

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

MIRELLI MALAGUTI

**A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 1995-2005:
SUAS ORIGENS E SEUS IMPACTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA NO BRASIL**

**Porto Alegre
2006**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

MIRELLI MALAGUTI

**A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 1995-2005:
SUAS ORIGENS E SEUS IMPACTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA NO BRASIL**

Orientador: Prof. Dr. Luiz
Augusto Estrella Faria.

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-Graduação em
Economia da Faculdade de
Ciências Econômicas da
UFRGS, como quesito parcial
para obtenção do grau de
Mestre em Economia do
Desenvolvimento.

Porto Alegre
2006

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS

M236p

Malaguti, Mirelli

A política orçamentária no período de 1995-2005 : suas origens e seus impactos sobre a distribuição de renda no Brasil / Mirelli Malaguti. – Porto Alegre, 2006.
208 f. : il.

Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006.

1. Estado : Economia. 2. Política econômica : 1995-2005 : Brasil.
3. Política fiscal : Brasil. 3. Sistema tributário : Brasil. 4. Política orçamentária : 1995-2005 : Brasil. 5. Gastos públicos : Seguridade social : Brasil. 6. Distribuição da renda : Brasil. I. Faria, Luiz Augusto Estrella. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 330.53
330.564
336.14

MIRELLI MALAGUTI

**A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 1995-2005:
SUAS ORIGENS E SEUS IMPACTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA NO BRASIL**

Orientador: Prof. Dr. Luiz
Augusto Estrella Faria.

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-Graduação em
Economia da Faculdade de
Ciências Econômicas da
UFRGS, como quesito parcial
para obtenção do grau de
Mestre em Economia do
Desenvolvimento.

Aprovada em 23 de março de 2006.

Professor Dr. Luiz Augusto Estrella Faria – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Dr. Gentil Corazza
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Dr. André Cunha
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professora Dr^a. Denise Gentil
Universidade Federal do Rio de Janeiro

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho

A minha mãe que, com sua coragem, força e determinação, me serviu de exemplo para nunca desistir, pelo amor a mim dedicado, o qual dá o grande sentido de minha existência.

Ao meu amigo Aldo Baptista Franco dos Santos (*in memorium*) que possibilitou a minha chegada aqui, pelo carinho e amor dedicados a mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS por ter me direcionado para este centro de estudos, no qual tive a oportunidade de conviver com um fantástico corpo de excelência, tanto no nível acadêmico quanto de apoio.

Agradeço aos meus professores pelo conhecimento que me passaram, todos, com extrema generosidade, pela seriedade, mas não sem ternura, que dedicam ao seu trabalho. Em especial gostaria de citar os professores Sergio Monteiro, Pedro Cezar Fonseca, Ricardo Dathein, André Cunha, Eduardo Maldonado, Gentil Corazza e ao meu paciente orientador Luiz Augusto Faria. Esse agradecimento não seria justo se não citasse o grupo de apoio liderado pela competantíssima Iara Machado.

Gostaria ainda de agradecer a companhia inestimável dos meus amigos de turma, em especial Rosa Chieza, Cesar van der Laan e Volnei Picolotto.

O meu muito obrigada pelo apoio na etapa anterior a entrada para o mestrado a amiga Glenda Helen e ao professor Hugo Boff.

Agradeço a meu irmão querido Alvaro Malaguti que, com seu desejo de mudar o mundo, me instigou a querer pensar sobre as questões que me levaram a fazer esse mestrado.

Faço ainda um registro especial de agradecimento e também de admiração ao trabalho do especialista em orçamento do Senado Federal Silvio das Virgens, que tem colaborado em dar transparência aos dados orçamentários no âmbito federal. Seu exemplo mostra que é possível mudar o estado atual da nossa realidade.

Não posso esquecer-me de Daniela Faria, Anna Lucia Braga Salles e Denise Gentil, cada uma com sua contribuição específica colaboraram muito nessa fase final.

Agradeço em especial ao meu, para sempre, ‘chefe’ Luiz Mario Behnken que me introduziu no mundo das finanças públicas, e que com a dedicação de um pai me abriu um mundo de oportunidades.

Por último Andrés Ferrari, meu companheiro de todas as horas.

RESUMO

A partir da década de 90 um novo modelo de concepção do papel do Estado e de suas funções na economia dominou o Estado brasileiro. Esse novo paradigma, conhecido como neoliberalismo, prometia dar fim a crise pela qual o país passava, ou melhor, o fim do processo de inflacionário, o retorno a estabilidade econômica e a retomada do crescimento. O receituário dessa política foi adotado pelo governo brasileiro, entretanto, mais de uma década se passou e além de não ter gerado o resultado prometido, transformou o orçamento público num mecanismo de transferência de renda das classes de renda mais baixas para as mais altas. Nesse sentido que este trabalho analisa a política orçamentária no Brasil no período de 1995-2005. O ponto central está em seu efeito distributivo a partir da análise quantitativa e qualitativa da elevação da carga tributária nacional e do gasto público. Essa leitura é feita a partir da análise do papel do Estado na economia, e a importância das mudanças desse paradigma e seu reflexo na acumulação do capital nos últimos 30 anos.

Palavras-chave: Estado, intervenção estatal, orçamento público, sistema tributário, gastos sociais, dívida pública, distribuição de renda.

ABSTRACT

Since the nineties, a new model of the conception and of the economic functions of the state dominates Brazil's State. This new paradigm, known as neoliberalism, promised to put an end to the crisis that the country suffered, or better, to put an end to the inflation process, to return to economic stability and to regenerate growth. The recipe of that policy was adopted by the Brazilian government, nevertheless, over a decade has passed and not only the promised outcomes have not been obtained, but they turned the fiscal budget into income transfer mechanism from the lower to the higher income classes. In that sense this dissertation analyzes the budget policy in Brazil during 1995-2005. The main point is the distributive effect following the quantitative and qualitative analysis of the raise in the country's tax burden and in public expenses. This is done beginning from the analysis of the state's role in the economy, the importance of the changes of that paradigm and its reflex on capital accumulation in the last thirty years.

Key Words: State, State intencionism, public budget, system tributary, social expenditures, public debt, income distribution.

LISTA DE SIGLAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF – Constituição Federal

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSSS – Contribuição Social

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EPU – Encargos Previdenciários da União

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIES - Programa de Financiamento Estudantil

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

FNS - Fundo Nacional de Saúde

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

GEAP – Fundação de Seguridade Social

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

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários

II e IE - Imposto de Importação e Imposto de Exportação

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

IRPF - Imposto sobre a Renda sobre Pessoas Físicas

IRPJ - Imposto sobre a Renda sobre Pessoas Jurídicas

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IAPAS – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ITBI - Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” por ato oneroso de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis

ITCD - Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social

MPSA – Ministério da Previdência e Assistência Social

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB - Produto Nacional Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

REFIS - Programa de Recuperação Fiscal

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SEST - Serviço Social do Transporte

SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte

SUDS – Sistema Único e Descentralizado de Saúde

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução das reservas internacionais (US\$ milhões) – jan/1994 a dez/2005	83
Gráfico 2: Evolução da Taxa Selic nominal (%) – 1998 a 2006	86
Gráfico 3: Evolução das despesas do Governo Federal (% PIB) – 1994 a 2005.....	97
Gráfico 4: Evolução da carga tributária (% PIB) – 1969 a 2003	112
Gráfico 5: Carga tributária total (% PIB) – 1991 a 2005	113
Gráfico 6: Valor Adicionado pela indústria (% PIB) – 1947 a 2005	131
Gráfico 7: Evolução dos principais itens de arrecadação do IOF (R\$ Milhões) 1994 a 2001	134
Gráfico 8: Carga tributária direta e indireta sobre a renda segundo classes de renda em salários mínimos, para as capitais do Brasil em %. Ano: 1996.....	152
Gráfico 9: Quantidade de famílias beneficiadas pelo programa do Governo Federal Bolsa-Família.....	176
Gráfico 10: Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social (em milhões de benefícios) – 1996 a 2004	178
Gráfico 11: Distribuição de benefícios emitidos, segundo faixas de valores –em pisos previdenciários (posição em dez/2004).....	179
Gráfico 12: Linha de pobreza e transferências da Previdência.....	180
Gráfico 13: Rendimento médio real de todos os trabalhadores (R\$ 1,00) 1995 a 2005	191
Gráfico 14: Taxa de investimento (% PIB) 1994 a 2005	192

LISTA DE QUADRO

Quadro 1: Estrutura tributária das Constituições de 1946, 1967, 1988 e reforma de 2003.	110
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Necessidades de financiamento do setor público NFSP (% PIB) - 1985 a 1994 (conceito operacional)	70
Tabela 2: Balanço de pagamentos do Brasil (US\$ milhões) - 1981 a 2005	79
Tabela 3: Privatização: resultados e dívida transferida (US\$ milhões) - 1991 a 2000 ...	81
Tabela 4: Algumas destinações dos recursos da privatização – 1995 a 1999	82
Tabela 5: Títulos públicos federais participação por indexador (%) – 1994 a 2005	85
Tabela 6: Necessidade de financiamento do setor público consolidado (% PIB) – 1991 a 2005	93
Tabela 7: Necessidade de financiamento do setor público (% PIB) – 1991 a 2005 (Banco Central + Governo Federal + Estatais).....	93
Tabela 8: Dívida líquida do setor público (% PIB) – 1982 a 2005.....	94
Tabela 9: Dívida líquida do setor público segundo a origem (% PIB) – 1991 a 2005 ...	95
Tabela 10: Orçamento fiscal e da seguridade social - despesa da união (% PIB) – 1994 a 2005	96
Tabela 11: Variação da carga tributária x variação real do PIB (%) – 1992 a 2005.....	114
Tabela 12: Evolução carga tributária por esfera de governo (% PIB) – 1991 a 2005....	115
Tabela 13: Carga tributária bruta (% PIB)	118
Tabela 14: Carga tributária bruta valores correntes (R\$ 1.000)	119
Tabela 15: Carga tributária direta x indireta - 1980 a 1996	124
Tabela 16: Carga tributária bruta do Governo Federal (% PIB) segundo metodologia do IBGE – 1991 a 2005	126
Tabela 17: Alíquotas efetivas médias para o Brasil – 1975 a 1999	127
Tabela 18: Carga sobre produção, consumo e importação (% PIB) - 1992 a 2005	128
Tabela 20: Evolução do nº de declarantes e contribuintes do IRPF (em milhões) 1996 a 2003	137
Tabela 21: Limite de isenção do imposto de renda em salários mínimos - 1995 a 2005	138
Tabela 22: Brasil: declarantes do IRPF - 1996 e 1999.....	139
Tabela 23: Alíquotas de IRPF no Brasil - 1979 a 2005	139
Tabela 24: Alíquotas máximas de IRPF (%) 1986 a 1997	140
Tabela 25: Tributação do IRPF- rendimentos do capital e remessas ao exterior	144

Tabela 26: Carga tributária indireta sobre a renda disponível, por grupos de despesas e faixas de renda por salários mínimos (em % percentagem sobre a renda líquida).....	150
Tabela 27: Percentual da despesa média mensal familiar, segundo faixas de renda selecionadas - 1995/96	151
Tabela 28: Percentual de tributos diretos e indiretos sobre renda por tipo de recebimento predominante, origem = 75% a 100% do recebimento	153
Tabela 29: Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias – 1996 e 2004.....	154
Tabela 30: Evolução das despesas sociais (% PIB)	163
Tabela 31: Evolução das despesas sociais (R\$ milhões - valores correntes)	164
Tabela 32: Execução orçamentária por função (exclui dívida) – 1995 a 2005	165
Tabela 33: Recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ mil) – 2000 a 2005.....	168
Tabela 34: Resultado da seguridade social (valores correntes, R\$ milhões) – 1995 a 2005.....	182
Tabela 34: Desvinculação de receitas da seguridade social (valores correntes, R\$ milhões) – 1995 a 2005	184
Tabela 35: Resultado da seguridade social e do RPPS do Governo Federal (% PIB) 1991-2005	185
Tabela 36: Desemprego e emprego formal.....	191
Tabela 37: Participação do salário, do excedente operacional bruto e dos impostos indiretos no valor adicionado (R\$ 1.000.000)	193

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ESTADO E ECONOMIA OU ESTADO X ECONOMIA	21
2.1 A relação entre o Estado e a Economia	22
2.2 Teorias dominantes sobre o Estado	26
2.3 Uma interpretação marxista do Estado	39
2.4 Estado e dinheiro no capitalismo e suas alterações no contexto internacional nos últimos 30 anos	48
3 A POLÍTICA ECONÔMICA E A VALORIZAÇÃO DO CAPITAL FINANCEIRO.....	67
3.1 O Plano Real e o Consenso de Washington.....	67
3.2 A política econômica no período de 1993 a 1994.....	72
3.3 A política econômica brasileira no período 1995 e 2005	79
4 EVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA 1995-2005: A APROPRIAÇÃO DO EXCEDENTE.....	101
4.1 Os princípios de uma tributação “equânime”	102
4.2 Antecedentes históricos	105
4.2.1 A Constituição de 1988 e a reforma de 2003.....	107
4.3 Elevação da carga tributária no período de 1995-2005	111
4.3.1 Crescimento do PIB x aumento da carga tributária.....	114
4.3.2 Carga tributária nas três esferas de governo	115
4.4 As principais alterações na legislação tributária que influenciaram o aumento da carga tributária entre 1994-2005	120
4.5 O aumento da tributação indireta e da regressividade sobre o imposto direto	124
4.5.1 Tributos ligados diretamente a produção: COFINS, PIS/PASEP, IPI e a CIDE ..	129
4.5.2 Tributação sobre operações e movimentações financeiras – IOF e CPMF	132
4.6 A elevação da tributação direta e a baixa progressividade	136
4.6.1 O IRPF sobre o trabalho	136
4.6.2 A tributação sobre o capital: IRPJ, CSLL e o IRPF sobre o capital.....	141
4.6.3 Tributação sobre o patrimônio: o ITR	145
4.7 Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil	149
5 EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS FEDERAIS ENTRE 1995-2005: A TENTATIVA DE DESTRUIÇÃO LENTA, GRADUAL E SEGURA DA REDE DE SEGURIDADE SOCIAL	156
5.1 Antecedentes históricos: uma visão dos gastos públicos sociais no Brasil	157

5.2 A compressão dos gastos sociais.....	161
5.2.1 Gastos com educação.....	166
5.2.2 Desenvolvimento agrário	169
5.2.3 Trabalho e emprego	170
5.2.4 Igualdade de gênero, racial e direitos humanos	170
5.3 Seguridade Social.....	171
5.3.1 Saúde.....	174
5.3.2 Assistência Social.....	175
5.3.3 Previdência Social	176
5.4 A distribuição de renda no Brasil: o impacto do movimento atual do capital.....	189
 6 CONCLUSÃO	 195
 REFERENCIAS	 199
 ANEXOS.....	 206

1 INTRODUÇÃO

A política econômica brasileira atual está centrada no combate à inflação e na construção da estabilidade macroeconômica. Essas seriam as principais pré-condições para a atração de investimentos de longo prazo que gerariam emprego e desenvolvimento sócio-econômico. A luta com o monstro inflacionário é travada a partir do princípio de que sua causa está basicamente no déficit fiscal, o que exige elevados superávits primários. De outro lado, qualquer sensação de que os agentes possam ter expectativas de uma possível elevação dos preços, a política monetária está voltada para contra-atacar com a elevação das taxas de juros. Como premissa dessas políticas o governo implantou um intenso processo de "diminuição" da ação do Estado na economia, considerada maléfica, abrindo espaço para a iniciativa privada.

Apesar de todas as ações feitas para diminuir os gastos do governo, inclusive com privatizações, a carga tributária segue uma trajetória ascendente, assim como os elevados superávits primários, ambos decorrentes da elevação do endividamento público - sem contrapartida de aumento investimentos ou dos gastos - e do conseqüente aumento dos gastos com juros. Assim a política econômica parece estar sendo usada como instrumento de transferência de renda a partir do aumento da tributação e do aumento dos gastos com juros.

Marx identificava o capitalismo como um sistema gerador de crises e de concentração da renda e da riqueza, que com aumento cada vez maior dessas geraria dentro de si forças que levariam a sua própria destruição. Keynes, identificando o mesmo problema, mas na busca de salvar o sistema, acreditava na possibilidade e na necessidade da intervenção estatal como forma de evitar ou mesmo atenuar as conseqüências sociais e econômicas das crises que eram inerentes ao sistema capitalista.

Assim, o Estado deveria ser um construtor do futuro, que por meio do planejamento, da sua capacidade de mobilizar recursos e de realizar gastos, influenciaria a demanda agregada promovendo o dinamismo necessário à economia. A arte da política econômica, portanto, deveria residir na capacidade de elaboração de políticas que promovessem o crescimento e permitisse a distribuição de renda. De outro lado, o capitalista rentista que produzia um vazamento de recursos do sistema contribuindo para a crise deveria ser aniquilado, a partir da eutanásia do rentista.

Por um período relativamente longo, correspondente ao que se chamou de era de ouro do capitalismo, essas teses foram muito bem recebidas. Particularmente nos EUA, foi uma fase de grande crescimento, baseado no uso da política fiscal ativa. Mas, a partir da década de 70 houve um forte questionamento acerca da intervenção do Estado nas economias desenvolvidas. Déficit público, inflação e desemprego abalaram a credibilidade das teses que defendiam o intervencionismo estatal, apontando-o como impróprio e ineficiente. As novas convicções liberais, hegemônicas na academia e na política econômica mundial, chegaram ao Brasil na década de 90, produzindo um conjunto de políticas econômicas que foram responsáveis por um novo capítulo na economia brasileira. A crítica ao modelo desenvolvimentista do passado deu lugar ao desmonte dos instrumentos de regulação e intervenção do Estado e de uma parte expressiva das cadeias industriais e da infra-estrutura produtiva erguida entre os anos 50 e 80.

A desregulação da economia nacional, a abertura comercial e financeira, a privatização em larga escala, o uso da política monetária rigorosa com o objetivo central e único de estabilizar preços e a subordinação da política fiscal à geração de equilíbrio orçamentário marcaram o Plano Real. A distribuição de renda saiu do campo de intervenção do Estado definitivamente, passando a ser um mecanismo a ser ajustado pelo mercado. A meta passou a ser a estabilidade da moeda que deveria trazer consigo o crescimento econômico, o desenvolvimento do país e a elevação do nível de bem-estar de todos.

O déficit fiscal era o pai de todos os males e para acabar com ele o governo deveria lançar mão de todas as políticas necessárias, o que foi feito. A atividade econômica realizada pelo governo deveria ser passada para as mãos eficientes do mercado. O mercado doméstico deveria estar aberto à concorrência internacional, os fluxos financeiros deveriam ser livres para entrada e saída a qualquer momento, os gastos do governo foram contidos e a arrecadação foi elevada.

Embora tenha lançado mão de todas as políticas buscando a "estabilidade macroeconômica" que deveria levar o país ao desenvolvimento, esse período teve como resultado um crescimento pífio; aumento do desemprego; queda nos salários reais; diminuição da participação do salário na distribuição funcional da renda e, aumento do excedente operacional bruto.

Se de um lado o Estado diminuía a intervenção econômica com a contenção dos gastos sociais e com a saída das atividades econômicas, com as privatizações, de outro, ele canalizou renda, com a elevação da carga tributária, basicamente sobre impostos regressivos para o pagamento de juros, promovendo, portanto grande transferência de renda da classe produtiva, em geral dos trabalhadores para o setor financeiro.

Portanto, em nome da “estabilidade monetária”, que levaria ao desenvolvimento do país e melhora das pessoas pertencentes às faixas de renda mais baixas, essa política promoveu o aumento das desigualdades sociais auxiliado por um intenso processo de transferência de renda por meio do orçamento público. Esse processo ocorreu de um lado com o aumento da carga tributária sobre as camadas mais baixas da população e de outro com a compressão dos gastos governamentais, em especial daqueles derivados da idéia de construção de um Estado de Bem-Estar associado ao aumento dos gastos com a dívida financeira.

A idéia de que o orçamento vem servindo como um instrumento de transferência de renda das faixas mais baixas de renda para as mais altas vem sendo colocada por muitos estudiosos, representantes de movimentos sociais e órgãos sindicais. Grajew (2006) chama esse sistema de “Robin Hood às avessas¹”. Segundo ele, atualmente os pobres pagam muito mais impostos que os ricos, “[...] nosso quadro tributário e fiscal é imoral. As pessoas que ganham até dois salários mínimos pagam 48,8% dos seus rendimentos em impostos. Mesmo na economia informal, as pessoas pagam impostos indiretos quando consomem produtos ou serviços” e conclui: “[...] são, portanto, os pobres que, proporcionalmente, pagam mais impostos.” (GRAJEW, 2006)

De outro lado ele afirma que os recursos do orçamento da União vão para os ricos. Segundo ele: “[a]nualmente, 8 milhões de famílias recebem R\$ 7 bilhões do Bolsa-Família, enquanto aproximadamente 20 mil famílias recebem R\$ 105 bilhões em pagamento de juros.” Grajew (2006) conclui: “[t]emos, portanto, um sistema fiscal tributário e uma execução orçamentária que funcionam no sistema Robin Hood às avessas: por esses mecanismos, os pobres transferem anualmente recursos bilionários aos mais ricos.” Na avaliação do autor esse sistema injusto e de transferência de renda não é por acaso, mas reflexo da forma como funcionam as forças das classes sociais

¹ O mito do Robin Hood baseia-se na história de um homem que na busca de fazer justiça roubava dos ricos e destinava esses recursos aos mais necessitados.

sobre o Estado. “Essa situação foi montada ao longo do tempo por nossos governantes e legisladores.”

Wallerstein (2001, p.47) ao analisar o sistema capitalista vê no Estado uma das alavancas mais efetivas de ajuste político das classes favorecidas. Ao analisar os mecanismos de ação ele afirma que “[o]s poderes redistributivos do Estado têm sido discutidos pela maioria somente em termos de seu potencial de equalização. Este é o terreno do bem-estar. Porém, essa redistribuição tem sido menos usada para fazer convergir as rendas reais e mais amplamente usada de modo a tornar mais desigual a distribuição.” Segundo o autor:

Em primeiro lugar, através da taxaão, os governos têm sido capazes de reunir grande quantidade de capital, que têm redistribuído para pessoas ou grupos, já grandes detentores de capital, através de subsídios. Os subsídios ganharam a forma de subvenção ou doação pura e simples, em geral sob desculpas esfarrapadas de interesse público, envolvendo pagamentos superavaliados. Mas também ganharam uma forma menos direta: o Estado banca os custos de desenvolvimento de certos produtos, presumivelmente amortizáveis por meio de vendas lucrativas posteriores.

Em segundo lugar, os governos também foram capazes de reunir grande quantidade de capital através de canais de taxaão formalmente legais e freqüentemente legítimos que acabaram se tornando um prato cheio para a rapinagem ilegal em grande escala e de *facto* irrestrita de fundos públicos. Esse roubo, bem como seus procedimentos correlatos, tem sido uma importante fonte de acumulação privada de capital ao longo do capitalismo histórico.

Por último, os governos redistribuem em benefício dos ricos quando usam o princípio da socialização dos riscos e da individualização do lucro. Ao longo da história do sistema capitalista, quanto maior o risco – e a possibilidade de perdas – mais provável se tornou a entrada dos governos nas operações, para evitar falências e até mesmo restituir prejuízos [...].

Enquanto essas práticas de redistribuição antiigualitária têm sido o lado vergonhoso do poder do Estado [...], a destinação de capitais para financiamento de investimentos sociais tem sido abertamente alardeada [...] (WALLERSTEIN, 2001, p.47-48).

Nesse sentido que este trabalho pretende realizar um estudo sobre a política fiscal do governo federal brasileiro a partir da análise do orçamento federal e seus impactos na distribuição da renda entre trabalhadores e capitalistas na economia brasileira, no período compreendido entre 1995 e 2005. Busca-se mostrar a transferência de renda realizada via orçamento público da classe trabalhadora² para os detentores dos títulos de dívida pública federal. O primeiro efeito se dá com o aumento da carga tributária e de sua regressividade, o segundo é efeito do pagamento das

² A definição de classe trabalhadora se baseia naquela usada pelo IBGE, ou seja, são aqueles que percebem salários.

elevadas taxas de juros praticadas durante esse período, exigindo cada vez maiores *superávits* primários e contenção dos gastos governamentais. O impacto final pode ser visto na alteração da distribuição funcional da renda.

Deve-se analisar o modelo adotado nesse período a partir de seus impactos nos diferentes setores da sociedade. Assim, se de um lado essas políticas sugerem a queda da renda dos trabalhadores, a diminuição da rede de proteção social e o aumento do desemprego, de outro lado, o aumento dos lucros do setor financeiro, e das desigualdades sociais sugere que uma parcela reduzida da sociedade saiu "lucrando" com esse modelo.

Cabe ressaltar que não é novidade na história o Estado agir como um agente de valorização do capital, também não é novidade a teoria econômica dominante ser aquela que prescreve políticas econômicas que favoreçam a acumulação capitalista. Pelo contrário, essa tem sido a constante na história do sistema capitalista. Na realidade essa "função" do Estado e das contas públicas, atual, é apenas reflexo das mudanças na configuração do capital, e das relações desse na sociedade nos últimos tempos.

Nesse sentido, que o primeiro capítulo apresenta uma abordagem histórica e teórica sobre a evolução da teoria dominante relativa ao papel do Estado na sociedade capitalista, mostrando como essas teorias estão diretamente relacionadas com a forma de acumulação do momento, desde o nascimento desse sistema. Deve-se mostrar ainda a passagem histórica do Estado intervencionista para o Estado 'mínimo' no período mais recente. E analisar como a forma de acumulação atual é produto do movimento que o capital fez nos últimos trinta anos, de retomada do seu poder na subordinação do trabalho ao capital, a partir de uma visão marxista do Estado que também será abordada neste capítulo.

O segundo capítulo mostrará como se deu a política econômica e seu fruto principal, a valorização do capital financeiro, implicando, portanto, no aumento da riqueza financeira, com a expansão da dívida pública, com a elevação constante do superávit primário e do montante destinado ao pagamento de juros. Portanto, a ação do Estado na valorização do capital se dará a partir do gerenciamento e da sustentabilidade da dívida pública. Além disso, a resposta a momentos de "insatisfação" deve ser o aumento dessa rentabilidade, ou seja, aumento das taxas de juros.

Para mostrar de onde estão saindo os recursos que se destinam ao pagamento da dívida o sistema tributário do governo federal brasileiro e as mudanças referentes a esse período serão analisados no terceiro capítulo. O quarto capítulo mostrará como não foram os gastos destinados a rede de proteção social os responsáveis pela deterioração das contas públicas, apesar dos fortes ataques nessa direção. Ademais, devem-se mostrar as mudanças implantadas para o desmantelamento da rede de seguridade social, que seguiram duas lógicas: diminuição de direitos e benefícios, corroborando a tese de subordinação do trabalho e capitalização privada dos fundos rentáveis. Ainda nesse capítulo serão apresentados alguns indicadores de distribuição de renda evidenciando que foi um período de concentração da renda, ou seja, deve mostrar o impacto dessa política econômica sobre a distribuição funcional da renda.

A análise centra-se nos dados dos anos de 1995 a 2005, incluindo o ano de 1994 quando possível, dado que na realidade a política econômica desse período nasce com o Plano Real implantado em 1994, quando Fernando Henrique era Ministro da Fazenda.

2 ESTADO E ECONOMIA OU ESTADO X ECONOMIA

A idéia de que o Estado é o pai de todos os males é derivada da análise econômica, que se baseia na separação do Estado da economia. Nesse sentido, o Estado é visto como um agente exógeno à dinâmica do capitalismo. Os modelos econômicos usados nas análises dominantes não mostram o Estado como parte do jogo, do qual os agentes privados se encontram. Mas, apenas, como um “mal necessário” ao sistema que deve ter suas funções minimizadas. A separação da vida econômica da social, inaugurada por Smith e perpetuada pelos autores liberais, possibilitou fazer esse isolamento do Estado na análise econômica. Essa separação, entretanto, esconde os estreitos laços que existem entre a economia e o Estado, ou entre o político e o econômico, que podem ser visto na análise histórica da formação dos Estados Nacionais como conhecemos hoje e no estabelecimento do modo de produção capitalista.

Em sua extensa análise sobre os ciclos de acumulação do capitalismo Braudel (1987) identifica a semente desse sistema no intenso comércio das cidades-Estados italianas, na concentração de poder desses centros e principalmente no estabelecimento de seu poder financeiro. Ele tenta mostrar que é a concentração do poder capitalista, antes disperso, dominando o Estado que fez com esse sistema triunfasse. Assim, para o autor, “[O] capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado.”¹ (BRAUDEL, 1987, p.55) Braudel mostra como a “mão” do Estado poderoso e centralizado pelo poder capitalista foi fundamental para a ascensão do capital².

¹ “Assim, o Estado moderno, que não fez o capitalismo, mas o herdou, ora o favorece, ora o desfavorece; ora o deixa estender-se, ora lhe quebra as molas. O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado. Em sua primeira grande fase, nas cidades-Estados da Itália, em Veneza, em Gênova, em Florença, é a elite do dinheiro quem detém o poder. Na Holanda, no século XVIII, a aristocracia dos Regentes governa no interesse e inclusive de acordo com as diretrizes traçadas pelos homens de negócios, negociantes e administradores de fundos. Na Inglaterra, a revolução de 1688 marca analogamente um advento dos negócios à holandesa. A França está atrasada em mais de um século: é com a revolução de julho de 1830 que a burguesia comercial se instala, enfim, confortavelmente no governo. Assim, o Estado é favorável ou hostil ao mundo do dinheiro segundo o seu próprio equilíbrio e a sua própria força de resistência.” (BRAUDEL, 1987, p.55).

² “No princípio, as redes de acumulação de capital estavam inteiramente inseridas em redes de poder e lhes eram subordinadas. Nessas condições, para terem sucesso na busca do lucro, era necessário que as organizações empresariais fossem Estados poderosos, como foi atestado pela experiência das oligarquias capitalistas do norte da Itália, líderes não apenas nos processos de acumulação de capital, mas também nos processos de gestão do Estado e da guerra. Entretanto, à medida que as redes de acumulação se

Dentro desse prisma que se conclui que o maior equívoco na análise da crise do sistema é a interpretação de que o problema está no tamanho do Estado. “Em verdade o corpo de idéias vigentes na interpretação da crise do Estado é inadequado porque se imagina ser a ação do Estado externa ao sistema econômico e, por isso, atuando apenas sobre a variável consumo. Conclusão: a crise é de natureza fiscal. Esta é a principal falha de diagnóstico e que nos leva a imaginar que a crise está relacionada diretamente com a crise do pensamento acerca das finanças públicas.” (SANTOS, 1991, p.1). Portanto, para uma análise coerente com o mundo real torna-se necessário tomar o sistema como um todo, analisando os vínculos entre Estado e economia.

2.1 A relação entre o Estado e a economia

O modo de produção capitalista apresenta características singulares no que se refere à relação e interação entre o econômico e o político. Esta peculiaridade nasce do próprio processo de produção, e mais concretamente da forma de exploração sobre o trabalhador direto³. Esta diferenciação, por outro lado, atinge diretamente a fisionomia e o papel do Estado dentro da formação social capitalista. Como responsável das funções políticas, o Estado tem uma importância econômica fundamental para a acumulação de capital e no crescimento econômico, que pode ser constatada ao longo da história do modo de produção capitalista. Assim, no sistema capitalista:

Hay una interacción dialéctica entre la economía, es decir, o crecimiento económico, y o desarrollo político. Esta interacción dialéctica determina la naturaleza, la estructura interna, o papel e sobre todo el peso del Estado; por tanto, la estructura del Estado, cuando se la considera, por supuesto, a lo largo de amplios periodos históricos, depende del movimiento de la coyuntura, o sea desta interacción. (LEFEBVRE, 1972, p.75).

Embora dentro da visão marxista as relações econômicas sejam determinantes das relações políticas, ou seja, o modo de produção da vida material é que

expandiram de modo a abranger todo o globo, elas se tornaram cada vez mais autônomas e dominantes em relação às redes de poder. Como resultado, surgiu uma situação em que, para ter êxito na busca de poder, os governos têm que ser líderes não apenas nos processos de gestão do Estado e da guerra, mas também nos de acumulação de capital.” (ARRIGHI, 1996, p.88)

³ “Un rasgo crucial del proceso de trabajo en el capitalismo desarrollado era que la plusvalía se le extraía al productor directo sin que el inmediato explotador utilizara coerción física. Esta característica permitía una creciente separación de la organización de la producción y de la organización de la violencia, o, para expresarlo con otras palabras, de la política y la economía.” (BLACKBURN; JOHNSON, 1992, p.37-38).

dá a base para a superestrutura que forma o Estado, só a partir do poder deste que foi possível a instituição generalizada do modo de produção capitalista. Sobre esta relação ‘economia-política’ Moore explica que: *“La afirmación marxista de la primacía de la economía es válida, sin embargo, sólo para el largo plazo y para el patrón geral de cambio. La aseveración contraria, que el poder estatal controla el desarrollo económico, es con frecuencia cierta en el corto plazo para patrones particulares de cambio.”* (MOORE, 1972, p.47) ⁴.

Sendo uma entidade separada do capital, isto é, que não pertence à lógica da auto-valorização, o Estado pode encarregar-se de efetuar as tarefas econômicas necessárias para que os capitais individuais possam valorizar-se, e de fato o faz⁵. Entretanto, para a teoria burguesa, a função do Estado se define sobre a base das leis naturais da sociedade e da economia. Nas palavras de Moore (1972, p.36): *“La ley natural es parte de la mitología de la sociedad de clases.”*

A sustentação dessa visão está na base mercantil da sociedade, isto é, na mercantilização máxima, que inclui a própria mão-de-obra e a anarquia nas decisões de produção, ou da produção global. Ou, como explica Moore, o fetichismo da mercadoria como reflexo importante na teoria social onde surge uma identificação da ordem da alteração das mercadorias como a ordem natural. Em suas palavras: *“Las ilusiones del fetichismo de la mercancía se reflejan en la teoría social, que está divorciada del testimonio histórico del cambio social real y ligada a las abstracciones supra históricas del derecho y la ley naturales.”* (MOORE, 1972, p.72-73).

Desta maneira, a visão mercantil da burguesia, como classe dominante na sociedade, com suas formas jurídicas se apresentam inter-relacionadas. A partir dessa

⁴ “Assim o Estado é uma máquina enorme, com suas leis internas, com sua lógica interna, que não é idêntica à lógica da sociedade e que aparece incompreensível a esta, mas que corresponde a um determinado tipo de poder e serve indiretamente a essa sociedade.” (GRUPPI, 1985, p.32)

⁵ *“En un sentido, la diferenciación de la esfera económica significa simplemente que la economía tiene sus propias formas jurídicas y políticas, cuyo propósito es meramente ‘económico’. La propiedad absoluta, las relaciones contractuales y los aparatos legales que los sostienen son las condiciones jurídicas de las relaciones de producción capitalista, y constituyen la base de una nueva relación de autoridad, dominio y sometimiento entre apropiador y productor. El correlato de estas formas privadas, económicas, jurídico-políticas, es una esfera política pública separada y especializada. La ‘autonomía’ del estado capitalista está vinculada inextricablemente a la libertad y la igualdad jurídica del intercambio libre y puramente económico [...] los dos momentos de la explotación capitalista – apropiación y coerción – se asignan en forma separada a una clase de apropiación privada y una institución coercitiva pública especializada, el estado: por un lado, el estado ‘relativamente autónomo’ tiene un monopolio de fuerza coercitiva; por el otro, la fuerza sostiene un poder ‘económico’ privado que dota a la propiedad capitalista con la autoridad para organizar la producción por sí misma...”* (WOOD, 2000, p.37-38).

perspectiva os autores burgueses explicam a ordem social que defendiam baseada na visão do Estado a partir de um contrato social. Como afirma Gruppi: “A noção do Estado como contrato revela o caráter mercantil, comercial das relações sociais burguesas.” (GRUPPI, 1985, p.13) A pretensão da ordem burguesa de existência de igualdade e liberdade entre os indivíduos, como se o mundo tivesse nascido de um simples e pequeno mercado que cresceu e aumentou a sua complexidade, tem impacto definidor ao determinar as funções econômicas do Estado.

