

TCC/UNICAMP

L536a

3372/IE

Handwritten signature



1290003372

os Vinicius Chiliatto L

CEDOC/IE

Avanço do Neoliberalismo e Regressão Tributária no Brasil

CEDOC/IE

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Campinas, 2007.

Marcos Vinicius Chiliatto Leite

UNICAMP

Avanço do Neoliberalismo e Regressão Tributária no Brasil

UNICAMP

Monografia apresentada como pré-requisito de conclusão do curso de Ciências Econômicas, da Universidade Estadual de Campinas, tendo como orientador o prof. Dr. Plínio de Arruda Sampaio Jr.

Plínio de Arruda Sampaio Jr.

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Campinas, 2007.

A todos os que lutaram e lutam por justiça.

Agradecimentos

Sou muito grato ao Instituto de Economia da Unicamp, que com sua estrutura, professores e funcionários permitiram uma formação ampla e crítica a respeito da economia, do Brasil e do mundo. Deixo um agradecimento especial ao meu orientador e professor Dr. Plínio de Arruda Sampaio Jr, que esteve sempre disposto a contribuir à minha formação, reflexão e dissertação.

Quero agradecer e dedicar esta humilde dissertação de graduação às pessoas que fizeram e fazem parte de minha vida e, como um ser social, são responsáveis pelo que sou.

Primeira e primordialmente agradeço aos meus queridos e lutadores pais. Que, em meio às dificuldades e à distância, dedicam sempre suas vidas por mim e meus irmãos. Em momento algum faltou apoio e carinho para que eu construísse e trilhasse meu caminho, segundo meus sonhos, minhas virtudes e meus anseios. Sou eternamente grato ao casal Ricardo e Tânia, que me instruíram os valores da ética, justiça, honestidade, dedicação, cidadania, coletividade e me ensinaram a amar.

Agradeço ao meu irmão mais velho, Ricardo Henrique, que desde minha alfabetização me ajudou e me orientou a adquirir gosto pelo estudo. Além de agradecer pelo grande amigo e conselheiro, que é, o admiro muito por tudo. A Luís Fernando, meu irmão mais novo, amigo, companheiro e ex-colega de quarto, sinto-me obrigado a agradecer pela paciência, compreensão e apoio que sempre me dá em todos os sentidos, mas em especial nos assuntos de sua especialidade: informática e computação.

Sou muito grato ao meu querido tio poeta, Sérgio Caponi. Não me recordo de um encontro nosso em que não nos afundamos num dessemelhante debate sobre política, economia, física, matemática, música, arquitetura, engenharia, arte ou até sobre seus planos mirabolantes. A inspiração que esse tio intelectual passa é bastante ampla, intrigante e desejo sempre estar em sua companhia.

Aos meus familiares todos tenho um carinho e agradecimento enorme. Minha inspiradora avó, Mafalda, professora primária de escola rural do começo do século passado; meus companheiros primos e primas; meus incontáveis tios e tias; enfim, a todos lhes quero muito bem.

Agradeço à minha namorada, Andressa Lin, pela paciência, carinho, companheirismo, por compartilhar dos meus sonhos e pela revisão dos meus textos. Também, aos meus amigos de faculdade e de colégio que são responsáveis por boa parte das qualidades de minha formação educacional; com debates, discussões e amizades sempre muito agradáveis e construtivas.

Resumo

A tese fundamental desenvolvida é comprovar que nos anos de reformas, ou contra-reformas, neoliberais a regressividade na arrecadação tributária se agravou no Brasil. Isso significa dizer que o novo modelo implementado no final da década de 1980 e ao longo dos anos 1990 contribui para um aumento do ônus tributário desproporcionalmente maior sobre as camadas mais pobres do país.

O termo regressividade compreendido pelos clássicos é discutido no capítulo primeiro. Caso a arrecadação tenha alíquotas que se elevam à medida que a renda auferida é maior, isso implica em progressividade tributária. O capítulo segundo busca apontar as mudanças de qualidade sofridas pelo Estado ao longo do capitalismo. Partindo da era “concorrencial” do século XIX, dissertando brevemente aos anos em que a ideologia neoliberal ganhou forças nas décadas de 1970 até 1990. Além disso, no capítulo terceiro, descreve-se sobre os principais autores do, que se convencionou chamar, neoliberalismo. Abordando sobre a obra de von Mises, Hayek e Friedman, bem como levantando a posição teórica dos neoliberais a respeito da progressividade tributária. Quanto a isso, pode-se concluir que a progressão das alíquotas não se encaixa no modelo de defesa das “liberdades individuais”.

Feita a introdução e apresentação teórica há como comprovar o aumento da regressividade tributária no Brasil. A base que justifica essa tese se fundamenta em condicionantes externos (concorrência tributária) e condicionantes internos (consequência do manejo das políticas macroeconômicas), sendo que ambos os pontos se dão em anos que a ideologia neoliberal avançou.

Sumário

Introdução	9
Capítulo 1 Regressividade Tributária	11
Apresentação	11
Regressividade e Progressividade segundo os clássicos	12
Capítulo 2 Os Papéis do Estado	19
Apresentação	19
Os Papéis do Estado no Capitalismo	19
Capítulo 3 A Tese Neoliberal	24
Apresentação	24
Neoliberalismo <i>Stricto Sensu</i>	24
Neoliberalismo e a tributação	26
Capítulo 4 Regressividade em Marcha	29
Apresentação	29
Condicionantes Externos	30
Condicionantes Internos	34
O Avanço da Regressividade	41
Conclusão	44
Anexos	47
Bibliografia	48

“A supertributação não é um incidente, porém muito mais um princípio (...) o melhor sistema para manter o trabalhador assalariado submisso, frugal, diligente e (...) sobrecarregado de trabalho”

Karl Marx - O Capital, vol II, cap XXIV.

Introdução

O Brasil não é um país pobre. Somos um país subdesenvolvido, em que os mais pobres se apropriam de parcela diminuta da riqueza, ao passo que poucas, poderosas e conservadoras famílias se apropriam de boa parte do país. Analisando o período recente, não estamos em vias de superar esse sério problema.

Este trabalho busca comprovar como a alternativa de “desenvolvimento” pelo modelo neoliberal induz a uma tributação que contribui com a concentração de renda, ou seja, o avanço do “consenso” neoliberal agrava a regressividade na tributação brasileira.

O final da década de 1980 e a década de 1990 marcaram o Brasil, e outros países, como os anos em que a era neoliberal foi colocada em prática. Isso significa abertura comercial, liberalização da conta de capitais e movimentos financeiros, privatização, menos gasto público, menos preocupação do Estado em garantir o pleno-emprego e maiores preocupações do Estado em garantir que as forças do mercado atuem livremente.

A alternativa neoliberal, é importante que fique claro, não implica em Estado “mínimo” como se afirma comumente. Ocorre, em realidade, uma mudança de qualidade do Estado, não se trata de um novo tamanho do mesmo. A parcela tributada pelos Estados nacionais se manteve a mesma, ou se elevou, com raras exceções em que se diminuiu a carga tributária. O poder de polícia, de jurisdição, ou de legislação não foi alterado no Estado neoliberal. Trata-se de uma mudança de qualidade, as atenções do Estado não são mais as do Bem-Estar, que se preocupou em manter a ordem social. Trata-se, agora, de liberalizar, flexibilizar direitos trabalhistas, privatizar, mercantilizar saúde, educação e previdência em busca de manter ou elevar níveis de acumulação capitalista.

O foco desse trabalho é a tributação. Sobre esse tema, pode-se afirmar que as reformas, ou contra-reformas, neoliberais prejudicam a qualidade da arrecadação fiscal brasileira. Um sistema que já era regressivo torna-se ainda mais oneroso às parcelas mais pobres da população. O que explica essa tese são dois fatores, fundamentais: o primeiro deles é um condicionante externo, denominado de Concorrência Tributária, que induz os países a competirem por investimentos estrangeiros cedendo isenções

fiscais ao capital financeiro e produtivo; o segundo fator, e não menos importante, é um condicionante interno, que se deu em meio às políticas macroeconômicas do plano de estabilização brasileiro, conhecido por Plano Real. Será discutido como que os instrumentos do plano fizeram com que o Estado elevasse os níveis de arrecadação com base regressiva.

Esta monografia é organizada em quatro capítulos, além dessa introdução e de uma conclusão. Cada um dos capítulos possui uma pequena introdução de si, em um item inicial denominado de “apresentação”. O capítulo primeiro trata de definir o termo “regressividade” e “progressividade” tributária segundo os clássicos, como John Stuart Mill. O segundo capítulo aborda brevemente sobre o Estado ao longo da história do capitalismo, buscando compreender a recente mudança de qualidade do mesmo. O capítulo terceiro define neoliberalismo; faz um levantamento de principais autores e discute o que se compreende por neoliberalismo, para que o termo não seja compreendido como “chavão” pelo leitor. Posteriormente há o capítulo quarto que apresenta os condicionantes externos e internos que agravam a regressividade na tributação, além disso, o capítulo apresenta dados e informações que comprovam a tese da monografia: o neoliberalismo que induz uma regressão tributária, no Brasil.

Capítulo 1

Regressividade Tributária

1.1. Apresentação

Definir o que é regressividade na tributação exige atenção e clareza nos critérios para que não haja má interpretação. A definição teórica apresentada nesse trabalho fundamenta-se em textos clássicos e neoclássicos, que apesar de limitada é suficiente para compreendermos a injustiça tributária no Brasil. Posteriormente serão feitos breves comentários a respeito dos limites clássicos, apontando para uma noção de regressividade que não faz parte da teoria clássica, mas não é o objetivo dessa dissertação superar as limitações da visão neoclássica ou clássica.

O debate da progressividade é um tema político, ou seja, está além das definições teóricas e acadêmicas. A determinação do que é justo, ou o que é equânime, e fundamentalmente arbitrário. O ato de tributar exige que o Estado arbitre diante dos mais diversos interesses. Isso significa que definir se pagam os mais pobres, ou os mais ricos; se pagam os industriais, os produtores do campo, os rentistas do mercado financeiro, enfim, são determinações que estão imersas em um grande conflito de interesses. Muita participação popular e força política seriam necessárias para formular um sistema tributário em que os ricos paguem proporcionalmente mais que pobres. Tal configuração tributária, em si mesmo, seria um sistema que interferiria nas condições de vida das pessoas por afetar a distribuição da riqueza e que, conseqüentemente, afetaria interesses de classes.

Além da importância na distribuição de renda, a progressividade na tributação é fundamental para o financiamento do desenvolvimento. Partindo do princípio que o Estado deve financiar políticas sociais, investir em infra-estrutura, ou qualquer outro gasto público, é essencial pensar um modo de financiar o Estado com o menor ônus aos contribuintes em coletivo. Sabendo-se que a sociedade funciona sob relações de produção genuinamente capitalistas e que se vive em divisões de classes com diferentes volumes e qualidades de renda, tributar os diferentes de modo diferente, além de justiça

tributária, envolve maior capacidade de o Estado tributar com menor peso agregado, como será discutido a seguir.

Em uma sociedade onde os mais ricos paguem progressivamente mais, há uma maior capacidade de o Estado tributar os contribuintes sem impedir o consumo dos mais pobres.

A necessidade da progressividade no financiamento do Estado assemelha-se a um piano de cauda que precisa ser carregado por quatro pessoas: duas delas muito musculosas e as outras duas franzinas. Como a parte do piano em que as teclas se encontram é muito mais pesada que a traseira do piano, o mais lógico para transportar o instrumento seria colocar os mais fortes nas teclas e os mais débeis na traseira, evidentemente seria mais fácil e evitaria esforços além das capacidades individuais. A metáfora é quase banal, mas deixa muito claro que um imposto progressivo se encaixa melhor no financiamento do Estado.

