampliasse as políticas de gastos públicos; ii) o estado de repressão cassou inúmeros mandados parlamentares, neutralizando a oposição; e iii) os militares detinham maioria no Congresso.

A Reforma Tributária foi realizada de forma articulada com as Reformas Financeira, do Mercado de Capitais e da Estrutura Administrativa. Isso propiciou uma modernização do aparelho do Estado no processo de desenvolvimento nacional, regional e setorial. Criando condições econômicas para o crescimento doméstico, a Reforma Tributária ampliou o raio de manobra da política econômica. É a partir de 1966 que a política fiscal de estímulo à atividade produtiva ganha força e se constitui numa macroestrutura com capacidade de alavancagem da atividade produtiva. Também é preciso colocar que quando se fala em remover entraves ao crescimento, necessariamente não se trata de distribuição de renda.

Um sistema tributário que não comporta a capacidade de transformação de uma economia tende a limitar o processo de desenvolvimento. Não é possível deslocar o eixo de uma economia agrária para industrial se, ao mesmo tempo, não forem criadas condições de financiamento, e criar um ou outro programa setorial ou mesmo regional de financiamento não adianta, caso se pretenda desenvolver a economia nacional como um todo. Não se trata

aqui de enaltecer a Reforma de 1966 (como também a Financeira, em 1965), mas pontuar que ela ofertou condições para que a industrialização nacional não fosse interrompida. Por isso que ela representa uma ruptura no sentido de constituir uma nova etapa histórica. A resposta do Estado variou conforme as necessidades postas pelo movimento qualitativo da atividade econômica que estava subordinada a um projeto político de desenvolvimento nacional.

Dentro da manutenção de uma política fiscal orientada para o desenvolvimento, o marco traçado pela Lei n.º 5.172/1966 tratou de fazer uma revisão de toda a legislação fiscal do País, abrangendo os tributos federais, estaduais e municipais. A Reforma de 1966 não foi simplesmente uma organização do sistema tributário e da política fiscal para acumulação industrial, foi também uma forma de manifestação de poder que as frações de classes têm na política pública. Todavia, não é o sistema tributário ou mesmo a política fiscal que moldam a economia, a política e a sociedade, mas as relações sociais de produção que as moldam.

Com um mercado de capitais incipiente, característicos da periferia, um sistema bancário privado sem capacidade de financiamento de longo prazo e a incapacidade do capital privado de realizar investimentos à altura de uma Revolução Industrial, o sistema tributário foi revestido para prover mudanças qualitativas no padrão de acumulação e suportar as transformações econômicas que estava em curso no País. Na realidade, foi o desenvolvimento econômico e a política industrializante coordenadas pelo Estado Nacional que abriram caminho para a realização da Reforma Tributária, e não o contrário.

A Reforma de 1966, que sucedeu à Financeira de 1965, foi um pacto de classe na esfera central para "(...) alargar as bases produtivas do capitalismo" (OLIVEIRA, 1981, p. 21). Com a Reforma, a política fiscal dá um salto qualitativo convertendo-se numa macroestrutura fiscal a serviço da indústria, que é correspondente à mudança de um padrão de industrialização "restringida" para "pesada" (CARDOSO DE MELLO, 1998). Produzindo uma "descontinuidade histórica" (GERSCHENKRON, 2015), a política fiscal foi colocada para superar o atraso industrial relativo do País em relação ao centro dinâmico.

Utilizando de recursos públicos e de financiamentos externos para investimentos na infraestrutura social básica, como também para expansão das estatais, a concessão de empréstimo barato e recursos a fundo perdido, de modo a promover aumento da escala industrial compatíveis com a Segunda Revolução Industrial, acaba por revelar a fraqueza do financiamento dos bancos privados do País. Em relação a isso, no Brasil, não ocorreu à clássica fusão do capital industrial com o capital bancário. Com a inexistência privada de financiamento a bens de capital de longo prazo que assumisse o risco, a industrialização foi financiada por empréstimos bancários externos e pelos recursos estatais.

A emergência das desonerações também se explica pela insuficiência do sistema bancário privado nacional para cumprir as tarefas para levar adiante o projeto de desenvolvimento produtivo, a acumulação capitalista e a reprodução da força de trabalho. Para isso, o governo centralizou recursos socialmente necessários que pudessem ser utilizados no financiamento de médio e longo prazo para promover a conglomeração de empresas, especialmente industriais. Neste caso, a macroestrutura representou alternativa ao financiamento bancário por cumprirem funções semelhantes do crédito. Ela é uma espécie de argamassa do processo de desenvolvimento brasileiro, pois atua como reagente que transforma e alavanca a produção.

Num contexto de maior complexidade econômica e elevado volume de negócios, a tendência é de maior exigência de programas de incentivos públicos. Nessas condições, permitimos dizer que há uma perda relativa do monopólio do sistema de crédito, até porque as vigências dos juros altos e as variações do câmbio encarecem e escasseiam o crédito bancário, além de aumentarem os custos financeiros das empresas. As desonerações tributárias acabam compensando – o que não significa superar – a baixa oferta do crédito bancário para a modalidade investimento, pelo fato dos bancos privados brasileiros estarem concentrados no setor de varejo e comercial mantendo posição restrita na área industrial e uma postura agressiva na esfera financeira de mercado de títulos públicos.

No caso do capitalismo brasileiro, o grau de desenvolvimento das formas avançadas do capital não se deu pela intervenção bancária privada, mas sim pelos bancos públicos e programas de incentivos fiscais. Não poderia haver uma aliança orgânica entre a grande indústria e as finanças que levasse o País a se industrializar, pois ao mesmo tempo em que a burguesia industrial era periférica e frágil, não havia no País uma burguesia especificamente financeira. O fato de o capital bancário privado apresentar limites fez com que o sistema público de financiamento conduzisse a alteração na curva da demanda de investimento.

Atuando em duas frentes, a Reforma de 1966, de um lado, permitiu que a legislação fiscal ampliasse as desonerações tributárias e, de outro, possibilitou a criação de novos programas fiscais para uma variada gama de setores. Constituída como um dos instrumentos de ação do governo para atingir as metas definidas pela política econômica, o que diferencia a política de estímulo fiscal que vai da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, até 1966, é a perda de seu caráter regional e sua especialização setorial, ou seja, a Reforma propiciou a criação de um conjunto de programas setoriais tais como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, Decreto-Lei n.º 289/1967, e a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), Decreto-Lei n.° 770/1969. Mais tarde, seria

criado o Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres), Decreto-Lei n.º 880/1969, de caráter regional. Diga-se, até hoje, o Espírito Santo é o único Estado da Federação que possui um fundo federal a seu dispor.

Nessa esfera, destacam-se o Decreto-Lei n.º 37/1966 que reorganizou os serviços aduaneiros, Decreto-Lei n.º 288/1967, que impulsionaria a Zona Franca estabelecendo incentivos fiscais para criação de polo industrial, comercial e agropecuário numa área de 10 mil km²); o Decreto-Lei n.º 491/1969 que tratava dos estímulos fiscais à exportação de manufaturados; o Decreto-Lei n.º 767/1969 que instituiu incentivos fiscais e creditícios para o desenvolvimento industrial); e o Decreto-Lei n.º 157/1967 que concedia estímulos fiscais à capitalização das empresas bem como a compra de ações). Com eles, o governo pretendia estimular a atividade industrial e a expansão socioeconômica naquelas áreas e setores ainda não alcançados diretamente pela estrutura econômica vigente.

Quanto ao último Decreto-Lei, a partir da declaração de rendimentos do exercício de 1967, ano-base de 1966, até o exercício de 1983, ano-base de 1982, foi facultado à pessoa física deduzir do imposto devido o valor aplicado na aquisição de Certificado de Compra de Ações. O objetivo era oferecer ao contribuinte a possibilidade de comprar ações no mercado financeiro com uma parte do dinheiro destinado ao pagamento do Imposto de Renda. O limite de aplicação, inicialmente fixado em até 10%, oscilou. O Decreto-Lei n.º 157/1967 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 2.065/1983, sendo que no último exercício os percentuais variavam de 2% a 8% conforme a faixa de renda bruta do declarante.

Depois na década de 1970, a dedução do imposto é também concedida para o Programa de Integração Nacional (PIN) (Decreto-Lei n.º 1.106/1970), alterando a legislação do IRPJ na parte referente aos incentivos fiscais; ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra) (Decreto-Lei n.º 1.179/1971), para promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Sudene; ao Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur) (Decreto-Lei n.º 1.191/1971), concedendo isenção do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis ao desenvolvimento da indústria turística; ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) (Decreto-Lei n.º 1.124/1970), facultando as deduções do IRPJ para fins de alfabetização; aos Programas Especiais de Exportação (Befiex) (Decreto-Lei n.º 1.219/1972), com propósito de estimular a geração de divisas; ao Programa de Integração Social (PIS); e, por fim, à criação de Fundos de Investimento que tratavam de alterar a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais (Decreto-Lei

n.º 1.376/1974), que dispõe sobre a criação de fundos de investimento alterando a legislação do IR relativa a incentivos fiscais. Esses Decretos-Lei criaram um conjunto de programas fiscais de financiamento que desencadearam uma arquitetura apropriada ao gasto público.

O governo vinha também implementando programas e instrumentos visando expandir as exportações. O alargamento da pauta das exportações deve-se também à atuação das vendas de produtos industrializados. A participação desses produtos no valor da receita total das exportações elevou-se de 20%, em 1969, para 30%, em 1973. Logo, os programas de exportação objetivavam criar, sem prejuízo das exportações tradicionais, mercados para produtos manufaturados de maior complexidade tecnológica.

Esse esforço conduziu o governo a rever critérios de concessão de incentivos fiscais pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, definindo novas prioridades que incluem incremento da produção de bens de capital, especialmente os de maior densidade tecnológica, fortalecimento das indústrias básicas produtoras de insumos industriais, apoio à contínua modernização dos setores tradicionais, inclusive das pequenas e médias empresas, estímulos às indústrias de comprovada capacidade de exportação, ou com real possibilidade de penetração nos mercados externos e apoio à descentralização industrial (BRASIL, 1978).

Com o desenvolvimento simultâneo de vários projetos industriais em frentes diversas (energia, petroquímica, papel e celulose, siderurgia, metais não-ferrosos, mineração, telecomunicações, etc...) que amadureciam a economia, o setor produtivo demandava a criação de novos programas com base na dedução do IRPJ, do IPI e do imposto de importação e exportação. Foram ainda criados, respectivamente, dois subsídios fiscais, os créditos-prêmio de IPI e ICM com propósito de alavancar as empresas exportadoras. Quanto a isso, às exportações brasileiras aceleraram o seu ritmo de expansão, tendo crescido 4% em 1968 e 20% em 1969. Assim, em 1972, foi estabelecido a Befiex para atender grandes empresas com projetos de longo prazo de exportação de produtos manufaturados. Vale assinalar que macroestrutura constituída foi um dos pilares de sustentação do milagre econômico.

Nesse sentido, macroestrutura fiscal de financiamento se constitui na seguinte forma: i) mercado de capitais (estímulo para capitalização, aquisição de títulos da dívida pública federal, aplicações de ações normativas de letras hipotecárias e certificado de compra de ações), ii) desenvolvimento regional (Sudene, Sudam, Suframa, Sudeco, Sudesul, Fiset, Funres, Proterra, dentre outros); iii) exportação/importação (Befiex, redução do imposto devido ou do lucro tributável); iv) setores específicos (Embratur, Embraer, Mobral, Sudepe, IBDF, dentre outros); e, v) acumulação em geral (PIN, incentivos do IRPJ, depreciação acelerada e isenção de IPI e imposto de importação).

Quadro 1 – Estruturação da macroestrutura fiscal de financiamento constituída após a Reforma Tributária de 1966

Mercado de capitais	Desenvolvimento Regional	Exportação	Acumulação em Geral	Setores Específicos
Estímulo para capitalização Certificado de compra de ações Estímulo na aquisição de títulos da dívida pública federal Aquisição de ações normativas de letras hipotecárias Ações normativas para o interesse do desenvolvimento econômico do Norte e Nordeste	Finor/Sudene - Nordeste Finam/Sudam - Norte Sudeco - Centro Oeste Sudesul - Sul Suframa - Norte Funres - Espírito Santo Proterra - Norte e Nordeste	Befiex - Exportação/Importação Crédito Prêmio Exportação Redução do imposto devido ou do lucro tributável	Programa de Integração Nacional Imposto de Renda de Pessoa Jurídica Depreciação Acelerada Imposto sobre Produtos Industrializados Imposto de Importação	Embratur - Turismo Sudepe - Pesca IBDF - Florestal Fiset - Turismo, Pesca e Florestamento e Reflorestamento Embraer - Aeronáutica Mobral - Educação Geimix - Setor Siderurgico Setor Automotivo Superintendência Nacional da Marinha Mercante - Sunamam Proálcool Programa de Construção Naval Programa Setoriais Integrados Programa de Desenvolvimnto Tecnológico Industrial

Fonte: Elaboração do autor

Quando a economia brasileira entra novamente num ciclo de esgotamento, averígua-se nova investida nas desonerações como também a criação de novos programas. Como política anticíclica que garanta a rentabilidade do capital e a reprodução da força de trabalho, a tributação de pessoas jurídicas sofreu novas modificações através do Decreto-Lei n.º 1.376/1974, que criou os Fundos de Investimentos do Nordeste (Finor), da Amazônia (Finam) e Fundos de Investimentos Setoriais (Fiset), este último composto por três Fundos independentes, cujos recursos se destinam às atividades de Turismo, Pesca e Florestamento e Reflorestamento. Destaca-se ainda o Decreto-Lei n.° 76.593/1975, que instituiu o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), como forma de incrementar a utilização do álcool como combustível em meio à crise do petróleo. A respeito da macroestrutura fiscal,

> [Trata-se de] Uma enxurrada de novos incentivos se somaria aos existentes, configurando verdadeiras doações ao capital, e praticamente eliminando o risco do empreendimento ao atingirem tal dimensão, que garantiam às empresas a obtenção de plausíveis condições de competitividade no exterior e tornando a atividade exportadora altamente atrativa (OLIVEIRA, 1981, p. 95).

Depois de 1973, a tributação de pessoas jurídicas foi modificada para comportar o Finor, o Finam, o Fiset e intensificar o projeto industrializante para neutralizar a intensidade do primeiro choque do petróleo que elevou o preço do barril de US$ 3 para US$ 12. Os incentivos fiscais relacionados com o IRPJ representaram no I PND 39,27% da sua carga efetiva e passaram a representar 50,15% no II PND. De 1973 até 1979, com exceção de 1977, o crescimento das desonerações superou o crescimento da arrecadação federal (Tabela 1, p. 40).[7]

Se até fins dos anos 1960 as desonerações que formam a macroestrutura eram concedidas para instalação de novas indústrias, na década de 1970 foram concedidas também para aquelas já instaladas, seja ela nacional ou não.[8]

---

[7] Assim como há um crescimento significativo das desonerações nos anos 1970 (tabela 1, p. 40), os investimentos do SPE exponencialmente também cresceram. Entre 1971-73 a taxa de investimento do orçamento público situa-se em torno de 2,7% do PIB, entre 1974-75 se eleva para 4,4%, no período de 1976-77 cresce para 6,4% e no último biênio da década, 1978-79 sobe para 8,5%. Esse crescimento está relacionado aos empréstimos diretos em moeda estrangeira (Lei n.° 4.131/1962) que passaram de 25%, em 1972, para 76,8%, em 1979 (CEPAL, 1991).

[8] As empresas brasileiras se dedicavam aos ramos de trabalho intensivos, com maquinário de baixa complexidade tecnológica, baixos salários e extensa utilização de força de trabalho em indústrias têxteis, processamentos de alimentos e produtoras de bens de consumo não duráveis. As multinacionais se dedicavam ao ramo de capital intensivo, de alta complexidade tecnológica do maquinário e com número menor de força de trabalho em produção de automóveis, eletrodomésticos e meios de produção, destinados tanto a outras empresas quanto aos consumidores – mercado de consumo de bens duráveis. Já estatais ficaram responsáveis pelos investimentos nas indústrias de base, energia elétrica, indústria pesada, telecomunicações e indústria bélica. Além disso, era responsabilidade do Estado investir na criação das condições gerais de produção, necessárias à industrialização, como redes de transporte e sistema de educação.

> Em tese, se a isenção houvesse sido concedida apenas a novas indústrias ou a reinvestimento, os efeitos da evasão de receita seriam mínimos, mesmo no curto prazo. No entanto, como a isenção foi ampliada de moda a abranger também as empresas já instaladas, pode-se considerar o montante desta isenção como a principal componente da perda total de receita, sem qualquer possibilidade de retorno para o Governo, ou mesmo para a economia como um todo (SUZIGAN [et. al], 1974, p. 105).

Projetados para financiar as necessidades de investimentos de longo prazo, os programas de financiamentos caracterizam-se como uma típica superexploração dos recursos públicos para compensar a incapacidade do mercado realizar gasto e manter um volume de recursos socialmente necessários para sustentar o crescimento do País. Quando o Estado anuncia ao mercado a existência da macroestrutura fiscal, está revelando sua existência e os interesses na preservação do valor, uma vez que ela é uma das formas de preservação da produção de mercadorias. Por ora, a macroestrutura fiscal de financiamento foi utilizada como resposta ao primeiro choque do petróleo e ao fim do milagre.

Tabela 1 – Arrecadação tributária com IRPJ, incentivos fiscais do imposto de renda e proventos de qualquer natureza baseada no lucro real da pessoa jurídica (Valor das opções dos incentivos fiscais das pessoas jurídicas) - (1968-79) – *Cr$ 1.000, valores nominais*

Ano	Desoneração (IRPJ)	Arrecadação (IRPJ)	%
1968	1.628.968	2.173.134	74,96
1969	1.170.600	3.763.746	31,10
1970	1.749.414	4.897.074	35,72
1971	2.439.654	6.503.158	37,51
1972	3.599.424	9.980.908	36,06
1973	5.099.403	12.802.838	39,83
1974	8.107.213	19.340.195	41,92
1975	12.779.577	26.312.086	48,57
1976	24.018.465	41.413.664	58,00
1977	33.696.684	70.918.905	47,51
1978	45.035.645	92.417.732	48,73
1979	81.383.944	169.818.301	47,92

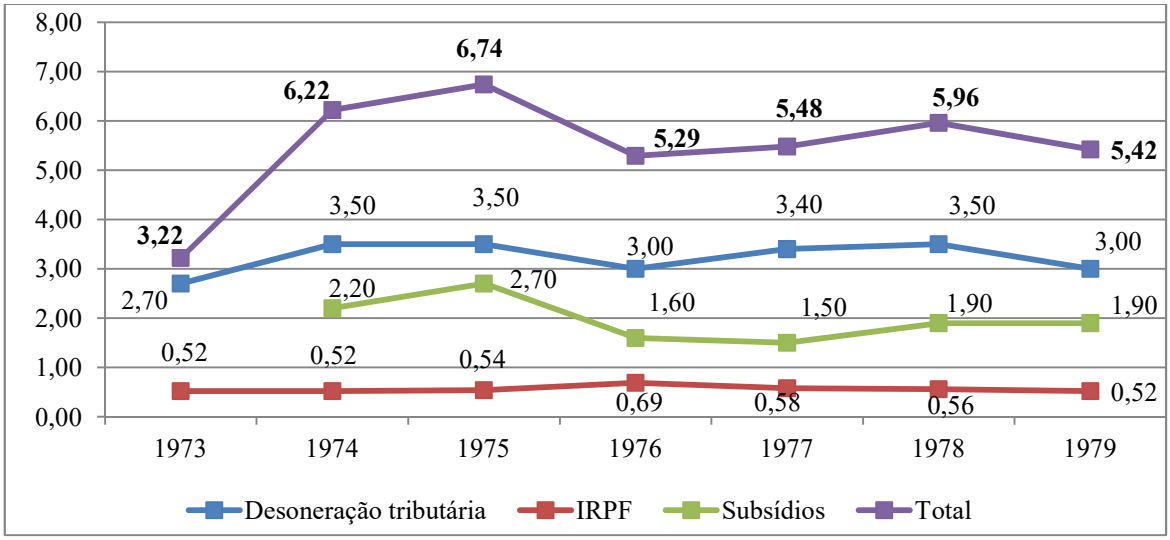
Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE, vários anos. Elaboração do autor.

O fortalecimento da empresa privada nacional pela política fiscal da macroestrutura não significaria o descaso dos capitais estrangeiros, em hipótese alguma, que deveriam ser atraídos com os mesmos instrumentos até então utilizados. Todavia, a política de

fortalecimento do setor privado teria por base a redução progressiva do peso do setor público na economia, a consolidação dos setores de infraestrutura. Quanto a isso, a tabela 1 (p. 40) permite verificar que a relação entre a desoneração/arrecadação, principalmente durante o II PND, apresenta uma média acima dos 50% da arrecadação, chegando, em 1976, a 58%.

Na corrida pelo crescimento, entre 1974-75 o governo federal baixou um conjunto de Decretos-Leis e Decretos criando novos programas e alterando e criando legislação fiscais formando uma macroestrutura de financiamento para estimular a expansão dos investimentos na formação da demanda agregada (Anexo 1, p. 186). Dentro do Plano Decenal (1968/78),[9] a macroestrutura fiscal de financiamento pensada com estratégia de desenvolvimento de longo prazo, foi decisiva na orientação do investimento privado, tanto que sua participação no PIB, a média ficou em 3,6%, chegando a 6,74%, em 1975.

Gráfico 1 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios e subvenções econômicas) no PIB (1973-79)



Fonte: Langoni, 1981 (Incentivos (geral); Anuário Estatístico do Brasil/IBGE, vários anos (IRPJ).
(*) Com relação aos Incentivos (Geral), os anuários do IBGE não trazem essa informação, apenas relativo ao IRPJ. Nesse caso, optou-se por usar a evolução elaborada por Langoni (1981). Buscou-se a fonte dos dados utilizados pelo autor que foi presidente do Bacen para construção dessa informação publicada no trabalho "Bases Institucionais da Economia Brasileira", apresentado numa conferência na Escola Superior de Guerra em 04/ago/1981. Não foi possível chegar aos relatórios utilizados por Langoni para construção desses dados. Os dados de participação dos incentivos fiscais no PIB – construídos por Langoni (1981), reproduzidos em diversos trabalhos – Carneiro (2002), Cruz (1995), Braga (1982), dentre outros – foram utilizados como referência para analisar a participação da macroestrutura fiscal no PIB.

Quanto os incentivos do IRPJ, destacam-se à exportação (alíquota reduzida em regime especial para empresas enquadradas na Befiex), os incentivos regionais e setoriais (Finor,

[9] O Plano Decenal não chegou a ser executado pelos militares, mas forneceu elementos de base para a formulação do PND, adotado nos anos seguintes.

Finam, Funres, Projeto Grande Carajás e atividades pesqueiras e turísticas), tratamento beneficiado à renda agrícola (redução do lucro apurado e alíquota reduzida), salários indiretos e incentivos à cultura e ao esporte (benefício ao trabalhador/formação profissional, programa de alimentação ao trabalhador e vale-transporte) e política industrial (depreciação acelerada e incentivos à informática, notadamente à pesquisa e desenvolvimento).

> O Imposto de Renda foi imaginado desde a implantação do novo sistema, como um instrumento, não só de arrecadação, mas também de Política Econômica e de Justiça Fiscal. Entretanto, o excesso de incentivos setoriais e regionais fez com que perdesse parte de sua eficácia como instrumento de geração de receita, bem como produzisse um impacto regressivo sobre o Sistema Tributário em seu todo, beneficiando principalmente as pessoas de classe de renda mais elevada (SENADO FEDERAL, 1984, p. 3.284-3.285).

Em relação aos incentivos do IPI, fica por conta da Zona Franca de Manaus (isenção para importação e para os bens produzidos na Zona Franca de Manaus e ali consumidos ou destinados para o consumo no resto do País), às exportações (isenção/redução do IPI vinculado à importação nos casos de incremento de exportação e projetos Befiex), à política industrial em Programas Setoriais Integrados e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial, para projetos com direitos adquiridos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial e Grupo Executivo da Indústria de Mineração (Geimix), para projetos aprovados pela Sudene, Sudam, Projeto Grande Carajás, isenção/redução do IPI concedido ao amparo da Lei de informática, e ao setor siderúrgico (crédito de 95% do IPI apurado, para aplicação em projetos de ampliação).

Os principais incentivos do imposto de importação e exportação ficam a cargo das exportações (importação nos casos de incremento de exportação e projetos Befiex), à Zona Franca de Manaus (importação de mercadorias), à política industrial (isenção/redução para projetos incluídos em Programas Setoriais Integrados e Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial, para projetos aprovados pela Sudene e Sudam, Carajás e para projetos com direitos adquiridos e aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial e Geimix e isenção/redução concedido ao amparo da Lei de informática). Em relação aos incentivos para exportação, entre 1972-77, foram incentivados programas que propiciaram exportações de manufaturados no total de US$ 1,6 bilhão, em 1977, essas exportações corresponderam a 17% do total da pauta brasileira desses produtos. A Befiex previa a manutenção das isenções fiscais preexistentes durante todo o programa e a isenção de pagamentos de imposto de importação e de IPI para qualquer produto importado, mesmo que não vinculado a posterior exportação (BRASIL, 1978).

Por fim, a política fiscal dos militares tinha como pano de fundo uma ação discricionária com objetivo de levantar recursos disponíveis para estimular o gasto capitalista, favorecendo o fluxo de investimento necessário à sustentação do crescimento. Assim sendo, com o Código Tributário de 1966, foi estabelecida uma macroestrutura fiscal de financiamento, contemplando grupos nacionais e estrangeiros, para fins de atender as finalidades dos objetivos da política econômica; o processo de industrialização.

4. A política nacional de desenvolvimento regional: observações gerais

Na política de desenvolvimento regional, podemos definir a Constituição de 1934 como um marco, pois tratou de vincular a quantia, nunca inferior, de 4% da receita tributária da União na defesa contra os efeitos das secas, sendo que os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregaram a mesma quantia na assistência econômica à população respectiva.

Regulamentado pela Lei n.° 175/1936, que criou a área do Polígono das Secas, estabeleceu-se a política de assistência a populações durante as crises climáticas para fins de irrigação, nela incluídos os canais de adutoras, a construção de barragens, a elevação mecânica de águas, a drenagem das áreas, a perfuração de poços e a abertura de galerias de captação de água conforme prevê a Lei. A execução das obras e serviços perpassava pelo crivo do coronel e, principalmente da liderança política local que tinha contato dentro do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Tratando-se de uma ação contra os efeitos da seca, de acordo com Macedo (2014, p. 27), a vinculação constitucional estava "(...) fortemente atrelada à visão mais tradicional que reforçava os interesses secularmente conservadores ligados à solução hidráulica no Nordeste (...)" através da construção de açudes, o que vinha sendo feito pelo governo federal através do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), mas que beneficiavam na sua ampla totalidade os proprietários de terra. As fontes de água através de poços, cacimbas e açudes seriam de economia admissível para os particulares, porém de pouco alcance para o conjunto da coletividade. Federalizando a problemática do desenvolvimento regional, como a consequência da falta d'água no Nordeste e da ausência do desenvolvimento no Norte, possibilitava que as elites locais se apropriassem do dinheiro para manter o controle da terra e da força de trabalho (MACEDO, 2014).

Sem tratar da essência do problema, a vinculação orçamentária para as obras contra a seca eram uma espécie de transferência direta de renda na contratação de serviço local, sem

que houvesse uma modificação na estrutura produtiva da região. Traduzindo-se numa política de assistência sem tratar do problema maior, a disparidade de níveis de renda, ritmo de crescimento substancialmente inferior quando comparado ao Centro-Sul, baixo rendimento da agricultura e ausência de uma política de industrialização, tanto o Decreto Federal n.º 3.965/1919, que criou a Caixa Especial, quanto a Constituição de 1934, mantiveram a disparidade de níveis de desenvolvimento por não tratar de modificar a estrutura agrária e industrial da região. Em outros termos, o controle do recurso público pelas elites coronelistas locais no combate aos efeitos da seca na política de açudagem reforçava a relação estrutural de atraso relativo do Nordeste em relação às regiões Sudeste e Sul do País.

Na sequência, a Constituição Federal de 1937 não mais preestabeleceu qualquer tipo de vinculação constitucional para a questão hidráulica que se traduzia numa política de açudagem. Ao contrário da Constituição de 1934, a de 1937 não foi redigida por uma Assembleia Constituinte, ou seja, não passou pela discussão e apreciação parlamentar. Com o Estado Novo centraliza-se a tomada de decisão política e econômica em poder do Executivo Federal, a cerimônia da queima das bandeiras estaduais marca em nível simbólico uma maior unificação do País e um enfraquecimento do poder regional. Dentro dessa perspectiva, a Constituição do Estado Novo não estabeleceu a vinculação orçamentária nas obras contra a seca.

Com o fim do Estado Novo, em 1946, foi estabelecida uma Nova Constituição restabelecendo mecanismo de vinculação orçamentária à questão regional. Mantendo os vícios de 1934, na Constituição de 1946, os recursos estariam destinados para a execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste, a velha solução hidráulica. Com uma quantia nunca inferior a 3% da renda tributária da União de Estados compreendidos na área da seca, os recursos se destinavam a política de açudagem e assistência da população. Quanto ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, 20 anos consecutivos, quantia não inferior a 3% da sua renda tributária, sendo que os Estados e os respectivos Municípios que correspondem à região da Amazônia reservaram para o mesmo fim, anualmente, a mesma quantia de sua renda tributária.

Ainda na Constituição de 1946, o artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu a vinculação, dentro do prazo de 20 anos, da quantia não inferior de 1% da renda tributária do governo federal para a execução de um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes. Criada pela Lei n.° 541/1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) somente teve seu Plano Geral de Aproveitamento Econômico aprovado, em 1955, pela Lei n.° 2.599.

Desde 1919, quando se estabeleceu a primeira vinculação orçamentária à questão regional, até 1967, quando a Constituição aprovada pelos militares mostrou-se ausente à ação regional, pode-se estabelecer a seguinte esquematização: i) Dez/1919-Mar/1924; ii) Constituição de 1934 a 1937; e iii), Constituição de 1946 a 1967. Isto é, entre Abr/1924 a 1934, 1938 a 1945 e depois da Constituição de 1967, até 1988, não houve qualquer amarração constitucional do orçamento federal, estadual e municipal que representasse compromisso de financiamento à ação regional. No quesito vinculação, se para o Nordeste a finalidade era obras contra a seca, para o Norte sua execução estava associada ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

Quadro 2 – A política regional segundo vinculações orçamentárias

Legislação	Finalidade Regional	Recurso Vinculado	Revogação
Decreto Federal n.º 3.965/1919	Custear as despesas de construção e conservação das obras necessárias à irrigação de terras cultiváveis no Nordeste	2% da receita geral da República e de 2% a 6% da receita ordinária dos Estados em que as obras e serviços terão de ser executados	Decreto Federal n.º 16.403/1924
Artigo 177 da Constituição de 1934	Defesa contra os efeitos das secas	Nunca inferior a 4% da receita tributária da União	Constituição de 1937
Constituição de 1937	Ausente	Ausente	Ausente
Artigo 29 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946	Executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes	Anualmente, quantia não inferior a 1% da renda tributária da União	Constituição de 1967
Artigos 198 e 199 da Constituição de 1946	Obras e os serviços de assistência econômica e social no combate à seca e Plano de Valorização Econômica da Amazônia	Valor nunca inferior a 3% da renda tributária da União para assistência economia e social. Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar o mesmo percentual. À parte disso foram vinculados 3% para valorização econômica da Amazônia	Constituição de 1967
Constituição de 1967	Ausente	Ausente	Ausente

Fonte: Macedo (2014), Constituições Federais 1934, 1946, 1967 e Decreto Federal n.º 3.965/1919 e n.° 16.403/1924.

O fato é, no caso da Amazônia, um território extenso e pouco povoado com baixo índice de urbanização até 1960 e de relação entre aviadores e aviados, em que até certo

período as relações econômicas não estavam monetizadas, subtende-se que até então a verba pública de 3% da União mais a de 3% dos Estados e Municípios abrangidos pela região são apropriados pela elite local e desmaterializados do desenvolvimento da atividade industrial. Como forma peculiar de manifestação do poder privado, considerando que o período abrangente envolve alto índice de informalidade, o orçamento público na região também adquiriu caráter assistencialista. Das Constituições Republicanas, a questão regional esteve presente nas de 1934 e 1946 e ausente nas de 1937 e 1967. Porém o registro da primeira vinculação foi infraconstitucional, em 1919, no governo Epitácio Pessoa, que carregava o estamento constitucional de 1891.

Na Constituição de 1937, além de excluir a vinculação da ação regional do texto constitucional, a capacidade dos Estados e Municípios de gerar receita foi reduzida, isto é, impostos que eram de sua competência passaram a ser prerrogativa da União. “O resultado de tal sistema tributário, não obstante a garantia de uma receita municipal mínima na própria Constituição Federal, foi a permanência da situação de penúria das municipalidades” (LEAL, 2012, p. 162). Dentro desse quadro, se por um lado as Constituições de 1937, e também de 1934, trataram de limitar tais recursos (cobrança de impostos) a Estados e Municípios, desta forma enfraquecendo-os financeiramente e os tornando mais dependentes do governo federal, por outro, centralizaram a política local e fortaleceram a União que passa a criar condições para promover um processo de industrialização.

A experiência do Decreto Federal n.º 3.965/1919, da Constituição Federal de 1934 e de 1946, depois de meio século de obras contra a seca no Nordeste em nada modificou o elemento central do problema (FURTADO, 2009). As ações para a valorização da Amazônia também não mudaram a estrutura social da produção (SANTOS, 1980). Seria somente depois da criação da Sudene, da Sudam e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) que começaria a se mudar o elemento do problema que mantinha as regiões sob condições de atraso econômico relativos quando comparados ao Sudeste e Sul do País.

Para estabelecer um recorte na história da política regional, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) criado, em 1956, é um marco importante. A temática do desenvolvimento regional que se intensificava no debate com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1953, e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País, em 1956, ganha nova conotação política. Esses planos lançam luz sobre a necessidade e o sentido da política regional.

Pensadas com instância superior para intensificar os investimentos industriais e assim organizar a industrialização de ambas as regiões, as Superintendências promoveram mudanças não apenas quantitativas, mas também qualitativas que foram detonadas a partir da reestruturação das políticas de apoio governamental, especialmente pelos programas de incentivos fiscais. Ao contrário do discurso dominante, Celso Furtado dizia que o problema do Nordeste não era a seca, mas sim a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserida nesse contexto. O elemento determinante não está somente na estrutura socioeconômica, mas também no agrarismo rústico da política dos coronéis e barões montada há séculos. A desigualdade do Nordeste em relação ao Sudeste está na sua formação histórica. Ou se mexe nas estruturas ou não se enfrenta a essência da "questão nordestina", dizia Furtado (2009).

A partir do diagnóstico das disparidades de níveis de renda e ritmo de crescimento da economia nordestina em relação ao Sudeste apontados pela Operação Nordeste e pelo GTDN, a política de incentivos fiscais foi privilégio da região Nordeste e depois Norte. Decorrente da própria política de industrialização e dos maciços subsídios aos investimentos industriais, "Se o Centro-Sul, que se beneficiava de total proteção alfandegária, necessitou de uma parafernália de incentivos para alçar voo da industrialização, que dizer do Nordeste?" (FURTADO, 1989, p. 120). Quer dizer, os subsídios cambiais e os financiamentos governamentais disponibilizados pela União estão interligados com o processo de industrialização do Sudeste. Enquanto a indústria comandava o crescimento do Sudeste, o setor primário exportador da velha base agroexportadora dominava as relações políticas e econômicas nordestinas. O quadro começaria a mudar apenas com a politização das relações econômicas que resultaria na criação da Sudene, em 1959.

A luta política contra uma estrutura econômica que se encontrava arcaica, a qual a região Nordeste se incluía entre as menos desenvolvidas do hemisfério ocidental, seu atraso relativo somente poderia ser superado mediante uma política de industrialização (FURTADO, 2009). Em 1959, o Nordeste se engata na dinâmica nacional e "(...) a Sudene se armara de poderosos instrumentos para estimular e apoiar financeiramente empreendimentos privados" (FURTADO, 1989, p, 121). Como parte importante do desenvolvimento regional brasileiro, o sistema 34/18 permitiu aos capitais paulistas conquistarem novos mercados rompendo barreiras que inibiam sua transferência para outras regiões.

Em síntese, a criação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, e demais órgãos regionais, é uma espécie de regionalização do processo de desenvolvimento capitalista.

5. A política fiscal da macroestrutura no desenvolvimento regional

As regiões brasileiras relativamente mais atrasadas foram estratégicas para as transformações da base produtiva e para a articulação ao padrão de acumulação que emergiu na industrialização, especialmente pós-1956. Como as regiões menos dinâmicas não poderiam depender de sua endogenia, dezenas de programas de incentivos fiscais e financeiros federais foram determinantes para essa mudança estrutural.

Assim que o Estado assume a "forma superior de organização capitalista", foi conduzindo a economia e orientando a diretriz política. O dispêndio das estatais, o gasto orçamentário, a liberação de créditos pelo BNDE, os subsídios cambiais e creditícios e as desonerações fiscais na articulação com o investimento possuíam uma orientação estruturante que foi essencial na formação da economia nacional e regional. Não obstante essa possibilidade de apropriação privada dos recursos públicos, foi colocada a oferta de um montante não desprezível de dinheiro pelo governo federal para alterar os padrões socioeconômicos e espaciais da região periféricas.

A criação das Superintendências representa uma ruptura estrutural, uma "descontinuidade histórica" (GERSCHENKRON, 2015), uma mudança qualitativa na produção industrial da região Norte e Nordeste. Com elas, são criados programas fiscais e financeiros específicos e ordenados como fonte de financiamento da acumulação de capital industrial até então inexistentes. Conforme descreve Oliveira (1981a, p. 5), "Será apenas com os incentivos fiscais criados pela Sudene, e logo copiados para a Amazônia, que as economias regionais sucumbirão". Não era mais possível pensar no desenvolvimento do Brasil sem pensar no desenvolvimento das diferentes regiões na transição de uma articulação comercial entre as regiões para uma integração "(...) da atividade produtiva, com alterações profundas na estrutura econômica, principalmente na industrial, e nos processos de trabalho, como a modernização de atividades tradicionais" (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 11).

No plano da política regional, foi criado o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (Mecor), criado em 1964, e logo depois o Ministério do Interior (Minter), em 1967, como forma de um desdobramento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Dentro dessa coordenação, o governo federal ao estabelecer, pós-1966, um conjunto de programas de incentivo fiscal para financiamento de projetos setoriais, criou uma concorrência paralela com os incentivos regionais. Desconsiderando o Funres e o Proterra, a participação dos incentivos fiscais da Sudene/Finor e Sudam/Finam perdeu participação relativa no volume fiscal desonerado, de 19,19%, em 1970, para 8,05%, em

1979, e de 7,84% para 3,47%, ou seja, em 1970, representava 75,65% da totalidade das desonerações, contra 40,71%, em 1979.

Destarte a problemática do desenvolvimento regional,

> Se o problema regional brasileiro persiste, deve-se muito mais a fatores históricos e outros de natureza política, afinal, o volume de recursos disponíveis para a política regional pode não ser suficiente, mas de forma alguma pode ser considerado pouco. Portanto, não se pode atribuir exclusivamente a falta de recursos à manutenção do histórico desequilíbrio regional do País, mas a questões estruturais que estão na raiz de nossa formação econômica e política, assim como da constituição do nosso pacto federativo. Da mesma forma, relaciona-se com a maneira como as distintas classes (e frações de capital) e os diferentes grupos de interesse disputam e tentam se apropriar dos fundos públicos (IPEA, 2014, p. 23).

As desonerações que até então privilegiavam o regional foram pulverizadas, ou seja, compartilhadas com os programas setoriais. Em todo caso, as diretrizes gerais da política de incentivos, fixando prioridades de acordo com os planos nacionais de desenvolvimento, eram propostas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, cabendo às Superintendências a definição de prioridades, análise e aprovação de projetos para, em seguida, haver a liberação do incentivo fiscal.

Tabela 2 – Participação, por programa, do incentivo fiscal do IRPJ e proventos de qualquer natureza na arrecadação tributária do imposto de renda (1970-79) – *Em percentual (%)*

Programas	**1970**	**1971**	**1972**	**1973**	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**
Desenvolvimento Regional										
Sudene/Finor	19,19	16,37	8,15	9,01	8,78	9,38	9,91	7,74	7,95	8,05
Sudam/Finam	7,84	7,31	3,07	3,04	3,43	3,17	3,47	3,06	3,42	3,47
Proterra	-	-	6,18	6,97	7,43		10,06	8,07	8,19	7,99
Subtotal	**27,03**	**23,68**	**17,4**	**19,02**	**19,64**	**12,55**	**23,44**	**18,87**	**19,56**	**19,51**
Setoriais										
Fiset Embratur	1,39	1,44	0,55	0,57	0,81	0,47	0,44	0,33	0,41	0,44
Fiset Pesca			1,02	0,77		1,54	0,30	0,21	0,17	0,16
Sudepe	4,78	3,5								
Embraer	0,05	0,46	0,47	0,54	0,6	0,64	0,92	0,76	0,78	0,74
Mobral		0,44	0,44	0,47	0,53	0,44	1,39	1,21	1,24	1,25
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal/Florestal							7,85	7,9	8,05	7,68
Lei n.º 5.106/66 Demais			1,95	2,89		3,62	2,37	0,71	0,35	0,11
Lei n.º 5.106/66 AM/NE	2,34	6,4	2,02	1,47	4,68	1,55	0,84	0,21	0,11	0,05
Subtotal	**8,56**	**12,24**	**6,45**	**6,71**	**6,62**	**8,26**	**14,11**	**11,33**	**11,11**	**10,43**
Específicos										
Funres	0,13	0,13	0,1	0,1	0,12		0,28	0,24	0,22	0,19
Formação Profissional de Empregados								0,50	0,70	0,73
Programa de Alimentação do Trabalhador								0,32	0,56	0,78
Subtotal	**0,13**	**0,13**	**0,10**	**0,10**	**0,12**	**0,00**	**0,28**	**1,06**	**1,48**	**1,70**
Outros										
Programa de Integração Social		1,46	2,06	3,57	3,88	4,05	5,08	4,16	4,29	4,29
Programa de Integração Nacional			10,06	10,44	11,21	23,72	15,09	12,10	12,28	11,99
Subtotal		**1,46**	**12,12**	**14,01**	**15,08**	**27,77**	**20,17**	**16,26**	**16,57**	**16,28**
TOTAL (*)	**35,72**	**37,51**	**36,06**	**39,83**	**41,46**	**48,57**	**58,00**	**47,51**	**48,73**	**47,92**

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

* Esse valor remete à participação dos incentivos fiscais do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, baseados no lucro real da pessoa jurídica, na arrecadação tributária com IRPJ. Ver tabela 1 (p. 40).

Como visto, programas setoriais, PIN, Programa de Integração Social, IBDF e Proterra corroboraram a queda relativa dos incentivos direcionados para a Sudene e Sudam com a finalidade de industrializar as regiões Norte e Nordeste. Assim as Superintendências regionais foram perdendo seu caráter de pensar uma política regional, tornando-se órgãos tecnocráticos encarregados de administrar os programas de incentivos fiscais para região, significando uma fragilidade federativa que vai tomando conta da política e da economia. Ou seja, as Superintendências passaram de órgão planejador do desenvolvimento para agências administradoras dos programas de incentivos fiscais (FURTADO, 2009).

Se for possível fazer uma analogia dessa desconstrução, a tabela 2 (p. 50) revela que durante a execução do I PND a política de incentivos voltada para questão regional perde força. Quanto ao II PND, manteve regressivamente a descontração iniciada, em 1972. A industrialização definida pelas estratégias de desenvolvimento apoiada por grandes empresas privadas e estatais resultou em mudanças quantitativas no volume fiscal regional desonerado em detrimento de uma mudança qualitativa da atividade produtiva. A preocupação estratégica em consolidar a industrialização resultou num abandono das políticas regionais pela via dos incentivos fiscais. A consolidação da indústria de bens de capital, perseguida com firmeza durante a execução do I e II PND, requereu a montagem de uma política fiscal de gastos públicos, diretos e indiretos, para a capitalização setorial. Nesses termos, houve uma desvalorização da política regional.

No geral, as políticas regionais importantes para a desconcentração produtiva acabaram por legitimar a lógica de mercado ao financiar investimentos naquelas áreas que já possuíam maior grau de complexidade econômica, isto é, as principais economias estaduais de cada região e as capitais dos Estados corroboraram o desenvolvimento desigual. Mesmo depois da criação das Superintendências, a concentração econômica e os desequilíbrios regionais continuam altos, com o Sudeste e Sul retendo a maior parte da riqueza do País (CANO, 2008).

Conclusão

Do ponto de vista da política econômica, a Reforma Tributária de 1966 estabeleceu uma política fiscal que privilegiou a expansão dos gastos públicos necessários para promover mudanças qualitativas na economia nacional. Frente a isso, houve a constituição de uma macroestrutura fiscal de financiamento para comportar as mudanças quantitativas no volume de recursos liberado, haja vista que a capacidade de o setor privado elaborar um plano de

negócio de reestruturação econômica independentemente dos gastos públicos no Brasil não é algo comum. Com um sistema financeiro nacional incompatível com as mudanças qualitativas ocorridas na economia brasileira, mostra-se o caráter da dependência da acumulação de capitais da macroestrutura fiscal de financiamento.

A política de planejamento econômico, no pacto desenvolvimentista, seguiu a ideia da *fiscal policy for growth*. A política fiscal demonstraria a possibilidade de a economia não defrontar com uma situação de insuficiência da demanda agregada. O Estado cumpriu a função de agente estruturante dos processos econômicos, sociais e políticos, como autêntico catalisador das mudanças que a fragilidade das forças produtivas e das classes sociais impedia realizar. O setor público assumiu parte dos riscos e dos custos de produção, minimizando a incerteza e criando um ambiente propício à realização do investimento.

A política fiscal dos militares possibilitou a criação de um conjunto de programas fiscais como um dos instrumentos de ação para atingir as metas definidas pela política econômica. Programas como IBDF, Embraer, Funres, PIN, Proterra, Embratur, Mobral, Befiex, Concex, Finex, Programa de Integração Social mais as Superintendências de Desenvolvimento, permitiram uma mudança qualitativa na economia brasileira. Privilegiando a acumulação de capitais, a macroestrutura não apenas reduziu o risco do capital garantindo a acumulação de capitais, mas também contribuiu com o processo de desenvolvimento do País.

O setor público, capacitando a empreender a tarefa de atuar em áreas onde o capital privado tinha dificuldades, atribuiu poder à política fiscal de desoneração para alavancar o crescimento do produto. Com isso, a macroestrutura torna-se uma das o principais políticas das transformações ocorridas na economia brasileira entre os anos 1966-79. No geral, a União não apenas facilitou o desenvolvimento do econômico do País criando Leis e Decretos fiscais. Como também atuou como grande empregador, investidor, emprestador, construtor de infraestrutura, produtor de bens e serviços e gerador de ciência, tecnologia e inovação.

Mas ao setorializar as desonerações que formam a macroestrutura fiscal de financiamento, a política de desenvolvimento regional perdeu força relativa. Embora pareça que o planejamento regional tenha se reerguido com a criação da Sudam, Sudeco, Suframa, Suvale e Sudesul, as Superintendências afastaram-se de seu caráter de pensar uma política regional. Em geral, elas se tornaram órgãos encarregados de administrar incentivos fiscais. Em resumo, incentivo fiscal não é sinônimo de desenvolvimento regional por dois motivos: pela política de setorialização e por, dentro de uma região, se concentrar naquelas sub-regiões de maior complexidade industrial.

CAPÍTULO II – A CRISE DO ESTADO E OS LIMITES DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO NA DÉCADA DE 1980

Introdução

O objetivo deste capítulo é discutir o desdobramento da crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980, enfocando a particularidade das desonerações tributárias. A elevação dos juros da economia norte americana, a valorização dólar e o II choque do petróleo em 1979, marcam o fim do padrão de financiamento externo representando uma ruptura na política fiscal que sustentou, por mais de duas décadas, o crescimento econômico do País. Diante disso, quais os limites e condicionantes que impuseram descontinuidade na macroestrutura fiscal? Essa indagação traduz o problema aqui a ser investigado.

Buscando resolver o problema da crise fiscal e financeira, o governo federal, logo no início da década, assina um acordo com o FMI, resultando em mudanças qualitativas na política fiscal. Tratando de realizar uma política de ajustamento, o acordo previa o corte de gastos públicos que incluía reduzir o volume fiscal desonerado pela macroestrutura. Atenta-se para o fato de que a crise do setor público não pode ser tratada como mero desajuste das contas públicas (receita e despesa), mas sim como uma forma de inserção externa subordinada da economia nacional dentro da divisão internacional do trabalho.

Ao analisar o desdobramento das desonerações tributárias na década de 1980, no primeiro quinquênio, a política de restrição do gasto público reduziu quantitativamente o volume monetário desonerado, passando, em 1980, de 23,84% da arrecadação tributária do IRPJ para 11,50%, em 1984. No segundo, o ajuste heterodoxo trouxe mudanças, mas de curto fôlego que não resistiram às dificuldades do endividamento, da inflação e da incerteza macroeconômica. Dois anos depois, em 1987, retornou-se a contenção de despesas com diminuição dos programas de incentivos fiscais, de 46,89%, em 1985, da arrecadação tributária com IRPJ, para 24,85% no final da década.

Considera-se que a macroestrutura não perde seu sentido diante do ajuste fiscal, porém, a ruptura do pacto desenvolvimentista, sim, coloca a política fiscal expansionista em xeque. Os gastos públicos até então abundantes tornaram-se exíguos. Partindo disso, a hipótese ancora-se na seguinte compreensão: a busca pelo ajuste logo no início da década, com afrouxamento entre 1985-86, associa-se à necessidade de conter os gastos para honrar os

compromissos financeiros com os juros da dívida. O ajustamento na década altera o curso da política fiscal em favor da acumulação financeira e a política industrializante perde eficácia.

O ajuste na década de 1980 reorientou a estrutura produtiva do País para o mercado externo, assim como os programas de incentivos fiscais, em particular, os da Befiex. Os efeitos da maior inserção comercial externa da estrutura brasileira sobre sua dinâmica regional, pela via da desconcentração produtiva e demográfica, criam novas territorialidades, tornando as regiões mais complexas, estabelecendo um novo ciclo de acumulação de capital, o que criou um novo arranjo territorial da produção, da circulação, do consumo e das trocas, que se materializaram em mudanças substantivas nas relações das regiões com a economia internacional. Ainda na década, a Nova Constituição trouxe um conjunto de mudanças que reorganizou as relações entre as economias subnacionais. A guerra fiscal como dinâmica coercitiva da concorrência seletiva e impositiva gerando polaridades desigualmente distribuídas no território foi exaltada.