Alvater (1999, p.97-99) atenta para a questão de que, as relações econômicas previamente ao estabelecimento do modo de produção do capital estavam constituídas, parcialmente, como imediatas relações políticas de força. Porém com a instituição deste sistema social, a intervenção do Estado assume cada vez menos expressão essencial imediata de força. Portanto, no lugar de aparecer o Estado, como anteriormente, na função de executor direto dos interesses da classe dominante, como entidade encarregada de apropriação do trabalho alheio, ele passa a se apresentar como uma instituição, que, supostamente ‘neutra’ dos conflitos entre classes, ou entre indivíduos, está alheia a estas disputas, mesmo sendo ele o principal garantidor das instituições necessárias a essa nova forma de exploração.

A tarefa estatal passa a ser a de estabelecer e resguardar as condições gerais para a existência do mercado e da troca, incluindo a eliminação de fricções através da criação da relação legal geral e da compulsão de seu cumprimento. Como responsável do resguardo das condições gerais da concorrência e depositário do ‘interesse geral’, o Estado recebe do parlamento burguês as leis que expressariam a ‘vontade de todos’, e assume a função da responsabilidade do cumprimento destas decisões ‘democráticas’. Para isso são criados diversos ‘códigos’ que regulamentam tanto as condições gerais do comércio entre os proprietários de mercadorias, como também, as condições gerais do trabalho e da produção⁶.

Para tanto se deposita o direito ao monopólio da força física nas mãos do Estado. Se por um lado, a utilização da força física direta dentro da ordem burguesa

⁶ “Esta actividad del Estado tiene su origen directamente en la competencia, la cual obliga a las diferentes formaciones de capital a expresarse como relaciones privadas de capital. El Estado, en tanto institución no sujeta a esta competencia, es el único capaz de realizar esta actividad reguladora. Su necesidad y las funciones específicas aquí indicadas resultan directamente del hecho de que el Estado, como órgano de la clase dominante, y distinto de las unidades de capital privado, no está sujeto a la compulsión de crear valor y puede así orientarse al interés general de todas las unidades particulares de capital.” (ALTVATER, 1999, p.98-99)

parece excepcional, embora latente, adquire uma importância que não pode ser depreciada ao levar a cabo o Estado uma de suas funções econômicas e sociais primordiais: regular a relação capital-trabalho⁷. Ao tratar dessa questão Gruppi afirma (1985, p.13): “[...] os pactos sem espadas, não passam de palavras sem força; por isso o pacto social, a fim de permitir aos homens a vida em sociedade e a superação de seus egoísmos, deve produzir um Estado absoluto, duríssimo em seu poder.”

A partir, portanto, do campo analítico marxista tem-se a impressão de que a aparente ou pretendida separação entre o político e o econômico, ou, em outros termos, entre o Estado e a economia, está longe de ser a realidade. De outro modo, o Estado capitalista se encontra totalmente arraigado dentro do campo econômico, ele cumpre as funções que cada capital, como unidade isolada e independente, não pode efetuar, isto é, satisfaz as necessidades econômicas e não-econômicas que a classe capitalista demanda para prosseguir dentro da ordem social burguesa. Ou seja, ele estabelece e garante o arcabouço necessário para o funcionamento do sistema e a sua contínua reprodução.

A autonomia do setor estatal, portanto, implica ser apenas aparência, que se funda do fato de que o Estado cumpre as funções mencionadas sob outra lógica que a que subjuga a cada capital individual. O Estado não se encontra sujeito aos requerimentos de valorização, e por isso pode parecer como alheio ao jogo econômico. Por isso mesmo também, como a esfera econômica é a de manifestação do interesse individual e egoístico, o Estado pode apresentar-se como defensor do ‘interesse coletivo e societário’. Além do fato de que o Estado realiza atos econômicos diretos e concretos, como comprar, vender, construir infra-estrutura, regular o crédito etc., que não deixam dúvida alguma de que participa do campo econômico, dando suporte à valorização do capital. Essa ação tem vários tentáculos, seja dando suporte a valorização do capital, seja assumindo os elevados riscos dos investimentos de infra-estrutura necessários ao desenvolvimento capitalista cada vez maior, seja atuando com políticas sociais ou

⁷“El problema general reside más directamente en que al nivel del mercado la relación de capital de hecho parece ser una relación entre sujetos básicamente iguales, aunque es esencialmente una relación de dominación y explotación. Dado que la sociedad capitalista es una sociedad de clase, debido al constante conflicto clasista y a la necesidad de que ellos sean contenidos como condición de la preservación de la base de esa sociedad, el Estado también asume funciones que envuelven la creación de las condiciones generales para la explotación, la regulación de los niveles de salarios y la supresión de las luchas de clases [...]. Dado que en el caso de la lucha de clases la burguesía está siempre afectada o incluso amenazada en su conjunto, las unidades de capital no pueden acometer individualmente las funciones de pacificación y represión, estas funciones se convierten progresivamente en el campo de acción del ‘comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa.’” (ALTVATER, 1999, p.99-100, grifos do autor).

mantendo a coesão do tecido social, assim como garantindo a reprodução da força de trabalho.

Para que essa crítica fique clara será realizado, a seguir, uma breve revisão das diferentes correntes econômicas sobre o papel do Estado na economia, ao longo do tempo, que favoreceram esse comportamento.

2.2 Teorias Dominantes sobre o Estado

A configuração do Estado e seu papel constituem-se uma intensa luta e um extenso debate que permeia as ciências econômicas desde os primórdios do capitalismo, antes mesmo de seu estabelecimento enquanto ciência. Do mesmo modo, desde o sistema pré-capitalista até os dias atuais o Estado assumiu diferentes funções, representações e responsabilidades. O que se pretende mostrar é que a mudança do paradigma estatal e de suas funções na economia está alinhada em função da forma que o Estado deve agir na valorização do capital.

É no fim do século XVII e começo do XVIII, que podemos identificar as primeiras propostas de política econômica para o desenvolvimento de uma nação, que ficaram conhecidas como “mercantilismo”. Arrighi (1996) afirma que as políticas mercantilistas foram uma resposta dos demais Estados nacionais em ascensão ao sucesso de acumulação holandesa. "A criação de impérios comerciais de alcance mundial, o re-direcionamento dos fluxos de produtos primários e de capital sob o controle e a jurisdição de cada governo, a acumulação sistemática de excedentes pecuniários no balanço de pagamentos com outros domínios, tudo isso foram expressões dessa disposição imitativa das organizações territorialistas.” (ARRIGHI, 1996, p.145). Segundo ele:

Quanto mais os holandeses tinham sucesso em sua interminável acumulação de capital, e quanto mais essa acumulação se transformava numa capacidade cada vez maior de moldar e manipular o sistema político europeu, mais os governantes territorialistas europeus foram atraídos para a via de desenvolvimento holandesa, ou seja, para a imitação, tanto quanto lhes fosse possível (ou considerado desejável), do comércio e das técnicas de gestão do Estado e da guerra dos holandeses. (ARRIGHI, 1996, p.145).

Assim, os interesses do Estado e dos principais agentes econômicos não podiam ser separados. O Rei queria terras, acumular território e reservas, pois assim era considerado mais poderoso, e para isso ele buscava moeda, necessária para o financiamento de seu projeto. Por outro lado, o capital queria o prestígio do Rei, para que sua moeda tivesse credibilidade e assim ele pudesse fazer mais moeda.

Todas as variações do mercantilismo tiveram uma coisa em comum: foram tentativas mais ou menos conscientes, por parte dos governantes territorialistas, de *imitar* os holandeses, de passar, eles mesmos, a ter uma mentalidade capitalista, como a maneira mais eficaz de alcançar seus próprios objetivos de poder. Os holandeses haviam demonstrado em escala mundial o que os venezianos já tinham demonstrado em escala regional, isto é, que em condições favoráveis a acumulação sistemática de excedentes pecuniários podia ser uma técnica de engrandecimento político muito mais eficiente do que a aquisição de territórios e súditos. (ARRIGHI, 1996, p.145, grifo do autor).

Para os mercantilistas, o Estado deveria assumir papel centralizador, com intervencionismo ativo, estabelecendo resistência aos interesses mercantis estrangeiros. A grandeza de um Estado estaria baseada na quantidade de metais preciosos que possuía. Assim, todo esforço se voltaria para manutenção e aumento das reservas de metais. O comércio internacional era fundamental para o aumento das reservas. O Estado deveria praticar políticas protecionistas e produzir saldos positivos na balança de comércio exterior, estabelecendo grandes barreiras às importações de um lado e estimulando a produção doméstica de outro, protegendo o mercado interno dos produtores estrangeiros, e criando situações favoráveis para exportação, inclusive com subsídios. A intervenção estatal do mercantilismo, somada a essas medidas, tinha um forte poder de unificação nacional, necessário a formação do mercado nacional que era gerido naquele momento. Essas medidas influenciaram principalmente no encadeamento da produção, na criação do espaço econômico e do próprio mercado. Nesse sentido que Arrighi (1996) afirma que o mercantilismo foi muito mais do que a imitação dos governantes territorialistas ao capital holandês.

Mas o mercantilismo não foi apenas a resposta imitativa dos governantes territorialistas ao desafio criado pelo capitalismo holandês de âmbito mundial. Igualmente importante foi a tendência a reafirmar ou restabelecer o princípio territorialista de autarquia, sob a nova forma de ‘gestão econômica nacional’, bem como a tendência a contrapor esse princípio ao princípio holandês da intermediação universal. O aspecto central dessa tendência foi o fortalecimento dos ‘efeitos de encadeamento para frente e para trás’, no sentido de Albert Hirschman, entre os consumidores e os produtores de uma dada área territorial – um fortalecimento que implicou não apenas a criação

de atividades intermediárias (sobretudo ‘manufatureiras’), para vincular a produção primária interna ao consumo final interno, mas também a ‘desvinculação’ forçada de produtores e consumidores das relações de dependência das compras e vendas estrangeiras [...]. (ARRIGHI, 1996, p.145).

Resumindo, “o mercantilismo foi essencialmente a política econômica de uma era de acumulação primitiva” (DOBB, 1965 *apud* FALCON, 1981, p.11) em que “o Estado foi o sujeito e o objeto da política mercantilista.” (HECKSCHER, 1955 *apud* FALCON, 1981, p.12).

Às vésperas do que viria ser a revolução Francesa, surgem os fisiocratas, propondo políticas na tentativa de realizar uma reforma. Eles defendiam a liberdade de mercado, como se a sociedade fosse governada por leis naturais. O caos seria decorrente do impedimento dessas leis fluírem por conta da intervenção governamental. Em linhas bem gerais eles propunham a abolição de tarifas, impostos, restrições e/ou regulamentações, tudo o que prejudicasse a acumulação na indústria e o comércio. É deles a famosa frase símbolo do liberalismo “*laissez-faire, laissez-passer*”.

A extração do excedente pela aristocracia, proprietária de terras, baseada nos elevados impostos, que atravancava a acumulação capitalista deveria ser eliminada, com a tributação voltada para os proprietários de terras. Assim, o caos social que assolava a França poderia ser evitado. Entretanto, eles não questionavam o direito da nobreza, que via o seu empobrecimento e a ascensão da burguesia se essas propostas fossem adotadas. Como a nobreza não queria perder seus privilégios, as propostas de reforma não foram aceitas, despontando na Revolução Francesa, marco da formação da sociedade moderna. “Mudanças sociais que exigem o deslocamento de uma classe dominante por outra não podem ser conseguidas por meio de reformas.” (HUNT, 1982, p.57).

Corazza, revisando criticamente as visões dos autores burgueses sobre o Estado, ao tratar a visão fisiocrata mostra como a intencionalidade deste corpo teórico foi permitir a livre disposição das decisões dos capitalistas. O enfoque fisiocrata ao colocar a eloqüente máxima *laissez-faire, laissez-passer*, deu as bases do que continua sendo o ‘grito de guerra’ da postura da burguesia frente ao Estado. Entretanto, como Corazza explica, os postulados fisiocratas em relação ao Estado de nenhuma maneira significam que, de fato, a instituição perde importância ou protagonismo na reprodução do sistema capitalista. Portanto:

[...] o sistema econômico fisiocrata, mesmo defendendo o mais puro liberalismo, oriundo de uma ordem natural pré-estabelecida, mesmo reduzindo a tributação governamental a um único imposto sobre a renda do solo, permanecendo todas as demais atividades econômicas livres da intervenção estatal, ele reservava um papel central ao Estado no desenvolvimento da economia capitalista nascente: abrir o caminho e oferecer as garantias para a livre expansão do capital.” (CORAZZA, 1985, p.21-22).

Desta maneira, a escola fisiocrata estabeleceu as bases que também foram desenvolvidas pelos posteriores autores burgueses sobre os efeitos negativos da ingerência do Estado para o crescimento econômico e, conseqüentemente, para o bem-estar social geral. É importante salientar que boa parte dos pressupostos fisiocratas implica num aparato estatal que satisfaz os requerimentos que tem o capital para expandir-se⁸.

Adam Smith⁹ é quem produzirá a teoria econômica como disciplina científica. Ele será conhecido como o “pai” do liberalismo econômico, pregando a limitação da ação interventora do Estado na economia, e defendendo o papel do mercado como maior promotor do bem-estar social. Assim difundirá a idéia de que o mercado promove o crescimento, a melhor distribuição dos recursos e a maximização do bem-estar social. Segundo essa opinião, o Estado deveria se limitar a certas funções básicas – proporcionar bens públicos como a defesa, garantir a segurança da pessoa e da propriedade, educar os cidadãos e impor o cumprimento dos contratos – consideradas essenciais para o florescimento do mercado. O Estado absolutista tinha cumprido todas as suas funções no processo de acumulação anterior, agora ele não tinha mais espaço para o Império, que após ter atingido o papel de fábrica do mundo queria os mercados abertos para seus produtos.

⁸ “Assim se explica como, nas conclusões a que chegam os próprios fisiocratas, a aparente glorificação da propriedade do solo conduz à negação desta mesma propriedade e à corroboração da produção capitalista, ao pretender que todos os impostos incidam sobre a renda do solo. O que equivale, na realidade, a confiscar parcialmente a propriedade territorial [...]. Daqui o ‘*laissez-faire, laissez-allér*’: liberdade plena para a concorrência, nada de intervenção do estado nada de monopólios que possam entorpecer a indústria. E como, segundo a teoria fisiocrata, a indústria não cria nada, limitando-se apenas a transformar os valores que agricultura lhe fornece, como não agrega o menor valor a estes valores senão que se limita a restituir seu equivalente sob uma forma distinta, o mais conveniente é que essa operação se efetue livremente e com o menor gasto possível. A livre concorrência é a única que pode conduzir a semelhante resultado; portanto, é necessário deixar em plena liberdade a produção capitalista” (MARX 1974b *apud* CORAZZA, 1985, p.20)

⁹ “É verdade que os economistas clássicos não deram um direcionamento da tendência dos gastos governamentais na trajetória do processo de desenvolvimento capitalista, mas o fato de se posicionarem contra ou a favor da intervenção estatal e seu impacto sobre a acumulação de capital constitui o principal fundamento teórico para o entendimento da economia do setor público no estágio atual do desenvolvimento capitalista e na resolução de suas instabilidades e crises.” (SANTOS, 1991, p.17).

A partir da obra de Smith que nasceu a separação da esfera econômica da política. Ele apresenta "[...] o sistema econômico como um sistema *fechado* de relações sociais." (CARVALHO, 1999, p.11, grifos do autor). Isso significa que "[...] o comportamento do sistema econômico pode ser explicado por sua própria lógica [...]" Assim, a hipótese que Smith está propondo é que a economia se comporta por suas próprias leis, exibindo uma relativa autonomia frente a outras dimensões da vida social." (CARVALHO, 1999, p.11) Esta hipótese era necessária para negar a necessidade de um poder superior, que controlasse os agentes do sistema, condição real até o presente momento, "Ela foi formulada em grande parte para explicar porque a tutela do Estado sobre os agentes econômicos era mais do que desnecessária, era mesmo prejudicial." (CARVALHO, 1999, p.12).

Segundo Carvalho (1999), Smith estabeleceu, não só "[...] o programa central da teoria econômica, em praticamente todas as suas correntes da teoria econômica [...]" como também "[...] alguns dos princípios que guiarão a busca de respostas àquelas questões [...]", como o princípio da "[...] possibilidade de isolamento de motivações econômicas dos impulsos de outras naturezas que movem o ser humano." (CARVALHO, 1999, p.14). Essa separação da vida econômica da social que possibilitou criar um discurso aceitável isolando o Estado da análise econômica.

A coerência da análise de Smith sobre o Estado, por outro lado, perde consistência ao abrir a possibilidade de exceções. Corazza (1985) destaca duas importantes exceções de intervenção estatal na economia que Smith aceita como válidas. Por um lado, proteger a indústria nacional se esta for necessária para a defesa do país, como era o caso da marinha mercante que Smith aceitava ser beneficiada mediante a Lei de Navegação. Por outro lado, Smith também permite que o Estado tribute produtos importados para evitar concorrência desigual com a produção doméstica. Destas exceções, Corazza conclui que por trás do objetivo de Adam Smith se encontra "[...] permitir o maior crescimento possível, não tanto da **Riqueza das Nações**¹⁰, mas, acima de tudo, da riqueza da nação britânica." (CORAZZA, 1985, p.30, grifo do autor). A coerência lógica do mercado livre se encontra, portanto, subordinada aos interesses da coerência do desenvolvimento econômico do Estado-nação. Ademais a

¹⁰ "A economia política, por sua vez, é considerada por Smith como a ciência de um estadista, cujo objetivo fundamental consiste em 'aumentar a riqueza e o poder' nacional. O que se esboça aqui é a íntima relação entre o Estado e a atividade econômica. A ciência econômica assume o objetivo de indicar a maneira como deve o Estado agir para promover o aumento da riqueza." (CORAZZA, 1985, p.22).

concepção harmônica da mão invisível se rompe ante o reconhecimento deste autor da importância de possuir um exército permanente que, Corazza ressalta, se vincula aos requerimentos do desenvolvimento manufatureiro¹¹.

A importância da análise que Corazza realiza é mostrar como as diversas funções que o setor estatal deve efetuar de acordo a própria concepção burguesa-liberal do Estado Gendarme se sustentam nos requerimentos de acumulação do capital. Conseqüentemente, não só se rompe a separação pretendida da perspectiva burguesa entre a esfera econômica e a esfera política. Ao mesmo tempo, se percebe que o Estado, longe de ser uma trava ao enriquecimento na busca da valorização dos capitais individuais, constitui-se como um fator determinante para a devida sobrevivência do sistema capitalista de produção.

Corazza mostra que “O dever do Estado de estabelecer uma rigorosa administração da justiça também se origina num fato econômico: a formação da propriedade privada” (CORAZZA, 1985, p.35). De igual forma sucede com a educação pública que precisa formar indivíduos de acordo as necessidades de reprodução do processo de produção capitalista. A estas funções políticas que descreve como o Estado na concepção burguesa-liberal deve agir, Corazza acrescenta a de realizar obras públicas. Tais deveres do Estado, como Corazza explica, demonstram que os alcances do bem-estar amplamente outorgado a bondades da livre ação individual não cobrem a grande maioria da população.

Assim Corazza sustenta que as análises de tais funções mostram com nitidez a natureza do Estado liberal que, logo na obra de Adam Smith, será defendido por outros economistas a partir da mesma linha de raciocínio: “[...] ser ao mesmo tempo garantia da liberdade de ação individual e arcar com o ônus de sanar os males que a mesma provoca para grande número de indivíduos.” (CORAZZA, 1985, p.37). Por isso, da análise de Corazza percebe-se como aparece um Estado *de classe*, isto é, como surge o Estado da classe capitalista. Carnoy explica o poder ideológico da teorização liberal para o êxito em sua implementação concreta real: “[...] ao Estado cabia assegurar o

¹¹ “A função de defesa externa do Estado smithiano aparece aqui, portanto, diretamente ligada à existência da riqueza. É a riqueza acumulada que desperta a cobiça e exige a proteção. Esta proteção não pode ser oferecida pelos próprios indivíduos, como nos três primeiros estágios da evolução da sociedade (caça, pesca e agricultura), pois, no estágio comercial e manufator, a divisão do trabalho mantém ocupada permanentemente a maior parte da população, sendo necessária, então, a proteção pública do Estado através de um exército profissional. Essa primeira função do Estado pode ser resumida como função de proteção da riqueza, uma vez que é a existência da riqueza que exige a atuação do Estado.” (CORAZZA, 1985, p.34).

funcionamento regular da livre empresa, os cidadãos, cujas posições econômicas não eram iguais, foram chamados a assistir a reprodução de sua própria desigualdade, sob a suposição de que a longo prazo isso resultaria no maior bem para o maior número de pessoas.” (CARNOY, 1988, p.48).

Dentro dessa mesma visão de Estado e economia, com suas particulares diferenças, Say, Ricardo e Mill desenvolveram suas análises econômicas, e o impacto da ação estatal. Ao tratar das finanças públicas Say, assim como Smith vê os gastos do governo como improdutivos e perniciosos, entretanto, ao se tratar de gastos com educação básica e profissionalizante, e algumas obras públicas ele defende a partir de uma lógica de mérito (SANTOS, 1991, p.30). A tributação de todo modo deveria recair sobre o consumo improdutivo, caso contrário, se incidisse sobre o lucro ou o estoque de capital, os gastos do Estado tenderiam a produzir obstáculos à expansão do crescimento econômico. Ricardo¹² desenvolve um modelo complexo e detalhado no qual ele tenta mostrar que a tributação constitui-se em um obstáculo a acumulação de capital, seja qual for a sua incidência. Mill continua nesse caminho e conclui que a ação do governo restringia a mobilidade dos agentes econômicos e a potencialidade de acumulação de capital.

A escola neoclássica, dando prosseguimento à análise inaugurada por Smith, segue os princípios de alcance do bem-estar como produto do egoísmo dos indivíduos da busca pelo próprio bem-estar de Smith. Eles, contudo, eliminam os aspectos de conflito e contradição de classes ressaltando a harmonia social. Os indivíduos se movem com um único objetivo: maximizar prazer, por meio do consumo, minimizando a dor, isto é, ao menor esforço possível. Eles fazem isso a partir de um comportamento racional do cálculo entre prazer e dor, ou seja, quantificam o custo-benefício buscando o ótimo. Como todos os agentes agem a partir desse paradigma, ao se encontrarem no mercado, todos tenderão a maximizar sua função utilidade levando sempre a economia para um estado de máximo bem-estar social.

Nesse sentido, a economia é administrada pelo mercado e qualquer interferência do Estado pode apenas atrapalhar no alcance do equilíbrio. Ao eliminarem

¹² Para entender a obra de Ricardo é fundamental entender o contexto histórico no qual se insere. A Inglaterra encontrava-se no auge da Revolução Industrial, a indústria queria dominar mercados, se expandir. Ao mesmo tempo a acumulação estava sendo limitada pelas Leis dos Cereais que favoreciam a produção agrícola com tarifas alfandegárias e subsídios, que elevava o preço do principal custo do salário, acirrando a luta de classes entre trabalhadores e capitalistas industriais. Não é a toa que sua principal obra se intitula “Princípios de Economia Política e Tributação”.

os aspectos de conflito e contradição de classe e salientarem o caráter de harmonia e igualdade na teoria econômica deram ao Estado uma importância secundária (CORAZZA, 1985, p.64). Portanto, o Estado só deve para suprir as falhas de mercado. Segundo Corazza (1985, p.64) “nos livros-textos acadêmicos, o Estado não aparece, a não ser como produtor dos chamados ‘bens públicos’. A economia é administrada pelo mercado, onde todo o poder se expressa na ‘soberania do consumidor’, para usar a expressão consagrada.”

Como caso paradigmático da concepção de Estado da escola neoclássica, Corazza (1985, p.64) analisa a visão de Leon Walras. Para ele, a economia está formada por três áreas, a troca, a produção e a distribuição, das quais só a primeira é objeto da ciência econômica propriamente dita, ou a Economia Pura¹³, dado que a produção é campo da economia aplicada¹⁴ e a distribuição da economia social¹⁵. Corazza explica que Walras na medida em que passa da economia pura a economia real “[...] vai introduzindo a necessidade da intervenção estatal para adequar o mundo real ao seu mundo ideal e salvar, dessa maneira, sua concepção teórica.” (CORAZZA, 1985, p.69) Uma das funções essenciais que Walras dá ao Estado consiste em impor ‘a livre concorrência’. Assim, “A livre concorrência não se impõe espontânea e automaticamente. Organizá-la, garanti-la, em muitos casos controlá-la e mesmo suprimi-la é uma tarefa do Estado.” (CORAZZA, 1985, p.70). Portanto, resume Corazza:

[...] para Walras, não há contradição entre a livre concorrência e a intervenção estatal. Pelo contrário, a intervenção do Estado é necessária para ‘estabelecer e manter’ a livre concorrência. Por outro lado, a livre concorrência não nasce espontânea e automaticamente do movimento dos atores econômicos individuais. Ao contrário, ela é ‘uma tarefa de legislação que pertence ao Estado’. (CORAZZA, 1985, p.73).

¹³ “A Economia Pura implica a negação da própria atividade estatal, pois é concebida como ciência natural, físico-matemática. Suas leis são leis naturais. A trocas constituem fatos naturais e guiam-se pelas leis naturais da oferta e da procura. Perante o caráter dessas leis, o Estado nada pode fazer, senão submeter-se a elas” (CORAZZA, 1985, p.65).

¹⁴ “A economia Aplicada, por sua vez, compreende setores em que se torna necessária a intervenção estatal. Isso ocorre nas atividades destinadas a atender às necessidades públicas (defesa, justiça, segurança), no caso dos monopólios naturais (fornecimento de água, gás) e sempre que a concorrência não puder se manter de forma duradoura” (CORAZZA, 1985, p.65).

¹⁵ “A economia social ou repartição da riqueza, finalmente, deve guiar-se não mais pelos critérios da eficiência e do interesse individual, mas pelos critérios da justiça e do interesse social. A livre concorrência, portanto, não deve ser permitida nessa área. Não são as leis da oferta e da procura que produzirão o máximo de utilidade, mas esta deve ser garantida pelas leis do Estado” (CORAZZA, 1985, p.65).

Entretanto, no começo do século XX acontecimentos importantes promoveram a reviravolta da configuração do Estado, dos quais podemos ressaltar três. A Revolução Russa que em 1917 aboliu a propriedade privada e entregou ao Estado o controle de toda a atividade econômica na antiga União Soviética. As duas Guerras Mundiais, com o fim dos grandes impérios europeus. E a Depressão dos anos 30 que mostrou claramente a tendência do sistema capitalista a ciclos e crises e que, se deixados pela força de mercado, podem causar grandes estragos, evidenciando as fragilidades do mercado na construção do bem-estar social. Na realidade a crise de 30 mostrou a fragilidade da teoria da auto-regulação dos mercados. Assim, a acumulação baseada nos princípios do *laissez-faire* do século XIX havia chegado ao fim. “O capitalismo do século XIX havia se transformado num mecanismo complexo e instável de acumulação de capital, que já não possuía a capacidade de auto-regulação.” (CORAZZA, 1985, p.77-78)

A crise de superprodução que assolou a economia neste período levou a um momento de caos social. O elevado desemprego que atingiu taxas jamais vistas na história do capitalismo, antes e depois, ameaçava o rompimento da coesão social, tão necessária para a reprodução do sistema. Ademais, as propostas de um socialismo sem desemprego, fome ou crises eram bastante atraentes. As propostas para a resolução da crise a partir das teorias do livre mercado só aprofundava a crise. Para explicá-la Keynes desenvolveu uma nova teoria do sistema capitalista, mostrando o caráter cíclico e instável da acumulação capitalista.

No capítulo XXIV “Notas finais sobre a filosofia social a que poderia levar a Teoria Geral” Keynes faz o diagnóstico da crise ao afirmar que “Os dois principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.” (KEYNES, 1992, p.284). Keynes prescreve a cura por meio “[...] de um controle central que [...] mante(nha) o ajuste entre a propensão a consumir e o estímulo para investir [...]” (KEYNES, 1992, p.288) a fim de evitar uma crise social, ou melhor, “[...] como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual.” (KEYNES, 1992, p.289).

Para Keynes a solução viria de um poder central, que voltado para o interesse da sociedade e com intuito de manter as instituições que a compunham, como

a propriedade privada, e as liberdades individuais, deveria atacar os males da distribuição de renda e do desemprego. Esse poder central deveria, portanto, produzir um bem-estar da sociedade controlando o investimento, na busca do pleno emprego, exercendo "[...] uma influência orientadora sobre a propensão a consumir [...]" (KEYNES, 1992, p.288). A única instituição que tem controle de importantes variáveis econômicas como o poder de emitir moeda, estabelecer a taxa de juros de referência para o investimento, arrecadar recursos dos entes privados e redistribuí-lo e, ainda, o poder de gastos com abrangência sobre toda sociedade estimulando a demanda, é o Estado. Nesse sentido, Keynes enxergava no Estado¹⁶ o agente regulador desse sistema instável, que poderia auxiliar na manutenção da acumulação, que traria conseqüente estabilidade e manutenção da coesão social tão necessária ao sistema. "No pensamento de Keynes, o capitalismo sem a intervenção do Estado será vítima de suas próprias crises." (CORAZZA, 1985, p.78).

Como a ação individual não possui essa capacidade de prover o interesse social, Keynes propõe a ação estatal, não como negação da iniciativa individual, mas como condição mesma de sua sobrevivência. Estado e livre iniciativa não se opõem, mas se complementam. A livre iniciativa individual é cega em relação ao interesse social, mas, se for inteligentemente dirigida e controlada pelo Estado, ela ainda é o meio mais eficiente de se atingir o progresso econômico e social. (CORAZZA, 1985, p.96).

Para evitar a crise e a convulsão social nos momentos de retração do investimento e da atividade econômica, que provocam o aumento do desemprego e queda nas condições de trabalho era fundamental a construção de uma rede de seguridade social. Dentro desse espírito que o paradigma do pós-guerra centrou-se em três temas básicos. A necessidade de se ter uma rede de seguridade social que proporcionasse benefícios àqueles excluídos temporariamente do mercado de trabalho. A construção de uma economia mista pública/privada, implicando em maiores investimentos do Estado em setores estratégicos, com as indústrias estatais. E a coordenação da política macroeconômica pelo Estado a partir do reconhecimento de que o mercado por si só não levaria a economia a um ponto de equilíbrio estável, sendo necessário realizar políticas contracíclicas que buscassem o pleno emprego, a estabilidade de preços e o equilíbrio do balanço de pagamentos. Nas palavras de Santos (1991, p.88):

¹⁶ "Keynes, através da intervenção do Estado, pretende manter um nível elevado de acumulação, por ser este o único meio de evitar o desemprego, pelo enorme custo social e pelo risco para a sobrevivência do sistema que o mesmo representa." (CORAZZA, 1985, p.92).

Este processo ganha dimensões notáveis particularmente no pós-guerra; se antes o Estado criava as condições externas ao processo acumulativo, na fase atual, interpenetra na própria dinâmica capitalista, deixando de ser mero instrumento, mas pontificando, sobretudo como sujeito do processo acumulativo, pois agora [a partir da década de 30] o Estado passa a comandar também capital em função, em busca de valorização. E nesse processo as contribuições de Keynes, em favor de se reformar o capitalismo, foram decisivas.

Segundo Faria e Winckler (1994, p.13) a partir dos anos 30 a ação do Estado desdobra-se em duas direções: a da promoção da acumulação e a da reprodução da força de trabalho. A primeira era realizada por meio de uma visão estratégica de planejamento de longo prazo, seja financiando investimentos estratégicos via bancos ou agências de fomento e para tanto reunindo fundos públicos, seja criando infra-estrutura necessária por meio de empresas estatais de transportes, comunicação, energia etc, ou seja, definindo planos globais e setoriais de desenvolvimento com metas e regulamentação estabelecidas pelo Estado. A segunda era realizada num movimento de socialização de seus custos e conseqüente redução da pressão salarial direta sobre as empresas. O Estado fazia isso por meio das políticas de bem-estar social, com a proteção ao desemprego, a previdência social, a saúde pública, a educação, o saneamento etc (FARIA; WINCKLER, 1994, p.13).

Os níveis de gastos para suprir a demanda social provocavam déficits elevados nas contas públicas, a crise do petróleo ajudou a intensificar o problema do equilíbrio do balanço de pagamentos dos países, e o fim da União Soviética ajudou a dar o toque final na configuração do Estado interventor desenvolvimentista. Segundo Lopreato (2004, p.126) "As mudanças podem ser atribuídas a diferentes movimentos. De um lado, o quadro internacional sofreu relevante alteração. O fim do acordo de Bretton Woods, a crise da política keynesiana de pleno emprego, a elevação dos juros e as baixas taxas de crescimento marcaram o novo momento da economia mundial, contrastando com a fase anterior." A crise de hegemonia norte-americana da década de 70 e a sua retomada na década de 80 e 90 foi um fator fundamental para entender esse movimento.

Para Faria e Winckler (1994, p.23) o esgotamento do modelo de desenvolvimento em voga, o fordismo, abriu caminho para uma crise mundial capitalista no começo da década de 70. Assim essa configuração passou a sofrer grandes questionamentos em função da grave crise fiscal que os Estados começaram a sofrer. Em suas palavras: "Dessa vez, houve uma coincidência entre crise do regime de

acumulação e crise do modo de regulação. Essa crise envolveu duplamente o Estado. Como crise de acumulação, abalou um dos pilares de legitimação política: o desempenho econômico". (FARIA;WINCKLER, 1994, p.23).

Os problemas da inflação seriam resolvidos pelo novo liberalismo que prometia acabar com a inflação, a estagnação do produto, gerar crescimento e desenvolvimento. O novo liberalismo econômico deu ao Estado papel regulador do mercado que "livremente" voltou a ser o condutor do bem-estar social. Na era do novo liberalismo impera a visão das expectativas racionais, sobretudo dos economistas ligados à escola novo-clássica. As idéias desenvolvidas por Lucas e a introdução das expectativas racionais nos modelos macroeconômicos de Sargent e Wallace questionaram a eficácia das políticas ativas de manipulação da demanda agregada como instrumento de elevação do produto e do emprego (LOPREATO, 2004, p.131).

Segundo eles, o processo de ajustamento (*market clearing*) não permite a existência de desemprego acima da taxa natural de desemprego, tornando assim irrelevante políticas macroeconômicas governamentais. A pressuposição principal é que o movimento macroeconômico reflete o comportamento de um *agente representativo* que faz uso de todas as informações possíveis de forma racional e eficiente prevendo o que vai acontecer e sempre acertando na média. Nesse sentido a política macroeconômica deveria estar voltada para garantir a "estabilidade" do sistema.

No ideário dos novos clássicos, a política macroeconômica deveria pautar-se por medidas rígidas, sustentadas no tempo, cujo objetivo seria o de ancorar as expectativas de mercado e balizar o comportamento de agentes racionais com perfeita previsibilidade dos riscos de médio e longo prazos envolvidos em decisões de curto prazo. O compromisso com a estabilidade e com as práticas econômica dela decorrentes negava as políticas anteriores de curta duração voltadas à sustentação da demanda agregada e assumia o papel de fiador do ambiente favorável ao setor privado. (LOPREATO, 2004, p.132)

Dentro dessa lógica era necessário redimensionar o tamanho do Estado na economia, além de promover políticas de abertura de mercado e de promoção do setor privado. Para tanto, foram estabelecidas reformas estruturais do papel do Estado na economia baseadas no que ficou conhecido como *Consenso de Washington*, que constituíram o paradigma da política econômica com o apoio das instituições internacionais (LOPREATO, 2004, p.132). Dentro desse contexto, o novo paradigma

foi imposto principalmente via FMI por meio das condicionalidades de financiamento aos países em desenvolvimento¹⁷.