1.2. Regressividade e Progressividade segundo os clássicos

Regressividade implica um sistema tributário em que o ônus recai desproporcionalmente sobre os mais pobres. Em poucas palavras, a carga tributária estaria sobrecarregada nas faixas de menor renda.

Para exemplificar, suponha-se um país X em que o único imposto é idêntico a todos os indivíduos em \$100. Desse modo configura-se regressividade. O ônus de \$100 de tributação sobre rendas baixas é bastante superior ao peso sobre rendas elevadas. Isso quer dizer que retirar da renda dos mais pobres \$100 pode significar menos consumo de bens essenciais (leite, carne, arroz, etc), enquanto que \$100 da renda do contribuinte mais rico não representaria perdas no consumo essencial tampouco o supérfluo, talvez essa quantia apenas represente uma diminuição naquilo que o indivíduo rico pouparia. Nesse exemplo simplificado, os mais ricos pagam menos em proporção da renda enquanto que os mais pobres pagam mais em proporção da renda. Ou seja, quem tem renda mensal de \$1.000.000 paga um imposto de 0,01% sobre sua riqueza auferida, uma proporção desprezível. No entanto o indivíduo pobre de renda mensal equivalente a \$200 é tributado em 50% na sua renda, num ônus extremamente agressivo. Se o país X optasse por um imposto progressivo, existiriam alíquotas crescentes de imposto em relação à renda. Ou seja, quanto mais renda auferida maiores seriam as alíquotas.

Apesar dos clássicos concordarem que a estrutura tributária tem que ser equânime, no sentido que cada cidadão deve pagar sua justa parte para financiar o governo, não há consenso sobre o que seria a “justa parte”. Hobbes, Locke e Smith repousam seus pensamentos sobre a idéia do benefício. Sendo assim, equidade se consolida à medida que os cidadãos recebem os serviços públicos conforme os impostos que pagam. A equidade, nessa visão, dependeria da combinação entre os gastos e tributos do governo, portanto não depende somente da estrutura tributária. Diferentemente desses autores, Rousseau e Stuart Mill baseiam-se na capacidade de pagamento (ou contribuição). De modo que a equidade encontra-se exclusivamente na questão tributária, independente da política de gasto público.¹

O Princípio do Benefício, proposto por Hobbes, Locke e Smith, apresenta sérias dificuldades. A primeira dificuldade é fundamentalmente operacional, ou seja, é muito difícil mensurar ao certo as necessidades de serviço público de cada indivíduo e então tributá-los segundo o benefício recebido. Em segundo lugar, a tributação pelo benefício não tem papel redistributivo na maioria das vezes. Isto é, como os pobres demandam mais serviços públicos, esses tenderiam a arcar com maior ônus na tributação. Cobrar impostos pelo princípio do benefício talvez seja interessante em casos específicos. Como, por exemplo, em uma grande obra pública que promove uma apreciação dos terrenos e das propriedades na região.

A progressividade na tributação se insere no princípio da equidade pela ótica da capacidade de pagamento. A aplicação da equidade, plenamente, implica em tratamento igual entre os iguais e tratamento diferencial entre desiguais, o que Rezende denomina de “equidade horizontal” e “equidade vertical”, respectivamente. Sendo assim, outra dificuldade enfrentada encontra-se na determinação do critério para classificar os que são iguais e diferentes: quem são os iguais e como mensurar?

Fundamentalmente o Índice de Igualdade se dá pela renda auferida e não deve se dar pelo consumo. Definir a igualdade pelo nível de consumo subestimaria a riqueza dos mais favorecidos, que não apenas consomem mais, mas têm a possibilidade de poupar mais. Ou seja, boa parte da riqueza das classes mais altas não se consolida em consumo, assim, medir igualdade entre os contribuintes pelo nível de consumo é bastante problemático.

¹ Para uma discussão aprofundada sobre os princípios do benefício e da capacidade de pagamento, ver Mesgrave & Musgrave (1973), Silva (1978), Stiglitz (1986) e uma pequena resenha em Vianna et alii (2000).

Tendo a renda como base para medir a igualdade, o critério para classificar os que são iguais e para estabelecer normas de diferenciação tem que se dar pela Capacidade de Pagamento (ou Contribuição). Esse critério implica que o ônus tributário deve recair sobre os contribuintes segundo as respectivas capacidades individuais de contribuição; diferentemente da proposta do Critério do Benefício, a qual defende a contribuição equivalente ao que o cidadão usufrui dos gastos públicos. A crítica, como já apresentada, é que o critério do benefício leva à regressividade na medida em que os mais pobres demandam mais gastos e serviços do Estado. Essa configuração “(...) seria o inverso da verdadeira idéia de justiça.”²

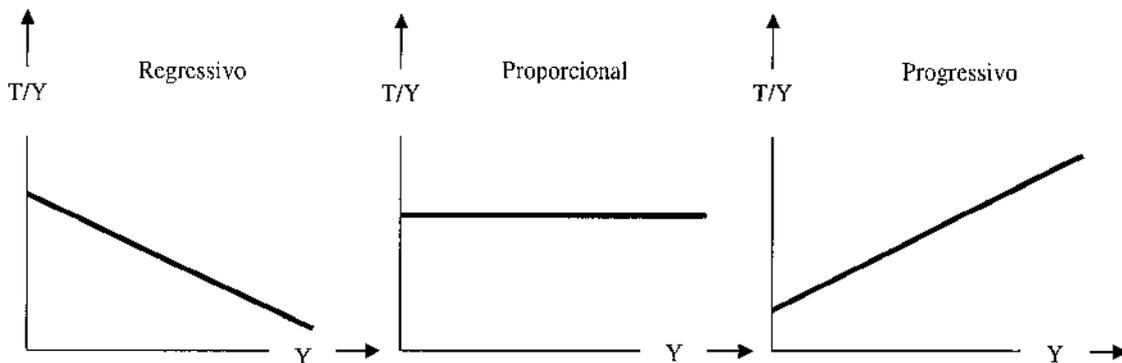
O requisito de tributar de modo “justo”, bem como a formulação de que justiça tributária segue o critério da capacidade de pagar são muito antigos. Guicciardini argumenta em defesa do imposto progressivo na primeira metade do século XVI. Bodin apresenta um sistema com base na capacidade de contribuição, também no século XVI. Rousseau, Sismondi, Say, Mill, Adolph Wagner, Franklin Roosevelt, entre outros autores que compõem um grupo nada uniforme.

Seguindo o critério da capacidade de contribuição, a equidade horizontal é obtida quando indivíduos com a mesma renda contribuem com a mesma quantia. A equidade vertical não é tão elementar e implica que os mais ricos devem pagar proporcionalmente mais, ou seja, a progressividade na tributação leva a equidade, pois trata desiguais de modo diferente. Dependendo da configuração da carga tributária nas variadas faixas de renda, o imposto pode ser Regressivo, Proporcional, ou Progressivo.

Regressividade se dá quando o aumento da contribuição em relação à renda é menos proporcional que o aumento da renda, a relação entre imposto a pagar e renda decresce em função do aumento da renda. Proporcionalidade se configura quando o aumento da contribuição se dá na mesma proporção que o aumento da renda, a relação imposto a pagar e renda se mantém constante com o aumento da renda. Finalmente, a Progressividade é quando o imposto a pagar aumenta mais que proporcional ao aumento da renda, a relação tributo a pagar e renda se eleva com o aumento da renda. O gráfico 1.1 representa essas classificações.

² John Stuart Mill; in: Musgrave (1973).

Gráfico 1.1³



Complementando o critério da capacidade de pagar, John Stuart Mill acrescenta uma interpretação psicológica que ele denomina de **Sacrifício Tributário**. Segundo o autor “(...) igualdade tributária quer dizer igualdade de sacrifício”, cuja avaliação individual depende do nível de renda e está sujeita a critérios subjetivos que definem sua utilidade.

A definição de igual sacrifício feita por Cohen-Stuart e Edgeworth⁴ passa por três conceitos distintos: **Igual Sacrifício Absoluto**; **Igual Sacrifício Proporcional**; e **Igual Sacrifício Marginal** (ou mínimo agregado). A definição tem como pressuposto básico admitir comparações de utilidade interpessoal, de modo que todos os contribuintes possam ter a mesma curva utilidade-renda (total e marginal). A tabela 1.1 sintetiza as condições em termos matemáticos:

³ Gráfico semelhante ao encontrado em Rezende (2001).

⁴ Excertos de ambos os trabalhos ver R. A. Musgrave e A. T. Peacock (Org.) em *Classics in the Theory of Public Finance*, International Economic Association, Macmillan & Co., Ltd., Londres, 1958. Ou em Musgrave (1973); ou, ainda, nos originais: A. J. Cohen Stuart, em *Bijdrage tot de Theorie der progressive Inkomstenbelasting*, Martinus Nijhoff, Haia, Holanda, 1889; e F. Y. Edgeworth, em *Papers Relating to Political Economy*, Macmillan & Co., Ltd., Londres, 1925, Vol. II, p. 100 e seguintes.

Tabela 1.1

$$\text{Igual Sacrifício Marginal} = \frac{d U(Y - T)}{d (Y - T)}$$
$$\text{Igual Sacrifício Absoluto} = U(Y) - U(Y - T)$$
$$\text{Igual Sacrifício Proporcional} = \frac{U(Y) - U(Y - T)}{U(Y)}$$

*Y=renda; T=montante de imposto pago; U(Y)=utilidade total derivada da renda Y.

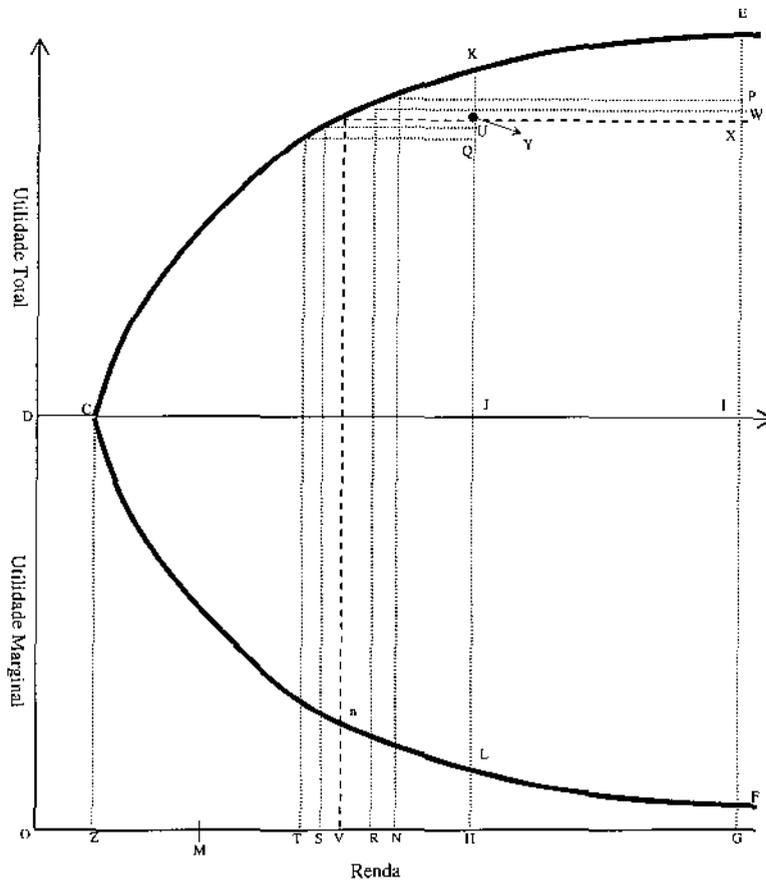
O gráfico 2.2 busca demonstrar as três formas de interpretar o igual sacrifício levantado por Musgrave e Rezende. Na figura, temos DC como renda mínima de subsistência; CE a curva de utilidade total da renda; CF a curva de Utilidade Marginal correspondente. Admitem-se dois contribuintes A e B com rendas ZG e ZH, respectivamente, e além da subsistência, de modo que A aufera renda maior que B. A arrecadação do imposto sobre a renda é fixada em MG, assim configuram-se três alternativas de distribuição da carga tributária:

Com Igual Sacrifício Absoluto, A contribuirá com NG e B com TH (NG + TH = MG). Os volumes NG e TH são obtidos de modo a igualar as perdas totais de utilidade, EP para A; e KQ para B.