À medida que a crise avança, as mudanças qualitativas na política fiscal resultam em mudanças quantitativas no volume fiscal desonerado. A partir da crise da dívida externa, o acordo com o FMI, a inflação alta, o atrofiamento da produção doméstica, a estabilização do processo de inovação tecnológica e vulnerabilidade fiscal/financeira contribuíram para o desmonte do processo de desenvolvimento da política regional. Em que pese a participação das desonerações voltada para questão regional representar um maior percentual no volume global desonerado, a desarticulação do Estado brasileiro na coordenação das relações econômicas resultou num ambiente hobbesiano da luta de todos (as regiões) contra todos (regiões): “Num ambiente de marcados confrontos e antagonismos, a defesa da autonomia serve como escudo para esconder a incapacidade para construir uma visão coletiva dos interesses estaduais” (REZENDE, 2009, p. 41).

Neste capítulo, que se refere à década de 1980, será apresentado o desempenho do Estado, da política fiscal, das desonerações tributárias e da política regional. Aqui será feita uma análise da mudança qualitativa da política macroeconômica que influenciou a evolução das desonerações e sua relação com as mudanças estruturais da economia do País, tomando como referência os dados disponibilizados pelo Bacen. Seguimos com o objetivo de demonstrar que as mudanças qualitativas derivadas da crise que rompeu o pacto desenvolvimentista produziram mudanças quantitativas nas desonerações tributárias e maior inserção comercial externa da estrutura brasileira sobre sua dinâmica regional para gerar saldos comerciais para pagamento de juros da dívida externa. Nesse caso, no período tratado, concentrou-se a política fiscal desonerativa nas atividades exportadoras.

O capítulo está dividido em cinco partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta a política do Estado brasileiro na crise década de 1980. A segunda discute a descontinuidade da política fiscal industrializante e os ajustes na despesa pública derivados do acordo com o FMI. Na terceira, é abordada a macroestrutura frente ao ajustamento. Na seguinte, a política fiscal de desoneração tributária na crise da dívida. Por último, a política de desoneração na crise do desenvolvimento regional.

1. O papel do Estado na crise fiscal e financeira na década de 1980

Os anos 1980 marcaram uma dupla transição na economia de mercado e na sociedade brasileira. Sob o ponto de vista político-institucional, a década representou a transição do regime autoritário para a democracia; sob o ângulo econômico, a inflexão da taxa de crescimento do PIB. O ciclo ascendente que havia caracterizado a economia brasileira já dava sinais de desfalecimento no final dos anos 1970.

Como resultado da inserção externa da economia brasileira no contexto mundial, o choque veio em dose dupla, com o reajuste dos preços do petróleo e a elevação da taxa de juros norte americana por Volcker. Como antídoto, o governo federal estabelece um acordo com o FMI e dá início a um conjunto de medidas restritivas, dentre as quais se destacam: i) redução das desonerações tributárias; ii) corte dos subsídios creditícios; e, iii) contenção do investimento das estatais, conforme relata a III Carta encaminhada ao FMI, em 1983. O FMI queria o compromisso do governo de reduzir a inflação de 100%, em 1982, para 70%, em 1983, e para 40%, em 1984; a redução do déficit público de 14% do PIB, em 1982, para 8%, em 1983, o corte dos subsídios e o aumento da taxa de juros e desindexação dos salários para controlar a inflação (BRASIL, 1983a). Na prática, as mudanças estruturais desativaram os instrumentos de planejamento estatal respaldados pela política de gastos públicos diretos e indiretos.

Na retomada da hegemonia norte americana pela “diplomacia do dólar forte e das armas” (TAVARES, 1999), os Estados Unidos expuseram a vulnerabilidade financeira da América Latina e do Brasil ao buscarem retomar o controle da política mundo, monopolizando o sistema financeiro internacional e sedimentando os interesses do capital financeiro. Nesse quadro, reduz-se a intervenção pública do setor produtivo estatal com congelamento na capacidade de inovação tecnológica. Logo, o decênio seria marcado pelo baixo dinamismo da economia, que, após anos de crescimento, observou queda do PIB, em 1981, de -4,28% e depois, em 1983, de -2,92%. A economia voltou a crescer 5,4%, em 1984,

apoiada pela recuperação econômica mundial e pela maturação do II PND, que seria sucedido por uma recuperação 1984-86 e desaceleração 1987-89.

A deterioração qualitativa da ação estatal ocorria simultaneamente à deterioração das contas públicas, provocando uma mudança do papel do Estado. Segundo Cruz (1995, p. 121), a crise nos anos 1980 esteve "(...) ligada ao ciclo endividamento externo/estatização da dívida/transferência de recursos reais ao exterior e às relações entre os setores público e privado estabelecidas nas diversas fases desse ciclo." Ademais, "(...) a desestruturação fiscal e financeira do Estado é parte integrante das profundas modificações porque passa o capitalismo brasileiro a partir da crise do final dos anos setenta" (*Idem*, p. 142). O endividamento do setor público pela capitalização dos juros da dívida e a crise fiscal vai comprometendo as finanças públicas e o crescimento econômico.

Nesse contexto, a resolução do Conselho Monetário Nacional n.º 432/1977 e a Circular n.º 230/1974, do Bacen, as quais permitiram o depósito de dívidas externas contraídas pelo setor privado junto ao Bacen, em moeda local, representou a transferência de todo o risco cambial ao setor público brasileiro. O endividamento externo contraído ao longo da década de 1970 passou a ser de responsabilidade do Estado. Ou seja, a dívida externa pública aumentou consideravelmente durante a década de 1980, enquanto a parcela privada caiu em termos relativos. Dessa forma, o Estado brasileiro tornou-se o principal devedor em divisa estrangeira em um contexto de juros internacionais ascendentes (CRUZ, 1995).

Sem capitais para prosseguir a modernização fabril e com as contas públicas cada vez mais estranguladas pelos crescentes juros da dívida externa, o Brasil viu o progressivo sucateamento tecnológico de suas fábricas fazendo com que os anos 1980 ficassem conhecidos como "década perdida". No quadro da estatização assumida por empresas estatais, pelo governo federal e pelo Bacen, o ajuste previsto na Carta de Intenções do governo brasileiro ao FMI[10] previa que "O ajustamento das finanças públicas continua sendo de importância central para o programa geral de ajustamento. A intenção das autoridades é manter o nível de ajustamento real das finanças do setor público (...)" (BRASIL, 1984, p. 146). Entre as medidas estavam a "Eliminação, ou diminuição, de certas isenções fiscais", bem como, "Outros cortes de investimentos por parte das empresas estatais". (*Ibidem*, p. 155).

[10] A Resolução n.° 831/1983, do Banco Central, é um dos efeitos da adequação da política econômica brasileira às regras impostas pelo FMI. A ideia central é a de controlar o endividamento do setor público via fontes de recursos. O Decreto-Lei n.º 2.045/1983, que gerou significativos debates no Congresso Nacional, também é resultado do acordo com o Fundo, por penalizar os trabalhadores. Ou seja, o arrocho do salário dos trabalhadores era parte do acordo.

A Carta relata a "(...) dificuldade em controlar impulso dos gastos públicos acumulados desde 1982" (*Ibidem*, p. 146).

No campo da política fiscal, "(...) deu-se continuidade ao rígido controle da execução orçamentária, evitando-se dessa forma o surgimento de pressões inflacionárias autônomas" (BRASIL, 1987, p. 97). A Mensagem Presidencial, em 1986, que já continha um conteúdo de política econômica heterodoxa, revelou que o ajuste que havia se implementado era ineficaz. Ao mesmo tempo, reconhecia-se que "A responsabilidade fiscal é compromisso com o bem estar da sociedade e com o crescimento do País. [Mas] O corte indiscriminado de dispêndio só gera miséria" (BRASIL, 1986, p. 32).[11] Belluzzo e Almeida (2002) ressaltam que o ajustamento não trouxeram avanços para a crise do setor público, visto que a indexação da dívida pública prejudicou intensivamente qualquer tentativa de política economia mais ativa.

Na década, são explícitas as limitações do projeto industrializante de continuarem, por si, pois na periferia do sistema o ritmo de crescimento industrial é incapaz de se autossustentar por longo período devido à inexistência do financiamento autônomo que retroalimentam o ciclo da atividade produtiva. Nas condições de desequilíbrio, a capacidade de resistência do Estado em proteger a atividade industrial doméstica torna-se restrita. A fase mais crítica, desde o início dos anos 1980, significou um deslocamento de recursos públicos que eram destinados para estrutura produtiva para direções distintas daquelas do estímulo da demanda efetiva, isso sem que a estabilidade fosse construída.[12]

A crise do Estado brasileiro não se reduz a uma mera crise de "natureza" conjuntural. Pela sua profundidade e pelo esgotamento do padrão de acumulação, a descontinuidade da política de gastos que havia derrubado as barreiras que impediam o progresso técnico, esterilizaria as inovações naquilo que Schumpeter (1988) denominou de "destruição criadora". Uma indústria que não investe torna-se progressivamente obsoleta, não cresce e tem dificuldade de assimilar progresso técnico, perde produtividade, novas oportunidades e competitividade. Foi exatamente o que aconteceu com a indústria nacional a partir dos anos 1980 (CANO, 2012).

A crise não ficou restrita ao governo federal. As dívidas estaduais e das estatais também aumentaram em atenção ao programa de ajuste imposto pelo FMI e ao racionamento

[11] "Não aceitamos que o reequilíbrio orçamentário fosse feito de imediato e a qualquer custo. Se, em 1985, assim houvéssemos procedido, teríamos sacrificado crescimento, produção, emprego, e comprometeríamos o incipiente processo de retomada dos investimentos privados, pois em uma economia como a brasileira, recém saída da estagnação, a manutenção dos gastos do Governo é necessária como estímulo e orientação do setor privado" (BRASIL, 1986, p. 32).

[12] O trabalho de Braga (1982) é indicativo de leitura para compreender que "(...) transferências de recursos subsidiados disseminam a especulação *lato sensu: os subsídios correspondem à criação de fundos líquidos para especulação*" (BRAGA, 1982, p. 209 – grifos no original).

de crédito aos bancos estaduais. Aliado a isso, o crédito externo não foi restabelecido e o público foi reduzido, já que o governo passou a ser um grande devedor devido à emissão de títulos indexados que se ajustavam à liquidez do setor privado (LOPREATO, 2002). O grande capital ajustou sua posição passando a aplicar no mercado financeiro,[13] particularmente em títulos públicos, e a exportar mercadorias pelo câmbio favorável e pela gama de incentivos fiscais e subsídios creditícios. O dispêndio federal com o serviço da dívida somado à correção cambial da dívida externa gradativamente consumia maior parcela do orçamento público. Com o agravamento da crise, a relação dívida/PIB se eleva, acaba exigindo medidas fiscais enérgicas (BAER, 1993).

A transferência de recursos públicos com juros da dívida para os países centrais veio a se transformar num elemento desestabilizador da economia doméstica e das finanças públicas. O desajuste externo que se traduziu em desajuste interno brecou a capacidade de Estado restabelecer uma política desenvolvimentista. Mesmo com a Política Nacional de Informática (Lei n.º 7.232/1984), o Estado e o capital privado nacional não mais conseguiram acompanhar a mudança tecnológica e organizacional oriundas da nova revolução industrial que estava surgindo, da microeletrônica miniaturizada.

Dentre as variáveis que determinam a estrutura de uma indústria, até por uma questão de sobrevivência, encontram-se as barreiras à entrada nos mercados – indicador chave de poder de mercado das empresas e da economia. Considerando as barreiras à entrada um dos elementos mais importantes da estrutura industrial, neste caso, a crise criou fortes barreiras à reestruturação produtiva das empresas nacionais na reconfiguração tecnológica que estava em curso, acentuando a hierarquia da divisão internacional do trabalho entre os países centrais e periféricos. A respeito,

> A crise fiscal no Brasil é, portanto, um processo peculiar de falência estatal gerado a partir da imposição, por credores externos, para gerar excedentes exportáveis, o que, por sua vez, levou ao recurso da estatização da dívida com todas as conhecidas sequelas sobre o endividamento do setor público, mercado interno e investimentos (SENADO FEDERAL, 1988, p. 2.711).

Percebe-se, então, a dissolução da unidade constitutiva do Estado em desenvolver políticas industriais, restringindo o gasto público de modo a assegurar as condições gerais da estabilidade fiscal. Para além do impacto da reorientação do Estado na economia, o programa de corte de gastos tem fortes implicações, garantindo a competitividade da indústria nacional

[13] Com a emissão de títulos da dívida indexada à inflação passada, posteriormente à taxa de juros do *overnight*, o Estado foi submetido a evitar fuga da riqueza financeira. Esse processo aumentou a deterioração financeira do setor público, visto que a rubrica dos serviços da dívida interna aumentou ao longo da década (BAER, 1993).

no mercado mundial. Tem-se então um aprofundamento das dificuldades do Setor Produtivo Estatal na formulação de políticas de investimentos públicos de impacto na atividade industrial e na constituição de saltos qualitativos, porque o quadro político e econômico agravava-se a cada aceleração inflacionária, ou seja, a cada fracasso dos planos de estabilização dos preços. Quanto à redução dos gastos públicos

> Deve-se ter em mente, entretanto, que a eficácia de reduções adicionais desses gastos públicos é limitada, sobretudo porque seguem-se a cortes indiscriminados feitos nos últimos quatro anos. O novo corte de gastos deve ser seletivo e criterioso para impedir a deterioração dos serviços públicos essenciais ou a dilapidação do patrimônio do setor público, acumulado ao longo de décadas. Observe-se, também, que a política de redução de gastos insere-se dentro de um programa geral de aumento de eficiência do setor público. Em particular, empreenderá o governo um amplo programa para redesenhar o sistema de incentivos na gestão do setor público, premiando a eficiência e penalizando o desperdício (BRASIL, 1986, Diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1896-89).

Assim, a crise na economia brasileira e a redefinição do Estado na década foram muito além da alta de preços do petróleo e da desaceleração da economia mundial. No quadro da acumulação de capitais, a característica que sobressaiu na referida década refere-se à perda do dinamismo do padrão de crescimento industrial vigente nas últimas décadas. O Estado teve menor capacidade de transferir seus recursos para acumulação produtiva e, ademais, assumiu com timidez o papel de agente produtor, direto e indireto da atividade econômica. Por ocasião da crise fiscal e financeira, buscava-se operar com cortes de gastos e de investimentos das estatais de forma a produzir um superávit que seria utilizado para cobrir o déficit financeiro do governo.

2. A descontinuidade da macroestrutura fiscal industrializante

A crise fiscal do Estado brasileiro é claramente uma consequência da crise da dívida e da mudança de padrão de acumulação da economia mundo. A dívida externa contraída nos anos 1970 foi a causa básica da crise dos anos 1980. Tanto a dívida externa quanto a crise fiscal e financeira estiveram, por sua vez, na raiz da aceleração das taxas inflacionárias durante toda a década, sendo um indicativo de que o modelo de desenvolvimento estava esgotado, assim como a imobilização do Estado em relação a uma política econômica de longo prazo na construção de uma estratégia de desenvolvimento econômico.

Com a ruptura do crédito internacional e a adoção do programa do FMI, que racionou o crédito das instituições oficiais, as estratégias básicas do Estado brasileiro na promoção da industrialização se esgotaram: i) a proteção ao comércio; ii) o subsídio e incentivos às empresas privadas; e iii) os investimentos diretos do Estado em serviços públicos e na indústria de insumos básicos (energia elétrica, petróleo, aço, comunicações, ferrovias). Essa crise é agravada no momento em que o déficit público não pode mais ser financiado por empréstimos externos e tem que ser financiado pelo aumento da dívida interna e pela emissão de moeda.

Quando se analisa a política de Estado na década de 1980, fica transparente o compromisso do governo federal com a gestão macroeconômica do equilíbrio fiscal, isto é, a capacidade fiscal foi ajustada às mudanças derivadas das novas demandas que estavam em curso. O gasto estatal como instrumento para diminuir o grau de incerteza e restabelecer o ritmo de atividade econômica revertendo o cenário passa a ser interpretado como uma condução irresponsável induzindo à instabilidade. Em todo caso, houve um conjunto de subsídios e incentivos ao setor exportador a fim de manter um superávit comercial diante da necessidade de gerar divisas para o pagamento dos juros da dívida externa nos anos 1980.

Em geral, as mudanças na orientação da política econômica envolvem: i) crise da dívida externa (1982); ii) acordo com o FMI (1983); iii) maxidesvalorização do Cruzeiro (1983); iv) aceleração inflacionária (1983); v) elevação da taxa de juros interna (1983); vi) internalização da estatização da dívida externa (1984); vii) redemocratização (1985); viii) plano de estabilização dos preços (1986, 1987, 1989); xi) moratória (1987); e, x) Constituição Federal (1988). Ao longo desse período não foram poucas as investidas para reduzir os subsídios creditícios, como por exemplo, o corte de investimentos das estatais e a contenção de despesas com pessoal dentre outras medidas de redução da capacidade governamental em expandir as despesas.

Destarte, há uma descontinuidade da política fiscal industrializante, ou melhor, a macroestrutura fiscal constituída a partir da Reforma Tributária de 1966 deixa de ser um instrumento de fomento ao crescimento e ao desenvolvimento nacional. Aqui a política fiscal de desonerações tributárias começa a perde seu caráter expansionista, aquele que se refere a estimular a produção e circulação de mercadorias. Porém a redução quantitativa do volume monetário desonerado pela macroestrutura não significa “desmantelamento do sistema de incentivos fiscais” (LOPREATO, 2013), mas sim um redirecionamento da política fiscal para gerar saldos comerciais, garantir o equilíbrio das contas público e, ao final da década, garantir

a formação e manutenção da riqueza financeira. Em suma, o aumento do déficit e da dívida do setor público realçou a perda de efetividade da macroestrutura no crescimento do produto.

Na particularidade da macroestrutura, na década, duas frentes interligadas foram criadas: gerar saldos na balança comercial para honrar a dívida externa e desonerar a produção voltada para o comércio exterior. Por um lado, verifica-se que os desequilíbrios das contas públicas pelo expressivo aumento do custo da dívida e da elevação da taxa básica de juros praticada no mercado resultaram em austeridade, e, por outro, o uma expansão fiscal, através da Befiex, gerou superávit comercial.[14] Esse passou a ser o comportamento da política fiscal na década. A política voltada para gerar saldos comerciais foi sustentada pelos programas de benefícios governamentais, tornando-se um elemento fundamental na estratégia de reação às crises dos anos 1980.

A partir de 1983, os estímulos às exportações resultaram principalmente de uma política cambial mais ativa e dos programas de importação bastante favoráveis que eram permitidos às firmas exportadoras, incluída aí a maior facilidade na obtenção de guias de importação. Dentro do conjunto de medidas defensivas, o agravamento das restrições financeiras na segunda metade da década de 1980 levou à interrupção da maioria das linhas de crédito – período que já estava em curso na economia mundo a transição para uma "política mais flexível" (Harvey, 2010) que trouxe implicações importantes na organização do sistema monetário internacional.

O Fundo de Financiamento à Exportação (Finex)[15] criado em 1966, primeiro na modalidade pré-embarque e, em seguida, no pós-embarque sob as formas de financiamento direto ao exportador e de equalização de taxas de juros para financiar as vendas externas de bens de capital e bens de consumo duráveis também passou por cortes relativos, o que não significa extinção. O mesmo se deu na equalização de taxas de financiamentos à exportação de bens e serviços, assim como daquelas taxas destinadas à cobertura de gastos locais no exterior criadas através da Resolução n.º 509/1979 do Conselho Monetário Nacional. Em 1979, quando o governo desvalorizou o cruzeiro em 30% sob pressão do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, simultaneamente suspendeu a concessão do crédito-prêmio do IPI reduzindo os incentivos financeiros às empresas exportadoras (PINHEIRO [et. al], 1993).

[14] No período de 1985-89, o saldo médio da balança comercial situou-se em US$ 13,4 bilhões, colocando-se entre os maiores do mundo. Em 1985, a despesa líquida com juros representou 78,3% do total da remessa de serviços. Em 1989, esta relação cai para 64,4%, evidenciando o crescimento da despesa com outros serviços, principalmente a remessa de lucros e dividendos, a partir de 1988 (BRASIL, 1990).

[15] Países desenvolvidos da América do Norte e da Europa já contavam com suas Agências Oficiais de Financiamento às Exportações, como o Ex-Im Bank (EUA), a Coface (França), e a KfW (Alemanha). Dessa visão permeou a Lei n.º 5.025/1966 que criou o Finex.

No que condiz aos programas fiscais de exportação da macroestrutura, eles foram preservados, mesmo em desacordo com a legislação internacional. As iniciativas nesse sentido são: i) *drawback* (a partir de 1964) através da isenção dos impostos incidentes e subsídios fiscais sobre os produtos exportados; ii) a concessão de financiamento subsidiado por meio de um fundo governamental de financiamento à exportação; e, iii) os benefícios da Befiex e também do Finex, concedidos a empresas que assumissem compromisso com metas de volume de exportação, de saldo líquido de divisas, de investimento e de aquisição de um valor mínimo de equipamentos no mercado interno.

No período 1981-83 (quando a economia norte-americana eleva sua taxa de juro), o governo brasileiro encontrou dificuldades em gerar superávits comerciais para manter o reequilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos. O ano de 1984, com a retomada do crescimento da economia mundial, também foram marcados por uma recuperação econômica do País, suscitada pelo desempenho da balança comercial, muito além das previsões mais otimistas. Em 1986, após a implementação do Plano Cruzado, gerou uma elasticidade da demanda interna e uma queda no saldo comercial, de US$ 12,4 bilhões para US$ 8,3 bilhões.[16] Com relação à preocupação do governo em sustentar o saldo da balança comercial, diferente da década passada, agora está relacionado com as mudanças no padrão de financiamento do setor público.

Com a persistência do desequilíbrio fiscal e financeiro do setor público, era cada vez mais urgente a necessidade de obtenção de divisas para honrar o serviço da dívida externa assumido com os credores. Com esforços na geração de divisas, em 1987, ano da moratória da dívida externa, as exportações cresceram 17,3% e, em 1988, 28,8%. No ano seguinte, em 1989, há queda relativa no saldo da balança comercial,[17] haja vista as restrições fiscais e financeiras, as mudanças na política econômica na economia mundo e da política de

[16] Segundo diretrizes do I PND da Nova República, para o período de 1986-89 "Serão também redefinidos, de maneira geral, os mecanismos institucionais e financeiros de atuação governamental no setor industrial. Tais mecanismos, criados para intervir na fase de industrialização baseada na substituição de importações e nos subsídios à formação de capital, são inadequados à fase em que se objetiva crescimento industrial fundamentado principalmente na incorporação e difusão do progresso técnico e no aumento da produtividade" (BRASIL, 1986, Lei n.º 7.486).

[17] "A expansão das exportações de produtos manufaturados continuará sendo um dos objetivos da política industrial. No entanto, as perspectivas do mercado internacional, onde cresce o protecionismo e se verificam lenta expansão econômica, instabilidade cambial e escassez de crédito, sugerem crescimento menos dinâmico do comércio mundial nos próximos anos. Em vista dessas dificuldades, é fundamental que se aprofunde o apoio às exportações, tendo em vista não só a obtenção de saldos na balança comercial como também o papel dinamizador que exercem sobre a produção interna. Por isso é necessário não descuidar da política cambial, desenvolver política de seguro de crédito e aperfeiçoar a política de financiamento e de incentivos fiscais ao setor" (BRASIL, 1986, Lei n.º 7.486).

importação definida pela Comissão de Política Aduaneira.[18] Por conseguinte, aqui cabe ressaltar que, apesar de o setor exportador ter recebido incentivos e subsídios durante essa década, esses produtores não ampliaram seus investimentos de forma significativa (CARNEIRO, 2002).

Partindo do princípio da baixa integração competitiva da indústria brasileira no comércio internacional, o governo federal editou o Decreto Lei n.º 2.433/1988, abolindo quase todos os incentivos fiscais e financeiros em favor da Nova Política Industrial. Como medida compensatória, por pressão política de setores organizados da sociedade civil, foi criada uma nova série de benefícios fiscais destinados a promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, especialmente para a indústria, sendo à primeira vez que se cria no Brasil um sistema articulado de incentivos fiscais ao desenvolvimento tecnológico capaz de atingir a totalidade das indústrias.

Como parte da Nova Política Industrial, foi instituído o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial que tratava de conceder isenções fiscais relativas às despesas de investimento e custeio de atividades de desenvolvimento tecnológico. Quer dizer, o Estado entra para diminuir os custos do investimento, compensar o risco excessivo do empresário e prover o financiamento da aquisição de tecnologia do exterior. Os incentivos governamentais procuram compensar o risco, particularmente alto, do desenvolvimento tecnológico, fazendo a sociedade participar também do custo do projeto que vai beneficiá-la.[19]

A Nova Política Industrial, tanto quanto o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial, teve curta vigência dado o cenário de crescente aceleração do processo inflacionário, desdobramento da moratória e aprofundamento da crise econômica.[20] Isso porque a política fiscal da administração central concentrou-se em conter gastos fiscais para evitar a expansão desenfreada do déficit, ou seja, a macroestrutura passou a ser interpretada como componente da inflação e do déficit público. Certos benefícios ao setor exportador foram mantidos para garantir saldos comerciais para pagamento da dívida externa. Mas os

[18] Quanto à recuperação das exportações brasileiras, elas também estão ligadas a maturação dos investimentos realizados pelo II PND, à maxidesvalorização cambial ocorrida, em 1983, e à recuperação das economias centrais após 1984. A resolução n.º 432/1977 de certa forma permitiu a estatização dessa dívida externa contraída pelo setor privado em anos anteriores, também foi importante para o desempenho comercial brasileiro.

[19] O Decreto-Lei n.º 2.323/1987 trouxe (art. 20) um incentivo fiscal para as empresas que desenvolvem no País tecnologia patenteável, assim como para aquelas que adquirem direitos de patentes desenvolvidas no Brasil.

[20] Foram apresentados no período de 1988-89 (jan/out.), 41 programas com a previsão de US$ 347,9 milhões em dispêndios totais. Desse conjunto, foram, até out/1989, aprovados 11 programas com US$ 60,7 milhões em dispêndios totais, distribuídos entre os seguintes setores: Bens de Capital US$ 33,7 milhões; Metalúrgico US$ 14,1 milhões e Químico US$ 12,9 milhões (BRASIL, 1990).

custos com juros da dívida pública e a política de ajustamento representaram uma descontinuidade da política fiscal industrializante.

Ao final da década, as modificações trazidas pela Comissão de Política Aduaneira trouxe mudança na política de comércio exterior. Como uma espécie de programa de liberalização comercial, a redução de tarifas refletiu em elevados déficits comercial na década seguinte. Por conseguinte, isso significou uma interrupção nas políticas que viabilizaram a constituição de um parque industrial relativamente amplo e diversificado.

3. A macroestrutura frente ao ajustamento: o caso do setor exportador

Um dos primeiros instrumentos a ser utilizado para incentivar as exportações de mercadorias foi a isenção fiscal inicialmente, em 1964, com a desoneração do pagamento do IPI, acrescentando-se mais tarde, em 1967, a renúncia do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e, em 1969, introduz-se o mesmo benefício relativo ao imposto de importação para insumos de origem externa diretamente utilizada para exportação (*drawback*).[21] Completa-se o quadro de incentivos quando é criado a Befiex, em 1972. Aqui, a macroestrutura fiscal de financiamento com destino final as atividades exportadoras foram ganhando musculatura.

Em relação à política de comércio exterior na década de 1980, a Befiex, juntamente com a Cacex e com o Finex, tratava de estimular os saldos comerciais. A respeito da Befiex, o programa trata de conceder incentivos fiscais à importação sobre o regime de *drawback* e exportação que dispensa o recolhimento do tributo e pagamento de taxas de bens de capital imposto de importação, IPI e ICM das empresas que firmam compromissos de exportação. Com o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a impossibilidade de compensá-lo via absorção de recursos externos, como solução para o pagamento do serviço da dívida externa restou a geração de saldos comerciais.

Os anos 1980 se mostram uma expressiva diversificação da pauta de exportações, passando a incluir produtos das indústrias intensivas em escala e em trabalho. Em 1981, as exportações realizadas pelos 131 programas em execução pela Befiex representaram cerca de

[21] O regime aduaneiro de *Drawback* surge como um estímulo às empresas por meio de suas reduções tributárias e exigências. Criado pelo Decreto-Lei n.° 37/1966 para incentivar as exportações brasileiras, desonerando imposto de importação quando essa mercadoria importada é vinculada a um compromisso de exportação, existem três tipos de *drawback*: suspensão, em que o beneficiado não paga os impostos contra uma promessa de exportação; isenção para futuras exportações desde que o beneficiado já tenha exportado sem obter o incentivo; e a restituição na forma de certificados de crédito que podem ser utilizados para o pagamento de taxas de importações futura.

20% das vendas de produtos manufaturados ao exterior.[22] Em 1983, o volume de exportações foi da ordem de US$ 3,0 bilhões passando a representar 27,3% do total de manufaturados, ou 13,8% do conjunto das exportações brasileiras. Em 1987-88, o total das exportações de manufaturados pela Befiex já representava 48%. As exportações de manufaturados elevam sua participação na pauta de exportações de 24,0%, em 1974, para 44,8%, em 1980, e 54,2%, em 1989, igualmente em relação aos semimanufaturados (BRASIL, 1982; 1984; 1988 e 1989).

A Befiex tratou de ajustar a economia brasileira aos procedimentos internacionais que isentam as vendas para o exterior. Os acordos internacionais de comércio, desde o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, em 1947, até os firmados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), reconhecem a legitimidade de se desonerar (total ou parcial) dos impostos indiretos da produção destinada à exportação. Mediante isso, não se aplicam as punições, ou seja, as medidas compensatórias previstas no acordo sobre subsídios e direitos compensatórios às políticas destinadas a compensar, total ou parcialmente, a incidência de tributos indiretos que oneram a produção doméstica destinada ao mercado externo ou sobre os seus insumos.[23]

Com propósitos de promover exportações, aumentar a produtividade do setor industrial e garantir economias de escala, a Befiex compreendia principalmente compromissos de exportação firmados, sobretudo por grandes empresas, geralmente de setores oligopolizados, relacionados aos serviços de bens de capital e insumos importados que compusessem os produtos destinados ao mercado interno. Segundo Baumann (1990, p. 179) "(...) para cada dólar obtido nas exportações Befiex, a renúncia fiscal de II [imposto de importação] e IPI representou em média 26 centavos de dólar, no período 1972-82, reduzindo-se nos anos recentes". Nos anos seguintes, a renúncia com a Befiex passou para US$ 11,5 bilhões, em 1983, e US$ 9,9 bilhões, em 1984, tanto pela maturação de projetos implantados, quanto, principalmente pela conjuntura econômica de crise. Os benefícios do Programa (...) reduziu o custo das importações de bens de capital e insumos em mais de $^2/_3$ do seu valor em moeda local (...)" (BAUMANN, 1990, p. 179).

[22] Em 1981, a Befiex celebrou 33 novos contratos significando compromissos de exportação avaliados em US$ 9,4 bilhões e saldo líquido de divisas de US$ 6,8 bilhões. Desses contratos, 22 são de empresas nacionais (BRASIL, 1982).

[23] O Programa para o setor externo, em 1983, acordado com o FMI determinava "um teto de US$ 6,9 bilhões para o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, o que requereria um superávit comercial de US$ 6 bilhões e exportações líquidas de bens e serviços de US$ 4 bilhões" (BRASIL, 1983). O fraco desempenho da balança comercial nos primeiros meses de 1983 levou o governo a uma maxidesvalorização do cruzeiro em 30%.

Dos projetos aprovados no quinquênio 1980-84, o maior número de contratos assinados foi realizado pelo setor de material de transporte, seguido de calçados, couro e artigos de couro, mecânico e têxtil. No período 1979-84, a Befiex permitiu que se alcançasse US$ 85 bilhões em compromissos de exportação. Desse total, US$ 70,4 bilhões são referentes aos 242 programas que geraram divisa de US$ 42,9 bilhões (BRASIL, 1985). Segundo relatórios da Secretaria Executiva da Befiex, o número de contratos aprovados entre 1980-84 foi de 157 empresas nacionais (67,97%) e 74 estrangeiras (32,03%).[24] Já no período 1985-89 foram aprovados 287 projetos. O total das exportações compromissadas alcançou o montante de US$ 31,8 bilhões, com saldo líquido de divisas de US$ 19,6 bilhões. Em fins de 1989, encontravam-se em execução 488 projetos com compromissos de exportação de US$ 97,4 bilhões a serem efetivados, em média, nos próximos oito anos (BRASIL, 1989).

Quanto aos incentivos à exportação, eles estão distinguidos em: i) isenções do IOF, IUCL, IUEE e IUM;[25] ii) isenções do IPI e do ICM; iii) subsídios fiscais, representados pelo crédito-prêmio desses dois impostos e pela exclusão do lucro auferido nas exportação da base de cálculo do IR; e, iv) outros incentivos, tais como os regimes de *drawback* e de entreposto comercial e os programas especiais da Befiex. Cumpre destacar que os incentivos concedidos pela Befiex são cumulativos com outros incentivos estaduais. Do total de 317 projetos entre 1972-85 beneficiados pela Befiex, $^{5}/_{6}$ deles foram aprovados a partir de 1980 (BAUMANN, 1990).

No que compete aos incentivos às exportações de produtos manufaturados, depois de 1985, eles reduziram sua participação. A média, em % do valor *Free On Board* (FOB), caiu nos anos de 1980-84 de 61,02% para 52,93% entre 1985-88. Porém o desempenho das exportações brasileiras ao longo dos anos 1980 foi significativo quando comparado com a totalidade das exportações mundiais. Em termos reais, as brasileiras cresceram 7,2% ao ano, representando o dobro da taxa de crescimento das exportações mundiais (3,1% ao ano.) – com exceção dos países asiáticos (12,6% a.a.) – e dos países industrializados (3,7% ao ano.). Os benefícios concedidos pela Befiex foram elevados à condição de um dos três pilares da política industrial, juntamente com os programas setoriais integrados e os programas de desenvolvimento tecnológico industrial. Em relação à evolução do *quantum* (quantidade),

[24] Quando comparado ao período 1972-75, essa relação era 16,67% empresas nacionais e 83,33% estrangeiras. Essa relação foi mudada a partir de 1976 quando o governo – Decreto-Lei n.° 1.428/1975 – limitou os incentivos aos projetos considerados de relevante interesse nacional. Logo essa relação mudou para 52,83% nacionais e 47,17% estrangeiras.

[25] Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) e Imposto Único Sobre Minerais (IUM).

pode-se dizer que a década de 1980 foi um período de crescimento quase que contínuo, com retrações apenas em 1982 e 1986 (BAUMANN, 1989).

Partindo das informações Brasil (1985; 1989), a macroestrutura fiscal, através da Befiex, significava a transferência de recursos públicos aos capitais privados, nacional e estrangeiro, que atuam no setor exportador com objetivo de gerar saldos comerciais para pagamento de juros da dívida pública, muito embora os problemas da dívida externa não fossem resolvidos. Porém os saldos garantiam relativa estabilidade por parte dos credores que possuíam títulos da dívida pública.

> Cabe não esquecer, entretanto, que as exportações de manufaturados contaram com um vasto rol de incentivos, dentre os quais vale assinalar as operações de *drawnach*, o crédito prêmio, a redução do imposto de renda, as isenções tributárias, os incentivos financeiros pré e pós-embarque e o programa Befiex. Tais incentivos, se plenamente utilizados, atingiriam um montante equivalente a cerca de 60% do valor *Free On Board* das exportações de manufaturados no período 1980-85. Por outra parte, estimativas aproximadas indicam que as políticas de incentivo teriam provocado uma transferência anual de recursos públicos ao setor exportador da ordem de 3% do PIB, no período considerado (Bontempo, s.d.) (CRUZ, 1995, p. 140).

A União detinha poder de conceder isenção do ICM sem consentimento dos Estados, por isso, "(...) as esferas inferiores passaram a assistir suas finanças se deteriorarem, ao mesmo tempo que mergulham no perigoso processo de endividamento para satisfazer suas necessidades de recursos" (OLIVEIRA, 1995, p. 29). O colapso das finanças estaduais que se dava tanto pela crise do País quanto pela concentração de receita em poder da União, fragilizava a capacidade de autonomia dos Estados e os incapacitava de fazer política autônoma de investimento e ampliação do gasto necessário a áreas estratégicas de infraestrutura e desenvolvimento social. Reféns das decisões da instância superior, começam a emanar os movimentos dos governadores para rediscutir o federalismo no sentido de abrir espaço para a constituição de um novo quadro tributário que concedesse autonomia fiscal aos Estados.

Em todo caso, à conjuntura do choque financeiro internacional associado ao processo de endividamento externo – isto porque a política de financiamento do governo privilegiou como fonte de recursos o crédito externo –, mas também ao desdobramento interno ditado pela política econômica. Assim que completou a segunda fase do processo de estatização da dívida externa que se prolongou até meados da década de 1980, considerando os fatores de instabilidade e incerteza quanto ao horizonte de curto, médio e longo prazo, as estratégias empresariais apresentavam um caráter defensivo no sentido de preservar os ganhos

conquistados no passado e resguardar a estrutura patrimonial vigente (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Assim que eclodiu a dívida externa, derivada da socialização do ônus do setor privado, a postura de enfrentamento do setor público comprometeu a sustentação dos investimentos das estatais que permitissem a retomada do progresso técnico e de seu encadeamento com a empresa privada. Os chamados programas especiais de exportação foram concebidos com o propósito de estimular a geração de divisas. Porém, tem-se que

> Os incentivos concedidos (visando estimular exportações) foram significativos em termos de redução dos custos de investimento e dos gastos correntes das empresas beneficiadas. Entretanto, a maior parte dos investimentos realizados refere-se à ampliação e/ou modernização de capacidade já instalada, sendo relativamente pequeno o número de casos de implantação de novas unidades (BAUMANN, 1990, p. 168).

Um dos poucos progressos alcançados pela economia brasileira na década de 1980 foi sua maior inserção na economia mundial pelo crescimento acelerado das exportações que no período 1979-89 aumentaram a uma taxa real de 7,2% ao ano. A Befiex que havia surgido num contexto de esgotamento da capacidade ociosa e visava estimular novos investimentos através do barateamento dos custos de produção com a isenção de impostos sobre insumos importados, contribuiu para aumentar o grau de inserção internacional do País e aumentar a diversificação da pauta exportadora. Em 1986, por exemplo, 40% das exportações de produtos manufaturados foram realizadas no âmbito da Befiex.

> Com o passar do tempo, as distorções na política comercial do País levaram a que várias empresas interessadas apenas na importação de equipamentos assinassem compromissos de exportação, como forma de ter acesso aos benefícios tributários. Entretanto, dada a relativa concentração setorial dos Programas Befiex, permanece sua característica básica de estímulo à importação de insumos. Os incentivos concedidos (visando estimular exportações) foram significativos em termos de redução dos custos de investimento e dos gastos correntes das empresas beneficiadas. Entretanto, a maior parte dos investimentos realizados refere-se à ampliação e/ou modernização de capacidade já instalada, sendo relativamente pequeno o número de casos de implantação de novas unidades. Além disso, considerando-se os setores relativamente mais beneficiados, verifica-se que o montante investido representou - no período considerado - um percentual reduzido do valor da produção. Esses dois conjuntos de evidências sugerem que empresas já instaladas beneficiaram-se de um montante expressivo de incentivos, o que lhes permitiu ampliar sua rentabilidade, mas não as induziu a realizar investimentos significativos (BAUMANN, 1990, p. 168, 169).

Do ponto de vista de geração de divisas para honrar os juros da dívida, a contribuição do governo federal através dos mecanismos de incentivo à exportação resultou em saldos

positivos para o País. Aqui, o papel do Estado na evolução do saldo comercial e das políticas da macroestrutura, na alavancagem das empresas e na execução de políticas de comercio internacional foi central. Ainda assim, o que se pode questionar dessa política é a elevada transferência de recursos públicos pela macroestrutura para um número relativamente limitado de empresas. Além dos incentivos federais do IRPJ, IPI, imposto de renda e do imposto de importação e exportação, as mercadorias exportadas também gozam de incentivos estaduais, tais como o ICM (Tabela 3, p. 69).

Tabela 3 – Incentivos às exportações de manufaturados (1980-88) – *em % do valor FOB*, *valores nominais*

		Crédito Prêmio		**Incentivos Financeiros**					
Ano	***Drawback***	**IPI-ICM**	**IR**	**Pré-embarque**	**Pós-embarque**	**Befiex**	**Isenção ICM**	**Isenção IPI**	**Total Incentivo**
1980	9,00	0,00	1,90	5,50	-3,50	8,10	17,70	6,30	45,10
1981	9,40	6,50	1,80	13,90	4,90	10,20	18,30	6,80	71,80
1982	10,30	9,10	1,60	17,40	4,30	7,70	19,10	7,20	76,70
1983	8,60	7,80	1,60	8,50	0,80	4,90	19,10	7,20	58,50
1984	9,10	7,80	1,60	1,70	1,00	4,30	20,50	7,00	53,00
1985	9,10	1,40	1,60	2,00	1,70	5,90	20,50	7,20	49,20
1986	13,10	0,00	1,60	1,80	1,90	7,50	20,50	7,50	53,80
1987	13,10	0,00	1,60	1,20	1,90	9,30	20,50	7,50	55,10
1988	13,10	0,00	1,60	1,50	1,20	8,20	20,50	7,50	53,60

Fonte: BAUMANN (1988); Secretaria Executiva da Befiex.

Quanto a política econômica do governo de Fernando Collor, em abril de 1990, foi extinto um conjunto de incentivos e subsídios à exportação. Na ocasião, aboliu-se a Befiex, mantendo a validade dos contratos em vigor. Um ano antes, em 1989, a Befiex foi aperfeiçoada e desburocratizada, tendo, inclusive, o seu grau de flexibilidade ampliado para se adaptar à nova política industrial, apesar das incertezas geradas pelas eleições presidenciais. Além disso, a reforma aduaneira de julho de 1988 já havia dado início a uma redução substancial das alíquotas do imposto de importação, diminuindo sobremaneira a atratividade dos incentivos concedidos pela Befiex (BRASIL, 1989).

A Lei n.° 8.032/1990, revogou as isenções do imposto de importação e IPI, o que inviabilizou a aprovação de novos programas. O superávit comercial, em 1988, passou de US$ 19,2 bilhões para US$ 16,1 bilhões, em 1989. Saldo este que viria a declinar na segunda metade dos anos 1990 com a política de liberalização comercial e âncora cambial do Real para dar sustentação a estabilização dos preços. A participação dos incentivos fiscais (imposto

de importação, IRPF e Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante) no valor das exportações aprovados pela Befiex atingiu 10,14%, em 1990. A partir daí, os incentivos decresceram fortemente, representando 1,78% das exportações, em 2002, depois de atingir um mínimo de 0,33%, em 2000 (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

Em março de 1990, ao assumir a Presidência da República, Fernando Collor, entre outras medidas, extinguiu de forma sumária a Cacex e Finex. A extinção de ambos ocorreu no bojo de uma reorganização institucional do Estado que fundiu os Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, e Planejamento, no Ministério da Economia, ao qual, incluiu-se a responsabilidade de formular e executar a política industrial e de comércio exterior. Para desempenhar essa competência, foi criada a Secretaria Nacional de Economia com vários departamentos específicos, entre eles o Departamento de Comércio Exterior. O caminho para o desenvolvimento defendido pelo então presidente era seguir os receituários do Consenso de Washington.

Até fins da década de 1980, permitia apenas a entrada no País de bens sem similar nacional ou bens necessários para suprir um eventual excesso de demanda. Essa política apoiava-se em tarifas aduaneiras elevadas, controles discricionários, como, por exemplo, lista de produtos proibidos, limite máximo anual de compras externas por empresa, entre outros, e regimes especiais de tributação pelos quais parcela substancial das importações era favorecida com redução ou isenção da tarifa.

A partir de 1988, foram eliminadas inúmeras barreiras tarifárias que davam proteção à indústria doméstica. Em suma, a macroestrutura fiscal que era utilizada para dar proteção à indústria nacional (protecionismo), foi sumariamente compartilhada com a empresa multinacional, que já era beneficiaria. Apesar da crise, todas essas medidas de “superação” do desajuste externo através da política fiscal de incentivos para geração de significativo superávit na balança comercial contribuiu para manter a atividade econômica de muitas empresas brasileiras.

4. A macroestrutura fiscal de financiamento na crise da dívida

Nos primeiros anos da década de 1980, o desequilíbrio externo na economia brasileira agravou substancialmente resultando em mudanças qualitativas na macroestrutura fiscal de financiamento. Quantitativamente, as desonerações tiveram participação, em 1980, de 23,84% da arrecadação de IRPJ, em 1984, declinaram para 11,50%, voltando a subir, em 1985, para 46,89% e declinando novamente, em 1987-88, para 24,85%. A esse respeito, a macroestrutura

que havia transformado a estrutura produtiva nos anos 1970, especialmente o setor de bens de produção e da infraestrutura social básica, deixou de guiar a formação de novos investimentos, condição para o crescimento da economia.

Dadas as necessidades de cumprir os acordos assumidos na III Carta ao FMI, o governo federal realizou aumentos nos índices de imposto de rendimentos de empresas, dividendos, ganhos de capital em operação do *open market*, contribuindo para que aumentasse a arrecadação com IRPJ, diminuindo assim o percentual das desonerações no IRPJ. Segundo a III Carta de Intenções e o Memorando Técnico de Entendimento de 1983, também foram extintas e reduzidas às desonerações fiscais de determinados programas. Quanto a isso, vale lembrar que a correção em 30% da taxa de câmbio ocorrida em dezembro de 1979 permitiu a eliminação de incentivos fiscais à exportação. Com isso, há um processo de contenção das desonerações em relação à arrecadação do IRPJ de 7,0%, em 1980, para 5,86% em 1984, queda que derivou do acordo assinado com o FMI, que coincide com a valorização do dólar, em 1983-85.

> Durante o período 1979-84, as modificações processadas na legislação fiscal foram de tal ordem, que poderiam ser classificadas como uma verdadeira Reforma Tributária. Tais modificações decorreram da necessidade de reduzir o déficit público, de promover o reequilíbrio das contas externas (...) (BRASIL, 1985, p. 60).

Mesmo diante da política de ajustamento preconizado pelo governo Civil-Militar, em 1984, a Lei n.° 7.232 tratou de conceder incentivos fiscais para fomentar as atividades de pesquisa, desenvolvimento das indústrias de microeletrônica, *software* e investimentos para implementação, modernização e expansão da capacidade produtiva das empresas nacionais de bens e serviços de informática. Pela Lei, o desenvolvimento de bens e serviços de informática com utilização de tecnologia nacional deveria ser considerando prioritário na concessão dos incentivos, assim como a capacitação tecnológica na produção de componentes eletrônicos a semicondutor, opto-eletrônicos e assemelhados e demais atividades de microeletrônica. Acontece que a "reserva" de mercado da informática através de instrumentos fiscais perdeu apoio institucional ao final da segunda metade da década de 1980 em detrimento da redução de seu apoio governamental e, principalmente, pela derrubada das barreiras protetivas. Aqui, cabe destacar que a política estabelecida pela Lei da Informática contrariou interesses dos norte-americanos, levando o presidente Reagan a rever as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos.

Sobre efeito do ajustamento, as pressões de lideranças políticas e de setores empresariais no começo da Nova República fizeram com que as desonerações aumentassem sua participação na arrecadação federal, particularmente, em relação ao IRPJ. Para o novo governo, o entendimento era de que "O ajuste recessivo, a par de inaceitável, provou no passado ser ineficaz. Hoje é sabido que prejudicaria tanto objetivos nacionais como internacionais" (BRASIL, 1986, p. 65). Sendo assim, nos primeiros anos do governo Sarney houve uma expansão quantitativa na macroestrutura sem que tenha ocorrido uma mudança quantitativa na atividade econômica.

Tabela 4 – Arrecadação tributária com IRPJ e incentivos fiscais do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, baseados no lucro real da pessoa jurídica (Valor das opções dos incentivos fiscais das pessoas jurídicas) - (1980-88) – *Cr$ 1.000 (1980-86)* e *CR$ (1987-88), valores nominais*

Ano	Desoneração (IRPJ)	Arrecadação (IRPJ)	%
1980	76.361	320.335	23,84
1981	165.738	674.019	24,59
1982	322.994	1.456.862	22,17
1983	695.127	4.044.179	17,19
1984	1.694.046	14.733.248	11,50
1985	5.595.000	11.933.000	46,89
1986	25.749.000	42.042.000	61,25
1987-88 (*)	1.258.049	5.062.163	24,85

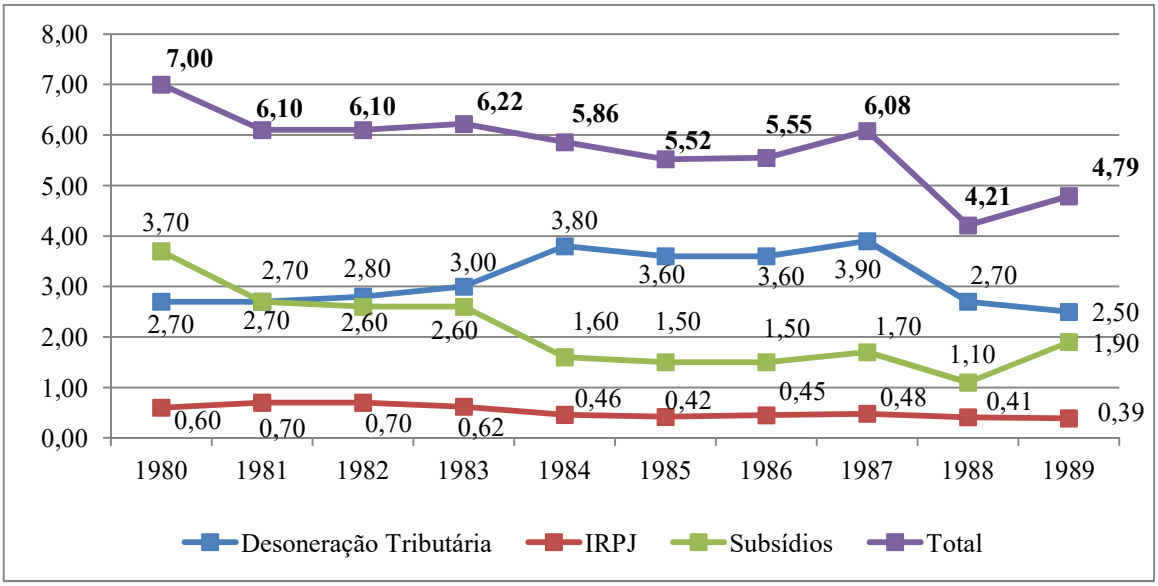
Fonte: Banco Central do Brasil, 1984, Vol. 20, N. 12; 1986, Vol. 22, N. 1-2 e Bontempo (1989). Elaboração do autor.