Em suma, baseado no argumento de que a crise era decorrente da indisciplina fiscal e na grande estatização da economia, o Consenso de Washington prescrevia como receituário de política econômica, a adoção de medidas tais como: disciplina fiscal com vistas à eliminação do déficit público; priorização de gastos públicos; reforma tributária, com elevação da carga se necessária; liberalização financeira, com taxa de juros “ditada” via mercado; abertura comercial; privatizações, com vistas à diminuição do Estado na economia; desregulação da atividade econômica; e, defesa dos direitos de propriedade como uma das mais importantes atividades do Estado, que deveria intervir minimamente na economia (PEREIRA, 1990, p.3-4).

O ponto central era de que a crise pela qual o país passava era derivada da ação do Estado na economia. O déficit público gerava a inflação e desemprego, gerando instabilidade. Era necessário enxugar a máquina, dando à iniciativa privada a responsabilidade de provisão de bens públicos, pois ela seria mais eficiente além de ajudar a conter os gastos do governo. Ao Estado caberia garantir a estabilidade da moeda, que por sua vez depende do resultado das contas do governo, dessa maneira o centro da política a ser adotada passa a ser a garantir a solvência da dívida pública. Não por acaso a expansão do capital se volta para a esfera financeira, o papel do Estado passa a ser o de dar solvência a esse mercado. Dessa forma, a política econômica se tornou refém dos fluxos financeiros, que caso se “sintam” insatisfeitos com sua taxa de retorno se retiram provocando instabilidade e crise forçando o governo a elevar sua rentabilidade para permanecerem.

De outro modo dada a abertura e desregulação, as economias, em especial dos países em desenvolvimento, ficam cada vez mais sujeita às instabilidades, crises e ataques especulativos, o que reflete diretamente na dívida pública que acaba estando exposta às fortes oscilações dos mercados financeiros. A posição do governo só é considerada sustentável se o governo cumpre no presente a restrição orçamentária necessária para evitar a explosão da mesma. Mas estando vulnerável a ataques especulativos a única forma de manter essa situação sobre controle é garantir a não

¹⁷ O efeito da elevação das taxas de juros realizada pelo EUA na dívida pública dos países da América Latina foi catastrófico, com impacto direto na elevação da dívida externa e elevando a necessidade de financiamento desses países, dado o endividamento realizado no período anterior voltado para as políticas de desenvolvimento a juros renegociados.

saída dos fluxos financeiros, por meio de elevadas taxas de juros, assim por sua vez garantindo elevada valorização do capital.

Essa revisão das teses dominantes de interpretação do papel do Estado na economia sugere que há sempre uma relação de beneficiamento entre essas teses e a forma de acumulação do período em questão. Ou seja, as interpretações da ação do Estado na economia dominante, dentro de determinado período, sempre outorgam ao Estado funções que influenciam na forma de acumulação de capital daquele determinado período. Assim, o Estado é interpretado e deve implementar políticas favorecendo a classe capitalista de acordo com a forma de acumulação de capital específica, sendo esta sempre uma relação de exploração.

Portanto, para entender a natureza do Estado dentro do sistema capitalista segundo a visão dominante, ou do *mainstream*, é fundamental analisar as funções que estes autores lhe outorgam a realizar em seus esquemas teóricos. Nesse sentido que o próximo item deve tratar sobre uma teoria do Estado marxista, ou seja, analisar-se-á o Estado a partir categorias que devem constituir este esquema teórico partem dessa perspectiva, sendo adaptadas ao problema da análise orçamentária.

2.3 Uma interpretação marxista do Estado

A análise de Marx parte de sua concepção geral do estudo das formações sociais. Para Marx o determinante de cada sociedade concreta é sua estrutura social, e esta última tem como base suas condições materiais específicas. Assim, criticando as visões metafísicas e idealistas, para Marx a forma do Estado “[...] emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas.” (CARNOY, 1988, p.65)¹⁸. Daí surge a posição essencial de Marx de que “[n]ão é o Estado que molda a sociedade mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.” (CARNOY, 1988, p.66).

¹⁸ “Na concepção de Marx, é impossível separar a interação humana em uma parte da sociedade da interação em outra: a consciência que guia e até mesmo determina essas relações individuais é o produto das condições materiais – o modo pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas.” (CARNOY, 1988, p.65).

Assim, dado que cada época se diferencia por suas relações de produção, e dado que cada modo de relação de produção define uma forma de sociedade correspondente a cada tipo, o protótipo de Estado que surge em um momento histórico nasce sobre a base das relações de produção que lhe dão sustentação. Ademais, o Estado capitalista, não é uma entidade nem natural, nem eterna, nem neutra, mas é o produto histórico de certas relações de produção vigentes em um momento concreto da história da humanidade¹⁹.

Conseqüentemente, o Estado, como produto das relações de produção específicas, concretas num determinado período histórico, nas quais se expressa a luta de classes envolvidas no processo de produção, implica, de forma inerente, a marca deste conflito. Isto é, o surgimento do Estado está relacionado à existência de formas de exploração de uma classe sobre outras classes presentes no tipo de produção da vida material correspondente. Destas definições, Marx extrai certas conclusões relativas ao Estado. Ele nega que o Estado seja, como postula ser, o representante geral da sociedade em questão. O Estado, quando defendido pela classe que tem em seu poder o exercício de suas ações, tende a apresentar-se a si mesmo como ‘o interesse comum’ da sociedade, frente aos indivíduos ou classes que representariam ‘o interesse individual’.

Blackburn e Johnson (1992) ressaltam que Estado capitalista tem características que o fazem próprio em relação a outros tipos de Estado. Eles observam que se apresentam uma série de funções que o aparato estatal no modo de produção capitalista deve cumprir para a sobrevivência de dita sociedade, entre as quais se destaca o monopólio da violência. Em suas palavras:

La policía y las fuerzas armadas modernas requerían tanto un sistema tributario eficaz, como una mínima infraestructura industrial [...] funciones socioeconómicas [del Estado] son importantísimas en la sociedad capitalista avanzada, pero en ningún caso debilitan o restringen su monopolio de la violencia. Es ese monopolio el que permite al estado ser

¹⁹ Em seu famoso Prefácio da “Contribuição a Crítica da Economia Política” Marx afirma: “[...] na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual.” (MARX, 1859)

arbitro y garante de toda la formación social. (BLACKBURN; JOHNSON, 1992: p. 39)²⁰.

Observe que se o Estado capitalista, por um lado, pretende apresentar-se como uma entidade colocada por cima da sociedade, por outro lado, esta condição só se pode obter, ou aspirar a ter, por meio do exercício da violência e do direito legal ao monopólio de seu uso. Assim, o Estado capitalista é produto do desenvolvimento histórico específico, e aparece quando começam a impor-se as relações de produção capitalista²¹.

O Estado capitalista, portanto, não pode converter-se no representante geral da sociedade, isto é, não pode encarnar ‘o bem comum’ como aspira, pois na própria sociedade existem interesses em conflito. As relações de produção capitalistas são depositárias de interesses contrapostos, já que há nelas exploração de uma classe por outra. Como resultado desta ‘sociedade civil’, formada por setores sociais em luta entre si, o Estado capitalista necessariamente só pode expressar e tentar impor os interesses da classe vencedora da confrontação. Obviamente, dentro do modo de produção capitalista, dita classe é a capitalista.

Mas a característica da classe capitalista, ou a dinâmica deste modo de produção, é que os membros da mesma, simultaneamente estão em confronto entre si. Dita disputa consiste na concorrência econômica entre as distintas unidades de capital que formam o capital total de uma formação social capitalista. Assim, um capital individual se enfrenta em certa dimensão contra os demais capitais, procurando sua máxima valorização e, ao mesmo tempo, em outra dimensão, luta contra a classe proletária em seu interesse de obter dela a máxima mais-valia possível.

Conseqüentemente, esta dupla dimensão de conflito nas unidades individuais de capital dentro deste modo de produção afeta ou aciona o aparato estatal. Para a classe capitalista como tal, o controle político da sociedade por meio do Estado

²⁰ “*Aunque esa función sólo se revela plenamente en un período de guerra o contrarrevolución, es realmente el continuo sostenimiento de las relaciones sociales lo que define el contexto en que se efectúan las transacciones.*” (BLACKBURN; JOHNSON, 1992, p.39).

²¹ “De acordo com Marx e Engels, o Estado surge da contradição entre o interesse de um indivíduo (ou família) e o interesse comum de todos os indivíduos. A comunidade se transforma em Estado, aparentemente divorciado do indivíduo e da comunidade, mas, na realidade, baseado em relações com grupos particulares – sob o capitalismo, com as classes determinadas pela divisão do trabalho. [...] Não se deve, porém, deduzir daí que o Estado seja um complô de classe. Em vez disso, ele evolui no sentido de mediar as contradições entre os indivíduos e a comunidade e, uma vez que a comunidade é dominada pela burguesia, assim o é a mediação pelo Estado. ‘Portanto, o Estado não existe devido à vontade dominante mas o Estado que surge das condições materiais de existência dos indivíduos também tem a forma de uma vontade dominante.’ (CARNOY, 1988, p.68-69).

implica a utilização de uma instituição que permita preservar seus interesses *de classe* frente a classe proletária e a outras classes sociais. Entretanto, ao mesmo tempo, os distintos tipos e as diferentes unidades de capital travam entre si uma disputa pelo controle das ações do Estado em benefício de sua valorização, em prejuízo dos capitais restantes. Esta dupla dimensão do conflito e da luta dentro da sociedade capitalista resulta no surgimento de diversas contradições dentro da sociedade capitalista. Esta questão da problemática do Estado capitalista é bem explicitada por Alvater (1999, p. 91-92):

Así, ocurre que bajo la forma de producción capitalista, las unidades de capital se constituyen como capital global social por medio de la competencia; empero, esta constitución de ninguna manera puede ser atribuida únicamente a la competencia. La razón de este obstáculo tiene que ver con el capital mismo y con el hecho de que la forma específica de las relaciones sociales capitalistas (intercambio de mercancías y producción de capital) no permite el desarrollo de determinadas relaciones sociales. [...] En consecuencia, el capital no puede generar exclusivamente a través de las acciones de las múltiples unidades que lo integran, la naturaleza social necesaria para su existencia. Se requiere entonces de una institución especial que no esté sujeta a las limitaciones del propio capital, una institución cuyos actos no estén determinados así por la necesidad de producir plusvalor [...] Como resultado de esto, la sociedad burguesa desarrolla, en el Estado, una forma específica que expresa los intereses generales del capital. El Estado no puede ser concebido, entonces, ni como un mero instrumento político ni como una institución establecida por el capital, sino más bien como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital al lado, y conjuntamente con la competencia, como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital. Sin embargo, sin el Estado expresa el interés general del capital no lo hace en forma libre de contradicciones.

A descrição de Alvater como expressão ‘do interesse geral do capital’ se sustenta numa das definições mais difundidas do Estado capitalista de Marx e Engels. Em “*O Manifesto Comunista*”, os autores sustentam que o Estado capitalista, de forma geral, constitui uma ‘junta de negócios para administrar os negócios conjuntos’ da burguesia. Por sua parte, Engels, em seu famoso estudo sobre a origem do Estado, explica seu surgimento baseando-se na aparição de uma sociedade dividida em classes sociais. Desta forma, a concepção de Engels se baseia em entender o Estado como representante do interesse geral do capital já que:

[...] estuda a formação do Estado na sociedade humana, a partir do surgimento do direito de propriedade. Uma vez este constituído, foi necessário criar uma instituição que o garantisse. Essa instituição foi o Estado. A posição de Engels se abre caminho para o ponto de vista mais popularizado pelo marxismo, ou do Estado-comitê central da classe

dominante, também pode ser resgatada como indicativa de que o Estado surge como instituição da norma social. (FARIA; WINCKLER, 1994, p.11).

Nessa linha que Blackburn e Johnson afirmam que o Estado capitalista como “[...] organización especializada de produção capitalista, que garantiza las condiciones de producción capitalista [...]”, e que, portanto, administra os ‘negócios comuns’ da burguesia detém “[...] el monopolio incontestado de la fuerza en su propio territorio [...]” (BLACKBURN; JOHNSON, 1992, p.38), para impor por esta via os interesses dos capitalistas.

Mas o emprego da força por parte do Estado capitalista não é utilizado habitualmente, senão excepcionalmente. Aparece quando a luta de classes chega a uma situação de tensão que pode por em risco a continuidade do próprio sistema capitalista. Entretanto, o significativo de tal momento é que, como ressalta Wood (2000, p.55, grifos do autor), “[n]o es o capital en sí, sino o estado, o que se hace cargo do conflicto de clases [...] El poder del capital geralmente permanece en segundo plano; y cuando o dominio de clases se hace sentir como una fuerza coercitiva directa y personal, surge bajo la apariencia de un estado ‘autónomo’ y ‘neutral’”. Desta forma, ainda quando o Estado intervém de forma violenta, explícita, visível e clara, sua participação como defensor dos interesses da classe capitalista fica disfarçada pela forma com que se ergue e aparece dentro da sociedade capitalista.

Existen, entonces, dos puntos críticos de la organización capitalista de la producción que ayudan a explicar la naturaleza peculiar de lo ‘político’ en la sociedad capitalista y a situar la economía en la arena política: primero, el grado sin precedente en el que la organización de la producción se integra con la organización de la apropiación; segundo, el alcance y la generalidad de esa integración, el grado prácticamente universal en el que la producción en la sociedad en su conjunto se somete al control del apropiador capitalista. El corolario de estos acontecimientos en la producción es que al apropiador renuncia al poder político directo en el sentido público convencional pierde muchas de las formas tradicionales de control personal sobre la vida de los obreros, fuera del proceso de producción inmediato, de que gozaban los apropiadores precapitalistas. Nuevas formas de control indirecto de clases pasan a las manos ‘impersonales’ del estado. (WOOD, 2000, p.52-53).

Portanto, as características da forma de dominação por parte do Estado capitalista surgem do próprio processo de produção capitalista. São as necessidades do capital em sua intenção de valorizar-se que, em definitiva, dão ao Estado correspondente suas características definidoras. Curiosamente, tais qualidades derivam em que a classe capitalista, ao menos aparentemente, renuncia ao controle do Estado. Se

o capital procura esconder por meio das relações mercantis o fato da exploração da classe assalariada, conseqüentemente deve outorgar-lhe a esta os mesmos atributos jurídicos que ela mesma possui. Portanto, ao tentar negar a exploração do proletário, no processo de produção, a classe capitalista precisa erguer um Estado sob a fisionomia de República democrática.

La ausencia de coerción física en el proceso productivo exige que ésta se concentra en la defensa del perímetro de la formación social y en la garantía de sus instituciones básicas; pero esto no implica que el autónomo aparato represivo gobierne la sociedad. [...] En un país desarrollado, el poder represivo del Estado deberá existir siempre como salvaguarda de la integridad del orden social, pero no como instrumento de control de negocios públicos o privados. Como Marx dice muchas veces, la explotación capitalista es perfectamente compatible con la igualdad y la libertad jurídica. (BLACKBURN; JOHNSON, 1992, p.41-42).

Portanto, por outro lado, Marx e Engels também deixaram claro que existe uma contradição entre a realidade deste Estado capitalista e sua pretensão jurídica burguesa de igualdade formal dos cidadãos pertencentes à sociedade civil. Portanto, existe uma contradição entre a realidade da luta dentro do modo capitalista de produção e sua forma de poder político, entre suas relações de produção e o Estado. Tal contradição não necessariamente se manifesta em todo momento. Em parte, esta contradição está contida pelo fato de que “[a] manutenção da coletividade de indivíduos com interesses particulares opostos só é possível pela alienação de uma **parte** de seus interesses em favor de uma força que se sobrepõe acima deles, de fora da sociedade e dirigindo-a.” (FARIA; WINCKLER, 1994, p.12, grifo nosso)²² É por isso que “La república democrática es la caparazón política óptima para el capitalismo, porque la relación entre la administración burocrática y o sufragio universal es la contrapartida política óptima de la relación entre la explotación capitalista y o cambio de mercancías.” (MOORE, 1972, p.92). Por outro lado, também é certo que a luta de classes se expressa dentro do próprio marco jurídico implantado pela burguesia capitalista.

Isto é o que Lefebvre (1972, p.78-79) denomina a ‘lucha por la democratización’²³. Isto é, assim como o grau de exploração sobre o proletariado por

²² As contradições sociais antecedem o surgimento da propriedade, mas essa instituição certamente vai aprofundá-las a seu ponto máximo, até que o Estado se veja forçado a limitar o direito de propriedade, quando seu exercício exacerbado ponha em risco a perenidade da coletividade. (FARIA; WINCKLER, 1994, p.12).

²³ [...] *en la democracia hay grados, como en la revolución. El grado de democracia, o más bien el grado de democratización de la vida pública, de la vida política y social, es exactamente proporcional a la intensidad de la lucha por la democracia. La democracia no es otra cosa que la lucha por la*

parte da classe capitalista não se define unicamente no âmbito da produção, senão que requer do aparato estatal, da mesma forma, a luta de classes não se limita ao aspecto do processo produtivo, senão que simultaneamente deriva em uma confrontação pelo controle do poder político da sociedade. Isto é, a classe proletária pode confrontar a classe capitalista dentro dos cânones e marcos políticos e jurídicos estabelecidos pela própria burguesia, e sem que ele implique, necessariamente, a intenção de derrubar esta formação social.

Assim se chega a uma das características definidoras do Estado capitalista: “[...] é um Estado de classe, mas deve ter um alto grau de autonomia e independência se vai agir como um *Estado de classe*.” (CARNOY, 1988, p.74, grifo do autor)²⁴. Dada esta autonomia do Estado em relação a classe capitalista dominante, se abre espaço para a aparição de um corpo específico encarregado de dirigir o aparato estatal²⁵. Os interesses deste grupo ou setor, isto é, que não chega a constituir-se em uma ‘classe’, não necessariamente são coincidentes com os interesses da classe capitalista. É “[...] a aversão inerente da burguesia em atuar diretamente no aparelho do Estado e devido aos conflitos entre os capitais individuais [...]” (CARNOY, 1988, p.76) como Carnoy explica o surgimento de uma contingência de conflito entre burocracia e classe capitalista. Enquanto tal possibilidade não se manifesta, a burocracia estatal é o braço executor dos interesses, de classe, dos capitalistas. Esta seria a condição ou situação de normalidade de funcionamento do Estado capitalista, como bem detalha Carnoy:

Assim, nas condições normais do Estado burguês, a burguesia atribui a tarefa de gerenciar os negócios políticos da sociedade a uma burocracia (que não é a burguesia ou os capitais individuais), mas esta burocracia —em contraposição às primeiras formações sociais— está subordinada à sociedade e à produção burguesa. Embora a burocracia, enquanto conjunto de burocratas individuais, seja autônoma frente à burguesia, está, como instituição, reduzida cada vez mais ao estado de um estrato social que atua como o agente da classe dominante. (CARNOY, 1988, p.76).

democracia.[...] La democracia es el movimiento. Y el movimiento, son las fuerzas en acción. [...] No hay democracia sin lucha contra el mismo Estado democrático, que tiende a consolidarse como un bloque, a afirmarse como una totalidad a volverse monolítico y a instalarse sobre la sociedad de la que ha salido. (LEFEBVRE, 1972, p.78-79).

²⁴ “A noção do Estado como instrumento da classe dominante não se adapta a esse requisito de autonomia e independência relativas, tanto em relação à classe dominante como em relação à sociedade civil.” (CARNOY, 1988, p.74)

²⁵ “‘La cosa es más fácil de comprender’, escribe Engels, ‘desde el punto de vista de la división del trabajo. La sociedad da origen a ciertas funciones comunes de las cuales no puede prescindir. Las personas elegidas para realizar estas funciones constituyen una nueva rama de la división del trabajo dentro de la sociedad. De esta manera adquieren intereses particulares, distintos también de los intereses de quienes los emplearon; se independizan de estos últimos, y he aquí el Estado.’” (MOORE, 1972, p.47-48).

Entretanto, pode haver certos momentos nos quais esta autonomia relativa do estrato burocrático adquire graus de liberdade consideravelmente maiores. “Atinge-se o segundo nível de autonomia quando a luta de classes é ‘congelada’ pela incapacidade de qualquer classe em demonstrar seu poder sobre o Estado.” (CARNOY, 1988, p.76). De acordo com Engels, o poder estatal alcança sua máxima independência nos períodos em que as classes em oposição se aproximam ao equilíbrio no poder: “[...] *por excepción, hay periodos en que las clases en lucha están tan equilibradas, que o poder do Estado, como mediador aparente, adquire cierta independencia momentánea respecto a uma y outra.*” (MOORE, 1972, p.54).

Desta maneira, o Estado capitalista, segundo uma óptica marxista, pode possuir e manejar-se com certos graus de autonomia que, de acordo a cada momento histórico específico, podem ser, inclusive, consideráveis. Apesar disso, esta independência é limitada já que o poder em uma formação social concreta não se estabelece por determinação jurídica ou legislativa, senão que emana das relações de produção que dão sustento a sociedade. Dado que em um sistema de produção capitalista, é a classe capitalista quem goza do elemento de poderio social, o capital, conseqüentemente, ainda sim ‘o Estado’ aspira-se ampliar sua autonomia, essa seria uma empresa infrutífera.

Embora ainda, sucede o inverso: a uma formação social capitalista, corresponde um Estado de classe capitalista. Isto é, o próprio Estado que executa funções de acordo aos interesses de classe capitalista. O que sucede é que, pelas características da forma em que se dá a exploração do trabalho pelo capital, e pelo fato de que dentro da própria classe capitalista existe concorrência interna por meio de capitais que buscam valorizar-se, o Estado como instituição geral que representa o capital, abre espaço para que exista certa autonomia ou distância entre os interesses imediatos ou individuais dos diversos capitais e a manutenção dos objetivos mais gerais e de longo prazo da sociedade capitalista como tal. Nisto influi o fato de que o capital como classe não governa diretamente a sociedade, senão indiretamente por meio de um corpo burocrático.

Desta maneira chega-se a questão da ‘dominação política’, entendendo-se por este conceito a tarefa que leva adiante a instituição estatal de organizar e permitir a reprodução das formas sociais inerentes ao modo de produção em questão e, portanto, a uma respectiva formação social. No caso concreto do Estado capitalista, a questão da

‘dominação política’ adquire uma relevância especial, maior e essencial, do que nos modos de produção anteriores. A causa reside nas mencionadas características próprias do modo capitalista de produção, e em como justifica ideologicamente seu domínio sobre o processo de produção²⁶.

Portanto, para Marx, o Estado capitalista, como todo Estado, longe de ser o responsável e o depositário dos interesses ou do bem da ‘coletividade social’, colocado por cima dos interesses particulares, constitui “[...] a expressão política dessa dominação. Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe.” (CARNOY, 1988, p.67). Portanto, a tarefa analítica do Estado capitalista consiste em indagar e descobrir de que maneira e mediante quais ações esta instituição, por um lado, participa do conflito entre as classes a favor de uma delas, e, ao mesmo tempo, consegue apresentar-se, ante os olhos dos indivíduos que compõem os grupos em luta, como uma entidade ‘neutra’ nesta disputa.

Assim para entender a natureza da política econômica atual, produto da interpretação dominante do papel do Estado na economia exportada pelas instituições multilaterais, e tornar clara sua real função desempenhada, torna-se fundamental analisar os pontos chave dessa interpretação, relacionado-os com a acumulação de capital dominante e a posição das classes sociais nesse processo. Sendo o papel do Estado no modelo atual dominante o de garantir solvência da dívida pública, que por sua vez deve garantir a estabilidade da moeda, que por sua vez traria o desenvolvimento econômico, a moeda passa a ser o centro da política econômica atual. Assim, sendo a moeda a chave para o entendimento dessa política, torna-se fundamental fazer uma análise destacando o Estado e o dinheiro no capitalismo, mostrando quais foram as mudanças nos anos que antecederam essa mudança de paradigma das funções do Estado.

²⁶ Segundo Wood (2000, p.37): “*La esfera política en el capitalismo tiene un carácter especial porque el poder coercitivo que respalda la explotación capitalista no está manejado directamente por el apropiador y no se basa en la subordinación política o jurídica del productor a un amo. Pero siguen siendo esenciales un poder coercitivo y una estructura de dominio, aunque la libertad y la igualdad del intercambio entre capital y fuerza de trabajo significa que el ‘momento’ de coerción está separado del ‘momento’ de apropiación. La propiedad privada absoluta, la relación contractual que une al productor con el apropiador, el proceso de intercambio de mercancías, requieren las formas legales, el aparato coercitivo, las funciones de vigilancia del estado.*”

2.4 Estado e dinheiro no capitalismo e suas alterações no contexto internacional nos últimos 30 anos

Dentre as diversas funções do Estado na economia uma função primordial do Estado deve ser destacada: o monopólio da emissão do dinheiro e da política monetária em geral. Desde o século passado, a função estatal de emissor da moeda na economia e de regulador do sistema financeiro, assim como também da política relativo aos fluxos de capitais externos, foi adquirindo uma importância crescente. Entretanto, as concepções do dinheiro dos economistas burgueses têm sua origem em uma concepção do Estado que não se modificou e nem se distanciou dos delineamentos básicos dos autores liberais.

É preciso analisar qual é o papel do dinheiro dentro de uma formação social capitalista. Dentro do conceito de fetichismo da mercadoria de Marx, deveria incluir-se o fato de que, normalmente, se tomam os fenômenos monetários em grande medida como sendo de ordem econômica. Bonefeld e Holloway (1995) procuram resgatar a íntima relação que existe entre o dinheiro e a luta de classes, refletindo a unicidade entre economia e política. Os autores mostram como dentro de uma determinada política creditícia fica definida certa ordem social, ao menos como tentativa. Da mesma maneira, Cleaver (1995) destaca como é através da política monetária executada pelo Estado, que o dinheiro se converte em um instrumento de estabelecimento de uma organização social capitalista.

[...] la esencia social del papel jugado por el dinero en el capitalismo, es dirigir la vida de las gentes como trabajo. Los ‘capitalistas’...son una nueva clase que usa su dinero para poner a la gente a trabajar en donde la producción de valores de uso son, meramente, los medios necesarios para organizar a la sociedad en torno al trabajo incesante. En efecto, ese trabajo produce más valor y plusvalía (ganancia en términos de dinero) pero ese plus de dinero (*qua* capital) es meramente el medio de poder a la gente, cada vez más gente, nuevamente a trabajar. El capital, insistió Marx, es una relación social – una relación antagónica ente la imposición del trabajo y la resistencia a ello [...] una nueva estructura de clase en donde una clase (los capitalistas) usa el dinero para poner a los otros a trabajar (la clase ‘trabajadora’). (CLEAVER, 1995, p.28).

Segundo Cleaver o capital, ao transformar a força do trabalho em uma mercadoria, impôs um controle social sobre a classe trabalhadora, baseado no poder de compra do salário, que era a mediação para que proletário possa adquirir ou não seus meios de subsistência. Portanto, o controle sobre a criação e a regulação do dinheiro se

converte no principal poder da classe capitalista para assegurar o domínio social²⁷. “*La expansión del crédito no es el fenómeno cíclico que la teoría económica plantea. Más bien, para el capital es un modo de escapar a la insubordinación presente del trabajo.*” (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.8-9).

Este nexos entre crédito e processo de trabalho, ou poder do dinheiro e luta de classes, é também ressaltado por Amin (1978, p.47), que afirma que a quantidade de moeda é uma questão social determinada pelas “[...] condições de reprodução alargada, sendo as produções e os preços determinados independentemente da quantidade de moeda [...]”, assim é por meio do crédito e do sistema financeiro que esta possibilidade é cumprida²⁸. Para Amin (1978), Estado e política monetária se encontram tal que são distintas caras da mesma situação social, isto é, representantes dos interesses gerais, comuns, da classe capitalista, motivo pelo qual torna-se errado sustentar que pode haver, ou pôde haver, uma política monetária não intervencionista ou passiva.

[...] a política do Estado é sempre intervencionista (e foi-o também no século XIX) a fim de regularizar a oferta monetária. O sistema monetário do capitalismo foi sempre relativamente centralizado. É ele que representa os interesses coletivos da classe burguesa tal como o Estado. [...] Temos, assim, não uma oposição entre duas subclasses, mas uma oposição entre os capitalistas, como indivíduos, entre si (parcelamento do capital) e a classe capitalista organizada coletivamente. O Estado, as instituições monetárias não são a expressão de interesses parcelares, mas a expressão dos interesses coletivos da classe, o meio de regular a confrontação dos interesses parcelares. (AMIN, 1978, p. 47-48).

²⁷ “*Lo central del dinero en las nuevas relaciones de clase fue precisamente lo central de la dirección. La creación de la clase trabajadora fue ante todo la imposición de la mediación del dinero (control capitalista) entre la gente y los medios de subsistencia [...] la imposición del salario y de los precios monetarios fue necesaria para forzar a la gente a trabajar para el capital. Esta imposición requirió, sobre todo, nuevos poderes de un nuevo estado capitalista: el control sobre la creación y regulación del dinero y el poder policial para imponer al dinero como medida universal y mediador de la sociedad.*” (CLEAVER, 1995, p.29).

²⁸ “Quando estudou a relação do capital dinheiro com o capital produtivo, Marx viu o papel da intermediação financeira expandindo a capacidade produtiva através do aporte de uma massa maior de meios ao empresário industrial. Em sua maneira de ver, as sociedades por ações, então em expansão por meio de novos mecanismos de crédito, eram formas de socialização da propriedade privada dentro dos marcos do capitalismo e, o que é mais importante, geravam novas condições para a apropriação da mais-valia. Em razão do aumento da participação dos capitais de terceiros na composição do capital total empregado na produção, uma parcela necessariamente maior da mais-valia precisava assumir a forma de juros para poder remunerar os donos desses capitais emprestados. Isso tem implicações importantes para a estabilidade e manutenção do sistema por seus efeitos sobre o consumo e o investimento, mas tem igualmente um significado muito forte em relação à forma como a natureza da economia capitalista pode ser percebida. Quando uma parcela expressiva da renda que dá direito à participação na riqueza social assume a forma de rendimentos financeiros, a criação do valor deixa de ser visível, o que tem repercussão até no meio das empresas, na exata medida em que ganhos extra-operacionais, trocas de ativos, jogadas na bolsa e outros negócios nos mercados financeiros proporcionam retornos maiores do que a atividade produtiva.” (TAUILE; FARIA, 2001, p.18).

Embora, o exercício deste poder de controle da política monetária não esteja alheio a consequências não desejadas para a classe capitalista, a classe trabalhadora pode apoderar-se das ferramentas de política monetária para utilizá-las para seus próprios fins²⁹, ou seja, apoderar-se do Estado. Esta contradição é ressaltada por Bonefeld e Holloway (1995, p.8) ao encontrar uma íntima relação entre dinheiro e luta de classes enquanto manifestada ao longo da história do dinheiro³⁰. Isto significa que muitas vezes a luta de classes entre capitalistas e trabalhadores fica ocultada por análises e por disposições de ordem monetária e creditícia, motivo que leva Cleaver distinguir a presença de certo fetichismo monetário sobre ambas classes.

Una y otra vez, repetidas amenazas al papel del dinero han requerido la acción del estado: desde la regulación del mediador mismo hasta el control de sus fluctuaciones. Así, el papel del estado ha tenido que mantenerse incluso extenderse en la creación y control del dinero, desde el acuñamiento de la moneda metálica hasta la impresión del papel moneda, la regulación de las reservas bancarias y el control de las tarifas fiscales (impuesto y expedición). El desarrollo de dichas políticas estatales y el debate filosófico y político - económico sobre ellos ha constituido una larga historia para encontrar los mejores medios para realzar el papel del dinero como un momento esencial de las relaciones de clase capitalista. En el marco del capitalismo ha habido dos grandes obstáculos para dicha realización: primero, entre los propios capitalistas, un fetichismo monetario que ha ocultado relaciones sociales más fundamentales; segundo, originado en el antagonismo de la clase trabajadora, el poder para separar al dinero del patrón capitalista y utilizarlo con autonomía de propósitos. (CLEAVER, 1995, p.30-31, grifos nossos)

A importância do dinheiro e do crédito como marco de compreensão da luta de classes no capitalismo adquiriu, para Bonefeld e Holloway, particular destaque na análise das transformações do sistema financeiro internacional nas últimas três décadas³¹. Para estes autores, os crescentes desenvolvimentos e inovações financeiras se devem a crescente luta de classes que estava fazendo com que o capital fosse perdendo

²⁹ “Al mismo tiempo, la imposición del dinero – como los otros mecanismos de dominación – arrastran consigo un riesgo constante, a saber: que la clase trabajadora debe hacer uso de él para sus propios propósitos [...] los trabajadores han sido capaces de usar el dinero con propósitos antitéticos a esa reproducción” (CLEAVER, 1995, p.29-30).

³⁰ “La íntima conexión entre dinero y lucha de clases es una conexión compleja: al mismo tiempo en que el dinero (como crédito) da reconocimiento al poder del trabajo, su movimiento y configuración cambiante desarman y fragmentan ese poder. La respuesta monetaria al poder del trabajo es al mismo tiempo una reconfiguración, o recomposición del antagonismo entre trabajo y capital. En otras palabras, la historia del dinero puede ser vista como el movimiento de composición, descomposición y recomposición de las relaciones de clase.” (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.8).

³¹ “La tendencia histórica es que el capital juega y apuesta cada vez más sobre la futura subordinación del trabajo. El crédito es un medio de integrar la explotación del trabajo con la realización del valor en circulación [...] si el capital pierde la apuesta, hay un colapso financiero.” (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.8).

o controle do processo produtivo. “*La explotación del trabajo devino demasiado cara al mismo tiempo en que la capacidad del capital para imponer el trabajo necesario sobre el poder del trabajo social fue severamente limitada. Además, el poder disruptivo del trabajo se hizo sentir a finales de los 60 en resistencia contra la intensificación del trabajo y el intento de reducir salarios (política de ingresos).*” (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.10).

Desta maneira, para eles o que estava sucedendo era que a classe trabalhadora não estava aceitando ser explorada além de certos limites, ou seja, independente da relação orgânica do capital, a luta de classes estava sendo o principal componente que levava a queda da taxa de lucro. Segundo Harvey a configuração do Estado de bem-estar do pós-guerra tinha ‘amarrado’ a acumulação de capital de tal forma, tornando-a rígida, o que ia contra a própria natureza, ou seja, a busca pela flexibilidade, o capital em forma de dinheiro³². “Por trás de todos esses traços específicos de rigidez, havia uma configuração muito pesada e aparentemente fixa do poder político e das relações recíprocas, que atou em larga escala as grandes massas de trabalhadores, o grande capital e o governo no que cada vez mais se assemelhou a um nó disfuncional de interesses adquiridos, definidos de forma tão estrita que mais fizeram minar do que garantir a acumulação de capital” (HARVEY 1989 *apud* ARRIGHI, 1996, p.3). Bonefeld e Holloway argumentam que a classe capitalista utilizou o poder, que possui por ser dona do capital, procurando expandir-se pela via financeira. Em suas palavras:

El capital respondió huyendo de la fábrica... En otras palabras, el capital comenzó a acumular riqueza en forma de moneda sin una correspondiente explotación del poder del trabajo en la fábrica. Parecería que el capital ha olvidado el lento paso y el sucio lugar de la producción. El capital intentó hacerse limpio: las ganancias podían ser producidas mucho más fácilmente en inversión financiera, y la exacción de ‘intereses’ fue promovida por el estado a través de políticas fiscales y anti-inflacionarias.[...]Indica también

³² “O capital-dinheiro (D) significa liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capital-mercadoria (M) é capital investido numa dada combinação de insumo-produto, visando ao lucro; portanto, significa concretude, rigidez e um estreitamento ou fechamento das opções. D’ representa a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha. Assim entendida, a fórmula de Marx nos diz que não é como um fim em si que os agentes capitalistas investem dinheiro em combinações específicas de insumo-produto, com perda concomitante da flexibilidade e da liberdade de escolha. Ao contrário, eles fazem como um meio para chegar à finalidade de assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro. A fórmula também nos diz que, quando os agentes capitalistas não têm expectativa de aumentar sua própria liberdade de escolha, ou quando essa expectativa é sistematicamente frustrada, o capital tende a retornar a formas mais flexíveis de investimento – acima de tudo, à sua forma monetária. Em outras palavras, os agentes capitalistas passam a “preferir” a liquidez, e uma parcela incomumente grande de seus recursos tende a permanecer sob forma líquida.” (ARRIGHI, 1996, p.5).

el carácter ficticio de la contención del trabajo: la acumulación monetaria fue de hecho una acumulación de capital 'desempleado', de capital que había huido de la fábrica y había hecho dinero a partir de apostar sobre la futura explotación del trabajo. En otras palabras, la dimensión especulativa de la acumulación y la subordinación del poder del trabajo son dos partes de la misma nuez. (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.10-11, grifos nossos).