Na condição de Igual Sacrifício Proporcional, A pagará RG e B contribuirá com SH (RG + SH = MG). De modo que EW/EI = KU/KJ. Assim, A aumentaria sua contribuição e B reduziria, seguindo mesma proporcionalidade das perdas de utilidade com relação às utilidades de rendas individuais.

Em Igual Sacrifício Marginal, A pagará VG e B contribuirá com VH (VG + VH = MG), de modo que o sacrifício marginal de ambos seja o mesmo (Vn). Assim, percebe-se que o sacrifício agregado encontra seu nível mínimo (EX + KY) e a contribuição de A seria ainda maior e de B menor. Fato que deixa muito claro a possibilidade de “bem comum” na tributação mais incisivamente progressiva.

Gráfico 2.2⁵



Sidgwick e Marshal eram defensores do igual sacrifício absoluto. Cohen-Stuart argumenta que o igual sacrifício proporcional seria preferível por não mudar as posições relativas, em termos de utilidade total. Os autores Edgeworth e, posteriormente, Pigou defendem que a única regra adequada, não em termos de equidade, mas do ponto de vista do bem-estar, é o igual sacrifício marginal, pois imputa a menor perda de utilidade agregada.⁶

O limite da análise clássica encontra-se em classificar como iguais os indivíduos pela renda sem considerar adequadamente outros fatores, como a propriedade. Por exemplo, não são iguais indivíduos que auferem a mesma renda anual de \$200, sendo

⁵ Gráfico semelhante encontrado em Musgrave (1973).

⁶ Mais detalhes sobre o debate do igual sacrifício e a defesa de cada autor em Musgrave (1973), pág: 131 em diante.

que um deles possui uma casa, terreno e automóvel ao passo que o outro contribuinte não é proprietário de bem algum.

Outro ponto, também bastante subjetivo, que impõe limitação à análise clássica encontra-se na diferença de esforços para obtenção de renda. Não podemos dizer que dois indivíduos hipotéticos, sendo um com uma renda proveniente do trabalho de \$200 e outro com renda de \$200 fruto de aplicações financeiras são iguais. Que também não são iguais a outro que obtém a renda de \$200 por meio de realização de lucros da esfera produtiva.

Apesar de simplesmente considerar os indivíduos iguais pela renda, Musgrave defende a necessidade de Tributação Regulatória, a qual deve “inferir no igual tratamento de iguais”, segundo as palavras do autor. A idéia defendida fundamenta-se na necessidade do Estado estimular ou coibir setores. Por exemplo, um imposto com papel de penalizar bebidas alcoólicas e fumo. Ou ainda, tributos que melhorem a eficiência da alocação de recursos da economia, tendo como objetivo atrair empresas para o setor de infra-estrutura, ou qualquer outro desejado. Assim, concluindo pela posição de Musgrave, pode ser compreensível uma tributação mais onerosa sobre a renda financeira tendo como objetivo estimular o investimento em determinados setores produtivos.

Resumindo, o mais importante que deve ser compreendido por esse capítulo inicial é que regressividade se dá quando os mais pobres arcam com maior ônus da carga tributária; a noção de justiça tributária deve passar pelo princípio da capacidade de contribuição; e a sociedade deve buscar financiar o Estado sob condições de mesmo sacrifício segundo especificidades individuais.

Capítulo 2

Os Papéis do Estado

2.1. Apresentação

Ao abordar temas que envolvem a questão tributária exige-se, inegavelmente, uma breve abordagem sobre o Estado. Afinal, cabe ao Estado, portador do monopólio legal da violência, tributar. O presente capítulo nos permite compreender as mudanças principais no papel do Estado ao longo da história do capitalismo.

Compreender a mudança de qualidade, ou o esvaziamento, no papel do Estado é fundamental para uma boa análise das políticas econômicas adotadas recentemente em muitas economias, dentre elas a brasileira. Isso quer dizer que o fato de não existir uma política industrial consistente; a política monetária se apresentar conservadora; as empresas estatais terem sido privatizadas; a pressão pelo forte ajuste fiscal; e cada vez menos capacidade de intervenção nas economias são alguns elementos de um Estado com um papel diferente do observado em outros momentos históricos da evolução do capitalismo. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é sintetizar as mudanças no papel do Estado. Partindo do final do século XIX e concluindo com os tempos recentes, na era do “neoliberalismo”.

Apesar dos diferentes papéis que o Estado assumiu ao longo da história do capitalismo, o Estado sempre esteve presente nas economias de mercado. A qualidade do Estado possuiu por metamorfoses, mas nunca se apresentou como um corpo inexistente.

2.2. Os Papéis do Estado no Capitalismo

O primeiro padrão de intervenção na economia se dá até o final do século XIX, trata-se de um papel típico de um capitalismo em sua fase “concorrencial”. No qual há um capitalismo predominantemente composto por pequenos negócios, os quais são dotados de pouca (ou nenhuma) capacidade de determinar preços, não estabelecem níveis de oferta e possuem pequenos compradores. A livre-concorrência era

compreendida como fator fundamental para chegar ao “equilíbrio econômico”. Sendo assim, o próprio funcionamento do mercado era capaz de garantir que desajustes tenderiam a se ajustar e a acumulação de capital ocorresse de forma auto-regulada. Não existiam produtores ou compradores com escala suficientemente grande para distorcer relações de troca e preços.

Nesse capitalismo de pequenas proporções, o Estado tinha um papel tímido. Deveria simplesmente se voltar às ações menos complexas, ou seja, garantir o exercício de três diferentes monopólios: (1) da violência, fundamentando condições jurídicas e de segurança patrimonial e pública; (2) da moeda, controlando os meios de pagamento e fazendo a arrecadação tributária; (3) da regulação, garantindo contratos, propriedade e atuando no comércio exterior.

Ao final do século XIX, a inovação tecnológica, o processo de concentração e aglomeração de capital, formação de grandes empresas e grandes monopólios tornou os mecanismos de ajuste de mercado ineficientes na equalização das taxas de lucros. A consequência foi a formação de mercados bastante concentrados e com crescente poder monopolístico.

Em 1929, na Grande Depressão, a crise expôs a incapacidade das forças de mercado regular e garantir o bom funcionamento da economia. A ampliação do grau de intervenção do Estado tornou-se fundamental para não aprofundar a crise e para permitir a formação de novas bases para o desenvolvimento da acumulação capitalista. Esse foi o motivo que permitiu ao Estado assumir uma participação muito grande na economia. O Estado passou a interferir na distribuição de riqueza, realizar diretamente investimentos em infra-estrutura, bem como na própria produção de bens e serviços, e a direcionar o sentido da acumulação capitalista. Eram papéis jamais vistos na história do capitalismo, até então. Somente um Estado ampliado em objetivos seria capaz de regular uma economia de grandes empresas e grandes escalas oligopolísticas, muito diferente do século XIX com pequenas empresas e pequenos consumidores, em que as relações eram satisfatoriamente reguladas pelo mercado.

A esfera liberal pré-1929 com os preços de mercado e o próprio mercado, como estrutura institucional de oferta e procura, não eram mais aceitos. A sociedade, em tendência iliberal, afastou-se dos ideais liberais acreditando que o ajuste do mercado seria profundamente desastroso. Desse modo, o Estado passou crescentemente a adotar medidas amplas de intervenção, controle e coordenação. Todas as medidas foram

necessárias para evitar uma desorganização dos mercados, que levaria a “desordem social” e colocaria o capitalismo diante de uma possibilidade de superação.

Além disso, no pós Guerra era período de Guerra Fria, os países ocidentais temiam pelo avanço da ideologia socialista, fato que contribuiu para uma importante confluência de objetivos de grupos políticos diversos em prol do desenvolvimento. Conformou-se uma importante congruência de idéias e ideais básicos que permitiram aos países europeus obter um salto nas condições de vida. Myrdal⁷ também destaca o papel desempenhado pela democracia nos países ocidentais. Segundo sua tese, onde os cidadãos tiveram de fato acesso ao poder político as pressões foram no sentido de defender a intervenção estatal redistributiva intensa.

No Estado de bem-estar desenvolvido nesse período, a tributação progressiva tornou-se uma realidade e contribuiu para uma melhor distribuição da renda e desenvolvimento econômico nos países ocidentais europeus. Fato que vai de acordo com a tese central desenvolvida por John Stuart Mill, em seu “novo liberalismo”, em que os legisladores devem interferir na distribuição da riqueza, apesar de argumentar que se respeitem as leis econômicas na produção. Mill defende concretamente um imposto progressivo sobre as rendas, como já comentado no capítulo 1 desta monografia.

O avanço da capacidade de gasto do Estado e da atividade de planejamento econômico permitiu, nos anos subsequentes à crise de 1929, grande progresso no nível de vida das populações. O apoio estatal na produção se deu com financiamento e investimento produtivo; na área social por meio de investimentos em saúde, educação, transporte público, etc; na ciência com gasto público em educação, universidades, centros de tecnologia e pesquisa; na renda e no consumo do trabalhador por meio de políticas que garantiram que o salário acompanhasse o crescimento da produtividade, criação de encargos sociais, aposentadorias, diversas legislações trabalhistas, etc. Myrdal comenta sobre o período de intervenção estatal e é muito claro a esse respeito: “estamos tão distantes quanto possível do ‘mercado livre’ da teoria econômica liberal⁸”.

Na década de 1970 há uma ampliação da concorrência intercapitalista, que leva a uma intensificação da concentração e centralização de capital. As grandes empresas e a monopolização ultrapassam as barreiras nacionais e se consolidam no âmbito

⁷ Gunnar Myrdal (1898 – 1987), economista sueco e grande formulador dos princípios do bem-estar social. Dividiu o Prêmio Nobel de Economia de 1974, com seu “rival teórico” Hayek.

⁸ Myrdal, 1962. Capítulo IV, “*O Estado Organizativo*”.

internacional, indo além das capacidades de interferência e regulação nacional. Com a crise do padrão de intervenção estatal, a ideologia liberal – agora dita neoliberal – apresenta o Estado como o grande responsável pelos problemas econômicos, tais como inflação e baixos níveis de crescimento (fenômeno conhecido por “estagflação”). Segundo o discurso liberal-conservador seria o Estado, desperdiçando recursos, tributando excessivamente, agindo com ineficiência, impedindo a ampliação das taxas de investimento privado, que impedia o bom funcionamento das economias de mercado.

Nas economias avançadas (principalmente européias), a reavaliação do papel do Estado e as reformas de papéis se deram de forma bastante variada e diferente do que os defensores do “Estado-mínimo” propunham. Ou seja, houve reformas nas economias avançadas, mas sem o desmonte total do aparelho estatal. O movimento geral foi uma redução das competências operacionais com mais espaço às atividades de regulação e introdução de mecanismos de mercado, via privatização nas áreas produtivas. De imediato, não houve nas economias avançadas redução do papel do Estado como garantidor de serviços públicos, orientador de políticas industriais, participativo nas pesquisas e desenvolvimento tecnológico.

Vale destacar que, dos anos 1970 até o período recente, na maioria dos países do G-7, além do aumento dos gastos do Estado com seguridade social, verifica-se uma expansão nos gastos com juros, redução nos gastos com consumo geral e investimento.