* Acumulado. Nos relatórios do Banco Central os dados estão disponíveis somente até 1986. Entre 1987-88 a fonte consultada é Bontempo (1989).

Embora com curta vigência devido ao insucesso da política de estabilização inflacionária que sepultou qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial, pós 1986, os incentivos perdem participação na arrecadação e os planos de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico foram interrompidos. As metas e programas setoriais também foram desativados. O I Plano Nacional de Informática e Automação (Planin) criado, em 1985, pelo período de três anos que previa um conjunto de incentivos fiscais foi prejudicado pela política do ajustamento. A concessão de incentivo condicionado a compromisso formal assumido pelo beneficiário em investir em programas de criação, desenvolvimento tecnológico ou para a comercialização de bens e serviços de informática acabou não ocorrendo.

Desse modo, a crise do Estado brasileiro fez diminuir a participação relativa do volume monetário desonerado pela macroestrutura nos últimos anos do primeiro e segundo quinquênio da década de 1980. Isso porque as características dos mais variados programas de incentivos, em um dado momento de sua evolução ou retração, estão em relação com a opção de política econômica. Tão logo o relatório da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (Comif) foi publicado, as desonerações começam a retrair. A opção pelo ajuste não previa corte de gastos nas despesas financeiras, ao contrário, a política de juros reais sinalizava crescimento dos gastos públicos com a dívida pública. Com a crise, a carga tributária bruta se mantém estabilizada ao longo da década, com alíquota mínima de 21,4%, em 1984, e máxima de 25% (OLIVEIRA, 1995).

Gráfico 2 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios) no PIB (1980-89)*



Fonte: Banco Central do Brasil, 1984, vol. 20, n. 12; 1986, vol. 22, n. 12; Bontempo (1989).
(1) Itens principais: trigo, álcool, petróleo, preços mínimos e açúcar.
(*) Nos incentivos gerais, fonte de Bontempo (1989), estão computados os valores renunciados com ICM. Pesquisou-se nos relatórios do Bacen e no anuário do IBGE com intuito de quantificar a participação das desonerações gerais somente da União, no PIB, como, por exemplo, do gráfico de Langoni (1981). Não há ou não foram encontradas informações nem dados disponíveis da participação das desonerações da União no PIB. Por isso, optou-se pelos dados de Bontempo (1989), fazendo a devida observação. Em todo caso, avaliou-se que a participação no PIB seria relativamente menor. As tabelas de Langoni (1981) e Bontempo (1989) são reproduzidas em muitos trabalhos – Braga (1982), Cruz (1995), Carneiro (2002), Carvalho (1996) – que discutem a política fiscal brasileira.

Dentro da política de contenção de gastos fiscais da macroestrutura, cabe destacar o Decreto n.º 91.158/1985, que instituiu a Comif para analisar os inventivos concedidos ao Finor, Finam e Fiset. Entre 1975-85, segundo relatório da Comif, o Fundo Fiscal absorveu

US$ 6,6 bilhões em 10 anos. O fato que chama atenção é o não cumprimento de seus objetivos, quer dizer, a criação de empregos e distribuição de renda das regiões mais ricas para as mais pobres: “Ao contrário, eles funcionam como concentradores de renda, garantindo recursos para os mais ricos” (ABBOTT, 1988, p. 18).

> (...) o sistema abriu espaço para um *comércio* de incentivos, em que as empresas aplicam parte de seu imposto como incentivo, em troca de pagamento daquelas que receberão os recursos, os quais, na verdade, pertencem à União, porque são *dívida fiscal*. Mesmo depois de constatar desvio de recursos, venda de incentivos e outras irregularidades, a Comif concluiu que a União não tem meios de cobrar este crédito. A legislação do setor dificulta a cobrança, além da morosidade das instituições que administram os fundos em comunicar irregularidades e da absurda falta de fiscalização. Na única vez em que a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) tentou cobrar US$ 64 milhões de incentivos de 90 empresas, elas recorreram à Justiça e até agora nada foi resolvido (*Ibidem*. p. 18).

Ainda quanto ao relatório,

> Nos dez anos analisados, o Finam industrial financiou 946 projetos e apenas 32% estão em funcionamento normal. (...) Apenas 5% dos projetos não sofreram mudança de controle acionário e a maior parte foi vendida depois do recebimento dos recursos do Finam, o que caracteriza 'uso especulativo dos incentivos'. Dos 621 projetos aprovados em 20 anos, 90 foram cancelados (...) com prejuízo para a União de US$ 64 milhões, que nunca foram ressarcidos. (...) A conclusão da Comif é de que o Finam-agropecuário favoreceu a concentração fundiária e a agropecuário favoreceu a concentração fundiária e a especulação (*Ibidem*. p. 18).

Quanto ao Fiset,

> A maior parte dos projetos aprovados em 20 anos destinava-se à formação de floresta para fornecimento de carvão vegetal, embora 80% do produto consumo venham de matas nativas. (...) De acordo com o relatório, 287 projetos próprios foram abandonados, com prejuízos que podem chegar a bilhões de dólares, sem qualquer possibilidade de recuperação (*Ibidem*. p. 18).

Ademais,

> A reorganização do sistema tributário, com início em 1986, se fará a partir de dois eixos. De um lado, a **revisão dos incentivos incidentes sobre os principais tributos** e a identificação dos vazios tributários, no que se refere a renda e patrimônio. Embora criados com o objetivo de corrigir desequilíbrios regionais e setoriais da economia, **os incentivos fiscais sofreram desvios que hoje comprometem sua eficácia.** A Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais, em funcionamento, proporá alterações para aumentar a eficácia das ações de fomento, garantir o retorno dos investimentos e reduzir o impacto regressivo dos incentivos (BRASIL, 1986, Diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886-89, Lei n.º 7.486/1986 – grifou-se).

E, ainda, tem-se que,

> O Finor agropecuário limitou-se a incentivar a modernização do latifúndio, orientando-se basicamente para as grandes propriedades com superfície média superior a 4.500 hectares. (...) as empresas candidatas ao Finar têm terras praticamente improdutivas. A maioria é classificada no Incra como latifúndio por exploração e a maioria também sequer consegue sair dessa situação. (...) o Finar agropecuário é uma verdadeira doação de recursos públicos ao setor privado (SENADO FEDERAL, 1988, p. 1.536).

Partindo do relatório da Comif e diante da suspeita de irregularidades, destaca-se o Requerimento Parlamentar n.º 166/1988 que solicitou informações ao Poder Executivo sobre os incentivos concedidos pelos Finor e Finan nos anos de 1986-87-88. Mas numa conjuntura de crise nas finanças públicas, em 1987, através dos Decretos-Lei n.° 2.396/1987 e n.° 2.397/1987, o governo introduziu um conjunto de medidas para reter os incentivos fiscais com IRPF e IRPJ, eliminando incentivos que formam a macroestrutura fiscal já tinham os objetivos atingidos.

No que diz respeito ao desmonte parcial, as principais medidas implementadas foram:

i) limitar, exceto para área da Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, em 10% os incentivos fiscais para Fundo de Investimento Setorial/Florestamento e Reflorestamento (antes esse limite era de 50%);
ii) percentual para aplicação nos Fundos de Investimentos do Nordeste ou da Amazônia passará a ser de 40% (antes 50%);
iii) extinguir a opção da pessoa jurídica pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo de Investimento Setorial/Turismo;
iv) limite para aplicação em ações novas da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. foi reduzido de 1% para 0,5%;
v) gastos realizados na formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de informática não poderão exceder em 10% do imposto devido (antes 15%);
vi) limites de dedução de que tratam da Formação Profissional de Empregados e Vale Transporte e Vale Alimentação de 15% para 10%;
vii) deixou-se de aplicar a alíquota especial de 6% de que trata o Decreto-Lei n.° 1.662/1979, passando a tributação das pessoas jurídicas à alíquota normal de 35% e aplicando-se o adicional de que trata o art. 25 da Lei n.° 7.450/1985;

viii) redução de 30% para 24% o percentual a ser creditado em conta do Programa de Integração Nacional;

ix) eliminação da isenção do IR sobre os lucros da exportação que passaram a ser tributados em 3%, em 1989, e 6%, em 1990; e,

x) de 20% para 16% o percentual a ser creditado em conta do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

Em 1987, o governo continuou a se defrontar com dificuldades no déficit público. Ao final do primeiro semestre, verificou-se que as Necessidades de Financiamento do Setor Público caminhavam para atingir 7% do PIB, incompatível com os objetivos da política econômica, em particular, com o combate à reaceleração inflacionária. Em vista disso, programaram-se medidas de ajuste de forma a reduzir aquele percentual pela metade no contexto do programa de estabilização acima referido.

Em 1988, ano da reforma aduaneira, o governo cancelou novos incentivos fiscais da macroestrutura através da Lei n.° 7.714/1988:

i) Fundo de Investimento Setorial/Florestamento e Reflorestamento;

ii) Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A./Embraer;

iii) fim vigência da alíquota de 6% do imposto de renda incidente sobre o lucro real das pessoas jurídicas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica; das Centrais Elétricas Brasileiras S.A./Eletrobras; das pessoas jurídicas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações; das pessoas jurídicas que explorem serviços de saneamento básico das Telecomunicações Brasileiras S.A./Telebrás;

iv) pessoas jurídicas que explorem a atividade de transporte rodoviário coletivo e público de passageiros;

v) pessoas jurídicas executoras de obras destinadas à implantação, ampliação ou modernização de projetos de infraestrutura, ou outras de qualquer espécie, na área do Programa Grande Carajás; e,

vi) isenção do Imposto de Renda devido pagos a título de contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente sobre o faturamento decorrente da exportação de produtos manufaturados nacionais.

No mesmo ano foram publicados outros Decretos extinguindo programas e/ou reduzindo o volume monetário dos incentivos fiscais, como, por exemplo, o Decreto-Lei n.° 2.433/1988 que tratava da Política Industrial voltada para o Programa Befiex. A questão do ajuste era mais complexa e se dava para comprimir o orçamento público para suportar o crescente pagamento de juros da dívida em função da rentabilidade prospectiva dos títulos públicos. Isso se dava pela contração do investimento produtivo e dos programas de incentivos. “Sem tais ajustes, fica comprometido seriamente o uso da Política Fiscal como instrumento de desenvolvimento econômico e de redução dos desequilíbrios regionais e sociais” (BRASIL, 1987b, p. 38).

Ao aprovar a Constituição, em 1988, o legislador manteve os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e da região da Sudene e Sudam. Em paralelo, a Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (Cretad), instituída pelo governo federal no âmbito da então Secretaria do Planejamento (Seplan), e a Comissão Temática de Tributos, Orçamento e Sistema Financeiro, criada na constituinte, não trataram de fazer uma revisão sobre as desonerações tributárias passadas e em vigor. Grupos de pressão atuaram junto aos parlamentares para que uma gama de benefícios fossem preservados (SENADO FEDERAL, 1988). Em todo caso, o relator da Cretad se expressou:

> A propósito dos incentivos, acredito realmente que e muito importante, no Brasil, haver mecanismos que obriguem à revisão do sistema de incentivos. Revisão não significa supressão, mas reexame, inclusive que tenhamos uma idéia de avaliação de como estamos processando. Grande parte da receita no Brasil, metade do Imposto de Renda das pessoas jurídicas não á arrecadado ou e devolvido. Realmente, parece-me muito importante que isso seja feito, não na perspectiva de retirar o benefício, no caso, do Norte e do Nordeste. Enquanto permanecerem as diferenças de natureza regional, em termos de desenvolvimento, haverá necessidade de incentivos de natureza fiscal além de outros. Mas a idéia realmente e no sentido de que se possa fazer uma revisão. Há vários incentivos que deveriam cair, porque já estão obsoletos: e a experiência mostrou que, não havendo um mecanismo que obrigue sua revisão, por inércia, tendem a permanecer, inclusive porque criam um sistema de interesse em sua volta. O nobre Constituinte sabe que qualquer mecanismo econômico adotado imediatamente cria um sistema de interesse que, às vezes parece difícil romper. Estamos criando um mecanismo para forçar a revisão. Por falar em reexame, lembro-me de que quando mencionei há algum tempo a necessidade de revisão dos incentivos, o assunto causou certa apreensão na Sudene, porque se entendeu que minha posição seria pela supressão (SENADO FEDERAL, 1988, p. 52).

Com resultado da operação desmonte, em setembro de 1989, o governo deu sequência à política de desmonte parcial da macroestrutura fiscal, editando a Medida Provisória n.° 549/1989 para reduzir o valor monetário de vários programas de incentivos em 50%. O ajuste

na macroestrutura é uma busca para restringir o gasto público para redirecionando às tarefas distintas daquela do "ativismo fiscal" (LOPREATO, 2013). A Medida Provisória n.° 549/1989 publicada no Diário Oficial e a Lei Federal n.° 7.988/1989 impetraram mudanças (abaixo) que reestruturaram a macroestrutura.

i) redução do imposto de importação e do IPI, de 90% para 50%, para a Befiex;
ii) redução do IPI, de 95% para 47,5% para empresas siderúrgicas;
iii) redução do imposto de importação e IPI, de 50% para 0%, para indústria de informática;
iv) redução do imposto de importação e IPI, de 80% e 90% para 40% e 45%, na importação de bens atingidos pela política industrial;
v) revogação da isenção na importação para empresas incrementarem as exportações;
vi) redução de 50% do coeficiente de depreciação acelerada;
vii) alteração para 18% da alíquota do imposto de renda sobre o lucro de exportação;
viii) redução de 80% para 40% do imposto de importação e IPI para empresas jornalísticas de televisão;
ix) redução de 10% para 5% da receita líquida como despesa operacional de Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial; e,
x) redução de 50% do crédito do imposto de renda pago e do Imposto sobre Operações Financeiras para empresas que executarem Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial.

Os resultados no final da década de 1980 apontam para um desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento. Esse desmonte é expresso na Exposição de Motivos n.° 302/1989.

> (...) a gravidade da atual situação impôs o emprego de medidas drásticas. Desse modo, toma-se imperiosa a redução de incentivos considerados menos prioritários, em termos econômicos e sociais, ou que vêm propiciando formas de evasão fiscal. (...) Uma das mais importantes razões que explicam o desequilíbrio fiscal brasileiro consiste no elevado, ainda que declinante, nível de incentivos fiscais. O Governo (...) vem, a propósito, tomando medidas firmes na direção da concessão mais seletiva desses beneficias. Nessas circunstâncias, embora grande parte dos incentivos seja plenamente justificável, a gravidade da atual situação impôs o emprego de medidas drásticas. Desse modo, toma-se imperiosa a redução de

> incentivos considerados menos prioritários, em termos econômicos e sociais, ou que vêm propiciando formas de evasão fiscal (SENADO FEDERAL, 1989, p. 7.513).

Adicionalmente a essa mudança,

> A redução dos incentivos foi outro importante passo nessa linha. O Governo reverteu, no período, a tendência progressiva à concessão nominal de incentivos que até então vinha sendo observada. Entre os estímulos mais importantes que foram reduzidos ou eliminados estão: diminuição do benefício da isenção do IRPJ com gastos de formação profissional e alimentação do trabalhador; eliminação da opção por dedução do IRPJ para o Fiset – Reflorestamento; eliminação da opção de dedução do IRPJ por aplicação em ações da Embraer; eliminação da exaustão incentivada para jazidas minerais; revogação da alíquota preferencial do IRPJ aplicável aos resultados dos concessionários de serviços públicos; eliminação das reduções do IRPJ por aplicações em ações e cadernetas de poupança; eliminação da isenção do IPI concedido aos táxis a álcool etc (BRASIL, 1990, p. 72 e 73).

Por ora, foi incorporada à proposta do Orçamento Geral da União para 1989 uma série de providências visando a elevação da receita fiscal, como a redução e até diminuição de vários incentivos, a elevação da alíquota de alguns impostos, a antecipação do recolhimento do IPI e do imposto de renda, a criação da contribuição social sobre o lucro para o financiamento do sistema de seguridade, além da intensificação do esforço de fiscalização e cobrança da dívida ativa (BRASIL, 1990).

A despeito do maior controle dos gastos, também se dão no sentido de "fazer caixa" para enfrentar a situação de *Ponzi finance* inflado pela carga de juros em razão do estoque de dívidas acumuladas ao longo dos anos 1970 e da própria elevação das taxas de juros, tanto externas quanto internas. Já se observava uma expressiva preferência pela liquidez associada à posse de títulos públicos. A opção pela liquidez passa a satisfazer os anseios de valorização do valor. *Overnight*, zeragem automática, cobertura de risco e alta taxa de juros elevam a procura por títulos da dívida.[26] Em suma, isso demonstrou a pressão a que o Estado brasileiro foi submetido com o propósito de evitar uma fuga da riqueza financeira.

Nesse cenário de crise das finanças públicas, o capitalista passa então a se refugiar nos títulos da dívida nacional. Era o Estado garantindo liquidez, baixo risco, juros reais positivos e valorização dos estoques de riqueza das instituições financeiras, corporações e famílias. Porém, esse processo aumentou a deterioração financeira do setor público, visto que a rubrica dos serviços da dívida interna aumentou consideravelmente ao longo da década (BAER,1993).

[26] Ao final de 1989 o volume da dívida chegara a US$ 185,78 bilhões, US$ 98,06 bilhões interna e US$ 87,71 bilhões externa (BAER, 1993).

5. A política regional da macroestrutura na crise do desenvolvimento

Com a divisão social do trabalho advinda da industrialização, integração produtiva e adensamento territorial geraram maior propensão ao consumo, fluidez de pessoas, circulação de mercadorias e riqueza. Como resultado, houve não apenas crescimento das principais cidades que se posicionam hierarquicamente da rede urbana, mas o adensamento de novos centros urbanos que cumpririam o papel de articulação dos espaços econômicos regionais com centros maiores. A urbanização dispersa, associada à expansão da fronteira agrícola e mineral, cria novos espaços fora das tradicionais regiões capazes de fomentar trabalho, renda e riqueza (MACEDO, 2010).

Na década, as novas articulações regionais foram criadas na base de "ilhas de produtividade" que se articulam mais com o exterior do que com o mercado interno (PACHECO, 1998). A maior inserção externa do País trouxe impactos no ordenamento territorial influenciados pelas decisões privadas dos grupos exportadores e importadores, o que tornou a organização espacial e a política regional muito mais complexa. Essa combinação torna-se elemento fundamental para a compreensão da dinâmica urbano-regional brasileira. Nesse sentido, o processo de desconcentração produtiva regional, que se iniciou no final da década de 1970, sofre influência direta do comércio exterior. Como esse processo, a estratégia de integração da economia regional aos mercados internacionais ganha força, como mostra Macedo (2010).

No Brasil, historicamente a política de desenvolvimento regional é dependente dos dispêndios do governo federal e dos Estados, dentre os quais pode-se considerar o aproveitamento de incentivos fiscais e financeiros, a oferta abundante de terra, a força de trabalho barata disponibilizada na periferia, os investimentos direcionados para escoamento das produções regionais para o mercado externo e também os investimentos em infraestrutura capitaneados pelo capital estatal, os quais reorganizam as relações comerciais, produtivas, financeiras e federativas entre as economias regionais, alterando não apenas a paisagem dos lugares eleitos pelo capital, mas a urbanização, degradação ambiental e as relações sociais. Exemplo disso é a publicação do Decreto-Lei n.º 2.452/1988 por meio do qual o Poder Executivo foi autorizado a criar Zonas de Processamento de Exportação, com o objetivo de reduzir as disparidades regionais, incentivando e direcionando investimentos nacionais e estrangeiros para a implantação de indústrias voltadas para a exportação, nas Regiões Norte e Nordeste.

Quanto às prioridades conferidas às regiões mais pobres pelo governo, sobretudo Norte e Nordeste, convêm destacar que elas se encontram retratadas nos programas regionais explícitos a cargo do Ministério do Interior. Nesse particular, em 1988, aprovou-se a criação das Zonas de Processamento de Exportação de Macaíba (RN), Maracanaú (CE), Suape (PE) e Parnaíba (PI). Esse movimento foi importante para muitas regiões. Porém, quanto à avaliação do significado regional dentro do esforço exportador, é possível compreender melhor o sentido que assumiram certas especializações regionais cujo impacto no território nacional não poderia deixar de ser heterogêneo, como resultado da divisão social do trabalho e da própria diferenciação das condições setoriais de competitividade e de seus distintos coeficientes de exportação. Isso evidencia que a oferta de recursos públicos para atender as demandas regionais não alterou o quadro dos $^{2}/_{3}$ da população economicamente ativa residente nas regiões Norte e Nordeste que recebem aproximadamente um salário-mínimo (BRANDÃO, 2009).

Para atender as demandas regionais, do conjunto de programas que formam a macroestrutura fiscal de financiamento em termos quantitativos, todos obtiveram queda expressiva – exceção à Sudam/Finam e à Sudene/Finor –, com destaque para o Mobral, IBDF, Embratur, Fiset e Embraer em detrimento dos Decretos-Lei n.° 2.396/1987 e n.° 2.397/1987 e da Lei n.° 7.714/1988. Embora se tenha preservado os incentivos destinados para região da Sudam e Sudene, as Superintendências chegaram aos meados dos anos 1980 numa situação de completa desestruturação, perdendo sua função originária de órgão planejador e se transformando num órgão burocrático de administração dos programas fiscais destinados para atender as demandas regionais, preservando a estrutura fundiária e a política clientelista dos espaços de reprodução do capital (FURTADO, 2009).

> Os grandes projetos implantados, principalmente com os recursos de incentivos fiscais, pouco impacto causaram à economia local, porque o processo de desenvolvimento que se implantou não teve maiores compromissos com o social e adotou níveis tecnológicos inadequados às características da região (SENADO FEDERAL, 1987, p. 3.451).

Pelos dados estatísticos (Tabela 5, p. 82), a política regional retomou fôlego ao longo da década, isso porque o volume monetário desonerado para as ações regionais foi superior ao dos setores específicos. Ao que consta, a média dos incentivos fiscais direcionados aos programas regionais, na década de 1970, foi de 46,90%, contra 53,08% nos anos 1980. A maior participação os incentivos regionais no volume global desonerado foi em 1987-88, com

77,36%, seguido dos anos 1986-85, respectivamente, 52% e 51,61%.[27] Embora o volume quantitativo de incentivos regionais concedidos pelo governo federal para as regiões periféricas seja considerável tem termos de valor financeiro, pode-se concluir que seus resultados têm se mostrado pequenos e ineficazes na redução das desigualdades regionais (DINIZ, 1995).

Tabela 5 – Participação, por programa, do incentivo fiscal do IRPJ e proventos de qualquer natureza na arrecadação tributária do imposto de renda (1980-88) – *Em percentual (%)*

Programas	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**	**1987-88**
Desenvolvimento Regional								
Sudene/Finor	4,21	4,85	5,13	3,5	2,69	11,89	15,39	8,57
Sudam/Finam	1,82	1,94	2,14	1,42	0,93	4,05	4,28	6,97
Proterra	4,91	4,84	3,95	3,54	2,21	8,26	12,18	3,12
Subtotal	**10,94**	**11,63**	**11,22**	**8,46**	**5,83**	**24,2**	**31,85**	**18,66**
Fiset/Embratur	0,23	0,2	0,17	0,12	0,08	0,33	0,29	0,02
Fiset/Pesca	0,08	0,08	0,06	0,05	0,04	0,18	0,18	0,02
Embraer	0,39	0,41	0,41	0,28	0,21	0,92	1,05	0,14
Mobral	0,66	0,72	0,72	0,53	0,38	1,74	1,92	0,04
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal	4,05	4,17	3,58	2,38	1,56	6,82	7,33	0,48
Subtotal	**5,41**	**5,58**	**4,94**	**3,36**	**2,27**	**9,99**	**10,77**	**0,70**
Específicos								
Funres	0,10	0,10	0,09	0,07	0,07	0,32	0,36	0,07
Subtotal	**0,10**	**0,10**	**0,09**	**0,07**	**0,07**	**0,32**	**0,36**	**0,07**
Outros								
Programa de Integração Nacional	7,37	7,26	5,92	5,30	3,32	12,39	18,27	4,70
Subtotal	**7,37**	**7,26**	**5,92**	**5,30**	**3,32**	**12,39**	**18,27**	**4,70**
TOTAL (*)	**23,84**	**24,59**	**22,17**	**17,19**	**11,50**	**46,89**	**61,25**	**24,12**

Fonte: Banco Central do Brasil, 1984, Vol. 20, N. 12; 1986, Vol. 22, N. 12 e Bontempo (1989). Elaboração do autor.

* Esse valor remete à participação dos Incentivos Fiscais do IR e Proventos de Qualquer Natureza, baseados no lucro real da pessoa jurídica, na arrecadação tributária com IRPJ.

Quanto às modificações ocorridas na macroestrutura fiscal de financiamento, elas revelam que as desonerações para o desenvolvimento regional não constitui uma inversão diante da política do ajustamento. Com a queda da atividade econômica (PIB), aceleração

[27] O Decreto n.° 94.075/1987 limitou a isenção aos empreendimentos industriais ou agrícolas que se instalassem naquelas regiões Norte e Nordeste. A nova Carta, no art. 41 dos ADCT determina a reavaliação dos incentivos fiscais de natureza setorial, considerando revogados aqueles incentivos que não forem confirmados por lei.

inflacionária, aumento da dívida pública e esgotamento do padrão de intervenção estatal, o que trouxeram à tona a reestruturação da política fiscal, o incentivos regionais na crise do desenvolvimento se mantiveram. Mesmo sem uma política de vinculação constitucional e infraconstitucional, até 1988, os incentivos fiscais para a "questão regional" foram defendidos pelo Congresso Nacional e preservados pelo Poder Executivo.

Por ora, os aspectos fundamentais dos incentivos regionais na década, para os quais se deve chamar a atenção, não são as tentativas de conter o gasto fiscal, mas sim que os incentivos formam a macroestrutura fiscal para as ações de desenvolvimento regional não pode ser considerado como um instrumento – "um balsamo" – para que haja redução das desigualdades regionais, uma vez que os mesmos estão orientados pela divisão internacional do trabalho. Além disso, as mudanças quantitativas na macroestrutura ocorrida na década de 1980 não significam uma mudança qualitativa na política de desenvolvimento regional, até porque há um desmantelamento das Superintendências. Muito embora os resultados estejam aquém daqueles desejados,

> Se as políticas regionais de incentivos não lograram êxito na solução do problema dos desequilíbrios regionais, pelo menos evitaram um processo de concentração econômica maior do que provavelmente se teria observado pelo livre jogo de mercado (MACEDO; MATOS, 2008, p. 4).

Diante da "penúria regional" (SENADO FEDERAL, 1986), a principal mudança na política de financiamento para o desenvolvimento regional se deu com a Constituição Federal de 1988. Ela tratou de criar três Fundos Constitucionais de Financiamento para o desenvolvimento regional: i) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), ii) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e, iii) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), cujo objetivo principal é contribuir para o desenvolvimento na tentativa de diminuir as desigualdades regionais brasileiras. Os efeitos dos fundos constitucionais para diminuir as desigualdades regionais encontram obstáculos inerentes à sua própria lógica de funcionamento, já que os recursos contratados, em termos de valores, são justamente por aqueles espaços que possuem maior grau de complexidade industrial e densidade econômica.

Esses fundos representam o ingresso permanente e contínuo de recursos públicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De caráter obrigatório, eles protegem as regiões periféricas das influências conjunturais de contingenciamento garantindo um fluxo adicional de recursos. Da mesma forma, a vinculação de incentivos fiscais à política regional garante a

possibilidade de financiamento da atividade produtiva regional, independentemente do ciclo político e das condições econômicas do País. Tais recursos, ainda que insuficientes para mudar as estruturas produtivas regionais e reverter suas desigualdades, mobilizam um montante para investimentos que certamente não seriam realizados (MACEDO, 2014; MATOS, 2008; IPEA, 2014).

Num País como o Brasil, em que a ação estatal foi tão decisiva para ampliar os laços dos mercados regionais com o nacional, a desarticulação do pacto desenvolvimentista – bancador em última instância do padrão de desenvolvimento capitalista no País – resultou num acirramento da concorrência inter-regional entre as Unidades Federativas. A ascensão da descentralização fiscal está associada à crise do Estado brasileiro, à fragilidade do Conselho de Política Fazendária e à fragmentação regional. Para tanto, como apontado por Brandão (2007, p. 49), "O receptor das benesses [a grande empresa] é quem determina o final do torneio e define o vitorioso da guerra entre lugares".

Desde cedo, a questão regional constitui espaço privilegiado para acumulação dentro de um processo de desenvolvimento regional desigual. Em que pesem no passado os incentivos terem atraídos plantas industriais para as regiões Norte e Nordeste mudando o padrão de articulação da diversidade regional, as diversas frações do capital beneficiado garantiram sua acumulação sem necessariamente alterar a distribuição de renda.

Conclusão

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro na década de 1980 criou as condições nos planos econômicos e políticos para a emergência de nova ideologia que, necessariamente, tem de ser compreendida no contexto mais profundo das transformações engendradas pela acumulação capitalista em nível internacional, em particular a partir de 1971, com a supressão unilateral do sistema de Breton Woods. A crise desestabilizou o arranjo institucional desenvolvimentista desorganizando as expectativas.

Após a economia brasileira internalizar a Segunda Revolução Industrial em fins de 1970, a década de 1980 foi palco de mudanças estruturais. Uma economia que materializa sua industrialização, ao menos, implica a continuidade. O modelo de intervenção do setor produtivo estatal que sustentou o desenvolvimento do capitalismo nacional apresenta seus limites. A crise estava ligada à retomada da hegemonia americana, à subordinação das políticas de Estado ao FMI, à estatização da dívida privada para salvaguarda da riqueza privada bem como do controle do déficit público e da inflação. A meta síntese em buscar o

equilíbrio fiscal desestruturou o gasto público enquanto elemento dinâmico do processo de crescimento econômico. Aqui, política fiscal já aparece como secundária e subordinada aos ditames da política monetária.

A mudança qualitativa na política fiscal devido à crise econômica contribuiu para que houvesse uma mudança quantitativa no volume fiscal desonerado, ou seja, o final da década se caracteriza por um processo de desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento. Porém a Befiex fortaleceu o estímulo à geração de saldos comerciais. Com a macroestrutura concentrada na atividade exportadora em um vasto território para ser explorado, a relocalização das atividades produtivas possibilita, a partir das pressões do mercado internacional, novas frentes regionais de acumulação. Ou seja, a pressão do mercado externo, subsidiado pelos incentivos fiscais, passa a imprimir uma nova dinâmica regional e urbana nas estruturas produtivas das regiões.

Depois da publicação do relatório da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais, em 1987, o governo introduziu um conjunto de medidas para reter os incentivos fiscais com o IRPF e o IRPJ, eliminando incentivos que já tinham os objetivos atingidos. Outro ponto a ser levantado é a passividade da União em cobrar o desvio de finalidade da desoneração como também o comportamento dos empresários em recorrer à Justiça Federal para avalizar o crime por desvio de função. Em todo caso, a transferência quantitativa não necessariamente significa uma alteração qualitativa. É a mudança qualitativa na estrutura produtiva que irá determinar a evolução ou declínio da variação quantitativa.

Além dos tradicionais incentivos fiscais, a abertura de novas frentes de investimento com a expansão da fronteira agrícola e mineral as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a contar com a alocação constitucional de 3% dos recursos do imposto de renda e do IPI para aplicação em projetos dos setores produtivos. Por essa perspectiva, eleva-se o recurso público transferido para as regiões com menor grau de complexidade industrial dentro da divisão social do trabalho. No final da década, a descentralização fiscal promovida pela Constituição resultou na guerra fiscal que começa a se consolidar na década de 1990 como a principal estratégia de desenvolvimento regional dos Estados.

De qualquer modo, a crise não foi conjuntural, mas sim estrutural. A solução que cercava os caminhos da economia brasileira em meio ao nevoeiro de incerteza colocou o *laissez-faire* enquanto tipo ideal de economia a ser seguido. Desde então, a política fiscal desonerativa utilizada para elevar a demanda efetiva e expandir a base produtiva e se contrapor ao ciclo econômico tornou-se submissa à corrente monetarista de Milton Friedman.

A força econômica e a influência política da Escola de Chicago no debate econômico e político passou a definir os rumos da economia brasileira.

Em suma, com a crise fiscal e financeira, levou-se ao quadro geral de agravamento paralisando o investimento, público e privado. Assim, o Estado tratou de absorver e contrair dívidas privadas e fornecer isenções e incentivos fiscais, desequilibrando suas finanças e tencionando a crise. Esse processo acelerou a inflação e tornou a própria arrecadação tributária sujeita à corrosão da alta generalizada dos preços.

CAPÍTULO III – AJUSTE NEOLIBERAL E MUDANÇA QUALITATIVA E QUALITATIVA NA POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO: 1990/2002

Introdução

Um dos legados mais notáveis da economia brasileira na década de 1990 é a abertura comercial, a desregulamentação com liberalização dos movimentos de capitais, a desnacionalização do parque produtivo nacional, a privatização de estatais e a preferência pela liquidez. No movimento da globalização, a política do Novo Consenso Macroeconômico passou a governar a economia, mudando a concepção predominante de Estado-produtor para Estado-consumidor e mudando o destino final do gasto público.[28] Para o Novo Consenso, que virou um novo manual de instruções, se "(...) o Estado tiver um papel a desempenhar, esse papel corresponde a 'não fazer nada', uma vez que fazer alguma coisa só produzirá distorções de preço que perturbarão a eficiência do mercado" (BLYTH, 2017, p. 75).

Reduzindo a política macroeconômica ao combate à inflação, o crescimento econômico e o desenvolvimento social foram relegados para o segundo plano. Sob o prisma do ajuste nas despesas públicas, a política monetária de juros elevados para atrair capitais externos e a taxa de câmbio valorizada fragilizou a indústria nacional herdada do período desenvolvimentista. Logo, não se trata de discutir a expansão ou retração do volume desonerado pela macroestrutura fiscal de financiamento, mas de entender seu desdobramento qualitativo no quadro da política macroeconômica influenciada pelas forças de mercado, em particular, pelo sistema financeiro.

A obrigação pública com o serviço da dívida exigiu da União esforço em elevar a arrecadação tributária para honrar seus compromissos com a valorização das finanças. A política de ajuste representou uma estabilização quantitativa do volume fiscal desonerado. A questão é: se por um lado a União reduziu as desonerações em relação à arrecadação tributária e ao PIB, por outro, a autonomia fiscal fez surgir a guerra fiscal elevando a renúncia com ICMS. A estabilização das desonerações da União representou limite à valorização do valor. Mas o capital rompeu esse limite quando passou a ser o maior beneficiado pela guerra fiscal entre as Unidades Federativas.

[28] "O Estado não sai de cena. Muda de papel. Suas funções de produtor direto passam para segundo plano, enquanto se reforça a autoridade pública para regular e fiscalizar as atividades transferidas para a iniciativa privada — notadamente os serviços essenciais" (BRASIL, 1995a, p. XVI).

Quanto ao objetivo do capítulo, parte-se do principio que as mudanças qualitativas na política fiscal resultaram em alteração quantitativa no volume desonerado pela macroestrutura. Assim, a política fiscal desonerativa passa a registrar, nesse período, o menor patamar da história (desde 1966). Mas quais os motivos que levaram a isso? Nossa hipótese é que esse desmonte parcial da macroestrutura[29] se dá para garantir as obrigações do orçamento público federal com a sustentabilidade da relação dívida/PIB e com o capital portador de juros.

Seguindo a lógica dos capítulos anteriores, iniciou-se pela discussão do Estado agora frente ao ajuste neoliberal. Após isso, tratou-se de analisar o desdobramento da política fiscal. Na sequência, discutiu-se a política de desoneração tributária que em decorrência da mudança qualitativa da política fiscal sofre uma mudança quantitativa. Será analisada ainda a política de desenvolvimento regional dentro do ajuste fiscal protagonizado pela política neoliberal. Quanto ao recorte temporal, o ponto de partida é 1990 (advento do neoliberalismo) e de chegada 2002 (último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por se tratar de uma mudança importante na política macroeconômica. Para avaliar o ajuste neoliberal, torna-se essencial o entendimento da mudança na política econômica, subordinada ao capitalismo globalizado sob orientação das finanças desregulamentadas.

O capítulo está dividido em seis partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta o papel do Estado frente à avalanche neoliberal. A segunda aborda o desdobramento da política fiscal na fase do ajuste neoliberal. A terceira, quarta e quinta discutem a mudança qualitativa e quantitativa da política de desoneração tributária. A sexta, e última, discute a política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e a guerra fiscal como instrumento de desenvolvimento regional.

1. O papel do Estado frente à avalanche neoliberal

O retrocesso econômico e social que atingiu o Brasil e os países latino-americanos após o fim do ciclo de desenvolvimento econômico de 1930-70 pode ser observado nos indicadores da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2001). A moratória da dívida externa mexicana, em 1982, deflagrou o processo de transferência líquida de recursos dos países periféricos para os países centrais. No Brasil, a partir da crise da dívida externa, tem início um ajuste exportador, com recomendações do FMI em conter a demanda

[29] Por desmonte parcial, entende-se a extinção de programas (setoriais e regionais) de incentivos fiscais e a redução do volume desonerado de programas.

interna e o estímulo às exportações. No final dos anos 1980, o cenário econômico no mundo começou a mudar em virtude do aumento na liquidez de recurso externo. Isso forçou os organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), sob o comando do Tesouro norte-americano, a orientarem as suas políticas para o combate da inflação na periferia do sistema.[30]

Com a deterioração do setor público e privado nacional, a década de 1990 é marcada por uma nova reestruturação na política macroeconômica. Foi delineado um processo de abertura comercial, de privatizações de empresas públicas, de ajuste fiscal dentre outras medidas definidas pelo Consenso de Washington, em 1989.[31] O ideário neoliberal passou a ser a ideologia dominante, questionando a política social constituída, em 1988, pela Constituição Federal. O principal traço de mudança veio depois de 1994 com a Reforma do Estado empreendido por FHC, embora o governo Collor tenha dado início à ruptura que marcaria definitivamente a trajetória brasileira. A integração da economia brasileira no projeto neoliberal se deu mediante um Estado fragilizado pela crise econômica advinda da década de 1980.

O fato é que a abertura obrigou as firmas nacionais a se modernizarem, melhorarem seus produtos, investirem produtivamente e tornarem-se competitivas, algo praticamente impossível sem o aparato institucional do Estado. A livre mobilidade de capitais e as barreiras ao livre movimento têm que ser removidas e a soberania nacional e entregue de bom grado ao mercado. Uma economia mais aberta, menos regulamentada e estatizada, com maior liberdade de funcionamento dos mercados irá caracterizar a política macroeconômica da década de 1990.

Nas ações desenvolvidas em 1990 e nas Reformas deflagradas pelo Plano Brasil Novo "(...) ganharam importância as tarefas de redução da presença do Estado na economia, a desregulamentação, o ajuste das estruturas administrativas e a preparação do processo de privatização das empresas estatais" (BRASIL, 1991, p. 147). Como resultado imediato, o período 1990-93 marcou a estagnação da atividade industrial com queda do valor da produção industrial e ao mesmo tempo dos níveis de emprego que contraíram.

---

[30] O Plano Brady, proposto pelo governo dos EUA, em 1989, a dívida externa da maioria dos países da América Latina foi reestruturada. Em contrapartida, o Tesouro dos EUA, o FMI e Banco Mundial e os *policy makers* dessas instituições impuseram adoção de uma agenda de reformas que ficou conhecida como Consenso de Washington.

[31] "As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas" (BATISTA, 1994, p. 27).

As Reformas recomendadas pelo Banco Mundial e avalizadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) indicavam que a inserção internacional do País se daria pela revalorização da agricultura de exportação, uma sugestão de volta ao passado, ou seja, o inverso do processo nacional de industrialização. O Banco Mundial passou a impor restrições na atuação do Estado brasileiro enquanto sujeito do processo de desenvolvimento econômico e social. Sabe-se que a evolução histórica da propriedade industrial no Brasil, ou melhor, da própria indústria e do comércio como ferramenta de desenvolvimento econômico, teve um início tardio marcada por entraves políticos condicionados pela condição de País dependente.

Para a indústria nacional, a restrição do Estado na atividade econômica, a abertura comercial, a desregulamentação do mercado e a globalização do capital é uma típica Carta Régia de 1785 que proibia a atividade industrial no Brasil. Para Batista (1994, p. 26), isso foi, "Certamente, uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de *open-door* nas quais se apelava, sem maiores constrangimentos, à força das canhoneiras para abrir os portos de países amigos". Essa inserção desconsiderou que as trocas comerciais entre periferia e centro são desiguais. Assim, as elites aceitaram passivamente a inserção externa não negociada, ao contrário dos países asiáticos que resistiram à pressão dos credores ocidentais e do projeto neoliberal.

Apesar de o Brasil possuir um dos dez maiores parques industrial do mundo e uma pauta exportadora relativamente diversificada, o neoliberalismo reforçou no País as trocas desiguais significando falência da indústria nacional. Ao exaltar o "mercado autorregulado", rejeitando a intervenção estatal na economia, a concepção de fim das ideologias ou, nas palavras de Fukuyama (1992), o "fim da história", exerceu influência em favor do Estado Mínimo, retomando muitas das concepções da economia política clássica. Apresentando-se como a fábula do único caminho possível para a história econômica acontecer, há uma negação de que a produção e reprodução do capitalismo são socialmente contraditórias, desiguais e combinadas.

A clássica "mão invisível" de Adam Smith veio a promover um resultado que levava o indivíduo, assim como supostamente o País, em direção à riqueza e à prosperidade. Dessa forma, para os defensores da hipótese dos mercados eficientes ou das expectativas racionais que sustentam os mercados livres e integrados, essa seria a única maneira de organizar a economia. Como colocado por Chang (2004), as nações desenvolvidas, ao pregarem o *laissez-faire,* estão tentando "Chutar a Escada" dos países em desenvolvimento e/ou periféricos. O sistema de livre mercado e livre comércio que derruba a barreira do intervencionismo e do

protecionismo de Estado cria mecanismos institucionais para facilitar o abandono de políticas industriais.

Essa tendência criou um novo sistema econômico global mediante tratados desiguais que colocou em marcha ré no sistema econômico brasileiro. O debate ideológico não discutia as políticas e teorias econômicas para seguir o caminho de desenvolver novas indústrias, proteger o mercado doméstico e defender o conteúdo nacional, mas sim defendia as ações prescritas pelos organismos internacionais que tinham por finalidade submeter a América Latina às forças do mercado, o que viabilizou a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

A expectativa era que o processo delineado pelo Consenso de Washington poderia gerar um aumento da competitividade das empresas domésticas. Com a privatização, justificava-se que iria gerar saldos na balança comercial e ao mesmo tempo atrair investimento direto estrangeiro, contribuindo para redução da deficiência na infraestrutura social básica. Segundo Sarti; Laplane (2003), essas são "hipóteses ingênuas".[32] Tão logo que se esgotaram as privatizações, a entrada de investimento estrangeiro não se manteve no mesmo nível, sem contar que parte considerável da entrada do investimento estrangeiro direto na periferia está fortemente concentrada em aplicações financeiras.

Em termos de investimento, o investimento direto estrangeiro está longe de vir à periferia para industrializar a economia, como fez dos anos 1950 aos 1970, mas vem extrair o lucro máximo sem comprometimento com transferência de tecnologia e desenvolvimento econômico e social do País. Isso porque, diferente da fase do pós-guerra em que a empresa filial reproduzia-se como uma célula produtiva replicada de sua origem, no contexto pós 1990, a empresa fragmentou-se em várias partes, distribuídas em diferentes destinos, para se integrarem em uma única rede corporativa. Ou seja, a reestruturação da grande empresa estrangeira passou a ter com foco a construção de um sistema produtivo mundialmente integrado à matriz e cada vez menos entrosado às particularidades econômicas dos países hospedeiros.

Tendo em vista que o ajuste intertemporal das contas públicas provocou um aumento da participação das empresas multinacionais[33] em território nacional, corroborando Ianni

[32] Sob a perspectiva oficial, "Longe de uma ameaça à indústria doméstica, a abertura à concorrência externa deve ser encarada como um fator de distribuição de renda a favor dos assalariados, na medida em que os preços internos se aproximem dos preços internacionais, transferindo para o conjunto da sociedade os ganhos de produtividade já ocorridos e por ocorrer" (BRASIL, 1995, p. XVI).

[33] Entre as quinhentas maiores empresas do Brasil, a participação das empresas estrangeiras, em particular por vendas, é crescente. Em 1980 participavam com 32,5%, caindo para 31,0% em 1990. Após o processo de privatização, saltaram para 44,7% em 1999 (EXAME, 1989, 2000).

(1999) e Cano (2000), o que se observa é a "barbárie da acumulação", ou seja, a capacidade de aumentar a acumulação com aumento da miséria, acirrando mais ainda as diferenças entre a miséria/pobreza e a riqueza. Ao mesmo tempo, isso significa maior apropriação das desonerações pelo capital privado estrangeiro e maior vazamento das desonerações para o mercado externo, mesmo que a participação relativa das desonerações no conjunto da arrecadação esteja estabilizada na década de 1990. Desde logo, as privatizações seguidas pela desnacionalização significam a transferência direta de excedente à matriz e o tencionamento da heterogeneidade estrutural, bem como a concentração de renda e patrimônio. Na realidade, é uma transferência de recursos sem comprometimento nacional.

O resultado da adoção desse modelo no Brasil e América Latina foi a desestruturação das cadeias produtivas, pelo aprofundamento na deterioração social na região, pelos níveis elevados de desemprego e pelo aumento das desigualdades, da pobreza, da violência urbana e do êxodo rural. Tratando-se do investimento público, como ação direta do Estado sobre a formação da demanda agregada, ele perdeu seu papel de "alavanca de Arquimedes" no crescimento econômico, sem que investimento privado nacional e das multinacionais viesse lhe substituir.

Na medida em que o neoliberalismo avança, o ritmo de crescimento econômico cai, o Estado-produtor declina, a desnacionalização amplia-se e a remuneração dos títulos públicos eleva-se. Como resultado, ao final do segundo mandado de FHC, o País passou da 8ª posição, em 1998, para 15ª, em 2002. O PIB do Brasil, que representava 3,3% do PIB mundial despencou para 1,7%. Em suma, refletir o Estado brasileiro nos anos 1990 é discutir o processo de globalização, o Plano Real, acordo com o FMI, a dolarização da taxa de câmbio, a queda das tarifas que protegiam a indústria nacional, o abandono da política de planejamento econômico, a pressão competitiva da grande empresa multinacional e a fragilização do Estado como suporte do processo de crescimento econômico.

2. A política fiscal no ajuste neoliberal

Com um aporte teórico neoliberal, constrói-se "(...) um novo regime fiscal com requisito prévio à estabilização, preso à hipótese de que o controle dos preços só teria sucesso quando, aos olhos do mercado, se alcançasse o ajuste fiscal permanente" (LOPREATO, 2013, p. 159). Sobre o "novo regime", e possível elaborar diferentes analises com interpretações distintas, que decorrem de perspectivas teóricas e metodológicas antagônicas, sobre o enfoque da política fiscal nesse período. Portanto, partindo do enfoque da economia crítica a essência

das transformar no seio do orçamento público era de torná-lo num espaço de valorização do valor dos capitais financeiros especulativos.

Refém da gestão da dívida pública, o Estado brasileiro, ao liberar os movimentos de capitais e desregulamentar o sistema financeiro, também alienou a política econômica a esse espaço de valorização. A política fiscal foi esterilizada pelo superávit e sua função passa a ser fiadora da estabilidade macroeconômica, âncora da política monetária e farol do comportamento esperado das principais variáveis macroeconômicas. Sendo assim, o superávit ganhou amplitude política, acadêmica e midiática, não podendo haver qualquer sinal de "dominância fiscal". Se a política fiscal fosse muito expansionista, a política monetária seria ineficaz.

Com o impeachment que levou Itamar Franco à presidência da República, tratou-se de tranquilizar o mercado sinalizando conseguir contornar os óbices estruturais que travavam a estabilidade dos preços e o desenvolvimento do País, através do Programa de Ação Imediata.[34] Com o Programa de Ação Imediata, buscava-se controlar as contas públicas, em particular, o endividamento para garantir a estabilidade dos preços. Isso se dava com Reformas que propunham reduzir a atuação do Estado por meio da quebra do monopólio das estatais nos serviços de utilidade pública e maior abertura comercial por meio do fim de restrições ao capital estrangeiro. Pretendia-se também eliminar os benefícios do funcionalismo, com Reforma no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Voltando-se para o equilíbrio das contas públicas e contenção de despesas para prover a credibilidade e confiança dos agentes, o programa de ajuste, que se deu a partir do orçamento de 1989, consolidou-se em julho de 1993, com o Programa de Ação Imediata e também com o Plano Pérsio Arida, em dezembro de 1993. A despeito do maior controle dos gastos: "Esse esforço de contenção orçamentária é ainda mais significativo quando se considera que, nesse período [1990], o recolhimento bruto dos impostos apresentou queda real de 11%, em relação ao mesmo período do ano anterior [1989] (...)" (BRASIL, 1990, p. 75). Antes disso, o Plano de Estabilização, implementado pelo governo em 1990, permitiu a realização de um ajuste fiscal de mais de 10% do PIB, encerrando-se aquele ano com um superávit operacional superior a 1,3% do PIB. Como resultado dos sucessivos ajustes, o governo Itamar Franco cria

[34] Segundo a exposição de motivos da Medida Provisória do Real, o Programa de Ação Imediata "(…) estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a redução e maior eficiência dos gastos da União no exercício de 1993; recuperação da receita tributária federal; equacionamento da dívida de Estados e Municípios para com a União; maior controle dos bancos estaduais; início do saneamento dos bancos federais e aperfeiçoamento do programa de privatização".

> (…) um conjunto de medidas voltadas para a redução e maior eficiência dos gastos da União no exercício de 1993; recuperação da receita tributária federal; equacionamento da dívida de Estados e Municípios para com a União; maior controle dos bancos estaduais; início do saneamento dos bancos federais e aperfeiçoamento do programa de privatização (BRASIL, 1993, p. 115).

Diante de tais medidas, foram fornecidas as bases para a montagem para o Plano Real, lançado em 01 de julho de 1994, que previa ajustes da política fiscal. Com a austeridade, as desonerações declinaram de 26,60% da arrecadação federal (1,88% do PIB), em 1992, para 17,84%, em 1993 (1,13% do PIB). Comparando o ano de 1993 com 1991 (29,08%), a queda foi ainda maior. O pacote de junho de 1993 também previa corte de despesas orçamentárias, aumento da arrecadação tributária, disciplinamento dos bancos oficiais, acordo sobre a rolagem das dívidas de Estados e Municípios com a União, medidas no âmbito das empresas estatais, corte de parcela dos investimentos previstos para 1993 e privatização das estatais. No rescaldo do impeachment, a indústria herdada das décadas anteriores já estava com sérias dificuldades.