Ao fugir da fábrica e tentar se 'tornar limpo' o capital voltou a se impor, reconfigurando as relações capital-trabalho, capital-Estado e Estado-trabalho. Essa retomada de poder se dá pelo “[...] o instrumento mais característico do poder capitalista: o controle dos meios de pagamento.” (ARRIGHI, 1996, p.28). Ou melhor, o capital se fez escasso, retomando o controle total do seu poder de subordinação do trabalho. Esse movimento pode ser melhor explicado na seguinte passagem:

Although the capacity to work is possessed by practically everyone, the control of means of production is not equally accessible. Of course, this scarcity is not natural in any sense: is organized by the system itself, the operation of which restores it every time is threatened as happens, for instance, during boom, periods when the labour force also becomes scarce. Minsky (1975) suggests that the business cycle can be seen as the way through which the scarcity of capital is preserved. (CARVALHO, 1992, p. 45)

Assim podemos concluir que o crédito deixa de ser considerado básica ou principalmente como uma questão meramente de índole monetária, para adquirir fortes conotações sociais, o mesmo pode ser dito em relação aos fluxos de capitais entre distintos países. Ambos fenômenos têm um papel importante na reprodução das relações de classes capitalistas. Bonefeld e Holloway (1995, p.8) definem o crédito como um jogo sobre o futuro, mas cuja base envolve uma ficção, dado que a futura exploração do trabalho é tratada como se fosse exploração presente.

Simultaneamente, os autores entendem que os conflitos sociais entre o começo do século XX e o Plano Marshall, em todo o mundo, e apesar das lutas revolucionárias falidas, fizeram com que, por meio da teoria de Keynes, a classe capitalista aceitasse que “[...] *el estado podía mantener el orden sólo aceptando y promoviendo la expansión del crédito [...] La insubordinación del trabajo fue traducida en un problema económico, en inestabilidad monetaria.*” (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.9). Esta tendência foi logo reforçada com o retorno das políticas ortodoxas, conhecidas pelo rótulo ‘neoliberal’. No primeiro momento essas políticas se fizeram como resposta ao movimento do próprio capital. No segundo momento se fez

por meio de organismos internacionais³³ que se apresentam como sendo meramente agentes da estabilidade financeira internacional.

Impulsionado pelo retorno do liberalismo, o arranjo institucional que sustenta a política econômica mudou, tanto no plano nacional quanto no internacional. E o sentido da mudança está por trás do novo objetivo da política, a estabilidade em detrimento do crescimento. Os instrumentos anteriormente concebidos para coibir a especulação e condicionar a atividade financeira ao objetivo de alavancar a produção e o emprego – gasto público, tributação, intervenções do banco central e fixação da taxa de juros – passam a servir ao propósito de garantir e dar solvência aos mercados financeiros. Da mesma forma, o sistema internacional criado em Breton Woods e seus organismos multilaterais mudaram de função [...] (TAUILE; FARIA, 2001, p.20).

Percebe-se, portanto, como a luta de classes se converte por meio da regulação monetária e da política creditícia, em um assunto que parece ser externo ao social, se apresenta como sendo de ordem meramente ‘econômica’. Em termos mais genéricos, Amin (1978) denomina esta metodologia de controle social nas mãos da classe capitalista de ‘regulação do ciclo’ econômico³⁴. Para este autor, este comportamento tem sua base de justificação ideológica nas teorias monetárias da conjuntura, de onde “[a] taxa de juros aparece como o instrumento por excelência desta regulamentação. O que o Estado, em período de crise, impôs, por meio do sistema monetário, um aumento da taxa de juro, o poder central intervém ativamente na vida econômica no sentido da defesa dos interesses coletivos do capital.” (AMIN, 1978, p.48). Os resultados posteriores ao aumento da taxa de juros, ao acentuar a recessão e o

³³ “As expansões e reestruturações da economia capitalista mundial têm ocorrido, antes, sob liderança de determinadas comunidades e blocos de agentes governamentais e empresariais, singularmente bem posicionados para tirar proveito das conseqüências não pretendidas dos atos de outros agentes. O que entendemos por regime de acumulação em escala mundial são as estratégias e estruturas mediante as quais esses agentes preponderantes promovem, organizam e regulam a expansão ou a reestruturação da economia capitalista mundial. [...] Toda esta construção apóia-se na visão braudeliana, nada convencional, da existência de uma relação ligando a criação e a reprodução ampliada do capitalismo histórico, como sistema mundial, aos processos de formação do Estado, de um lado, e de formação de mercados, de outro. A visão convencional das ciências sociais, do discurso político e dos meios de comunicação de massa é que capitalismo e economia de mercado são mais ou menos a mesma coisa, e que o poder do Estado é oposto a ambos. Braudel, ao contrário, encara a emergência e a expansão do capitalismo como absolutamente dependentes do poder estatal, constituindo-se esse sistema na antítese da economia de mercado.” (ARRIGHI, 1996, p.10).

³⁴ “A regulamentação da conjuntura não é a supressão do ciclo, mas, pelo contrário, o estabelecimento ordenado da sua amplitude, meio capaz de permitir o aumento do ritmo de acumulação em tempo de prosperidade e depois, em tempo de crise, de ordenar através de liquidações, reestruturações e concentrações.” (AMIN, 1978, p.48).

desemprego, geram um marco conjuntural que possibilita que a classe capitalista, novamente, domine o processo de reprodução social de acordo aos fins que persegue³⁵.

Conseqüentemente, é assim como Bonefeld e Holloway entendem a reação da classe capitalista frente aos conflitos sociais e aos movimentos de contestação desde a década de 60, baseada na escola monetarista. Porém, a diferença da crise anterior que concluiu com o sistema de Bretton Woods, nesta ocasião, as relações de crédito tiveram um acentuado elemento internacional. Isto é, até este momento as relações monetárias e financeiras entre os diversos países estavam relacionadas – seja por meio do sistema do padrão ouro, seja através dos tipos de câmbios - com o dólar do sistema de Bretton Woods. Nesta ocasião a escala na qual se passa a exercer o domínio de classe mediante o controle do dinheiro é diretamente a escala mundial. Nesta estratégia tem um lugar chave tanto o fato de impor um marco recessivo e de alto desemprego em cada país, como a pressão para que Estados e indivíduos se endividem³⁶. Desta maneira:

El proyecto monetarista de usar el dinero como un medio para disciplinar el poder del trabajo a través de la deuda y de su ejecución, y a través del desempleo y la devaluación de capital en una escala masiva a principios de los ochenta, reconoció la fuerza requerida para reimplantar el dominio capitalista sobre el trabajo para la explotación. Sin embargo, podía reimplantar el dominio sólo amenazando la estabilidad de las relaciones de crédito sobre las que apoyaban las relaciones sociales existentes. (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.13).

Assim, o que se constata nesse período foi que o capital intensificou a luta de classes dentro do sistema capitalista, mudando sua estratégia de domínio social e de enriquecimento, redefinindo ao mesmo tempo, a ordem das relações internacionais entre os países. Seria errado sustentar que a ordem vigente no pós-guerra carecera de dimensão monetária ou que esta não possuía importância essencial. O que acontecia, é que ao tornar a moeda abundante, a partir de políticas expansionistas, que a regulação

³⁵ “O aumento da taxa de juro acentua a crise multiplicando as falências. Mas, e por isso mesmo, acelera o processo de concentração do capital, condição de modernização do aparelho produtivo e das reconversões tornadas necessárias. A redução da taxa de juro em período de prosperidade, ao invés, acelera o ritmo de crescimento e permite à economia em causa obter o máximo benefício da sua competitividade eterna, entretanto restabelecida.” (AMIN, 1978, p.48).

³⁶ “La amenaza del desempleo fue reforzada por la amenaza de cobro forzoso de la deuda impaga, el desalojo y, consiguientemente, la falta de vivienda y la pobreza. El poder disciplinante de la deuda y el empleo precario no puede ser sobreestimado.” (BONEFELD; HOLLOWAY, 1995, p.15).

monetária foi deixada em uma medida mais que considerável nas mãos de cada Estado, mesmo que sujeita aos saldos comerciais com o exterior³⁷.

O que, seguramente, torna a análise conjuntural de cada momento mais complexa do modo de produção capitalista é a persistente necessidade de alcançar o equilíbrio necessário entre o que se pode denominar o ‘externo’ e o ‘interno’. A escala de análise em geral deve ser de cada realidade nacional, ou, em outros termos, cada Estado. Entretanto, o sistema capitalista, como tal, desde o princípio se configurou dentro de um marco internacional, mundial e global. Por isso, Amin (1978, p.42) sustenta que as leis de Marx relativas a este modo de produção, basicamente a ‘lei de acumulação’ e a ‘lei da pauperização relativa e absoluta da classe proletária’, têm base empírica, isto é, estão respaldadas pelos dados da realidade concreta, mas à escala do sistema capitalista mundial e não dos centros imperialistas considerados isoladamente, já que, por exemplo, o comportamento progressivo dos salários reais tem sido opostos nos países centrais em relação ao verificado nos países periféricos.

Para Amin esta realidade produtiva entre distintas formações sociais nacionais não estão desconectadas das políticas monetárias implementadas por cada país. Pelo contrário, ele afirma que desde o padrão ouro “A prática da política monetária, isto é, a manipulação das taxas de juro, constituía, portanto, um meio de intervenção na orientação das relações entre as diferentes formações nacionais.” (AMIN, 1978, p.49). Ele critica as visões que estudam a concorrência internacional sobre as bases da análise abstrata das relações mecânicas que vinculam os tamanhos de distintos países – isto é, balança comercial, fluxo de capitais, taxas de juros e de lucro -, já que deixam de fora “[...] o ritmo do progresso das forças produtivas, os resultados das lutas de classes e os efeitos que esta luta provoca naquele.” (AMIN, 1978, p.49).

Esse foi um período no qual ocorreram as grandes mudanças no padrão monetário internacional³⁸. O capital dentro desse processo de perda de poder sobre a

³⁷ “En las negociaciones de Bretton Woods, el estado norteamericano logró imponer (contra los deseos del propio Keynes en el sentido de implantar una moneda y una banca internacionales) una paridad cambiaria fija, una hegemonía del dólar y la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) como piezas claves en un nuevo orden internacional monetario. Ese orden dependía de la capacidad de cada estado-nación keynesiano de manipular sus flujos monetarios internamente, al grado de lograr ajuste necesario a sus cuentas internacionales. [...] Así, la regulación a nivel internacional del sistema de estados naciones dependía de la capacidad de cada uno de regular internamente el balance de poder de clase en términos monetarios. Cualquier colapso importante de esa capacidad, amenazaría al sistema global” (CLEAVER, 1995, p.39).

³⁸ “A tentativa dos governos norte-americano e britânico de manter o surto de crescimento econômico do pós-guerra, através de uma política monetária extraordinariamente frouxa, teve algum sucesso no fim da

organização social e de rigidez, como colocou Harvey, fuge para os mercados financeiros europeus, fragilizando de vez a moeda americana que não estava conseguindo mais manter o padrão ouro-dólar. A decadência do dólar leva o setor financeiro a fugir para outros meios de acumulação da riqueza, levando a sua quebra definitiva com o padrão ouro, evocando o que seria o declínio do Império Americano. Entretanto, os EUA retomam sua posição³⁹ fazendo com que os fluxos financeiros retornem para ele, fazendo com o dólar retomassem sua posição de moeda do mundo, só que abandonando de vez o lastro com o ouro, uma novidade na história do capitalismo⁴⁰.

Essa nova conjuntura implicou uma reestruturação do capital no mundo todo. A elevação das taxas de juros do tesouro americano foi fundamental nessa retomada do dólar, entretanto, implicaram em uma forte recessão mundial. Sua intensidade danosa foi destinada, em especial, às economias que se aproveitaram do excesso de liquidez no mercado europeu no período anterior como foi o caso da América Latina, e do Brasil com tamanha intensidade. Para esses países no momento anterior em que o capital estava disperso, o sonho de construir uma economia desenvolvida parecia possível, e cada vez mais próxima como foi no caso do Brasil da construção da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da indústria, visto no

década de 1960, mas surtiu efeitos adversos no começo da seguinte. Os sinais da rigidez aumentaram ainda mais, o crescimento real cessou, houve perda de controle sobre as tendências inflacionárias, e o sistema de taxas de câmbio fixas, que havia sustentado e regulado a expansão do pós-guerra, entrou em colapso. Desde então, todas as nações têm estado à mercê da disciplina financeira, seja pelos efeitos da fuga de capitais, seja por pressões institucionais diretas.” (ARRIGHI, 1996, p.3)

³⁹ Para um maior entendimento desses acontecimentos ver Conceição (1997) e Teixeira (2000).

⁴⁰ Segundo Teixeira (2000, p.9): “Ao promover essa radical transformação no modo de operação da economia internacional, os Estados Unidos, de fato, a tornaram uma zona de influência do dólar. Ou, melhor dito, restaurando a centralidade do dólar no sistema monetário internacional e a autoridade do *Federal Reserve* sobre os movimentos de capital, os Estados Unidos passaram a atuar não apenas como banqueiro do mundo e câmara de compensação das operações de débito e crédito internacionais, mas como banco central da economia mundial, criando passivos que se tornam o único ativo capaz de desempenhar simultaneamente as funções de medida dos valores, meio de troca e reserva de valor, e podendo operar, internacionalmente, os instrumentos típicos do controle monetário. Essa é uma situação radicalmente diferente da que se estabelecera com o sistema de Bretton Woods. Nas regras ali estabelecidas, embora o dólar assumisse a função de moeda internacional, o padrão monetário estava vinculado ao ouro, o que acabava por levantar restrições externas ao funcionamento da economia americana, incapaz de garantir a competitividade de sua economia e, ao mesmo tempo preservar o valor dos ativos denominados em dólar. Agora estava definitivamente rompido o conúbio espúrio com o ouro, privado que foi, e de uma vez por todas, de suas funções monetárias. Essa situação, no entanto, não é única apenas na história do capitalismo. Ela o é na história da humanidade. As mudanças operadas na economia monetária internacional não dizem respeito apenas a uma elevação do preço da mercadoria universal e todas as suas possíveis conseqüências. Elas dizem respeito a uma mudança na natureza do equivalente geral, que deixa de estar referido a qualquer mercadoria real e passa a ter uma existência exclusivamente fiduciária.”

projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento implementado pelo então Presidente Ernesto Geisel.

Entretanto, a elevação das taxas de juros mundiais levou a elevação das taxas de juros das dívidas contraídas no momento anterior por esses países a taxas baixíssimas, o que levou ao constrangimento dessas economias culminando na crise da dívida da década de 80. O Brasil, portanto, teve que conter o crescimento do mercado interno, tão fundamental para o seu desenvolvimento deslocando a produção industrial para o mercado externo na busca de divisas para o pagamento dos juros da dívida.

A situação da economia americana era particularmente difícil na segunda metade dos anos 70. O menor poder de ordenar o mundo forçou a revisão da política econômica e a adoção da política do dólar forte. A grave contração monetária atacou a inflação, mas ao mesmo tempo, delineou-se um conjunto mais amplo de medidas cujo alvo foi a revalorização do dólar e a recuperação do controle americano sobre o conjunto do sistema financeiro internacional. A nova ordem restaurou a centralidade do dólar no sistema monetário internacional e a autoridade do Federal Reserve sobre os movimentos de capital, simultaneamente, permitiu aos Estados Unidos colocarem-se como banqueiros do mundo e reestruturarem o seu parque industrial, recuperando o papel que tinham na vigência da ordem internacional. (LOPREATO, 2004, p.131).

Retomando o enfoque na luta de classes, e no manejo monetário dentro de cada Estado-nação, o sucedido no nível das finanças internacionais se vincula ao fato de que, nesse momento em tal espaço geográfico, ou seja, nos Estados Unidos o capital tinha perdido o domínio do controle social. Mas ao redefinir as relações financeiras, a burguesia redefiniu as relações sociais, numa escala mais internacional que antes, e recobrou, ao menos em parte considerável e ao menos por um período de tempo considerável, o controle sobre a ordem social vigente. Perry Anderson resume muito bem como o modelo neoliberal reconfigurou essas relações:

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina

orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas [...]. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (ANDERSON, 1995, p.10-11)⁴¹.

O autor faz uma análise de como essa retomada de poder na luta de classes pelo capital foi instituída pela agenda neoliberal nas economias desenvolvidas. Segundo ele, no início, apenas os governos explicitamente de direita se atreveram a pôr em prática as políticas neoliberais, depois, qualquer governo, inclusive os que se auto-proclamavam de esquerda passaram a competir pelo zelo neoliberal.

O autor coloca que em relação aos itens deflação, lucros, empregos e salários o programa neoliberal foi exitoso, entretanto, ele não restaurou os níveis de crescimento, ademais, segundo ele, a taxa de acumulação no parque de equipamentos produtivos não só não cresceu nesse período como caiu. Segundo ele, os percentuais desses valores anuais nas economias desenvolvidas foram de 5,5% na década de 60, de 3,6% na década de 70, e nada mais do que 2,9% nos anos 80, portanto ele questiona: porque a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos? “Essencialmente, pode-se dizer porque a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que a produtiva.” (ANDERSON, 1995, p.16).

Concluindo, os acontecimentos tidos como ‘financeiros’ das últimas décadas não constituem um fenômeno essencialmente diferente relativo ao que é a história geral do sistema capitalista. As mudanças financeiras devem ser consideradas como um desdobramento último do processo geral deste modo de produção. O controle e a regulação monetária não são elementos a margem ou adicional as relações sociais capitalistas. Pelo contrário, o dinheiro é um elemento central destas relações. A política

⁴¹ “O que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia -, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais de capitalismo avançado.” (ANDERSON, 1995, p.12).

monetária é resultado da luta de classes dentro da sociedade burguesa. Conseqüentemente, assim como o progresso técnico constitui uma forma na qual o capital tem para escapar ao pagamento do custo dos salários, também o crédito é um método que o capitalista possui de ampliar sua escala de exploração.

Portanto em termos sociais, a acessibilidade ao crédito é uma forma em que o Estado capitalista tem para regular a luta entre os setores sociais. Se por meio da intervenção monetária o Estado possui um mecanismo para intervir na luta de classes, não pode considerar-se o mesmo quando surgem novos instrumentos financeiros que de forma alguma o Estado não teve participação nele. Portanto, a expansão e a contração do crédito e da emissão monetária tem sido uma constante no comportamento do Estado capitalista.

Nesse sentido que os acontecimentos financeiros recentes se entendem como uma aposta da classe capitalista em recobrar o impulso do controle social que vinha sendo disputado, ou seja, este empurrão social levou os capitalistas a redefinir as regras sociais. Se a luta pela distribuição da riqueza se fez mais intensa a partir dos últimos anos da década de sessenta, também influenciou no fato de que a classe capitalista via que seus retornos vinham aumentando em níveis menores (crescendo a taxas decrescentes).

Simultaneamente, dado que em nível de cada formação social o predomínio do capital vinha sendo contestada, o grande capital transformou sua base de sustentação de valorização da ordem interna em escala internacional. Novamente, não é em si algo inédito que o capital tenha uma escala de aplicação mundial. As tensões e os cálculos de lucro só têm sentido ao se considerar o capitalismo como um modo de produção de escala global. Por isso as transformações do sistema capitalista só podem ser entendidas pela compreensão das disputas políticas e sociais que têm duas dimensões, interna a cada país, e internacional. Loproato mostra como os organismos internacionais, em especial o FMI passaram a impor a adoção do novo modelo de política econômica aos países em desenvolvimento que precisaram recorrer a esses organismos.

A assinatura dos acordos de assistência financeira ficou condicionada à aceitação das condicionalidades específicas [...] determinadas nas negociações. O FMI reforçou a sua atuação no redesenho das políticas tributárias e fiscais, defendendo as reformas estruturais e as condições de sustentabilidade da dívida. [...] Tais regras ampliaram o poder de interferência do FMI nas ações fiscais e tributárias dos países em busca de

ajuda financeira e delimitaram a atuação dos gestores econômicos no delineamento de caminhos próprios. (LOPREATO, 2004, p.136).

Esses países, como foi o caso do Brasil, perderam a autonomia de realização de políticas econômicas as quais ficaram amarradas ao modelo trazido pelo novo liberalismo, impedindo qualquer política de desenvolvimento dessas economias⁴². No caso brasileiro que embora tenha cumprido a maior parte das condicionalidades impostas, agindo sempre conforme o modelo, a relação dívida líquida do setor público em proporção do PIB seguiu um patamar ascendente, começando 1994 em 30% chegou a 56% em julho de 2002. Esse crescimento da dívida líquida pública tem implicado em *superávits* e taxa de juros cada vez mais elevados, colocando a economia num círculo vicioso em que não há alternativas. Além de intensificar a crise e colocar o país em situação cada vez mais vulnerável aos fluxos de capital externos e aos ataques especulativos. Assim Lopreato (2004, p.142) conclui:

A aceitação dessas regras engessou a política econômica. A busca de alternativa requer a redução da restrição externa e a desmontagem da armadilha criada em torno da política fiscal. É preciso ter claro que a geração de elevado superávit primário e a construção das condições fiscais baseadas na política de sustentabilidade da dívida pública – definida a partir das expectativas racionais – não são suficientes para atrair capitais e garantir a sonhada estabilidade numa economia periférica. A instabilidade do câmbio e dos juros coloca em dúvida qualquer esforço fiscal que vier a ser realizado. A eventual turbulência da economia mundial afeta o fluxo de recursos internacionais, agrava o quadro de restrição externa e provoca amplas variações na taxa de câmbio, com reflexos na inflação e demandam outras rodadas de redução de despesas e de aumento da arrecadação de despesas e de aumento da arrecadação, aprisionando a política de gastos, o sistema tributário e o crescimento do PIB.

Dentro desse quadro internacional que o novo papel do Estado se insere. Sem o entendimento da mudança de correlação de poder e da importância do dinheiro na determinação das relações sociais a análise da política econômica dominante, isto é, do *mainstream* pode ser interpretada equivocadamente. A nova política monetária internacional é uma resultante da luta de classes entre o capital e o trabalho e com a subordinação deste último. Assim a nova política monetária internacional estabeleceu os desígnios do novo papel do Estado e da política econômica que esses devem seguir, assim como tornou a política fiscal refém dela.

⁴² Segundo Lopreato (2004, p.139, grifo do autor): "A convicção acerca do papel crucial das reformas estruturais no ajustamento externo e na criação das condições de crescimento sustentável levou ao uso crescente das condicionalidades. O objetivo foi *amarrar* o 'projeto' de desenvolvimento das economias em dificuldade à visão defendida pela instituição por meio da definição das diretrizes de política econômica e da imposição das reformas de caráter liberal."

Esse período, portanto, foi marcado por uma forte influência do poder financeiro no plano internacional, que se expressou de diferentes maneiras e em cada país obteve mais ou menos ganhos. O poder financeiro foi o principal ator na mudança dessas relações sociais. No caso brasileiro o capital financeiro estabeleceu uma hegemonia que se expressou claramente nas políticas econômicas, monetária, fiscal e cambial adotadas pelo governo brasileiro. O conceito de hegemonia usado parte da noção de Gramsci, ao analisar as relações entre grupos de interesse no interior de uma nação, de que a supremacia de um grupo se dá quando este é capaz de somar dominação com direção⁴³, exatamente como aconteceu no caso brasileiro. Assim a hegemonia acontece quando um grupo social revela aptidão para tornar universais seus interesses particulares (TEIXEIRA, 1993, p.19).

A existência e o exercício da hegemonia não implicam o uso da força, ainda que pressuponham a posse de seus instrumentos. Implicam sim, capacidade de direção, o que inclui capacidade de regulação de políticas, implícita ou explícita, de modo que contradições e conflitos possam resolver-se ou pelo acatamento às decisões da potência hegemônica ou através de negociações, sem ter que buscar a continuação da política ‘por outros meios’. (TEIXEIRA, 1993, p.20)

Assim a hegemonia do capital financeiro se estabeleceu sobre todas as políticas governamentais, da monetária com aumento das taxas de juros, e, portanto de desestímulo ao crédito, da política fiscal restritiva e de reforma das políticas sociais, na tentativa de diminuir direitos sociais, todas essas políticas, implicaram um aumento da recessão, intensificação da escassez do capital, aumento da subordinação do trabalho e, principalmente, de concentração do capital. Com o discurso de que a inflação era o maior mal que deveria ser combatido e de que o Estado era o seu principal causador a classe dominante pode implantar essas políticas com o apoio da sociedade, embora o produto dessas políticas tenha sido o aumento da recessão, do desemprego, da queda do salário e da diminuição das redes de proteção social, e da apropriação do Estado como instrumento direto da acumulação do capital.

⁴³ “A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como dominação e como direção intelectual e moral. Um grupo social é dominante dos grupos, que tende a liquidar ou a submeter inclusive com a força armada, e é dirigente dos grupos afins e aliados. Um grupo social pode, e mesmo deve, ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental. É essa uma das condições principais para a própria conquista do poder. Depois, quando exerce o poder, e mesmo quando o mantém fortemente sob controle, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também dirigente.” (GRUPPI, 1978 *apud* TEIXEIRA, 1993, p.18)

2.5 A hegemonia do capital financeiro vista no orçamento público

Uma análise do orçamento público, a partir dessas categorias, mostra claramente como se deu uma enorme apropriação dos recursos pela classe dominante. Dito de outro modo, a análise do orçamento público mostra como as políticas governamentais serviram de instrumento de valorização do capital de tal modo que este se tornou numa ferramenta de transferência de recursos das classes dominadas para as dominantes. Nesse sentido que se torna fundamental entender o orçamento público como objeto de disputa social.

O'Connor (1977) a partir de uma análise marxista relativo à crise fiscal dos EUA na década de 70 mostra como o orçamento público é usado, dentro da perspectiva da luta de classe como um instrumento voltado para dar suporte a acumulação de capital. Entretanto é fundamental aqui contextualizar a obra deste autor, dado que a forma de acumulação e valorização do capital da época em que o autor escreve e na qual será tratada aqui irá diferir por completo. O'Connor trata da década de 70, do período fordista em que favorecer a acumulação e valorização do capital significava favorecer o capital produtivo. Contudo, o trabalho que deverá ser desenvolvido tratará da década de 90 em que essa ação do Estado consiste em ter dívida e remunerar bem a dívida.

No trabalho de O'Connor (1977) o orçamento do Estado é dividido em duas grandes partes. A primeira delas reúne as despesas com capital social, isto é, aqueles gastos do Estado que subsidiam a acumulação aumentando as forças produtivas, fornecendo obras e serviços sem os quais os projetos privados não teriam lucro, ou fornecendo incentivos para a acumulação de capital. A segunda parte reúne as despesas sociais, através das quais o Estado tenta cobrir os custos sociais (ou os efeitos adversos) do desenvolvimento capitalista, e que são, mais propriamente, gastos que visam estabilizar a ordem social com a criação de um ambiente político seguro. Visa o controle do proletariado, a contenção política das massas, a manutenção da hegemonia ideológica e, onde ela fracassa, a repressão física das populações em revolta. (GENTIL, 1992, p.3). Apesar da metodologia de O'Connor representar uma análise mais ampla de como todos os recursos do Estado estão voltados para a garantia da acumulação do capital, este trabalho não fará uso dessa metodologia.

O'Connor rejeita a idéia de que o volume e a composição do orçamento público, tanto dos gastos como do peso tributário são determinados pelas leis de mercado. Antes, é estruturalmente determinada pelos conflitos econômicos entre classe e/ou grupos de interesse, ou seja, na luta de classes. A partir desse entendimento do Estado, a política orçamentária (como, aliás, as demais políticas do Estado) deve ser considerada como resultante das contradições de classe inseridas na sua estrutura.

O autor afirma que a explicação sobre a crise fiscal está no processo contraditório desta que encontra seu reflexo e sua causa no orçamento governamental. "Assim, torna-se fundamental uma teoria do orçamento público, que de uma maneira descubra seu significado para a economia política e para a sociedade como um todo." (O'CONNOR, 1977, p.15) Ele apresenta uma teoria do orçamento público baseada no estudo da luta de classes e da apropriação deste para a reprodução do capital, ou seja, é uma pesquisa dos fundamentos sociológicos das finanças governamentais. Segundo o autor: "A preocupação principal da política fiscal é a descoberta dos princípios que governam o volume e alocação das finanças e despesas públicas, e da distribuição do peso fiscal pelas diversas classes econômicas." (O'CONNOR, 1977, p.16)⁴⁴. Dentro desse contexto que, "[...] as categorias que constituem seu esquema teórico partem da Economia Política, sendo adaptadas ao problema da análise orçamentária." (GENTIL, 1992, p.2).

O'Connor estabelece algumas premissas. A primeira seria de que o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação e legitimação*. Assim, o Estado tenta manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Contudo, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonização social.

Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um

⁴⁴ Schumpeter (1954 *apud* O'CONNOR, 1977, p.16) já havia levantado essa questão: "As finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para uma pesquisa da sociedade, especialmente embora não exclusivamente de sua vida política. A plena frutescência desta abordagem parece estar, particularmente, naqueles pontos cruciais, ou nas épocas, melhores em que as formas existentes começam a morrer e a transformar-se em algo novo. Isto vale tanto para a significação causal de política fiscal (apesar dos eventos fiscais serem elementos importantes na causação de todas as mudanças) quanto para a significação sintomática (apesar de tudo o que ocorre ter seu reflexo fiscal). A despeito de todas as qualificações que sempre têm de ser feitas [...] certamente podemos falar de [...] um campo especial: a sociologia fiscal de que tanto se poderá esperar."

Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital). [...] O Estado deve envolver-se no processo da acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominado-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la (por exemplo, transformando temas políticos em temas administrativos). (O'CONNOR, 1977, p.19).

Segundo o autor: “Programas e despesas privadas e o orçamento como um todo são explicáveis apenas em termos de relações de poder dentro da economia privada.” (O'CONNOR, 1977, p.18-19). Portanto, a segunda premissa é que a crise fiscal só pode ser entendida em termos de categorias econômicas marxistas básicas. As despesas estatais têm um caráter duplo correspondente às duas funções básicas do Estado capitalista: capital social e despesas sociais (O'CONNOR, 1977, p.19).

No trabalho de O'Connor (1977) o orçamento do Estado é dividido em duas grandes partes. A primeira delas reúne as despesas com capital social, isto é, aqueles gastos do Estado que subsidiam a acumulação aumentando as forças produtivas, fornecendo obras e serviços sem os quais os projetos privados não teriam lucro, ou fornecendo incentivos para a acumulação de capital. A segunda parte reúne as despesas sociais, através das quais o Estado tenta cobrir os custos sociais (ou os efeitos adversos) do desenvolvimento capitalista, e que são, mais propriamente, gastos que visam estabilizar a ordem social com a criação de um ambiente político seguro. Visam o controle do proletariado, a contenção políticas das massas, a manutenção da hegemonia ideológica e, onde ela fracassa, a repressão física das populações em revolta (GENTIL, 1992, p.3)⁴⁵. Apesar da metodologia de O'Connor representar uma análise mais ampla de como todos os recursos do Estado estão voltados para a garantia da acumulação do capital, este trabalho não fará uso dessa metodologia. Nesse sentido que Gentil afirma que:

⁴⁵ “As despesas estatais têm um caráter duplo correspondente às duas funções básicas do Estado capitalista: capital social e despesas sociais. Capital social é a despesa exigida para a acumulação privada lucrativa; indiretamente é produtivo (em termos marxistas o capital social aumenta indiretamente o valor excedente).” Segundo ele há dois tipos de capital social: investimento social e consumo social (em termos marxistas: capital social constante e capital social variável). Investimento social consiste nos projetos e serviços que aumentam a produtividade de um dado montante de força de trabalho e, sendo iguais os demais fatores, ampliam a taxa de lucro. Bom exemplo disso são os parques de desenvolvimento industrial financiados pelo Estado. Consumo social indica projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução do trabalho e, mantidos iguais os outros fatores, ampliam a taxa de lucro. Exemplo disto é o seguro social, que expande o poder reprodutivo da força de trabalho e, ao mesmo tempo, reduz os custos do trabalho. As despesas sociais compreendem projetos e serviços exigidos para a manutenção da harmonia social – para cumprirem a função de legitimação do Estado. O melhor exemplo é a parte do sistema previdenciário que é basicamente projetada para manter a paz social entre os trabalhadores desempregados (O'CONNOR, 1977, p.20, grifos nossos).

As características fundamentais da metodologia de análise da intervenção do Estado empregada por O'Connor (1977) são relativamente simples: à função acumulação – corresponde às formas de atuação do Estado para manter ou criar as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital – associam-se as despesas estatais de capital social; à função legitimação – que em essência corresponde à necessidade de manter a hegemonia da classe dominante e ao mesmo tempo criar condições de harmonia social, garantindo legitimidade ao Estado através da sustentação de suas lealdades e apoios – associam-se as despesas estatais. (GENTIL, 1992, p.3)

Segundo ele o crescimento do setor estatal e da despesa estatal funciona cada vez mais como a base do crescimento do setor monopolista e da produção total. Poulantzas⁴⁶ (JESSOP, 1990, p.30) critica esta visão, segundo ele as classes não devem ser vistas como simples forças existindo fora e independente do Estado, capazes de manipulá-lo como uma ferramenta passiva, a influência política de classe depende da estrutura institucional do Estado e dos efeitos do seu poder na sociedade. Além disso, ele afirma que a luta de classes não está confinada a sociedade civil, antes disso, ela é reproduzida no coração do aparato estatal. Entretanto, a concepção de Estado adotada aqui não é a de resumir o Estado como um fenômeno econômico, ou de adotar o Estado como uma simples ferramenta da classe dominante, mas de analisar o produto dessa disputa social no orçamento público.

O Estado não é concebido como o detentor de um poder absoluto soberano em relação às classes sociais cujo único papel é garantir a valorização do capital, ou seja, não é um simples executor das políticas econômicas decididas pelas elites, de maneira que os outros grupos sociais são meros espectadores das mesmas. Assim, o Estado não deve ser entendido como um instrumento passivo e totalmente manipulado por uma única classe ou fração de classe burguesa que o controla em seu favor. Nem ser visto como o instrumento único de mudança da base econômica, antes, ele é produto de uma luta de classes. Ou melhor, o Estado é constituído pelas contradições de classe, por lutas políticas entre classes dentro da materialidade do próprio Estado. Se o Estado representa e organiza os interesses da classe dominante, não o faz de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes. (GENTIL, 1992, p.8).

Dentro desse escopo a política orçamentária não está alheia aos interesses divergentes e concorrentes da sociedade. Antes disso, ela é uma resultante das

⁴⁶ “*This is an instrumentalist argument that fits ill with that claim that the state and monopolies have fused into a “single mechanisms.”*” (JESSOP, 1990, p.34).

contradições de classe inseridas na sua estrutura. “Não se trata de analisar a intervenção do Estado, como a formulação racional de um projeto global coerente. Ao contrário, trata-se de pensá-la como resultante de uma coordenação conflitante de políticas e táticas divergentes, posto que irá espelhar não só o papel do Estado em relação às classes dominantes, mas também, frente às classes dominadas.” (GENTIL, 1992, p.9). Resumindo a teoria marxista do Estado, se constitui numa análise que considera fundamentalmente a questão do Estado em termos de dominação política e de luta política. Se a análise da intervenção estatal via gastos públicos, deverá elucidar as relações de classe subjacentes à política orçamentária, uma análise da origem desses recursos deixará clara a idéia de concentração do capital, via transferência de renda da classe trabalhadora para o capital financeiro.