No Brasil, as mudanças no papel do Estado se dão em marcos distintos das economias avançadas. Em economias subdesenvolvidas, como a brasileira, é compreensível essa diferença pela defasagem no desenvolvimento econômico, por uma inserção diferente na economia mundial e por uma grande diversidade de especificidades histórico-sociais.

Desse modo, identificam-se três fases temporais no papel do Estado na economia brasileira.

A primeira compreende uma fase até a crise de 1929, com o liberalismo em hegemonia. As funções se limitavam às atividades de regulação, controle monetário e arrecadação tributária. Além disso, o Estado mantinha algumas atividades públicas (serviço postal, casa da moeda, entre outros); organizava sistema de concessões públicas (eletricidade, bondes, etc); e cedia subsídios a investimentos nacionais e internacionais, principalmente para o desenvolvimento de linhas ferroviárias e suas instalações.

Com a Revolução de Trinta houve uma profunda modificação no papel do Estado, abandonando o liberalismo e assumindo o papel de promover o

desenvolvimento econômico via industrialização. Esse padrão de atuação estatal durou quase seis décadas. De 1930 a 1955 o Estado visou constituir um aparelho produtivo regulando setores, e principalmente atuando diretamente na acumulação capitalista. De 1955 a 1964, com o plano de Metas no governo JK, o nacionalismo perdeu alguma importância e o Estado foi o articulador e garantidor do tripé de investimentos públicos, privado nacional e internacional. De 1964 a 1989, durante os governos militares, o papel econômico do Estado foi além de garantir o crescimento, mas também de construir uma economia sob a ideologia da “segurança nacional”, protegendo o capital nacional. A base de financiamento do Estado se dava via recursos fiscais, reinvestimentos de estatais, e outras formas indiretas de tributação e emissão monetária.

Nos anos 1980 a crise da dívida externa associada à alternativa de “estatização da dívida”⁹ fez com que o setor produtivo perdesse eficácia e eficiência. Nesse contexto, os anos 1990 expuseram um marco drástico na mudança do papel do Estado brasileiro. As medidas neoliberais do “Consenso de Washington”¹⁰ foram aplicadas no Brasil, seria um novo modelo econômico capaz de permitir a saída da crise e uma nova alternativa para o desenvolvimento econômico e social. O foco da mudança do papel do Estado esteve nas reformas administrativas, tributária, previdenciária, trabalhista e num amplo programa de privatização. Desmontou-se o Estado ao longo dos anos 1990 e no início do novo século, determinando seu novo papel de regulador, estimulador da concorrência e da eficiência dos mercados. Determinaram-se como prioridades do Estado o ajuste fiscal e a estabilidade monetária, colocando em segundo plano as políticas sociais ou de estímulo à demanda agregada.

O atual molde do Estado não deve garantir proteção social; a acumulação capitalista não exige mais esse papel. Diferentemente dos anos anteriores em que o Estado tinha o compromisso de defender a produção e o pleno emprego, nesse momento cabe apenas garantir a competitividade e os “bons” fundamentos econômicos (cumprimento de contratos, inflação baixa e reduzida relação dívida/PIB, por exemplo).

No capítulo terceiro, há uma abordagem mais precisa a respeito do neoliberalismo, seus precursores e seus principais pontos teóricos.

⁹ Mais informações sobre a estatização da dívida presente em ampla bibliografia produzida pelo prof. Davidoff.

¹⁰ O tema do Consenso de Washington será abordado no capítulo terceiro deste trabalho.

Capítulo 3

A Tese Neoliberal

3.1. Apresentação

O início da chamada “era neoliberal” no Brasil foi ao final da década de 1980. Desde o início desse período há uma continuidade nas políticas, cujo sentido foi de reduzir a intervenção do Estado na produção ao passo que garantiria mais recursos a acumulação financeira, promover a livre-concorrência, assegurar marcos regulatórios e jurídicos favoráveis às forças do mercado.

Cabe ao presente capítulo discutir brevemente as bases do pensamento que ficou conhecido como “neoliberal” e buscar sua tese central a respeito da tributação.

3.2. Neoliberalismo *Stricto Sensu*

No ano de 1947 um grupo de intelectuais conservadores se reuniu em Monte Pèlerin, Suíça, onde se fundou uma sociedade que resgatou o liberalismo clássico¹¹. Em oposição às políticas de bem-estar social e ao que denominam de “coletivismos” “cerceadores de liberdades individuais”, autores como Ludwig Von Mises (1881-1973), Friedrich August Von Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912-2006) passaram a defender e re-teorizar o capitalismo *laissez-faire*, o fundamentalismo de mercado e uma restrição à intervenção do Estado, que levaria ao que se tornou comum chamar de “Estado mínimo”. Esses ideais passaram a ser denominados de neoliberais.

Crescentemente, os neoliberais ganharam atenção da sociedade e de governos. Já nos anos 1970 no Chile do ditador Pinochet e com Margaret Thatcher na Grã-Bretanha; posteriormente Ronald Wilson Reagan marcou a década de 1980, nos EUA; em 1989 com o documento do “Consenso de Washington”¹², que se tornou política oficial do

¹¹ Mais informações sobre a *Mont Pelerin Society* disponível na rede: www.montpelerin.org

¹² Conjunto de medidas (composto por dez regras básicas) lavrado por economistas de instituições ligadas a Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, consolidadas no texto do economista John Williamson – *International Institute for Economy*. Nos anos 1990 o FMI usava suas bases para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em

Fundo monetário Internacional; e nos anos 1990 a grande maioria dos países sofria grande influência da ideologia neoliberal.

Ludwig von Mises foi um defensor da liberdade econômica como fundamento para a liberdade individual. Em sua mais conhecida obra, *Ação Humana – um tratado de economia*, 1949, lançou bases para uma compreensão econômica em que os seres humanos, de comportamento proposital, agem em busca de um estado sempre mais satisfatório. O texto abrange muitos aspectos econômicos, com destaque à questão do cálculo econômico. O autor tenta demonstrar a inviabilidade do socialismo, uma vez que a determinação dos preços desse sistema não se dá no mercado. “Por exemplo: se para a produção de um determinado bem existem dois métodos de produção, o mais eficaz ou mais barato só pode ser identificado mediante um sistema de preços gerado numa economia de mercado; num regime em que as trocas voluntárias são substituídas por decisões burocráticas, o sistema de preços desaparece deixando os agentes sem a orientação mais importante para as suas escolhas¹³”.

Friedrich August von Hayek, austríaco, ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1974, o qual curiosamente dividiu com seu “rival intelectual”, o sueco Myrdal.¹⁴ Hayek acreditava que as políticas e o planejamento do bem-estar social levariam ao que ele chama de “colapso da civilização”. Em sua obra mais famosa, *O Caminho para a Servidão*¹⁵, 1944, o autor expõe seus princípios liberais e conclui que o crescente controle do Estado, ao substituir a “ordem espontânea e infinitamente complexa do mercado” por um planejamento central feito por humanos, leva ao empobrecimento, à servidão e ao fim das liberdades individuais. Biógrafos apontam que o autor, quando muito jovem, foi socialista em Viena, e a respeito de sua radical mudança ideológica e política, Hayek comenta que “foi com os trabalhos de Ludwig von Mises que, por volta de 1922, vi como estava no caminho errado.” Seu livro, *O Caminho para a Servidão*, tem uma irônica dedicatória “A meus amigos socialistas de todos os partidos”.

desenvolvimento que passavam por dificuldades. Os dez itens desse documento, que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, eram: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária com redução do Estado; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; estímulo ao investimento estrangeiro, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); garantia do direito à propriedade.

¹³ Extraído da sinopse do Instituto Liberal.

¹⁴ Segundo a entidade do Nobel: “for their pioneering work in the theory of money and economic fluctuations and for their penetrating analysis of the interdependence of economic, social and institutional phenomena”.

¹⁵ Do inglês, “Road to Serfdom”.

Milton Friedman, também vencedor do Prêmio Nobel de Economia (1976), teve uma longa e influente vida acadêmica. Fundou a “escola monetarista”, que tem como base a oferta de moeda fortemente correlacionada com a atividade econômica, de modo que caso o governo arbitre por uma oferta monetária além da atividade econômica, haverá pressão inflacionária. Ao longo dos anos 1960 e 1970, Friedman já defendia a austeridade monetária e o rigor fiscal para enfrentar surtos inflacionários. Biógrafos apontam que Friedman talvez seja o economista de seu século que mais influenciou políticas. O autor sempre foi um ferrenho defensor de suas idéias. Além de defender ampla liberdade econômica com baixíssima interferência do Estado, Milton ficou conhecido por defender o fim do *Federal Reserve*, ampla reforma privatista no ensino, a extinção do Fundo Monetário Internacional e até mesmo a legalização das drogas, porque todos induzem a políticas equivocadas que prejudicam a economia americana, segundo o autor. A obra mais conhecida de Friedman foi publicada em 1962 nos Estados Unidos e denomina-se *Capitalismo e Liberdade*. O texto aborda diversos temas, dentre eles a relação entre liberdade política e liberdade econômica, o papel do governo, política fiscal, educação, distribuição da riqueza, combate à pobreza e bem-estar social. Uma frase da própria obra que representa bem o livro é a seguinte: “(...) pelo fato de vivermos em uma sociedade, em grande medida, livre, tendemos a esquecer o limitado espaço de tempo e a parte do Globo na qual surgiu o que se chama de liberdade política: o estado típico da humanidade é a tirania, servidão, miséria. O século XIX e o começo do século XX no mundo Ocidental destacam-se como uma exceção à tendência histórica de desenvolvimento. A liberdade política, nesse sentido, claramente surgiu com o livre mercado e o desenvolvimento das instituições capitalistas. Da mesma maneira como a liberdade política na era dourada da Grécia e nos primeiros dias da era Romana”.¹⁶

Com essa breve exposição dos três expoentes do neoliberalismo, podem-se compreender quais as bases e fundamentos da ideologia em questão. A qual ganha força como oposição às formas de intervenção do Estado e ao modelo de bem-estar social.

3.3. Neoliberalismo e a tributação

Na ideologia liberal, mais radical, Estado e mercado são apresentados como “princípios de organização sociais antagônicos e irreconciliáveis”, nega-se o Estado

¹⁶ Extraído da sinopse do Instituto Liberal.

como sujeito econômico. Pela obra de Hayek, não há possibilidade de o Estado orientar o processo econômico com fins certos e com objetivos precisos. Desse modo, a solução é uma “despolitização” do Estado deixando que o mesmo esteja subordinado ao livre mercado. O novo Estado deve ser “mínimo” e com pequenas funções, ou seja, limita-se em permitir a execução de contratos e baseia-se em respeitar a “soberania do indivíduo”. Os agentes privados estão em condições de superioridade com relação às decisões econômicas interventoras do setor público. Segundo a ideologia neoliberal, qualquer intervenção política que estiver além da garantia da liberdade individual e da garantia da propriedade é “imoral”.

Desse modo, na essência dos fundamentos teóricos neoliberais, pode-se concluir que a tributação progressiva fere liberdades individuais, pois não cabe ao Estado interferir nas questões de distribuição da riqueza e propriedade; tratando-se de uma “imoralidade”, ou uma intervenção política, contra o mercado e contra as “superiores” decisões privadas.

Além dessa perspectiva baseada nas liberdades individuais, há alguns textos que expressam o que se pode sintetizar da crítica neoliberal à progressividade tributária, em específico.

Em artigo de Snyder e Kramer – Universidade de Chicago – publicado em 1988, parte-se do princípio que todas as democracias avançadas adotaram consideráveis impostos progressivos, fato que se tem que concordar. Por meio de análises de preferências individuais e coletivas, os autores buscam demonstrar que um sistema de taxas progressivas não é resultado do desejo da sociedade para atingir mais justiça na distribuição de renda, mas é devido ao desejo de cidadãos de classe média por reduzir a sua própria carga tributária¹⁷.