> O ajuste do setor público incluiu a continuação do Programa Nacional de Desestatização – PND. Em 1993, concluiu-se a transferência de todo o setor siderúrgico para a iniciativa privada, com a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e da Aço Minas Gerais (Açominas), e deu-se sequência às privatizações nos setores de fertilizantes e petroquímico (BRASIL, 1994, p. 25).

As propostas de alteração institucional no Programa de Ação Imediata e no Plano Pérsio Arida estabeleceram medidas de controle do gasto público que representaram o começo de "arrumação da casa": "A reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização (...) sem ajuste fiscal e a reorganização definitiva das contas públicas, qualquer esforço de combate à inflação terá curta duração e estará fadado ao fracasso" (BRASIL, 1993, p. 116-127). O governo federal tratou de editar novos Decretos de contingenciamentos como, por exemplo, os Decretos n.° 21/1991 e n.° 475/1992, na medida em que a disciplina fiscal era considerada "pedra fundamental" da estabilização dos preços, "(...) sem o qual não se reencontrará o caminho do crescimento sustentado, do emprego e da melhor distribuição de renda e riqueza" (BRASIL, 1993, p. 130).[35] A expectativa era de que a

[35] "O Governo Federal acentuou o controle sobre as empresas estatais e, em junho de 1993, lançou o Programa de Ação Imediata. Este previa um conjunto de medidas voltadas para a reorganização do setor público, incluindo: redução e maior eficiência de gastos; recuperação da receita tributária, através do combate à sonegação fiscal; fim da inadimplência de Estados e Municípios com a União; controle dos bancos estaduais e saneamento dos bancos federais; aperfeiçoamento e ampliação do programa de privatização. Essas medidas

aprovação deste ajuste o governo encontrará o necessário equilíbrio fiscal e terá condições de combater a inflação com a presteza que o País reclama.

O Plano Real se propôs a redesenhar um regime fiscal que atendesse às demandas do neoliberalismo, que segue uma vertente teórica neoclássica por aceitar hipóteses de equilíbrio geral, neutralidade da moeda e racionalidade do agente econômico. Em outras palavras, argumentavam que, ao estabilizar os preços, o governo federal estava alavancando o gatilho para o investimento privado, uma vez que as expectativas racionais dos agentes eram beneficiadas pela melhor previsibilidade econômica. O ajuste das contas públicas era tido como base para as medidas de estabilização monetária de modo que a desordem financeira e administrativa do Estado era a principal causa da inflação que impedia a sustentação do crescimento minando a confiança nas instituições (BRASIL, 1994a). Isso representava negar que a política fiscal tivesse efeito para contrapor o ciclo econômico e, portanto, a alteração do emprego e da renda.

Dentro da subordinação da política fiscal a política monetária, o Bacen decide elevar a Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Combinando baixo crescimento do PIB e taxas de juros elevadas, houve expansão da dívida pública, de 34,4% do PIB, em 1997, para 41,7%, em 1998. Essa elevação contrabalanceou a sustentabilidade das contas públicas e passou exigir mais da política fiscal como fiadora da estabilidade macroeconômica. Após as crises da Ásia e da Rússia, o regime fiscal de política macroeconômica é novamente alterado com a assinatura do acordo com o FMI para o período 1999/2001, posteriormente reavaliado, em 1999, após a desvalorização do Real, e estendido, em 2001 até o final de 2002, quando se firmou o compromisso com a manutenção de um superávit primário elevado o suficiente para estabilizar a dívida pública.

Um ano antes do acordo com o Fundo Monetário, o governo federal lança um conjunto de medidas, 51 ao total, denominado de pacote fiscal. Materializadas pela Medida Provisória n.° 1.602/1997 e pela Lei n.° 9.532/1997, o objetivo era reduzir os gastos federais em R$ 20 bilhões e aumentar as receitas para honrar os compromissos financeiros. Na particularidade da Lei n.° 9.532/1997 (Proposição originária: Medida Provisória n.° 1.602/1997), que alterou a legislação tributária federal, por um lado, tratou-se de reduzir um conjunto de benefícios fiscais, entre eles, do Finor, Finam e Funres, e, por outro, providenciou

---

significaram o começo da reestruturação do Poder Executivo visando a preparar o terreno para o ajuste fiscal no exercício de 1994 e o Programa de Estabilização. As mudanças propostas no projeto de lei do Orçamento de l994 têm dois objetivos simultâneos: garantir o equilíbrio das contas públicas e equacionar o financiamento dos principais programas sociais do Governo, em especial os referentes à Saúde e Previdência" (BRASIL, 1994, p 28).

o aumento do imposto elevando a tributação do IRPF, de 25% para 27,5%, majoração em 5% o IPI incidente sobre automóveis, acréscimo de 15% para 20% no IR incidente sobre rendimentos de aplicação financeira de renda fixa, aumento em 3% do imposto de importação e expansão da cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras. As medidas reduziram o volume monetário desonerado e elevaram a arrecadação federal afastando "(...) os temores dos investidores de que o setor público não conseguiria honrar seus compromissos financeiros" (OLIVEIRA, 2012, p. 179).

Segundo Giambiagi (2002, p. 7), "(...) o setor público operou sujeito a uma restrição orçamentária clara – na forma de um piso para o superávit primário consolidado –, cuja implementação introduziu uma mudança cultural no trato das finanças públicas brasileiras". numa conjuntura de incerteza marcada pela queda nas reservas internacionais, de US$ 52,1 bilhões, em 1997, para US$ 34,4 bilhões, em 1998, o governo brasileiro decidiu elevar a taxa básica de juros provocando desaceleração da economia brasileira. Aqui o governo federal recorre ao FMI sinalizando um Programa de Estabilidade Fiscal que "(...) visa reequilibrar as contas públicas, assegurando a normalidade das relações financeiras com o exterior e superando as ameaças trazidas pela crise financeira mundial" (BRASIL, 1998, p. 1). O pacote assinado com o FMI veio, novamente, acompanhado de cortes nos gastos orçamentários equivalentes a 1,5% do PIB, mais 0,3% em investimentos já autorizados pelas estatais.

Com uma situação de emergência estabelecida pela crise, cabe destacar o Decreto n.° 2.773/1998, que criou a Comissão de Controle e Gestão Fiscal estabelecendo meta fiscal para o ano de 1998. A proposta era uma perseguição permanente do equilíbrio das contas públicas como sinônimo de confiança dos agentes econômicos na capacidade de solvência e honradez dos contratos assinados com o Estado. O Decreto, de setembro de 1998, é uma prévia que antecipa o Memorando de Política Econômica encaminhado ao FMI, em novembro de 1998. O aumento da relação dívida/PIB, a volatilidade do câmbio, a fuga de capitais e a incerteza na econômica fizeram crescer o poder da teoria neoliberal.

> O compromisso único com o equilíbrio fiscal levou o sistema de incentivo fiscal perder identidade. A perspectiva de os incentivos e subsídios fiscais servirem de elemento ativo da dinâmica econômica, com previsto teoricamente na *fiscal policy for growth*, foi deixado de lado, dando início ao processo de esvaziamento de vários programas. A exceção ficou por conta dos incentivos às exportações, cruciais para elevar o saldo do balanço comercial e garantir as transferências de recursos ao exterior (LOPREATO, 2011, p. 134).

Na prática, estava ocorrendo a convergência da política econômica à agenda dos *policy makers*, ou melhor, a assinatura do acordo também funcionou como uma espécie de

garantia de um ambiente econômico de maior previsibilidade para os agentes formarem suas expectativas e tomarem suas decisões racionais, baseada em regras neoliberais, antecipando os benefícios e internalizando os custos. O acordo com o Fundo consagrou construção de um novo regime fiscal, consubstanciando a adoção de regras fiscais rígidas sobre o princípio da sustentabilidade da dívida. A incerteza das expectativas, a instabilidade do câmbio e a volatilidade dos juros aprisionaram a política fiscal à gestão da dívida, tornando a austeridade uma resposta à mudança no câmbio e no juro.[36]

Com a expansão da dívida pública, a consolidação da preferência pela liquidez e, principalmente o aumento da participação dos títulos do governo federal (responsabilidade do Bacen) e do Tesouro Nacional negociáveis no mercado financeiro de 7,56% do PIB, em 1994, para 34,30%, em 1998, e 59,39%, em 2002, o papel da política fiscal passa a ser a gestão de ativos e passivos, isto é, ela abandona os fluxos de demanda para focalizar nas posições de ativos financeiros (BACEN, 2002 – Ver Anexo 11, p. 199). O fortalecimento dos determinantes financeiros enquanto "padrão sistêmico de riqueza" (BRAGA, 2000) e das posições de ativos e passivos permutáveis na Bolsa de Valores passam a impactar sobre a dinâmica da dívida pública.

Para não comprometer a trajetória de sustentabilidade da dívida pública, os resultados primários de -5,3% (1994); -0,4% (1995); 0,1% (1996); 0,9% (1997); 0,0% (1998) foram elevados para 3,3% (1999); 3,6% (2000); 3,6% (2001); 3,9% (2002). Os gestores da política econômica têm que estar permanentemente atentos às expectativas do mercado financeiro através do esforço fiscal socialmente necessário para manter a confiança dos investidores.[37] O quadro fiscal gerado com a crise internacional mudou a política fiscal de componente da demanda efetiva para gestora da riqueza. Num contexto em que o capital financeiro passa a ter uma posição superior na hierarquia de prioridades da política econômica, tem-se como resultado o próprio debilitamento *fiscal policy for growth*.

No final do governo FHC, a crise Argentina, em 2001, e energética (ligada à falta de planejamento no setor e à ausência de investimentos em geração e distribuição de energia) mais a tensão eleitoral de 2002, acentuaram os problemas no câmbio e nos juros e colocando a política fiscal à prova, sendo que a dívida pública saltou para 62,5% do PIB requerendo uma

[36] No que compete à política cambial, o País deixa o regime de taxas administradas e adota o câmbio flexível, com taxas determinadas pelo mercado. Do lado monetário, as metas de inflação com a taxa de juros variável para a obtenção da estabilidade de preços no longo prazo. Quanto à política fiscal, estava comprometida com as metas de superávit compatíveis com a estabilidade dívida/PIB. Em resumo, câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário.

[37] Apesar dos elevados superávits primários (pós-1999), a relação dívida/PIB cresceu. A crise internacional de 2001 e as incertezas do processo eleitoral de 2002 expuseram novamente a estreita articulação entre elevação dos juros, desvalorização do câmbio e o aumento da relação dívida/PIB.

nova rodada de ampliação do superávit primário, consumado pela Carta ao Povo Brasileiro de Lula.

3. Ajuste neoliberal e reestruturação da macroestrutura fiscal

Após a Constituição de 1988, a operação desmonte[38] dá o tom da implantação do projeto neoliberal no Brasil. Os Ministros da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e do Planejamento, João Batista de Abreu, pretendiam extinguir trinta conselhos, órgãos e fundações da União, além de repassar encargos do governo federal para as Unidades Federativas. O propósito era equilibrar as contas públicas e cobrir os déficits do setor público para garantir a eficácia do Plano Verão, isso sem promover mudanças substantivas na estrutura tributária, ainda que pudessem vir a expandir a arrecadação.[39] A operação desmonte, em vigor a partir de 1989, transferiu despesas aos Estados que antes eram de responsabilidade da União, resultando em sobrecarga financeira adicional na manutenção de atividades administrativas e de investimentos. Era uma espécie de reação da União contra a perda de recursos tributários que revelou o conflito distributivo entre União e Estados dentro do orçamento público.

Na continuidade da operação desmonte, a Lei n.° 8.032/1990 revogou um conjunto de isenções fiscais com base no imposto de importação e IPI, o que inviabilizou a aprovação de novos programas, entre eles, os incentivos concedidos pela Befiex. A partir do final da década de 1980 já é possível visualizar um conjunto de modificações que sinalizam alterações qualitativas na política macroeconômica. Uma das primeiras medidas foi a Lei n.° 7.988/1989 seguida pelas Leis n.° 8.031/1990 e n.° 8.032/1990 que reordenaram a posição do Estado na economia. Quando se institui o Programa Nacional de Desestatização, revoga isenções e reduções do imposto de importação e do IPI e eleva a alíquota aplicável ao lucro decorrente de exportações incentivadas, resumo das três Leis, quebra elos da cadeia do setor produtivo nacional. Quanto ao corte dos incentivos, somente não foi maior porque a Constituição

[38] Ver Decreto n.º 97.457/1989. Sarney quis demitir 90 mil funcionários, mas não pôde. Já Collor, caçador de marajás, quis demitir ou encostar até 180 mil. "A demissão dos funcionários não estáveis, segundo o governo, era um ponto de honra do "Plano Verão", editado no dia 15 de janeiro de 1989. No mesmo dia 15, José Sarney assinou um Decreto para as demissões. No dia 16, orientado pelo então ministro da Justiça, Oscar Dias Corrêa, Sarney trocou o Decreto por uma medida provisória, ou seja, remeteu a decisão final para o Congresso. Este, por sua vez, mandou a medida de novo para o Palácio do Planalto, sob o argumento de que demissão é assunto exclusivo do presidente. Assim a idéia foi arquivada" (SENADO FEDERAL, 1989, p. 1).

[39] "Com a 'operação desmonte', feita pelo governo federal no orçamento de 1989, foram excluídos do orçamento do Ministério da Saúde os recursos destinados a transferências intergovernamentais, que permitiam o apoio financeiro da União aos Municípios para a instalação e ampliação de equipamentos de saúde" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 5). Porém dos 30 órgãos excluídos, 28 foram restituídos pelo Congresso Nacional.

Federal de 1988 preservou os residentes na área de influência da Zona Franca de Manaus e Sudene.

No que tange à derrubada das barreiras alfandegárias que protegiam a indústria nacional, a abertura comercial como também a reestruturação produtiva e inserção externa no início da década, e contrariando a intenção do governo de 1990-92, fez elevar o volume de recursos desonerados (BRASIL, 1991b; 1991c).[40] Ainda mais, as empresas reivindicavam o direito a·um crédito-prêmio por exportações de manufaturados contratadas antes de 31 de dezembro de 1989 e realizadas após essa data, quando o incentivo fiscal foi extinto. Esse incentivo era garantido aos exportadores participantes da Befiex. Os empresários que recorreram tiveram o crédito negado pela Cacex, com base em parecer da Fazenda Nacional de fevereiro de 1992.[41] O incentivo consistia num crédito junto à União correspondente ao IPI pago pelo exportador na produção do bem. As empresas poderiam deduzir esse crédito do IPI devido em operações internas ou abater do pagamento de outros impostos federais (SENADO FEDERAL, 1993).

O corte de incentivos fiscais e a abertura comercial prejudicaram a indústria nacional quebrando cadeias produtivas, como por exemplo, o caso da Gurgel. Ao que indica, a década de 1990 se mostrava promissora para essa empresa que lançava o Motomachine e o BR-800. A decisão do governo em retirar a isenção fiscal do IPI que somente a Gurgel gozava deu início à sua derrocada. As montadoras multinacionais, ao usufruírem dos mesmos benefícios da Gurgel, passaram a comercializar carros com preços menores que os do BR-800. Exemplo disso é o Uno Mille. Outra medida que prejudicou a montadora nacional foi a liberação das importações de veículos, o que tornou o Lada Niva mais acessível do que os jipes da Gurgel. Sem política de Estado, a Gurgel pediu concordata em 1993.

Com a generalização das desonerações tributárias, o governo brasileiro prejudicou uma montadora nacional levando-a à falência, ou seja, a vantagem competitiva da Gurgel que estava nas barreiras protetivas ao produto nacional e a política de desoneração tributária foram

[40] A Comissão Mista do Congresso Nacional para Reavaliação dos Incentivos Fiscais Regionais, ao término dos seus trabalhos, concluiu pela necessidade de manutenção dos incentivos dos Fundos de Investimentos da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), dentro das mesmas regras impostas – pela Lei n.º 8.167/1991. Ao mesmo tempo, a Comissão constatou a necessidade de introduzir alterações no funcionamento dos Fundos notadamente nos aspectos administrativos e operacionais, no que·se orientou pelos seguintes princípios: a) evitar facilidades que pudessem colocar em risco os sistemas de incentivos fiscais regionais; b) evitar modificações no sistema que pudessem provocar redução no montante dos recursos financeiros exigidos pelos empreendimentos incentivados que pudessem comprometer o seu sucesso; c) fomentar a desconcentração social dos incentivos regionais; d) manter o incentivo como eficiente estímulo ao setor privado, com um mínimo de presença governamental.

[41] Receita Federal previa uma perda de arrecadação de US$ 2,5 bilhões, se todos os exportadores garantissem na Justiça o direito do pagamento desse incentivo com correção monetária (SENADO FEDERAL, 1993).

quebradas estabelecendo igualdade de concorrência com as montadoras estrangeiras. Ou seja, o movimento da política fiscal não é neutro, ao contrário, é determinante na estrutura produtiva, certa vez que, uma alteração na tributação (neste caso alfandegária), modifica diretamente a competitividade do produto nacional com o importado. A política fiscal não deve ser entendida como simples geradora da estabilidade dos preços, mas como instrumento de proteção do produto nacional.

Dentro do movimento da abertura comercial, a política industrial, através da Política Industrial e de Comércio Exterior promoveu uma rápida exposição da indústria à competição internacional, com redução progressiva dos níveis de proteção tarifária e eliminação dos instrumentos não tarifários de proteção e dos subsídios. A esse respeito, também houve um rebaixamento geral das tarifas de proteção nacional, cerca de 1.300 produtos,[42] permitindo o acesso mais fácil à entrada do capital estrangeiro. Mesmo com a publicação da Medida Provisória n.° 549/1989, Leis n.° 7.988/1989 e n.° 8.032/1990 houve aceleração das desonerações tributárias que haviam representado 21,57% da arrecadação federal, em 1989, e 21,15%, em 1990, e foram para 29,08%, em 1991, e 26,60%, em 1992. No caso de programas de empresas instaladas nas áreas da Sudam e Sudene, era possível a concessão generalizada da isenção de tributos e prazos maiores de carência em empreendimentos de modernização e ampliação.

Na política do ajuste fiscal, destaca-se o Decreto n.° 21/1991 por tornar indisponível para movimentação o empenho correspondente a 95% de cada dotação atendida por qualquer tipo de fonte e classificada nos grupos de despesa investimentos ou outras despesas de capital, correntes e inversões financeiras, e 100% de cada dotação atendida pela fonte 100 e classificada nos grupos de despesas correntes, investimentos, inversões financeiras ou outras despesas de capital incluindo as despesas dos Ministérios da Educação, do Trabalho, da Previdência Social, da Saúde e da Ação Social. O compromisso com o equilíbrio fiscal levou a política fiscal a perder sua identidade, ficando a reboque da política monetária (BRASIL, 1991a).

Dois anos depois, em junho de 1993, o Programa de Ação Imediata estabeleceu como meta cortar US$ 6 bilhões do orçamento de 1993 (1,5% do PIB) e o Plano Pérsio Arida, de dezembro de 1993, que precedeu o lançamento do Plano Real, também tinha como horizonte

[42] Em 1990, foi instituída a nova Política Industrial e de Comércio Exterior que extinguiu a maior parte das barreiras não-tarifárias herdadas do período desenvolvimentista e definiu um cronograma de redução das tarifas de importação. O governo brasileiro cedeu a pressões internacionais, às políticas pró-abertura da OMC e aos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. Ao derrubar as barreiras tarifárias de forma a expor a economia nacional aos mercados desenvolvidos, representou uma ameaça à soberana nacional, e não um estímulo ao crescimento da economia doméstica.

a disciplina fiscal. Aceitando que a inflação e o déficit decorriam do gasto público e que era necessário esforço de arrecadação recuperando a receita tributária, a participação do volume monetário desonerado na arrecadação federal sofre inflexão, passando de 17,84%, em 1993, para 11,24%, em 1994, e 11,45%, em 1995, diga-se de passagem, percentual equivalente ao ano de 1984. Em 1996, há um suspiro (25,91%), mas no ano seguinte declina (14,55%). O mesmo se dá quanto à participação das desonerações no PIB (Tabela 6, p. 102).

Com exceção ao ano de 1996, há uma estabilização, isso porque, em junho de 1995 foi editada a Medida Provisória prevendo a concessão de incentivos para a produção e exportação de veículos automotores – automóveis de passageiros, veículos de uso misto, ônibus e caminhões, máquinas agrícolas, carrocerias, utilitários, tratores agrícolas e colheitadeiras, carrocerias para veículos automotores em geral, reboques e semirreboques, máquinas rodoviárias e de escavação e empilhadeiras – autopeças e pneumáticos.[43] Buscava-se assegurar simetria de tratamento para as empresas do setor automotivo no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), tendo em vista os incentivos então vigentes no País vizinho, Argentina.

No comparativo das desonerações com a arrecadação federal, essa relação sofre uma queda quantitativa que está relacionada com a mudança qualitativa da gestão macroeconômica derivada dos desequilíbrios das contas públicas, portanto, a participação das desonerações no volume da arrecadação federal retraiu.[44] Sob a fé inabalável no "mercado autorregulado", tratou-se de reposicionar a macroestrutura fiscal de financiamento como parte da estratégia para garantir o equilíbrio das contas públicas. O governo passou então a utilizar meta fiscal para restringir a expansão do endividamento e o aumento das despesas em relação à receita. Sob essa condição, o orçamento passaria ter controle mais rígido no cotejo de suas receitas e, principalmente, nas despesas.[45]

---

[43] "A supracitada Medida Provisória também vem sendo questionada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), tanto no que diz respeito ao regime de cotas quanto aos incentivos à produção. A exemplo da Argentina e do Uruguai com regimes automotivos mais antigos e reconhecidos pela OMC, o Brasil vem tentando validar sua política automotiva junto a essa organização multilateral, paralelamente à regulamentação da Medida Provisória que trata do assunto" (TCU, 1996, p. 160).

[44] Considerando a queda quantitativa das desonerações pós Plano Real, há de se registrar a Decisão n.º 442/1995 do Plenário do Tribunal do TCU: "(...) determinou o acompanhamento da arrecadação e fiscalização da renúncia de receitas o desenvolvimento, em caráter permanente, de estudos e pesquisas sobre a carga tributária brasileira, com vistas a subsidiar as análises e avaliações que o próprio Tribunal e o Congresso Nacional venham a realizar sobre questões de interesse público que requeiram informação acurada sobre a matéria" (TCU, 2000, p. 342).

[45] "A política fiscal perdeu a autonomia relativa e, subordinada à esfera financeira, foi submetida a uma crescente disciplina. (...) A política fiscal tornou-se, desde então, refém de um mecanismo que confere crescente importância ao Estado no sentido de ser avalista de última instância do processo de valorização financeira" (VARGAS, 2012, p. 651).

Tabela 6 – Desonerações tributárias da União (1990/2002) – *R$ bilhões (1995/2002) CR$ Cruzeiros Reais (1994), valores nominais*

Moeda	Ano	Desonerações	Arrecadação	%	Participação PIB
Cr$	1990	6.730.936	31.819.994	21,15	1,41
CR$	1991	488.945.135	1.681.212.456	29,08	1,51
Cr$	1992	2.014.902.939.680	7.573.463.000.000	26,60	1,88
Cr$	1993	9.749.650.046	54.659.769.000	17,84	1,13
CR$	1994	171.536.515	1.525.863.388	11,24	1,35
R$	1995	7.039.369.761	61.483.900.000	11,45	1,33
R$	1996	20.762.821.383	80.124.985.414	25,91	3,22
R$	1997	15.367.615.542	105.636.994.794	14,55	1,84
R$	1998	17.279.528.798	122.842.900.000	14,07	1,85
R$	1999	15.530.076.652	129.888.900.000	11,96	1,69
R$	2000	18.043.231.467	147.950.877.147	12,20	1,68
R$	2001	19.334.083.148	172.874.472.285	11,18	1,51
R$	2002	23.261.564.919	199.886.035.265	11,64	1,78

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Para suportar a carga de juros, foi aprovada a Desvinculação das Receitas da União (DRU) com objetivo explícito de reduzir a rigidez orçamentária que decorria da vinculação de receitas a gastos específicos (notadamente nas áreas de educação e saúde), para dar maior liberdade na condução da política fiscal. Antes disso, criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência, essa desvinculação foi instituída para "estabilizar a economia" logo após o Plano Real. Somente, em 2000, que esse nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União.[46] Em todo caso, a rigidez orçamentária que garante a vinculação do gasto com serviços essenciais e coletivos, como previdência, assistência social, saúde e educação, é constantemente questionada pelo pensamento ortodoxo, como, por exemplo, no trabalho de Portugal (2016). O entendimento da equipe econômica era de que a crise fiscal também tinha origem no aumento da rigidez orçamentária, isto é, a vinculação do orçamento com despesas com seguridade social, saúde e nas transferências a Estados e Municípios compunham um trágico quadro de fragmentação fiscal.

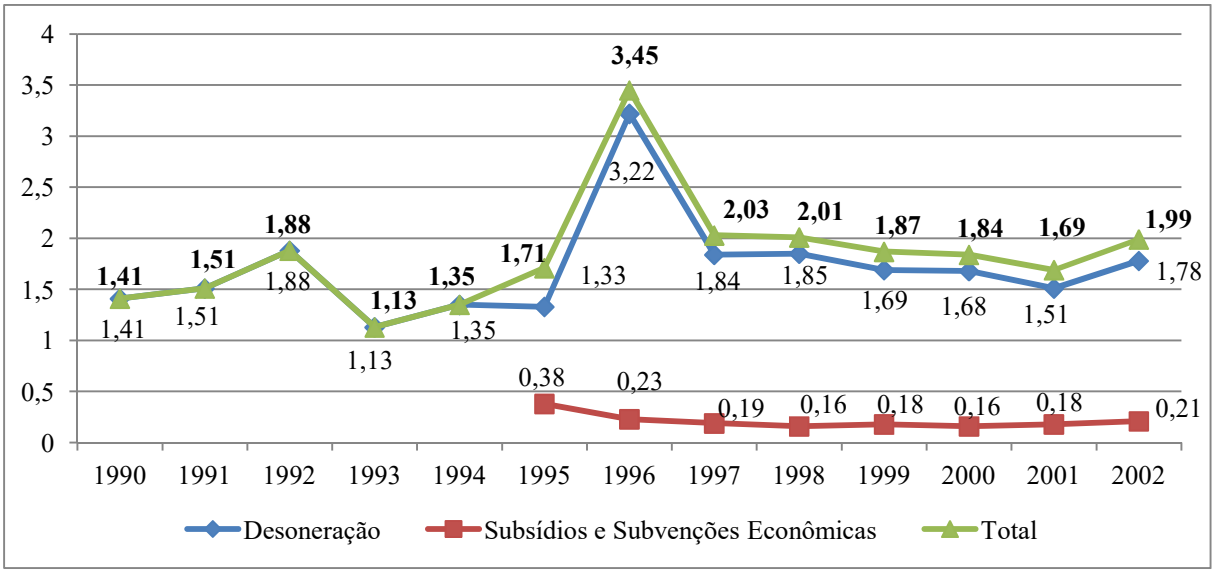
Diminuir a vinculação dos tributos passou a ser uma obsessão como forma de melhorar a eficácia das políticas públicas. Os trabalhos organizados por Bacha (2016) e Salto;

[46] Em 2015, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 93/2016, estendendo novamente o instrumento até 2023. A PEC aumenta de 20% para 30% a alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras. Maior flexibilidade para usar o orçamento. É o que o governo pretende para aplicar o orçamento federal em outras finalidades do que aquela verba destinada a gastos obrigatórios. A Emenda Constitucional também criou mecanismo semelhante para os Estados, Distrito Federal e Municípios, possibilitando que estes desvinculem algumas das suas receitas orçamentárias, criando assim a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Almeida (2016) apresentam uma visão reducionista da política fiscal do ponto de vista da totalidade da política macroeconômica. A postura destes três autores comunga com a do chefe da equipe de *ratings* soberanos da América Latina da Moody's, Mauro Leos. Para ele, o principal motivo para a rigidez das despesas (primárias) no Brasil são as transferências que incluem gastos como aposentadorias, programas sociais e subsídios (VALOR ECONÔMICO, 2017). Com justificativa de que tal mecanismo (desvinculação) visa evitar o engessamento das despesas previstas no orçamento, essas argumentações estão sintonizadas com a solvência das instituições financeiras e com a natureza sistêmica do capital portador de juros.

Destarte a isso, o ofício dirigido pelo governo federal, em 1998, ao diretor do FMI para reequilibrar as contas públicas resulta na consolidação do desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento. Em matéria de ajuste para segurar as rédeas do endividamento, o governo buscou elevar a arrecadação fiscal para fins de proteger os investidores financeiros de prejuízos, com o objetivo de manter a expectativa de rendimentos futuros protegendo o capital contra o risco. O desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento se fazia necessário para manter o compromisso com os juros da dívida pública.

Gráfico 3 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento (mais subsídios e subvenções econômicas) no PIB (1990/2002)



Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

No percurso da década de 1990 presencia-se um ajuste fiscal permanente que resultou num desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento materializado por diversas ações legislativas: i) Lei n.° 8.031/1990; ii) Lei n.° 8.032/1990; iii) Decreto n.° 21/1991; iv) Decreto n.° 475/1992; v) Programa de Ação Imediata/1993; vi) Plano Pérsio Arida/1993; vii)

Decreto n.° 2.773/1998; viii) Memorando de Política Econômica/1998; e, ix) Memorando de Política Econômica/1999. Em outras palavras, estas medidas (enquanto um ato político) trataram de extinguir programas e reduzir quantitativamente o volume fiscal desonerado pela macroestrutura. Na crise da Ásia e da Rússia, que resultou em risco de insolvência da dívida pública, requerendo maior esforço fiscal, elevando o superávit, impactou no desmonte parcial da macroestrutura. O risco de descontrole fiscal ameaçaria o combate a inflação e neste momento as desonerações significava uma evasão de receita potencial para coibir o déficit do setor público.

Quadro 3 – Decretos-Leis e Leis que tratam de desmontar parcialmente a macroestrutura fiscal de financiamento (1990/2001)*

Decreto-Lei e/ou Lei	Ano	Objetivo/Ementa
Lei n.° 8.031	1990	Cria o Programa Nacional de Desestatização.
Lei n.° 8.032	1990	Dispõe sobre a isenção ou redução de imposto de importação.
Decreto n.° 21	1991	Torna indisponível para movimentação e empenho parcelas das dotações constantes dos Orçamentos da União.
Decreto n.° 475	1992	Dispõe sobre o acompanhamento e compatibilização entre a realização da despesa e arrecadação da receita, assim como a correspondente provisão de recursos orçamentários e financeiros da União para o exercício de 1992.
Programa de Ação Imediata	1993	Exposição de Motivos n.º 395, de 07 de dezembro de 1993.
Plano Pérsio Arida	1993	Instituiu as bases de sustentação do Plano Real.
Decreto n.° 2.773	1998	Cria a Comissão de Controle e Gestão Fiscal e estabelece meta fiscal para o ano de 1998.
Memorando de Política Econômica	1998-99	Carta do Ministro da Fazenda Pedro Malan e do Presidente do Banco Central Armínio Fraga ao FMI.

Elaboração do autor.
(*) Eventualmente pode ser que Decretos-Lei ou Lei que formem a macroestrutura fiscal tenham ficado de fora desse quadro. Para sua construção foi realizada, primeiro, uma busca simples e depois uma avançada no *site*, portal "Legislação", da Câmara dos Deputados, uma vez que a legislação do período pesquisado já se encontra digitalizada. Também foi pesquisado nos Anais do Senado Federal que se encontram disponíveis no *site* do Senado no portal "Publicação e Documentação".

Em relação a tais medidas, no início da década de 1990, foram abolidos diversos mecanismos de incentivo, com destaque para extinção da Befiex. No final de 1999, existiam cerca de 126 programas em andamento ou 19% do total de programas aprovados pela Befiex ao longo de toda sua existência, um total de 659 programas envolvendo aproximadamente mil

empresas.[47] A vigência dos programas aprovados ia até dezembro de 1999, podendo o prazo ser estendido por um período de até 30% do prazo original. A partir de 2000, quando expirou o regime automotivo e foram praticamente eliminados os incentivos da Befiex, aumentou a importância da isenção do PIS e da Cofins, que passaram a representar mais de 3,5% do valor exportado. No período 1972/2002 os programas aprovados pela Befiex resultaram na exportação de mais de US$ 134 bilhões, sendo os setores de material de transporte (US$ 40,7 bilhões) que mais exportou seguido do metalúrgico (US$ 28,2 bilhões) e papel e celulose (US$ 14,9 bilhões), que responderam por mais de 60% do total exportado. A descontinuidade plena da Befiex se deu em dezembro de 2002, conforme notificado pelo governo à OMC (MOREIRA; PANARIELLO, 2005).

Em matéria de estímulos fiscais ao setor exportador, a década de 1990 tampouco se mostrou generosa em relação à anterior, haja vista que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio já vinha impondo limitações à concessão de incentivos à exportação. Com relação ao total das exportações brasileiras, o valor dos incentivos Befiex representou 3%, em 1990, caindo continuadamente a partir de então, tendo atingido proporções insignificantes entre 1998/2002. Durante o período em questão, a deteriorização do saldo da balança comercial pela política de âncora cambial, abertura comercial e quebra de barreiras tributárias protetiva somam-se à extinção da Befiex. Como medida compensatória foi editada a Lei Kandir, em 1996, e a partir de 2000, quando expira o regime automotivo e são praticamente eliminados os incentivos da Befiex, aumenta a importância da isenção do PIS e da Cofins.

Em relação à extinção da Befiex, destaca-se a forma encontrada pelo governo em promover as exportações por meio da Lei Complementar n.° 87/1996, conhecida como Lei Kandir, que promoveu significativas mudanças no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), entre as quais a desoneração desse tributo de competência estadual sobre as exportações de produtos primários e semielaborados.[48] A extinção da Befiex consubstanciada com a Lei Kandir transferiu o impacto da renúncia fiscal da União para os Estados e

[47] Entre o final da década de 1980 e inicio dos anos 1990, foram realizados três programas de reduções tarifárias, nos períodos 1988-89, 1991-93 e 1994. Logo, pós-1995, há constantes déficits comerciais, proporcionados tanto pela valorização da taxa de câmbio, pela queda de barreiras protéticas e ampliação da abertura comercial. Contudo a crise mexicana, em 1994, explicitou a gravidade dos riscos de se manter déficits em transações correntes elevados. Diante disso, o governo federal aumentou um conjunto de tarifas, entre elas, as dos automóveis, bens eletroeletrônico, produtos têxteis, entre outros.

[48] Em relação às desonerações, a Emenda Constitucional n.º 42/2003, na medida em que incluiu o art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que a União deve compensar os Estados pelas perdas sofridas, nos termos a serem definidos em lei complementar (conforme critérios, prazos e condições nela determinados).

Municípios, haja vista que as perdas de arrecadação real devidas às desonerações com exportações não foram compensadas pela União (VARSANO, 2013).[49]

A perda de receitas dos Estados pelo Fundo de Estabilização Fiscal, pela Lei Kandir, pela concentração de recursos nas regiões que apresentam maior grau de complexidade econômica, somada instabilidade e às crises da década, forçou os Estados e Municípios a guerrearem entre si. Temos aqui uma quebra do princípio de solidariedade definidos pelo texto constitucional de 1988. Se no passado os incentivos fiscais tinham a prerrogativa de estimular o desenvolvimento das regiões com menor grau de complexidade econômica, a política neoliberal tratou de desconstruir essa prerrogativa.

As Reformas Institucionais ao longo da década trataram de assegurar o compromisso do Estado com a sustentabilidade da dívida pública enquanto valor supremo. Assim sendo, o governo tratou de atender os anseios de certa fração de classe, em particular, daquelas que são proprietárias dos capitais portadores de juros. Logo, teve que ajustar a política de desoneração levando a desmontar parcialmente a macroestrutura fiscal de financiamento para cumprir com o "novo regime fiscal".

4. Mudança qualitativa na política fiscal de desonerações

Além do processo de desmonte parcial da macroestrutura fiscal de financiamento, as desonerações acabaram não mais se dando em cima do IRPJ e do IPI que eram a base dos programas estabelecidos depois da Reforma Tributária de 1966, mas sim do IRPF. Em outras palavras, a queda a indústria no PIB – o que muitos chamam de desindustrialização – também reflete na queda da participação dos impostos (IRPJ e IPI) da macroestrutura vinculados ao setor produtivo.

Quanto à sobrevalorização da restituição do IRPF, está condicionada a uma decisão de política econômica. Ao mesmo tempo em que ocorre essa sobrevalorização, nos anos 1990 há também mudança significativas nas alíquotas do imposto de renda em ralação a década passada (Anexo 9, p. 197) e a promulgação da Lei n.° 9.250/1995 que instituiu deduções para pessoas física. Todavia, esta restituição não compõe a macroestrutura fiscal de financiamento

[49] Segundo o Ministério do Desenvolvimento, no período 1972/2002, os programas de exportação aprovados pela Befiex geraram exportações totais de mais de US$ 134 bilhões. No mesmo período, esses programas resultaram em importações de cerca de US$ 15 bilhões, sendo US$ 6,5 bilhões de máquinas e equipamentos e US$ 8,7 bilhões de insumos e matérias-primas. A participação dos incentivos fiscais (imposto de importação, IRPF e Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante) no valor das exportações realizadas no âmbito dos programas aprovados pela Befiex atingiu 10,14%, em 1990. A partir daí, os incentivos decresceram fortemente, representando 1,78% das exportações, em 2002, depois de atingir um mínimo de 0,33%, em 2000.

e não apresenta relação com a demanda agregada e a demanda efetiva. Esse privilégio conferido as classe média e alta transforma-se em renda que poderá permitir aumento na propensão a consumir do indivíduo. É plausível dizer que nas características do subdesenvolvimento que isso não é uma política de sustentação do crescimento a médio e longo prazo. Mas não é só isso. Essa dedução prejudica o comportamento da arrecadação federal, tornando-o os períodos de ajuste fiscal nas despesas primárias mais rígidas.

Sobre isso, é importante observar que já se evidência um processo de desindustrialização, mas criou-se um privilégio das camadas de média e alta renda tanto pela restituição do imposto de renda quanto pela isenção de rendimentos. Em 1991, a desoneração com o IRPJ e com o IPI era de 84,60%, contra 39,59%, em 1998, e 32,47%, em 2002. Ao redefinir a política econômica, redefiniu também o parque fabril nacional, a partir de estímulos à internacionalização da economia, em particular pela via da privatização das estatais e pela quebra de barreiras alfandegárias protetivas. As modificações substanciais no regime de comércio sinalizam para a queda relativa do volume monetário desonerado para atividade industrial.

Tabela 7 – Participação das desonerações tributárias da União por tipo de tributo (1991/2002) – *Em percentual (%)*

Por tributo	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Imposto de Importação	14,09	12,33	15,84	14,15	13,13	9,05	15,79	14,48	17,58	5,69	7,39	8,00
IRPF	1,31			2,50	15,21	57,73	34,10	41,37	48,65	57,43	54,08	49,11
IRPJ	50,64	41,77	21,59	27,71	29,84	13,65	25,12	19,05	11,59	12,26	11,86	8,81
IRPF – Retido na Fonte			0,69	3,34	0,27	0,27	0,19	0,20	0,23	0,06	0,09	0,08
IPI/Interno	29,63	41,55	54,92	41,36	27,52	9,44	12,03	12,28	12,96	14,29	12,19	19,05
IPI/Importação	4,33	4,35	6,95	9,62	9,10	5,86	8,27	8,26	6,88	4,31	4,49	4,61
Imposto sobre Operações Financeiras				0,21	1,71	0,82	1,02	0,22	0,13	0,43	0,72	0,67
PIS/Pasep					1,63	2,67	1,61	2,02	0,74	0,75	1,12	1,22
CSLL							0,09	1,29	0,71	0,01	2,39	2,36
Cofins					0,06	0,06		0,22		4,10	4,94	5,08
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)				1,11	1,53	0,45	1,80	0,62	0,53	0,57	0,63	0,94
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Em 1991, os tributos desonerados com pessoas físicas tratavam-se do Incentivo à Cultura, Desporto Amador, Meio Ambiente, Atividade Rural e à Criança e ao Adolescente. Ao final da década, algumas desonerações foram extintas, outras criadas e outras mantidas, como as do Programa Nacional de Apoio à Cultura e Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. Mas também novas deduções foram criadas: 1) Rendimentos Isentos e Não Tributáveis que incluem: atividade rural, parcela isenta dos rendimentos de ausentes no exterior, lucro na alienação de bens e/ou direitos de pequeno valor ou do único imóvel e valor de redução do ganho de capital, rendimentos de caderneta de poupança e outras isenções, 2) Deduções do Rendimento Tributável: dependentes, despesas médicas e despesas com instrução; e, 3) Deduções do Imposto Devido: atividades audiovisuais. Quanto à mudança do regime fiscal, atenta-se para o fato que estas são deduções, pessoa física, mantêm a regressividade do sistema tributário nacional, acentuam as desigualdades na distribuição da renda que na sua essência privilegiam as classes de média e alta renda.

Considerando o "(...) incentivo fiscal como um estímulo, proveniente de alguma medida de política fiscal, que provoque certa realocação de recursos tendo em vista objetivos maiores de política econômica" (BRASIL, 1994, p. 6) na década, reduziu-se o volume desonerado, porém estabeleceram-se novas isenções tributárias, como por exemplo, i) imposto de renda retido na fonte; ii) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); iii) PIS/Pasep; iv) CSLL; V) Cofins; e, vi) para Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante. Oscilando entre 1,32% e 4,93%, a aprovação da Emenda Constitucional n.° 20/1998 possibilitou que as contribuições previdenciárias patronais sobre a folha pudessem ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão de obra. Logo, elas passaram a integrar a macroestrutura fiscal de financiamento.

Se por um lado o Plano Pérsio Arida significou um desmonte parcial das desonerações para garantir o ingresso de receitas para sustentabilidade da dívida pública, por outro, permitiu que as desonerações pudessem agora ser concedidas nas contribuições sociais estabelecidas pela Constituição de 1988. Com destaque para as desonerações previdenciárias, entre as quais estão empresas optantes pelo Simples Federal, entidades filantrópicas, clubes de futebol profissional, segurados especiais e empregados domésticos que passaram de 0,00%, em 1991, para 3,53%, em 1998, e 8,66%, em 2002, na participação do volume global desonerado pela União. Daí por diante, a previdência social, patrimônio dos brasileiros, já começou a ser desestruturada na sua base constitucional de financiamento.

Há também de se destacar que a participação da Mepp nas desonerações da União vai aumentando. As empresas enquadradas dentro dessa modalidade jurídica elevaram sua fatia de 2,57%, em 1996, para 7,47%, em 1998, e 11,80%, em 2002 (BRASIL, 1995; 1998; 2002). As desonerações do IRPF e aquelas voltadas para Mepp, em 2002, juntas somam 60,88% das desonerações da União, contra 55,96%, em 1996. Esse é o efeito mais visível na política de desoneração tributária na década. É uma nova fase da política fiscal em que não existe uma legislação internacional que coíba a restituição do IRPF e a pulverização na concessão de privilégios fiscais e financeiros para pequenos empresários incapazes de alterar a posição do País na divisão internacional do trabalho.

Tabela 8 – Desonerações tributárias da União por setor de atividade (1996/2002) – *Em percentual (%)*

Principais desonerações	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Mepp	2,57	4,98	7,47	3,33	6,91	11,83	11,80
Zona Franca de Manaus	10,71	17,33	19,68	17,50	12,70	17,17	17,79
Rendimentos Isentos - IRPF	42,79	20,62	24,59	28,32	38,00	31,27	26,91
Deduções do Rendimento - IRPF	10,59	13,45	16,75	20,31	19,40	22,78	22,17
Benefícios do Trabalhador			0,99	1,11	1,47	0,65	0,58
Desenvolvimento Regional	6,93	12,77	12,73	8,45	7,50	7,45	3,81
Informática e Automação	1,43	2,35	2,78	3,44	5,99		6,23
Setor Automotivo			5,33	7,24	1,00		
Demais Benefícios	24,97	28,49	9,69	10,31	7,02	8,85	10,70
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Com o baixo dinamismo da grande indústria, a política de desoneração tributária do governo federal passa a privilegiar as Mepp. Muito embora representem 97,5% do total de empresas em funcionamento e apresentem uma participação expressiva no estoque de ocupados e na geração de postos de trabalho no Brasil. Em que pese seu aumento das Mepp no PIB, de 21%, em 1985, e para 23,2%, em 2001, a maior parte delas está enquadrada na modalidade serviço e comércio, isto é, dos 21% do PIB, em 1985, apenas 9,3% são referentes à indústria, e dos 23,2%, em 2001, somente 8,1% referem-se à atividade industrial, ou seja, há uma queda relativa, o que indica um crescimento da atividade econômica de serviço e comércio nas desonerações (SEBRAE, 2008).

Outra mudança importante na macroestrutura são as desonerações com as contribuições sociais. Entre os anos 1991-98 as desonerações previdenciárias passaram de

0,00% para 3,53% no volume total desonerado pela União, e de 1,45%, em 1999, para 8,66%, em 2002. Ao dar preferência pelas desonerações sobre as contribuições sociais patronais destinadas à previdência, à assistência social e à saúde, temos um enfraquecimento do regime de solidariedade no custeio do regime geral. Os avanços relacionados aos direitos sociais, às garantias fundamentais e à cidadania descritos pelo legislador constituinte lentamente começam a ser desmantelados pela legislação infraconstitucional.

Na década de 1990, três mudanças qualitativas na macroestrutura merecem ser destacadas: i) as desonerações com o IRPJ perdem espaço para as desonerações com IRPJ, que não compõe a macroestrutura fiscal de financiamento por não ter relação com a produção; ii) há um crescimento exponencial das desonerações relativos à Mepp; e, iii) cresce a participação das desonerações com contribuições sociais (CSLL, PIS/Pasep e COFINS) em relação aos impostos (IPI, imposto de importação e IRPJ).

Por fim, considerando que na década o maior volume desonerado passou a ser com IRPF e houve crescimento ascendente das desonerações com a Mepp em relação à atividade ligada a grande indústria, a macroestrutura fiscal de financiamento não deixa de existir, mas perdeu relativamente seu sentido por não ter relação com o capital especificamente industrial.

5. Restituição do IRPF com serviços de saúde: um privilégio das elites

Ao analisar a composição da macroestrutura fiscal, as deduções dos pagamentos feitos a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as provenientes de exames laboratoriais e serviços radiológicos detêm participação significativa no volume monetário desonerado. Esse mecanismo que representa uma parcela expressiva das desonerações do IRPF é um privilégio exclusivo da classe média e das camadas de alta renda que possuem planos privados de saúde. Mesmo aqueles que não possuem planos de saúde, ou aquelas requeridas em virtude de decisão judicial ou mesmo de seus dependentes, ao requisitar a nota fiscal, é possível abatê-la no IRPF com tratamento de saúde no ato da declaração.

Além das desonerações destinadas a fomentar a acumulação da indústria farmacêutica e hospitais filantrópicos, assim como Austrália, Canadá e Estados Unidos que oferecem incentivos governamentais aos contribuintes, mediante a redução de impostos, para o consumo de planos privados de saúde, o Brasil segue essa tendência para a pessoa física e jurídica reduzindo a arrecadação do governo federal. Assim que os mecanismos públicos de financiamento privados tendem a afetar o orçamento da saúde, a renúncia de receita tributária

diminui os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) que poderiam incrementar a qualidade de seu serviço.

Patrocinando o consumo de planos de saúde, as desonerações significam desvinculação de recurso da saúde e tendem a piorar a distribuição do gasto público *per capita* para certos grupos da população. A renúncia de arrecadação fiscal corresponde aproximadamente $^{1}/_{3}$ das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do Ministério da Saúde. A renúncia reforça a iniquidade do SUS piorando a distribuição do gasto público *per capita* para os estratos inferiores e intermediários de renda. O *modus operandi* do gasto tributário em saúde

> (...) não desafogam – completamente – os serviços médico hospitalares do SUS, dado que os usuários de planos de saúde utilizam seus serviços (vacinação, urgência e emergência, banco de sangue, transplante, hemodiálise, serviços de alto custo e de complexidade tecnológica). Dessa maneira, paradoxalmente, o sistema acaba socializando parte dos custos das operadoras – a exemplo do contencioso em torno do ressarcimento. (...) os usuários de planos de saúde, uma vez favorecidos pela renúncia, podem fazer, por exemplo, exames diagnósticos com mais rapidez, permitindo-se que "furem" a fila do SUS, em geral, nos serviços de alta complexidade (OCKÉ-REI, 2017, p. 12).

Tratando as desonerações com IRPF um privilégio das elites, a questão é mais profunda, ou seja, esse mecanismo na sua essência é o financiamento público, oriundo da classe trabalhadora pelo sistema tributário regressivo, da saúde privada, que por sua vez contraria os princípios democráticos de saúde universal pública. A mesma observação equivale para as deduções com serviços educacionais de natureza privada com fins lucrativos. Isso acaba reforçando o sistema privado de educação como instrumento de privilégio de frações de classe de média e alta renda.

Tabela 9 – Desonerações tributárias da União com despesas médicas (1995/2002) – *R$ bilhões, valores nominais*

Ano	Pessoa Física	Despesas Médicas	%
1995	1.071.175.053	220.895.260	20,62
1996	11.997.136.585	354.669.839	2,96
1997	9.128.856.355	511.212.145	5,60
1998	7.147.897.435	929.555.584	13,00
1999	7.556.116.178	1.014.488.591	13,43
2000	10.362.797.231	1.168.716.479	11,28
2001	10.456.448.262	1.605.087.419	15,35
2002	11.423.786.951	1.798.002.404	15,74

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Entretanto, essa renúncia de receita com planos de saúde e deduções médicas significa menor repasse de recursos para o SUS, que é o plano de saúde da classe trabalhadora. Aprofundando um pouco mais a questão, no panorama regional, as Unidades Federativas mais ricas (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) à medida que concentram maior número de contribuintes de renda elevada são os que mais se beneficiam das isenções do imposto de renda e da tributação favorecida na fonte. Em suma, a desigualdade de rendimentos também reflete no grau de desigualdade regional existente no Brasil (LETTIERI, 2017).

> Verifica-se, por exemplo, que, em 2014, quem recebeu uma renda bruta mensal superior a 320 salários mínimos deduziu, em média, R$ 193.996,77 da base de cálculo do Imposto de Renda, enquanto quem recebeu de 3 a 5 salários mínimos por mês deduziu em média R$ 3.111,13, ou 62 vezes menos. Isso significa que o Estado subsidia elevados valores pra os mais ricos, via imposto de renda, incentivando-os a gastarem mais com previdência, educação, saúde etc. Enquanto, por exemplo, os mais ricos podem abater do imposto de renda valores elevados de despesas médicas (R$ 14 mil para os que recebem mais do que 320 salários mínimos), os mais pobres não possuem renda suficiente sequer para poder ter despesas médicas dedutíveis, restando-lhes se engalfinharem nas filas do Sistema Único de Saúde – SUS (LETTIERI, 2017, p. 138).