A linha mestra deste trabalho é de que o Estado funciona como um dos instrumentos, e talvez o mais importante de valorização do capital. Na realidade a valorização do capital para a qual o Estado Brasileiro contribui na década de 90 via elevação das taxas de juros relativas à dívida pública funcionou como valorização do capital financeiro, sendo prejudicial para o aumento da produção. Portanto, “[...]a crise fiscal é exacerbada pela apropriação do poder do Estado para finalidades particularistas.” (O’CONNOR, 1977, p.23).

A escolha desse período deve-se, ao delineamento cada vez mais claro de uma hegemonia dentro do Estado, voltada para a acumulação do capital financeiro. De tal maneira que o orçamento público passou não só de instrumento de valorização do capital como uma ferramenta de transferência de renda do setor produtivo, em especial da classe trabalhadora, para o setor financeiro. Ademais esse período é marcado pela constante contradição, de um lado de “diminuição” do Estado na economia, com as privatizações, a diminuição do Estado investidor, manipulador do produto, do crescimento na geração de emprego, de diminuição dos gastos governamentais em geral (excluídos os gastos com juros) e de outro lado do “aumento” do Estado via endividamento público e gastos com juros.

3 A POLÍTICA ECONÔMICA E A VALORIZAÇÃO DO CAPITAL FINANCEIRO.

A década de 80 foi marcada por um intenso processo inflacionário, que após inúmeros planos de estabilização frustrados teve seu fim com a implantação do Plano Real, em 1994, pelo então Ministro Fernando Henrique Cardoso, o qual viria a ocupar dois mandatos na presidência. É a partir desse momento que a política fiscal assumiu um papel totalmente subordinado à política monetária, seguindo as prioridades por ela determinada, e assim foi mantida pelo atual presidente Lula.

A política econômica realizada nesse período tem como ponto inicial o plano Real desde o seu momento de preparação. Podemos dividir essa política em três fases: do período de 1993 a 1994, no qual foi eliminado o processo de hiperinflação pelo qual a economia brasileira passava; o período de 1995 a 1998 marcado pelos grandes desequilíbrios macroeconômicos, marcado pelo intenso processo de privatização e o período de 1999 até 2005 no qual o superávit primário e o acordo com o FMI passam a ser o centro da política.

3.1 O Plano Real e o Consenso de Washington

O Plano Real identificava o déficit público como a causa fundamental do grave processo inflacionário brasileiro. Nas palavras de um dos formuladores do plano: “É o déficit fiscal o nó górdio da estabilização econômica no Brasil.” (ARIDA, 1985, p.67). O plano estava alinhado com os princípios de concepção política de estabilização estabelecidos no Consenso de Washington¹. O Consenso de Washington

¹ “O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [...] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [...]. Por outro lado essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas trabalhando nas grandes burocracias internacionais, é partilhada pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estados dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos 20 maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington. Esta

responsabilizava o excessivo crescimento do Estado e o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público, como principais causas das crises pelas quais passavam as economias latino-americanas. Dentro dessa concepção o desequilíbrio das contas governamentais era o grande causador da instabilidade econômica de um país, nesse sentido era necessário unir todos os esforços e dar fim ao desequilíbrio das contas públicas. Segundo Pereira:

De acordo com a abordagem de Washington as causas da crise latino-americana são basicamente: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação, e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. (PEREIRA, 1990, p.3)

Portanto, o populismo levou a práticas de indisciplina fiscal que eram as responsáveis pela inflação e todo o ambiente de instabilidade econômica. Assim eram necessárias reformas urgentes que colocassem fim no populismo para se alcançar o equilíbrio fiscal e conseqüentemente a estabilização. Estruturalmente as reformas tinham que levar a uma drástica diminuição do Estado na economia, liberalizando o mercado totalmente e adotando uma estratégia de crescimento '*market oriented*'. Em suma, baseado no argumento de que a crise era decorrente da indisciplina fiscal e na grande estatização da economia, o Consenso de Washington prescrevia um extenso receituário de política econômica que priorizasse a liberdade dos mercados e retirasse o poder do Estado, já que esse era o responsável pela crise.

De acordo com a abordagem de Washington [...] o obstáculo é basicamente interno e concentra-se no populismo econômico. Políticos populistas, que dominam os parlamentos latino-americanos e freqüentemente controlam o poder executivo, constituem a principal razão pela qual o déficit público não é eliminado e a inflação controlada. (PEREIRA, 1990, p.13).

O Consenso de Washington é constituído de dez reformas: (1) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; (2) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e priorização de gastos sociais como saúde e educação; (3) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável; (4) as taxas de juros deveriam ser positivas e determinadas pelo mercado; (5) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo que

abordagem em Washington exerce poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.” (PEREIRA, 1990, p.3)

fosse competitiva; (6) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior [...]; (7) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; (8) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; (9) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; (10) o direito de propriedade deveria ser tornado mais seguro, por meio do fortalecimento das instituições garantidoras. (PEREIRA, 1990, p.3-4).

A proposta feita pelo Consenso de Washington e chancelada pelo FMI e pelo Banco Mundial em vários países de todo o mundo foram pontos estratégicos para ajustamento dos países periféricos. Na verdade, era um plano único de ajustamento para as economias periféricas que homogeneizava as políticas econômicas nacionais dentro de um corte neoclássico e ortodoxo.

Dentro dessa perspectiva o Estado deveria assumir o papel de garantidor das instituições necessárias ao bom funcionamento do mercado. Este, por sua vez, numa situação de estabilidade garantiria o crescimento, a elevação do emprego, ou seja, levaria o bem-estar geral a sociedade se o Estado garantisse as bases sólidas da estabilidade e da confiança nas instituições capitalistas. “Finalmente, a abordagem de Washington sugere que é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que o país retome o desenvolvimento.” (PEREIRA, 1990, p.4).

O plano implantado pelo governo brasileiro, portanto, se revela na expressão do alinhamento da política econômica brasileira ao Consenso de Washington. Como nos países da América Latina, o governo brasileiro seguiu a tendência neoliberal, determinante da linha de atuação das políticas desses países.

Em 7 de dezembro de 1993 o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Real, que foi traçado para ser implementado em 3 fases. A primeira deveria atacar o que era considerado pelos elaboradores² do plano como a “verdadeira” causa da inflação, ou seja, o déficit fiscal. Como pode ser visto na afirmação de Cardoso (1994, parágrafo 12): “A reorganização do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização, ainda que este requeira medidas adicionais para quebrar a ‘inércia inflacionária’ decorrente da indexação.”

O mais interessante dessa afirmação é que os números não revelem essa evidência, mas resultados primários *superavitários*, com inexpressivos *déficits*

² O Plano Real foi elaborado no governo Itamar Franco, por uma equipe composta de economistas são eles Edmar Bacha, Pêrsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco, Pedro Malan, Winston Fritsh.

operacionais, como podem ser vistos na Tabela 1. Bacha (1994), um dos formuladores do plano, realiza uma análise engenhosa para provar porque apesar dos números revelarem superávits primários e inexpressivos déficits operacionais a culpa é do ‘elevado déficit reprimido’ ou melhor, ‘disfarçado pela inflação’. Assim a culpa da instabilidade e da elevada inflação continuaria sendo do governo populista brasileiro, fazendo valer o Consenso de Washington e as reformas por ele ‘sugeridas’.

Ele inicia sua argumentação a partir da idéia de que mesmo quando o déficit do governo não é coberto pela emissão de moeda, ou seja, quando ele é financiado pela emissão de dívida, os agentes racionais irão enxergar um aumento de endividamento que pode levar a uma monetização da dívida num futuro, quando esta se tornar impagável seguindo a análise de Sargent e Wallace. Assim antevendo essa possibilidade os agentes já emitiriam inflação antes mesmo dessa monetização, ou seja, se antevendo a ela.

**TABELA 1: NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NFSP (%PIB)
- 1985 a 1994 (CONCEITO OPERACIONAL)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Resultado Operacional	4,73	3,60	5,70	4,80	6,90	-1,38	0,19	1,74	0,71	-1,14
Governo Central	1,22	1,28	3,21	3,47	3,95	-2,43	0,08	0,58	0,60	-1,57
Estados e Municípios	1,08	0,96	1,61	0,36	0,56	0,41	-0,68	0,65	0,08	0,8
Empresas Estatais	2,43	1,36	0,88	0,97	2,39	0,64	0,79	0,51	0,03	-0,4
Resultado Primário	-2,67	-1,64	1,00	-0,94	1,00	-2,31	-2,71	-1,57	-2,26	-5,21
Governo Central	-1,63	-0,36	1,77	1,06	1,41	-1,51	-0,98	-1,10	-0,88	-3,25
Estados e Municípios	-0,09	0,06	0,62	-0,53	-0,35	-0,34	-1,40	-0,06	-0,62	-0,77
Empresas Estatais	-0,95	-1,34	-1,39	-1,47	-0,06	-0,46	-0,33	-0,41	-0,76	-1,19
Juros Reais Líquidos	7,40	5,24	4,70	5,74	5,9	0,93	2,90	3,31	2,97	4,07
Governo Central	2,85	1,64	1,44	2,41	2,54	-0,92	1,06	1,68	1,48	1,68
Estados e Municípios	1,17	0,9	0,99	0,89	0,91	0,75	0,72	0,71	0,70	1,57
Empresas Estatais	3,38	2,7	2,27	2,44	2,45	1,10	1,12	0,92	0,79	0,82

(-) = Superávit

Fonte: GIAMBIAGI; ALÉM (2001)

Em seguida ele adota a tese de Guardia, afirmando que o equilíbrio do orçamento federal é apenas uma fachada, pois ele embute um déficit operacional considerável. Isso se dá pois o governo se usa da inflação para reprimir o valor das despesas, se beneficiando da indexação da receita e garantindo assim um resultado

favorável das contas. Ou seja, o orçamento é aprovado com um déficit mascarado que ao longo do tempo vai se tornando em *superávit* graças a inflação³.

Dessa forma, a inflação garantia um efeito Oliveira-Tanzi às avessas. A estabilização deveria gerar um efeito Oliveira-Tanzi⁴ real, ou seja, aumento mais acentuado das despesas do que das receitas. O autor afirma que a inflação elevada garantia, por meio da perda do valor real das despesas, o “equilíbrio” das contas públicas, de tal maneira que o déficit real (isto é, com inflação zero) que deveria resultar da estabilização monetária, seria significativo. De outra maneira, segundo o autor os elevados gastos do Estado se dão porque o Estado não enfrenta o populismo e usa o orçamento para atender as diversas classes da sociedade. A inflação torna possível que o Estado garanta a parcela de cada grupo⁵. Em suas palavras:

Observa-se [...] no novo enfoque fiscal, dois pólos até então dicotômicos de explicação da inflação brasileira: o conflito distributivo e o déficit orçamentário. A diferenciação é que [...] o conflito se manifesta não na disputa entre salários e lucros por uma fatia do produto, mas na disputa entre os grupos de interesse por uma fatia do orçamento. A soma das fatias desejadas é maior do que as receitas fiscais disponíveis. A inflação ‘resolve’ o conflito de duas maneiras: diminuindo o tamanho das fatias efetivamente distribuídas e gerando o imposto inflacionário necessário para cobrir a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos (BACHA, 1994, p.13).

Portanto, segundo os formuladores do próprio plano, enfrentar a inflação significava enfrentar a disputa das classes por uma parte do orçamento público.

³ “A inflação ajuda de duas formas na redução do déficit orçamentário aos valores efetivamente observados no fim do ano fiscal. Primeira, o orçamento embute uma previsão inflacionária bem menor do que a inflação efetivamente observada. Isso reduz o valor real das despesas executadas, mesmo sem controle do caixa. Já as receitas, por estarem indexadas, pouco sofrem com a inflação maior do que a orçada. Segunda, através do controle de caixa, o Ministério da Fazenda adia a liberação das verbas orçamentárias para o final do ano ou mesmo para os restos a pagar no ano seguinte, desse modo fazendo com que o valor real dessas despesas seja adicionalmente reduzido pela inflação. Todo o processo é eventualmente legalizado por um decreto de contingenciamento, uma lei de reprogramação orçamentária.” (BACHA, 1994, p.9-10).

⁴ Efeito Oliveira-Tanzi: a receita cai em períodos de elevada inflação por causa da defasagem entre o fato gerador do tributo e o seu efetivo recolhimento aos cofres públicos, o que, em caso de aumento de preços, implica numa corrosão do valor real da receita. O efeito Oliveira-Tanzi às avessas indicaria um efeito exatamente ao contrário, ou seja, a inflação estaria colaborando para uma corrosão do valor real das despesas, mas uma indexação quase perfeita das receitas estaria garantindo um resultado favorável as contas do governo.

⁵ “É na elaboração do Orçamento que se expressam normalmente os conflitos entre os diversos setores da sociedade e do próprio Estado pelos recursos fiscais. No Brasil redemocratizado, entretanto, as instituições representativas – partidos políticos, Congresso e o próprio Governo – abstiveram-se até aqui de arbitrar explicitamente tais conflitos. Em vez disso, têm permitido que se incluam no Orçamento quaisquer despesas politicamente defensáveis [...], para isso bastado que a previsão seja artificialmente inflada. Como não é possível nem desejável elevar a carga tributária efetiva para atender a todas essas demandas, parte delas acaba sendo financiada pela emissão de moeda, ou seja, através da inflação, e outra parte simplesmente não é atendida” (CARDOSO, 1992, p.116).

Ademais a inflação era o principal vilão na distribuição da renda, ela corroía a renda daqueles que não tinham acesso ao mercado bancário para proteger o seu poder de compra, como as classes média e alta tinham⁶.

Assim a justificativa central do Plano Real estava no enfrentamento à disputa do orçamento público e na manutenção do padrão de vida dos menos abastados. Entretanto, o que veremos é que esse ‘enfrentamento’ foi apenas uma desculpa e que os efeitos dessa política foram a destinação de recursos cada vez maiores para a classe capitalista, ou seja, grandes favorecidos dessa política foram os detentores de capital, em especial da classe financeira. Ademais se houve um desfavorecimento de alguma classe esse se deu diretamente sobre a classe trabalhadora e o funcionalismo público, que sofreu durante esses anos os impactos de uma política ortodoxa com a diminuição da participação do produto, aumento do desemprego, destruição silenciosa da idéia de uma rede de seguridade social, diminuição dos serviços públicos, além de seu encarecimento e principalmente a transferência de renda dessa classe para o setor financeiro.

3.2 A política econômica no período de 1993 a 1994

O Plano Real, portanto, foi concebido a partir da teoria desenvolvida por Sargent e Lucas, de que a causa da inflação e da instabilidade macroeconômica eram decorrente da indisciplina fiscal, da irresponsabilidade do governo. Segundo esses autores o comportamento fiscal expansionista do governo é a principal causa da inflação. As expectativas de elevação das taxas futuras de inflação ocorrem porque as políticas monetária e fiscal do governo corroboram com essas expectativas.

Enquanto os governos permanecem com uma política expansionista, as expectativas inflacionárias tendem a continuar, porque os agentes percebem que o governo persiste com uma política de longo prazo incompatível com a estabilidade duradoura de preços. E esse era o problema da economia brasileira segundo o governo:

⁶ Como consta da exposição de motivos do Plano Real: “A inflação é o mais injusto e cruel dos impostos. São os mais pobres que o pagam. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. Têm acesso aos substitutos da moeda que a indexação e um sofisticado mercado financeiro desenvolveram nos muitos anos de convívio com a inflação elevada. Enquanto isso os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial vêm deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos.” (CARDOSO, 1994, p.115).

“A economia brasileira está sadia, mas o governo está enfermo. O diagnóstico sobre a causa fundamental da doença inflacionária já foi feito. É a desordem financeira e administrativa do setor público.” (BRASIL, 1993, p.1).

Mas como o próprio governo afirma era necessária uma mudança no Estado inteiro. “A recuperação das finanças públicas não é uma mera questão de gastar menos e arrecadar mais. Ela envolve uma ampla reorganização do setor público e de suas relações com a economia privada.” (BRASIL, 1993, p.2). E ia mais além: “A reorganização financeira e administrativa do setor tem implicações que vão muito além do econômico. É uma tarefa de salvação nacional e um desafio político.” (BRASIL, 1993, p.2)

O Plano foi dividido em três partes, a primeira consistia no ajuste fiscal para promover o equilíbrio das contas públicas, teve como marco o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI). A segunda introduzia um novo indexador, a URV, que unificava os diferentes indexadores da economia. A terceira iniciaria a reforma monetária, com introdução da nova moeda, o Real⁷, fase que só poderia ser implantada após o êxito das duas primeiras.

O PAI, lançado em 14 de junho de 1993, consistia em diretrizes e ações específicas objetivando o aumento de receitas, contenção de gastos correntes, privatizações, e outras medidas que visavam reformar o Estado do ponto de vista fiscal e administrativo. Podemos resumir este instrumento a partir dos seguintes itens: corte de gasto, incluindo a proposta de limitação em 60% da receita corrente com gastos relativo a pessoal; recuperação de receitas, incluindo a criação da IPMF; relacionamentos com Estados e Municípios, com redução das transferências de recursos não constitucionais para esses entes e retomada do pagamento da dívida desses para com a União, além de proposta para a limitação de endividamento de todo o setor público; bancos estaduais e federais implementando reestruturação desses e maior controle na concessão de créditos e; privatizações, cuja justificativa principal era de que o Estado deveria concentrar seus gastos nas áreas sociais⁸. Dessa forma o Estado deveria deixar o papel de empresário

⁷ Lançado em 1º de junho de 1994, a partir da transformação da URV no Real, que tinha uma taxa de paridade semi-fixa com o dólar.

⁸ “As empresas públicas [...] cumpriram papel [...] na industrialização do país. Hoje cabe ao governo reestruturar-se para potencializar sua ação em outras áreas: os programas de saúde, educação, alimentação, habitação de que o país carece para resgatar sua dívida social: infra-estrutura, ciência e tecnologia, justiça e segurança, defesa da moeda nacional e do equilíbrio dos mercados, expansão dos mercados, expansão comércio exterior.” (BRASIL, 1993, p.11).

para o mercado e assumir aquelas áreas sociais nas quais a sociedade encontrava-se extremamente carente. “A privatização é um passo necessário nessa mudança de ramo do Governo Federal” (BRASIL, 1993, p.11). Fernando Henrique afirma em sua exposição de motivos que “[e]ssas medidas significaram o começo da arrumação da casa, uma limpeza do terreno para as decisões” (CARDOSO, 1994, p.115).

Associado ao PAI, com a justificativa de dispor mais recursos para cobrir os gastos sociais o governo lançou o Fundo Social de Emergência (FSE)⁹. O FSE consiste basicamente na desvinculação de receitas para a criação de um fundo. Na constituição de 88 determinados tributos e/ou determinados percentuais de tributos foram vinculados ao financiamento obrigatório de gastos específicos. Essa vinculação fora estimulada pelos constituintes com a justificativa de garantir um mínimo para gastos como seguridade social e educação¹⁰, por exemplo.

O FSE que depois se tornou em FEF e depois em DRU foi um importante instrumento da alteração dos gastos públicos, apesar de sua justificativa ser de liberar recursos para gastos sociais. Esses recursos que constitucionalmente tinham que financiar saúde, assistência social, previdência e educação foram desviados para compor o superávit primário, ou seja, para o pagamento dos elevados juros praticados para manutenção dessa política.

O controle da inflação foi estipulado como a principal meta do governo¹¹. Contudo, as principais justificativas para privilegiar essa meta foram centradas em duas questões. A primeira, de que a inflação provoca instabilidade econômica, deteriora as expectativas dos agentes e retarda o crescimento. A segunda, presente extremamente forte no discurso político, era de que a inflação atingia com maior intensidade as classes de renda mais baixa que, sem acesso ao sistema financeiro, tinham seu poder de compra corroído mais rapidamente, o que agravava o problema de concentração de renda.

O controle da inflação foi usado para justificar as rigorosas políticas monetária e fiscal adotadas, sejam elas, o aumento da carga tributária, a contenção dos gastos públicos, as privatizações, juros em patamares elevados, controle do crédito e política de câmbio valorizado. As ações que deveriam levar à diminuição do Estado na

⁹ O Fundo Social de Emergência foi aprovado por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 de 01 de março de 1994.

¹⁰ Em 2000 foi criada uma nova vinculação para a saúde com a EC nº 29.

¹¹ “Mas só a estabilização de preços criará condições para o crescimento sustentado da produção e do emprego e para a distribuição de renda, permitindo preencher o abismo entre o Brasil rico, industrializado, moderno e eficiente e o Brasil miserável, de tudo desprovido” (CARDOSO, 1993, p.116).

economia foram colocadas em prática. O Estado deveria prover arranjos institucionais mais propícios a atividades dos agentes privados, à estabilidade econômica, que conduziria conseqüentemente ao crescimento econômico sustentado.

Embora o ajuste nas contas públicas proporcionado pelo PAI a inflação continuou a acelerar-se, ou seja, mesmo com um aumento em 1% no PIB no resultado operacional. O mais interessante está em que, como Batista Junior (2000: p.97) levanta, embora o trabalho de Sargent e Lucas tenha influenciado fortemente o debate sobre a estabilização de preços no Brasil, o fim do processo inflacionário no Brasil é um contra-exemplo a sua tese, já que, como será visto adiante, apesar da hiperinflação ter caído vertiginosamente, o déficit público aumentou absurdamente. Em 1995, o déficit operacional do setor público (considerando os governos federal, estadual e municipal e as empresas estatais) aumentou significativamente em relação a 1994, passando de um superávit de 1,1% do PIB para um déficit de 5% do PIB. Apesar disso, a inflação que marcou 2.700% em 1993 e passou de mais de 2.000% em 1994 foi para 14,8% em 1995. Embora no plano estivesse o reconhecimento da necessidade de desindexar a economia e eliminar o componente inercial, o diagnóstico oficial era de que o déficit público era a principal causa do processo.

Para acabar com a inflação o plano promoveu um aumento da concorrência com importados, fazendo a abertura comercial, a desregulamentação dos mercados¹² e a sobrevalorização cambial que garantia a paridade da moeda nacional com o dólar. Segundo (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.8): “Essas reformas compreenderam uma série de iniciativas que visavam aumentar a produtividade por meio da minimização da interferência governamental no mercado e da maximização da competitividade na economia. Dentre essas iniciativas as mais importantes foram a liberalização do comércio, a privatização e a desregulamentação.”

¹² Uma série de iniciativas foi promovida para aumentar a concorrência no mercado interno brasileiro. O primeiro conjunto de mudanças foi implementado pelo Programa Federal de Desregulamentação (PFD) que revogou 113.752 decretos presidenciais do total de 123.370 baixados nos 100 anos precedentes; no comércio internacional foi quebrado o monopólio do governo sobre a exportação de café e açúcar e sobre a importação de trigo, por exemplo; em relação ao investimento externo a maior parte das restrições foi abolida; a lei antimonopólios de 1962 foi complementada por dispositivos mais rígidos; foram anuladas as restrições legais que limitavam a entrada de competidores e estabeleciam controle de preços em diversos setores não comerciais (as mais importantes foram as emendas constitucionais que terminaram com o monopólio do governo sobre o setor de infra-estrutura e com as diferenças de tratamento dispensado a empresas nacionais e estrangeiras); assim como foram revogadas outras restrições constitucionais como as impostas pela Lei 4.131 sobre o acesso de empresas estrangeiras a linhas de financiamento (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001).

A liberalização do comércio já tinha sido iniciada desde 1990, quando as tarifas de importação brasileira, usadas como instrumento de proteção da indústria nacional foram cortadas ou diminuídas. Somado a isso diversos subsídios a exportação foram cortados. Na visão de defensores do governo “[a] liberalização do comércio foi particularmente importante para os bens de consumo: as tarifas incidentes sobre os bens de consumo duráveis diminuíram 66 pontos percentuais, e a eliminação da lista de artigos de importação proibida proporcionou aos consumidores acesso legal a produtos estrangeiros que, do ponto de vista prático, estavam banidos há décadas.” (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.9).

Para atrair dólares e manter a âncora cambial, a política de juros foi de elevadas taxas, auxiliada pela desregulamentação do mercado financeiro. A grande liquidez internacional existente à época do Plano colaborou com a sobrevalorização. Os juros altos foram decisivos para restringir o crédito, junto com a realização de uma política fiscal contracionista. Assim o novo plano de estabilização estava baseado na âncora cambial, ou seja, na fixação da taxa de juros como principal meio indutor da estabilidade de preços na economia. O Real entrou em vigor em 1º de julho de 1994 com o valor máximo limitado a US\$ 1,00, contando com o apoio popular e da mídia. A inflação foi caindo mês a mês e chegou a 1% em dezembro deste ano.¹³

Considerando que a abertura comercial com uma taxa de câmbio sobrevalorizada acaba levando a uma deterioração nos saldos comerciais do país sua viabilização financeira exigiu uma política de atração de capitais externos mais que proporcional aos déficits esperados na conta corrente de modo a permitir a cobertura desses déficits (HERMANN, 2002). Assim entrou-se num círculo em que as elevadas taxas de juros eram necessárias para a captação de recursos externos garantindo assim a taxa de câmbio sobrevalorizada, mas o déficit na balança comercial causado por essas políticas tinha que ser coberto, provocando novo aumento das taxas de juros.

A política monetária de juros altos, associada à grande liquidez internacional existente na época do Plano, foi responsável por um amplo movimento de ingresso de *hot money* e de sobrevalorização cambial. O incentivo à entrada de capital externo, entretanto, implicava num risco crescente, pela excessiva

¹³ O fim da inflação deu grande popularidade ao então ministro Fernando Henrique Cardoso, sua candidatura a presidência do país deslanchou e em outubro de 1994 ele ganhou com 54% dos votos válidos. “Abriu-se então o período em que o governo desfrutaria de grande aprovação popular à estabilidade, a ponto de a maioria da população manter apoio ao presidente mesmo com os custos que sobreviriam em termos de desemprego, falências, recessão etc, traços fortes nos anos seguintes.” (MACEDO; PELLEGRINI, PIVA, 2002, p. 4).

presença de capital volátil, que ao primeiro sinal de insegurança, abandonaria o país. (GENTIL, 2006, p.186).

Lopreato (2002) critica a visão centrada no déficit público, que desconsidera a especificidade daquele momento histórico e deu pouca atenção ao papel da crise externa na aceleração inflacionária. Segundo ele: “O elemento nuclear do descontrole inflacionário foi a ruptura das condições de financiamento externo e as consequências dessa crise sobre a economia no plano interno.”¹⁴(LOPREATO, 2002, p.5). A taxa de câmbio e a juros passaram a orientar a dinâmica de preços da economia. A fixação deles balizava os demais preços e impunha o patamar da inflação. Assim a inflação não dependia do déficit público, mas das condições de determinação desses dois preços. A saída dessa situação estava em romper essa articulação entre política cambial, monetária e fiscal, o que só poderia ser feito se houvesse alternativa de financiamento do balanço de pagamento.

O autor mostra que os resultados fiscais positivos no período de 1990 a 1993 não impediram o processo inflacionário, colocando em dúvida o vínculo estabelecido entre déficit público e inflação. Assim “[...] o controle inflacionário viabilizou-se graças a retomada da liquidez no mercado financeiro internacional e à possibilidade de financiamento do balanço de pagamentos sem a obrigatoriedade de manter o valor da taxa de câmbio real e gerar mega-saldos comerciais.” (LOPREATO, 2002:9-10). Os mercados financeiros internacionais, por sua vez, ofereceram a sua liquidez em troca das alterações realizadas no papel do Estado.

Entretanto, a atração de capital externo dependia da oferta de ativos de elevada rentabilidade, que segundo Lopreato se deu de duas formas. A primeira baseou-se nas privatizações, na abertura do mercado bancário, no favorecimento às fusões e incorporações de empresas com ações depreciadas, nos títulos comerciais de empresas

¹⁴ “A crise externa, no caso brasileiro, comprometeu o padrão de financiamento do setor público implementado desde as *Reformas de 1964* e desencadeou a aceleração inflacionária características da América Latina nos anos 80. O colapso do financiamento do setor forçou a geração de mega-superávits comerciais e elevou as necessidades de financiamento do setor público para cobrir o seu passivo externo. Criaram-se, então, condições particulares de inter-relação entre as políticas cambial, fiscal e monetária: a obrigatoriedade de sustentar o financiamento do balanço de pagamentos implicou na adoção de uma política cambial ativa. A desvalorização cambial ampliava os encargos financeiros dos passivos denominados em dólares e não deixava margem de autonomia à política fiscal. Além disso, impunha estreitos limites ao controle da política monetária, pois, sem obter os recursos (em moeda local) exigidos no pagamento do passivo externo, o setor público dependia da colocação de títulos e da expansão da base monetária. A colocação da dívida mobiliária, por sua vez, dependia da atratividade na moeda indexada, baseada na confiabilidade e liquidez dos títulos, bem como no valor dos juros exigidos na valorização do capital privado.” (LOPREATO, 2002, p.6, grifo do autor).

financeiras e não financeiras com acesso ao mercado internacional, assim como os ganhos na bolsa de valores constituíram em instrumento de atração de capital externo. A segunda, e talvez a mais importante, foi a política de juros sobre a dívida pública oferecida pelo governo.

O uso das contas públicas como espaço de valorização do capital externo no momento inicial de estabilização, viabilizou tendo como base dois pilares fundamentais. O primeiro deles foi o suporte fiscal dado pelo excepcional superávit primário de 1994 (5,21% do PIB) e o segundo foi o espaço para o crescimento da dívida pública herdado pelo governo FHC, que favoreceu o uso dos títulos como fonte de rentabilidade dos capitais externos (através da esterilização dos superávits do balanço de pagamentos) sem colocar sob suspeita a dívida. (LOPREATO, 2002, p.11)¹⁵.

Entretanto, essa situação não foi mantida por muito tempo já que a liberalização comercial, a política de câmbio e a de juros passaram a atuar contra a produção interna. O saldo comercial externo se reduziu em 36% em outubro de 1994 e registrou um déficit de US\$ 262 milhões em novembro, o primeiro desde 1987. Abrindo o próximo período da política com grande vulnerabilidade. A evolução das contas externas pode ser vista na Tabela 2, que mostra a deterioração da balança comercial a partir de 1995.

¹⁵ “O governo usou esse espaço para atender interesses, contornar resistências e solidificar as forças políticas no poder, sem isso ser visto como sinal de inconsistência da política fiscal.” (LOPREATO, 2002, p.12).

TABELA 2: BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL (US\$ Milhões) - 1981 a 2005

Ano	Balança Comercial (FOB)	Serviços (Líquidos)	Transferências Unilaterais	Transações Correntes	Conta Capital e Financeira	Erros e Omissões	Superávit ou Déficit
1981	1.202,5	(13.093,9)	185,5	(11.705,9)	12.745,7	-415	624,7
1982	780,1	(17.039,0)	(14,2)	(16.273,2)	12.100,7	-369	(4.541,6)
1983	6.470,4	(13.354,1)	110,6	(6.773,0)	7.418,8	-670	(24,2)
1984	13.089,5	(13.155,9)	161,3	94,9	6.529,2	403	7.026,7
1985	12.485,5	(12.877,3)	143,4	(248,3)	196,6	-405	(456,6)
1986	8.304,3	(13.707,3)	79,7	(5.323,3)	1.431,5	56	(3.835,7)
1987	11.173,1	(12.676,2)	65,1	(1.437,9)	3.258,6	-806	1.014,6
1988	19.184,1	(15.095,9)	91,5	4.179,8	(2.098,3)	-833	1.248,9
1989	16.119,2	(15.333,6)	246,3	1.031,9	629,1	-775	886,1
1990	10.752,4	(15.369,1)	833,0	(3.783,7)	4.592,5	-328	480,7
1991	10.580,0	(13.542,8)	1.555,4	(1.407,5)	163,0	875	(369,0)
1992	15.238,9	(11.336,2)	2.206,1	6.108,8	9.947,3	-1386	14.670,2
1993	13.298,8	(15.577,1)	1.602,4	(675,9)	10.495,2	-1111	8.708,8
1994	10.466,5	(14.691,8)	2.414,1	(1.811,2)	8.692,2	334	7.215,2
1995	(3.465,6)	(18.540,5)	3.622,4	(18.383,7)	29.095,5	2207	12.918,9
1996	(5.599,0)	(20.349,5)	2.446,5	(23.502,1)	33.968,1	-1800	8.666,1
1997	(6.752,9)	(25.522,3)	1.822,9	(30.452,3)	25.800,3	-3255	(7.907,2)
1998	(6.574,5)	(28.299,4)	1.458,0	(33.415,9)	29.701,7	-4256	(7.970,2)
1999	(1.198,9)	(25.825,3)	1.689,4	(25.334,8)	17.319,1	194	(7.822,0)
2000	(697,7)	(25.047,8)	1.521,1	(24.224,5)	19.325,8	2637	(2.261,7)
2001	2.650,5	(27.502,5)	1.637,5	(23.214,5)	27.052,1	-531	3.306,6
2002	13.121,3	(23.147,7)	2.389,8	(7.636,6)	8.004,4	-66	302,1
2003	24.793,9	(23.483,2)	2.866,6	4.177,3	5.110,9	-793	8.495,7
2004	33.640,5	(25.197,7)	3.236,3	11.679,2	(7.523,3)	-1912	2.244,0
2005	44.748,1	(34.113,2)	3.557,8	14.192,7	(9.593,3)	-280	4.319,5

Fonte: Elaborada pela autora com dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB.

3.3 A política econômica brasileira no período 1995 e 2005

No final de 1994 o colapso cambial mexicano deu início àquela que seria a primeira de uma série de crises nos mercados financeiros desregulamentado colocando em cheque a solvência dos países emergentes, como o Brasil. Desde 1995 a situação comercial externa brasileira, historicamente superavitária, ampliou substancialmente os déficits em conta corrente, o que levou ao aumento das obrigações públicas e externas. No Brasil, como nos demais países emergentes, o risco era crescentemente alimentado pela vulnerabilidade externa do país resultante da política de valorização cambial. À deterioração das contas externas o mercado respondia com saída de capitais que era respondido pelo governo com elevação da taxa de juros e queima das reservas internacionais, na busca de manutenção da taxa de câmbio. Já em março de 1995 o

mercado respondeu com fuga de capitais, com U\$S 1,1 de déficit registrado no balanço corrente em fevereiro, o que levou o governo a queimar U\$S 4 bilhões das reservas.

O período foi marcado por uma forte crise bancária, cujo primeiro episódio foi a quebra do Banco Econômico, seguido por outros bancos. Esses episódios fizeram o governo criar um programa de reestruturação e auxílio de bancos em dificuldades, o Proer. Os gastos com o Proer chegaram a quase R\$ 15 bilhões em 1996 e, além de deter a crise financeira, colaboraram para piorar os resultados fiscais, já muito prejudicados pelos gastos financeiros crescentes com a dívida pública. Para enfrentar esses gastos o governo conseguiu aprovar no Congresso as emendas constitucionais que criaram a CPMF e a Fundo de Estabilização Financeiro (FEF), sucessor do FSE de 1993.

Assim o governo tinha dois problemas: um déficit na conta corrente que se elevava com a abertura comercial e a sobrevalorização do câmbio; e uma deterioração das contas fiscais com a elevação constante dos juros. As privatizações, compromisso deste governo¹⁶ de mudança de reforma do Estado é que garantiram a manutenção dessa política. Apesar de esse processo ter-se iniciado desde 1990¹⁷, o auge do programa de privatização brasileiro ocorreu no período de 1995/98 quando 80 empresas (considerando aqui empresas estaduais de distribuição de eletricidade) foram vendidas gerando resultados de U\$S 73,3 bilhões. Nesse sentido que “[a] ampliação do programa de privatização tornou-se um importante pilar de sustentação do Plano Real, especialmente no primeiro mandato de Cardoso.” (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.12). A Tabela 3 apresenta um resumo do resultado das privatizações no governo federal e nos estados durante a década de 90.

¹⁶ Segundo Giambiagi e Além (1999, p.313): “A rigor, na sua origem, do ponto de vista macroeconômico, a principal importância da privatização esteve ligada à recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. Nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento do país. Isso colocava o Brasil como um país alinhado com a retórica do Consenso de Washington, associado a reformas envolvendo privatização, abertura de economia, ajuste fiscal, combate à inflação e, em linhas gerais, a adoção de políticas pró-mercado.”