Semelhantemente, autores chamados de Marhuenda e Ortuño-Ortín – University of Alicante, Espanha – publicado em 1995, propõem que como a maioria dos votantes está abaixo da renda média, as propostas de imposto progressivo vencem qualquer proposta de regressividade na tributação.

Indo mais além, autores como Gentry e Hubbard (2004) – Williams College, Williamstown – chegam a propor que o imposto progressivo afeta a mobilidade de trabalho. Porque seria um desincentivo aos indivíduos procurarem empregos melhores,

¹⁷ No original, em inglês: “*Our results suggest that marginal-rate progression is not the result of a society’s desire to achieve a more ‘fair’ distribution of income, but rather, it is due to the desire of middle-income citizens to reduce their own tax burden.*” – Snyder & Kramer, 1988.

ou seja, tributar as rendas maiores induziria os agentes a se consolidarem em posições de menor “sucesso”; afetando o equilíbrio do mercado de trabalho e distorcendo padrões de salários nas diversas categorias.

O suporte teórico apresentado contribui para compreender que a recente mudança qualitativa dos Estados e suas políticas não estão descoladas de princípios acadêmicos e ideológicos. Há ampla produção que dá suporte para as políticas de liberalização dos mercados, de redução dos gastos públicos, desregulamentação do trabalho, entre outros movimentos em direção a um novo liberalismo. É importante manter atenção em quais os efeitos que essas reformas neoliberais trazem para a sociedade. Nesse sentido, o capítulo quarto parte para a demonstração das consequências que o neoliberalismo impõe na tributação brasileira.

Capítulo 4

Regressividade em Marcha

4.1. Apresentação

Feita a exposição a respeito da regressividade e do Estado nos capítulos primeiro e segundo, bem como concluída a apresentação no terceiro capítulo da posição, dita, neoliberal é possível iniciar a compreensão do agravamento da regressividade provocado pelo neoliberalismo.

O capítulo subdivide-se em dois pontos fundamentais que permitem compreender a crescente regressividade no Brasil. O primeiro ponto trata da concorrência tributária entre países, o qual é um condicionante externo e consequência direta da globalização. O segundo ponto volta-se aos condicionantes internos que induziram o Brasil a comprometer ainda mais seu quadro de regressividade tributária.

Para comprovar a argumentação, o presente capítulo apresenta uma análise empírica a respeito da regressividade. Com a observação dos dados apresentados é possível perceber que, de 1996 a 2004, o ônus da tributação recaiu ainda mais sobre as camadas mais pobres da população brasileira.

O corte temporal dos dados não marca o início da “era neoliberal” no Brasil. Como discutido no capítulo segundo e terceiro, em que se apresentaram as mudanças do neoliberalismo principiadas no final da década de 1980. A década de 1980 e início da década de 1990, no entanto, compreendem um período de inflação elevada, de modo que o consumo teve um comportamento anômalo e a análise da tributação sobre o consumo pode ser facilmente distorcida. Partir de 1996, momento em que a inflação já havia sido quase contida, evita erros na análise do consumo e desse modo nos tributos indiretos e consequentemente na regressividade. Quando se compara o ano de 1996 com 2004 é possível perceber que os anos de avanço de posições neoliberais contribuíram para que a estrutura brasileira se tornasse ainda mais regressiva.

4.2. Condicionantes Externos

Quando a mobilidade de capitais era tão restrita quanto a mão-de-obra os Estados nacionais tinham mais liberdade para tributar as rendas do capital e do trabalho segundo suas vontades. Com o advento da globalização e a crescente mobilidade de capitais, diversos países reduziram a tributação sobre as rendas do capital (financeiro ou produtivo), bem como reduziram impostos sobre a renda de estrangeiros, com o objetivo de atrair investimento externo, e elevaram a carga tributária nas rendas do trabalho, com mobilidade muito inferior ao capital. Isto é, os países entraram em um processo de “guerra” de incentivos ao capital para buscar investimentos externos. Tal fenômeno entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos é denominado de concorrência tributária. Fato que garantiu que os investidores gozem de incentivos fiscais na maioria dos países do mundo, condenando aquela nação que se opuser aos incentivos tributários a não receber investimento.

A reação dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos tem sido, de modo geral, realocar a carga tributária do capital (móvel) à mão-de-obra (menos móvel). O fenômeno da liberalização do capital, portanto, induz os países a tribuarem as rendas do trabalho com mais intensidade que as rendas do capital, o que tende a agravar a regressividade na tributação.

Desde fins do século XIX, os Estados modernos e mais desenvolvidos (principalmente) buscam um imposto progressivo sobre as rendas. Quando esse imposto incide sobre as rendas do capital, o mesmo tende a ser mais progressivo (afeta os mais ricos e proprietários de capital) que um imposto sobre as rendas de trabalho (afetam aos mais pobres e detentores da força de trabalho, apenas). Quando o capital passa a ter alto nível de mobilidade torna-se possível que as rendas do capital evitem a jurisdição tributária nacional, desse modo a capacidade do Estado onerar os capitais é reduzida.

Estudos recentes têm demonstrado o aumento da capacidade dos indivíduos e empresas não pagarem impostos no estrangeiro por dois motivos básicos: o fim da retenção de impostos sobre os pagamentos de juros nos países desenvolvidos e o aumento dos “paraísos fiscais para a produção” nos países subdesenvolvidos.¹⁸

Desde que os EUA aboliram a dedução fiscal no pagamento de juros a estrangeiros, em 1984, os países importadores de capital foram coagidos a não aplicar

¹⁸ Mais detalhes sobre esses estudos em Avi-Yonah, 2000; ou em síntese em Avi-Yonah, 2001, artigo da Revista da Cepal nº 74.

tal tributo para não afugentar o capital móvel. Esse fenômeno torna muito difícil, aos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, tributar a renda auferida por seus residentes em outros países. Por exemplo, imaginemos um mexicano muito rico que queira valorizar seu capital com investimentos em carteira sem ser tributado. Bastaria que ele criasse uma empresa em Ilhas Cayman como titular dos rendimentos, ou seja, uma pessoa jurídica em um paraíso fiscal para receber o pagamento dos juros, e em seguida aplicar os recursos da “empresa” estrangeira nos Estados Unidos, livres de imposto de renda sobre rendimentos de juros. O mexicano não declara ao México essa renda financeira e nem pode ser notado em intercâmbio de informações, pois estaria protegido pelo segredo bancário nas Ilhas Cayman. Esse rico latino-americano, portanto, consagra seu rendimento em carteira sem ser tributado nos EUA, nem no México, e tampouco nas Ilhas Cayman. Em poucas palavras, além dos países serem pressionados a não tributar as rendas financeiras dos estrangeiros, os residentes encontram artifícios para se livrarem do imposto de renda.

Voltando as atenções ao investimento produtivo, a problemática é semelhante. Na década de 1990, a concorrência tributária entre os países para atrair investimentos estrangeiros levou Estados nacionais a ceder crescentes incentivos fiscais às empresas estrangeiras. Em 1998, 103 países já cediam concessões tributárias ao investidor estrangeiro e esse número tem trajetória crescente.¹⁹ Dada relativa facilidade das transnacionais transferirem ou iniciarem instalações produtivas, essas empresas têm gozado de volumosas isenções fiscais nos países hóspedes, que podem ser denominados de “paraísos fiscais para a produção”. O professor Avi-Yonah²⁰ cita a *Intel Corporation*, uma das maiores empresas transnacionais do mundo, que atualmente tem grandes plantas em Porto Rico, China, Malásia, Filipinas, Irlanda e Israel. Todos esses países cedem benefícios tributários à *Intel*.

Diante de uma redução de impostos sobre a renda estrangeira e do capital observa-se que a maioria dos países transfere mais ônus tributário às rendas do trabalho. Uma vez que os gastos²¹ dos Estados não diminuem na mesma intensidade que os benefícios tributários têm sido concedidos, resta aos governos captar recursos das rendas do trabalho ou de impostos indiretos. Fato que contém caráter claramente

¹⁹ Mais detalhes desses dados e estudos em Vernon, 1998; e em UNCTAD, 1996.

²⁰ Avi-Yonah, 2001.

²¹ Nesse ponto, não se trata de apontar os gastos públicos como a causa do problema, sabe-se que os Estados nacionais devem cumprir com compromissos de educação, saúde, previdência, entre outros serviços indispensáveis e que não merecem reduções consideráveis de despesas.

regressivo, pois as rendas do trabalho são, na maioria das vezes, de indivíduos mais pobres. Enquanto que os cidadãos com capacidade de obter rendas do capital tendem a ter maiores rendas e mais propriedades. Quanto aos impostos indiretos, seu caráter regressivo é notável já que incidem com mais intensidade naquelas rendas que são majoritariamente consumidas, ou seja, àqueles que ganham menos e são obrigados a consumir tudo (ou quase tudo) que auferem.

Tal problemática não se restringe aos países subdesenvolvidos. No caso dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)²² nota-se que, de 1965 a 1995, os impostos que se elevaram com mais rapidez foram aqueles que incidem sobre o consumo: passaram da parcela de 12% para 18% na arrecadação do governo; e nas folhas de pagamento: subiram de 19% para 27%, no mesmo período. Ambos mais regressivos que os impostos sobre capital. Também de 1965 a 1995, os impostos sobre os rendimentos pessoais e das empresas se elevaram menos que a proporção da arrecadação. Na renda pessoal da OCDE, o que era 26% em 1965 passou para 27% em 1995; no caso das empresas de 9% caiu para 8%²³. A arrecadação tributária, como percentual do PIB, nesses países saltou de 28% para quase 40%, em média, no período de 1965 a 1994. Tal incremento se baseou fundamentalmente nos impostos sobre consumo e sobre salários, como demonstrados anteriormente.

Esse é um indicativo muito importante de que, nos países da OCDE, à medida que aumenta a abertura da economia, os impostos sobre o capital tendem a baixar e os impostos sobre o trabalho (salários e sobre o consumo) tendem a subir, em outros termos, a progressividade tributária na OCDE se reduz.

A mesma realidade se nota nos países subdesenvolvidos, por hora, conhecidos como “em desenvolvimento”²⁴. Entre os países não membros da OCDE, excluindo o Oriente Médio, o total da arrecadação pública, como percentual do PIB, elevou-se de 18,8%, na média do período 1975-1980, para 20,1%, na média do período 1986-1992 segundo dados do Banco Mundial. Esse incremento de arrecadação foi financiado pelo aumento da participação dos impostos sobre o valor agregado na arrecadação (no

²² OECD, em inglês, grupo de países ricos com grande influência econômica e política no mundo. Entre os países da OCDE tem-se: EUA, Alemanha, Japão, França, Inglaterra, Austrália, Canadá, Bélgica, Holanda, Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca, entre outros.

²³ Segundo estudos de Owens & Sasseville, 1997.

²⁴ Os países que o presente trabalho trata como “subdesenvolvidos” são tratados por autores do tema por “em desenvolvimento”, denominação que parece imprópria na medida em que nem todos os países do grupo “em desenvolvimento” apresentam-se em processo de desenvolvimento.

mesmo período, foi de 25,5% do total para 31,8%). Enquanto que os impostos sobre as rendas pessoais ou sobre as empresas ficaram estáveis ou baixaram. Fica, assim, evidenciado um agravamento da regressividade, também, nos países menos desenvolvidos.