As relações capitalistas dominantes modificam seus interesses dentro do orçamento público tencionando seu redirecionamento de acordo com o padrão social de riqueza. Os benefícios tributários a esse segmento contribuem para que o Brasil possua uma das maiores concentrações de renda do mundo. Essa assimetria entre quem paga e quem se apropria do orçamento público, nesse caso, a devolução do IRPF, contribui para aumentar a disparidade de renda entre a classe média e alta e os trabalhadores assalariados. As mediadas de redistribuição do imposto de renda privilegiam os mais ricos, que justamente são aqueles que pagam menos impostos em proporção a sua renda (AFONSO et al., 2017).

6. A política regional da macroestrutura no ajuste neoliberal

No campo da política econômica, as desonerações, os fundos fiscais de desenvolvimento e os fundos constitucionais estão na fronteira do desenvolvimento regional. Apesar dos instrumentos tradicionais da política regional, os efeitos de tais recursos sobre o crescimento do produto, a melhoria da qualidade de vida e o progresso da renda *per capita* estão concentrados nas áreas dinâmicas e áreas adjacências.

Dentro da distribuição desigual dos recursos públicos, a nova fase da política fiscal exalta as forças regionais, favorecendo ainda mais a concentração de programas e fundos nas regiões e Municípios que possuem uma maior divisão social do trabalho. É preocupante o fato de que os Municípios superiores na hierarquia urbana, historicamente, concentram maior volume de recursos em detrimento dos Municípios interioranos. Nesse caso, a distribuição desigual da riqueza e dos benefícios do crescimento econômico por uns poucos privilegiados caminha lado a lado com a concentração de poder e põe em risco a capacidade dos sistemas democráticos de representar os interesses de todos os cidadãos.

Pouco antes do Plano Real, a participação da região Sudeste nas desonerações era de 18,65%, em 1991, e 19,66%, em 1992. Nesses anos, as regiões Norte e Nordeste tinham prioridades na concessão de recursos desonerados. Depois de 1992, houve uma radical inversão, o que demonstra um esfacelamento da política nacional de desenvolvimento regional. Isto é, o ajuste neoliberal dado pelas forças de mercado resultou num movimento de reconcentração dos recursos fiscais na região mais desenvolvida do País. Em todo caso, a macroestrutura voltada para ações regionais perde eficácia como fomentadores da atividade econômica dentro das regiões menos desenvolvidas, na medida em que os recursos são desigualmente distribuídos no território (IPEA, 2014).

Tabela 10 – Distribuição regional das desonerações tributárias da União (1991/2002) – *Em percentual (%)*

Período	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1991	39,47	31,19	0,98	18,65	3,05
1992	51,85	24,77	0,42	19,66	3,30
1993	38,40	9,49	0,98	45,26	4,78
1994	26,40	12,26	1,32	49,61	10,41
1995	33,88	11,95	3,33	44,38	6,45
1996	15,67	10,35	4,52	57,83	11,64
1997	27,73	13,93	2,90	42,76	12,69
1998	26,54	13,75	3,48	44,02	12,22
1999	23,26	11,62	3,78	49,77	11,57
2000	17,84	11,66	4,37	53,45	12,68
2001	23,60	12,13	3,75	47,79	12,72
2002	22,73	9,82	3,56	50,61	13,28

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Em dez anos, as desonerações para a região Sudeste mais que dobraram, assim como para as regiões Centro-Oeste e Sul, enquanto no Norte e Nordeste, aquelas com piores indicadores socioeconômicos e regionais, a queda quantitativa foi brusca. Ao que tudo indica,

a política regional do localismo, consubstanciada pela política dos Eixos Nacionais de Integração e, principalmente pelo neoliberalismo tencionou a distribuição desigual das desonerações. Numa trajetória de fuga para frente, a coalizão conservadora criou um "Estado de Natureza". É nesse quadro de desarticulação federativa, tendo o capital como "lobo do território", que a guerra fiscal toma dimensões proporcionais até então jamais vistas.[50]

Tabela 11 – Distribuição regional do PIB e das desonerações (ano base 2002) – *Em percentual (%)*

Região	**% Desoneração**	**% PIB**
Norte	22,73	4,70
Nordeste	9,82	13,00
Centro-Oeste	5,56	8,80
Sudeste	50,61	56,90
Sul	13,28	16,90
Brasil	**100**	**100**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

O grupo formado por São Paulo (32,6%), Rio de Janeiro (11,2%), Minas Gerais (9,3%), Rio Grande do Sul (6,4%) e Paraná (5,8%) concentram 68% do PIB, em 2002. Enquanto isso, os dez estados com menores participações somaram 5% e os outros 12 estados 27%. A maior parcela da macroestrutura fiscal de financiamento concentra-se no Sudeste brasileiro, 50,61%. Em suma, a discrepância na distribuição regional das desonerações, que seguem a lógica privado do mercado, dá margem para uma política regional desigual permanente.

A industrialização rompeu com o fraco dinamismo da economia nordestina e do norte do País. Mas em que pese os incentivos serem um instrumento importante na concretização da desconcentração espacial, as forças de mercado tencionaram o desenvolvimento desigual com crescente assimetria em novas tecnologias, novos negócio e criação de oportunidades. Os Eixos foram bem recebidos pelas elites locais, mas o Estado brasileiro em sua condição periférica mostrou-se incapaz de reagir com a rapidez necessária para influenciar desenvolvimento com melhoria da renda e qualidade de vida. Ou melhor, não vivenciamos

[50] Através do Convênio n.º 190/2017 ficou "(...) remitidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal" (CONFAZ, 2017).

um desenvolvimento Utopiense de Thomas Morus em que as 54 cidades da ilha da Utopia vivem em perfeita harmonia e igualdade uma com as outras.[51]

Assim, a *rationale* neoliberal para uma economia aberta com concorrência perfeita induziu o capital a realizar seus investimentos nas regiões onde a lucratividade se mostrasse mais elevada. Além disso, a estabilização dos preços pelo Plano Real não foi capaz de alterar a desigualdade regional, quer dizer, não deu conta da problemática regional. O resultado disso foi o estabelecimento de conexões do atraso relativo de regiões periféricas com o aprofundamento da exclusão social e disparidades de renda apontadas pelo Censo 2000 onde no Nordeste, 48,4% dos empregados não tinham carteira de trabalho assinada, contra 32,0% no Sudeste e 28,4 no Sul. A população do Nordeste deteve o maior percentual (46,2%) de pessoas que ganhavam até um salário mínimo, enquanto no Brasil o percentual era de 24,4%, ou seja, a metade. A proporção de trabalhadores nordestinos com salários até dois salários mínimos alcançou a elevada cifra de 73,3% do total das pessoas ocupadas.

Mesmo considerando relativa descontração da economia nacional, as possibilidades da região Norte e Nordeste na disputa por recursos públicos, seja ele direto ou indireto, são menores do que as regiões Sul e Sudeste do País dado o adensamento das relações econômicas. Mesmo que a disponibilidade de recurso não seja pequena, a distribuição desigual, nesse caso das desonerações, indica a ineficiência da política de incentivos fiscais federais em favor das regiões menos desenvolvidas em comparação com as de maior complexidade.

O crescimento diferenciado do produto e da renda *per capita* provoca oportunidade de negócios centrada em eixos dinâmicos, com a incorporação de áreas adjacentes subordinadas à lógica da acumulação privada. As assimetrias e o aumento da competitividade regional pressupõem a negação da cooperação intra e inter-regional, o que tende a resultar numa maior assimetria regional. Como exemplo, o desenvolvimento regional na Amazônia favoreceu, seletivamente, a concentração de recursos em certos eixos e polos no entorno da Zona Franca de Manaus e Complexo Grande Carajás.

Em que pese à distribuição geográfica desigual da macroestrutura fiscal de financiamento, a participação relativa das desonerações com a rubrica desenvolvimento regional perde, ano após ano, participação quantitativa no volume fiscal desonerado,

[51] A Utopia, de Morus, divide-se em dois livros: i) de caráter negativo faz a crítica à Inglaterra da época em que o autor vivia; ii) em contraponto, apresenta uma sociedade que lhe é alternativa. A ideia de uma sociedade igualitária inspirou os socialistas do século XIX, como Pierre Proudhom, Charles Fourier, Robert Owen, Saint-Simon e Karl Marx chamaram de socialistas utópicos, contrapondo-se a eles com a criação de um suposto socialismo científico.

principalmente depois de 1998, após a assinatura do acordo com o FMI, que significou uma mudança qualitativa na macroestrutura. Se em 1998 as desonerações da União para com as regiões representava 12,73% do volume global, em 2002, representavam 3,81%. A queda nos incentivos regionais ofertados pela macroestrutura tem relação com a evolução nas desonerações de pessoas físicas (de 10,58% para 22,17%) e com as Mepp (de 2,57% para 11,80%).

Além disso, o novo regime fiscal, que resultou em mudança qualitativa na macroestrutura, também significou uma menor participação das desonerações vinculadas à ação regional (Tabela 12, p. 117). Neste caso, quanto maior for à desoneração com IPI e imposto de renda, maior será a desvinculação de recursos constitucionais vinculados à ação regional.

Tabela 12 – Desonerações tributárias da União para a política de desenvolvimento regional (Sudene/Sudam) – 1996/2002 / *R$ bilhões, valores nominais*

	Desenvolvimento Regional	**Geral**	**%**
1996	1.439.192.000	20.762.821.000	6,93
1997	1.962.650.000	15.367.615.542	12,77
1998	2.199.439.772	17.279.528.798	12,73
1999	1.311.675.041	15.530.076.652	8,45
2000	1.353.237.447	18.043.231.468	7,50
2001	1.439.856.594	19.334.083.148	7,45
2002	885.772.191	23.261.564.919	3,81

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

A despeito das desonerações regionais, a Medida Provisória n.º 2.156-5/2001 extinguiu as Superintendências da Amazônia e do Nordeste em 2001. Em seu lugar foram criadas duas agências de desenvolvimento, a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), com dois novos fundos, agora não mais vinculados ao imposto de renda, mas sim a fundos orçamentários. Além dessa mudança, a referida Medida Provisória extinguiu, também, o Finor e criou em seu lugar o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN), que seria gerido pela Adene. A sistemática de incentivos fiscais por renúncia de receitas do Finam também foi extinta pela Medida Provisória n.° 2.145/2001.

Ao longo da década de 1990, a política regional apresentou situações de grande diversidade e heterogeneidade, destacando-se: a interiorização com concentração e a expansão da fronteira de agrícola mineral. Longe de uma política articulada, o comércio exterior ajuda a

entender a dinâmica regional, mas a distribuição desigual de recursos públicos ofertado pela macroestrutura fiscal de financiamento também permite entender as desigualdades regionais. Em ambos os casos, a política de desoneração tributária e investimento público, seja ela para atender a demanda do setor externo ou interno, como sua distribuição está sendo posta, trata-se de estimular a heterogeneidade entre as regiões aprofundando as desigualdades inter e intra-regionais do País.

Numa estratégia seletiva, atuando na escala sub-regional, os polos de crescimento privilegiados que interligam os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias redefiniram o papel do Estado e também a política de desenvolvimento regional. Porém as recorrentes crises internacionais levaram à interrupção do cronograma dos investimentos do governo federal, expondo a fragilidade da estratégia de desenvolvimento regional. Depois que a nova moeda estabilizou os preços e atraiu grandes oligopólios para o País, a política de incentivo fiscal das Unidades Federativas foi intensificada como forma de compensar o desmonte parcial da macroestrutura (MONTEIRO NETO, 2005).

Com isso, o movimento de disputa inter-regional por recursos e investimentos resultou de um processo de distanciamento do governo federal como protagonista do desenvolvimento regional, com a consequente responsabilização dos Estados e Municípios pelos seus respectivos destino da economia. Reforçando a lógica do individualismo, ou do localismo regional, a utilização de incentivos fiscais e subsídios creditícios de vários tipos, que é prática comum e quase permanente dos governos estaduais, é uma política de caráter conflituoso e desordenado. Na medida em que a atitude dos governantes exprime um comportamento não cooperativo, cujo principal fator para a viabilidade, assim como sustentação, da guerra fiscal encontra-se na sistemática de tributação estabelecida no comércio interestadual.

A guerra fiscal como instrumento político de desenvolvimento é um processo perverso controlado pelas grandes empresas privadas, que faz elevar o grau de dependência das Unidades Federativas em relação à União e aos bancos de fomento, visto que abdicar de parte de suas receitas em potencial aumenta a dependência dos Entes das transferências intergovernamentais e dos empréstimos bancários. Essa disputa travada no contexto federativo que ocasionou na guerra fiscal assume a dianteira na atração de investimentos com custos elevados para a pactuação federativa. A disputa regional pelo investimento passa a desempenhar papel determinante na organização do regional ao redefinir a localização empresarial no território.

Acerca dos efeitos da guerra fiscal na arrecadação, eles podem até ser positivos a curto prazo para o Estado vitorioso, mas, a longo prazo, são ruins para o conjunto da Federação. Os

Entes com alíquotas de ICMS maiores são forçados a baixar suas alíquotas ao patamar de seus concorrentes, sob pena de não atraírem o investimento privado, e, aos poucos, as alíquotas dos Estados em disputa estarão no mesmo patamar ou até mais abaixo, apresentando todos eles menor receita com a competência própria e maior dependência das transferências intergovernamentais e dos empréstimos bancários, principalmente do BNDES e dos bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Bird, conforme apontam relatórios do Senado Federal.

Conclusão

Com o Programa de Ação Imediata, Plano Pérsio Arida, Plano Real, acordo com o FMI e o Programa de Estabilidade Fiscal, a macroeconomia do *mainstream* propôs uma política de ajuste fiscal para estabilizar a dívida pública em relação ao PIB. Desde a queda do Muro de Berlim, em 1989, a tradição econômica consagrada pelo neoliberalismo fez com que a economia brasileira acumulasse progressivo colapso industrial, com enfraquecimento do mercado nacional em relação ao internacional. Instituições de Washington (Banco Mundial, OMC, Bird e FMI) apoderaram-se com mais solidez da política doméstica. Como o paradigma neoliberal está baseado no pressuposto de um equilíbrio ideal, a transição de um sistema econômico planejado e estatizado para um privatizado e orientado pelo mercado significa quebra de tarifas alfandegárias como instrumento de defesa do mercado nacional.

No decorrer da década de 1990, até 2002, o Brasil passou por um processo de abertura comercial e financeira, privatização e desnacionalização do parque produtivo. Ao contrário do que diz Averbug (1999), o processo da reestruturação produtiva não trouxe benefícios à indústria nacional como ganhos de produtividade e competitividade, além da possibilidade de maior crescimento econômico para o País. A partir do momento em que a política econômica de livres forças do mercado restringe os salários, eleva o nível de desemprego e reduz gastos sociais, há uma quebra do pacto constitucional selado em 1988.

Ao tratar da política fiscal, é preciso qualificar que ela passou a ser fiadora da estabilidade macroeconômica. Numa conjuntura de sucessivas crises, essa função de guardiã da relação dívida/PIB impôs a descontinuidade fiscal quando comparada com as duas décadas anteriores, 1970 e 1980. Não se trata de discutir se isso é bom o ruim, mas que a instabilidade institucional impôs rupturas, cujas vicissitudes marcam uma trajetória de instabilidade sistêmica. Em termos gerais, a política fiscal perdeu seu grau de autonomia relativa, subordinando-se à política monetária, e foi submetida à disciplina da acumulação financeira.

No início da década de 1990 foi revogado um conjunto de renúncias fiscais relativas ao imposto de importação e IPI. Em relação à extinção da Befiex, a Lei Complementar n.° 87/1996 (Lei Kandir) promoveu mudanças no ICMS permitindo a desoneração do tributo sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. Com respeito ao contexto regional, a Lei Federal n.° 8.167/1991 restabeleceu incentivos regionais, suspensos pela Lei n.° 8.034/1990, relativos aos fundos de investimento e depósitos para reinvestimento nas áreas da Sudene e Sudam, que seriam extintas, com posterior substituição, pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia no início do novo milênio.

A Constituição de 1988 ao resultar em maior poder para os Estados legislarem sobre matéria fiscal levou à disputa por novos investimentos pela via da desoneração da cobrança de ICMS. Nessa sistemática, as Unidades Federativas intensificaram as políticas de incentivos fiscais, compensando parcialmente o desmonte da macroestrutura fiscal de financiamento, na qual a guerra fiscal é parte dessa compensação. O que explica o desmonte parcial não é uma ou outra particularidade, mas sim uma totalidade de ações políticas articuladas, ou seja, está no entrelaçamento da política de ajuste fiscal (austeridade) na índole quase religiosa do orçamento equilibrado (receita igual à despesa estatal), na queda da indústria no PIB, na financeirização da economia, no capitalismo de livre mercado/livre comércio e na reprimarização da economia brasileira.

Como decorrência da sinergia das teorias econômicas neoliberais, por sua vez, houve migração da base fiscal desonerativa, ou seja, a participação relativa do IRPJ no conjunto da macroestrutura fiscal foi reduzida. Em contraposição, as desonerações do IRPF passaram à posição de protagonista. Como se pode definir, a desigualdade de renda no Brasil reflete no conjunto das desigualdades sociais, uma vez que a renda encontra-se concentrada. Dentro da correlação da luta de classe, as desoneração e dedução com IRPF privilegiam as classes de renda elevada tencionando as desigualdades sociais.

No que compete à política governamental de desenvolvimento regional, ela ganhou nova conotação com a descentralização fiscal trazida pela Constituição. As decisões de localização do investimento que se materializaram através da guerra fiscal entre Unidades da Federação, além de agravarem perdas de arrecadação de receitas para os Estados, provocaram corrosão do pacto federativo. A estrutura cooperativa que a Constituição de 1988 pretendeu consolidar acabou produzindo efeitos contrários, quer dizer, resultou num federalismo competitivo, sem regras, que foi agravado pela política neoliberal da competitividade regional. A estratégia de integração competitiva brasileira no mercado global teve como efeito a competitividade regional entre os Estados na disputa fratricida por investimentos.

CAPÍTULO IV – MUDANÇA DE GOVERNO, CRISE INTERNACIONAL E RETOMADA DA POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO: 2003-18

Introdução

Tomando como ponto de partida o ano de 2003 (início do governo Lula) e chegada de 2018 (últimos dados publicados), o objetivo deste capítulo é discutir a política de desoneração tributária da União. Através do Demonstrativo dos Gastos Tributários organizados pela Receita Federal, sua desagregação (setorial, regional, por tributo) possibilita fazer uma análise quantitativa no volume fiscal desonerado em função da mudança qualitativa na economia.

Ao longo desses anos (2003-18), o governo federal lançou diversos Planos, Programas e Políticas, tais como, Plano Piloto de Investimento (PPI), Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM), que se alinhavam com a tradição keynesiana. Todos eles tinham a política de desoneração tributária com estratégia na retomada do investimento privado. A mudança qualitativa na política nacional derivada da retomada do planejamento resultou numa alteração quantitativa, em relação à década anterior, no volume fiscal desonerado.

Antes desses Planos, fazia-se valer o regime pautado na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002. Não que ela tenha sido rasgada, mas o baixo dinamismo da política governamental se refletia na ausência do crescimento econômico. Tensões por mudança eram exigidas. Essas tensões resultaram no movimento da retomada do planejamento e provocou importantes alterações na política fiscal, principalmente depois de 2007. A expectativa era de que a política fiscal expansionista contrapunha-se ao ciclo econômico na formação da demanda agregada, deixando de ser rebaixada como valor-síntese do superávit primário. Mas, em 2016, a Emenda Constitucional n.º 95/2016, ao congelar os gastos primários, rebaixou novamente a política fiscal ao valor-síntese do superávit.

Na construção deste capítulo, demonstra-se que, apesar de a participação relativa da renúncia com o IRPF no volume fiscal desonerado ter caído, cresceu as desonerações com as contribuições sociais, em particular, aquelas relacionadas às empresas enquadradas dentro do Simples Nacional. Essas são desonerações não industrializantes e sem foco regional. Aliás, mesmo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), há uma queda significativa das desonerações especificamente voltadas para as regiões periféricas do País.

Como as desonerações foram sendo concedidas, elas impactaram diretamente no orçamento da seguridade social exigindo maior dispêndio do orçamento fiscal. Sem modificar a canônica estrutura tributária que privilegia os ricos, o valor desonerado com Cofins, CSLL, PIS-Pasep e previdência social representa uma forte investida contra os direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores.

Outra questão é que a renúncia de receita tributária tem como base geográfica de distribuição a divisão social do trabalho, afinal, as regiões que apresentam maior complexidade na atividade econômica são as maiores beneficiadas, no caso, o Sudeste brasileiro, seguido pelo Sul do País. Por último, registra-se um crescimento nas desonerações com despesas médicas e serviços educacionais, isto é, um incentivo ao agravamento da concentração de renda na periferia do capitalismo.

A expansão das desonerações tributárias da União se deu no período 2007-16. Com o golpe parlamentar, a desoneração da macroestrutura passou de 4,67% do PIB, em 2016, para 3,97%, em 2018, haja visto o crescimento "rabo de cavalo" do PIB. Apesar das desonerações, há perda de importância das manufaturas na pauta exportadora, ou seja, há um processo de reprimarização das exportações brasileiras, com destaque para produção de soja e minério de ferro. O desaparecimento da indústria de transformação transformou o País numa economia de pequenos comércios, sem sofisticação produtiva. O País ao se especializar em produtos primários, está virando uma economia do tipo 25 de Março e/ou Feirão da Madrugada de São Paulo, perdendo a corrida das máquinas e da produção de manufaturas e bens complexos. Nessa linha, a maior fatia das desonerações é destinada para produtos primários e aqueles sem complexidade tecnológica.

Por fim, o capítulo está estruturado em seis sessões, além da introdução e conclusão. A primeira trata do da política do Estado nacional na retomada do planejamento. A segunda e a terceira discutem a política fiscal e o retorno de seu "ativismo". A quarta é abordada a mudança qualitativa nas desonerações, com destaque para as contribuições sociais. Na quinta, pontua-se que a restituição do IRPF aprofunda as desigualdades sociais na periferia do capitalismo. Na sexta, e última parte, analisa-se, especificamente, as desonerações na política nacional de desenvolvimento regional.

1. O papel do Estado na retomada do crescimento

Partindo dos postulados da doutrina neoliberal formada no liberalismo de Adam Smith, a realização do bem-estar coletivo está na ação individual. Ao buscarem seu interesse

individual, automaticamente estão promovendo o interesse geral. Ou seja, o indivíduo, agindo em busca do seu próprio interesse, está colocando a maximização do bem-estar da coletividade. A existência do Estado deve ser para garantir a ordem civil (segurança), obras públicas, educação e serviços de saúde, podendo atuar onde a iniciativa privada não demonstrar interesse ou for incapaz de prestar serviço, seja ele de produção ou distribuição. Baseado nessa teoria, ao longo da década de 1990 o Estado brasileiro foi se ausentando na produção de bens de capital e distribuição de serviços, repassando-os à iniciativa privada através do Programa Nacional de Desestatização.

Desde a eleição de Collor, a relação social do Estado com a economia permeia sua retirada de maestro da orquestra. No período 1990/2002, a base teórica do liberalismo acabou por dominar o pensamento das elites nativas, reprimindo o pensamento crítico, em particular, através da impressa escrita e televisionada. Pode-se estender esse período até 2006, pois é a partir de 2007, com a retomada do planejamento, que há um reposicionamento do Estado na economia, sem que o livre mercado e o livre comércio tenham sido varridos.

Com a eleição de Lula, o Estado passou a ter função mais ativa no processo de acumulação. Num primeiro momento, como consequência do contexto de incerteza e desconfiança por parte dos grandes investidores financeiros, o ajuste macroeconômico se deu para estabelecer a retomada da confiança dos agentes, com elevado grau de comprometimento com o equilíbrio fiscal para dissipar as preocupações do mercado com a dívida pública. Como resultado da Carta ao Povo Brasileiro, o governo Lula buscou consolidar algumas das medidas de política econômica na década anterior, em particular, a manutenção do tripé taxa flutuante de câmbio, metas de inflação e superávits primários.

No campo da política macroeconômica, o novo governo demonstrou não haver soluções aos velhos problemas. De qualquer forma, os anos iniciais foram marcados como um período de transição para construção de um Estado mais atuante no processo de desenvolvimento no contraste entre uma visão “neoliberal” e outra “desenvolvimentista”. Ainda que ambas as correntes mantenham compromisso com a sustentabilidade da dívida, há divergências no que competem às privatizações, à desregulamentação do mercado e ao desmonte de políticas sociais e regionais (BARBOSA; PEREIRA DE SOUZA, 2010).

Dentro do governo federal e também no Partido dos Trabalhadores estava deflagrado um debate sobre continuidade ou descontinuidade na política econômica, na qual a continuidade da política do governo FHC por Lula o afastaria do seu conteúdo programático. Diante da desaceleração do crescimento, a resposta mecanicista dos defensores do Estado Mínimo dentro do governo para com a retomada do crescimento tratava-se de elevar a dose do

remédio neoliberal. O governo deveria apertar o cinto das despesas primárias e a retomada do crescimento seria uma consequência natural.

O governo Lula assumiu o País num momento difícil. O Brasil ainda sentia os reflexos da crise asiática, da russa, da argentina, da crise energética de 2001 e da queda dos preços de *commodities*. O presidente Lula iniciou prisioneiro de uma conjuntura econômica de curto prazo, com pouquíssimo grau de autonomia. Mudar o tripé macroeconômico tenderia a provocar uma deterioração fiscal, ebulição de desconfiança e incerteza. Era tudo que o novo governo não queria. A continuidade desse tripé não acelerou o crescimento da economia nem a retomada do emprego, o que fez a visão neoliberal perder força política depois de 2006. Cresciam as pressões por Reformas que modernizassem os impostos e eliminassem tributos que oneram a produção, os investimentos e a exportação. Assim, a racionalização dos gastos fortaleceu o grupo dos desenvolvimentistas.

A mudança de política econômica tencionada dentro do governo por Parlamentares, por Senadores e pelo Partido dos Trabalhadores, em geral, esbarrava no Ministério da Fazenda, que ancorava a política fiscal ao comportamento dos juros, da dívida pública e do câmbio. Com a queda do Ministro da Fazenda Antonio Palocci (março de 2006) e a nomeação de Guido Mantega, a ortodoxia perdeu força e o keynesianismo começou a ganhar espaço dentro do governo. Frente ao turbilhão da crise financeira norte-americana iniciada em meados de 2007, para evitar a recessão e também a derrocada do governo, o keynesianismo desenvolvimentista ganhou força. Com isso, a política econômica mudou e com ela o crescimento médio do PIB subiu de 3,2%, em 2003-05, para 5,1%, em 2006-08. Com o PAC, em 2007, o País recuperou a capacidade de induzir o desenvolvimento fundamental para a modernização da economia nacional.

Depois de mais de duas décadas de relativa estagnação em termos da construção do PIB, o governo brasileiro retomou a política nacional de planejamento econômico e influenciou mais diretamente o crescimento de sua economia a partir de 2006. Tratando do desenvolvimento e do planejamento é que o PAC se insere nesse cenário. Com ele, a emergência de nova fase de crescimento econômico reacendeu a necessidade de maior protagonismo do orçamento federal. Tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos, o PAC foi agrupando-os em torno dos seguintes objetivos: i) acelerar o ritmo de crescimento da economia; ii) aumentar o emprego e a renda; iii) diminuir as desigualdades sociais e regionais; e iv) superar gargalos de infraestrutura no País. O que se iniciou com o PAC não foi somente a retomada do planejamento e um papel mais ativo do Estado na economia de mercado, mas sim um

redirecionamento do orçamento da União para ações estruturantes colocando a demanda na frente da oferta.

A fim de forjar uma mudança de postura do governo na economia e na sociedade no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil, o PAC afirmou ser "(...) um programa não apenas de aceleração do crescimento, mas, inclusive, de *aceleração da ação governamental*, voltado à implementação multissetorial de projetos prioritários na área da infraestrutura" (CARDOSO JR; NAVARRO, 2016, p. 36). Dividido em duas etapas, o PAC 1 e o PAC 2 surgiram da necessidade de o Estado programar um conjunto de investimentos em infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações) e social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade) com vista a garantir a ampliação da oferta de bens e serviços, isto é, correr atrás da expansão da demanda que já vinha em curso no País.

O PAC 1 (2007-10)[52] programou um conjunto de novos investimentos, com indução para o privado, nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas institucionais de incentivo ao desenvolvimento, como melhoria do ambiente de negócios, estímulos ao crédito, ampliação das desonerações tributárias, dentre outras medidas. Dentre esses blocos, o investimento em infraestrutura é sua espinha dorsal que estava segmentadas em três eixos: 1) Eixo de Logística: rodovia, ferrovia, porto, aeroporto, hidrovia e marinha mercante; 2) Eixo de Energia: geração, transmissão, petróleo e gás natural, geologia e mineração e combustíveis renováveis; e, 3) Eixo Social e Urbano: Luz para Todos, metrô, recursos hídricos, saneamento, habitação de mercado e de interesse social (BRASIL, 2007).

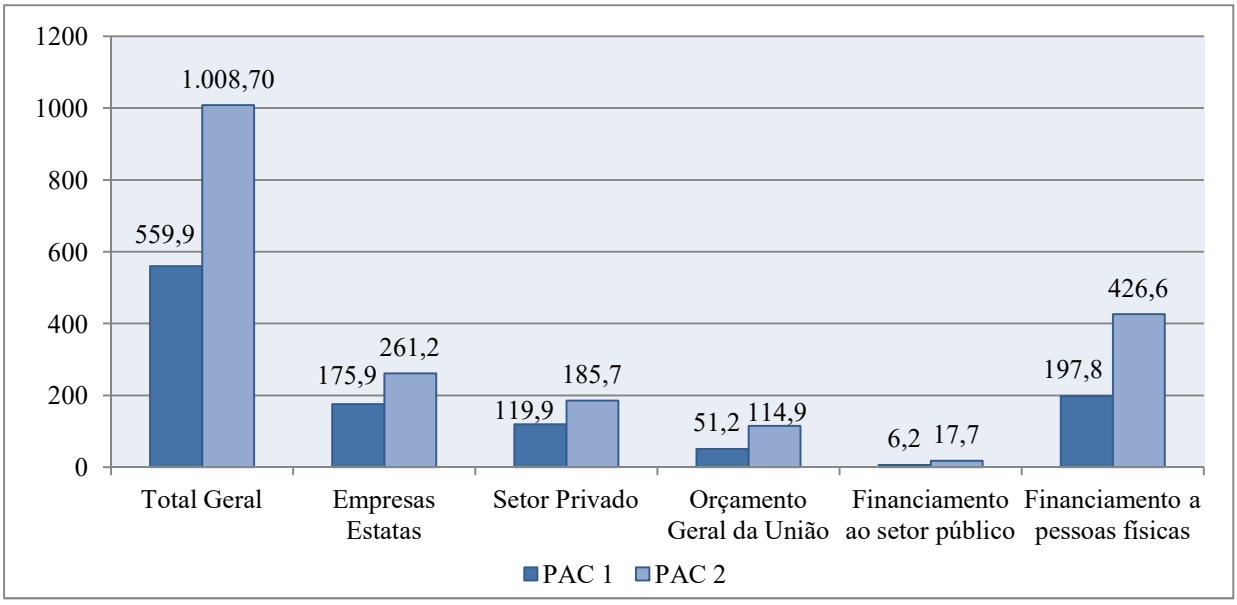
O PAC 2 (2011-14),[53] por sua vez, buscando ampliar os investimentos em ações de infraestrutura social e urbana, foi segmentado em seis eixos: 1) Transportes: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovia, equipamentos e estradas vicinais; 2) Energia: geração, transmissão, petróleo e gás natural, geologia e mineração, marinha mercante e combustíveis renováveis; 3) Minha Casa Minha Vida: financiamento de habitação e urbanização de assentamentos precários; 4) Água e Luz para Todos: recursos hídricos, água em áreas urbanas, luz para todos; 5) Cidade Melhor: saneamento, prevenção em áreas de risco, drenagem, contenção de encostas, pavimentação, mobilidade urbana; e, 6) Comunidade Cidadã: creches

[52] Com uma previsão de investimento de R$ 503 bilhões para o período 2007-10 nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, no final do ano de 2008, foi anunciado o aumento dos recursos destinados ao PAC que passaram a ser de R$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007).

[53] Os investimentos previstos foram orçados na ordem de R$ 1,59 trilhão, sendo R$ 955 bilhões para o período de 2011-14 e R$ 631,4 bilhões para o período pós 2014 (BRASIL, 2010).

e pré-escolas, unidades de pronto atendimento, unidades básicas de saúde, quadras esportivas nas escolas, praças dos esportes e da cultura (BRASIL, 2014).

Gráfico 4 – Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC (2007-14) (*Em bilhões de reais*)



Fonte: BRASIL, 2010; 2014.
OBS: consideram apenas os valores executados das ações previstas e que foram concluídas no período estabelecido dentro da vigência do plano.

O gráfico 4 (p. 126) permite apurar os recursos executados pelo PAC 1 e 2. Destaque para os investimentos privados que responderam por 21,43% do total (PAC 1) e no 18,41% (PAC 2). No PAC 1, o setor público correspondeu por 78,57% e no PAC 2 81,59%, sendo que o privado cresceu 54,88% e o público 80,25%. Em 2015, serial lançado o PAC 3 e o Programa de Investimento em Logística 2, assim com uma nova carteira de investimento em logística, energia, infraestrutura social e urbana, combinando investimento públicos e parcerias privadas. Mas a proposta, anunciada durante discurso de posse no Congresso Nacional, foi interrompida com o golpe parlamentar, em 2016. Ao que consta, em matérias veiculada na imprensa, a área "técnica" do governo federal já estava estudando a formulação das diretrizes e proposta do PAC 3.

Com um conjunto de medidas articuladas – i) aumento real do salário mínimo; ii) bancos públicos (BNDES, BB e Caixa Econômica) voltaram a conceder crédito à pessoa física e jurídica; iii) ampliação dos programas de transferência de renda; iv) a desoneração tributária passou de 13,18% da arrecadação federal, em 2006, para 20,86%, em 2016; v) as estatais voltaram a ocupar lugar de destaque, sobretudo Petrobras e Eletrobras; vi) os gastos

públicos foram potencializados, com destaque para o programa Minha Casa Minha Vida; e, vii) recuperação da indústria naval –, já em 2010, a política anticíclica, derivada da crise de 2007-08, resultou num crescimento de 7,6%, o maior desde 1985, e uma geração de emprego recorde, 2,5 milhões. Houve uma queda da taxa de desemprego de 9,3% para 4,3%, a menor da história, e elevação real do salário mínimo.

Relativamente às desonerações tributárias do PAC (1 e 2) utilizadas para viabilizar a implementação das medidas institucionais e econômicas estabelecidas para o crescimento econômico do País, desde o seu lançamento, a estimativa é que elas tenham atingido R$ 346,8 bilhões, apresentando uma trajetória de crescimento ininterrupto. Ao que consta, em 2014, o maior montante de desonerações tributárias está associado ao Simples Nacional, R$ 67,2 bilhões (TCU, 2015).[54] Neste caso, as ações de estímulos fiscais da macroestrutura na concessão de benefícios não estão interligadas com a retomada da industrialização, com o processo de inovação tecnológica, com a geração de emprego qualificado e de desenvolvimento econômico que envolva progresso técnico, uma vez que parte pequena é direcionada para complexidade industrial.

A retomada da política de planejamento econômico e regional deveu-se à instabilidade geral criada pelo "mercado autorregulado". Nesse ponto, o PAC promove a execução de grandes obras, cujo objetivo é manter a atividade econômica girando, investindo em obras e ações, rompendo gargalos que diminuem custos de produção que dão competitividade à indústria nacional e contribuem para a redução das desigualdades sociais e regionais. O PAC revelou os interesses governamentais, sinalizou a política de investimento público e procurou despertar o "espírito animalesco" do empresariado, com objetivo de que houvesse uma ampla "socialização dos investimentos" com foco na geração de emprego e renda, já que é o gasto que vai determinar o nível de emprego e o volume da renda (KEYNES, 1988).

Do bloco de investimentos executados pelo PAC, o desempenho positivo da economia também está relacionado à alta do preço das *commodities* (com retomada do fluxo de capitais internacional), a distribuição de renda (pela via do gasto fiscal, e não de tributação), pela expansão do crédito (pessoa física e jurídica) e pela elevação real do salário mínimo, que nas condições econômicas e sociais do Brasil significa distribuição de renda. A questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980/2003), o Brasil retomou certa capacidade de crescimento, a partir de 2006, expandindo a demanda agregada,

[54] Relativo ao PAC, em 2015, as desonerações se concentraram especialmente no Simples Nacional, que absorveu 89% das desonerações tributárias vinculadas ao Programa (TCU, 2015).

garantindo a unidade contraditória, a acumulação de capital e, de certo modo, a reprodução da força de trabalho.

Considerando que a economia brasileira já demonstrava sinais de esgotamento em 2011 – o crescimento econômico que fora de 7,5%, em 2010, caiu para 2,7%, em 2011, até chegar a 0,1%, em 2014, (-3,8%), em 2015, e (-3,6%), em 2016, a maior queda da série histórica iniciada em 1996 –, para sustentar o ritmo de crescimento, o ponto de partida era retomar a iniciativa sistemática do Estado. A política do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14) teve como destaques a redução dos juros, o uso intensivo do BNDES, a aposta na reindustrialização, as desonerações tributárias e os subsídios creditícios, o plano para infraestrutura, a Reforma do setor elétrico, a desvalorização do Real, o controle de capitais e a proteção ao produto nacional e fez "cutucar onças com varas curtas", como destacou Singer (2015).

De uma maneira geral, o Estado desbloqueou muito das privações da coletividade, e foi, sobretudo, a ascensão social materializada pela subida na renda de mais de 20 milhões de brasileiros na miséria e a estabilização dos rendimentos da classe média alta e da classe média em si, que tem provocado uma agenda "espoliativa" (HARVEY, 2014) materializada pelos seguintes programas: i) Uma ponte para o futuro do PMDB (2015); ii) Agenda Brasil do Senado Federal (2015); iii) Agenda da Confederação Nacional da Indústria (CNI) para sair da crise 2016-18 (2018); iv) Emenda Constitucional n.° 95/2016 (Teto dos Gastos); v) Reforma Trabalhista (Lei n.° 13.467/2017); e v) Reforma da Previdência (PEC n.° 287/2016).

No avanço das ideias ortodoxas, a teoria keynesiana que desencadeou as revoluções intelectuais modernas tornando-se um guia relevante para as políticas públicas está proibida, isto é, a Teoria Geral de J. M. Keynes que preconizou a atuação do Estado enquanto maestro da orquestra entrou para o *Index Librorum Prohibitorum*.

2. A retomada da política fiscal desenvolvimentista

A política fiscal é objeto de intenso debate na teoria econômica. Em termos teóricos, pode-se dividi-la em duas posições: a primeira seria a Novo Consenso Macroeconômico que defende a ação restrita do Estado e o uso da política fiscal para garantir a sustentabilidade da dívida/PIB. Essa posição é reforçada pela contração fiscal expansionista em que a austeridade produz resultados positivos sobre as expectativas dos agentes; a segunda posição seria a keynesiana. Os gastos públicos têm papel relevante no crescimento econômico e no ambiente

favorável aos negócios pela via do investimento privado. O gasto público expande a demanda agregada e estimula a atividade econômica.

Na crise, a demanda privada reprimida tende a levar à redução da produção, aumento do desemprego, concentração da renda, queda do consumo e do investimento. Num círculo que aprofunda a recessão, apenas um impulso exógeno na demanda, vindo de uma política fiscal expansionista pode reverter o quadro recessivo. A contração fiscal se apoiava na ideia de que o efeito expansionista via multiplicadores do gasto público eram baixos e que seriam menores que os efeitos contracionistas. Dentro dessas duas vertentes teóricas, por um lado, o Programa de Ação Imediata (1993), o Plano Pérsio Arida (1993), o Plano Real (1994), o Programa de Ajuste Fiscal (1997) e o acordo com o FMI (1998) se alinhavam com o Novo Consenso. Por outro, a PITCE (2004), o PPI (2005), o PAC (2007), a PDP (2008) e o PBM (2011)[55] se alinhavam com a tradição keynesiana.[56]

Desde o PPI, em 2005, o governo federal revelou seus interesses públicos empenhando R$ 3,2 bilhões para projeto de elevado impacto econômico. Para suporte de carga, o regime fiscal brasileiro iniciou uma trajetória de mudança para comportar investimentos na infraestrutura de rodovias, metrôs, ferrovias, portos, perímetros de irrigação, pesquisa e desenvolvimento nos setores de prospecção de petróleo e gás. Buscou-se construir um arranjo de espaço fiscal para executar uma série de projetos prioritários, excluindo-os da meta de ajuste fiscal. Por conta disso, o PPI teve R$ 11,6 bilhões (0,15% do PIB) de 2005-07 em investimentos realizados. É nesse contexto de aumento da capacidade de gasto fiscal, principalmente depois do PAC, que começa a construção de um novo regime fiscal (BRASIL, 2009).

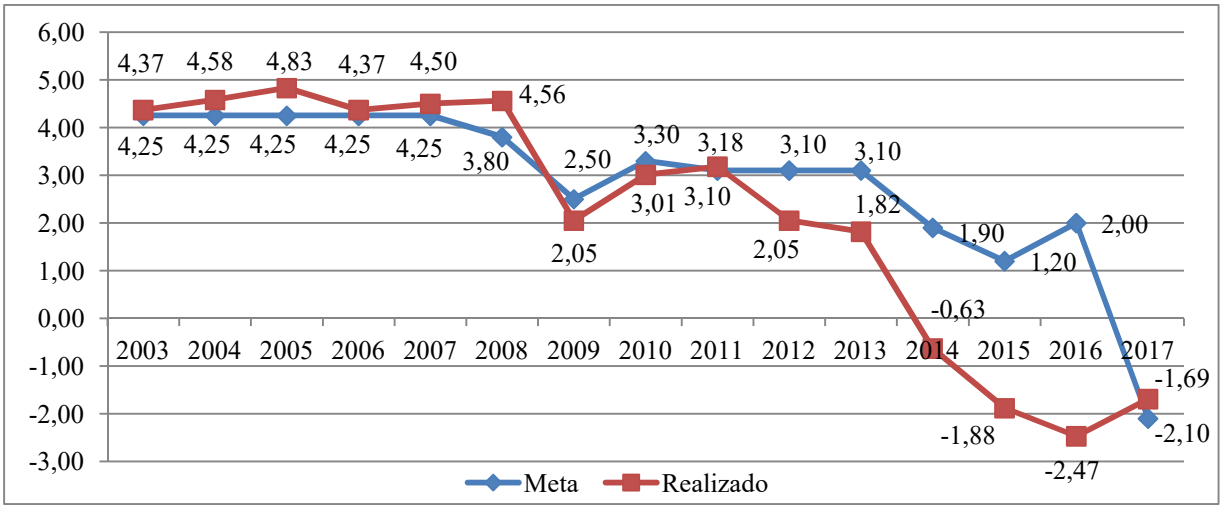
Através do PPI, criou-se um ambiente aos investimentos públicos. Em 2009, o saldo fiscal primário da Petrobras foi excluído da posição agregada do setor público. Do mesmo modo, a meta de superávit consolidada para 2009 foi reduzida, caindo de 3,8% para 2,5% do PIB, o que reflete a exclusão do superávit primário da Petrobras e Eletrobras (mais tarde no Minha Casa Minha Vida) da meta agregada. Entre 2003-06, a meta de superávit foi fixa, 4,25% do PIB. Adotada no início de cada ano, a meta trata de, ao sinalizar austeridade para o

[55] As medidas de desoneração do PBM propiciaram às empresas, em 2013, deixar de recolher ao Estado, na forma de tributos o equivalente a 1% do PIB (BRASIL, 2014).

[56] A partir da criação da Lei do Bem e da Lei de Inovação, em 2004-05, o País iniciou uma trajetória contínua de desoneração. A Lei de Informática, a Inovar-Auto e a Lei de Novos Projetos no Setor Automobilístico se destacam em comparação a um universo de dispêndios federais em P&D. Nessa linha, o setor de tecnologia da informação (TI) conseguiu a manutenção da política da contribuição previdenciária patronal com base no faturamento para as empresas do setor nos moldes atuais: optativa, com alíquota de 4,5%, até 31 de dezembro de 2020.

mercado, comportar-se sem grandes percalços, isto é, dar garantias à valorização dos capitais especulativos.

Gráfico 5 – Superávit primário e deduções da meta autorizadas pela LDO (2003-17) – *em % do PIB*



Fonte: LDO, vários anos. Elaboração do autor.

Com objetivo de aumentar a eficiência econômica, o desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional, a PITCE[57] utilizava de instrumentos fiscais para operação. Entre 2004-07, ela não interferiu na meta fiscal, ou seja, não impediu que ela não fosse executada conforme planejada. Com a crise financeira internacional, a meta fiscal tornou-se mais flexível para fazer frente às surpresas do ciclo econômico, quer dizer, uma política anticíclica, necessariamente, envolvia uma revisão nas metas.

Já no segundo mandato do presidente Lula, a meta foi revista, reduzida para 4,20%, em 2007, 3,80%, em 2008, 2,50%, em 2009, e 3,10%, entre 2010-14. Ela foi cumprida apenas em 2008, 4,07% e, em 2011, 3,18%, ficando abaixo, em 2007, 3,98%, em 2009, 2,06%, em 2010, 2,78%, em 2011, 2,41%, em 2012, 2,23%, e, em 2013, 1,82%, ou seja, depois de 2012 o realizado sempre ficou abaixo da meta definida.[58] Segundo o governo, "(...) são

[57] PITCE propunha-se articular três planos distintos: 1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) Opções estratégicas (semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Eram dois os macroprogramas mobilizadores: I) Indústria forte (visando fortalecer e expandir a base industrial brasileira); II) Inova Brasil (visando aumentar a capacidade inovadora das empresas).

[58] Quanto à piora no resultado primário "(...) sua intensidade e seus determinantes são distintos em cada uma delas. No governo central, a piora dos resultados é significativa e fruto de uma combinação de queda nas receitas com aumento do gasto, principalmente de benefícios sociais e subsídios. Na esfera estadual, a piora também é expressiva, mas se deve fundamentalmente à queda na arrecadação. Já na esfera municipal, o resultado fiscal

estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública" (BRASIL, 2015, p. 1 – Anexo de metas fiscais). Assim que o PPI foi substituído pelo PAC, as metas foram ajustadas para suportar a capacidade de carga do investimento público, dando sinais para uma *fiscal policy for growth*.

O regime fiscal passou por mudanças pontuais para atender o PAC. O superávit requerido para estabilizar a dívida devia ser suficiente para cobrir uma parte considerável dos juros nominais, de modo que, em proporção ao PIB, a dívida líquida se mantivesse estabilizada. No decênio 2005-14, os impactos dos ajustes cambiais sobre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) foram em média de -0,64% do PIB por ano, conferindo margens para a flexibilização do regime fiscal para dar resposta à crise financeira. Depois de 2007, a DLSP mostra tendência de declínio até alcançar 31,5% do PIB, em 2013, apesar da inflexão para 34,1%, em 2014. Ressalta-se que a dívida externa foi reduzida de forma significativa e, em 2006, o País se tornou credor líquido, devido à política de acúmulo de reservas cambiais. O crescimento do PIB, a geração de superávits, a desvalorização cambial do Real e o acúmulo de reservas cambiais colaboraram para a redução da dívida líquida.

A evolução de regras rígidas para regras mais flexíveis possibilitou não somente a execução do PAC, como um conjunto de programas sociais de transferência de renda (Bolsa Família). Umas das consequências das regras rígidas é que os investimentos públicos (direto e indireto) são interrompidos, ou melhor, sofrem cortes nos momentos de crise, quando deveriam ser intensificados para não retrair a demanda agregada. A liberação das duas maiores empresas estatais (Petrobras/Eletrobras) das metas de superávit primário possibilitou a retomada do investimento. Com certo grau de discricionariedade, a política anticíclica, além de ser utilizada para ampliar os investimentos públicos, permitiu uma agressiva expansão das desonerações tributárias.

A edição do PAC (2007), a crise internacional (2007), a PDP (2008),[59] e o PBM (2011)[60] representaram uma descontinuidade da política fiscal em relação à década anterior,

---

pouco variou, pois o aumento de aproximadamente 1 ponto porcentual do PIB no gasto (explicado pela remuneração de empregados) foi quase integralmente compensado por aumento de arrecadação entre 2002 e 2015. Contudo, é bom lembrar que a maioria dos municípios atua sob restrição de liquidez, ou seja, não dispõe da válvula de escape do endividamento para se financiar e, portanto, tende a ter resultado primário próximo de zero" (ORAIR; GOBETTI, 2016, p. 18).

[59] "Em termos do fortalecimento da institucionalidade da PDP, cabe destacar: a reativação e criação de Fóruns de Competitividade e Câmaras Setoriais, a reintrodução dos Comitês Executivos compostos por representantes de instituições de governo relevantes para a formulação e implementação de programas e a criação de uma Secretaria Executiva da PDP, formada por Ministério da Fazenda, BNDES e ABDI e que tem o apoio permanente do MCT e do MDIC. É inegável que a PDP avançou em termos de adequação de instrumentos e capacidade de coordenação" (CANO; SILVA, 2010, p. 14, 15).

mesmo que as metas fiscais tenham sido mantidas, até 2011, ou descumpridas, pós-2012. Juntamente com o PAC, a PDP e o PBM estavam apoiados em diversos tipos de medidas tributária/fiscal de financiamento de longo prazo, aumento do poder de compra por parte do governo/estatais e apoio técnico. Eles ocupam uma posição ímpar na retomada do crescimento. O ponto é que a decisão política da instância superior foi retomar o "ativismo fiscal" (LOPREATO, 2013) como aposta na formação da demanda agregada.

A partir de 2011, mesmo gerando superávit, com a queda do crescimento econômico e aumento nas desonerações tributárias, houve uma piora dos resultados fiscais e se começou novamente a falar em ajuste fiscal. O governo Dilma realizou um forte ajuste numa economia já fragilizada que, por sua vez, agravou os problemas existentes, contribuindo para a desaceleração econômica. Depois de 15 anos (1998/2013), em 2014, temos um déficit primário de 0,63% do PIB. Nos anos seguintes, o déficit expandiu para 1,88%, em 2015, 2,47%, em 2016, e 2,10%, em 2017. Considerando que, em 2014, a dívida líquida ficou em 32,6% do PIB, pode-se argumentar que haveria um espaço para a execução de políticas fiscais anticíclicas diante da recessão que começava a se apresentar.