¹⁷ Em março de 1990 o então, presidente Collor lançou o Programa Nacional de Desestatização, que foi continuado mesmo depois de seu *impeachment* em 1992 pelo ex-presidente Itamar Franco. Juntas, as duas administrações – dos presidentes Collor e Itamar - venderam 33 empresas estatais gerando em torno de U\$S 11,9 bilhões. Ressalte-se a venda do setor siderúrgico nesse período (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.11).

TABELA 3: PRIVATIZAÇÃO: RESULTADOS E DÍVIDA TRANSFERIDA (U\$S Milhões) - 1991 a 2000

Setor	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Governo Federal	1.988	3.383	4.188	2.314	1.628	4.749	12.558	26.606	554	7.670	65.638
Aço	1.843	1.639	3.788	917							8.187
Petroquímica		1.477	174	528	1.226	296					3.701
Fertilizantes		255	226	13							494
Cia Vale do Rio Doce							6.858				6.858
Energia Elétrica					402	2.943	270	1.882	1		5.498
Telecomunicações							4.734	23.948	421		29.103
Empresas								21.069	293		21.362
Concessões							4.734	2.879	128		7.741
Bancos							240		-	3.604	3.844
Outros	145	12		856		1.510	456	776	132	4.066	7.953
Estados						1.770	15.117	10.858	3.887	3.040	34.672
Energia Elétrica						1.066	13.430	7.817	2.520	1.582	26.415
Telecomunicações						679	-	1.840	-	-	2.519
Bancos						-	474	647	148	869	2.138
Outros						25	1.213	554	1.219	589	3.600
Total	1.988	3.383	4.188	2.314	1.628	6.519	27.675	37.464	4.441	10.710	100.310
Resultados	1.614	2.401	2.627	1.965	1.004	5.485	22.617	30.897	3.203	10.421	82.234
Dívida Transferida	374	982	1561	349	624	1034	5058	6567	1238	289	18.076

Fonte: PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001: p.12.

As grandes privatizações, em especial aquelas realizadas entre 1997 e 1998, atraíram vastos fluxos de investimento externo direto para o Brasil, o que ajudou a financiar o elevado déficit em conta corrente do país. Entre 1997/2000 o percentual de entradas de investimentos externos para as privatizações sobre o déficit em conta corrente foi de 25% em média. A privatização foi providencial para evitar a explosão da dívida pública (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.12). Entretanto, as privatizações não foram suficientes para resolver o problema.

Carvalho (2001) realiza um estudo sobre a destinação dos recursos provenientes das privatizações e mostra que esses montantes foram destinados basicamente para o pagamento da dívida pública. Segundo seus cálculos, entre 1995 e 1999 a dívida líquida do setor público poderia ter crescido quase 9% do PIB, além do que cresceu se não fossem as privatizações (CARVALHO, 2001, p.66). A Tabela 4 dá um exemplo da destinação dos recursos das privatizações.

TABELA 4: ALGUMAS DESTINAÇÕES DOS RECURSOS DA PRIVATIZAÇÃO – 1995 a 1999

Empresa	Destinação dos Recursos	Valor
Escelsa	Eletrobrás - dívida externa a pagar (1996)	102,6
Escelsa	Dívida Externa	208,8
Light	BNDES - Pagamento de debêntures	263,4
Light	Eletrobrás - Pagamento de dividendos do exercício de 1994	200,1
CVRD	Dívida Interna (Amortização)	1.650,2
CVRD	BNDES - Fundo de Reestruturação Econômica FRE	1.559,4
Telebrás (1ª parcela)	Dívida Interna (Amortização)	8.800,0
Participações Minoritárias (Dec.1.068/64)	Dívida Externa	344,6
Participações Minoritárias (Dec.1.068/64)	Eletrobrás	136,5
Datamec	Dívida Interna (melhoria no perfil)	33,0

Fonte: CARVALHO, 2001, p.43.

O resultado das contas fiscais, que no período de 1991/94 foi de superávit primário médio de 2,9% do PIB caiu para um déficit médio 0,2% do PIB no período de 1995/98. A deterioração das contas correntes brasileiras e o fato de que o déficit era financiado por fluxos de capital de curto prazo acentuaram a dependência do financiamento externo, deixando o país mais vulnerável a choques externos. Assim:

As estratégias de câmbio e de juros subordinaram as diretrizes das políticas tributárias e de gastos públicos. Além disso, os fatores de ordem institucional, como a privatização, reconhecimento de esqueletos, renegociação das dívidas dos governos subnacionais e o programa de saneamento do sistema financeiro influenciaram o resultado das contas públicas e a definição dos caminhos da política fiscal. (LOPREATO, 2002, p.16).

Pouco foi feito para conter as importações. Novas crises continuaram a abalar o mercado financeiro mundial, como a do Banco Barings em 1997 e a do mercado asiático em 1998. Esse espaço de valorização do capital especulativo, portanto, começava a dar sinais de falhas. A reação do governo foi aumentar as taxas de juros mais ainda e usar títulos indexados ao câmbio como *hedge* ao capital privado diante do risco. Em 97 foi lançado o pacote 51 com algumas medidas pontuais buscando mais uma vez aumentar receitas e cortar gastos. “Entretanto, as crises internacionais e a explosão dos gastos financeiros colocaram em dúvida as contas públicas como espaço de valorização de capitais e tornaram inelutável a geração de superávits primários diante do risco de inadimplência e da obrigação de atrair capitais externos.” (LOPREATO, 2002, p.17).

Em 98, calendário eleitoral, o governo parece ter procurado segurar a crise pelo menos até o fim de outubro. Em apenas 50 dias, entre o início de agosto e o fim de setembro o Brasil queimou U\$S 30 bilhões em reservas para manter a política cambial. Em outubro o governo já procurava entendimento com o FMI que propunha um ajuste fiscal. Em 13 de novembro deste mesmo ano foi firmado um acordo preventivo de desembolso de até U\$S 41,5 bilhões, o BIRD, o BID e o G-10 também participaram dessa operação. Entretanto do final de dezembro de 98 ao início de janeiro de 1999 o Brasil perdeu reservas da ordem de U\$S 500 milhões a U\$S 1 bilhão por dia, o que fez as autoridades tivessem que deixar a taxa de câmbio flutuar livremente. O Gráfico 1 com a evolução das reservas internacionais entre 1994 e 2005, mostra que esse período foi marcado por uma grande fuga de capitais e queima de reservas na busca de manter a taxa sobre valorizada de câmbio, apesar do grande aporte de recursos do FMI no final de 1998, como mostra o gráfico.



Gráfico 1: Evolução das reservas internacionais (U\$S milhões) – jan/1994 a dez/2005

Esse período foi marcado por grandes momentos de instabilidade financeira no mercado mundial que tiveram reflexos na economia brasileira. É importante notar que é nesses momentos de crise e instabilidade que o mercado ganha mais, pois para não piorar o governo, a sua situação externa, ele eleva a rentabilidade do capital especulativo. Assim, o ano de 1999 deu início a uma nova etapa da política econômica. A principal exigência dos organismos internacionais era a realização de ajustes fiscais

capazes de reduzir o déficit nominal, e criar superávits fiscais elevados, sinalizando a sustentabilidade da dívida no longo prazo, assim “[a] criação desse colchão fiscal sustentou a ação das contas públicas como espaço de valorização do capital [...]” (LOPREATO, 2002, p.17).

Essa política garantia, além de um colchão fiscal que sustentasse as contas públicas como espaço de valorização do capital, uma contenção da economia que perante as práticas pró-cíclicas provocam diminuição da demanda e do emprego, que por sua vez refletiam numa diminuição da demanda por divisas. Esse ponto é importante porque o centro da vulnerabilidade, antes das contas fiscais, estava na taxa de câmbio e por consequência no balanço de pagamentos, já que o capital não só quer ganhar muito, mas quer que esse valor possa ser convertido na moeda do mundo com facilidade e sem perdas.

O governo ainda passou a atrelar os títulos de dívida pública a uma taxa de câmbio prefixada, atendendo aos interesses dos capitalistas que não só eram remunerados por uma das maiores taxas de juros do mundo, como tinham garantida a taxa de troca pela moeda do mundo. Esse esforço era feito para manterem os fluxos de capitais no Brasil, garantindo-se assim a política de inflação baixa. Portanto a política econômica passa a ser totalmente refém desses fluxos que determinam a estabilidade e a inserção da economia no espaço global. Assim o mercado financeiro aproveita-se de alta rentabilidade e de *hedge* cambial obtendo ganhos elevados no curtíssimo prazo.

A elevada participação dos títulos públicos no ativo dos bancos e no total de haveres financeiros detidos por grandes empresas e pessoas físicas faz com que, em momentos de instabilidade e reversão de expectativas, muito comuns a uma economia financeiramente aberta como a brasileira, o governo seja fortemente pressionado a atuar na prática como ofertante de *hedge* contra as incertezas do futuro, recomprando papéis e substituindo por títulos com juros mais elevados ou corrigidos pelas taxas de juros de curtíssimo prazo ou pela taxa de câmbio. Os detentores da dívida têm ampla capacidade de impor seus interesses ao Banco Central, em decorrência, em larga medida, do elevado grau de sofisticação e agilidade do mercado financeiro brasileiro. A dívida pública, portanto, tem sido utilizada como instrumento privilegiado (líquido e sem risco) de *hedge* para as incertezas do mercado financeiro. (GENTIL, 2006, p.224).

A Tabela 5 apresenta a evolução da dívida pública por indexador. Como pode-se constatar, o percentual da dívida vinculada a taxa de câmbio e a taxa *selic* chega a 90% em 1998 e apenas em 2004 esse percentual passa a cair, mostrando uma nova estratégia na gestão da dívida.

**TABELA 5: TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS PARTICIPAÇÃO POR INDEXADOR (%)
– 1994 a 2005**

INDEXADORES	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Câmbio	8,3	5,3	9,4	15,4	21,0	24,2	21,7	28,3	22,4	10,8	8,2	2,7
SELIC	16,0	37,8	18,6	34,8	69,1	61,1	52,4	52,8	60,8	61,4	59,0	51,8
Prefixados	40,2	42,7	61,0	40,9	3,5	9,2	15,3	7,8	2,2	12,5	16,3	27,9
Índices de preços	12,5	5,3	1,8	0,3	0,4	2,4	5,9	10,8	13,0	13,6	14,6	15,5
Outros	23,0	8,9	9,2	8,6	6,0	3,1	4,7	0,3	1,6	1,7	1,9	2,1

Fonte: Elaborada pela autora com dados do BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB.

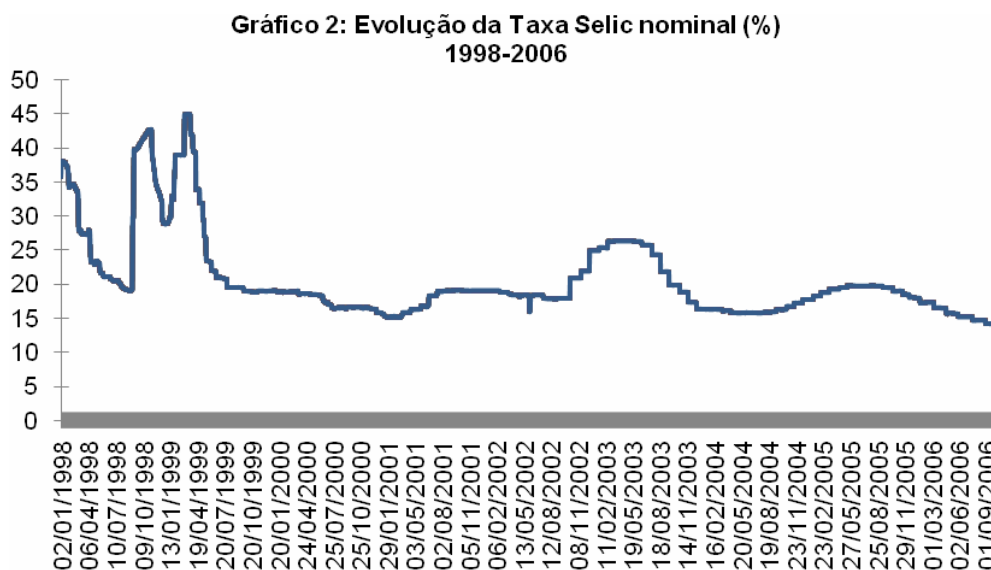
Para a realização desses superávits¹⁸ o governo anunciou o Programa de Estabilização Fiscal em fins de outubro de 98 que combinava cortes de gastos não financeiros e mais uma vez aumento da arrecadação, além de medidas de caráter estrutural como a reforma da previdência visando gerar superávits gerais. As condições a serem cumpridas pelo país para ter acesso aos recursos disponibilizados envolviam metas para taxas de crescimento real do PIB, inflação, juros e principalmente superávit primário, cujas metas iniciais eram de 2,6%, 2,8% e 2,8% do PIB para os anos de 1999 a 2001. Entretanto, essas metas foram logo revistas para 3,10%, 3,25% e 3,35% do PIB nesses anos (GENTIL, 2006, p.191). O ajuste fiscal, portanto, passou a ser elemento central da política econômica, cada vez mais subordinada a política monetária do Banco Central.

Os superávits tornaram-se variável de ajuste e o desafio foi obter os resultados fiscais compatíveis com os gastos com juros. A preocupação de evitar a explosão da dívida pública apontou os limites e o caráter subordinado da política fiscal. A obrigação de gerar os superávits primários acabou definindo o tratamento dado à política tributária. A reforma tributária, no início da era FHC, era vista como peça central da estratégia da abertura comercial [...] A retórica da reforma tributária, no entanto, foi abandonada no momento seguinte e o foco da atenção passou a ser o aumento da arrecadação. [...] O controle dos gastos completou o esforço tributário. (LOPREATO, 2002, p.17-19).

Apesar de a taxa de juros ser determinante do montante de gastos com juros e um dos principais definidores da taxa de crescimento da dívida, o superávit fiscal passou a ser o mais importantes na discussão do crescimento da dívida e da sua

¹⁸ “A tendência se intensificou nos últimos anos, em resposta a uma série de fatores, como o esforço feito pelos países membros da União Européia para atender aos critérios do Tratado de Maastricht e a implantação de programas calcados no ‘estilo FMI’ em diversos países em desenvolvimento. Foi assim que o déficit fiscal no Brasil deixou de ser a variável que revelava a discrepância entre o clamor por gastos públicos e a disposição da sociedade em aceitar os impostos correspondentes e se tornou uma meta rigidamente estabelecida que, para ser alcançada, implicaria ajuste na receita ou nos gastos.” (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.21)

sustentabilidade, e ela não fez parte dessa discussão. Assim, a taxa de juros continuou sendo usada como instrumento de atração de capitais especulativos e de contenção da demanda como instrumento de controle da inflação, apesar do elevado índice de desemprego e da queda constante da renda real do trabalhador nesse período. A taxa de juros¹⁹ nominal chegou a 45% ao ano em 1999, como pode ser visto no Gráfico 2.



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Gráfico 2: Evolução da Taxa Selic nominal (%) – 1998 a 2006

Assim a geração de superávits tornou-se a estratégia decisiva que influenciaria o comportamento da relação dívida/PIB. O governo passou a desviar a demanda por dólar para títulos atrelados ao câmbio e à *Selic*, diminuindo a pressão sobre o câmbio em momentos em que as expectativas de desvalorização aumentavam. Lopreato argumenta que nesta fase pós-1999, a política fiscal sofreu um enrijecimento, ela teria de cumprir uma tarefa dupla:

[...] contribuir no esforço de conter a expansão da demanda agregada dentro dos parâmetros de produto potencial definidos no Banco Central e manter o compromisso com a evolução da dívida pública, evitando que alterações na expectativa dos agentes em relação à situação fiscal pudessem provocar turbulências no mercado de câmbio e gerar surtos inflacionários decorrentes

¹⁹ “[...] a política de juros condiciona a evolução do estoque e a composição da dívida pública, enquanto no modelo atual, a dívida torna-se variável exógena cujo comportamento, ditado pelos níveis de superávit primário, condiciona a taxa de juros.” (HERMANN, 2002, p.53).

do mecanismo de transmissão das desvalorizações cambiais aos preços. [...] A estratégia revelou-se mais ampla: representou o avanço do processo delineado no primeiro mandato [do presidente Fernando Henrique Cardoso] de circunscrever o trato das finanças públicas ao arcabouço teórico alicerçado em três pilares básicos: **a idéia de sustentabilidade da dívida, a criação de regras fiscais capazes de dar previsibilidade à evolução das contas públicas e a defesa da credibilidade das autoridades fiscais.** (LOPREATO, 2005/2006, p.190, grifos nossos).

As medidas não tiveram apenas implicações financeiras, mas também reflexos legais, como alteração na legislação tributária; reforma no sistema previdenciário, apesar do crescimento das receitas de financiamento; e criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com a renegociação das dívidas estaduais. As duas primeiras alterações serão discutidas mais detalhadamente nos próximos capítulos. A Lei de Responsabilidade representa o arcabouço legal estabelecendo o pagamento da dívida como prioridade e a gestão responsável das contas públicas para garantir o seu pagamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) foi apresentada dentro desse contexto, ou seja, ela seria uma instituição legal do comprometimento com as contas públicas de forma a garantir o pagamento da dívida. Assim, para provar aos organismos internacionais e ao mercado financeiros, em especial, seu comprometimento com a sustentabilidade e garantia da dívida pública o governo foi além da adoção da política de metas fiscais. Dentre outros, ela impõe limites restritos para o comprometimento dos orçamentos públicos com gastos de pessoal, despesas de caráter continuado e estabelece que o governo deve estabelecer metas de resultado primário e nominal quando da elaboração das leis orçamentárias. Além disso, estabelece punições aos “gestores” que não forem responsáveis com o pagamento dos serviços da dívida, assim como com o cumprimento dos limites estabelecidos.

Na realidade o principal objetivo da lei é desvincular a dívida do orçamento, garantindo o pagamento da mesma. Não é objetivo de este trabalho analisar detalhadamente esta Lei, mas inserí-la no marco da política econômica adotada nesse período. Portanto, a LRF é expressão deste marco, ou seja, ela é produto do princípio de que o Estado deve sair da economia e garantir instituições²⁰ “sólidas” que garantam a

²⁰ Esse “princípio” surge da Escola Novo Institucionalista, que constitui parte do *mainstream*. Segundo essa escola o desenvolvimento e o crescimento econômico são produto de situações em que o mercado desenvolveu direitos de propriedade eficientes. Nessa nova abordagem as instituições têm papel

estabilidade do mercado desregulado. O mercado financeiro foi o primeiro²¹, a ser ouvido pelo governo durante a tramitação da LRF, depois dele é que foram ouvidos os secretários de fazenda dos estados e municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, foi criada para garantir ao mercado financeiro, a partir de uma instituição legal, o pagamento da dívida pública, independente de decisões governamentais.

Como alguns Estados e Municípios apresentavam elevados índices de endividamento, de forma que seria impossível cumprir a LRF partindo da situação em que se encontravam, a União realizou uma renegociação das dívidas estaduais e de alguns municípios. A União comprou as dívidas mobiliárias desses entes, assumindo as taxas de juros variáveis e esses entes passaram a ter uma dívida contratual com juros pré-fixados com a União. A partir desse momento os Estados e Municípios foram proibidos de emitir títulos de dívida no mercado financeiro. Assim, o governo federal teria garantido condições para que esses entes partissem de condições mínimas para cumprir a LRF e de outro modo garantiria o pagamento dessas dívidas junto ao mercado financeiro. Segundo Lopreato:

A renegociação da dívida e o PROES eliminaram a complexa teia de articulações financeiras no interior dos governos estaduais e marcaram um novo momento no controle do endividamento. A eliminação dos elos da lógica de financiamento estadual e a Lei de Responsabilidade Fiscal deu ao governo federal maior poder de controle do déficit público estadual retirando dos governadores o domínio de espaços de circulação financeira e de gestão de gastos. (LOPREATO, 2002, p.24).

determinante no desenvolvimento ou no estancamento das nações. O Estado passa a ser relevante e fundamental na análise do crescimento da economia e do processo de mudança. O êxito dos países desenvolvidos é creditado ao surgimento e estabelecimento de instituições boas. Enquanto que o fracasso constitui-se como produto da falta de instituições ou na manutenção de instituições prejudiciais ao processo de crescimento. Instituições boas são aquelas que garantem as condições necessárias e fundamentais para o desenvolvimento do mercado, como a propriedade privada, o respeito aos contratos e a estabilidade da moeda. De outro modo, um Estado interventor ou promotor do desenvolvimento seria considerado um Estado com instituições “ruins”, pois intervém na economia não deixando que o mercado desenvolva por ele mesmo. Segundo Chang (2003) é a partir dessa crença que atualmente os países em desenvolvimento “[...] estão sofrendo uma enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento controladas pelo *establishment* para adotar uma série de ‘boas políticas’ e ‘boas instituições’ destinadas a promover o desenvolvimento econômico.” (CHANG, 2003, p.12).

²¹ O governo se reuniu com o mercado financeiro em 16/12/1998 para esclarecer dúvidas ouvir sugestões e críticas, logo após apresentação da estrutura do anteprojeto de lei elaborado pelo Ministério do Orçamento e divulgado em dezembro de 1998 e só depois com os secretários de Fazenda dos municípios dos Estados no começo de 1999, ver histórico e relatório desses encontros e do debate em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1999), disponível em: www.federativo.bndes.gov.br/lrf_elaboracao_da_lei.htm.

Cabe ressaltar que foram estabelecidos limites sobre os índices de endividamento público²², que tiveram dois vieses: um limite grande para o endividamento e índices de acompanhamentos que garantissem o seu pagamento. Ou melhor, a capacidade de endividamento é um limite baseado na capacidade de pagamento da dívida, ou seja, de “honrar seu compromisso”. A adoção de metas em conjuntos com essas mudanças institucionais legais demonstravam o empenho nítido e claro do governo com o mercado. Assim, “[o] compromisso com a estabilidade já não pode ser visto como uma figura de retórica usada em discursos oficiais, já que a mensagem para os agentes econômicos ressoa com enorme clareza: o governo deve fazer tudo ao seu alcance para atingir as metas inflacionárias.” (PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001, p.23).

Portanto, a desvalorização real da taxa de câmbio aumenta o saldo da dívida, provocando alterações nos preços dos produtos comercializados e na inflação disparando o sino para o aumento da taxa de juros. Isso acontece porque nesse modelo qualquer alteração nos índices esperados de inflação requer elevação da taxa de juros. O círculo vicioso está formado, pois essas medidas aumentam o saldo da dívida e congelam o processo de crescimento, o que resulta numa elevação da relação dívida/PIB, aumentando o risco de insolvência e conseqüentemente do risco-país. Nesse sentido, a única ação que poderia melhorar as expectativas dos agentes, dentro dessa visão, é a elevação do superávit primário, “[...] atendendo aos interesses daqueles que usam esse mercado como espaço de valorização do seu capital.” (LOPREATO, 2004, p.134).

Enfim, chega-se à idéia de centralidade da política fiscal. O superávit primário *necessário* para dar sustentação à dívida pública é o pilar fundamental da gestação do círculo vicioso impulsionador do crescimento econômico. A visão positiva sobre a situação fiscal reduziria o risco-país e impulsionaria os investimentos externos, permitindo o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade do câmbio. O bom desempenho do câmbio favoreceria o controle da inflação e o relaxamento da política monetária. A redução do prêmio de risco reclamado na compra dos títulos públicos e a queda da inflação facilitaram a queda dos juros que, ao lado do câmbio estável, criariam as condições de retomada do crescimento. Esta seqüência lógica é defendida nos organismos internacionais (LOPREATO, 2004, p.135, grifo do autor).

²² A Lei remitia ao Senado Federal a responsabilidade de estabelecer limites de endividamento e de tetos para o comprometimento de gastos com as despesas de amortização, juros e encargos da dívida para os Estados, Municípios e Distrito Federal, que foram estabelecidos pelas resoluções nº 40 e 43 de 2001.

Nessa lógica quanto pior as variáveis que definem as expectativas dos agentes, melhor para eles mesmos já que teriam seus ativos mais valorizados com o aumento da taxa de juros. De outro modo, a economia se encontra completamente vulnerável a ataques especulativos que podem alterar a situação macroeconômica e fazer com que o governo aumente cada vez mais os juros e o superávit, intensificando a recessão de um lado, mas valorizando os ativos daqueles que usam esse mercado de títulos da dívida pública como valorização de seu capital de outro. Nas palavras de Lopreato (2004, p.135): “Assim, a política fiscal, apesar de ser o pilar da política econômica, contraditoriamente, não tem autonomia, porque as oscilações do câmbio e dos juros demandam mudanças nas metas fiscais, de modo a garantir a sustentabilidade da dívida e o seu espaço como *locus* de valorização do capital privado.”

Baseada, portanto, na teoria das expectativas racionais o papel do Estado consiste, em garantir a estabilidade da moeda, que por sua vez deve vir com resultados das contas do governo mostrando a sustentabilidade da dívida, ou seja, de sua solvência ao longo do tempo. Caso contrário, resultados deficitários podem gerar nos agentes expectativas negativas e fazer com que esses não confiem mais na solvência da dívida pública, gerando fuga de capitais e instabilidade financeira. Assim:

A gestão da política fiscal [...] tornou-se prisioneira da expectativa sobre o comportamento das variáveis com influência na dívida e sujeita à volatilidade das condições de liquidez internacional e da percepção do mercado sobre o risco-país. As constantes alterações do mundo das finanças globais têm reflexos sobre a taxa de câmbio real e a inflação e comprometem, sobretudo, a ação dos países emergentes. (LOPREATO, 2004, p.134).

Nesse sentido que Lopreato (2004, p.134 grifos nossos) afirma que as economias em desenvolvimento “[...] diante das bruscas oscilações do câmbio e da obrigação de manter taxas de juros diferenciadas perante a moeda padrão internacional, **perderam autonomia na gestão da política econômica** e são forçadas a incorporar, a cada momento, as expectativas de risco dos agentes e rever o esforço fiscal.” Segundo Gentil (2006, p.202) essas medidas são irreversíveis, de maneira que a ortodoxia da política econômica não foi um remédio amargo e transitório para acalmar a situação da instabilidade e depois ser amenizada, é um sacrifício definitivo. Ou melhor, “[a] credibilidade se ganha quando ‘as mãos são atadas’ e o governo perde a capacidade de promover no futuro mudanças de rotas. Não basta ser *market friendly*: é preciso que isso

se cristalice em regras que garantam que este comportamento não possa ser revertido.” (CARVALHO, 2003, p.2).

Dentro desse contexto que entra o novo governo, em 2003, sob o comando do Presidente Lula, que manteve o modelo de políticas de metas de inflação e de *superávit* fiscal. A manutenção desta política por um governo oriundo da classe dos trabalhadores mostra como a coalizão de poder, político e econômico, em torno desses interesses é forte, e que qualquer alteração de política implica uma grande mudança social. Apesar de manter essa política econômica, o novo governo realizou pequenas mudanças na sua operacionalização sinalizando diferenças significativas da política econômica anterior. O discurso desse governo muda, com o fim das privatizações, a mudança na política externa na busca de se livrar da vulnerabilidade externa que limita o raio de manobra da política econômica. Isso foi feito a partir de uma nova política comercial internacional, que fez com que o resultado da balança comercial de U\$S 14 bilhões em 2002 atingisse U\$S 44 bilhões em 2005. Ao mesmo tempo a dívida com o FMI foi paga, liberando a política econômica das condicionalidades impostas por esta instituição.

O resultado da adoção desse modelo econômico tem sido o crescimento da dívida, assim como da relação dívida/PIB. E embora o discurso governamental, quando da implantação do Plano Real, expressasse o comprometimento com questões como o crescimento sustentado e a distribuição de renda, os resultados dessa política dentro do período observado mostram um processo de estagnação econômica e de concentração da renda. Isso aconteceu a despeito dos resultados da década 1980 que, mesmo marcada pelo processo inflacionário, alcançou patamares maiores de crescimento.

As despesas financeiras foram tomadas como incompressíveis, por serem considerados compromissos fundamentais para assegurar a confiança dos investidores. O ônus do controle dessa relação recaiu inteiramente sobre as contas não-financeiras do governo. Para levar a economia a produzir tal resultado houve, de um lado, uma forte ampliação da carga tributária; de outro, o contingenciamento das despesas especialmente, dos gastos sociais (GENTIL, 2006, p.195-196). Pochmann (SÃO PAULO, 2003) critica as análises “equivocadas” de que o gasto social no Brasil é a principal motivo do tão proclamado desajuste das contas públicas²³. Pelo contrário,

²³ “Ultimamente verifica-se uma estranha inversão nos termos do debate. O gasto social transformou-se no culpado da desigualdade no Brasil. A herança escravista, a oferta estruturalmente exorbitante de mão-

segundo ele o gasto social tem papel fundamental num país como o Brasil, que apresenta acumulada dívida social. A questão segundo ele está em outro tipo de gasto. Para o autor:

Após a mudança no regime cambial, em 1999, que permitiu avançar as exportações, com melhora considerável no saldo da balança comercial, o Brasil passou a ter que conviver sob o efeito mais constante do superávit primário nas contas públicas. Se, de um lado, o esforço fiscal do setor público assumiu maior centralidade na gestão da política macroeconômica, contribuindo para evitar a ampliação do endividamento público, de outro, passou a constituir um verdadeiro entrave ao atendimento da dívida social no país. Não somente a restrição orçamentária comprimiu a efetividade das políticas públicas em torno do enfrentamento das mazelas nacionais, sobretudo das desigualdades sociais, como também modificou a natureza do gasto governamental. Não obstante a elevação da carga tributária, verificou-se a contração e a alteração na composição do gasto público. (POCHMANN, 2005b).

Portanto:

O contínuo desajuste das finanças públicas está relacionado com a existência de um elemento de ordem estrutural na dinâmica capitalista atual que transforma o setor público no comandante da produção de uma nova riqueza financeirizada, apropriada privadamente na forma de direitos de propriedade dos títulos que carregam o endividamento público. Assim, para dar conta da contínua geração de direitos de propriedade dos resultados da acumulação financeira, tornou-se imperativo implementar um padrão de ajustamento regular nas finanças públicas e que termina atuando perversamente para imensa maioria da população excluída do ciclo da financeirização (POCHMANN, 2005a, p.26).

A despesa financeira do governo passou a ser crescente desde a adoção do modelo de política econômica, voltada para busca da “estabilidade da moeda”, de metas de inflação, superávit, de abertura comercial e especialmente de liberalização dos fluxos financeiros. A Tabela 6 mostra o resultado das NFSP consolidada, ou seja, de todo o setor público, desde 1991 até 2005. Duas coisas chamam a atenção: a primeira é a evidência de que o modelo adotado é o principal causador da deterioração das contas públicas, devido o aumento dos juros; a segunda mostra o elevado montante que vem sendo drenado da economia, em especial a partir de 1999 com a adoção do modelo de metas do FMI, que chega a quase 5% do PIB em 2005.

de-obra, a estrutura tributária regressiva, os juros altos, a ausência de crescimento econômico e o enfraquecimento do movimento sindical – é como se todos estes fatores cumprissem um papel menor para a conformação de uma sociedade profundamente injusta.” (SÃO PAULO, 2003, p.2)

TABELA 6: NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO (% PIB) – 1991 a 2005

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Resultado Primário	-2,71	-1,58	-2,18	-5,64	-0,26	0,10	0,96	0,02	-3,23	-3,47	3,64	-3,89	-4,25	4,59	4,84
Resultado Nominal	26,75	45,75	64,83	26,97	7,28	5,87	6,11	7,93	9,98	4,48	5,17	10,27	3,62	2,48	3,06
Resultado Operacional	0,19	1,74	0,80	-1,57	5,00	3,40	4,31	7,40	3,41	1,17	1,40	-0,01	0,88	2,01	2,49
Juros Nominais	29,46	47,33	67,01	32,61	7,54	5,77	5,15	7,95	13,21	7,95	8,81	14,17	7,87	7,07	7,89
Juros Reais	2,90	3,32	2,98	4,07	5,26	3,30	3,35	7,42	6,64	4,64	5,04	3,88	5,14	2,58	7,33

Fonte: Elaborado pela autora com dados do IPEA, Ipeadata.

Valores com desvalorização cambial.

(-) Superávit

(+) Déficit

Cabe ressaltar que, apesar da tabela conter dados além do governo federal, o setor público foi todo contagiado por essa política econômica, em especial pelo arcabouço legal colocado a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. De outro modo, a Tabela 7 mostra apenas os dados relativos ao âmbito federal, mostrando como essa política foi principalmente garantida pelo governo federal.

TABELA 7: NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (% PIB) – 1991 a 2005 (Banco Central + Governo Federal + Estatais)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Resultado Primário	-1,31	-1,50	-1,57	-4,87	-0,45	-0,44	0,22	-0,20	-3,02	-2,91	-2,76	-3,10	-3,36	-3,61	-3,73
Resultado Nominal	16,99	28,85	37,71	14,89	3,71	3,17	3,08	5,92	6,80	2,39	3,15	6,45	1,88	0,55	2,78
Resultado Operacional	0,87	1,10	0,71	-2,37	2,62	1,59	2,05	5,63	2,91	0,49	0,93	0,25	0,30	-2,02	2,44
Juros															
Nominais	18,30	30,35	39,28	19,76	4,16	3,61	2,86	6,12	9,82	5,30	5,91	9,55	5,24	4,16	6,51
Reais	2,18	2,60	2,28	2,50	3,07	2,03	1,83	5,83	5,93	3,40	3,70	3,36	3,66	1,57	6,17

Fonte: Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, Ipeadata, elaboração própria, 2005..

Valores com desvalorização cambial.

(-) Superávit

(+) Déficit

O aumento dos indicadores de dívida pública pode parecer um problema para o governo, mas não o é para seus detentores, conquanto que as restrições impostas sejam respeitadas, já que a emissão de nova dívida implica aumento da riqueza financeira. A partir da crise do final da década de 90, e sua conseqüente impossibilidade de manutenção das taxas de câmbio, as taxas de juros tiveram que ser cada vez mais elevadas, aumentando o déficit que teve origem puramente financeira, ou seja, resultou

diretamente da manutenção de taxa de juros elevada. Assim o elevado endividamento sequer tem como contrapartida em investimentos produtivos como aconteceu na década de 70.

A Tabela 8 mostra como se deu a evolução da dívida líquida do setor público desde 1982. Os valores referentes ao momento em que o país entrou em elevado endividamento para a realização de investimentos produtivos apresentam-se quase quatro vezes menor do que a atual situação em a dívida pública cresce para manter o modelo de política monetária adotada, com baixíssimas taxas de investimento produtivo. O crescimento da dívida pública não se dá porque o governo é “irresponsável” e gasta mais do que arrecada, ou realiza investimento no lugar a iniciativa privada, como pode ser visto a partir da NFSP.

TABELA 8: DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (% PIB) – 1982 a 2005

Anos	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Total
1982	8,9	6,0	17,9	32,8
1983	19,0	6,5	26,0	51,5
1984	21,7	7,0	27,1	55,8
1985	18,9	7,1	26,6	52,6
1986	20,0	6,6	22,9	49,5
1987	20,4	7,9	22,0	50,3
1988	19,6	6,7	20,6	46,9
1989	19,9	5,9	14,4	40,2
1990	15,2	7,8	17,6	40,6
1991	12,7	7,2	18,0	37,9
1992	12,2	9,2	15,8	37,2
1993	9,7	9,3	14,0	33,0
1994	12,5	9,7	6,9	29,1
1995	13,2	10,6	6,7	30,5
1996	15,9	11,5	5,9	33,3
1997	18,8	13,0	2,8	34,6
1998	25,3	14,3	2,9	42,5
1999	29,8	16,1	2,8	48,7
2000	30,6	16,1	2,2	48,8
2001	32,8	18,3	1,6	52,6
2002	35,3	18,5	1,7	55,5
2003	36,2	19,8	1,1	57,2
2004	32,5	19,0	0,2	51,7
2005	34,1	18,0	-0,6	51,5

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Banco Central do Brasil.

De outro modo, a Tabela 9 deixa claro que a o grande problema atual está centrado na dívida interna, ou seja, a dívida emitida na própria moeda emitida pelo

governo. Portanto, o elevado índice de endividamento em especial do governo federal, poderia ser pago por meio de emissão monetária sem a necessidade de se ter um colchão baseado no superávit primário. Mas isso inverteria a principal função da política monetária no momento que é de uma nova configuração das relações capital-trabalho e dessas relações no espaço.