Muitos economistas e políticos têm se convencido que os países precisam dar incentivos tributários para serem competitivos e para tornarem a produção viável. Em realidade, tributar o capital, contudo, apenas afugenta o investimento porque há outra região (com condições econômicas, sociais e geográficas semelhantes) com incentivos tributários. Autores²⁵ demonstram que a definição do local de investimento é influenciada pela tributação, pois existem países com incentivos muito significativos. Claramente as empresas poderiam investir e a tributação não inviabilizaria seus rendimentos. Com a concorrência tributária, no entanto, o capital pode fluir ao Estado que lhe der os mais vantajosos incentivos fiscais. Dentre os incentivos há, principalmente, isenções de imposto de renda por alguns anos (por vezes 10 ou 15 anos), isenções de imposto sobre propriedade, reduzidas alíquotas de imposto de renda para a transnacional, facilidades no tributo de envio de remessas ao exterior, entre outros.

No Brasil, a concorrência tributária também traz isenções ao capital. Por exemplo, por meio de Medida Provisória há isenção de Imposto de Renda sob ganhos obtidos por estrangeiros que comprarem títulos da dívida pública brasileira. Também se isenta da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) a compra de ações em oferta pública, fora das bolsas de valores.

Além disso, por exemplo, há um instrumento denominado de “remuneração dos juros de capital próprio”, o qual reduz o lucro tributável e permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real deduzirem como despesas essa remuneração para fins de apuração do IRPJ e da CSLL, ou seja, uma despesa fictícia é criada e reduz o lucro tributável. Esse mecanismo permitiu aos cinco maiores bancos do país, com lucros recordes, uma redução de encargos tributários da ordem de R\$ 2,1 bilhões em 2005, segundo dados do Departamento de Estudos Técnico do Unafisco Sindical.

A concorrência tributária é um comportamento individualista generalizado e que se dá por não existir coordenação internacional para evitar esse processo. É muito difícil comprovar que algum país tenha se beneficiado, do ponto de vista do bem-estar, com a

²⁵ Guisinger et alli, 1985.

competição de impostos para atrair investimentos. As conseqüências principais nos países subdesenvolvidos tem sido uma maior regressividade na tributação e uma maior debilidade dos países em sustentar o gasto público e oferecer bons serviços de seguridade social, vide o exemplo da maioria dos países da América Latina, com grandes dificuldades fiscais e problemas sérios em serviços de saúde, educação, segurança, previdência pública e emprego.

Desse modo, fica claro que com maior mobilidade de capitais, típica da era neoliberal, a estrutura fiscal dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos tende a ficar mais regressiva (ou menos progressiva) se não houver atuação coordenada dos governos para evitar a competição tributária.

4.3. Condicionantes Internos

Os efeitos da concorrência tributária internacional agravam a regressividade em muitos países, dentre eles o Brasil. Além da competição discutida no item 4.2, há características de nossa política econômica que acentuam a regressividade dos impostos. Esse item concentra-se nos condicionantes mais específicos da nação brasileira, que corroboram para comprovar a tese de que a ideologia neoliberal induz maior regressividade na tributação.

A política de estabilidade inflacionária que se iniciou no governo Fernando Henrique Cardoso e se mantém, com poucas alterações, até o governo Lula promove uma série de dificuldades e instabilidades econômicas decorrentes do manejo de juros e câmbio. Nesse contexto, a política fiscal tem arcado com o ônus desses desequilíbrios e sofre severas restrições, como a perda de papel anticíclico e o agravamento de seu caráter concentrador de renda. Ou seja, a política fiscal se tornou contracionista e concentradora. Àquilo que interessa a este estudo, a arrecadação dos impostos ficou mais regressiva.

Para compreender como que o plano de estabilização induziu a uma política fiscal moldada para sustentar a dívida pública, basicamente, precisa-se analisar, mesmo que brevemente, o Plano Real iniciado no início dos anos 1990.

O Plano Real marcou uma fase de transição da política fiscal. A proposta do Plano não se limitava em cortar déficits e eliminar canais de descontrole monetário para combater a inflação, mas também adotar uma política fiscal “adequada” com o

movimento da globalização²⁶. O novo regime fiscal não foi implantado de imediato, mas assumiu uma forma mais terminada após as crises da Ásia e Rússia, quando avança a proposta de superávits primários e se consolida uma política fiscal para garantir a sustentabilidade da dívida pública.

Quanto ao sucesso da estabilização do Plano Real, esse pode ser atribuído à âncora cambial. Com a valorização do câmbio, associada à grande abertura comercial, os preços domésticos são pressionados pela concorrência externa. Isso é, o produtor nacional que elevar os preços de seu produto perde mercado para o produto importado, que se encontra barato (câmbio favorável) e sem grandes taxas de importação. A consequência foi que, muito rapidamente, os preços dos bens transacionáveis foram contidos, no mercado doméstico, enquanto os bens não-transacionáveis tardaram para reduzir sua inflação.

A âncora cambial para conter a inflação foi bastante eficaz. Gerou, no entanto, grandes e crescentes déficits comerciais ao longo da década de 1990. Com liquidez internacional abundante, ao se comparar com a década de 1980, a entrada de capitais voláteis, investimento em carteira, a entrada de IDE (Investimento Direto Estrangeiro) das privatizações e desnacionalizações, garantia o fechamento do balanço de pagamentos e o câmbio apreciado. Porém, nos momentos de instabilidade doméstica, ataque especulativo, ou crises externas, os juros tiveram que ser elevados a níveis ainda mais sedutores para garantir a âncora cambial e a estabilidade dos preços. Evidentemente, a consequência às contas públicas foi um aumento bastante preocupante da dívida.

Em poucas palavras, a âncora cambial gerava déficits comerciais; que teriam que ser cobertos com desnacionalizações ou investimentos em carteira; os juros teriam que atrair investidores externos com pagamentos superiores às expectativas de desvalorização e riscos²⁷.

Sendo assim, o plano Real fez uma integração com a economia internacional sob comando do mercado, fez do Brasil um espaço para a valorização do capital financeiro. Nesse cenário a política fiscal assumiu papel de “guardião das expectativas de

²⁶ Mais detalhes em Lopreato, abril de 2006.

²⁷ Os outros efeitos do Plano Real e outros instrumentos, como a URV, são omitidos na dissertação. Uma vez que o objetivo desse breve comentário sobre o Plano Real é analisar as consequências na política fiscal não há uma avaliação completa do Plano neste trabalho. Para compreender sobre o plano Real como um todo, há ampla bibliografia a respeito do tema.

rentabilidade dos capitais externos e a dívida pública passou a fazer parte do rol de ativos oferecidos no esforço de atrair o interesse do capital externo.”²⁸

Nos anos de 1997 e 1998 eram claros os sinais de que a elevação dos gastos financeiros e a crescente dívida pública eram insustentáveis. Os rentistas ampliaram crescentemente sua aversão ao risco e mudanças na política econômica foram inevitáveis.

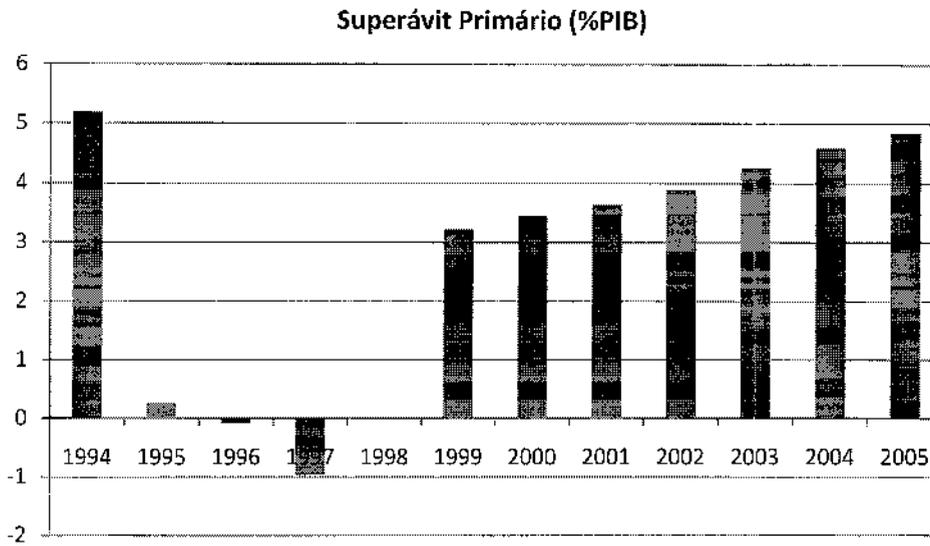
No ano de 1999 a crise cambial abalou o arranjo macroeconômico do plano Real, mas não alterou os fundamentos da inserção internacional. O regime de política econômica sofreu adaptações para recuperar a confiança abalada pela crise cambial, reafirmando as intenções neoliberais do princípio do Plano. A mudança, após as turbulências de 1999, no regime cambial exigiu novos moldes fiscais e novo tratamento da inflação, como aponta Lopreato. O Banco Central adotou o regime de metas de inflação, utilizando a taxa de juros como instrumento principal para controlar os preços. Quanto à política fiscal, essa teria dupla tarefa: primeiro contribuir ao esforço de conter a demanda agregada, de acordo com os parâmetros de produto potencial definidos pelo Banco Central; segundo, manter o compromisso da dívida pública, evitando que alterações nas expectativas fiscais gerassem pressões no mercado cambial e que assim gerasse surtos inflacionários decorrentes do *pass-through*²⁹.

Esse duplo papel trouxe, na prática, uma política fiscal com ajustes aprofundados, levando a superávits primários crescentes a partir de 1999 (gráfico 4.1).

²⁸ Lopreato, abril de 2006; pág. 186.

²⁹ Mecanismo que transmite a desvalorização cambial aos preços domésticos. Ou seja, desvalorizações cambiais, elevam custos de insumos e produtos, transmitindo um impacto inflacionário na economia interna.

Gráfico 4.1³⁰



Fonte : Bacen

Os procedimentos de execução orçamentária sofreram alterações com a estipulação prévia do superávit primário. A Lei Orçamentária Anual e a liberação de recursos ficaram subordinadas ao obrigatório superávit primário nas três esferas do governo. Além de o montante das despesas do governo depender da arrecadação, passou também a ser determinado pelo comportamento de outras variáveis que influenciam as contas públicas – juros e câmbio, principalmente. Mudanças nessas variáveis podem ter conseqüências na dívida pública e exigir que o superávit primário seja ampliado. O gasto do Estado tornou-se um resíduo da arrecadação descontada do superávit primário. Após as dificuldades de 1999, a estrutura fiscal reiterou e assumiu o papel de garantidora da solvência da dívida, desprezando objetivos fiscais de melhorar a distribuição de renda ou de efetuar gastos na economia. A política fiscal continua a agravar a concentração da riqueza com regressividade na arrecadação e com gastos de pouco impacto distributivo, ou com gastos concentradores e contracionistas (caso das despesas com pagamento de juros e amortizações).³¹

³⁰ Base de cálculos ainda na metodologia antiga do IBGE.

³¹ Outros comentários importantes a respeito do novo modelo fiscal – como a Lei de Responsabilidade Fiscal, as vinculações e despesas obrigatórias, relação com o FMI, etc. – são omitidos nesse trabalho, que busca manter concentração nas questões que influem na regressividade da arrecadação. Para uma melhor compreensão do tema, consulte Lopreato, abril de 2006.