Para restabelecer o controle das despesas públicas, o governo Temer, criou por meio da Emenda Constitucional n.° 95/2016, pelo prazo de 20 anos, um teto para crescimento das despesas públicas vinculado à inflação. A Emenda Constitucional se dá para garantir a Regra de Ouro, prevista na Constituição Federal (parte final do inciso III do art. 167), que determina que as operações de crédito da União não podem ser maiores que as despesas de capital para evitar que o governo aumente sua dívida para pagar despesas correntes. Com a crise de confiança e a deterioração das contas fiscais

> A solução para o problema virá da implementação do novo quadro de política fiscal, capaz de controlar o crescimento contínuo da despesa e mitigar a rigidez orçamentária. Resolvendo essa questão, o Brasil estará pronto para entrar em novo ciclo de desenvolvimento econômico com inclusão social, o qual resultará na volta da geração de empregos, na recuperação da renda e na contínua melhoria da qualidade de vida das famílias (BRASIL, 2017, p. 18).

No entendimento do governo, a raiz do problema fiscal do está no crescimento da despesa pública primária. No período 2008-15, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Nesse sentido que o Novo Regime Fiscal insere-se

[60] O PBM foi considerado como um dos fatores centrais para a perda de competitividade nacional e somado com os elevados custos de produção, decorrentes tanto do fator trabalho quanto capital, colocaram o esforço pela redução do PBM como um dos eixos fundamentais de ação. Estes custos são atribuídos à carga tributária urgindo a necessidade de "reduzir os custos tributários na produção é um dos principais mecanismos para garantir a competitividade da indústria doméstica e a geração de emprego e renda" (MDIC, 2012, p. 7).

no contexto de necessidade de mudança na trajetória das contas, onde as despesas primárias da União fiquem limitadas ao que foi gasto no ano anterior corrigido pela inflação. Com inicio, praticamente, em 2014, a política de austeridade resultou em queda real da arrecadação, crescimento econômico negativo e aumento da relação dívida/PIB.

A austeridade fiscal, ao cortar despesas primárias, é punitiva por acirrar as desigualdades sociais, uma vez que é a população miserável e pobre a maior beneficiária e quem mais necessita de políticas pública. Se a despesa do Estado é cortada, os efeitos são distribuídos injustamente na pirâmide social e na territorialidade do País.[61] A austeridade aumentou as tensões sociais e regionais, cuja responsabilidade é atribuída sempre à gastança do Estado, e nunca à irresponsabilidade da atividade privada em gerir a riqueza.

Ao invés de a política fiscal ser utilizada para dar efetividade à demanda efetiva e se contrapor ao ciclo econômico, ela foi rebaixada como valor síntese do superávit primário, como pressuposto para restabelecer a confiança na solvência da dívida pública em relação ao PIB. Com seus primeiros passos em 1980, materializado na década de 1990, continuado na primeira década do novo milênio, com um pequeno interstício, e agora constitucionalmente definido até 2036 pela Emenda Constitucional n.° 95/2016, pode-se dizer que o ajuste fiscal, enquanto uma "ideia perigosa" (BLYTH, 2017), tornou-se permanente como se não houvesse alternativa.

3. O retorno do "ativismo" da política fiscal de desoneração tributária

No que compete ao objeto deste estudo, qual a relação das desonerações tributárias no crescimento do produto? O retorno do "ativismo" da macroestrutura fiscal de financiamento apresenta relação com o estímulo ao investimento privado em capital fixo? As desonerações concedidas por Lula e Dilma como mecanismo anticíclico para manter o nível de atividade econômica resultaram em efeito multiplicador? Essas são questões que requerem atenção.

Partindo do entendimento de que as desonerações são dinheiro renunciado na forma de impostos, taxas e contribuições em favor da acumulação capitalista, parte-se do pressuposto de que ela é uma espécie de fermento que eleva a taxa de lucro do setor privado por se tratar de reduzir custos de produção. Logo que a crise internacional de 2007-08 acirrou as contradições capitalistas, o governo federal resolveu apostar na política de desoneração

[61] No final de 2018 faltou trabalho para 27,6 milhões de pessoas no Brasil. A taxa de subutilização da força de trabalho foi de 24,6%, o número de desalentados (que desistiram de procurar emprego) chegou a 4,8 milhões de pessoas de 14 anos ou mais de idade. Já o desemprego foi de 12,4%, o equivalente a 13 milhões de pessoas (IBGE, 2018).

tributária como mecanismo anticíclico para manter o nível de atividade econômica, socorrer a acumulação de capital, manter a força de trabalho ocupada, e quem sabe, estimular o gasto capitalista.

Num pacto político entre governo e empresários, a pedido da Fiesp, reduziram-se os juros de 26%, em 2002, para 11,2%, em 2007, 8,7%, em 2009, e 7,2%, em 2012; elevou-se o desembolso do BNDES de R$ 64,9 bilhões, em 2007, para R$ 187,8 bilhões, em 2014, expandiu-se a renúncia fiscal da União de R$ 52 bilhões, em 2007, para R$ 190 bilhões, em 2014, e abriu-se leilão para concessão de serviços públicos (portos, aeroportos, ferrovias) na expectativa de retomar o investimento autônomo. Mesmo assim, com o fortalecimento dos gastos públicos, bem como a multiplicidade de papeis das instituições de Estado, os homens de negócio decidiram por não arriscar e manter sua riqueza em forma líquida.[62] A rigor, a alteração positiva na curva da FBCF foi puxada pelos investimentos públicos, em particular, da Petrobras e Eletrobras.

A discussão pautada na restrição orçamentária colocou limites às mudanças estruturais na política fiscal, deixando de lado seu poder de influenciar formação da demanda agregada. As ações de política econômica se reservavam para garantir boas notas pelas agências de *ratings*. Qualquer rebaixamento de nota por uma agência internacional de risco comprometeria a economia demonstrando a fraqueza do Brasil com o equilíbrio das contas públicas. No governo Lula I, as desonerações tributárias foram mantidas em patamares da década anterior, ou melhor, mantiveram-se estabilizadas, 10,63% da receita administrada pela Refeita Federal, em 2003, e 13,18%, em 2006, com oscilações entre 8,85%, em 2004, e 9,93%, em 2005. Faz-se registrar que essa continuidade foi materializada ainda em 1998 no acordo com o FMI, quando lançado o Programa de Ajuste Fiscal. As principais medidas desonerativas advinham da PITCE.

> Bem recebida por muitos, a implementação da PITCE teve, no entanto, que enfrentar muitas dificuldades, entre elas a herança herdada dos anos 1990, quando foram extintas ou esvaziadas muitas das instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização: conselhos interministeriais, órgãos de planejamento etc., além das instâncias que existiam no interior das empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas. Na lista dos sobreviventes: as esvaziadas agências de desenvolvimento regional, um BNDES desfigurado, o BB e a CEF com atuações acanhadas, o Sebrae com atuação isolada, alguns outros arranjos institucionais, além

[62] Exemplo da adesão de empresários ao rentismo vem do grupo Globo, cujo balanço indica o quanto o seu lucro líquido depende das receitas financeiras que saltaram de 32,5%, em 2017, para 77,5%, em 2018. Só o receituário neoliberal para sustentar o rentismo e contar com apoio da mídia. As receitas financeiras da controladora acompanharam o crescimento do grupo consolidado. Foram R$ 585 milhões em 2017 e R$ 930 milhões em 2018 (PODER 360, 2019).

> de um conjunto desarticulado de instrumentos, criados em geral para minimizar distorções geradas pela política econômica (CANO; GONÇALVES DA SILVA, 2010, p. 7).

Em meio a políticas monetárias e fiscais restritivas, o governo procurou criar mecanismos que estimularem os investimentos privados para a retomada do crescimento do produto. Consubstanciada em um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas, a PITCE integrava um conjunto de instrumentos financeiros e fiscais voltados para o setor industrial e para pequenas e médias empresas. Segundo consta no demonstrativo dos benefícios tributários, as desonerações, depois que lançado o PITCE, passaram, em 2004, de 1,40% do PIB para 2,29% do PIB, em 2007, isto é, de R$ 24,2 bilhões para R$ 55,6 bilhões, um crescimento nominal de 129,85% e 99,66% real (com base no Índice de Preços ao Consumidor, IPCA).

Reconhecendo a conjuntura desfavorável à indústria brasileira, a política industrial do PITCE estava assentada em três pilares de forma articulada na estrutura do setor industrial: modernização produtiva, inovação e comércio exterior. Com linhas de ações horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial e melhoria do ambiente institucional), opções estratégicas (semicondutores, *software*, bens de capital, fármacos e medicamentos), e atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, e biomassa/energias renováveis), a PITCE foi uma tentativa de retomada de política industrial (CANO; GONÇALVES DA SILVA, 2010).

> (...) no entanto, que a PITCE não obteve o resultado esperado quando de seu lançamento. Não conseguiu articular as diversas instâncias públicas que concorreriam com seu êxito e, também, por sua timidez e pouca abrangência, não empolgou a iniciativa privada. Seu legado foi a instituição de alguns marcos legais que favoreceram restritos setores da economia e a criação de linhas de créditos do BNDES para esses mesmos setores (DIEESE, 2008, p. 2).

Seu objetivo era evitar que a crise contaminasse o sistema produtivo e financeiro brasileiro e, ao mesmo tempo, mantivesse o nível de atividade econômica. Assim, as desonerações tributárias começaram a alcançar volumes expressivos, com destaque para as contribuições sociais, que não interferem no sistema de partilha. Após a quebra do Lehman Brother, elas passaram de 2,52% do PIB, em 2008, para 3,12%, em 2009, 3,34%, em 2010, 3,52%, reduzindo pressão dos Estados e Municípios para cima da União.

O PDP, a exemplo do PITCE, é um conjunto de medidas de política econômica que visam ao fortalecimento da economia, em particular, do setor industrial. Trata-se de um conjunto de intenções que, se executado, deve alterar o patamar de produtividade da indústria

brasileira e seu grau de competitividade, gerando reflexos para toda a sociedade. Dando enfoque especial à competitividade da indústria manufatureira brasileira para recuperar a presença do setor no cenário internacional, o PDP estabeleceu um conjunto de metas, entre elas, a ampliação do investimento fixo de 17,6% para 21,0% do PIB, a ampliação dos gastos (privados) com pesquisa e desenvolvimento de 0,51% para 0,65% do PIB, aumento da participação das exportações brasileiras no comércio mundial de 1,18%, em 2007, para 1,25%, até 2010 e a elevação do número de Mepp exportadoras de 11.792 mil, em 2006, para 12.972 mil, em 2010 (DIEESE, 2008a).

Em relação ao volume das desonerações tributárias efetuadas pela macroestrutura fiscal durante a execução do PDP, elas passaram de, em 2008, de 2,52% do PIB para 3,34% do PIB, em 2010, ou seja, de R$ 62 bilhões para R$ 112,9 bilhões, representando um crescimento nominal de 103,88% e (com base no IPCA) 87,66% real.

Quando o governo federal anunciou o PBM, em 2011, que tinha como um de seus pilares aumentar as desonerações tributárias para a indústria nacional, foi bem recebido pelo empresariado. Como resultado da desaceleração cíclica, foi estabelecida a desoneração da folha de salários para sustentar o crescimento num contexto econômico adverso. Inicialmente, a Medida Provisória n.º 540/2011 modificou a contribuição previdenciária patronal básica de 20% calculada sobre o total da folha de pagamento de empregados, trabalhadores e contribuintes individuais das empresas que prestam serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação para 2,5% e 1,5% sobre o valor da receita bruta.[63]

Em seguida, o governo publica no Diário Oficial a Medida Provisória n.º 563/2012 onde determinou que empresas de vários setores da economia tivessem a contribuição previdenciária de 20% calculada sobre o total da folha de pagamento substituída pela aplicação das alíquotas de 1% ou 2%, conforme o caso, sobre o valor da receita bruta. Ou seja, isso significou uma redução de 0,5% sobre as alíquotas previstas em relação à Medida Provisória n.º 540/2011, além de uma ampliação dos setores abrangidos por tal substituição na forma de recolhimento previsto.

A Medida Provisória n.º 582/2012 ampliou os setores da economia abrangidos pela medida, substituindo a forma de recolhimento da contribuição previdenciária patronal apurada sobre a folha de pagamento pela contribuição previdenciária apurada sobre a receita bruta. Na sequência, as Medidas Provisórias n.º 601/2012 e n.° 612/2013 novamente ampliaram os

[63] Essa medida foi operacionalizada por meio da criação da Contribuição Patronal sobre a Receita Bruta, que consiste na aplicação de uma alíquota sobre o valor da receita bruta, em substituição à regra geral da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (contribuição sobre os salários).

setores abrangidos pela substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela contribuição previdenciária. Com o PBM, tendo como prioridade a redução de encargos previdenciários sobre os salários, a ampliação de regimes tributários especiais para pequenas empresas, a desoneração de impostos federais sobre bens de investimento e a oferta de crédito subsidiado para expansão de capacidade produtiva são elevadas.

Em primeiro plano, a desoneração que significam diminuir a incidência de impostos e/ou contribuições social, contemplava quatro setores específicos para fortalecer a competitividade e tais setores e empresas e assim estimular o emprego formal. Mas ao ser apreciada pelo Congresso Nacional, a desoneração sobre a folha quando foi estendida para 56 setores, incluindo a indústria, serviços, comércio varejista, transportes, telecomunicações, construção civil, etc.[64] Iniciada, em 2011, com quatro setores (Lei n.º 12.546/2011), a desoneração foi ampliada para mais 21 setores, em 2012 (Lei n.º 12.715/2012). Outros 15 setores foram contemplados, em 2013, incluindo construção civil e comércio varejista (Lei n.º 12.794/2013) e mais 16, no mesmo ano (Lei n.º 12.844/2013), totalizando 56 (TCU, 2014).

As contínuas mudanças na legislação, aumentando e prorrogando a quantidade de setores beneficiados, assim, como o impacto nas contas públicas, deixou a política de desoneração da folha de pagamentos em destaque. A hipótese do governo era que a desoneração ao diminuir o custo da mão de obra incitaria à formalização de parte da mão de obra desocupada. A redução do custo de mão de obra decorrente da desoneração da folha de pagamento aumenta o lucro das empresas, mas não garante que o numero de empregos aumente. A expansão da macroestrutura para diversos ramos de atividade, alguns que não exportam e nem concorrem com produtos importados, evidencia certa falta de política industrial estratégica. Uma vez que o beneficio é estendido para todos, a macroestrutura perde força e objetividade.

A partir de janeiro de 2014, seis novos setores foram incorporados à medida, com ênfase em transportes. No total, a desoneração da folha de pagamentos beneficiou 56 setores da economia em 2014, que são responsáveis por cerca de 30% das exportações e aproximadamente 40% do emprego celetista no País (BRASIL, 2014). Durante a execução do PBM, as desonerações concedidas pela macroestrutura fiscal de financiamento passaram, em 2011, de 2,99% do PIB para 3,52% do PIB, em 2014, isto é, de R$ 113,8 bilhões para R$

[64] Os principais setores são: tecnologia da informação, call center, setor hoteleiro, transporte (rodo, metro, ferro, aéreo, marítimo), construção civil e obras de infraestrutura, comércio varejista, indústria: alimentos, máquinas, autopeças, produtos minerais, borracha, têxtil, vestuário, móveis, farmacêutico, celulose, produtos químicos e couros. 53% da composição setorial de contribuintes estão distribuídas em apenas três atividades. A maior concentração de beneficiários está no setor de construção 27% e as atividades de comércio varejista e tecnologia da informação com 13% de participação (AFONSO; BARROS, 2013).

190,2 bilhões, representando um crescimento nominal de 67,02% e (com base no IPCA) 42,36% real (Tabela 13, p. 138). Enquanto a média das desonerações (em relação ao PIB) dos países latino-americanos situa em 3,5%, em 2016, no Brasil foi de 4,67% do PIB. Todavia, na República Dominicana foi de 6,6%, no Uruguai 6,3%, na Costa Rica 5,1%. Porém há situações inferiores, como México 2,9%, Argentina 2,8%, Paraguai 1,7%, Bolívia 1,3% e Colômbia 0,7% (LONGINOTTI, 2017).

Tabela 13 – Desonerações Tributárias da União (2003-18) – *R$ bilhões, valores nominais*

Ano	Desonerações	Arrecadação	%	Participação PIB
2003	23.957.719.515	225.250.581.964	10,64	1,70
2004	24.211.156.283	286.382.995.848	8,45	1,40
2005	31.288.196.343	315.074.811.084	9,93	1,69
2006	42.499.551.763	322.549.858.655	13,18	1,99
2007	55.650.348.753	331.842.678.135	16,77	2,29
2008	62.041.255.603	405.117.839.252	15,31	2,52
2009	97.084.716.092	509.158.290.693	19,07	3,12
2010	112.914.067.221	554.341.046.300	20,37	3,34
2011	113.870.731.808	607.587.562.363	18,74	2,99
2012	126.488.770.733	705.729.119.651	17,92	2,80
2013	162.075.127.027	808.542.404.337	20,05	3,22
2014	190.185.121.422	799.371.537.625	23,79	3,52
2015	251.007.721.546	1.360.568.705.947	18,45	4,38
2016	295.895.947.026	1.418.649.559.028	20,86	4,67
2017	284.846.251.843	1.335.987.335.432	21,32	4,19
2018	283.446.729.378	1.369.295.935.136	20,70	3,97

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

De acordo com a tabela 13 (p. 138), durante o governo Lula, a média da participação das desonerações na arrecadação federal foi 10,55%, contra 17,88% no segundo governo (2007-10). Em valores nominais, no primeiro mandato as desonerações tributárias passaram de R$ 23,9 bilhões para R$ 42,5 bilhões, representando um crescimento de 77,39%, contra uma inflação (IPCA) de 25,73%. No segundo, de R$ 55,6 bilhões para R$ 112,9 bilhões, um crescimento de 102,90%, contra uma inflação acumulada de 20,58%. Quanto ao governo Dilma (2011-14), a média passou para 20,13%. Entre 2015-18, a média se manteve estabilizada em 20,33%. Em relação ao PIB, no período de 2010-17, as desonerações fiscais realizadas pela macroestrutura tiveram um crescimento de 14%.

Embora as desonerações sejam um dos três caminhos do Pleno Emprego, como indica Kalecki (1980), que devem ser expandidas até o nível suficiente para permitir a capacidade produtiva se expandir, sua não utilização no ciclo do capital produtivo dificilmente produz

emprego e gera demanda efetiva de maneira que novos investimentos sejam realizados para ampliar produtividade do trabalho *pari passu* ao aumento da capacidade produtiva total da economia. Dessa maneira, identificam-se dois cenários: de um lado, tem a renúncia que implica uma menor transferência às despesas primárias constitucionalmente vinculadas e, do outro lado, a inexistência de mecanismos que permitem o acompanhamento de sua efetividade prejudica o conjunto da coletividade.

Desde a crise internacional de 2007, os tributos recolhidos ao fisco pelas quinhentas maiores empresas no Brasil gradativamente vêm declinando. Em 2007, essas empresas recolheram US$ 112 bilhões, contra US$ 78 bilhões, em 2015. A política de expansão das desonerações pela macroestrutura fiscal de financiamento tem relação direta na queda do tributo pago pelas maiores empresas que atuam no mercado nacional, como também com a redução dos custos de produção e crescimento dos ativos. A formação de excedentes a partir dos impostos e contribuições que formam a macroestrutura fiscal de financiamento singulariza com a redução dos tributos pagos. Grandes bancos e empresas dos setores de finanças, seguros e energia, principalmente, foram as que mais lucraram em 2015 (EXAME, 2016).

Tabela 14 – Lucro, dívida, tributos pagos e ativos das quinhentas maiores empresas do Brasil (2006-15) – *Bilhões de dólares*

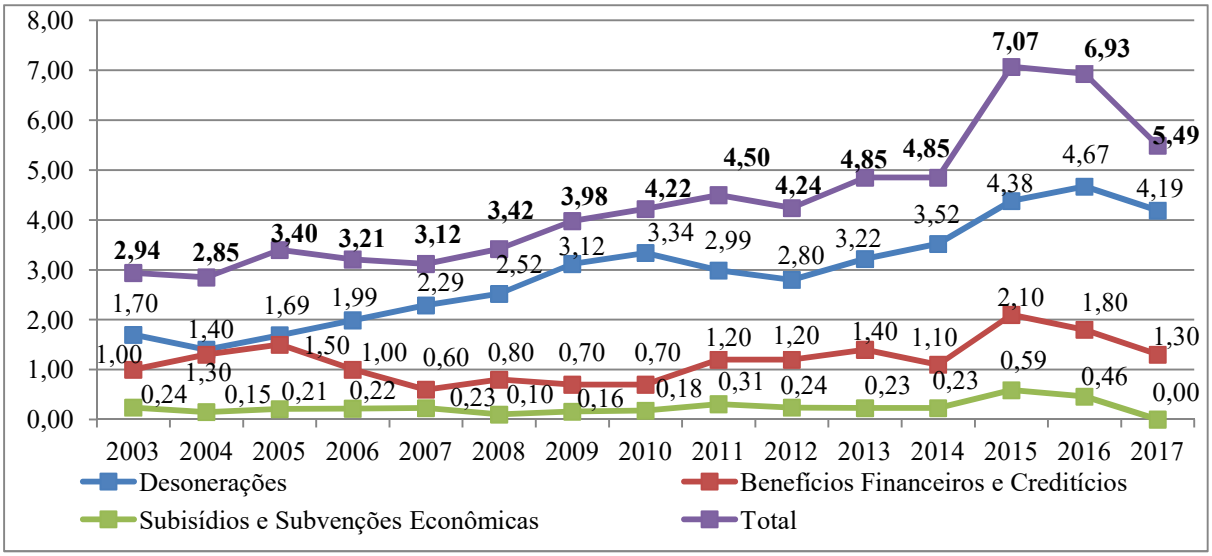
Ano	Lucro	Dívida	Tributos pagos	Ativos
2006	43,5	335	102	686
2007	48,6	346	112	718
2008	33,3	419	96	785
2009	39,8	383	92	751
2010	52,0	414	100	868
2011	43,3	436	99	933
2012	22,5	475	88	973
2013	27,8	513	87	980
2014	18,3	561	80	1.014
2015	-19,0	629	78	1.038

Fonte: Revista Exame, Melhores & Maiores (2016).

Consoante ao disposto na tabela 13 (p. 138), em relação à média das desonerações no PIB, em cada quadriênio, há uma ascensão contínua: 1,70%, 2,82%, 3,13% e 4,30%. Embora isso represente em menos tributo recolhido (tabela 14, p. 139), cumpre destacar que ao avaliar os efeitos da estratégia do governo brasileiro de intensificação da concessão de incentivos fiscais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), Rocha; Rauen (2018, p. 27) constataram que

"(...) um aumento do número e do volume de isenções destinadas a P&D só se justificaria como política de desenvolvimento tecnológico caso houvesse um aumento dos esforços privados em P&D. Não foi isso que ocorreu",[65] como mostra dados do IBGE (2015a).

Gráfico 6 – Desonerações tributárias da União em proporção do PIB (2003-18)



Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

A crise da Zona do Euro combinou com a desaceleração da economia doméstica. Logo, "(...) começaram a se tornar mais evidentes os limites estruturais ao crescimento do Brasil e vieram à tona as contradições do que foi chamado de modelo 'social desenvolvimentista'" (GENTIL; ARAÚJO, 2015, p. 2). A desaceleração reduziu a taxa média de crescimento do PIB de 4,6% (2007-10) para 2,1% (2011-14). Com a piora da conjuntura internacional, com a desaceleração da economia mundial e com a queda dos preços das *commodities* (no final de 2011, bem como a queda abrupta de preços em 2015-16) aliadas ao maior conservadorismo monetário e fiscal em âmbito doméstico, as demandas pleiteadas pelo grande capital encontram-se no rebaixamento da força de trabalho, como hipótese para elevar a capacidade de concorrência das empresas e estimular o crescimento econômico.

Com valores renunciados, entre os anos de 2003-18, que acumulavam mais de R$ 2,1 trilhões, o governo federal não exigiu contrapartida do empresariado no sentido de ampliação de postos de trabalhos, mais direitos sociais e garantias fundamentais sob pena de retirada e devolução da desoneração usufruída. Outra problemática, levantada pelo Tribunal de Contas da União (2018), é que não existiam mecanismos de acompanhamento do seu desdobramento.

[65] Segundo o TCU (2017), 84% das renúncias fiscais têm prazo indeterminado, o que faz a perda de arrecadação ser incorporada às contas do governo, sendo que entre 2011-17 o governo federal aprovou 298 desonerações tributárias.

> Quase a metade destes gastos tributários se refere a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos, ou seja, o governo deixa de arrecadar mais de uma centena de bilhão de reais sob o pretexto de alavancar políticas para as quais sequer cogita mensurar sua repercussão (TCU, 2018, p. 87).

Ainda quanto à avaliação da política de renúncias tributárias, o relatório do Tribunal Contas da União elencou diversas fragilidades na gestão das políticas públicas relacionadas às renúncias tributárias. Há também a ausência de fiscalização, falta de avaliação de resultados e deficiências na transparência. O relatório direciona a contribuição das desonerações para o alcance dos fins aos quais se destinam e que, sobretudo, estejam de acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCU, 2014).[66]

> i) "Indefinição de objetivos e metas;
> ii) Irregularidades na aplicação dos recursos ou na prestação de contas;
> iii) Ausência de fiscalização;
> iv) Falta de avaliação de resultados;
> v) Deficiências na transparência;
> i) Falta de uniformidade de entendimento sobre os gastos tributários como fonte de financiamento de políticas públicas;
> ii) Não realização de qualquer tratamento dos riscos;
> iii) Sigilo fiscal prejudica a apuração de eventuais irregularidades;
> iv) Ausência de prazo de vigência, o que impede sua revisão periódica;
> v) Ausência de registro no Siafi; e,
> vi) Fiscalização insuficiente por parte da Controladoria Geral da União" (TCU, 2014, p. 47-48).

Para tanto, comparando o volume desonerado com a taxa de investimento nominal obtido a partir da relação entre a FBCF e o PIB nominal, a correlação entre ambos é frágil, quer dizer, a desoneração não é um dispositivo automático que aciona o investimento. Entre 2010-13, a taxa de investimento (FBCF) manteve-se estabilizada em 20,7% do PIB. Depois de 2013, começou a apresentar queda, 19,9%, em 2014, 18,1%, em 2015, e 16,4%, em 2016 (IPEA, 2017). Embora as desonerações saltassem de 3,4% do PIB, em 2010, para 4,7%, em 2016, não acionaram o gasto capitalista em programas de inovação tecnológica, de ampliação da base produtiva e de instalação de novas plantas industriais (ROCHA; RAUEN, 2018).

Com espaço fiscal para ampliar as desonerações, cabe destacar a contestação da União Europeia (EU) à OMC sobre a autonomia relativa do Brasil em conceder benefícios de impostos para os setores de veículos, tecnologia da informação, dentre outros. A UE, junto à OMC,

[66] Em 2013, o Tribunal de Contas da União realizou fiscalização na modalidade "Acompanhamento de Conformidade", com o objetivo de avaliar a renúncia tributária, concedida a partir do exercício de 2008, referente a desonerações do IPI e ao IR, bem como o impacto dessa renúncia nas diversas repartições de receitas tributárias federais, em especial, nas transferências dos FPE e dos FPM.

ajuizou um documento de mais de três mil páginas contestando as políticas de protecionismo da indústria brasileira adotadas pelo governo da presidente Dilma Rousseff por considerar discriminatórias as ações do governo brasileiro com o programa Inovar-Auto,[67] que dá desconto de até 30% no IPI para veículos produzidos e vendidos no Brasil. Segundo o governo da época, o Inovar-Auto estimulou a vinda para o País de mais dez empresas internacionais, fabricantes de veículos leves e pesados, além de dezenas de novas empresas fornecedoras, resultando em R$ 8,3 bilhões de investimentos em novas plantas (BRASIL, 2014). A OMC considera que a grande maioria das mediada adotadas pelo governo brasileiro não estão em conformidade com as regras do comércio internacional. O governo federal recorreu da decisão da OMC.

A aposta nas desonerações tributárias da União feitas por Dilma Rousseff para manter o nível de atividade econômica, socorrer a acumulação de capital e, quem sabe, estimular o gasto capitalista não surtiram os efeitos desejados: "Eu acreditava que, se diminuísse impostos, teria um aumento de investimentos. Fiz uma grande desoneração, brutalmente reduzimos os impostos. Ali fiz um grande erro", declaração de Dilma Rousseff, em Genebra. Na medida em que crescia o volume de recurso desonerado, as desonerações tornava-se, cada vez mais, um componente fundamental na formação da taxa de lucro. Todavia, as desonerações tributárias estimulavam os produtores a fazer *lobby* para manter os benefícios em vigor. Logo, é mais fácil e cômodo por parte do empresário em lutar para manter os privilégios fiscais e financeiros do que investir no parque produtivo e conquistar novos mercados.

No retorno de uma política fiscal mais ativa, o principal item desonerado, desde 2006, em termos de valor foi com o Simples Nacional, mas houve desoneração também para tributos das entidades sem fins lucrativos, rendimentos isentos e não tributáveis do IRPF e poupança e letra imobiliária garantida. Do total desonerado, em 2018, 62,95% não condizem a atividades de complexidade industrial capazes de alterar a divisão internacional do trabalho. São desonerações para setores em que não há inovação tecnológica e progresso técnico. Isto é, a variável dispêndio em relação ao PIB, entre 2000-15, oscilou entre 0,99% e 1,28% (IBGE, 2015a). Não formam economias de escala nem economias de escopo. Em resumo, não são atividades produtivas típicas da grande indústria.

[67] Em 2013, entrou em vigor o novo regime automotivo, o Inovar-Auto, com o objetivo de estimular a produção, o desenvolvimento tecnológico e a inovação no País e de promover a segurança, a eficiência energética e a proteção ao meio ambiente, além da qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças. Segundo o governo, foram habilitados pelo Programa Inovar-Auto de 48 empresas, sendo 21 fabricantes, 14 importadores e 13 novos projetos de investimento, com previsão de investimentos em ativos fixos de R$ 7,7 bilhões e de incremento da capacidade instalada de produção no montante de 525,7 mil veículos, gerando mais de 12,5 mil empregos diretos (BRASIL, 2014).

Tabela 15 – Participação das desonerações tributárias da União, por setor de atividade (2006-18) – *Em percentual (%)*

Principais desonerações	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Simples Nacional	18,91	21,17	21,45	23,78	26,77	20,64	23,54	23,00	23,32	27,63	26,17	28,47	30,55
Zona Franca de Manaus	15,61	14,19	13,94	17,15	15,06	14,66	14,88	13,74	12,78	11,27	9,45	10,17	9,24
Folha de Salários											8,74	6,07	1,16
Agricultura e Agroindústria	10,52	9,31	8,35	6,37	6,08	6,59	7,94	6,76	9,29	10,11	8,53	9,06	8,58
Entidades Sem Fins Lucrativos	12,72	10,95	15,20	10,35	10,32	10,54	7,27	6,26	5,48	8,97	7,88	8,57	9,04
Rendimentos Isentos IRPF	7,44	7,92	6,48	7,33	5,79	7,15	8,54	13,05	13,73	8,23	7,70	8,17	9,77
Deduções IRPF	7,18	6,18	6,05	5,58	3,98	4,91	5,31	9,33	7,96	6,46	5,59	5,76	6,29
Benefícios do Trabalhador	2,93	4,39	3,94	4,86	5,98	5,65	4,96	4,35	3,81	3,76	3,72	4,07	4,20
Poupança e Letra Imobiliária										3,26	2,50	2,74	3,10
Inclusão Digital						1,55	1,37	1,07	1,31		2,41		
Desenvolvimento Regional	6,20	8,57	7,14	5,04	6,29	5,42	4,93	3,84	3,95	2,79	2,20	2,06	2,38
Informática e Automação	3,71	4,16	3,93	4,37	3,07	3,45	3,27	2,72	2,42	2,30	1,79	2,14	2,11
Área da Saúde	4,02	3,69	3,34	4,90	0,00	2,46	2,60	2,35	1,95	2,18	1,64	2,69	2,92
Pesquisas e Inovação	1,76	2,64	2,34	2,00	2,60	2,94	3,34	2,55	1,82	1,35	1,17	1,27	1,31
Petroquímica	1,78		0,86	0,49	0,44	0,48	0,30	0,29	0,28	1,21		0,24	0,20
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura (REID)				1,54	1,43	1,56	0,36	0,57	0,91	1,07	0,92	1,00	1,03
Embarcações e Aeronaves	0,52			0,04	1,00	1,05	0,83	0,64	0,64	0,58	0,73	0,81	
Setor Automotivo	2,21	1,87	1,97	2,01	2,06	1,94	1,08	0,93	1,74	1,14	0,73	0,73	
Demais benefícios	4,47	4,97	5,00	4,20	9,13	9,01	9,47	8,56	8,61	7,70	8,13	6,00	8,12
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

A ação intuitiva das desonerações está muito mais relacionada com redução de custos de produção, dada a elevação real dos salários, do que para novos investimentos. Nesse quesito, não é a inovação numa Mepp que fará o País dar um salto qualitativo em sua complexidade industrial. O desaparecimento da indústria transformou o País numa economia de pequenos comércios, sem sofisticação produtiva, basta ver a expansão da Mepp e das desonerações do Simples Nacional. No Brasil, tão importantes têm sido as Mepp para a economia que o governo Dilma, em março de 2013, criou a Secretaria da Micro e Pequena Empresa para tratar exclusivamente dos temas a elas relativos.[68]

A capacidade do tratamento diferenciado do Simples Nacional do tipo simplificação do pagamento dos tributos, eliminação de obrigações acessórias, simplificação das demonstrações contábeis, facilitação dos registros burocráticos, linhas de créditos preferenciais e redução de carga tributária alteram as vantagens comparativas ricardiana, tornando o País produtor de manufaturas com ganhos de escala, aumentos de produtividade, diversificação produtiva e aumento da complexidade das economias no processo de desenvolvimento econômico é algo impossível.

Desde a criação, em 1996, do Simples Federal e depois, em 2006, do Simples Nacional, somada às suas alterações para ampliação de setores de atividade, correção do limite de faturamento anual e inserção de alíquotas progressivas, entre 2007-16, foram criadas 9,1 milhões de novas empresas no Simples, passando de 2,5 milhões (dez/2007), para 11,6 milhões, em (dez/2016), expansão de 364%. Durante esse período, o maior destaque ocorreu com o advento do Microempreendedores Individuais (MEI), de 0 para 6,5 milhões, entre dez/2008 e dez/2016. Considerando a tributação regressiva do País, entre 2008-16, a participação relativa do Simples Nacional na arrecadação de tributos federais passou de 4% para 8% da arrecadação dos tributos federais (SEBRAE, 2017).[69]

Depois de 2006, a participação do Simples Nacional no volume global desonerado tem ascensão contínua de 18,91%, em 2006, para 30,55%, em 2018. Nesse caso, de ganho e perda, há um decréscimo das desonerações com o desenvolvimento regional, Zona Franca de

[68] Até julho de 2012 foram beneficiados 4,3 milhões de empresas optantes do Simples e 2,3 milhões do MEI. Em 2013, o Simples Nacional atingiu a marca de 8,2 milhões de empresas de optantes, incluindo o MEI, que representa 44% desse total. Um aumento na ordem de 43,7% no número de optantes desde dezembro de 2011, quando entraram em vigor os novos limites de enquadramento do Simples. Em 2011, mais de 70% do total de empresas do País, exceto MEI, eram optantes do Simples Nacional (BRASIL, 2014).

[69] O PBM aumentou em 50% o teto da receita bruta inicialmente estabelecida. O teto passou de R$ 2,4 milhões para R$ 3,6 milhões anuais. Foi ainda ampliado o limite de faturamento anual do Microempreendedor Individual optante do Simples Nacional com receita bruta anual de até R$ 36 mil, para o Microempreendedor Individual com receita bruta anual de até R$ 60 mil a partir de janeiro de 2012.

Manaus, informática e automação, pesquisas e inovação e petroquímica. Quanto à opção pelo Simples Nacional, Conceição et al. (2016), com base na Rais 2007-13, identificou que os estabelecimentos industriais criados em 2007 apresentaram chance 30% menor de mortalidade que os não optantes e que os estabelecimentos industriais de baixa e média baixa intensidade tecnológica apresentaram menores probabilidades de extinção que os não optantes pelo Simples Nacional, o que não se repete entre os setores industriais com média alta e alta intensidade tecnológica.

Conceição et al. (2016) sugere que o incentivo fiscal representado pelo Simples Nacional parece ser mais relevante para a sobrevivência dos setores menos intensivos em tecnologia. Em todo caso, a taxa de sobrevivência das empresas enquadradas dentro dessa modalidade jurídica/econômica está correlacionada com o desenvolvimento da economia nacional, ou seja, em momentos de crise se eleva a taxa de mortalidade e em período de bonança ela cai.

Em 2015, entrou em vigência a Lei Complementar n.° 147/2014 que ampliou o rol de setores que integram o Simples Nacional, incluindo os profissionais liberais. Houve, assim, um aumento na estimativa desse gasto tributário no ano de 2015 em diante. Sobre isso, é importante observar a queda das desonerações com IRPF e IRPJ, pós 2010, e crescimento das desonerações com contribuições sociais, de 13,30%, em 2003, para 52,70%, em 2018, do montante desonerado. Averigua-se uma queda das desonerações com IRPF, de 38,26%, em 2003, para 14,58%, em 2018, e oscilações nas desonerações do IRPJ.

Tabela 16 – Participação, por tipo de tributo, na desoneração tributária da União (2003-18) – *Em percentual (%)*

Por tributo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imposto de Importação	8,87	7,25	6,29	5,76	4,31	4,55	3,35	3,63	2,54	1,68	2,20	1,81	1,80	1,87	1,23	0,97
IRPF	38,26	20,92	19,03	14,60	14,16	13,36	13,29	10,04	12,42	13,93	22,83	22,21	14,74	13,56	14,72	15,99
IRPJ	15,73	31,19	27,49	27,01	28,93	27,19	24,83	28,58	25,57	24,81	21,10	20,77	17,11	14,83	16,26	16,38
IR/Fonte	0,09	0,33	0,36	0,23	0,18	0,20	0,12	0,53	0,58	0,47	0,33	0,35	3,48	3,06	3,37	3,43
IPI/Interno	17,66	14,55	15,04	13,62	13,03	12,36	16,48	14,92	14,18	13,86	11,61	11,99	9,91	7,64	8,81	7,90
IPI/Importação	4,64	2,67	2,27	3,07	2,81	2,91	2,59	2,41	1,86	1,79	2,09	1,68	1,73	1,75	1,20	1,26
Imposto sobre Operações Financeiras	0,87	0,92	0,78	0,99	1,11	1,05	0,79	1,05	0,95	0,93	1,06	1,09	0,84	0,88	1,01	0,92
PIS/Pasep	2,08	4,83	4,21	5,74	4,51	4,53	5,22	5,12	5,89	6,08	5,51	5,67	5,08	4,76	4,47	4,50
CSLL	2,51	3,00	6,46	5,97	5,61	6,06	6,05	6,68	5,11	5,34	5,12	4,95	4,12	3,75	4,15	3,95
Cofins	8,71	13,51	17,29	23,12	25,32	27,76	27,23	27,02	30,78	30,99	28,05	28,74	25,60	23,90	22,51	22,95
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	0,50	0,84	0,72									0,64	0,58	0,44	0,43	0,44
Previdência social													14,99	23,56	21,97	21,29
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Ao mesmo tempo em que as desonerações ocupam posição de destaque na dinâmica da acumulação capitalista, através dela, a expectativa do governo brasileiro era retomar o investimento privado, que acabaram não se realizando. Sendo assim, a apropriação privada das desonerações tributária consiste em maior impacto financeiro ao Tesouro Nacional dado que seu efeito multiplicador, que inclui crescimento da arrecadação pelo aumento da atividade produtiva, foi relegado. Todavia, segundo o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Fabio Kanczuk, a política de desoneração da folha de pagamento acabou sendo "uma droga de projeto" considerando o retorno para a economia (EXAME, 2017).

O Ministro da Fazenda, Eduardo Guardia também afirmou que é preciso fazer uma revisão completa da estrutura do gasto tributário: "Precisamos fazer revisão completa da estrutura de gasto tributário. Não digo que será feito agora, mas esse assunto terá que ser debatido" (VALOR, 2018). Na contra mão dessa postura, autorizada pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), o governo federal publicou no Diário Oficial da União as Resoluções n.º 60/2018 e n.º 61/2018 editadas pela Camex reduzem de 16% e 14% para zero o imposto de importação para 339 máquinas e equipamentos industriais sem produção no Brasil.

Na verdade, a proposta da Resolução n.º 61/2018 contém a relação de 321 ex-tarifários para bens de capital e a n.º 60 traz a lista de 18 ex-tarifários para bens de informática e telecomunicações – a mudança autorizada pela Camex tem validade até junho de 2020 (MDIC, 2018).[70] Em síntese, é a macroestrutura fiscal de financiamento, através da renúncia de receita do imposto de importação, sendo utilizado para atrair capitais estrangeiros investirem no País e para concorrer, em pé de igualdade, com a indústria nacional. É claro, que construir hipótese de que tais medidas irão atrair investimento é uma coisa, mas prever resultados é outra, bem diferente. Ou seja, sem contrapartida, a medida penaliza a indústria nacional em detrimento da multinacional.

No contexto do capitalismo globalizado e dentro do processo de desnacionalização da economia brasileira, o número de empresa estrangeira atuando no mercado nacional é significativo. Segundo dados do Bacen (2014), a participação do capital estrangeiro no controle de empresas na indústria de transformação foi de 38,9%. Com maior presença da

[70] Além das multinacionais serem isentas, desde 1995, na remessa de lucros e dividendo a matriz, essa medida amplia o leque de incentivos fiscais concedidos pelo Estado das empresas estrangeiras com sede em território nacional. Cumpre destacar que Resolução Camex n.º 59/2012 altera a Lista Brasileira de Exceções de Bens de Informática e Telecomunicações (Lebit), cujo objetivo era estimular a capacidade inovadora da produção nacional e fortalecer os setores de informática e de componentes eletrônicos, com produtos de alto valor agregado. Da resolução n.º 59/2012, privilegiando o conteúdo nacional, alguns produtos tiveram aumento de 14% para 20%, outros de 0% para 16% e de 10% para 12%.

empresa transnacional no comando dos processos de decisão em escala planetária, a globalização significou o aumentou da remessa de lucros e dividendos das filiais. Essa inserção regressiva no sistema mundial de comércio centrada na liberalização aconteceu sem a transferência de tecnologia e ganhos de produtividade no comércio internacional de mercadorias (DIEESE, 2014).

Considerando a empresa multinacional beneficiária dos mais variados programas desonerativos, a macroestrutura fiscal de financiamento está sendo utilizado para aumentar a margem de lucro do capital estrangeiro que, por sua vez, é remetido à matriz com isenção de impostos concedidos pela Lei n.° 9.249/1995. A transferência de capital de uma praça para outra na esfera das trocas comerciais e dos fluxos financeiros como demanda da globalização para expansão de valor e riqueza restabeleceu a divisão de relações hierarquizadas entre as nações de forma que o padrão de desenvolvimento nacional distinto reforçou o grau de dependência da economia brasileira.

O resultado dessa sistemática é que a transferência de recursos públicos da periferia ao centro não acompanha o mesmo ritmo na direção oposta, o que resulta no acirramento das trocas comerciais e transferências financeiras desiguais. Sem a periferia, não pode haver transferência de excedente para o centro nem, consequentemente, superexploração do recurso público e exploração tributária pelo capital estrangeiro.[71] Sendo assim, por meio da Medida Provisória n. 795/2017, o governo federal concedeu benefícios fiscais a empresas petrolíferas que atuaram em blocos das camadas pré-sal e pós-sal, inclusive por meio de isenções para importação de máquinas e equipamentos.

Apelidada de Medida Provisória do Trilhão e/ou Medida Provisória da Shell, foi concedida, nos próximos 25 anos, uma isenção fiscal de R$ 1 trilhão para empresas estrangeiras (angloamericana Shell, a francesa Total, a inglesa BP e a norueguesa Statoil) com interesses nos campos de petróleo brasileiros, ou seja, a redução e até isenção total de impostos que beneficia petrolíferas até 2040, significa uma renúncia fiscal de R$ 50 bilhões ao ano, o equivalente a R$ 1 trilhão nos próximos 25 anos. Quando o governo Temer enviou a Medida Provisória para o Congresso, a proposta suspendia os tributos somente até 31 de julho de 2022. Mas ao relatar a matéria, o Deputado Júlio Lopes (PP-RJ) ampliou o prazo para 2040.

[71] A chance de uma multinacional obter incentivo fiscal é 2,3 maior que a de uma empresa nacional de mesmo setor e porte, aponta estudo do cientista político Danilo Limoeiro, pesquisador no Massachussets Institute of Technology (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Essa Medida Provisória significa atender aos interesses e exigências das petroleiras internacionais em detrimento da indústria nacional, em particular da naval. Ela contribui para debilitar a indústria de bens e equipamentos, retira dinheiro da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e destrói empregos de brasileiros em favor da criação de empregos nos países centrais do capitalismo, permitindo que eles enfrentem suas crises aprofundando a brasileira. Para além da doação de R$ 1 trilhão em renúncia fiscal em favor das empresas petrolíferas internacionais, a Medida Provisória tratou de conceder o perdão de R$ 54 bilhões de impostos que a Receita Federal está cobrando das multinacionais do petróleo por remessa ilegal de lucros ao exterior (CONGRESSO EM FOCO, 2017). Em síntese, é a macroestrutura fiscal de financiamento sendo disponibilizada para as empresas multinacionais fomentarem sua acumulação.

Por não resultar em gasto capitalista, as desonerações não financiam a si mesmas, isto é, a renúncia de receita não provoca uma elevação na arrecadação, ao contrário do déficit orçamentário e do investimento, como aponta Kalecki (1980) na teoria do Pleno Emprego e Keynes (1988) na Teoria Geral. Desta forma, a política de desoneração tributária constitui-se um equívoco de política econômica na medida em que ela contribui para agravar o financiamento da seguridade social, subsidiar a regressividade do sistema tributário e não resultar em ampliação dos direitos sociais e garantias fundamentais da classe trabalhadora.

O Estado, ao desistir de parte de sua capacidade arrecadatória com a finalidade de socorrer o capital de sua anarquia ou mesmo para alavancar determinados setores da economia, ou mesmo regiões, compromete o sistema de partilha federativa bem como afeta os gastos constitucionalmente vinculados, enfraquecendo assim a seguridade, a política educacional, a assistência social e as obrigações discricionárias estabelecidas pela Constituição de 1988. Destaca-se também a ausência de controle democrático, como também institucional, sobre o conjunto das desonerações tributárias concedidas no período recente (TCU, 2014).

4. Desoneração com contribuições sociais: uma política antitrabalho

Um dos acontecimentos mais significativos na política de desoneração nos últimos anos foi a desoneração da folha de pagamento e das contribuições sociais, apresentando-se como um sério risco para a sobrevivência do regime de previdência social, pois sua participação se elevou de 13,30%, em 2003, para 53,09%, em 2018, do volume geral desonerado. De modo geral, a previdência social é um seguro social, mediante contribuições

previdenciárias, objetivando a proteção social aos cidadãos contribuintes. Entretanto, os efeitos de uma possível desoneração sobre a formalização do emprego e a garantia de melhores salários são motivo de controvérsia.

No âmbito do Fórum Nacional da Previdência Social, composto por representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo, em outubro de 2007, teve como um dos seus consensos a busca pela desoneração da folha de salários sem aumento da carga tributária, mantendo-se o equilíbrio financeiro do RGPS (MPS, 2007). Alí, a desoneração da folha salarial foi apresentada como elemento de "peso substancial" para a redução da informalidade no mercado de trabalho, bem como "solução" para os diversos problemas de ordem econômica, com a reversão do PIB que apresentava sinais de desaceleração. Porém essa medida ganhou efetividade a partir de 2011 com o PBM.

Quanto a isso, a Emenda Constitucional n.° 41/2003 possibilitou a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento a ser aplicada de forma não cumulativa. Esse movimento de redirecionamento das desonerações além de mostrar o caráter regressivo, o trabalhador quando for se aposentar, pode ser prejudicado vindo a ficar sem rendimento mensal. A ideia de seguridade social ao ser utilizada para garantir condições para a acumulação do capital passa a impor limites à universalização da cobertura da previdência social no Brasil.

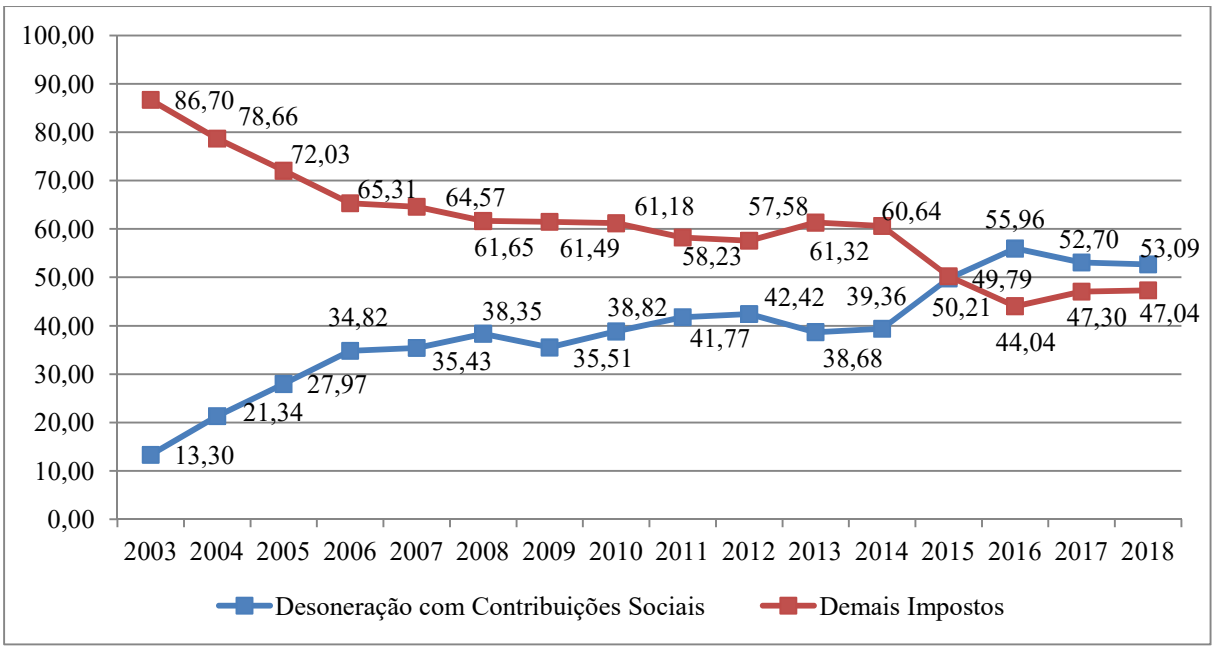
Esse novo padrão da macroestrutura fiscal de financiamento em financiar a acumulação inscreve-se na desestruturação dos direitos sociais e garantias fundamentais. É o princípio do desmonte das políticas de proteção social estruturadas pela Constituição de 1988. No período 2003-06, maior que o quadriênio anterior, 1999/2002, a corrosão da previdência social pelas desonerações tem levado a Reformas que têm restringido cada vez mais o significado da seguridade social. Sob essas condições, as desonerações concedidas pelo Estado contribuem para enfraquecer o regime de solidariedade da previdência. Com essa mudança, há uma tendência ao aprofundamento das desigualdades sociais, cada vez mais e com maior intensidade, com grande capacidade de rendição política do movimento sindical e social.