TABELA 9: DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO SEGUNDO A ORIGEM (% PIB) – 1991 a 2005

Anos	Dívida Interna			Dívida Externa		
	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais
1991	-2,2	6,1	10,03	14,94	1,10	8,11
1992	0,8	8,1	9,45	11,3	1,08	6,28
1993	1,8	8,2	8,3	7,73	1,00	5,52
1994	6,5	9,7	5,12	6,36	0,35	1,98
1995	9,8	10,3	4,9	3,48	0,33	1,78
1996	14,5	11,2	3,9	1,57	0,37	1,97
1997	16,7	12,4	0,89	1,95	0,48	1,87
1998	20,8	13,5	1,24	4,20	0,66	1,32
1999	22,0	15,2	1,26	7,84	0,89	1,53
2000	23,2	15,1	0,87	7,40	0,96	1,29
2001	24,6	17,2	0,40	8,22	1,04	1,16
2002	22,9	17,1	1,22	12,45	1,34	0,50
2003	26,2	18,6	0,66	10,04	1,19	0,45
2004	25,7	18,0	0,50	6,76	1,01	-0,26
2005	31,7	17,2	-0,01	2,4	0,78	-0,60

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Banco Central do Brasil.

A elevação da dívida externa a partir de 1999 deve-se basicamente aos acordos com o FMI que foram pagos em 2005, pelo atual governo Lula, tornando a política fiscal a partir desse período livre das condicionalidades impostas pelo FMI.

Os gastos com a dívida pública passaram a ser o gasto de maior representatividade do orçamento público federal, maior do que o total de pessoal, que paga milhares de funcionários federais no país inteiro, para a prestação de serviços e manutenção da máquina burocrática, também é maior do que total de transferências a Estado e Municípios que financia a maior parte dos mais de 5 mil municípios e até do que é gasto com benefícios previdenciários que atende a milhões de pessoas em todo o país. A Tabela 10 representa um resumo dos gastos do governo, e mostra com clareza o peso desses gastos no orçamento total. O Gráfico 3 ressalta com maior nitidez a sua evolução, além de mostrar a queda vertiginosa dos investimentos a partir de 1998.

**TABELA 10: ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - DESPESA DA UNIÃO (% PIB)
– 1994 a 2005**

DESPESA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DESPESAS CORRENTES	20,0	20,5	19,7	19,6	21,8	23,5	22,7	24,5	25,7	25,3	24,9	26,9
Pessoal e Enc. Sociais	5,2	5,9	5,3	5,1	5,2	5,3	5,3	5,5	5,7	5,2	5,1	4,9
Juros e Encargos da Dívida	2,8	2,6	2,5	2,4	3,4	4,7	3,5	4,4	4,2	4,3	4,2	4,6
Transf. A E., DF e M.	3,4	3,3	3,3	3,4	4,1	4,3	4,7	5,0	5,6	5,3	5,2	6,1
Benefícios Previdenciários ¹	4,9	5,0	5,3	5,3	5,9	6,0	5,9	6,2	6,6	7,2	7,0	7,4
Demais Despesas Correntes	3,7	3,7	3,3	3,4	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	3,3	3,4	3,9
DESPESAS DE CAPITAL	10,2	3,3	3,3	9,7	11,4	9,3	5,9	7,5	7,6	7,2	5,9	4,5
Investimentos	1,1	0,7	0,7	0,9	0,9	0,7	0,9	1,2	0,8	0,4	0,6	0,9
Inversões Financeiras	1,6	1,2	1,6	7,3	7,8	5,8	1,0	1,7	1,6	1,5	1,2	1,1
Amortização da Dívida²	7,5	1,4	1,0	1,5	2,7	2,8	4,0	4,6	5,2	5,3	4,1	2,5
SUBTOTAL	30,2	23,8	23,0	29,3	33,2	32,8	28,6	32,0	33,3	32,5	30,8	31,4
Amortização da Dívida- Refinanciamento	9,9	13,4	14,0	15,5	21,5	27,6	27,3	18,4	17,8	25,1	20,6	25,8
Dívida Mobiliária					21,1	27,0	26,7	17,6	17,3	24,5	20,2	25,6
Dívida Contratual					0,4	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2
TOTAL	40,1	37,2	37,0	44,8	54,7	60,4	55,9	50,4	51,1	57,6	51,4	57,2

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC - despesa por grupo. Ministério da Fazenda, *apud* GENTIL, 2006, p.214.

⁽¹⁾ Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

⁽²⁾ Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Nesse sentido que essa política econômica vem sendo colocada por muitos movimentos e especialistas como um sistema perverso, que, a serviço do capital, contribui para a sua valorização, com os elevados juros praticados e o montante destinado a transferência de renda via orçamento. Cabe ressaltar que essa política de favorecimento da classe rentista extrapola os recursos destinados a dívida via orçamento já que ela implica toda uma mudança da disponibilidade do capital na economia, na política de crédito, no crescimento da economia e, portanto no nível de produção, e conseqüentemente no custo do salário. E essas variáveis são determinantes do poder do trabalho na divisão social da produção. Portanto, quanto mais caro o dinheiro, menor o crescimento, maior o desemprego e menor o poder de barganha dos trabalhadores.

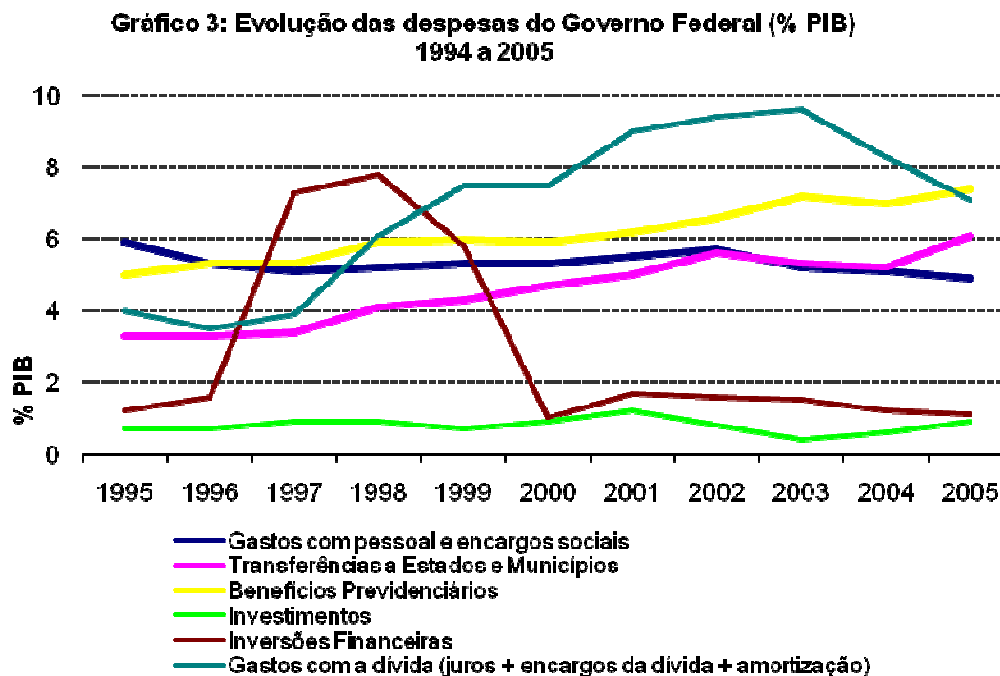


Gráfico 3: Evolução das despesas do Governo Federal (% PIB) – 1994 a 2005

Nesse contexto que Pochmann critica aqueles que culpam o gasto social pelo problema fiscal. Segundo o autor está claro que a forma como a política monetária e fiscal estão estabelecidas e entrelaçadas configuram um instrumento de transferência de renda, assim o que se vê é:

O engate da economia brasileira num verdadeiro ciclo de financeirização que faz dos juros uma droga em relação à qual o sistema financeiro tem ficado cada vez mais dependente, encontrando no poder público o principal sustentáculo desta lógica. Nesse sentido, a correlação entre carga tributária regressiva, aumento do superávit [...] é por demais transparente para demonstrar que o arrocho fiscal tem significado uma imensa transferência de recursos para o setor financeiro, tendo, aliás, parcela maior do ajuste fiscal sido subtraída do trabalho. [...] por mais que alguns especialistas argumentem elegantemente do ponto de vista de equilíbrio dos juros, o que existe na prática é um esquema monstruoso de drenagem do setor privado e da renda do trabalho para uma acumulação essencialmente financeira. (SÃO PAULO, 2003, p.3-6).

Nesse sentido que a dívida pública vem funcionando como instrumento da acumulação do capital, sem que os seus detentores tenham que correr o risco de entrar na fábrica, no espaço sujo da produção. Quanto maior o grau de instabilidade, eles adquirem papéis pagando menos do que seu valor de face, a elevadas taxas de rentabilidade, tendo assegurado certa taxa de câmbio. Com esses papéis eles têm ativos

extremamente líquidos e rentáveis, não apenas devido a sua rentabilidade. Esses títulos movimentam todo o mercado financeiro e bancário devido ao seu grau de liquidez que lhe permitem realizar inúmeras operações, seja no mercado secundário, seja na expansão dos seus ativos na expansão do crédito etc. Como Marx já tinha afirmado há mais de um século atrás:

Como pelo toque de uma vara de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que o seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arremates de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. (MARX, 2005, p.868).

Matias realiza um estudo rebatendo as justificativas da teoria em que está baseada esta política econômica. O autor faz uma análise sobre os principais motivos da execução de taxas de juros elevadas e chega a conclusão de que nenhum dos argumentos, na realidade, se justificam. Segundo ele, as justificativas para tal política, em geral, concentram-se em três pontos: 1. para conter o processo inflacionário; 2. para dar estabilidade cambial; 3. incentivar o mercado a adquirir os títulos públicos, necessários ao financiamento do setor público. A partir de estudo empírico, com testes de correlação, entre taxas de juros e índices de inflação, taxa de câmbio e análise do mercado, ele não encontra nenhuma relação empírica, matemática dessas variáveis. Assim, o autor refuta essas hipóteses e afirma que esta prática foi adotada para dar sustentabilidade ao setor bancário após o fim do processo hiper-inflacionário que sustentava a ciranda bancário-financeira.

As conseqüências dessa política, segundo Matias (2003, p. 16), foram: 1. o estabelecimento de negócios orientados para ganhos financeiros, onde fosse possível; 2. onde não fosse possível, associada à impossibilidade de repassar os juros ao preço dos produtos, as organizações passaram a procurar ganhos extremados de produtividade, 3. fechamento das organizações. A elevada despesa financeira das empresas brasileiras conduziu em muitos casos a não competitividade internacional destas. Os ganhos no setor financeiro, de outra maneira, foram diretos e elevados, como ele mostra a partir de dados, que partem de 410% de lucro entre 2002 e 2003. A dependência do setor

bancário das elevadas taxas de juros pode ser vista a partir da alta participação do resultado com títulos e valores mobiliários, instrumentos derivativos na receita de intermediação financeira.

O resultado dessa política tem sido um crescente endividamento público e aprofundamento das desigualdades sociais. Ademais esse modelo criou um importante mecanismo de transferência de renda via orçamento público com o aumento da tributação regressiva e dos gastos com juros. A manutenção desta política por um governo oriundo da classe dos trabalhadores mostra como a coalizão de poder, político e econômico, em torno desses interesses é forte, e que qualquer alteração de política implica uma grande mudança social, não apenas de posições burocráticas.

Gentil (2004a) levanta que a realização de taxas de juros em patamares tão elevados não é justificada apenas por esses referenciais de política econômica isentando os conflitos de classes por trás dessas escolhas. A autora afirma que “[h]á razões de ordem política e institucional na gravidade do conflito distributivo que gerou uma apropriação extremamente desigual do produto social. Por outro lado, o padrão de consumo dos assalariados caiu também em função da retração dos bens e serviços públicos voltados para as camadas populares, em decorrência do arrocho fiscal pelo lado dos gastos.” (GENTIL, 2004a, p.17).

A autora sugere que a escolha dessa política econômica se trata de uma decisão política baseada numa disputa social. Ou melhor, não se trata de uma escolha sobre a melhor teoria para a condução da economia para a sociedade, mas da escolha da melhor teoria para a valorização do capital da classe dominante do momento. Esse fato não é novidade na história, como foi visto na revisão de cada teoria econômica do papel do Estado e sua respectiva política predominante que sempre foram fundamentais para a valorização do capital dominante, e deixou de o ser quando já não colaborava mais para tanto.

Assim a política adotada pelo governo brasileiro desde 1993 não contribuiu para o desenvolvimento e/ou crescimento econômico do país, muito menos para acabar com os favorecimentos na divisão do orçamento público como colocado na justificativa do Plano Real, pelo contrário ela está feita para o favorecimento de uma classe social bem definida: os detentores dos títulos de dívida pública. Nesse sentido que pode-se afirmar que essa política contribuiu para um crescente endividamento público e aprofundamento das desigualdades sociais. Além disso, está contribuindo para uma

crescente transferência de renda via orçamento público com o aumento da tributação regressiva e dos gastos com juros.

A busca pelo ajuste fiscal não levou em consideração nem a necessidade de crescimento econômico e nem a distribuição da renda, de maneira que a arrecadação se concentrou nos tributos com maior potencialidade de geração de receita, porém de menor justiça fiscal. O aumento da receita provocou a elevação da carga tributária a patamares jamais observados na história do País, como demonstraremos, e o aumento da regressividade da tributação, pois se baseou na elevação de impostos indiretos, cumulativos e não naqueles de maior potencial progressivo.

O caminho da política de juros altos foi extremamente destrutivo, pois tem sido construído às custas de pesada carga tributária, da forte redução de investimentos públicos, da precarização dos serviços públicos em geral e, em particular daqueles ligados à seguridade social, o que tem levado à paralisação do Estado brasileiro na última década e meia. A perspectiva dos credores e rentistas, entretanto, se tornou dominante e tem sido tão veementemente propagada pelos meios de comunicação e, por isso, tão bem assimilada pela maioria das pessoas, que ficou fácil convencer a sociedade de que o que é bom para o mercado de títulos é bom para a economia em geral, ainda que isso signifique maior desemprego, menor crescimento e menor proteção social. (GENTIL, 2006, p.225-226).

Assim apesar de todas as justificativas colocadas pelo governo de que a diminuição da ação e dos gastos do Estado eram necessárias para concentrar suas ações e recursos nas áreas sociais, não foi verificado. Essas áreas foram preteridas, e passaram a sofrer com a desvinculação de receitas, ou seja, os recursos garantidos pela Constituição para essas áreas passaram a ser desviados por meio de medidas provisórias para serem destinados ao pagamento dos juros da dívida pública.

É nesse sentido que as próximas seções destinam-se à exposição dos dados relativos às alterações no sistema tributário brasileiro e, do padrão de gastos destinados aos gastos sociais, de proteção social no período 1995-2005. O objetivo é evidenciar de onde saíram os recursos para a manutenção dessas políticas, ou seja, quem paga os tributos e mostrar a destruição lenta e gradual do sistema de proteção social. Assim deve-se mostrar que os propósitos do orçamento público não só estiveram voltados para o padrão de acumulação do momento, ou seja, o financeiro, como este implicou em transferências de rendas diretas das classes menos abastadas da sociedade para as classes dominantes.

4 EVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA 1995-2005: A APROPRIAÇÃO DO EXCEDENTE.

A análise tributária torna-se fundamental nesse trabalho já que a transferência de renda entre classes colocada só tem fundamento se demonstrado que a principal classe tributada é a classe trabalhadora, ou dos substratos mais baixos da sociedade. Essa análise parte da idéia de O'Connor de que as finanças tributárias, mesmo em outros modos de produção, são formas de exploração econômica e, portanto, um problema que requer análise de classe. Segundo ele “[n]ão é menos verdadeiro hoje do que no passado que a ‘proteção e o poder externos e o enriquecimento de algumas classes às expensas de outras (são) o propósito dos sistemas tributários’ e que ‘a luta tributária é a mais velha forma de luta de classes’ – como escreveu Marx há mais de um século.” (O'CONNOR, 1977, p.203). Segundo Wallerstein (2001, p.46):

[n]o desenvolvimento da economia-mundo capitalista, os impostos tiveram uma expansão constante, como percentagem do valor total criado ou acumulado. Isso quer dizer que os Estados têm sido importantes quando se observam os recursos que controlam, pois esses recursos permitem promover a acumulação de capital e, sendo redistribuídos, entram direta ou indiretamente em um novo ciclo de acumulação de capital. Cobrar impostos despertou hostilidade e resistência dentro da própria estrutura estatal, vista como uma espécie de vilão desencarnado que se apropria dos frutos do trabalho alheio. O que devemos ter em mente é que havia forças fora do governo pressionando para a implantação de impostos específicos, pois ou bem o processo resultaria em redistribuição direta para elas, ou permitiria ao governo criar economias externas que reforçariam sua posição econômica, ou penalizaria outros grupos e seria economicamente favorável àquele primeiro. Em resumo: o poder de cobrar impostos foi um dos meios mais imediatos através do qual o Estado ajudou o processo de acumulação de capital em favor de alguns grupos em vez de outros.

Entretanto, o Estado se justifica em princípios de justiça social e esconde o conteúdo não eqüitativo da estrutura dos tributos e a natureza exploradora da estrutura classista. A seguir, faremos uma breve explanação dos princípios de uma tributação equânime a partir das finanças públicas e uma análise crítica sobre esses princípios a partir de O'Connor (1977).

4.1 Os princípios de uma tributação “equânime”

Os sistemas tributários se justificam em alguns princípios chamados “fundamentais” para se estabelecer uma tributação mais próxima da “justiça fiscal”. Esses princípios são definidos em geral nos livros de finanças públicas e muitas das vezes, são colocados na base legal do sistema tributário como é o caso do Brasil. Entretanto, como veremos, apesar destes princípios estarem na Constituição, o sistema tributário brasileiro não apenas nesse período, mas em especial nele, não obedeceu nenhum deles, tendo sido um instrumento de exploração e extração do excedente para a classe dominante ¹.

Pelo conceito da equidade cada contribuinte deve ser tributado com uma parcela justa. O princípio da justiça fiscal geralmente é definido sob duas abordagens: o critério do benefício – ou seja, cada indivíduo deveria ser tributado o correspondente ao benefício que usufrui dos programas governamentais – e o critério da capacidade de tributação – isto é, o ônus da ação governamental deve ser repartido de acordo com a capacidade individual de contribuição. Em relação ao primeiro critério a implementação torna-se inviável em função da dificuldade de delimitação dos beneficiados, e também da avaliação que cada indivíduo faz do benefício, em função da divergência de preferências. Só em casos isolados esse critério pode ser usado, nos quais pode-se delimitar o pagamento de uma taxa que propõe a contraprestação de serviço. O segundo critério é definido a partir do nível de renda e permite regra geral de tributação para toda a sociedade.

A Constituição Federal Brasileira adota a capacidade de pagamento como princípio geral do Sistema Tributário Nacional: “*Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.*” (BRASIL. Constituição Federal (1988) 2000, §1º, art. 145). A partir do princípio da capacidade de pagamento o ônus tributário deve ser tal que garanta a equidade horizontal – ou seja, tratamento igual entre iguais -, e vertical – ou seja, tratamento diferente aos contribuintes com capacidades econômicas diferentes.

O’Connor critica a justificativa do princípio da capacidade de pagamento, pois a classe capitalista tende a burlar esse princípio a partir dos incentivos fiscais que

¹ “A justificativa da exploração tributária baseia-se em três conceitos gerais – a idéia geral do incentivo e as novas idéias da capacidade de pagar e do tratamento igual para iguais.” (O’CONNOR, 1977, p.205).

ela requer, com a justificativa de que o pagamento de tributos inibe a atividade e, portanto, a geração de emprego. Além disso, o uso da renda e não da riqueza acaba sendo extremamente favorável aos capitalistas, e, punitivo aos trabalhadores². Segundo ele:

Outro elemento ideológico da tributação está nesta capacidade de pagar: a premissa oculta do princípio é a de que os benefícios das despesas estatais favorecem igualmente a todos os contribuintes. O argumento não é válido: as prioridades orçamentárias locais, estaduais e federais são determinadas pela necessidade de ampliar o capital social (consumo social e investimento social) e as despesas sociais de produção (gastos previdenciários e militares). Portanto, a doutrina da capacidade de pagar é ideológica, não por ser ilógica, mas porque sua premissa é falsa. (O'CONNOR, 1977, p.205).

Para finalizar O'Connor critica a justificativa última da exploração tributária de que 'iguais devem ser tratados igualmente' parece ser inatacável em princípio. Entretanto, na prática está é uma doutrina prejudicial à classe trabalhadora já que a sociedade capitalista não é uma sociedade de iguais. Há proprietários e não-proprietários, capitalistas monopolistas e capitalistas competitivos, trabalhadores sindicalizados e trabalhadores não-sindicalizados, grupamentos sociais opressores e minorias oprimidas, ricos e pobres, e assim por diante. Portanto, um sistema tributário que trate 'iguais de modo igual' simplesmente reforçará as desigualdades existentes. (O'CONNOR, 1977, p.205-206)

Prosseguindo nas classificações dos tributos ressaltem-se as seguintes: regressiva, proporcional e progressiva. Um sistema tributário é regressivo se sua alíquota cresce menos que proporcionalmente ao aumento da renda; proporcional, quando cresce a taxas correspondentes ao crescimento da renda; e, progressivo quando o crescimento da alíquota é mais do que proporcional ao crescimento da renda. Segundo Bordin (2004, p.3):

A progressividade desejada num sistema tributário tem a finalidade de atender o princípio da justiça tributária [...]. Quer dizer, indivíduos com rendas maiores devem contribuir, proporcionalmente, mais do que aqueles com rendimentos menores. O objetivo dessa forma de tributação não é o de

² "A doutrina da capacidade de pagar sustenta que cada membro do corpo social – trabalhador ou capitalista – deve pagar impostos correspondentes à sua renda pessoal. Nem é preciso dizer que este princípio não aplicado toda vez que entra em conflito com a doutrina dos incentivos. Por exemplo, há dezenas de 'furos' garantindo substancial isenção tributária à renda proveniente da propriedade do capital. Ainda, o uso da renda – e não o da riqueza – como medida da capacidade de pagar é gritantemente discriminatório contra os trabalhadores e a favor do capital. Em parte alguma no mundo capitalista são tributados ganhos irrealizados de capital, mesmo que aumentem, visivelmente, a capacidade de pagar impostos." (O'CONNOR, 1977, p.205).

inverter a posição das classes de renda, mas reduzir a diferença entre elas, que no caso do Brasil, por exemplo, é exageradamente grande.

O governo pode tributar de duas maneiras: direta e indiretamente. A tributação direta está associada à capacidade de pagamento de cada contribuinte e incide sobre a renda e a propriedade. A tributação indireta incide sobre insumos, produção, comercialização de bens, transporte, circulação de mercadorias, em suma sobre atividades e objetos, sem estar relacionada à capacidade de contribuição do indivíduo. Somente no caso dos impostos diretos como aqueles que incidem sobre a renda e a propriedade, pode-se definir *a priori* a distribuição da carga tributária por classes de renda. Esses são impostos que se baseiam na capacidade de pagamento do contribuinte. A aplicação do princípio da capacidade de pagamento estará sempre associada a um sistema que se baseie na tributação direta com alíquotas progressivas.

Um exemplo clássico da tributação indireta é o caso dos impostos sobre transações com mercadorias e serviços. Normalmente o ônus, nestes casos, é transferido ao consumidor. “Como as hipóteses teóricas de perfeita competição no mercado são bastante restritivas, a maior parte dos estudos empíricos a esse respeito assume, como resultado mais provável, a integral transferência do ônus para o consumidor final.” (REZENDE, 1983, p.318). Assim, considerando a taxa marginal de consumo decrescente, ou seja, quanto maior a renda, menor a parcela proporcional destinada ao consumo e vice-versa, se um imposto representa uma percentagem fixa do consumo a distribuição da carga tributária será regressiva.

Sabe-se que o consumo de bens essenciais concentra-se nas famílias com menor renda e o de bens supérfluos nas famílias com maior nível de renda. Sendo assim a tributação seletiva seria o caso mais indicado para se obter um grau de progressividade nos impostos indiretos, de tal maneira que os bens fossem tributados com alíquotas diferenciadas. Os bens/serviços considerados de luxo – os quais, normalmente têm maior peso na cesta de consumo das famílias com maior concentração de renda – teriam alíquotas maiores em relação aos bens/serviços essenciais – os quais têm maior peso na cesta de consumo das famílias com menor nível de renda.

Conclui-se, assim, que para que um sistema tributário seja considerado progressivo, ele deve concentrar seus recursos na tributação direta sobre renda e propriedade, de forma a cobrar alíquotas crescentes em relação aos aumentos marginais de renda. E no caso dos impostos indiretos, deve-se inserir a progressividade por meio

da prática de alíquotas diferenciadas em função da incidência de consumo das diferentes classes.

O sistema tributário brasileiro atual é resultado de um processo que se desenvolve seguindo as mudanças endógenas da configuração estatal, assim como suas transformações econômicas internas e externas. Portanto, para analisar o comportamento da tributação e relacioná-la com a regressividade na distribuição da renda e seu desempenho nacional, no período selecionado (de 1995-2005), é fundamental conhecer a estrutura tributária brasileira pré-estabelecida. Assim introduz-se este capítulo com um breve resumo sobre a constituição do sistema tributário brasileiro.

4.2 Antecedentes históricos

Com a economia brasileira baseada no modelo agro-exportador, pode-se dizer que até os anos 30 a principal fonte de receita pública se constituía dos impostos sobre o comércio internacional. A Constituição de 1891 inseriu mudanças institucionais com a separação das fontes tributárias estabelecendo regime de competência da União e dos Estados. Até a Constituição de 1934 as receitas públicas basicamente se constituíam do imposto de importação no caso do governo central, imposto de exportação nos Estados e sobre indústrias e profissões nos Municípios. (GIAMBIAGI;ALÉM, 2001).

As principais mudanças inseridas pela Constituição de 1934 estão no âmbito estadual e municipal. No caso dos primeiros houve a supressão do imposto de exportação entre os Estados e a criação do imposto de vendas e consignações. Os municípios passaram a ter competência para decretar alguns impostos, antes limitados ao governo central e aos estados. Na Constituição de 1937 destaca-se a supressão da competência dos Municípios em relação à cobrança da renda das propriedades rurais. Na de 1946 ressaltam-se dois atos: a criação de dois novos impostos municipais, do selo municipal e sobre indústria e profissões e institucionalização de um sistema de transferência de receitas entre os entes da federação.

Assim, a receita tributária que no começo do século era constituída basicamente de impostos de importação e exportação passa a ser composta, a partir da década de 30 por impostos mais relativos a transações internas. Segundo Giambiagi e

Além (1999, p.181) “[n]o período 1946/1966, aumentou a importância relativa dos impostos internos sobre os produtos. Em outras palavras, o Brasil entrou em uma fase em que a tributação sobre bases domésticas passou a ser crescentemente a mais importante, simultaneamente ao início de um processo de desenvolvimento industrial sustentado.”

O movimento da receita tributária reflete o processo de industrialização, da formação do mercado de consumo interno brasileiro, e de urbanização que o país foi passando de maneira tal que “[n]o início dos anos 60, os impostos sobre o consumo, sobre vendas e consignações e sobre indústrias e profissões representavam cerca de 40%, 70% e 45% da receita total da União, estados e municípios, respectivamente.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p.182).

A reforma tributária da década de 60 estabeleceu os marcos do sistema tributário nacional que vigoram atualmente. “A rigor o sistema tributário do final dos anos 1990 é uma versão modificada – e deformada – do de 1967, com um grau de descentralização de recursos maior e uma proporção maior de impostos cumulativos[...]” (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p.182). Esta reforma³ procurou estabelecer um sistema integrado de caráter nacional para evitar incidências cumulativas e sobreposições as quais provocavam distorções nas atividades econômicas, e assim estimular o crescimento.

Ao mesmo tempo houve maior centralização dos recursos, tanto em relação à arrecadação dos tributos como pela perda de autonomia das unidades sub-nacionais. Administrativa e tecnicamente este era um sistema inovador que permitia interferência alocativa de recursos na economia e estava, portanto, ligado diretamente às metas de políticas econômicas traçadas a nível nacional. “Do ponto de vista da distribuição federativa dos recursos fiscais, a reforma centralizou os recursos na esfera federal tendo em vista que a coordenação do processo de crescimento era responsabilidade daquela instância de governo.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p.184). Destaque-se a criação dos impostos sobre o valor agregado, o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), posteriormente transformado em imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

³ Com alterações feitas na legislação via Emenda constitucional n. 18 de 01/12/1965, Lei n. 5172 de 25/12/1966 – Código Tributário Nacional - e Constituição de 1967.

Se por um lado, este sistema, dada sua característica centralizadora de recursos, favorecia a realização de políticas macroeconômicas, por outro permitiu a manipulação, pela ditadura estabelecida naqueles anos, sobre os governos sub-nacionais. Ou seja, a posição política dos governos sub-nacionais perante o governo militar era o principal critério para a partilha dos recursos tributários.

4.2.1 A Constituição de 1988 e a reforma de 2003

A CF/88 representou uma reação aos 20 anos de concentração do poder político, concedendo maior autonomia aos Estados e Municípios para tributação, e conseqüentemente a desconcentração dos recursos tributários além de aumento da base para cálculo dos fundos de participação das unidades sub-nacionais. A partir deste momento cada Estado teria competência para fixar autonomamente as alíquotas de ICMS, a União não poderia mais conceder isenções de impostos estaduais e municipais e vetou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos às unidades sub-nacionais.

O sistema político anterior procurava limitar o raio de ação dos governos locais, principalmente daqueles que não mostravam afinidades políticas com o poder central, concentrando o poder econômico e financeiro na União, fazendo com que as regras para a redistribuição e as transferências para Estados e Municípios fossem permeadas muitas vezes por variáveis políticas e ideológicas, do que por critérios técnicos que estabelecem justiça social e fiscal. É nesse sentido que o novo sistema tributário nacional procurou democratizar a política orçamentária de maneira que a redistribuição dos recursos federais para Estados e Municípios cumprisse seu papel social e não pudesse sofrer a ameaça de negociações políticas. Ao mesmo tempo era de maior interesse para essas unidades recursos provenientes de transferência à sua obtenção mediante esforço fazendário próprio. O intuito era não apenas descentralizar recursos como também atividades, transferindo para os Estados e Municípios.

Entretanto, logo após a Constituição Federal a União saiu num movimento de re-centralização da receita, alegando que esta não foi acompanhada simultaneamente pela descentralização dos gastos. Com essa justificativa a União passou a criar e

aumentar alíquotas de tributos, em particular daqueles não sujeitos a partilha⁴. Assim, o governo federal uniu esforços na “[...] implementação de um movimento, em sentido inverso ao que fora previsto pela Assembléia Constituinte, de nova centralização. Por meio de emendas constitucionais, a União passou a promover a desvinculação ‘emergencial’ de recursos, lançando-se numa espécie de ‘competição’ contra as unidades federadas.” (CARVALHO, 2004, p.6). Verifica-se, portanto, no período pós-Constituição, a elevação e reconcentração da carga tributária com tributos cumulativos considerados regressivos.

Segundo Varsano (1996, p.17) o aumento da carga tributária do período imediato à CF/88 está expresso na “[...] criação da contribuição, prevista na Constituição, incidente sobre o Lucro Líquido das empresas (1989), o aumento da alíquota da Cofins de 0,5% para 2% e também do imposto sobre operações financeiras (1990), e a criação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), mais um tributo cumulativo (1993).”

A elevação da carga tributária e de sua regressividade provocou reclames de eficiência econômica e de justiça fiscal, de forma que foi apresentada uma reforma tributária alegando como objetivos: busca da eficiência econômica, estimulando a produção e o investimento produtivo, geração de emprego e renda; redução da regressividade; ampliação do número de contribuintes, mediante redução da informalidade; e a simplificação; além da busca de diminuição da evasão tributária.

Dentre as propostas destacam-se: 1) a proposta de que o Imposto sobre grandes fortunas (IGF), previsto na CF/88, pudesse ser implementado sem necessidade de lei complementar; 2) progressividade do imposto sobre território rural (ITR), desestimulando a manutenção de terras improdutivas além de transferência desse imposto, de competência federal, para responsabilidade dos governos locais; 3) progressividade do Imposto sobre a Transmissão Causa *Mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD), que teria o seu ônus elevado em operações que implicassem transmissão de patrimônio de grande porte; 4) uniformização do ICMS, imposto de

⁴ Varsano (1996) alega que a descentralização de receitas não foi automaticamente acompanhada pela descentralização do gasto o que acarretou em resultados deficitários fazendo com o governo tivesse que adotar medidas para recuperar sua receita. “Em suma, a Constituição de 1988, além de consolidar uma situação de desequilíbrio do setor público, concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos. Por isso, tão logo ela foi promulgada, já se reclamava nova reforma do estado brasileiro.” (VARSANO, 1996, p.16).

grande complexidade e um dos instrumentos da guerra fiscal entre os Estados⁵; 5) redução da regressividade dos tributos indiretos através dos mecanismos de seletividade, reduzindo o ônus da população de baixa renda através da redução da carga sobre os bens de consumo popular; 6) a não-cumulatividade do COFINS para os setores econômicos específicos definidos em lei. A proposta de vedação de concessão de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros estaria junto com as diretrizes de uniformização e simplificação.

Depois de muitos anos de adiamento foi votada a reforma tributária em 2003. Entretanto, o efeito da reforma proposta foi pífio na busca da justiça fiscal e o seu resultado foi que: 1) o ICMS praticamente não foi alterado, com exceção ao aumento de imunidades; 2) foi ampliada a base de cobrança de Imposto sobre Importação (II) em geral de mercadorias e serviços numa tentativa de dar a produção estrangeira o mesmo tratamento da produção nacional; 3) a questão da cumulatividade das contribuições sociais, não ficou clara, deixando o item ao sabor da interpretação da lei em que parte da economia seria implementada a não cumulatividade; 4) com receio de perder recursos com a questão da cumulatividade a alíquota de 3% da COFINS foi aumentada para 7,6%; 5) a CPMF foi prorrogada até 2007⁶; 5) os municípios que aceitarem a incumbência de cobrar o ITR poderão ficar com a sua totalidade; 6) as alíquotas do IPVA passam a ser competência do Senado e não dos Estados; 7) foi criado o super simples, mecanismo criado para facilitar a tributação das pequenas e médias empresas.

⁵ O ICMS constitui-se num dos impostos mais complexos do sistema tributário brasileiro, sendo regulado por 27 legislações diferentes, com a diversidade de alíquotas e de benefícios fiscais os Estados usavam esse imposto num tipo de “guerra fiscal”, na atração de empresas. Assim Propôs-se que a legislação fosse uniformizada, com a regulação do imposto por normas de caráter nacional. O regulamento seria único, editado por órgão colegiado composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, sendo vedada a adoção de norma estadual autônoma. As alíquotas seriam uniformes em todo o território nacional, por mercadoria, bem ou serviço, em número máximo de cinco; o regulamento definiria quais mercadorias, bens ou serviços seriam aplicados. A menor alíquota seria aplicada aos gêneros alimentícios de primeira necessidade, prevalecendo sua aplicação mesmo nas operações interestaduais (MONTEIRO, 2005, p.14).

⁶ “A EC 37/2002 havia promovido a prorrogação até 31/12/2004, sendo que, durante o exercício de 2004, previa-se uma redução de alíquota para 0,08%. A partir da EC 42 não só ampliou o prazo de vida da contribuição, como também revogou o dispositivo que fixava a redução. Em outras palavras, a CPMF continua com a alíquota de 0,38% até 31/12/2007.” (MONTEIRO, 2005, p.17).