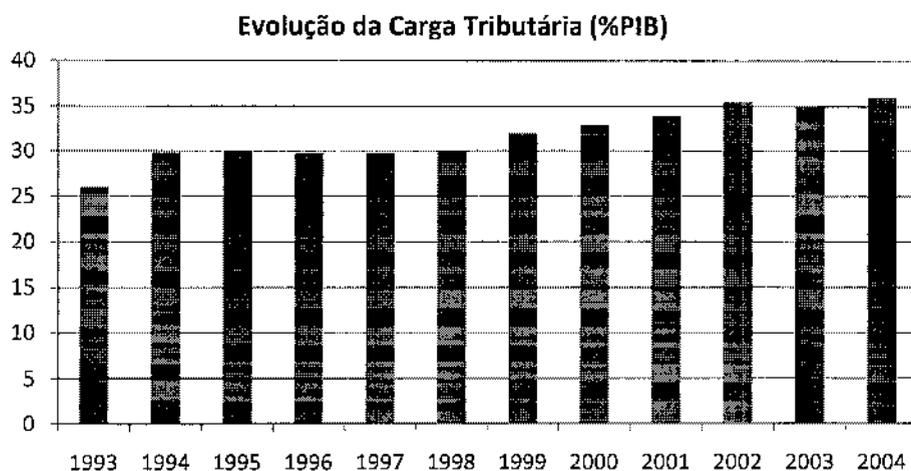
O Estado comprometido com o superávit primário revela a preocupação de garantir a solvência da dívida e atender às expectativas do mercado. Os investidores precisam estar convencidos que o rigor fiscal será suficiente para que não haja riscos nas aplicações realizadas em Reais no Brasil.

Mais do que isso, a política fiscal deve acomodar a política monetária do Banco Central, que têm sido autônomo na prática. Isso significa que a atuação fiscal deve compensar a taxa de juros e os efeitos da valorização do câmbio nas contas públicas, evitando expansão futura da oferta monetária (ou mesmo, evitando a expectativa de aumento de oferta monetária) o que poderia comprometer o plano de estabilização, segundo os economistas responsáveis pelo programa.

Com o crescente aumento das despesas com juros e amortizações, o aumento das despesas vinculadas segundo os parâmetros da Constituição de 1988, a alta nos gastos de custeio, em simultaneidade com as metas de rigor fiscal exigiu que o Estado elevasse sistematicamente a carga tributária (gráfico 4.2).

A elevação da carga tributária, sem reformar a base da arrecadação, contribui para agravar, evidentemente, a regressividade da estrutura tributária brasileira. Nota-se que a arrecadação aumenta mesmo com as isenções ao agente estrangeiro e ao capital, como demonstrado no *item 4.2*, fato que só se justifica pelos aumentos, principalmente, na COFINS, CPMF e PIS/PASEP; além da alta na arrecadação de IRPF, consequência do maior número de contribuintes com rendas do trabalho. A alta da arrecadação do imposto de renda é superior nas rendas mais baixas e do trabalho (a alta na arrecadação por pessoas jurídicas foi muito menor, 68% de alta para pessoas físicas contra 36% para pessoas jurídicas de 1996 a 2000 em termos nominais, como divulgado pela Unafisco). Os impostos indiretos tendem a recair com mais ônus no orçamento dos mais pobres, que consomem toda sua renda. O aumento da carga tributária, portanto, no bojo do plano real e seu desenho fiscal agrava a regressividade na arrecadação dos impostos.

Gráfico 4.2



Fonte : Bacen; elaborado em Lopreato, abril de 2006.

O governo Lula se inicia em meio a uma iminente crise econômica e enorme desconfiança, por parte do mercado financeiro. Desafiado pela desvalorização cambial, aceleração inflacionária e alta da dívida pública, a opção do novo governo foi de manter a velha política econômica. A estratégia de desenvolvimento de Fernando Henrique Cardoso sofreu pouca alteração e praticamente se manteve no governo de Luís Inácio da Silva.

Segundo autoridades do Ministério da Fazenda no início do primeiro mandato de Lula:

“(...) o Brasil, para que possa retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, tem que sair da armadilha constituída pelo alto valor da dívida e outros passivos públicos (...) o primeiro compromisso da política econômica do novo governo é a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas (...) para isso, são necessárias medidas que produzam superávits primários, neste e nos próximos exercícios, suficientes para reduzir a relação dívida/PIB e, portanto, os gastos futuros com o serviço da dívida.”³²

Esse discurso deixa claro que existe continuidade na interpretação econômica do “novo” Ministério da Fazenda quanto ao tratamento fiscal. A opção de elevar o superávit primário para 4,25% do PIB reafirma o compromisso do Estado com a solvência da dívida.

³² Ministério da Fazenda: *Política Econômica e Reformas Estruturais*, 2003, pag. 8. Nota presente em Lopreato, abril de 2006.

O manejo das políticas de juros e câmbio ganhou maior autonomia, isso é, esteve a cargo de poucos senhores conservadores e imunes a qualquer pressão pública por mudança na política monetária. Deixando a política fiscal subordinada a decisões que estão fora de seu alcance, apesar da mesma ser responsabilizada por muitos economistas como a responsável pelo alto custo Brasil, risco-país, pela taxa de juros, e pelas condições de retomada do crescimento.³³

A base da argumentação ortodoxa, nessa questão, é que o Estado brasileiro gasta muito e ainda ocupa setores da economia com ineficiência, desse modo, a política monetária não pode ser menos rigorosa e os juros altos são fundamentais para contrabalancear o mau comportamento fiscal e garantir a inflação baixa. Em realidade, a política fiscal conforma-se em passividade. A mesma assume o papel de garantidora da solvência da dívida. Isso é, cabe ao setor fiscal poupar o máximo de receitas para garantir aos credores do governo que haverá recursos para a dívida, e, na medida em que não é mais possível reduzir os gastos, o governo é obrigado a elevar a carga tributária.

Os gastos nominais com juros durante primeiro governo Lula são superiores aos anteriores. Quando o governo de origem trabalhista assumiu, foi preciso demonstrar aos investidores que o governo era tão, ou mais, conservador quanto o governo de FHC no tratamento da política monetária e fiscal; foi dado o indicativo de que tudo seria feito para que a solvência da dívida fosse garantida e as metas de inflação atingidas. Os dados do Banco Central apontam que no primeiro triênio do governo Lula (2003 – 2005) o gasto com juros nominal, na média anual, foi de 8,24% do PIB; superior ao período de 1995 – 1998 com 6,48% do PIB; também maior que 1999 – 2002 com 7,95% do PIB por ano em média³⁴.

Em conclusão, tem-se que ter em mente que o período pós-Plano Real montou uma perversa armadilha. Como propõem os neoliberais, a busca frenética pelas ambiciosas metas de inflação e a autonomia da rigorosa política monetária, fazem com que reste à política fiscal a passividade de garantir os termos para a política monetária. No período recente, a capacidade do governo poupar não tem acompanhado o aumento da dívida, o que obrigou o governo a elevar a carga tributária recorrentemente, como demonstrada. Fato que se deu com base regressiva.

³³ Mais detalhes em Lopreato, abril de 2006; e em Lopreato, F. L. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2006. (Texto para Discussão, n. 119).

³⁴ Dados apresentados por Lopreato, 2006; mais informações sobre o assunto no mesmo texto.

4.4. O Avanço da Regressividade

Neste item da dissertação, comprova-se a tese básica desenvolvida ao longo de todo texto. Analisando os dados é possível comprovar que as mudanças neoliberais sob condicionantes externos e internos agravaram a regressividade tributária brasileira de modo preocupante. Toda a argumentação não será reeditada para evitar prolixidade e não cansar o leitor, com o restante do trabalho compreendido, este subitem apenas busca corroborar e dar sustentação à argumentação apresentada até o momento.

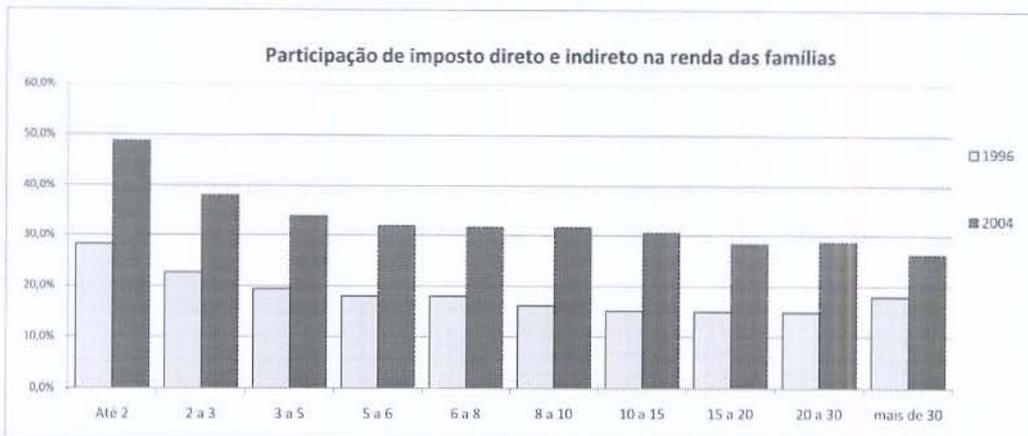
Como demonstrado anteriormente, a carga tributária do ano de 1996 era inferior a 30% do PIB. Em 2004 a carga saltou para valores acima de 35% do PIB, fato que se torna alarmante, pois a alta teve uma base bastante regressiva, como se observa pelo gráfico 3. Passou-se a confiscar mais de cinco pontos percentuais do PIB brasileiro, sendo que boa parte dessa alta de arrecadação se deu com mais intensidade, proporcionalmente, sobre os pobres.

Em 1996, os mais pobres pagavam 28,2% de sua renda ao Estado enquanto os mais ricos (mais de 30 salários) 17,9%, sendo que a faixa imediatamente anterior (20 a 30 salários mínimos) pagava 14,8%. Ou seja, havia, em 1996, algum nível de progressividade apenas nessa faixa, entre os ricos e os muito ricos. No restante das faixas havia regressividade.

No ano de 2004, após a intensificação da concorrência tributária e após os aumentos da carga tributária, no bojo das políticas econômicas do plano Real,³⁵ os mais pobres passaram a pagar 48,8% de suas rendas ao fisco, enquanto que os mais ricos (mais de 30 salários) pagaram 26,3%. Como o gráfico 4.3 demonstra, todas as faixas de rendas passaram a pagar mais impostos, no entanto a única faixa de progressividade que existia foi extinta, consolidando a regressividade ao longo de todas as rendas. Com destaque à regressividade bastante acentuada nas faixas muito pobres e pobres.

³⁵ Condicionantes externos e internos discutidos com vagar nos itens 4.2 e 4.3 deste trabalho.

Gráfico 4.3



Fonte: O Estado de SP, dia 25 de setembro de 2006; IBGE/FIPE/PriceWaterHouseCoopers

Os níveis de regressividade podem ser mais bem percebidos pelo “índice Pigou”. Professor Pigou³⁶ propõe a utilização de um simples instrumento para mensurar a regressividade entre as diferentes faixas de renda. Trata-se de comparar as alíquotas de imposto como proporção da renda, fazer a diferença e dividir a mesma pela diferença de renda das faixas em análise. Para simplificar, o índice segue a expressão:

$$\text{Índice Pigou} = \frac{\left(\frac{T_1}{Y_1}\right) - \left(\frac{T_0}{Y_0}\right)}{Y_1 - Y_0}$$

Pelo índice, sempre que ele se igualar a zero há proporcionalidade nas faixas de renda analisadas; quando o Índice de Pigou for menor que zero há regressividade; e, finalmente, quando for superior a zero há progressividade.

Na análise do caso brasileiro, o índice nos indica presença de regressividade em todas as faixas de renda, com exceção feita às faixas de renda mais rica de 1996, quando o índice indicava leve progressividade, no entanto em 2004 a regressividade se dá inclusive nessas faixas de renda. No Gráfico 4.4 se observa a curva referente ao ano de 2004 sempre abaixo da curva de 1996, o que comprova o aumento de regressividade para todas as faixas de renda. Fica, também, evidente que nas faixas mais pobres a regressividade é mais intensa e quanto mais rica, menos se paga, porém essa proporcionalidade no diferencial das rendas e cada vez menor.