Em particular, as desonerações de contribuições previdenciárias obtidas por meio da redução de alíquotas, com substituição da base de incidência da folha de pagamento patronal para a receita bruta de determinados setores produtivos, foram exaltadas pelo setor público e pelo privado como medida necessária para contrariar a perda de competitividade da indústria nacional. De todo modo, a desoneração patronal sobre folha de salários e aquelas relativas ao

Simples Nacional tonar-se as principais responsáveis pela elevação das renúncias previdenciárias.

Na retórica de reduzir custos de produção para elevar o investimento, a desoneração com folha teve sua legislação sucessivamente alterada desde a sua criação, ampliando os setores abrangidos pela medida por meio das Medidas Provisórias n.° 563/2012, n.° 582/2012, n.° 601/2012, n.° 612/2013 e n.° 651/2014. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com a desoneração da folha de pagamento concedida a alguns setores da economia – somente, em 2015, a desoneração folha de pagamento correspondeu à expressiva parcela de 41% do total das renúncias previdenciárias (TCU, 2015).

Gráfico 7 – Participação da macroestrutura fiscal de financiamento com contribuições sociais X impostos (2003-18)



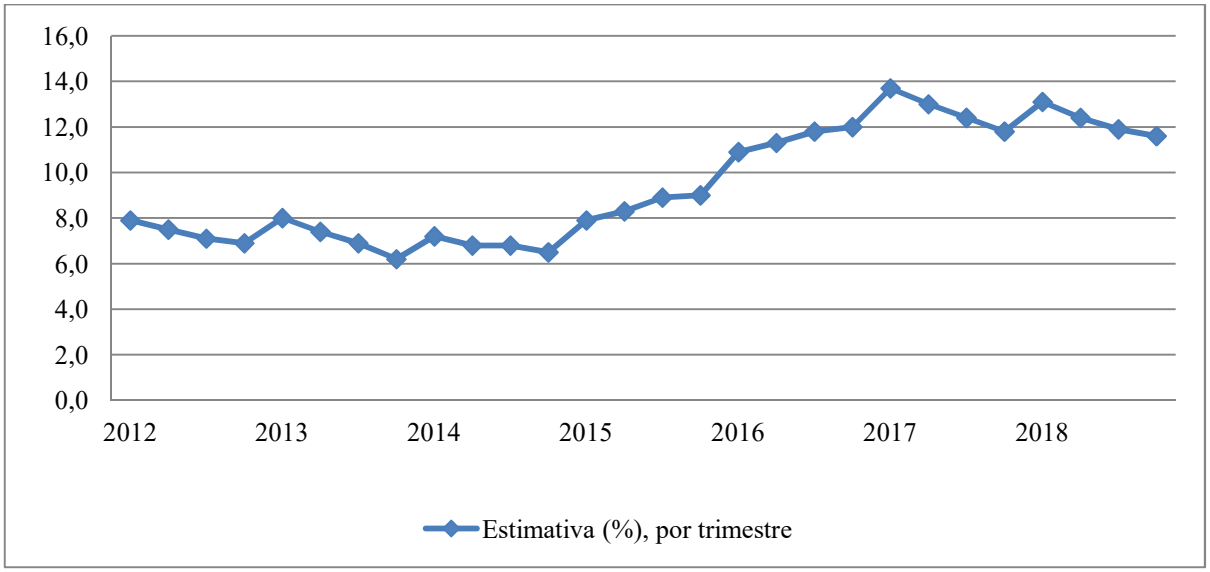
Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Com forte exportação de *commodities* nos últimos anos, o País viu sua moeda valorizar-se, reduzindo a competitividade dos setores mão de obra intensiva. Nisso, a desoneração previdenciária de certa forma "atenuaria" esse efeito, porém, elas contribuem para fragilizar o RGPS, já que a alíquota da contribuição previdenciária das empresas de 20% sobre a folha de pagamentos foi substituída por 1,5% ou 2,5% sobre a receita bruta a depender do setor (Lei n.º 12.546/2011), valores estes que foram posteriormente reduzidos para 1% ou

2% (Lei n.º 12.715/2012).[72] Tais programas convertidos em Lei também contemplam setores já favorecidos pela isenção de IPI e IRPJ.

Quanto à desoneração sobre folha de pagamento, ela tornou-se instrumento para promover a redução de custos de produção, cuja contrapartida é à fragilização do RGPS. Nos últimos anos, o impacto das contribuições sociais sobre o emprego figura no centro das discussões sobre os efeitos da redução de tributos sobre a folha de pagamento. As desonerações foram iniciadas justamente quando o desemprego recuou para as mais baixas taxas históricas e foram ampliadas quando o câmbio se desvalorizou. Pode-se observar no gráfico 8 (p. 152) que o nível de desemprego atual não é semelhante ao do início da desoneração da folha, ou seja, numa conjuntura de crise ou mesmo de instabilidade, o efeito da macroestrutura na geração de novos postos de trabalho foi anulado pela crise econômica e política do País.

Gráfico 8 – Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência[73]



Fonte: IBGE/PNAD (2019).

[72] Sob a Constituição de 1988, a previdência se tornou um dos três pilares da seguridade social. Instituído para atuar como rede de proteção pública e universal, o orçamento da seguridade foi constituído com fontes diversificadas de financiamento para evitar vulnerabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos. A partir dos anos 1990, identificou-se um longo processo de modificações na estrutura nas bases financeiras da previdência brasileira (FAGNANI, 2005; GENTIL, 2006). Há um descompasso entre a participação do capital e do trabalho no financiamento da previdência que perpassam pela política de desoneração da folha de pagamento. Os argumentos a favor da necessidade de redução dos encargos trabalhistas sobre os donos da produção fragiliza a solidariedade do seu custeio.

[73] É possível que os setores beneficiados pela desoneração tenham passado a exigir mais horas de trabalhos de seus empregados em vez de realizarem novas contratações, embora o objetivo da medida fosse o de estimular as contratações e não aumentar as horas trabalhadas pelos que já estão empregados.

Sem modificar a canônica estrutura tributária que privilegia os ricos, depois de 2011, o governo federal deu maior ênfase nas desonerações com Cofins, CSLL, PIS/Pasep e previdência social que chegaram à cifra dos R$ 283,4 bilhões, em 2018, equivalente a 53,09%. Em 2016, esse valor foi de R$ 165,5 bilhões, o que representou 55,96% do valor global desonerado. Em 2011, de R$ 47,6 bilhões e 41,77%, em 2005, R$ 8,7 bilhões e 27,96%, em 2000, R$ 873,5 milhões e 4,86% e, em 1995, R$ 118,9 milhões e 1,69% (Tabela 17, p. 153).

Tabela 17 – Desonerações tributárias da União com contribuições sociais (2003-18) – *R$ bilhões – valores nominais*

Ano	PIS/Pasep	CSLL	Cofins	RGPS	TOTAL
2003	498.171.458	602.125.817	2.086.136.869		3.186.434.144
2004	1.169.410.529	726.139.197	3.270.700.145		5.166.249.871
2005	1.317.027.905	2.022.235.111	5.410.695.178		8.749.958.194
2006	2.434.651.698	2.534.968.996	9.810.439.105		14.780.059.799
2007	2.377.049.442	2.958.347.747	13.351.257.077		18.686.654.266
2008	2.807.798.661	3.757.919.335	17.224.591.444		23.790.309.440
2009	5.070.120.040	5.874.954.521	26.439.766.278		37.384.840.839
2010	5.779.372.132	7.542.385.688	30.507.165.411		43.828.923.231
2011	6.701.615.683	5.821.744.577	35.045.565.274		47.568.925.534
2012	7.695.192.865	6.755.492.544	39.200.352.752		53.651.038.161
2013	8.930.487.050	8.304.809.426	45.461.211.859		62.696.508.335
2014	10.783.058.947	9.416.064.575	54.658.720.914		74.857.844.436
2015	12.744.450.143	10.351.349.735	64.267.518.845	37.615.664.811	124.978.983.534
2016	14.090.973.006	11.083.090.481	70.705.239.364	69.704.304.800	165.583.607.651
2017	12.719.768.365	11.791.567.019	64.022.703.290	62.493.048.531	151.027.087.205
2018	12.768.217.711	11.210.313.829	65.062.004.501	60.348.542.265	149.389.078.306

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Se a arrecadação com contribuições sociais for insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com as recentes desonerações na folha de pagamentos. É preciso reconhecer que, além da política fiscal de a renúncia de receita sobre contribuições sociais prejudicar o futuro do trabalhador brasileiro, a Desvinculação das Receitas da União também contribui para desestruturação de sua previdência social na medida em que desvincula receitas do orçamento da seguridade social, como discutidos por Salvador (2010) e Silva (2012). A sustentabilidade financeira da

previdência dos trabalhadores está sendo desestruturada em duas frentes amplas: pela política de desonerações e pela Desvinculação de Receita da União.

Isso representa uma investida contra os direitos conquistados pelos trabalhadores, dado que o discurso do déficit da previdência é artificial e manipulado, operando no sentido de redução do Estado com políticas sociais. Se a previdência é deficitária como anuncia a narrativa neoliberal, por que praticar uma desoneração tão agressiva nas receitas que pertencem ao RGPS? Se o Regime Geral apresenta rombo, por que existe uma incapacidade de cobrança do governo federal da dívida previdenciária ativa acumulada, em 2015, no valor de R$ 374 bilhões?[74] Criou-se a desoneração beneficiando 53 setores da economia, mas esses empresários não eram obrigados a manter os seus empregos, a atingir metas de registro em carteira. Logo no início da crise, a partir do segundo semestre de 2014, os primeiros setores a desempregarem foram o têxtil e coureiro-calçadista que foram os primeiros a serem desonerados.

O cerne da previdência pública é a promoção do bem-estar com consequências diretas nas distribuições de renda, no aumento da propensão a consumir, do emprego e do produto. Nosso sistema é muito simples: há uma transferência de poder de compra dos capitalistas e trabalhadores ativos para o outro subconjunto da sociedade que não está mais apto ao trabalho. Isso se dá via tributação, ou seja, não é um sistema passível de quebra. Desde os anos 1970, os marginalistas insistem no argumento de que o direito à aposentadoria seria algo individual, e não coletivo. Essa ideia só funciona no sistema de capitalização, esse, sim, com grande chance de quebrar, porque depende de um aumento de contribuintes em idade ativa para que os aposentados possam usufruir do seu direito financeiro. Por isso hoje já há uma grande pressão do mercado financeiro para que nosso sistema público de repartição seja de capitalização.

De meados da década de 1990 até 2018, a previdência social sofre um constante processo de desestruturação de sua base de financiamento. Partindo das condições de País periférico e sistema tributário regressivo, as condições de vida dos trabalhadores são precárias

[74] "A crescente dívida ativa: De acordo com os cálculos do Sinprofaz a dívida previdenciária levando em conta as três esferas de governo tem um acúmulo anual da ordem de R$ 500 bilhões/ano. Do ponto de vista governamental, a dívida da previdência em âmbito federal reconhecida chega a um montante de mais de R$ 450 bilhões. É certo que parte desta dívida se refere a passivos de empresas já extintas, caso da Vasp, Varig e Transbrasil. Entretanto empresas importantes como a JBS, com uma dívida de R$ 2,4 bilhões, a Associação Nacional Luterana do Brasil, R$ 1,8 bilhão, a *Marfrig Global Foods*, R$ 1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade R$ 850 milhões, instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros, compõem um extenso rol de devedores. Esse quadro é de um crescente aumento da dívida ativa o que é reforçado pelo fato da legislação atual ser bastante permissiva para com os devedores" (SENADO FEDERAL, 2017, p. 183).

devido aos baixos salários, o que acaba condicionando sua vulnerabilidade social. No fim das contas, as mudanças no capitalismo contemporâneo provocaram impactos na vida das pessoas e no Estado. O desemprego e a regressão dos direitos sociais e garantias fundamentais são expressões dessa nova configuração, ainda mais em tempos de regresso neoliberal.

A previdência social, segundo levantamento da Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária do Ministério da Previdência Social, em 3.996 mil (dos 5.565) Municípios brasileiros, 71,8% deles o pagamento de benefícios do RGPS ultrapassaram os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Conforme os dados, em 2012, na região sul, 76,7% dos Municípios receberam mais recursos do RGPS em comparação ao FPM, depois vem o Sudeste com 76%, o Nordeste com 72,6%, o Norte com 51,7%, e o Centro-Oeste, com 60,9%, dos Municípios que receberam mais recursos do INSS do que os do FPM (BRASIL, 2014a).

Com a proposta de Reforma da Previdência, além de preservar as desonerações com contribuições sociais, haverá menos transferência, que é igual menos renda na mão do trabalhador significando menos consumo e menor movimentação da atividade econômica. Por fim, esse quadro nos indica que o Estado, ao renunciar a cobrança de contribuições sociais patronal, acaba constituindo um terreno fértil para a miséria e a opressão dos trabalhadores.

5. Restituição do IRPF: injustiça tributária na periferia do capitalismo

Segundo Musgrave (1974), uma das funções do Estado sob a ótica das finanças públicas é sua “função distributiva”. Associado a ajustamentos no perfil da distribuição de renda e considerando que as alocações do livre mercado e livre mobilidade de capitais tendem a levar a uma situação de desigualdade, o Estado exerce papel determinante na distribuição de renda no sentido de atenuar as desigualdades geradas pela economia de mercado. Dentro dessa função, o governo pode ajustar a renda dos cidadãos, taxando mais algumas rendas e menos outras, de forma a atingir uma distribuição final mais equitativa através de um sistema de impostos progressivo.

A capacidade de o Estado tributar e desonerar a sociedade depende das correlações de força que governam a economia e a política. No Brasil, não se respeita o princípio da justiça fiscal na “função distributiva” que recomenda que aquelas pessoas com maior nível de rendimento sejam proporcionalmente mais oneradas do que os contribuintes de menor renda, isso porque o grau de progressividade do IRPF possui poucas faixas de rendimentos sobre as quais são aplicadas as alíquotas do imposto. Além disso, o limite de isenção é baixo e a

alíquota mínima (7,5%) e máxima de tributação (27,5%) são pouco progressivas. Depois do advento do neoliberalismo, a alíquota do imposto de renda tem caminhado no sentido contrário da progressividade (Anexo 9, p. 197).

Ao mesmo tempo em que o País avançava na construção de sua rede de proteção social por meio do gasto fiscal, recuava-se dos objetivos redistributivos da política tributária. Com as medidas de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos de pessoa física, a partir da década de 1990, além de se ter abandonando objetivos distributivos, a restituição do IRPF dentro de uma estrutura de tributação com baixo grau de progressividade atenua as desigualdades sociais favorecendo a concentração de renda. No Brasil, os 2,4% mais ricos entre os declarantes do IRPF, em 2017, detêm R$ 463,9 bilhões em rendimentos isentos de tributação, o equivalente a 55% do total de R$ 844 bilhões que ficaram livres do imposto. Quem ganhou mais de R$ 70,4 mil mensais, em 2016, teve cerca de dois terços da renda isenta de tributação (ORAIR; GOBETT, 2016).

Torna-se, assim, evidente o fracasso da política de Estado quando ela desistiu de tributar os beneficiados do crescimento econômico, dos programas desonerativos e dos ganhos financeiros de forma que essas frações de classe fossem obrigadas a contribuir com impostos para políticas de distribuição de renda e justiça social. Fracassou ainda quando tolerou que a elite do funcionalismo público escapasse da tributação com os penduricalhos que não geram contribuição (seja ela previdenciária ou para o fisco) tolerando assim as desigualdades crescentes entre as camadas mais alta e mais baixa da sociedade. A política democrática não teve êxito, pois não impediu a concentração de renda e patrimônio através de uma tributação progressiva, em não tributar movimentação financeira, patrimônio, herança e rendimentos especulativos em vez de produção e consumo.

As deduções estabelecidas pela legislação do IRPF são os gastos permitidos com dependentes, despesas médicas, serviços educacionais e empregada doméstica. Na educação, podem ser deduzidos gastos relativos à educação infantil, ao ensino fundamental e médio, e à educação superior e profissional. Na área de saúde, como despesas médicas, gastos com dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, hospitais, exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias há restituição do imposto. Assim, os princípios da equidade horizontal e vertical são violados pelas restituições do IRPF, à medida que dois terços da renda dos mais ricos são isentos de imposto e que as deduções de tais serviços nominados acima se restringem a frações da classe média e alta.

Além disso, a restituição do IRPF, as deduções com despesas médicas passaram de R$ 1,2 bilhão, em 2003, para R$ 13,1 bilhões, em 2018, saltando de 13,81% para 29,02% das deduções do IRPF. O mesmo se deu com despesas educacionais, de R$ 633 milhões para R$ 4,2 bilhões, isto é, de 6,92% para 9,43%. No geral, essas duas deduções representam, em 2016, 41,25%, contra 20,73%, em 2003. Levando em conta que parte do consumo depende da renda disponível e que parte da renda é determinada pelo nível de consumo, a dedução do IRPF irá determinar uma subsequente elevação da renda de certa fração de classe ampliando a desigualdade de renda. É o Estado brasileiro capturado por frações de classe reproduzindo a disparidade de renda.

Tabela 18 – Desonerações tributárias da União com despesas médicas e educacionais (2003-18) – *R$ bilhões – valores nominais*

Ano	Pessoa Física	Despesas Médicas	%	Despesas Educacionais	%
2003	9.165.410.917	1.265.570.332	13,81	633.905.503	6,92
2004	5.064.294.308	1.729.162.262	34,14	832.623.587	16,44
2005	5.953.274.282	1.943.016.780	32,64	1.029.671.297	17,30
2006	6.194.450.757	2.052.559.496	33,14	975.806.648	15,75
2007	7.466.016.316	2.271.235.065	30,42	985.909.290	13,21
2008	8.286.834.390	2.617.804.117	31,59	1.136.349.749	13,71
2009	12.904.998.276	3.773.378.726	29,24	1.641.401.766	12,72
2010	11.337.490.026	3.160.717.136	27,88	1.331.517.044	11,74
2011	14.147.800.879	3.934.669.934	27,81	1.657.560.564	11,72
2012	17.623.160.307	4.845.530.064	27,50	1.876.837.333	10,65
2013	36.996.879.054	11.209.745.948	30,30	3.965.781.732	10,72
2014	42.247.843.381	10.980.617.468	25,99	4.167.588.152	9,86
2015	37.005.625.703	11.819.793.537	31,94	4.396.161.395	11,88
2016	40.117.850.949	12.204.693.578	30,42	4.343.529.756	10,83
2017	41.874.740.139	12.690.845.142	30,31	4.292.440.718	10,25
2018	45.312.663.698	13.149.244.375	29,02	4.273.002.374	9,43

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

As evidências empíricas reunidas permitem rejeitar a hipótese de que no Brasil há uma convergência de renda com diminuição das desigualdades entre ricos e pobres, mesmo que tenha ocorrido um aumento real no salário mínimo. Considerando o crescimento da restituição com despesas médicas, o aumento do poder de compra e novos entrantes nas frações de classe média e população de idoso crescente, é preciso colocar que o número de beneficiários de planos de saúde, desde a entrada em vigor da Lei dos Planos, cresceu 53%, passando de 30,5 milhões de usuários, em 2000, para 47,4 milhões, em março de 2018, segundo Agência

Nacional de Saúde Suplementar. O número de estudantes matriculados em escolas particulares também aumentou de 13,3% das matrículas, em 2008, para 18,3%, em 2012. A restituição com ambas às despesas passou de R$ 1,8 bilhão, em 2003, para R$ 16,9 bilhões, em 2017.

De formar geral, Ocké-Reis e Santos (2011) pontuam dois argumentos que devem ser ponderados nessa discussão que reflete sobre o problema do financiamento do nosso sistema universal. O primeiro é que a desoneração contribui para o aumento da oferta hospitalar privada e, também, para a expansão do mercado de planos de saúde, por meio de apoio do Estado, em prejuízo ao financiamento do SUS. O segundo é que provoca restrição orçamentária do orçamento público e da crise crônica de financiamento do SUS, em decorrência de seu caráter regressivo em favor aos grupos sociais com maior capacidade de receita e, portanto, de gasto.

Entre os anos de 2014-17, o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil cresceu 33%, o que significa 6,3 milhões de novos pobres. Para além desse fato, o relatório da OXFAM (2017) expõe que seis brasileiros possuem riqueza equivalente ao patrimônio de 100 milhões de brasileiros mais pobres, sendo que os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95%. Se por um lado a expansão das políticas sociais se mostrou basilar entre 2003-14 na redução da pobreza e no aumento direto ou indireto do orçamento familiar, beneficiando, particularmente, pessoas nos estratos de renda mais baixos, por outro, as desonerações tributárias não reverteram as injustiças cometidas por um sistema regressivo.

O cordão umbilical que une as desigualdades sociais e a concentração de renda é expandido pela política de restituição do IRPF e isenções de remessa de lucros e dividendos que dão a certas frações de classe a condição de não pagar/recolher o tributo e apropriar/receber maior parcela dele, como sempre com o apoio dos poderes de Estado. Por ora, o argumento é que a política de desoneração do IRPF termina por beneficiar diretamente frações de classe média e alta, os serviços privados de saúde em geral, operadores de planos e seguros de saúde em particular, ao incentivar o consumo de seus produtos.

6. A política fiscal da macroestrutura no retorno do desenvolvimento regional

Desde a criação das Superintendências, as regiões brasileiras conheceram grandes mudanças qualitativas em função da materialidade técnica que se instalou no seu território. Muita coisa mudou no último quarto de século do ponto de vista regional na economia e na

sociedade. Nos estudos sobre a política regional, há uma predominância de pesquisas acadêmicas que apresentam a macroestrutura fiscal de financiamento como elemento unificador do território.

A política de desoneração tributária cria e recria hierarquias territoriais através da distribuição desigual dos recursos públicos. Ao mesmo tempo em que a política estatal transforma e modifica o território, dentro movimento da contradição, também destrói promovendo a desterritorialização. Dentro do ambiente construído, há sempre heranças herdadas que acabam se tornando em políticas em etapas seguintes. As heranças das desigualdades regionais, muito além de conjuntural, são estruturais e históricas. Pensar uma política regional é, certamente, deixar para trás o atraso relativo formado por baixo progresso técnico, baixa renda disponível, trabalho sem complexidade e suas desigualdades. E as formas como essas questões se organizam e se combinam reproduzem, cotidianamente, as condições do subdesenvolvimento regional.

Ao longo dos anos a política de desenvolvimento regional criou uma nova relação territorial com a produção, com a circulação, com as trocas e com o consumo de mercadorias. Para além dela, no período 2003-15, avançou-se em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais vulneráveis com valorização do salário mínimo, formalização do mercado de trabalho, Benefícios de Prestação Continuada, previdência social rural e urbana, Luz para Todos, construção de cisternas e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Minha Casa Minha Vida.

No que compete à política regional, que pode ser dividida em duas fases, PNDR I (2003-11) e PNDR II (2012-15), ela foi interrompida pelo golpe parlamentar, em 2016, embora tenham tido pouca efetividade, sendo que a PNDR II nem chegou a ser aprovada no Congresso Nacional. A discussão precedente da questão a ser investigada é: as desonerações tributárias efetuadas pela macroestrutura no governo Lula e Dilma, dentro da PNDR, atenuaram ou acirraram as desigualdades regionais?

Com a eleição do presidente Lula, há um esforço político de repensar a política regional brasileira em múltiplas escalas. Para tanto, foi definida uma tipologia de regiões para delimitar áreas prioritárias de atuação. A formulação da PNDR é parte do esforço de retomada do planejamento nacional e regional no sentido histórico de reduzir as desigualdades regionais. Quanto ao financiamento da nova política regional, ele teria origem nos tradicionais fundos: FNO, FNE, FCO, Finam, Finor, Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). O FDA e o FDNE, instituídos em 2001, e FDCO, criado em 2009, têm por

finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos em infraestrutura, em serviços púbicos (por meio de parceria público-privada) e em empreendimentos produtivos.[75] Também fazem parte os programas de incentivos fiscais do IRPJ, IPI, PIS/Pasep, Cofins, CSLL, dentre outros. Desse modo, os incentivos concedidos pela Sudam e Sudene não fazem parte da guerra entre Estados.

Os três instrumentos de financiamento foram incorporados pela PNDR já operavam há vários anos, como os incentivos criados, em 1959, e os fundos constitucionais de 1989. Partindo desses instrumentos de financiamento, tem-se elementos para entender as regiões brasileiras com menor grau na divisão social do trabalho e são um ponto de partida para estudar a problemática regional, mas está longe de constituir um ponto de chegada, sendo insuficientes para explicarem sozinhos a complexidade das desigualdades em suas múltiplas escalas regionais.

O uso das formas de financiamento, em cada momento histórico, busca adensar o território no sentido de solucionar problemas e permitir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Ao final de cada intervenção surgem novos problemas que exigirão no futuro próximo intervenções mais complexas e que resultarão em um maior adensamento. A política estabelecida pela PNDR busca mudanças importantes, de um lado, na composição técnica da região e, de outro, na composição social. Com as transformações na escala de produção das regiões mais complexas, acirram-se as desigualdades, o que requer uma nova intervenção estatal.

No campo da política regional, a situação parecia promissora no início do governo Lula. A PNDR se comprometia em formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional, inclusive com a recriação das extintas Superintendências de desenvolvimento – Sudam, Sudene e Sudeco. A PNDR tinha dois objetivos principais: reverter as desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. A criação da PNDR expos (novamente) as desigualdades regionais existentes no território nacional, ao considerar que estas diferenças existem em múltiplas escalas geográficas, como entre seus Estados e suas microrregiões. Tendo a macroestrutura fiscal com um de seus pilares, ela tratou de elevar a importância das políticas de redução das desigualdades regionais, ao criar espaços de articulação entre o Ministério da Integração Nacional e outros órgãos de governo.

[75] A garantia constitucional do repasse de parcela dos recursos tributários da União assegura estabilidade de *funding* para a concessão de financiamentos aos setores produtivos das regiões beneficiadas. Assim, os fundos constitucionais podem ser definidos como mecanismos de poupança compulsória, dado possuir fonte obrigatória de receita e destinações específicas.

No que competem aos incentivos fiscais que formam a macroestrutura, os Decretos federais n.º 4.212/2002 e n.° 4.213/2002 que definiram os setores prioritários e as áreas de atuação da Sudam e da Sudene foram mantidos, registrando um favorecimento à indústria e ao turismo, além das atividades agroindustriais, que apresentam retornos decrescentes. Nada foi mudado na gestão dos incentivos, que segue ignorando as orientações da PNDR. A Portaria n.° 2091-A/2007 do Ministério da Integração que aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais para as Regiões da Amazônia e do Nordeste nem chega a mencionar a PNDR (COÊLHO, 2014).

Quanto à associação entre as ações de desenvolvimento regional e a política fiscal, o que houve foi uma concentração da distribuição regional das desonerações da União no Sul e Sudeste. Deve-se reconhecer que a proposta da PNDR recolocou a questão do desenvolvimento regional na pauta de discussão do governo federal sob duas óticas antagônicas: de um lado aumentou as desigualdades intra-regionais, de outro, ofereceu oportunidade de desenvolvimento. Evidência assim que a PNDR deixou de utilizada para promover uma política de desenvolvimento regional com princípios na equidade.

Tabela 19 – Distribuição regional das desonerações tributárias da União (2003-18) – *Em percentual (%)*

Período	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
2003	21,29	12,61	4,72	48,50	12,88
2004	20,05	10,24	5,22	51,52	12,97
2005	20,58	12,72	12,25	42,72	11,73
2006	21,09	11,29	10,59	46,18	10,85
2007	17,94	11,61	6,61	48,13	15,70
2008	19,25	11,69	8,61	45,52	14,92
2009	20,85	10,68	5,24	51,04	12,18
2010	19,81	10,92	5,33	51,24	12,70
2011	18,85	11,74	5,54	51,93	11,94
2012	21,86	12,07	5,86	49,51	14,13
2013	17,06	12,27	6,34	49,28	15,05
2014	16,11	11,65	6,69	49,65	15,89
2015	14,32	11,14	7,41	50,74	16,39
2016	12,53	10,94	7,21	53,42	15,89
2017	12,34	11,61	7,85	51,59	16,61
2018	11,86	11,58	7,48	52,48	16,60

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

A dinâmica regional brasileira no início do século XXI apresenta-se bastante modificada em relação à forma como ela foi abordada e diagnosticada no documento do

GTDN de 1959. A concentração econômica e os desequilíbrios regionais também continuam altos, com o Sudeste e Sul retendo a maior parte da riqueza do País. Não obstante, a maior participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no PIB brasileiro não foi capaz de alterar a distribuição geográfica das desonerações. No tocante ao impacto regional, em função da política de desoneração, o Nordeste brasileiro foi a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais de financiamento e de participação em decorrência da desoneração do imposto de renda e IPI, deixando de ter recebido cerca de R$ 159 bilhões, entre 2008-13, o correspondente a 36% dos valores não repassados. Focando no exercício de 2012, por exemplo, as desonerações tiveram um impacto sobre os fundos de participação no valor estimado de R$ 38 bilhões (TCU, 2013).

O problema subjacente ao uso do IPI reside no fato de que, embora o tributo seja de competência da União, apenas 52% do total arrecadado lhe pertence de direito. O restante (48%) são pertencentes ao Fundo de Participação dos Estados – FPE (21,5%),[76] ao FPM (22,5% + 1%) e aos Fundos Constitucionais de Financiamento (3%). Além do impacto financeiro nas contas públicas, que se espraia por toda a economia nacional, tem um impacto significativo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O uso do IPI, como do imposto de renda, para a concessão de incentivos fiscais acaba por promover desvinculação de recursos constitucionais das regiões periféricas do País, contribuindo assim para que haja concentração de recursos fiscais nos Entes federativos localizados no Sul e no Sudeste.

Da participação dos Entes Federativos da região Norte no PIB, Amazonas e Pará representam 65%. No Nordeste, Bahia, Pernambuco e Ceará concentram 64%. No Centro-Oeste, o Distrito Federal 42%, seguido por Goiás 27%. No Sul, destaca-se Rio Grande do Sul com 40%, seguido do Paraná 45% e Santa Catarina 25%. Em termos regionais, é a região com menor concentração. No Sudeste, o Estado de São Paulo participa com 60% e o Rio de Janeiro 19%. Esses dados mostram a geografia econômica da desigualdade no Brasil. Ademais, ¼ da renda e 13,8% da população brasileira se concentram em apenas sete dos 5.570 mil municípios do País: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Manaus e Campo dos Goytacazes. Juntos, eles respondiam por aproximadamente 25% do PIB (IBGE, 2015).

[76] No caso específico do Fundo de Participação dos Estados, os 20 Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (incluindo o Distrito Federal) detêm 75% da parcela de 21,5% do produto da arrecadação do IPI. Da mesma forma, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e do Centro-Oeste são forçados a abrir mão dos 3% do IPI, que representou a quantia de R$ 750 milhões, em 2018.

Tabela 20 – Distribuição regional do PIB e das desonerações (ano base 2018) – *Em percentual (%)*

Região	% Desoneração	% PIB
Norte	11,86	5,30
Nordeste	11,58	13,90
Centro-Oeste	7,48	9,40
Sudeste	52,48	54,90
Sul	16,60	16,40
Brasil	**100**	**100**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Os dados da tabela 20 (p. 163) mostram, por exemplo, que mais da metade do que o Brasil produz vem do Sudeste, região mais populosa. A relação das cinco maiores economias não mudou desde 2003. O Estado de São Paulo é o líder com quase um terço do que o Brasil produz, mas a parcela já foi maior. Em 2003, os paulistas eram 34,9% do total. A participação de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, que era de 68,1%, em 2002, foi de 64,9%, em 2014. Os outros 21 Estados e o Distrito Federal saltaram de 31,9% para 35,1%. O Sudeste concentra mais da metade de tudo que o Brasil produz, mas perdeu um pouco de espaço ao longo dos últimos anos. Sua participação, que era de 57,4%, em 2003, ficou em 54,9%, em 2015 (IBGE, 2015).

Com uma população de 114,1 milhões, equivalente a 56,3% do total nacional, estão nessa porção do território nacional a parcela mais relevante da estrutura econômica nacional, as regiões Sul e Sudeste. Continuamente, ambas apresentam elevada participação conjunta no total do produto nacional, mantendo-se acima de 70%. Essas mesmas regiões apresentam uma concentração, ano base 2018, de 69,08% das desonerações, contra 30,92% das demais regiões. Quanto a isso, a proposta idealizada pela PNDR não foi capaz de alterar a distribuição desigual das desonerações. Na realidade, não há nada de automático da PNDR na convergência do desenvolvimento regional, como também não há nada de automático na promoção do crescimento. Em todo caso, é preciso considerar que ela é um esforço político de pensar a política de desenvolvimento regional dentro da problemática das desigualdades.

De modo complementar, a prosperidade futura de uma região em relação à outra passa a depender da sua capacidade em formular estratégias de competição territoriais bem-sucedidas em relação ao seu adversário. Nesse quesito, a PNDR acabou-se distanciando de uma "efetiva política regional" (MACEDO; RODRIGUES PORTO, 2018), permitiu que a política industrial de guerra fiscal continuasse a alimentar o apetite dos mais distintos Estados brasileiros.

> No geral, as políticas regionais, apesar de terem sido importantes para a desconcentração produtiva, acabaram por legitimar a lógica de mercado ao financiar investimentos naquelas áreas que já eram as mais adensadas nas regiões-problema: as principais economias estaduais de cada região e as capitais dos estados (IPEA, 2016, p. 35).

A região sul apresenta o maior valor *per capita*, R$ 2.273,20 por habitante, 24% superior à média do País, R$ 1.833,10 por habitante, seguido do Norte, R$ 2.182,10, Centro-Oeste, R$ 2.161,20 e Sudeste, R$ 2.131,70. Já a região nordeste, com R$ 953,50 por habitante, representa 52% daquela nacional. No caso do Norte, as renúncias se referem majoritariamente à Zona Franca de Manaus, mais de 60% do total, fazendo com que a média *per capita* para o restante da região fique abaixo (distorcida) da média da região Nordeste (TCU, 2017).

Não se pode afirmar que os valores atribuídos às regiões em geral se reflitam em benefício socioeconômico a todos os municípios, visto que a expressiva maioria se dos benefícios fiscais concentra nas grandes cidades, distorcendo os resultados distributivos internos, principalmente das regiões Norte, Nordeste. Todavia, ao se considerarem as desonerações previdenciárias e aquelas de ordem social, observa-se a seguinte distribuição *per capita*: Sudeste, R$ 881, Sul, R$ 583, Centro-Oeste, R$ 565, Nordeste, R$ 207 e Norte, R$ 152. Verifica-se uma concentração do Sudeste em detrimento do Norte e Nordeste (TCU, 2017).[77]

Mesmo que a região Norte, desde 2003, venha perdendo participação relativa nas desonerações, a arrecadação em relação à renúncia de receita apresenta uma relação muito diferente das demais regiões brasileiras. As desonerações de receita com impostos e contribuições do governo federal com a região são superiores ao que é arrecadado nela. Verifica-se que as regiões Sudeste e Sul obtiveram as maiores participações dos benefícios, com 52,48% e 16,60%, respectivamente, mas a região Norte do País apresenta a maior relação entre desoneração x arrecadação (Tabela 21, p. 165).

---

[77] Como agravante, observo que as renúncias de receitas não beneficiaram, com a mesma intensidade, as diversas regiões do território brasileiro e não vêm contribuindo para a redução das disparidades regionais e sociais, princípio insculpido na Carta Magna. (...) as regiões Norte e Nordeste se valeram de renúncias de receita *per capita* inferiores àquelas das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, situando-se bem aquém da média nacional. A renúncia per capita nessas funções, relativa às duas regiões que apresentam os menores indicadores econômicos e sociais do País, ficaram em patamares inferiores a 25% dos alcançados pela região Sudeste e a menos de 40% dos valores referentes às regiões Sul e Centro-Oeste. As renúncias de receita não têm, portanto, sido utilizadas majoritariamente em prol das regiões que apresentam os menores indicadores econômicos e sociais, transformando-se em novo vetor do aumento das desigualdades (TCU, 2018, p. 87).

Tabela 21 – Desonerações X Arrecadação (ano base 2018) – *R$ milhões, valores nominais*

Região	Desoneração	Arrecadação	(%)
Norte	33.621	32.741	102,69
Nordeste	32.825	94.184	34,85
Centro-Oeste	21.198	236.984	8,94
Sudeste	148.761	832.992	17,86
Sul	47.039	172.392	27,29
Brasil	**283.444**	**1.369.293**	**20,70**

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

A tabela 21 (p. 165) e 22 (p. 165) permite comparar a renúncia tributária estimada por região com a respectiva arrecadação prevista. Em 2018, ou mesmo anos anteriores, as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores percentuais de renúncia em relação às suas respectivas arrecadações, com 102,69% e 34,85% respectivamente. Como se percebe, os incentivos da macroestrutura direcionados para a região Norte estão concentrados na Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, que por ora, significa um desenvolvimento regional concentrado em pontos muito seletivos do território. Ademais, não se pode afirmar que os valores renunciados à região se reflitam em benefício socioeconômico a todos os municípios nela contidos.

Tabela 22 – Desonerações tributárias e da arrecadação federal por região (2004-18) – *R$ bilhões, valores nominais*

	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
Ano	**Des.**[1]	**Arr.**[2]	**Des.**	**Arr.**	**Des.**	**Arr.**	**Des.**	**Arr.**	**Des.**	**Arr.**
2004	4.853	5.823	2.480	17.488	1.264	33.878	12.472	197.980	3.140	31.211
2005	6.437	6.407	3.978	19.241	3.833	37.272	13.366	217.815	3.671	34.338
2006	8.961	7.118	4.799	17.838	4.501	38.207	19.627	222.374	4.610	37.010
2007	9.983	7.323	6.461	24.558	3.681	39.308	26.786	228.780	8.738	38.076
2008	11.945	8.214	7.254	24.121	5.341	47.188	28.241	279.948	9.258	45.643
2009	20.246	10.709	10.371	28.302	5.091	55.937	49.549	355.830	11.826	58.377
2010	22.366	11.660	12.332	30.813	6.016	60.901	57.855	387.407	14.343	63.558
2011	21.463	13.313	13.372	36.483	6.304	73.014	59.138	413.714	13.591	71.061
2012	27.646	15.753	15.265	44.226	7.409	87.575	62.620	467.037	17.873	91.136
2013	27.646	18.047	19.890	50.669	10.276	100.333	79.863	535.076	24.398	104.414
2014	30.646	17.749	22.148	51.135	12.732	95.385	94.429	531.828	30.228	103.271
2015	35.934	32.684	27.966	94.995	18.598	160.755	127.371	884.823	41.137	187.311
2016	37.080	34.079	32.364	99.050	21.338	167.617	158.079	922.594	47.032	195.307
2017	35.153	32.093	33.065	93.279	22.361	157.850	146.965	868.836	47.300	183.927
2018	33.621	32.741	32.825	94.184	21.198	236.984	148.761	832.992	47.039	172.392

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.
1) Desoneração 2) Arrecadação.

No movimento de expansão das desonerações fiscais, a Lei Complementar n.° 123/2006, conjuntamente com a Lei Complementar n.° 139/2011 ampliou o limite de receita bruta e reduziu as alíquotas das faixas do Simples Nacional, provocando um aumento nos valores estimados de renúncia a partir de 2012. Em 2015, entrou em vigência a Lei Complementar n.° 147/2014, que ampliou o rol de setores que integram o Simples Nacional, incluindo os profissionais liberais. A desoneração com o Simples Nacional absorveu a maior fatia da renúncia de receita, 28,45%, seguido do IRPF 9,55%, Zona Franca de Manaus 8,55%, agricultura e agroindústria 8,55% e entidades sem fins lucrativos 8,33%. Em que pese a importância das desonerações do Simples, são desonerações sem qualquer foco regional.

Em todo caso, aquelas desonerações especificamente regionais vêm queda quantitativa desde 2008, por coincidência, um ano após a institucionalização da PNDR. Essa afirmação é possível ser visualizada na tabela 19 (p. 161), 20 (p. 163), 21 (p. 165), 22 (p. 165) e 23 (p. 166). Em 2008, as desonerações voltadas para programas regionais participaram com 7,14% do volume fiscal renunciado. De lá para cá, há uma sequência de queda, sendo reduzida para 2,38%, em 2018. Aquelas desonerações sem finalidade regional concorrem com aquelas com tais finalidades. *Grosso modo*, as desonerações sem viés regional são uma desoneração não portadora de desenvolvimento nos propósitos de Celso Furtado.

Tabela 23 – Desonerações tributárias da União para as ações de desenvolvimento regional (Sudene/Sudam) – 2003-18 / *R$ bilhões, valores nominais*

	Desenvolvimento Regional	**Desoneração Geral**	**%**
2003	2.303.382.757	23.957.719.515	9,61
2004	1.004.608.714	24.211.156.284	4,15
2005	1.569.699.392	31.288.196.343	5,02
2006	2.631.688.427	42.441.717.522	6,20
2007	4.521.940.133	52.739.771.972	8,57
2008	4.430.227.166	62.041.255.603	7,14
2009	4.890.089.334	97.084.716.092	5,04
2010	7.097.888.574	112.914.067.221	6,29
2011	6.173.731.930	113.870.731.808	5,42
2012	6.236.993.773	126.488.770.733	4,93
2013	6.217.855.021	162.075.127.027	3,84
2014	7.511.352.787	190.185.121.422	3,95
2015	7.011.181.403	251.007.721.546	2,79
2016	6.509.231.288	295.895.947.026	2,20
2017	5.757.381.981	279.880.334.120	2,06
2018	6.772.616.964	284.454.411.557	2,38

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

No âmbito das formas tradicionais de financiamento regional, a tabela 23 (p. 166) permite captar a queda das desonerações para as regiões da Sudene e Sudam depois do lançamento da PNDR. As desonerações para ambas as áreas periféricas não significam um privilégio, e sim uma forma de contemporizar as desigualdades com as regiões centrais do País. Na forma como as Superintendências vêm sendo desorganizadas, elas foram transformadas em órgãos de administração burocrática de incentivos fiscais, numa deslocação de sua capacidade indutiva do desenvolvimento como forma de inclusão e justiça social coletiva.

> Tem ficado cada vez mais evidente entre os especialistas que a política regional explícita brasileira continua majoritariamente aprisionada a reduzir custos de operação do capital privado por meio de incentivos fiscais e crédito subsidiado. Os incentivos para o aumento da produtividade setorial e das firmas, neste contexto de subsídios indiscriminados, tem-se revelado baixo. Mesmo no período recente de expansão das rendas das camadas de mais pobres da população, quando o mercado consumidor se ampliou, os setores ligados ao mercado de bens de consumo não duráveis não responderam adequadamente com expansão da produtividade média (MONTEIRO NETO et al., 2017, p. 464).

Apesar de possuir vinculação orçamentária constitucional e programas fiscais específicos, a problemática regional continua a existir no País, uma vez que as diferenças permanecem grandes e a velocidade de convergência é insatisfatória. As disparidades regionais, os conflitos federativos (guerra fiscal) e a nova agenda da política regional são temas correlatos que possibilitam que a problemática regional seja uma política permanente. No fracasso das políticas regionais, a guerra fiscal pelas regiões ricas e pobres que se sentem abandonadas pela União ao gerarem conflito competitivo entre os níveis de governo traz consigo caos econômico, deterioração fiscal, insegurança jurídica e disputa política, cujo resultado líquido é certamente perverso e negativo sobre a situação orçamentária e financeira dos governos estaduais.

De modo geral, sendo as desonerações tributárias da União aquém das expectativas de estabelecer um desenvolvimento simétrico entre as regiões, passa-se a exigir do poder público medidas mais enérgicas e efetivas que as que tinham sido tomadas até então.

Conclusão

No período 2003-18, mudanças importantes na política econômica e na macroestrutura ocorreram. Pós-2014, a crise política, a conjuntura econômica desfavorável e o cenário internacional adverso resultaram em novas mudanças para um Estado mais liberal cuja

austeridade é seu sinônimo. Ao deixar de arrecadar parte dos impostos, o Estado age como se estivesse realizando um pagamento, ou seja, um gasto tributário. Nessa situação, logo após o impeachment, Dilma Rousseff reconheceu que a diminuição de impostos e contribuições não resultou em aumento de investimentos. No lugar do empresariado investir, eles aumentaram a margem de lucro.

Simultaneamente, destaca-se que parcela significativa das desonerações possui prazo de vigência indeterminado, sendo alguns muito antigos, criados ainda em 1966. Em decorrência disso, o Tribunal de Contas da União recomendou ao governo federal promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por desonerações tributárias. Entre as medidas, destacam-se como providências verificar se as desonerações contribuem para o alcance dos fins aos quais se destinam e que, sobretudo, estejam de acordo com o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora as desonerações sejam um dos pilares da política econômica do PAC, os resultados gerados na economia nacional são questionáveis a curto e em longo prazo.

Quanto à relação da macroestrutura na retomada da política de desenvolvimento regional, há um distanciamento das desonerações com uma "efetiva política regional". No geral, as políticas regionais, legitimaram a lógica de mercado ao financiar investimentos naquelas áreas que apresentam maior grau de complexidade econômica.

Deve-se reconhecer que as desonerações ter resultado em sacrifício financeiro e não gerado investimento autônomo, no contexto do capitalismo globalizado, através da remessa de lucros e dividendos das filiais à matriz, pela Lei n.° 9.249/1995 que isenta o capital de impostos, estava sendo utilizado para aumentar a margem de lucro do capital estrangeiro. Isso sem considerar que a generalização desvirtua os incentivos para o desenvolvimento regional, ou seja, as desonerações em nível nacional concorrem com as de nível regional.

Considerando parte significativa do volume quantitativo desonerado com IRPF, Simples Nacional, filantropia e para atividades voltadas para o consumo, a macroestrutura fiscal de financiamento perdeu relativamente seu sentido por não ter relação com o capital especificamente industrial. Na medida em que crescia o volume de recurso desonerado no sentido de garantir as condições gerais de produção capitalista, a macroestrutura fiscal de tornou-se, cada vez mais, um componente fundamental na redução de custos de produção e na formação da taxa de lucro, inclusive para os capitais multinacionais.

Para tanto, é preciso dizer que a maior parte das desonerações consistiu nas contribuições sociais patronais destinadas à previdência, à assistência social e à saúde, enfraquecendo o regime de solidariedade no custeio do RGPS. Desse modo, a Constituição

de 1988, que já completou três décadas, na atual conjuntura política em que vive o País e com as constantes ameaças ao rompimento do Estado Democrático de Direito e de proteção social que ela propugna, está sob forte tensão.

Assim sendo, a política de desoneração tributária constituiu-se em um equívoco de política econômica tendo em vista que agrava o financiamento da seguridade social, subsidiava a regressividade de nosso sistema tributário e não resultava em ampliação dos direitos sociais e garantias fundamentais da classe trabalhadora. Não esqueçamos que a forma como ela esta estruturada também é um instrumento de exclusão de regiões por repor as desigualdades econômicas e sociais.

CONCLUSÃO

Em outros momentos da história econômica nacional, as desonerações que formam a macroestrutura fiscal de financiamento ocuparam lugar de destaque, como foi o caso no período militar por meio do Paeg, I e II PND (Capítulo I). Nos anos 1980, puxadas pelo *drive* exportador, as desonerações também ocuparam lugar de destaque (Capítulo II). Nos anos 1990, elas perdem fôlego (desmonte parcial) com a austeridade fiscal (Capítulo III). No período recente, a política fiscal do governo Lula e Dilma pode não ter alterado o regime fiscal desenhado por FHC – por exemplo, superávit primário para honrar compromisso com a solvência da relação dívida/PIB –, mas ganhou novo formato (Capítulo IV).

Ao final deste trabalho, considerando que foram analisadas cinco décadas de política fiscal de desoneração tributária, cujas repercussões do período recente ainda estão em pleno fluxo, constatou-se que há elementos suficientes para sustentar que as desonerações da União são um processo dentro de um movimento contraditório. Um movimento composto por mudanças qualitativas e quantitativas ditado pela acumulação de capitais, por crises econômicas e orientações ideológicas.

A construção desta tese procurou situar o objeto de estudo dentro do campo de debate da política macroeconômica. Por isso, a extensão e limites das desonerações estão subordinados aos objetivos da política econômica de cada governo. No caso de sua distribuição regional, tem a divisão social do trabalho como princípio que, em vez de homogeneizar o grau de desenvolvimento, acaba produzindo heterogeneidade tencionando a problemática regional. Seguindo este princípio, o que se visualiza é a construção de um processo de desenvolvimento desigual na geração de valor, riqueza e oportunidades. Enquanto um território é valorizado, outro é desvalorizado. Porém a exclusão de regiões e pessoas dos "louros" do desenvolvimento faz parte da história.

Ora, fica claro que a distribuição regional das desonerações nega as condições de País subdesenvolvido ao tencionar o desenvolvimento desigual. Não cabe aqui repetir ou resumir os quatros capítulos, mas as desonerações, enquanto instrumento de política regional, nas condições de País subdesenvolvido são um tanto exageradas. É nesse sentido que se propôs a entender as desonerações fiscais dentro do contexto do desenvolvimento regional brasileiro. É preciso alargar o campo de visão para a construção de uma interpretação crítica social. Foi o que se procurou fazer.

Nesse passo, as desonerações são um instrumento que fomenta a acumulação capitalista no espaço, uma ferramenta de propulsão mecânica para valorização do valor. A renúncia de receita também pode garantir a reprodução da força de trabalho, porém quando não é capturada por forças rentistas em preferência ao investimento privado em capital fixo ou quando não é utilizada apenas para reduzir custos de produção. Com foco em desonerações não industrializante, como aquelas voltadas para atividades primárias e sem complexidade industrial, a expansão das desonerações não alterou a posição periférica do País na ordem da economia mundial.

O capitalismo é intrinsecamente instável e o investimento é uma variável essencial nas flutuações econômicas como demonstrou Keynes (1988), Kalecki (1977) e Schumpeter (1988). A sustentação do investimento de longo prazo que seja capaz de manter a demanda agregada pela via das desonerações não é algo semelhante como um interruptor que ativa uma descarga elétrica acionando o acendimento da lâmpada. Procurou-se demonstrar que as desonerações, depois da crise fiscal dos anos 1980 e da liberalização na década seguinte, perderam seu papel de alavancar o desenvolvimento produtivo.