³⁶ Mais informações sobre este e outro índices nos textos de Musgrave, segundo bibliografia deste trabalho.

Gráfico 4.4



Fonte: Cálculos próprios, dados do IBGE/FIPE/PriceWaterHouseCoopers.

A tarefa do presente item está cumprida, ficou evidente pelo gráfico 3 e 4, que os anos de reformas, ou contra-reformas, neoliberais discutidas ao longo do capítulo pressionaram o sistema tributário para privilegiar, ainda mais, as faixas de renda mais ricas do Brasil. Isso é bastante preocupante, porque os níveis de concentração de renda no Brasil são historicamente elevados e a tributação contribui para agravar esse quadro.

Conclusão

Este trabalho desenvolveu a tese de que as reformas neoliberais implantadas no Brasil provocaram um aumento da regressividade na tributação. O foco das atenções do país não pode se concentrar no superficial debate do nível da carga tributária, e tampouco deve se pautar por condenar a arrecadação e gastos públicos como responsáveis por altos juros, surtos inflacionários, desemprego e dificuldades do crescimento.

Autores conservadores e setores patronais promovem um vazio debate comparando o nível de carga tributária brasileira com outros países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Buscam, também, demonstrar que a carga tributária brasileira é incompatível com nossa renda per capita. Desprezam, no entanto, os papéis que a Constituição Federal de 1988 busca determinar ao Estado brasileiro; desconsideram as necessidades sociais da população e os benefícios alcançados pela previdência; e também não consideram a armadilha que a combinação das políticas econômicas pós-Plano Real impõem ao país, como discutido ao longo deste texto.

Além disso, defensores da atual política monetária brasileira afirmam que os altos juros e o rigor monetário são necessários para compensar o comportamento fiscal, que, segundo os mesmos, gasta muito e ainda ocupa muitos setores da economia de modo ineficiente. Enquanto que, em realidade, a política fiscal brasileira encontra-se totalmente subordinada a uma autônoma e independente política monetária que unicamente direciona atenções às baixas metas de inflação. Como o instrumento fundamental da política monetária tem sido o juro básico (SELIC), nos últimos anos o endividamento público tem crescido consideravelmente e resta à política fiscal o passivo papel de garantidora da solvência da dívida pública, como demonstrado neste trabalho.

O Brasil é um país subdesenvolvido e em todo momento concentra renda. Na média em que o país cresce e os salários não acompanham os ganhos de produtividade os lucros superam a massa salarial; ou se o país entra em recessão os mais ricos protegem suas riquezas na esfera financeira nacional e internacional, enquanto os mais pobres ficam sujeitos ao desemprego e ao subemprego; quando o Brasil desenvolve a tecnologia da produção de combustíveis renováveis, como o álcool da cana, os

proprietários das usinas e das gigantescas lavouras monocultoras se beneficiam dos salários que estão aquém da subsistência do trabalhador; enfim, em todos os momentos e movimentos econômicos o Brasil concentra renda. Construiu-se um país muito eficiente na geração de injustiça distributiva. Não à toa, somos, sabidamente, o país com renda mais concentrada do mundo, e isso tem que, necessariamente, ser a atenção dos economistas brasileiros e de países subdesenvolvidos em trajetória semelhante.

A política fiscal poderia ser um importante instrumento para conter e reverter essa lógica sistemática de concentração da renda, porém a mesma corrobora a perversa tendência. Nos últimos anos a arrecadação tributária ficou mais regressiva, isto é, os pobres brasileiros tem arcado com maior ônus da carga tributária. Ao mesmo tempo em que o arranjo das políticas monetária e fiscal tem provocado um grande aumento das despesas com títulos da dívida, parte considerável dos gastos públicos é destinada às classes mais privilegiadas e credoras do governo. Ou seja, a combinação da arrecadação crescentemente regressiva, como demonstrado nesta monografia, com o crescente gasto da dívida, compõe um instrumento preocupante de concentração de renda. Isso indica que a organização do Estado dessa maneira não promove melhora de vida para a população, mas funciona como uma ferramenta que garante aos ricos brasileiros defenderem riqueza e garantirem sua acumulação em detrimento dos pobres do país.

Na tarefa de sintetizar e concluir este trabalho apresenta-se os principais pontos que contribuem à regressividade maior na tributação brasileira, que foram denominados de condicionantes externos e internos.

Externamente, a abertura comercial-financeira e a aproximação de mercados promovida pela globalização induzem os países a se digladiarem numa competição tributária para atrair investimentos. A consequência dessa “guerra fiscal” internacional, como demonstrado, é uma maior isenção às rendas do capital e de estrangeiros, unidas a um maior ônus nas rendas do trabalho, para compensar a perda de arrecadação das isenções. Em poucas palavras, as rendas do trabalho (menores, na média) que as rendas do capital (maiores, na média) induzem a uma maior regressividade na arrecadação.

Internamente, a combinação das políticas econômicas de estabilização do pós-Plano Real promove uma política fiscal garantidora da solvência da dívida. Isso é, cabe à política fiscal poupar suas receitas para garantir o pagamento dos títulos; e como a dívida é crescente e não há grande possibilidade para reduzir gastos constitucionais, resta elevar a carga tributária sob base indireta e regressiva.

Desse modo, creio que o trabalho consegue comprovar sua tese fundamental de que o avanço da ideologia neoliberal, com suas contra-reformas, implica numa maior regressividade e em maiores dificuldades para a economia brasileira e sua população.

Anexos

Capítulo 4

Item 4.4

Dados do Gráfico 4.3.

Participação de imposto direto e indireto na renda das famílias, por salário mínimo

	Até 2	2 a 3	3 a 5	5 a 6	6 a 8	8 a 10	10 a 15	15 a 20	20 a 30	mais de 30
1996	28,2%	22,6%	19,4%	18,0%	18,0%	16,1%	15,1%	14,9%	14,8%	17,9%
2004	48,8%	38,0%	33,9%	32,0%	31,7%	31,7%	30,5%	28,4%	28,7%	26,3%

Fonte: O Estado de SP, dia 25 de setembro de 2006; IBGE/FIPE/PriceWaterHouseCoopers

Dados do gráfico 4.4.

Índices Pigou de regressividade, nas faixas de renda por salário mínimo, multiplicado por 100 para facilitar visualização do gráfico

	até 2 / 2 a 3	2 a 3 / 3 a 5	3 a 5 / 5 a 6	5 a 6 / 6 a 8	6 a 8 / 8 a 10	8 a 10 / 10 a 15	10 a 15 / 15 a 20	15 a 20 / 20 a 30	20 a 30 / +
1996	(12,773333)	(2,793333)	(1,051515)	(0,467532)	(0,391270)	(0,165968)	(0,071314)	(0,034590)	0,000933
2004	(22,400000)	(4,483333)	(1,771212)	(0,859740)	(0,503175)	(0,309206)	(0,163429)	(0,063314)	(0,054267)

Fonte: Cálculos próprios, dados do IBGE/FIPE/PriceWaterHouseCoopers.

Bibliografia

- AGUADO. *El papel economico del estado y las políticas de privatización en el brasil de los años noventa* - tese doutorado 2001.
- AVI-YONAH, Reuven S. *Globalization, Tax Competition and The Fiscal Crisis of The Welfare State*, Harvard Law Review, vol. 113, nº7, Cambridge, Massachusetts, Harvard Law School, 2000.
- AVI-YONAH, Reuven S. *Globalización y Competencia Tributaria: Implicaciones para los Países em Desarrollo*. Revista de la Cepal 74. Agosto, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Democracia representativa y teoría marxista del Estado*, Sistema, nº 16, 1977.
- CARNEIRO, Ricardo. *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. Boletim semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp. Abril de 2006.
- CESIT, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. *Tema: Ajuste Fiscal e Política Social*. Carta Social e do Trabalho. Publicação quadrimestral do CESIT. n. 2 – setembro a dezembro de 2005.
- CYSNE, Rubens Penha. *Aspectos Macro e Microeconômicos das Reformas Brasileiras*. Serie Reformas Econômicas, mayo de 2000.
- DAIN, Sulamis. *Experiência Internacional e Especificidade Brasileira*. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.) *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: Fundap, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- DAIN, Sulamis. *Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura*. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros, organizadores. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: Fundap, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. *Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988*, 1998.
- DUPAS. *A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto*, Estudos Avançados, 1998.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. 1962.
- GENTRY, William M. & HUBBARD, R. Glenn. *The effects of progressive income taxation on job turnover*. Journal of Public Economics, Volume 88, Issue 11, Pages 2301-2322, September 2004.

- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças Públicas*. - 2ª ed. – Rio de Janeiro; Campus, 2000.
- GUISINGER, S. E. et alli: *Investment Incentives and Performance Requirements: Patterns of International Trade, Production, and Investment*, Nueva York, Praeger, 1985.
- HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. 1944.
- LOPREATO, F. L. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2006. (Texto para Discussão, n. 119).
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Política fiscal: mudanças e perspectivas*. Boletim semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp. Abril de 2006.
- MARHUENDA, Francisco & ORUÑO-ORTIN, Ignacio. *Popular support for progressive taxation*. Economics Letters, Volume 48, Issues 3-4, Pages 319-324, June 1995.
- MISES, Ludwig Von. *Ação Humana – um tratado de economia*. 1949; Tradução de Donald Stewart Jr, Instituto Liberal, 1990.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Book Company, 1973.
- MUSGRAVE, Richard A. *Public Finance in a Democratic Society: social goods, taxation and fiscal policy*. Vol. 1. Great Britain, 1986.
- MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental*; tradução: Auriphebo Berrance Simões. - v. 1/2 - São Paulo, Atlas; Brasília, INL, 1973.
- MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Tradução de Affonso Blacheyre da edição inglesa: Beyond the Welfare State. Rio de Janeiro, 1962.
- OLIVEIRA, José Carlos de; SILVA, Paulo Fontenele. *Reformas das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil*. CEPAL, ECLAC; Série Política Fiscal. Nações Unidas, Santiago de Chile, abril de 2000.
- OLIVEIRA; Fabrício Augusto de. *A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro 1965-1983*, Tese de Doutorado apresentada ao IFCH – Unicamp, 1985
- OWENS, J. y J. Sasseville: *Emerging Issues in Tax Reform*, Tax Notes International, Arlington Virginia, Tax Analysts, 1997.
- POCHMANN, Márcio. *A década dos mitos*, 2001

- POLANYI, Karl: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid. (1ª ed. De 1944), 1989.
- REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. - 2ª ed. - São Paulo: Atlas, 2001.
- SILVA, F.A.R. *Finanças Públicas*. 1.ed. São Paulo: Atlas S.A., 1978.
- SNYDER, James M. & KRAMER, Gerald H. *Fairness, self-interest, and the politics of the progressive income tax*; Journal of Public Economics; Elsevier, vol. 36(2), pages 197-230, July 1988.
- STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*. 1.ed, W.W. Norton & Company, 1986.
- UNAFISCO, Sindical: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. *Arrecadação de Janeiro/2006: Renúncia Tributária favorece o grande Capital*. Departamento de Estudos Técnicos. www.unafisco.org.br. Março de 2006.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo): *World Investment Report 1996. Investment, Trade and International Policy Arrangements*, Ginebra, 1996.
- VERNON, R.: *In the Hurricane's Eye*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1998.
- VIANNA, Salvador Werneck; MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; SILVEIRA, Fernando Gaiger; TOMICH, Frederico Andrade. *Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996*. Texto para discussão nº757. Ipea, Brasília, Setembro de 2000.
- VIOL, Andréa; RODRIGUES, Jefferson; PAES, Nelson. *A Progressividade no Consumo: Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado*. Estudo Tributário nº 04 – Receita Federal. www.receita.fazenda.gov.br. Março, 2002.