Por sua vez, as Mepp, as atividades comerciais (aquelas sem complexidade industrial) e as restituições do IRPF assumem posição de destaque na política desonerativa. O resultado é que as desonerações ofertadas pela macroestrutura que eram utilizadas para sustentar o projeto industrializante, hoje, principalmente em função das desonerações do IRPF, estão descoladas disso. Em todo caso, a ascensão das desonerações com Mepp, das atividades comerciais (e também aquelas destinadas ao consumo) e do IRPF se deu conjuntamente com a desindustrialização do País, que se manifestou principalmente em setores que detêm maior incorporação no progresso técnico que articulavam cadeias produtivas nacionais formando laços de complementaridade entre as distintas economias regionais.

A incapacidade de o Estado evitar os efeitos destrutivos da crise estrutural do capitalismo brasileiro comprometeu as bases materiais, sociais e políticas do Estado nacional. Nessas circunstâncias, não é exagero afirmar que não há compatibilidade das desonerações em reestabelecer o processo de reindustrialização na medida em que as mudanças na composição da riqueza e o distanciamento do progresso técnico da periferia em relação ao centro colocam barreiras.

Quando se altera a relação entre poder público e a dinâmica da acumulação capitalista, com incidência no “esquema interdepartamental” kaleckiano, na “formação da demanda agregada” keynesiana e na “destruição criativa” schumpeteriana, também se altera o destino final das desonerações tributárias. Quer dizer, a prática capitalista transforma as desonerações

em um dispositivo para sua ascensão. Do mesmo modo que elas alavancaram a indústria levando o País a internalizar sua Segunda Revolução Industrial, sua socialização com empresas multinacionais, depois da abertura comercial dos anos 1990, pode ser considerada como um dos elementos que contribuem para a nossa "desindustrialização precoce". Aqui se abre uma nova agenda de pesquisa futura.

O desenvolvimento industrial qualitativo é acompanhado por mudanças estruturais na organização social da produção e do trabalho. No entanto, dentro do movimento contraditório da política fiscal desonerativa, é oportuno trazer à tona que parte expressiva da renúncia fiscal concedida pela União é direcionada para o capital multinacional. Diante do dilúvio neoliberal e da desnacionalização galopante, aqui tem-se outra agenda de trabalho futura: pesquisar essa relação, da macroestrutura fiscal de financiamento, que reforça as condições periféricas do Brasil.

Cabe também sublinhar que as desonerações com IRPF, aquelas que remetem às deduções (saúde/educação), tendem a agravar a regressividade do sistema tributário e a expandir as desigualdades sociais na medida em que privilegiam frações de classe com maior poder aquisitivo. O incentivo fiscal ainda promove uma concorrência desleal tendo em vista que a empresa A se beneficia de um determinado programa e a empresa B não consegue ter acesso a ele, sem considerar que, dependendo do caso, as desonerações são utilizadas para a prática de *dumping*.

De todo modo, esta pesquisa levantou algumas questões que motivam novas agendas de pesquisas nesta mesma temática. Algumas questões foram levantadas: sua incapacidade em alterar a posição do País na divisão internacional do trabalho, sua regressividade, seu caráter em fomentar desenvolvimento desigual e sua prerrogativa em concentrar a renda. Uma questão que poderia nortear pesquisas futuras por esse prisma é um estudo comparativo da política de desoneração tributária do governo brasileiro em relação aos países latino-americanos.

Por fim, no período recente, as desonerações que formam a macroestrutura não têm contribuído com mudança qualitativa no desenvolvimento econômico, social, industrial e regional do País. O problema (ponto crucial) hoje é que o volume quantitativo desonerado em receitas fiscais e subsídios financeiros não tem resultado em respostas qualitativas por parte do capital.

Referências Bibliográficas

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

AFFONSO, R. B. A. **A crise da federação no Brasil.** Ensaios, FEE, Porto Alegre, RS : v. 15, n. 2, 321-337. 1994.

AFONSO, J. R. et al. **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte, MG : Letramento, 2017. 800p.

_____; BARROS, G. L. **Desoneração da folha:** renúncia revisitada. São Paulo, SP : Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (**FGV IBRE**). Setembro de 2013.

AVERBUG, A. Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90. In: GIAMBIAGI, F. MOREIRA, M. M. **A Economia Anos 90.** Rio de Janeiro, RJ : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. 492p.

ÁVILA, R. I. **Os incentivos fiscais ao mercado de capitais:** turismo, pesca, reflorestamento, nordeste, Amazônia, pessoa física. Porto Alegre, RS : Livraria Sulina, 1969. 314p.

BAER, M. **O rumo perdido:** a crise fiscal e financeira do estado brasileiro. Rio de Janeiro, RJ : Paz e Terra, 1993. 213p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Boletim Mensal do Banco Central do Brasil.** Brasília, DF : Vol. 18, n.° 01. Jan. 1982. 323p.

_____. **Boletim Mensal do Banco Central do Brasil.** Brasília, DF : Vol. 20, n.° 12. Dez. 1984.

_____. **Boletim Mensal do Banco Central do Brasil.** Brasília, DF : Vol. 21, n.° 12. Dez. 1985, 495p.

_____. **Boletim Mensal do Banco Central do Brasil.** Brasília, DF : Vol. 22, n.° 12. Dez. 1986, 503p.

_____. **Boletim Mensal do Banco Central do Brasil.** Brasília, DF : Vol. 26, n.° 01. Jan. 1990, 175p.

_____. **Censo de Capitais Estrangeiros no País:** estoque de investimento direto no país – Participação no Capital, 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/treemap_ied/treemap.asp> Acesso em 19 de junho de 2017.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. In: E. SADER e M. A. GARCIA (orgs.). **Brasil:** entre o Passado e o Futuro. São Paulo, SP : Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo. 2010

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington:** a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., nov. 1994.

BAUMANN, R. Ajuste externo: experiências recentes e perspectivas para a próxima década. In: **Prioridades e Perspectivas de política pública.** Brasília, DF : IPEA/IPLAN, dez. 1989.

_____. **BEFIEX:** efeitos internos de um incentivo à exportação. Rio de Janeiro, RJ : Revista Brasileira de Economia. 44(2) : 167-89, abr./jun.1990.

BELLUZZO, L. G. ALMEIDA, J. G. **Depois da queda:** a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro, RJ : Civilização Brasileira, 2002. 412p.

BLYTH, M. **Austeridade:** a história de uma ideia perigosa. Traduzido por Freitas e Silva. São Paulo, SP : Autonomia Literária, 2017. 400p.

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

BRAGA, J. C. S. Os orçamentos estatais e a política econômica. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** ensaios sobre a crise. Volume 1. São Paulo, SP : Brasiliense, 1982. 228p.

_____. **Temporalidade da Riqueza:** teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas, SP : UNICAMP/IE. 2000, 342p. (Coleção Teses)

BRANDÃO, C. **Território & desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. 1ª reimpressão. Campinas, SP : UNICAMP, 2009. 238p.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional:** remetida pelo presidente da república na abertura da sessão legislativa de 1965. Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional, 1965. 198p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Remetida pelo presidente da república na abertura da sessão legislativa de 1967. Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1967, 252p.

_____. **O acordo do Brasil com o FMI.** Revista de Economia Política, Vol. 3, n.° 4, outubro/dezembro de 1983, p. 139-157.

_____. **III Carta de intenções do governo brasileiro ao FMI.** Revista de Economia Política, Vol. 4, n.° 1, janeiro-março/1983a.

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

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional, 1985. 398p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na abertura da 1ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura. Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1987, 211p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na abertura da 2ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura. Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1987b, 222p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na Abertura da 3ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura. Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1989, 191p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na Abertura da 4ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura. Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1990, 361p.

_____. **Decreto n.° 21, de 1º de fevereiro de 1991.** Torna indisponíveis para movimentação e empenho parcelas das dotações constantes dos Orçamentos da União e dá outras providências (1991a).

_____. **Orçamento de Incentivos Fiscais 1991.** Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Brasília, DF : 1991b, 34p.

_____. **Orçamento da renúncia de receita tributária:** exercício financeiro de 1992. Ministério da Fazenda. Brasília, DF : 1991c, 37p.

_____. **Exposição de Motivos n.° 395, de 7 de dezembro de 1993 (Plano Pérsio Arida)**. Revista de Economia Política, vol. 14, n°2 (54), abril-julho/94.

_____. **Demonstrativo dos benefícios tributários:** orçamento fiscal de 1994. Ministério da Fazenda. Brasília, DF : 1993, 52p.

_____. **Demonstrativo dos benefícios tributários:** orçamento fiscal de 1995. Ministério da Fazenda. Brasília, DF : 1994, 53p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na Abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1994a, 306p.

_____. **Demonstrativo dos benefícios tributários:** orçamento fiscal de 1996. Ministério da Fazenda. Brasília, DF : 1995, 49p.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. 1995a, 113p.

_____. **Brasil assina com FMI acordo que disponibiliza mais de US$ 41 bilhões.** Notas Oficiais, 13/11/1998, (1998) Disponível em: <http://fazenda.gov.br/noticias/1998/r981113> Acesso em 16 de maio de 2017.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento:** 2007-2010. Brasília, DF : 22 de Janeiro de 2007.

_____. **Avaliação da Eficiência da Gestão do Investimento Público.** Brasília, DF : 2009.

_____. **PAC 1**: balanço de 4 anos [2007-2010]. Brasília, DF : Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010.

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

_____. **RGPS:** Benefícios pagos pela Previdência ultrapassam FPM em 71,8% dos municípios do Brasil. Brasília, DF : 07 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2014/01/rgpsbeneficios-pagos-pela-previdencia-ultrapassam-fpm-em-718-dos-municipiosdo-brasil/> Acesso em 23 de setembro de 2018.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Na Abertura da: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília, DF : Coleção Documentos da Presidência da Republica Série Mensagem ao Congresso Nacional. Presidência da República, 2017. 284p.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo.** Tradução Álvaro Cabral. Rio de Janeiro, RJ : Rocco, 1987. 94p.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo.** [2ª ed.]. São Paulo, SP : T. A. Queiros, 1981. 318p.

_____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil:** 1970-2005. São Paulo, SP : UNESP, 2008. 294p.

_____. **Soberania e Política Econômica na América Latina.** São Paulo, SP : UNESP, 2000.

_____. **A desindustrialização no Brasil.** Economia & Sociedade, v. 21, Número Especial, p. 831-851, 2012.

_____; SILVA, A, L, G. **Política industrial do governo Lula.** Campinas, SP : UNICAMP/IE, julho 2010. (Texto para Discussão n.° 181)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto n.° 91.158, de 18 de Março de 1985.** Institui a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91158-18-marco-1985-441116-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 27 de agosto de 2017.

_____. **Projeto de Lei n.° 2.878, de 1989.** Dispõe sobre a integração dos Municípios ao Sistema Único de Saúde e da outras providencias. Brasília, DF : 1989.

CONGRESSO EM FOCO. **Câmara perdoa R$ 54 bilhões de petrolíferas com aprovação de medida provisória, diz Unafisco.** 08/12/2017. Por Congresso Em Foco | Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camara-perdoa-r-54-bilhoes-de-petroliferas-com-aprovacao-de-medida-provisoria-diz-unafisco/> Acesso em 22 de agosto de 2018.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O Capitalismo Tardio.** [9ª ed. 1ª reimpr.]. São Paulo, SP : Brasiliense, 1998. 182p.

CARDOSO JR. J. C. NAVARRO. C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Brasília, DF : Rio de Janeiro, RJ : IPEA, fevereiro de 2016. (Texto para Discussão n°. 2174)

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo, SP : UNESP, UNICAMP/IE, 2002. 423p.

CARVALHO, D. F. **A queda da renúncia fiscal e a crise recente do padrão de financiamento da Amazônia.** Paper do NAEA 66, setembro 1996.

CHANG, H. J. **Chutando a escada:** a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araujo. São Paulo, SP : UNESP, 2004. 266p.

CINTRA, M. A. **Fundos constitucionais de financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste)**. Campinas, SP : UNICAMP, 2007. (Relatório de pesquisa)

COÊLHO, V. L. P. **A esfinge e o Faraó:** a política regional do governo Lula (2003/2010). Campinas, SP : UNICAMP/IE. 2014 (Tese de Doutorado)

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Casos de Êxito na Política Fiscal Brasileira.** Projeto Regional de Política Fiscal, CEPAL-PNUD. Santiago do Chile, outubro de 1991.

CONCEIÇÃO, O. C. et al. **O Simples Nacional e as empresas industriais:** uma análise da sobrevivência a partir dos micro dados da RAIS. Porto Alegre, RS : Prêmio CNI de Economia, 2016.

CONFEDEREÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Indicadores industriais.** Ano 22, n. 7, jul. 2011.

CRUZ. P. R. D. **Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior:** os setores públicos e privados na crise dos anos oitenta. Belo Horizonte, MG : Revista Nova Economia, V. 5, N. 1, ago. 1995.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo.** Número 67. Maio de 2008 (Nota Técnica)

_____ (org.). **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa:** 2008. [2 ed.]. Brasília, DF : DIEESE, 2008a.

_____. **Remessa de lucros e dividendos:** setores e a dinâmica econômica brasileira. Brasília, DF : Número 137 – Junho de 2014. (Nota técnica) Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec137RemessaLucros.pdf> Acesso em 06 de setembro de 2018.

DINIZ, C. C. **desenvolvimento poligonal no Brasil:** nem desconcentração, nem contínua polarização. Nova Economia. Belo Horizonte, MG : v. 3. n. 1, 1993.

EXAME. **Melhores & Maiores 1989.**

_____. **Melhores & Maiores 2000.**

_____. **Melhores & Maiores 2016.**

_____. [Internet]. **Desoneração da folha é "uma droga de projeto", diz secretário.** 31/10/2017. Por Idiana Tomazelli | Disponível em: 2017 <https://exame.abril.com.br/economia/desoneracao-da-folha-e-uma-droga-de-projeto-diz-secretario/> Acesso em 16 de setembro de 2018.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Campinas, SP : UNICAMP/IE. 2005, 587p. (Tese de Doutorado)

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB.** Maio/2015. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/participacao-da-industria-de-transformacao-no-pib-1947-2014/> Acesso em 28 de novembro de 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Multinacional tem 2,3 vezes mais chances de obter benefício fiscal que demais empresas.** 22/08/2018. Por Maria Cristina Frias | Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2018/08/multinacional-tem-23-vezes-mais-chances-de-obter-beneficio-fiscal-que-demais-empresas.shtml> Acesso em 22 de setembro de 2018.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem.** Rio de Janeiro, RJ : Rocco, 1992.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** Introdução de Francisco Iglesias. Brasília, DF : UNB, 1963. 309p.

_____. **A fantasia desfeita.** [3ª ed.]. Rio de Janeiro, RJ : Paz e Terra, 1989. 206p.

_____. **O Nordeste e a Saga da SUDENE (1958-1964).** Rio de Janeiro, RJ : Contraponto. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. 283p. (Arquivos Celso Furtado; v.3)

GARCIA, F. et al. **Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego:** novas evidências. Brasília, DF : Rio de Janeiro, RJ : IPEA, 2017. (Texto para Discussão n.° 2357)

GENTIL, D. L. A **Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**: análise financeira do período 1990/2005. Rio de Janeiro, RJ : UFRJ. 2006, 357p. (Tese de Doutorado).

GENTIL, D; ARAÚJO, V. L. de. **Desempenho econômico do Brasil no período pós-2011:** colapso do modelo de crescimento e permanência dos entraves estruturais. XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association. 2015.

GERSCHENKRON, A. **O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios.** Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, RJ : Centro Internacional Celso Furtado; Contraponto, 2015. 404p.

GIAMBIAGI. F. **Do déficit de metas às metas de déficit:** a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002. BNDES, 2002, 51p. (Textos para Discussão n.° 93)

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do nordeste.** Recife, PE : FUNDAJ, Massangana, 1989. 294p.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobe as origens da mudança cultural. [20ª ed.]. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, SP : Edições Loyola, 2010. 349p.

_____. **O novo imperialismo**. [8. ed.]. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, SP : Edições Loyala, 2014. 201p.

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

IANNI, O. **A era do Globalismo.** [4 ed.]. Rio de Janeiro, RJ : Civilização Brasileira, 1999. 256p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico, 1980:** dados gerais, migração, instrução, fecundidade, mortalidade Disponível

em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=772> Acesso em 10 de setembro de 2017.

_____. **Censo Demográfico, 1991:** resultados do universo relativos as características da população e dos domicílios. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes> Acesso em 10 de setembro de 2017.

_____. SIDRA/Sistema de Contas nacionais (CONAC). **Dispêndio em P&D em proporção do PIB.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6610#resultado> Acesso em 15 de setembro de 2018. – 2015a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.** Brasília, DF: Relatório de Pesquisa. 2014. 381p.

_____. **Dívida líquida do setor público em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB).** Atualizado em: 27/05/2017 Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em 20 de junho de 2017.

KALECKI, M. O problema da demanda efetiva em Tugan-Baranovski e Rosa Luxemburgo. In: **Crescimento e ciclo das economias capitalistas.** KALECKI, M. São Paulo, SP : Hucitec, 1977. (Volume organizado e traduzido pelo professor Jorge Miglioli.)

_____. **Os pensadores.** Teoria da dinâmica econômica. Tradução de Rolf Kuntz e Paulo de Almeida. São Paulo, SP : Abril Cultural, 1978. 206p. (Coleção Os Pensadores)

_____. Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIOLI, J. **Kalecki:** economia. [2ª ed.]. Tradução de Jorge Miglioli, José Bonifácio de S. Amaral Filho, Dilma Vana Linhares e Sérgio Windholz. São Paulo, SP : Ática, 1980. 224p.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo, SP : Abril S.A. Cultural, 1988. 283p. (Coleção Os Economistas)

LANGONI, C. **Bases Institucionais da Economia Brasileira.** Rio de Janeiro, RJ : Escola Superior de Guerra, 1981.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. [7. Ed. 2ª reimpr]. São Paulo, SP : Companhia das Letras, 2012. 363p.

LETTIERI, M. Imposto de renda das pessoais físicas no Brasil: a desigualdade escancarada. In: AFONSO, J. R. et al. **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte, MG : Letramento, Casa do Direito, FGV Direito Rio, 2017. 800p.

LONGINOTTI, F, P. **Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina:** principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). 2017. Disponível em: <https://observatorio-politica-

fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u52/pelaez-panorama-de-los-gastos-tributarios-en-america-latina-principales-estadisticas.pdf> Acesso em 09 de novembro de 2018.

LOPREATO, F. L. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo, SP : UNESP ; UNICAMP/IE, 2002. 269p.

_____. **Novos tempos política fiscal e condicionalidades pós-80.** Revista de Economia Contemporânea, RJ : , 8(1): 125-154, jan./jun. 2004.

_____. **Milton Friedman e a efetividade da política fiscal.** Campinas, SP : UNICAMP/IE, agosto de 2012. (Texto para Discussão n. ° 209)

_____. **Caminhos da política fiscal do Brasil.** São Paulo, SP : UNESP, 2013. 279p.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território:** impactos do comércio exterior na dinâmica regional urbana no Brasil (1989-2008). Campinas, SP : UNICAMP/IE. 2010, 286p. (Tese de Livre Docência)

_____. **Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988.** Revista brasileira de desenvolvimento regional, Blumenau, SC : 2 (1), p. 19-47, outono de 2014.

_____; RODRIGUES PORTO, L. **Proposta de atualização das tipologias da PNDR:** nota metodológica e mapas de referência. Brasília, DF : Rio de Janeiro, RJ : IPEA, 2018, 68p. (Texto para Discussão n.° 2414)

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS)/BRASIL. Fórum Nacional da Previdência Social – síntese das atividades desenvolvidas. 2007.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Camex zera Imposto de Importação para 339 máquinas e equipamentos industriais sem produção no Brasil.** 03/09/2018. Por Assessoria de Comunicação Social do MDIC | Disponível em:<http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/3561-camex-zera-imposto-de-importacao-para-339-maquinas-e-equipamentos-industriais-sem-producao-no-brasil> Acesso em 19 de março de 2019.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento Regional em Crise:** Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90. Campinas, SP : UNICAMP/IE. 2005, p. 299. (Tese de Doutorado)

MONTEIRO NETO, A. et al. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A. et al. **Desenvolvimento regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro, RJ : IPEA, 2017. 475p.

MOREIRA, H. C. PANARIELLO, M. **Os incentivos às exportações brasileiras:** 1990 a 2004. CEPAL, Novembro de 2005.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas:** um estudo de economia governamental. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo, SP : Atlas ; Brasília, DF : INL, 1974. Volume 1, p. 1-386.

_____. **Teoria das finanças públicas:** um estudo de economia governamental. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo, SP : Atlas ; Brasília, DF : INL, 1974. Volume 2, p. 387-775.

OCKÉ-REIS, C. O. **Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil.** Plataforma Política Social; Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP); Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO). Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/04/TD36.pdf> Acesso em 04 de maio de 2018. (Texto para Discussão)

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião.** [6ª ed.]. Rio de Janeiro, RJ : Paz e Terra, 1981a. 137p.

_____. **A metamorfose do arribaçã:** Orçamento Público e regulação autoritária na expansão econômica do nordeste. Novos estudos CEBRAP n.º 27, julho de 1990 p. 67-92.

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

_____. **O sistema tributário brasileiro:** análise critica da proposta da Cretad. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ : 21(4):116-24, out./dez. 1987.

_____. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil:** (1964-1984). São Paulo, SP : Hucitec, 1995. 196p.

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

ORAIR, R. O; GOBETTI, S. W. **Progressividade tributária:** uma alternativa para o ajuste fiscal. Brasília, DF : boletim regional, urbano e ambiental | 13 | IPEA, jan.-jun. 2016.

OXFAM. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras.** Relatório publicado em 25 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une> Acesso em 21 de julho de 2018.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação.** Campinas, SP : UNICAMP/IE, 1998. 291p.

PINHEIRO, A. C. et al. **Composição setorial dos incentivos às exportações brasileiras.** Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, RJ : 47(4): 473-501, out./dez. 1993.

PODER 360. **Grupo Globo registra aumento de receita e queda de lucro em 2018.** 13/032019. Por Reprodução/Grupo Globo | Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/grupo-globo-registra-aumento-de-receita-e-queda-de-lucro-em-2018/> Acesso em 19 de março de 2019.

PORTUGAL, M. Política fiscal na primeira fase do Plano Real, 1993-1997. In: BACHA, E. **A crise fiscal e monetária brasileira.** Rio de Janeiro, RJ : Civilização Brasileira. 2016, 686p.

RESENDE, L. S. **Exportação e incentivos:** recursos e aplicação. [6ª ed.]. São Paulo, SP : Aduaneiras, 1985. 187p.

REZENDE, F. **A Reforma Tributária e a federação.** Rio de Janeiro, RJ : FGV, 2009. 168p.

ROCHA, G. RAUEN, A. **Mais desoneração, mais inovação?** Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento. Brasília, DF : Rio de Janeiro, RJ : IPEA, 2018. (Texto para Discussão n.° 2393)

SALVADOR, E. **Fundo Público e seguridade social no Brasil.** São Paulo, SP : Ed, Cortez, 2010. 430p.

_____. **Renúncias tributárias:** os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. 1ª. ed. Brasília, DF : Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Fevereiro de 2015.

SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. [10ª ed.]. Rio de Janeiro, RJ : Record, 2008. 474p.

SANTOS, R. **História Econômica da Amazônia (1800-1920).** São Paulo, SP : T. A. Queiros, 1980.

SARTI, F; LAPLANE, M. F. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M. F; COUTINHO, L; HIRATUKA, C. **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil.** São Paulo, SP : UNESP; Campinas, SP : UNICAMP/IE, 2003. 349p.

SENADO FEDERAL. **Diário do Congresso Nacional.** Ano XXXIX – n.º 110. Brasília, DF : Congresso Nacional. 1984.

_____. **Anais do Senado Federal:** 23ª a 38ª sessões. Brasília, DF : Congresso Nacional. 1986. V. 10, n.° 3, p. 431-740.

_____. **Anais do Senado Federal:** 17ª a 23ª sessões. Brasília, DF : Congresso Nacional. 1988. V. 11, n.° 9, p. 1217-1556.

_____. **Anais do Senado Federal:** 37ª a 52ª sessões. Brasília, DF : Congresso Nacional. 1988. V. 12, n.° 7, p. 1997-2816.

_____. **Anais do Senado Federal:** 71ª a 81ª sessões. Brasília, DF : Congresso Nacional. 1988. V. 12, n.° 10, p. 3647-4308.

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

_____. **Os fracassos de Sarney no Congresso.** Brasília, DF : 1989. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7GASnipzzwYJ:www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/443702/PS_1990%2520-%25200132.pdf%3Fsequence%3D1+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 26 de agosto de 2017.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira.** Brasília, DF : 2014. 107p.

_____. **Relatório Especial:** Os impactos do Simples Nacional. Brasília, DF : 2017. 47p.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico. [3ª ed.].Tradução de Maria Silva Possas. São Paulo, SP : Nova Cultura, 1988. 169p. (Coleção Os Economistas)

SILVA, M. L. L. **Previdência social no Brasil:** (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo, SP : Cortez, 2012. 492p.

SINGER, A. **Cutucando onças com varas curtas:** o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos Estudos 102, julho 2015.

SUZIGAN, W [et. al]. **Crescimento industrial no Brasil:** incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro, RJ : IPEA/INPES, 26 Coleção relatórios de pesquisa, 1974a. 323p.

_____. **Financiamento de projetos industriais no Brasil.** [2ª ed.]. Rio de Janeiro, RJ : Ed. IPEA/INPES, 9 Coleção relatórios de pesquisa, 1974. 281p.

TAVARES, M. C. **Ciclo e crise:** o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas, SP : UNICAMP/IE, 1998. 190p. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 8).

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1999. 492p. (Coleção Zero à Esquerda).

THOMAS, M. **A Utopia.** [3ª ed.]. Tradução de Ana Pereira de Melo Franco. Brasília, DF : UNB, 1992. 87p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Ata n.° 21, de 30 de maio de 1996.** Sessão extraordinária. Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 1996, 587p.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república.** Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 2007, 447p.

_____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.** Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 2011, 488p.

_____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.** Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 2013, 572p.

_____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.** Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 2014, 906p.

_____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.** Brasília, DF : Tribunal de Contas da União. 2015, 760p.

_____. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV):** Relatório Final. Brasília, DF : 2017, 253p.

_____. **Síntese do relatório sobre as contas do presidente da República** / Tribunal de Contas da União. - (2018) – Brasília : TCU, 2018 (Exercício 2017 sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo)

VARSANO, R. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir.** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Textos para Debate # IDB-DP-304, Agosto de 2013.

VALOR ECONÔMICO. **Com orçamento menos flexível da AL, Brasil só investe 1% do total.** 19/10/2017. Por Sérgio Lamucci | São Paulo, SP : Disponível em: <http://www.assecor.org.br/files/2915/0850/2449/Planejamento171019.pdf> Acesso em 25 de setembro de 2017.

_____. **Guardia defende revisão completa da estrutura do gasto tributário.** 14/04/2018. Por Fabio Graner e Fábio Pupo | São Paulo, SP : Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5445549/guardia-defende-revisao-completa-da-estrutura-do-gasto-tributario> Acesso em 17 de setembro de 2017.

YAMASHITA, F. **Exportação:** incentivos fiscais. São Paulo, SP : Atlas, 1973. 236p.

Anexo 1 – Decretos-Leis e Leis da União que tratam de programas de incentivos fiscais que formam a *macroestrutura fiscal de financiamento* (1966-79)*

Decreto-Lei e/ou Lei	Ano	Ementa/Objetivo
Decreto-Lei n.° 37	1966	Tributação do imposto de importação e reorganização os serviços aduaneiros – Regime de *Drawback*.
Decreto-Lei n.° 55	1966	Define a política nacional de turismo (Embratur) – pessoas jurídicas poderão pleitear o desconto de até 50% do imposto de renda (construção, aplicação, reforma, obras e serviços de hotéis com finalidade turística)
Lei n.° 5.106	1966	Dispõe sobre incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.
Lei n.° 5.173	1966	Cria a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).
Lei n.º 5.173	1967	Cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).
Decreto-Lei n. º 301	1967	Cria a Superintendência para o Desenvolvimento do Sul (Sudesul).
Lei n.° 5.365	1967	Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro Oeste (Sudeco).
Decreto-Lei n.º 157	1967	Concede estímulos fiscais à capitalização das empresas; reforça os incentivos à compra de ações; facilita o pagamento de débitos fiscais.
Decreto-Lei n.º 288	1967	Regula a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)..
Decreto-Lei n.º 289	1967	Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF).
Decreto-Lei n.º 291	1967	Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, da faixa de fronteira abrangida pela Amazônia.
Lei n.º 5.382	1968	Prorroga o prazo de vigência da isenção tributária concedida à Companhia Hidro Elétrica de São Francisco.
Decreto-Lei n.º 491	1969	Estímulos fiscais à exportação de manufaturados.
Decreto-lei n.º 767	1969	Institui incentivo fiscal e creditício para o desenvolvimento industrial.
Decreto-Lei n.° 770	1969	Constitui a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer).
Lei n.° 756	1969	Dispõe sobre a valorização econômica da Amazônia
Decreto-Lei n.º 815	1969	Isenta do imposto de renda na fonte os juros e comissões que especifica, pagos no Exterior, decorrentes de exportação de produtos nacionais.
Decreto-Lei n.º 880	1969	Cria o Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres).
Decreto-Lei n.º 1.096	1970	Concede incentivos fiscais às empresas de mineração.

Anexo 1 – Decretos-Leis e Leis da União que tratam de programas de incentivos fiscais que formam a *macroestrutura fiscal de financiamento* (1966-79)*

Continua

Decreto-Lei n.º 1.106	1970	Cria o Programa de Integração Nacional (PIN), altera a legislação do IRPJ na parte referente a incentivos fiscais.
Decreto-Lei n.º 1.118	1970	Dispõe sobre medidas de estimulo à exportação
Decreto-Lei n.º 1.124	1970	Permite deduções do IRPJ para fins de alfabetização, nos exercícios de 1971 a 1973 – Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).
Decreto-Lei n.º 1.134	1970	Altera a sistemática de incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.
Decreto-Lei n.º 1.158	1970	Dispõe sobre estímulos à exportação de produtos manufaturados.
Decreto-Lei n.º 1.137	1970	Institui incentivo fiscal e financeiro para o desenvolvimento industrial.
Decreto n.º 67.707	1970	Concessão de incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial.
Decreto-Lei n.º 1.179	1971	Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).
Decreto-Lei n.º 1.189	1971	Dispõe sobre incentivos à exportação de produtos manufaturados.
Decreto-Lei n.º 1.191	1971	Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo.
Decreto-Lei n.º 1.219	1972	Estabelece a concessão de estímulos à exportação de manufaturados – Criou a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais para Programas Especiais de Exportação (Befiex).
Decreto-Lei n.° 1.236	1972	Altera o artigo 17 do Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966 alterando isenção do imposto de importação.
Decreto-Lei n.° 1.287	1973	Estende às atividades de mineração os incentivos concedidos aos projetos de desenvolvimento industrial.
Decreto-Lei n.° 1.338	1974	Trata dos incentivos fiscais a investimentos realizados por pessoas físicas, aplica novo tratamento fiscal aos rendimentos de investimentos.
Decreto-Lei n.º 1.376	1974	Criação de fundos de investimento e altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais.

Anexo 1 – Decretos-Leis e Leis da União que tratam de programas de incentivos fiscais que formam a *macroestrutura fiscal de financiamento* (1966-79)*

Continua

Decreto-Lei n.° 1.351	1974	Altera a legislação do imposto sobre a renda.
Decreto-Lei n.° 1.376	1974	Criação de Fundos de Investimento e altera a Legislação do IR relativa a incentivos fiscais. Instituiu o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), Fundo de Investimentos da Amazônia, (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset).
Decreto-Lei n.° 1.381	1974	Concede tratamento tributário aplicável à empresa individual nas atividades imobiliárias.
Decreto-Lei n.° 1.389	1975	Isenta do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados os aparelhos tipo Neurostimulator (Pacemaker).
Decreto-Lei n.° 1.398	1975	Estende benefícios fiscais às vendas no mercado interno de máquinas e equipamentos.
Decreto-Lei n.° 1.403	1975	Isenta o imposto de importação produtos industrializados de importações de componentes destinados ao Programa de Construção Naval e Plano Diretor de Reparação Naval.
Decreto-Lei n.° 1.408	1975	Prorroga a vigência do incentivo fiscal para aplicação em ações novas da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (Embraer).
Decreto-Lei n.° 1.409	1975	Trata da incidência do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos no álcool anidro originário da cana-de-açúcar, destinado a adição à gasolina.
Decreto-Lei n.° 1.410	1975	Concede incentivo fiscal a projetos prioritários para a economia nacional.
Decreto-Lei n.° 1.411	1975	Conselho Monetário Nacional poderá reduzir o imposto de renda sobre juros, comissões, despesas e descontos remetidos, creditados, pagos ou entregues a residentes ou domiciliados no exterior ou, alternativamente, conceder benefícios pecuniários em favor de tomadores de financiamentos externos para importação e de empréstimos em moeda estrangeira, estabelecidos no País.
Decreto-Lei n.° 1.428	1975	Dispõe sobre isenções de impostos na importação, cria incentivos fiscais à indústria nacional de bens de capital, regulamenta a concessão de estímulos a ampliação de produção destinada à exportação.

Anexo 1 – Decretos-Leis e Leis da União que tratam de programas de incentivos fiscais que formam a *macroestrutura fiscal de financiamento* (1966-79)*

Continua

Decreto-Lei n.° 1.439	1975	Concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional.
Decreto n.° 75.752	1975	Isenta dos impostos de importação e sobre produtos industrializados as importações de componentes destinados ao Programa de Construção Naval e Plano Diretor da Reparação Naval.
Decreto n.° 76.593	1975	Institui o Programa Nacional do Álcool.
Decreto n.° 75.659	1975	Reduz alíquotas sobre produtos industrializados.
Decreto n.° 76.063	1975	Estabelece isenção do imposto de importação.
Decreto-Lei n.° 1.450	1976	Concede isenção dos impostos de importação e sobre produtos industrializados incidentes nos bens destinados à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu.
Decreto n.° 77.065	1976	Redução de 50% do imposto de importação e IPI sobre equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas, sem similar nacional, necessários à execução de projetos industriais enquadrados nos setores constantes de relações aprovadas pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial e redução de 80% do imposto de importação e IPI para indústria de bens de capital.
Decreto-Lei n.° 1.522	1977	Concede isenção dos impostos de importação e sobre produtos industrializados aos bens destinados a projetos prioritários em execução no setor de energia elétrica.
Decreto-Lei n.° 1.726	1979	Dispõe sobre isenção ou redução fiscal na importação.

Elaboração do autor.

(*) Eventualmente possa ser que Decretos-Lei ou Lei que formam a *macroestrutura fiscal* tenham ficado de fora desse quadro. Para construção do mesmo, foi realizada, primeiro, uma busca simples e depois uma avançada no site, portal "Legislação", da Câmara dos Deputados, certa vez que a legislação do período pesquisado já se encontra digitalizada. Também foi pesquisado nos Anais do Senado Federal que se encontram disponíveis no site do Senado no portal "Publicação e Documentação".
Para maior detalhamento desse Quadro, ver Yamashita (1973); Ávila (1969); Resende (1985). Estes três autores trazem uma coletânea de Decreto-Lei, Lei, Portaria e Regulamento com maior detalhamento do regime fiscal, instrução normativa, regulamento e das disposições tributárias dos incentivos fiscais.

Anexo 2 – IRPJ: distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos (1968-79) – *Cr$ 1.000, valores nominais*

Programas	**1968**	**1969**	**1970**	**1971**	**1972**	**1973**	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**
Formação Profissional de Empregados										352,0	646,6	1.234
Programa de Alimentação do Trabalhador										225,9	521,3	1.324
Sudepe	44,2	138,7	233,9	227,4			89,5					
Programa de Integração Social (PIS)				95,1	205,3	457,2	750,9	1.065	2.103	2.947	3.966	7.280
Mobral				28,7	44,1	59,8	102,9	115,3	574,2	857,2	1.148	2.128
Programa de Integração Nacional (PIN)					1.003	1.336	2.166		6.251	8.584	11.346	20.355
Proterra					616,7	892,4	1.436	6.240	4.167	5.723	7.564	13.570
Lei n.º 5.106/1966 AM/NE					201,1	187,6		406,6	348,3	149,2	103,9	85,1
Lei n.º 5.106/1966 Demais			114,8	416,5	194,4	370,4	904,2	952,4	979,9	503,1	320,8	192,2
Lei n.º 4.069/1962	15,7											
Sudene/Finor	465,9	626,6	939,6	1.064	813,7	1.153	1.697	2.467	4.104	5.488	7.346	13.670
Sudam/Finam	164,9	260,2	383,7	475,1	306,8	388,8	664,1	833,2	1.436	2.173	3.158	5.892
Fiset/Embratur	36,0	44,6	68,0	93,5	55,0	72,9	157,4	123,9	183,2	232,7	382,4	748,2
Fiset/Pesca					101,6	99,2			122,5	145,7	158,7	274,6
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)		41,3						406,4	3.248	5.605	7.441	13.041
Embraer			2,5	30,1	46,6	68.7	116,0	168,8	382,9	540,8	722,5	1.255
Investimento em Ações	65,1	59,8										
Imposto de Renda	837,1											
Funres			6,5	8,6	10,3	12,4	22,3		115.204	168,2	206,4	330,5
TOTAL (A)	**1.628**	**1.170**	**1.749**	**2.439**	**3.599**	**5.099**	**8.107**	**12.779**	**24.018**	**33.696**	**45.035**	**81.383**
IRPJ - Arrecadação	**2.173**	**3.763**	**4.897**	**6.503**	**9.980**	**12.802**	**19.340**	**26.312**	**41.413**	**70.918**	**92.417**	**169.818**
%	**74,96**	**31,10**	**35,72**	**37,51**	**36,06**	**39,83**	**41,92**	**48,57**	**58,00**	**47,51**	**48,73**	**47,92**

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

Anexo 3 – IRPJ e proventos de qualquer natureza, baseados no lucro real da pessoa jurídica – distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos (1980-84) –*Cr$ 1.000, valores nominais*

Programas	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**
Mobral	2.113	4.866	10.474	21.616	56.249
Programa de Integração Nacional (PIN)	23.619	48.948	86.302	214.451	488.608
Proterra	15.744	32.640	57.550	142.963	325.739
Sudene/Finor	13.498	32.672	74.780	141.600	396.317
Sudam/Finam	5.838	13.098	31.223	57.226	137.317
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)	12.971	28.131	52.084	96.147	230.538
Fiset/Pesca	271	570	865	1.956	6.314
Fiset/Embratur	745	1.363	2.434	4.766	11.396
Embraer	1.246	2.773	5.973	11.422	30.970
Funres	316	677	1.309	2.980	10.598
TOTAL (A)	**76.361**	**165.738**	**322.994**	**695.127**	**1.694.046**

Fonte: Banco Central do Brasil, 1984, Vol. 20, N. 12.

Anexo 4 – IRPJ e proventos de qualquer natureza, baseados no lucro real da pessoa jurídica – distribuição das deduções para investimento segundo a destinação dos recursos (1985-88) – *Cr$ 1.000, valores nominais*

Programas	**1985**	**1986**	**1987/1988**
Mobral	207.426	808.000	1.874.000
Programa de Integração Nacional (PIN)	1.478.150	7.680.000	237.817.900
Proterra	985.452	5.120.000	157.921.300
Sudene/Finor	1.418.385	6.472.000	433.711.000
Sudam/Finam	483.652	1.800.000	352.672.000
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)	813.443	3.080.000	24.290.200
Fiset/Pesca	21.939	74.000	1.093.900
Fiset/Embratur	39.539	124.000	1.261.000
Embraer	109.846	440.000	7.161.300
Funres	37.789	151.000	3.372.600
TOTAL (A)	**5.595.621**	**25.749.000**	**1.221.175.200**

Fonte: Banco Central do Brasil, 1986, Vol. 22, N. 12 e Bontempo (1989).

Anexo 5 – Desonerações tributária da União (1991-98) – *RS bilhões, valores nominais*

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Imposto de Importação	68.893.256	248.473.964	1.544.708	24.270	924.363	1.878.488	2.426.459	2.502.437
IRPF	6.369.608		67.760	4.291	1.071.176	11.987.136	5.240.082	7.147.897
IRPJ	349.275.307	841.568.295	2.104.914	47.534	2.100.576	2.834.424	3.859.946	3.291.967
IRRF – Retido na Fonte				5.722	18.894	55.810	28.827	34.800
IPI/Interno	56.630.726	837.220.012	5.364.284	70.939	1.937.257	1.959.944	1.848.462	2.122.602
IPI/Vinculado	21.188.660	87.640.666	677.982	16.499	640.580	1.216.764	1.270.253	1.427.573
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)				365	120.040	171.125	156.248	37.800
PIS/Pasep					115.000	553.514	247.000	348.347
CSLL							13.607	222.069
Cofins					3.941	11.641		37.705
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)				1.911	107.562	93.970	276.728	106.328

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Anexo 6 – Desonerações tributária da União (1999/2002) – *RS bilhões, valores nominais*

	1999	**2000**	**2001**	**2002**
Imposto de Importação	2.729.532	1.025.760	1.429.598	1.860.729
IRPF	7.556.116	10.362.797	10.456.448	11.423.786
IRPJ	1.800.638	2.212.683	2.293.860	2.048.610
IRRF – Retido na Fonte	35.000	11.131	17.460	19.000
IPI/Interno	2.013.402	2.578.873	2.355.861	4.432.260
IPI/Vinculado	1.068.609	777.923	867.354	1.071.282
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	20.000	77.427	139.930.	155.960
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)		15.000	18.000	18.000
PIS/Pasep	114.975	136.223	217.280	282.723
CSLL	109.516	2.241	462.199	549.114
Cofins		740.070	954.361	1.182.010
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	82.285	103.100	121.727	218.086

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Anexo 7 – Desonerações tributária da União (2003-10) – *RS bilhões, valores nominais*

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Imposto de Importação	2.125.500	1.754.242	1.966.925	2.446.325	2.272.472	2.821.903	3.253.404	4.093.790
IRPF	9.165.410	5.064.294	5.953.274	6.194.450.	7.466.016	8.286.834	12.904.998	11.337.490
IRPJ	3.769.089	7.551.631	8.601.141	11.462.025	15.259.537	16.867.994	24.110.873	32.272.781
IRRF – Retido na Fonte	22.000	79.687	112.608	96.095	94.555	126.490	24.110.873	595.378
IPI/Interno	4.231.606	3.521.517	4.704.679	5.780.232	6.872.377	7.666.810.	15.995.416	16.843.592
IPI/Vinculado	1.111.759	647.575	710.331	1.301.594	1.484.191	1.807.710	2.518.326	2.722.329
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	208.594	222.813	244.024	418.804	582.913	649.608	768.881	1.187.976
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	18.000		19.654	19.962	21.053	23.594	28.666	31.793
PIS/Pasep	498.171	1.169.410	1.317.027	2.434.651	2.377.049	2.807.798	5.070.120	5.779.372
CSLL	602.125	726.139	2.022.235	2.534.968.	2.958.347	3.757.919	5.874.954	7.542.385
Cofins	2.086.136	3.270.700	5.410.695	9.810.439	13.351.257	17.224.591	26.439.766	30.507.165
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)							21	11
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	119.323	203.144	225.597					

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Anexo 8 – Desonerações tributária da União (2011-18) – *RS bilhões, valores nominais*

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Imposto de Importação	2.892.081	2.118.687	3.569.991	3.433.077	4.525.128	5.523.652	3.511.363	2.741.549
IRPF	14.147.800	17.623.160	36.996.879	42.247.843	37.005.625	40.117.850	41.874.740	45.312.663
IRPJ	29.113.555	31.377.623	34.191.016	39.504.867	42.946.163	43.874.955	46.245.277	46.422.260
IRRF – Retido na Fonte	660.571	591.300	536.196	671.080	8.731.855	9.058.540	9.587.235	9.724.320
IPI/Interno	16.143.747	17.533.192	18.811.085	22.796.069	24.862.508	22.593.694	25.057.255	22.387.779
IPI/Vinculado	2.112.630	2.259.682	3.390.913	3.200.390	4.342.456	5.184.899	3.403.257	3.570.774
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	1.078.461	1.178.462	1.723.101	2.079.041	2.113.467	2.616.982	2.874.944	2.599.999
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	30.264	29.729	31.572	33.575	35.663	39.063	42.655	43.730
PIS/Pasep	6.701.615	7.695.192	8.930.487	10.783.058	12.744.450	14.090.973	12.719.768	12.768.217
CSLL	5.821.744	6.755.492	8.304.809	9.416.064	10.351.349	11.083.090	11.791.567	11.210.313
Cofins	35.045.565	39.200.352	45.461.211	54.658.720	64.267.518	70.705.239	64.022.703	65.062.004
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	122.692	125.894	127.861	140.031		266.846	276.194	872.834
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)				1.221.299	1.465.868	1.302.432	1.222.159	1.253.700
Previdência Social					37.615.664	69.704.304	62.493.048	60.348.542

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração do autor.

Anexo 9 – Alíquota, mínima e máxima, para cálculo do IRPF (1924/2010)

1924	**1926**	**1931**	**1939**	**1944**	**1948**	**1960**	**1961**	**1962**	**1963**	**1965**	**1966**	**1979**	**1984**	**1987**	**1989**	**1990**	**1993**	**1995**	**1997**	**1999**	**2010**
0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento	isento
1	1	1	1	1	3	3	2	1	3	3,3	3	5	5	5	10	10	15	15	15	15	7,5
2	2	3	3	3	5	5	3	3	5	5,5	5	10	10	10	15	25	25	26	25	27,5	15
3	3	5	5	5	7	8	6	5	8	8,8	8	15	15	15	20			6			22,5
4	4	7	7	7	9	11	10	7	12	13,2	12	20	20	20	25			35			27,5
5	5	9	9	9	12	14	14	9	16	17,6	16	25	25	25	30						
6	6	10	12	12	15	18	17	12	20	22	20	30	30	30	35						
7	7	11	13	13	18	22	20	15	25	27,5	25	35	35	35	40						
8	8	12	14	15	21	26	23	18	30	33	30	40	40	40	45						
	9	13	15	17	24	30	26	22	35	38,5	35	45	45	45							
	10	14	17	18	27	35	29	26	40	44	40	50	50	50							
		15	18	19	30	40	32	30	45	49,5	45	55	55								
				20	35	45	35	35	51	55	50		60								
					40	50	38	40	57												
					50		40	15	65												
							45	50													
							50	55													
								60													

Fonte: Elaboração do autor.

Anexo 10 – Desoneração com folha de pagamento da União – *R$ milhões, valores nominais*

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Janeiro	205,46	1.429,46	3.276,01	4.267,99	3.829,80
Fevereiro	203,84	2.105,27	3.683,39	3.837,82	2.697,78
Março	227,80	2.205,10	3.844,03	3.841,82	2.715,32
Abril	244,12	2.306,69	4.016,49	4.107,68	2.847,79
Maio	497,72	2.864,10	3.975,32	4.007,09	2.816,62
Junho	496,94	3.108,16	4.095,02	4.023,00	2.880,65
Julho	515,45	2.726,77	4.096,85	4.072,98	2.913,31
Agosto	519,17	2.820,62	4.190,98	4.018,64	2.858,06
Setembro	1.447,04	2.871,82	4.318,72	4.027,14	2.858,17
Outubro	1.374,50	2.944,88	4.405,61	4.075,45	2.835,47
Novembro	1.424,25	2.963,89	4.385,45	4.155,64	2.781,03
Dezembro	1.507,81	3.389,79	4.459,95	4.890,13	
13º Salário	473,28	1.399,38	1.828,97	1.812,32	
TOTAL	**9.137,39**	**33.135,93**	**50.576,79**	**51.137,69**	**32.034,00**

Fonte: Receita Federal do Brasil

Anexo 11 – Títulos públicos federais (1994/2014) – Posição de carteira – *R$ milhões, valores nominais*

Discriminação	**1995**	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2006**	**2007**	**2010**	**2011**	**2014**
Responsabilidade do Tesouro Nacional	**84.596**	**343.820**	**412.752**	**838.796**	**978.104**	**1.390.694**	**1.583.871**	**2.307.143**	**2.534.897**	**3.301.051**
Carteira do Bacen	25.496	124.670	60.871	228.730	276.905	*297.198*	359.001	703.203	751.837	1.117.440
Letras do Tesouro Nacional (LTN)	53	15.311	11.135	45.775	101.376	164.989	158.748	112.341	148.877	406.237
Letra Financeira do Tesouro (LFT)	43	107.763	35.919	145.614	99.646	72.737	78.955	271.074	226.960	166.878
Notas do Tesouro Nacional (NTN)	25.361	1.596	13.818	89.664	74.026	59.472	121.298	319.788	376.000	544.325
Fora do Bacen	59.140	219.151	351.881	556.066	701.199	1.093.495	1.224.871	1.603.940	1.783.060	2.183.611
Letras do Tesouro Nacional	19.535	5.438	38.118	13.596	91.055	346.984	325.149	354.731	402.376	686.033
Letra Financeira do Tesouro (LFT)	18.417	157.171	204.223	372.584	443.180	412.034	409.024	521.705	548.664	418.587
Bônus do Tesouro Nacional (BTN)	50	64	67	100	74	39	27	13	10	
Notas do Tesouro Nacional (NTN)	21.137	52.251	98.182	127.399	126.721	296.58	451.132	701.128	805.849	1.052.637
Certificados Financeiros do Tesouro (A, B, C, C, E)		4.237	11.292	19.214	18.236	14.532	13.903	13.141	12.435	16.437
Dívida agrícola				5.761	4.879	1.302				
Créditos securitizados				1.678	1.857			9.096	9.719	7.054
Títulos da Dívida Agrária (TDA)				2.005	2.052	4.213	4.859	4.125	4.008	2.862
Cadastro de Dívida Pública (CDP)										
Responsabilidade do Bacen	**49.346**	**104.709**	**63.020**	**67.125**	**30.659**					
Letras do Banco Central do Brasil (LBC)	22.561	22.537	1.122							
Bônus do Banco Central do Brasil (BBC)	26.784									
Bônus do Banco Central do Brasil Série A (BBC-A)		48.373								
Notas do Banco Central do Brasil Série E (NBC-E)		31.025	60.291	67.125	30.659					
Notas do Banco Central do Brasil Série F (NBC-F)		2.478	1.606	1.490						
Notas do Banco Central do Brasil Série A (NBC-A)		297								
Total fora do Bacen	108.486	323.860	414.901	623.191	731.858	1.093.495	1.224.871			
% do PIB Geral	**10,35**	**34,30**	**40,79**	**59,39**	**45,59**	**57,29**	**61,90**	**44,30**	**46,84**	**58,04**

Fonte: Banco Central – Elaboração do autor.