**QUADRO 1: ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DAS CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967,
1988 E REFORMA DE 2003.**

ESFERAS DE GOVERNO	CONSTITUIÇÃO DE 1946	CONSTITUIÇÃO DE 1967	CONSTITUIÇÃO DE 1988	REFORMA DE 2003
UNIÃO	Imp. Importação (II) Imp. Transferências ao Exterior (ITE) Imp. Consumo (IC) Imp. Renda (IR) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Negócios e Economia (INE) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM)	Imp. Importação (II) Imp. Exportação (IE) Imp. Produtos Industrializados (IPI) Imp. Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. Sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Transportes (IT) Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM)	Imp. Importação (II) Imp. Exportação (IE) Imp. Produtos Industrializados (IPI) Imp. Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. Operações Financeiras (IOF) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Grandes Fortunas (IGF)	Imp. Importação (II) Imp. Exportação (IE) Imp. Produtos Industrializados (IPI) Imp. Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. Operações Financeiras (IOF) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Grandes Fortunas (IGF)
ESTADOS	Imp. Vendas e Consignações (IVC) Imp. Transmissão de Bens Imóveis (Causa Mortis) (ITBI-CM) Imp. Territorial Rural (ITR) IEx - Imposto Exportação Imp. Atos Regulados (IAR) Imposto Especiais (IE)	Imp. Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. Transferência de Bens Imóveis (ITBI) Imp. Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imp. Transmissão de Bens Imóveis e Doação (ITCMD) Imp. Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imp. Transmissão de Bens Imóveis e Doação (ITCMD) Imp. Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
MUNICÍPIOS	Imp. Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Indústrias e Profissões (IIP) Imp. Transmissão de Bens Imóveis <i>Inter Vivos</i> (ITBI IV) Imp. Licença (IL) Imp. Diversões Públicas (IDP) IAE - Imposto Atos de Economia	Imp. Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Serviços (ISS)	Imp. Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Serviços (ISS) Imp. Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis (ITBI) Imp. Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL)	Imp. Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Serviços (ISS) Imp. Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis (ITBI) Imp. Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL) Imposto Territorial Rural (ITR) ⁷

Fonte: COSSIO, 1996; MONTEIRO, 2005 para o ano de 2003.

⁷ Na reforma de 2003 o ITR passa a poder ser cobrado pelos municípios que assim quisessem.

Entretanto, a reconcentração de recursos tributários na esfera federal, que se verifica nos anos 90, não deve ser entendida como reação à perda de receita para os outros entes da federação ou de sobrecarga de despesas tradicionais do governo. Gentil (2002) afirma que esse movimento é resultado da adoção de uma política fiscal contracionista, que visava gerar o máximo de superávit primário possível para canalizar recursos destinados a cobrir despesas financeiras com os juros da dívida pública.

Esse movimento centrou-se sobre tributos cumulativos, prejudicando o desempenho do setor produtivo e regressivos que, pela ótica da justiça social, enfraqueciam o caráter redistributivo do orçamento público. Isso ocorreu à revelia dos princípios da CF/88, que visavam tornar os recursos orçamentários mais descentralizados, construindo um esquema voltado para a diminuição das desigualdades sociais e regionais. A reforma de 2003 deveria mudar essa tendência, entretanto, o que se viu, com raras exceções, foi a manutenção do movimento pós CF/88.

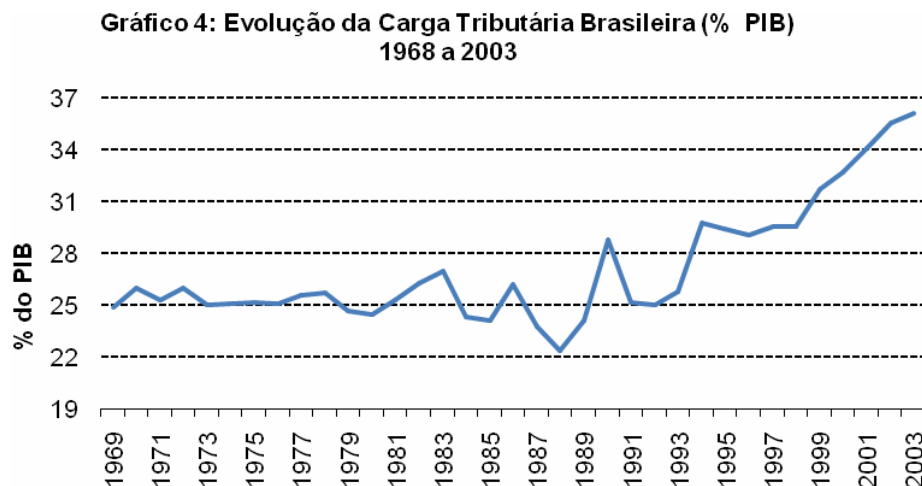
Sendo o sistema tributário é uma expressão da luta de classes, a estrutura tributária registra cada mudança relevante no equilíbrio dessa luta. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes⁸. Portanto, deve-se analisar o comportamento da tributação no período definido e os princípios da política fiscal, como produto das escolhas definidas pelo grupo hegemônico que definem a política econômica adotada.

4.3 Elevação da carga tributária no período de 1995-2005

Apesar do ideal de Estado minimalista e não intervencionista que dominou o campo político e econômico desde a década de 90, a carga tributária brasileira passou do patamar de 24%, em 1991, para o patamar de aproximadamente 35%, em 2005. Este é o maior patamar alcançado na história brasileira, a despeito do Estado interventor do passado. Segundo Batista Junior (2000), a carga tributária das quatro décadas anteriores foi de 16,1% na década de 50, 19,1% na década de 60, 25,4% na década de 70 e 24,8% nos anos 80. A média do período de 1995-2005 chegou a quase 33%. O Gráfico 4 a seguir mostra como a carga tributária girava em torno dos 25%, desde 1968, e excluindo

⁸ O'Connor (1977, p. 203) exemplifica como isso acontece: "Quando o capitalismo se desenvolvia na Europa, no seio da sociedade feudal, a burguesia usava o sistema tributário para forçar a nobreza a adaptar o Estado aos requisitos da acumulação privada de capital."

o ano de 1991 – que teve um comportamento fora do padrão – deu o primeiro salto em 1994 e desde então vem seguindo uma tendência constante de crescimento.



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES.

Gráfico 4: Evolução da carga tributária (% PIB) – 1969 a 2003

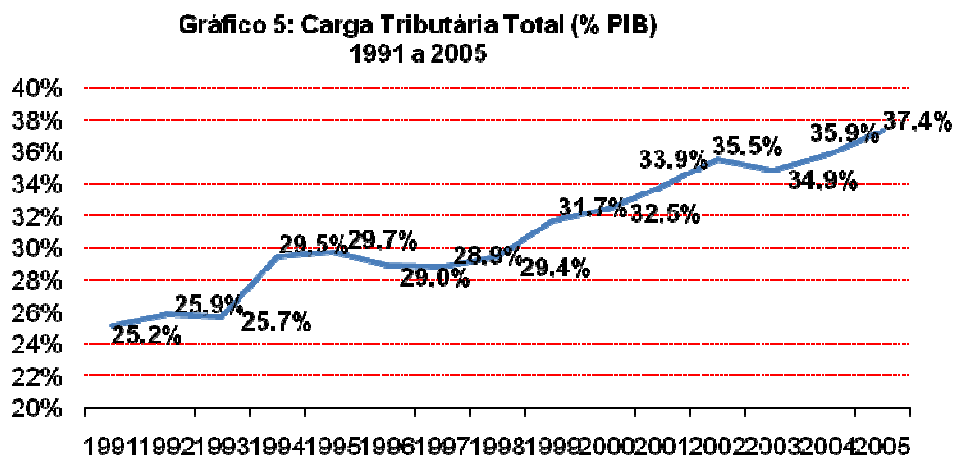
Para facilitar a visualização separaram-se os dados da carga tributária a partir de 1991 a 2005 no Gráfico 5⁹. De 1993 a 1994 ocorre o primeiro salto no patamar da carga tributária, que sobe 3,5 pontos percentuais¹⁰. É muito comum atribuir-se esse crescimento da arrecadação à implementação do Plano Real, que proporcionou certo controle sobre o elevado processo inflacionário que atingia o país. Dessa maneira, o aumento da carga tributária seria decorrente de dois motivos fundamentais: o primeiro da maior transparência que o fim da inflação permitia, facilitando o trabalho de fiscalização; o segundo, devido à ocorrência do Efeito Tanzi, pois, embora o sistema tributário fosse bastante indexado, a indexação nunca é perfeita o que poderia ter dado

⁹ A carga tributária é medida pela relação entre a arrecadação de tributos e o PIB nacional. Conceitualmente parece ser uma medida simples, contudo, seu cálculo envolve várias possibilidades de aferição. Existem quatro instituições que fazem esse acompanhamento: o BNDES, o IBGE, a Secretaria da Receita Federal e o Tribunal de Contas da União. Uma análise de Gentil (2004b) sobre as quatro metodologias de cálculo conclui que o IBGE levanta a carga mais ampla e mais próxima da realidade do complexo sistema tributário nacional, sendo seguida pela SRF. Este trabalho usará os dados do IBGE, que está baseada no Sistema de Contas Nacionais e os dados da SRF quando tratar da análise detalhada dos tributos que compõem a carga tributária por falta de dados mais desagregados na base do IBGE. Vale lembrar que a carga tributária calculada pelo IBGE é mais elevada que a da Receita Federal em função das diferenças específicas de metodologia.

¹⁰ De fato o período de análise deste trabalho é de 1995-2005. Contudo a análise da arrecadação, em 1994, é fundamental para explicar os anos seguintes, já que o plano começa a ser implantado em 1993. Ademais, o responsável pela implantação do Plano de estabilização, o então Ministro da Fazenda, é o presidente da República nos anos subsequentes.

margem para ampliação endógena da receita real em períodos de estabilização monetária.

No entanto, a justificativa do fim da inflação dada para explicar o grande salto da carga tributária é questionável, dada a sofisticação e desenvolvimento da indexação do sistema tributário brasileiro. Para alguns, não existe precedente na história mundial de uso tão generalizado de mecanismo de indexação das obrigações tributárias. Assim, o impacto positivo endógeno decorrente da queda acentuada da inflação, no caso brasileiro, provavelmente teve pouca influência (BATISTA, 2000, p.188). Na realidade não existe nenhuma comprovação empírica dessa tese. Contudo, existem outros fatores que dão maior evidência não só do salto dado em 1994, como também das mudanças de patamar, seguindo trajetória ascendente da carga tributária no período selecionado subsequente a este ano, que será discutida mais a frente.



Fonte: Elaborado pela autora com dados de: Brasil. Ministério de Fazenda/Secretaria da Receita Federal - MTA/R

Gráfico 5: Carga tributária Total (% PIB) – 1991 a 2005

Apenas dentro dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, em oito anos, a carga subiu mais de 7 pontos percentuais em comparação com o ano anterior de sua posse como presidente. Se for agregado o ano de 1994, cujo sistema tributário já tinha sofrido extrema influência dessa política definida pelas diretrizes traçadas quando este era Ministro da Fazenda, a elevação chega a, aproximadamente, 11% em relação ao ano em que ele implantou o Plano rela. É interessante observar que de 1994 a 1998, ou seja, no primeiro mandato FHC, a trajetória é ascendente, porém segue dentro do mesmo patamar, entre 28% e 29,7% e no período de 1999 a 2002 a

trajetória dá saltos, em função dos acordos com o FMI que determinaram como metas prioritárias o *superávit fiscal* primário. No ano de 2003, já no governo Lula, esse comportamento apresenta uma ligeira queda, mas no ano seguinte retoma o comportamento ascendente para cumprir o aumento da meta de *superávit* primário. A seguir deve-se analisar os fatores que influenciam esse aumento.

4.3.1 Crescimento do PIB X Aumento da Carga tributária

Um fator que tem influência direta fundamental no comportamento da carga tributária é o crescimento da economia. Admitindo-se que a elasticidade média da receita em relação ao produto real seja maior que a unidade, ou seja, um aumento da renda deve provocar um aumento mais do que proporcional da tributação, portanto, deve-se levar em conta os dados de crescimento do PIB nesse período. A Tabela 11 expressa a variação da carga em contraste com a variação real do PIB, no período de 1991-2005.

TABELA 11: VARIAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA X VARIAÇÃO REAL DO PIB (%) – 1992 a 2005

Ano	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Δ PIB	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3
Δ Carga	2,6	-0,5	14,5	0,9	-2,6	-0,3	2,0	7,8	2,4	4,4	4,8	-1,8	2,9	4,3

Fonte: Elaborado pela autora com dados de: Brasil. MF/SRF e IPEA, Ipeadata.

O salto de 1994 poderia ser explicado pelo crescimento do PIB de 5,85%. O crescimento, entretanto, não foi sustentado, nos anos subseqüentes, a economia amargou um processo de estagnação econômica, com baixas taxas de crescimento. Contudo, a elevação da carga tributária foi sustentada, com exceção dos anos de 1996, 1997 e 2003. Ressalte-se aqui os anos de 1998, 1999, 2001 e 2002 que tiveram crescimento do PIB pífio, contudo, foi o período de maior crescimento da carga tributária. Esse comportamento mostra não só que a carga tributária expansiva foi resultado de maior tributação como também que contribuiu para o agravamento da crise, influenciando diretamente o nível do emprego. A política fiscal, portanto, contribuiu para agravar o quadro recessivo. Cabe analisar como isso se deu em cada esfera de governo para ver qual delas foi a maior responsável por esse impacto.

4.3.2 Carga Tributária nas três esferas de governo

Como se pode constatar na Tabela 12, a União foi a maior responsável pelo aumento da carga tributária no país. Isso reflete o movimento do governo central de busca da elevação das receitas da União, reconcentrando os recursos, elevando alíquotas e instituindo novos tributos, principalmente aqueles não sujeitos a partilha com Estados e Municípios.

TABELA 12: EVOLUÇÃO CARGA TRIBUTÁRIA POR ESFERA DE GOVERNO (% PIB) – 1991 a 2005

ESFERA DE GOVERNO	ANO														
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UNIÃO	16,7%	17,5%	18,5%	20,5%	20,0%	19,3%	19,6%	20,4%	22,1%	22,5%	23,4%	24,8%	24,2%	25,0%	26,2%
Orçamento															
Fiscal	7,0%	7,4%	7,8%	8,5%	8,2%	7,6%	7,4%	8,2%	8,7%	8,2%	8,5%	9,1%	8,5%	8,3%	9,0%
Seguridade															
Social	7,9%	8,2%	8,9%	9,8%	9,5%	9,5%	10,0%	9,8%	11,0%	12,0%	12,5%	12,9%	12,9%	14,0%	14,5%
Demais	1,8%	1,9%	1,7%	2,2%	2,3%	2,2%	2,2%	2,5%	2,5%	2,3%	2,4%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%
ESTADUAL	7,3%	7,4%	6,5%	8,0%	8,3%	8,2%	7,9%	7,8%	8,1%	8,6%	9,0%	9,2%	9,1%	9,4%	9,6%
MUNICIPAL	1,2%	1,0%	0,8%	1,0%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%
TOTAL	25,2%	25,9%	25,7%	29,5%	29,7%	29,0%	28,9%	29,4%	31,7%	32,5%	33,9%	35,5%	34,9%	35,9%	37,4%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do: Brasil. MF/SRF.

A carga tributária correspondente aos Estados e aos Municípios seguiu tendência ascendente de forma gradual, entretanto de baixo impacto na elevação da carga total. Do aumento total de quase 8 pontos percentuais da carga, os estados contribuíram com 1,3 ponto percentual, e os município com apenas 0,6 p.p., assim a União foi responsável por 75% do aumento da carga. A oscilação de ambos segue quase sempre no mesmo patamar, sendo que no caso dos Municípios a carga é praticamente a mesma nos últimos sete anos, dos dez anos observados.

De outro modo, a elevação da carga nos estados é concentrada basicamente no aumento da arrecadação de ICMS, que pode ser atribuída a expansão de alguns serviços como a telefonia e o aumento dessas tarifas; e no aumento da arrecadação da contribuição previdenciária dos seus servidores, derivada dos aumentos provocados pelas diversas reformas da previdência realizadas nesse período.

É importante considerar que essa elevação acontece mesmo depois do movimento pós-CF/88 que já tinha proporcionado o aumento dessa carga. Esse movimento de aumento da carga da União se dá a despeito da descentralização dos

gastos na esfera federal para os Estados e os Municípios, que passaram a ser os responsáveis por ações antes realizadas pela União. Ou seja, embora os Estados e Municípios, principalmente os segundos, tenham arcando ao longo desse período, com maior ônus, dado o enorme processo de municipalização dos serviços públicos, a sua carga não se elevou. Assim o aumento da carga não pode ser justificado pelo do aumento da oferta de serviços públicos na esfera federal.

Os números mostram ainda que a elevação da carga da União concentrou-se no orçamento da seguridade social, cuja maior parte dos tributos não é destinada à partilha com Estados e Municípios. Além disso, a DRU (Desvinculação de Recursos da União) permitiu que esses tributos não seguissem o destino que lhes era devido. Segundo a legislação tais tributos destinam-se a gastos nas áreas da saúde, educação, previdência e assistência social. Mas ao serem desvinculados eles podem ter qualquer destino.

Mais detalhadamente, as taxas são tributos que implicam numa contrapartida do Estado, ou seja, são vinculadas diretamente para financiar a atividade criada a partir da existência do fato gerador. Os impostos, contudo não têm contrapartida, são receitas da União para realização de seus gastos, tendo como princípio a não-contrapartida. Devido à histórica falta de investimento em áreas sociais relevantes e dadas as carências da população brasileira, várias fontes de receita passaram a ser vinculadas a um tipo de gasto ao longo do tempo para garantir uma destinação mínima em determinadas áreas. Assim, por exemplo, um percentual dos impostos teria que ser gasto obrigatoriamente com educação e saúde etc. Além dos impostos e das taxas há também as contribuições, receitas, que não entram na partilha com outros entes da federação, criadas para garantir o financiamento do orçamento da seguridade social.

Com a justificativa de tentar combater o ‘*déficit* fiscal’ o governo federal, no lançamento do Plano Real, criou o Fundo Social de Emergência (FSE), depois chamado de Fundo de Estabilização Fiscal, que deu origem a DRU. A DRU permite ao governo federal desvincular o equivalente a 20% dos recursos arrecadados pela União, inclusive aqueles que devem ser partilhados, como impostos e contribuições sociais, podendo utilizar tais recursos como melhor lhe convir.

No entanto, até o momento não podemos afirmar categoricamente, apesar das evidências, de que esta carga elevada é necessariamente um instrumento de

exploração das classes mais baixas. Para tanto, torna-se necessário uma análise mais profunda de sua incidência na sociedade. Nesse sentido deve-se fazer uma análise mais qualitativa do aumento da carga tributária brasileira na busca de mostrar essa mudança da relação de forças no período citado.

A Tabela 13 mostra a carga tributária como percentual do PIB desde 1991 até 2005 e a Tabela 14 mostra esses mesmos dados em valores correntes. O primeiro ponto crítico do sistema tributário brasileiro que se agravou nesse período já citado anteriormente foi a crescente corrida da União na busca de maior arrecadação. Este movimento contrariou os princípios estabelecidos na CF/88, baseado num modelo de descentralização da despesa e da receita. Entretanto, isso decorreu das prioridades da política econômica, ou seja, de garantir os recursos necessários para o pagamento da dívida. A seguir deve-se analisar as mudanças tributárias que influenciaram o aumento da carga tributária e como essas alterações determinaram um sistema regressivo.

TABELA 13: CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (% PIB) – 1991 a 2005

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UNIÃO	16,7%	17,5%	18,5%	20,5%	20,0%	19,3%	19,6%	20,4%	22,1%	22,5%	23,4%	24,8%	24,2%	25,0%	26,2%
<i>Orcamento Fiscal</i>	7,0%	7,4%	7,8%	8,5%	8,2%	7,6%	7,4%	8,2%	8,7%	8,2%	8,5%	9,1%	8,5%	8,3%	9,0%
IR	3,6%	3,9%	4,0%	4,1%	4,8%	4,6%	4,4%	5,2%	5,7%	5,4%	5,8%	6,7%	6,4%	6,2%	6,8%
IRPF	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
IRPJ	0,9%	1,4%	1,0%	1,2%	1,4%	1,6%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%	2,4%	2,1%	2,1%	2,6%
IRRF	2,6%	2,4%	2,7%	2,6%	3,1%	2,7%	2,7%	3,6%	4,0%	3,6%	4,1%	4,0%	4,0%	3,8%	3,9%
IPI	2,2%	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%
IOF	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
II e IE	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
ITR	0,02%	0,00%	0,01%	0,00%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
IPMF	-	-	0,1%	0,8%	0,02%	-	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%	-	-	-
TAXAS FEDERAIS	0,04%	0,04%	0,04%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01%	0,02%
<i>Orcamento Seguridade</i>	7,9%	8,2%	8,9%	9,8%	9,5%	9,5%	10,0%	9,8%	11,0%	12,0%	12,5%	12,9%	12,9%	14,0%	14,5%
INSS	4,7%	4,8%	5,4%	5,0%	5,0%	5,2%	5,1%	5,1%	4,9%	5,1%	5,1%	5,3%	5,2%	5,3%	5,6%
COFINS	1,3%	1,0%	1,3%	2,5%	2,3%	2,2%	2,1%	1,9%	3,2%	3,5%	3,8%	3,8%	3,7%	4,4%	4,5%
CPMF	-	-	-	-	-	-	0,8%	0,9%	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
CSLL	0,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%
PIS/PASEP	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%
CSSP	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
Outr. Contrib. Sociais ⁽¹⁾	0,3%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
<i>Demais</i>	1,8%	1,9%	1,7%	2,2%	2,3%	2,2%	2,2%	2,5%	2,5%	2,3%	2,4%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%
FGTS	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%	1,7%
CIDE COMBUSTÍVEIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
Out. Contr. Econôm. ⁽²⁾	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Salério Educação	0,2%	0,2%	0,1%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
SISTEMA "S" ⁽³⁾	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
ESTADO	7,3%	7,4%	6,5%	8,0%	8,3%	8,2%	7,9%	7,8%	8,1%	8,6%	9,0%	9,2%	9,1%	9,4%	9,6%
ICMS	6,9%	6,9%	6,1%	7,4%	7,3%	7,2%	6,8%	6,7%	7,0%	7,5%	7,9%	7,8%	7,7%	7,8%	8,0%
IPVA	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
ITCD	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,06%	0,04%	0,04%
TAXAS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
PREV. ESTADUAL	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
Outros (AIR, ICM etc)	0,1%	0,1%	0,03%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
MUNICÍPIOS	1,2%	1,0%	0,8%	1,0%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%
ISS	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%
IPTU	0,5%	0,3%	0,1%	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
ITBI	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
TAXAS	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
PREV. MUNICIPAL	0,02%	0,01%	0,01%	0,0%	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%	0,08%	0,09%	0,09%	0,15%	0,17%	0,18%	0,2%
OUTROS TRIBUTOS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,05%	0,02%	0,01%	0,01%	0,04%	0,03%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de: Brasil MF/SRF, vários boletins.

⁽¹⁾ Inclui: Contr. Receita dos Concursos prognósticos, contr. p/ custeio de pensões militares, contr. Fundesp, Contr. Funpen e outras

⁽²⁾ Inclui: Fundaf + CONDECINE + CIDE REMESSAS + OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS.

⁽³⁾ Contribuição aos seguintes órgãos: SENAR, SENAI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SESTE, SENAT, SEBRAE, Fundo Aeroviário e Ensino Marítimo (DPC)

TABELA 14: CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA VALORES CORRENTES (R\$ 1.000) – 1991 a 2005

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MOEDA CORRENTE	(CR\$)	(CR\$)	(CR\$)	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
PIB	157.038.000	1.701.183.000	38.633.616	349.205	646.192	778.887	870.743	913.735	973.846	1.101.255	1.198.736	1.346.028	1.556.182	1.766.621	1.937.598
UNIÃO	26.250.546	297.680.868	7.135.515	71.456	129.321	150.708	171.082	186.561	215.568	247.420	280.197	334.325	376.694	441.594	507.172
<i>Orçamento Fiscal</i>	10.976.790	126.337.419	3.007.319	29.856	53.250	59.173	64.752	74.542	84.787	90.592	101.931	122.593	132.412	147.352	174.528
IR	5.721.448	67.190.419	1.536.781	14.210	31.138	36.123	38.676	47.724	55.215	59.840	69.418	90.465	99.705	109.622	132.287
IR Pessoa Física	241.492	2.502.156	82.393	957	2.070	2.371	2.644	2.826	3.048	3.383	3.724	4.075	4.743	5.799	6.869
IR Pessoa Jurídica	1.343.391	23.593.470	397.190	4.310	9.053	12.456	12.222	12.058	12.842	16.634	16.232	31.883	32.516	37.020	49.446
IR Retido na Fonte	4.136.565	41.094.793	1.057.199	8.943	20.015	21.386	23.810	32.840	39.325	39.823	49.463	54.507	62.445	66.803	75.972
IPI	3.505.931	40.654.162	941.906	7.600	13.435	15.283	16.605	16.097	16.275	18.689	19.317	19.662	19.574	22.538	26.096
IOF	972.999	10.861.194	311.728	2.397	3.206	2.836	3.768	3.521	4.844	3.096	3.559	3.996	4.419	5.209	6.058
II e IE	689.684	6.933.802	172.245	1.804	4.894	4.239	5.108	6.504	7.860	8.443	9.104	7.966	8.142	9.181	9.062
ITR	29.799	57.685	2.642	8	99	197	242	206	243	231	191	189	228	245	276
IPMF	-	-	28.405	2.692	159	-	-	-	-	1	0,1	1,2	-	-	-
TAXAS FEDERAIS	56.929	640.156	13.612	146	319	405	353	490	350	292	342	354	345	371	323
DEMAIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187	426
<i>Orçamento Seguridade</i>	12.376.674	139.401.576	3.453.053	34.086	61.076	74.097	87.072	89.395	106.821	131.744	149.657	173.345	201.471	246.466	281.036
INSS	7.391.146	81.252.258	2.094.720	17.336	32.165	40.378	44.148	46.641	47.425	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
COFINS	2.116.709	17.237.840	516.215	8.614	14.669	17.171	18.325	17.664	30.875	38.494	45.436	50.807	58.143	77.593	86.794
CPMF	-	-	-	-	-	-	6.910	8.113	7.949	14.395	17.157	20.264	22.986	26.340	29.150
CSLL	451.606	12.501.557	297.031	3.255	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767	8.716	8.985	12.432	16.147	19.575	24.189
PIS/PASEP	1.681.476	18.529.500	439.179	3.774	5.903	7.136	7.264	7.122	9.491	9.531	11.148	12.463	16.660	19.417	21.450
CSSP	189.521	1.200.258	32.304	775	2.101	2.580	2.595	2.483	3.151	3.619	3.813	4.424	4.453	7.179	8.231
Out. Contrib. Sociais ⁽¹⁾	546.215	8.680.163	73.603	332	624	626	616	830	1.163	1.273	2.058	1.927	2.351	2.597	2.787
<i>Demais</i>	2.897.082	31.941.873	675.143	7.514	14.994	17.438	19.258	22.624	23.961	25.084	28.609	38.387	42.812	47.775	51.608
FGTS	2.105.702	22.467.776	484.715	4.913	9.780	11.672	12.925	16.782	17.408	18.709	21.074	22.422	24.956	28.269	32.248
CIDE COMBUSTÍVEIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.583	8.406	7.816	7.681
Outras Contr Econ. ⁽²⁾	202.147	2.745.302	41.237	391	839	885	916	935	903	939	1.176	1.376	1.457	1.917	1.376
SALÁRIO EDUCAÇÃO	258.796	2.885.503	49.783	1.230	2.376	2.762	2.775	2.460	2.353	2.791	3.123	3.661	4.005	4.831	5.906
SISTEMA "S" ⁽³⁾	330.437	3.843.292	99.408	981	2.000	2.119	2.641	2.448	3.297	2.646	3.235	3.346	3.987	4.942	4.397
ESTADO	11.472.834	125.406.303	2.503.597	27.950	53.889	63.928	68.731	70.995	78.516	94.216	108.066	123.683	142.284	165.324	186.493
ICMS	10.794.787	117.547.186	2.361.967	25.742	47.228	55.697	59.575	60.886	67.885	82.279	94.267	105.386	120.233	138.275	154.810
IPVA	128.989	2.378.437	50.085	598	2.458	3.122	3.841	4.451	4.481	5.294	6.287	7.017	7.740	8.910	10.497
ITCD	8.955	325.288	7.218	76	178	202	266	318	301	329	339	519	874	710	795
TAXAS	188.307	1.963.922	30.795	383	1.033	1.247	1.347	1.398	1.353	1.569	1.659	1.963	2.281	2.881	3.458
PREV. ESTADUAL	245.420	1.554.271	41.832	1.004	2.720	3.341	3.360	3.633	4.025	4.423	7.971	7.971	10.008	11.688	13.402
Outros (AIR, ICM etc)	106.375	1.637.199	11.701	148	271	319	341	309	471	322	375	827	1.149	2.860	3.531
MUNICÍPIOS	1.876.484	16.874.031	300.912	3.492	8.975	10.924	11.581	11.492	14.989	16.195	18.302	20.244	23.774	26.892	30.448
ISS	528.081	5.411.112	133.949	1.482	3.321	4.354	4.516	4.522	5.881	6.106	6.865	7.886	9.130	10.844	12.879
IPTU	717.109	5.393.266	57.317	731	2.762	3.356	3.613	3.550	4.171	4.519	5.218	6.501	7.723	8.602	9.580
ITBI	211.766	1.583.693	23.169	295	646	738	820	793	932	950	1.064	1.422	1.508	1.608	1.715
TAXAS	300.372	3.132.679	49.121	610	1.648	1.989	2.149	2.108	2.820	3.240	3.629	2.394	2.638	2.604	2.571
PREV. MUNICIPAL	25.857	163.754	4.407	106	287	352	354	383	825	1.003	1.123	1.962	2.670	3.118	3.576
Outros Tributos	93.300	1.189.528	32.948	258	311	135	130	135	360	377	404	79	105	115	127

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de: Brasil MF/SRF, vários boletins.

(1), (2) e (3) Idem a tabela 4.4.

4.4 As principais alterações na legislação tributária que influenciaram o aumento da carga tributária entre 1994-2005

Como se pode constatar no Gráfico 5 o primeiro salto da carga tributária se dá em 1994, exatamente quando governo estabelece a necessidade de realização de ajuste das contas com corte de gastos e aumento da receita, alegando que o problema da inflação era o déficit fiscal “reprimido”. A Tabela 15, por sua vez, mostra que um quarto desse salto deve-se ao aumento dos estados e municípios, esse aumento sim pode ser derivado da estabilização da economia já que muitos estados e a maioria dos municípios não tinham um sistema de indexação da receita assim como a esfera federal possuía.

A elevação constatada na União neste ano deve-se basicamente a dois tributos: a COFINS¹¹, tributo considerado extremamente regressivo e cumulativo incidente sobre o faturamento que teve seu pagamento retomado por parte de grande número de contribuintes em razão do julgamento da constitucionalidade dessa contribuição no final de 1993, assim em 1994 ela produziu um aumento de tributação da ordem de 1,2% do PIB; o IPMF, tributo de grande poder de arrecadação, que foi responsável pelo aumento de 0,7 p.p. do PIB chegando a ser responsável por 1,5% da carga nacional em 2002. Foi criado, a princípio, como um imposto provisório (IPMF)¹² no início de janeiro de 1994. Este imposto com duração provisória, ao completar o prazo foi transformado em contribuição, já que contribuições não são compartilhadas com os estados e municípios. A CPMF é considerada um dos tributos mais cumulativos, incide sobre a circulação financeira, sendo repassada para os preços finais.

Nesse mesmo ano o governo fez uma reestruturação das alíquotas do IR sobre o trabalho com elevação da alíquota de 25% para 26,6% além de a criação de uma nova faixa com alíquota de 35%. A CSLL também teve aumento de alíquota de 23% para 30% como reflexo direto da criação do FSE. Além disso, alterações tributárias na forma de calculo do IRPJ provocaram um aumento real da arrecadação desse tributo em 17%.

¹¹ Na reforma de 2003, a COFINS deixa de ser cumulativa, mas tem sua alíquota elevada de 3% para 7%.

¹² Em 1993, por intermédio da Lei Complementar nº 77, de 13/07/93 foi instituído o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - o IPMF -, à alíquota de 0,25% incidente sobre o lançamento a débito, por instituições financeiras, nas contas junto a elas mantidas. A cobrança do IPMF vigorou de 01/01/94 até 31/12/94. Ele é o predecessor da CPMF.

Entre os anos de 1995 a 1998, a carga se manteve em torno dos 29% do PIB. Nesse período, ressalta-se o aumento da arrecadação com o imposto de importação (II) devido ao aumento dessas, fruto da política do dólar barato, com exceção do ano de 1996 em que foram elevadas as alíquotas de importação relativas a algumas mercadorias, em especial no setor de veículos. A queda do peso do IPI na carga nesse período mostra o processo de quebra da indústria pelo qual o país passou decorrente da abertura comercial, sem qualquer critério e da valorização cambial.

As mudanças marcadas pela progressividade do IRPF realizadas em 1994 foram revisadas e as alíquotas anteriores a 1995 foram retomadas. O IRPJ teve suas alíquotas diminuídas de 25% para 15%, com tributação de 10% a mais em alguns casos e isenção deste imposto sobre os lucros distribuídos a sócios ou acionistas. Além disso, foi realizada a redução das CSLL de 10% para 8% para as PJ em geral e de 23% para 18% para as entidades financeiras. Em 1996, o IOF teve suas alíquotas reduzidas nas operações de crédito de 18% para 6%, no caso de pessoas físicas e de 3% para 1,5% no caso de pessoas jurídicas. Em 1997 essas alíquotas foram elevadas de 6% para 15%¹³, mas apenas sobre as operações de crédito realizadas por pessoa física, desestimulando o consumo.

Em relação a carga total, nota-se uma pequena perda de receita nesses anos em relação a 1994, derivada principalmente do fim do IPMF. Em 1997 a CPMF volta a ser cobrada, retomando o patamar da carga, nesse primeiro período de sua validade sua alíquota foi de 0,20%.

Após a crise de 1998 e da mudança da política a partir de 1999, o ponto central da política econômica passa a ser o ajuste fiscal, conforme colocado pelo FMI, que deveria reduzir o déficit nominal e criar superávits primários elevados, provocando o segundo pulo da carga tributária, que a partir desse momento seguiu movimento ascendente, de forma ininterrupta, com exceção do ano de 2003. Assim aumenta-se a contradição entre a diminuição do Estado tão levantada pelo governo FHC, e a crescente pressão deste na arrecadação de tributos, que chegaram até o final do seu mandato só no âmbito federal a aproximadamente 25% do PIB.

¹³ BRASIL. Decreto nº 219/1997.

No final de 1997 com o elevado *déficit* em transações correntes, batendo os US\$ 33 bilhões, o governo começou as alterações tributárias na tentativa de contenção da crise. No final do ano de 1997 as alíquotas de imposto incidente sobre os fundos de investimento de renda fixa foram elevadas de 15% para 20% e as alíquotas do II foram elevadas¹⁴ em 3% mesmo assim o *déficit* em transações correntes em 1998 aumentou para US\$ 35 bilhões.

O aumento da tributação em 1998 deve-se basicamente ao aumento da alíquota de 25% para 27,5%¹⁵ sobre o imposto de renda retido na fonte relativo aos rendimentos do trabalho. Esse ano foi marcado pela estagnação do produto, levando o governo em julho a diminuir a alíquota de IOF de 15% para 6% nas operações de crédito para pessoas físicas. A partir de janeiro as alíquotas do IPI sobre bebidas foram elevadas em 10%¹⁶.

Do aumento em 1,7 pontos percentuais da carga tributária federal em 1999, 70% deve-se a elevação da alíquota da Cofins de 2% para 3% e sua extensão sobre o faturamento das empresas independente da atividade exercida por elas¹⁷. Os outros 30% deve-se ao aumento do IR retido na fonte que teve aumento, com o reforço da legislação que estendeu a tributação sobre aplicação financeiras¹⁸ sobre renda fixa às operações de *hedge*, realizadas por meio de operações de *swap*¹⁹, como resposta a saída de divisas. Entretanto, a saída de divisas continuou elevada contribuindo para o aumento do montante do IRPF – Remessas ao exterior.

Com o vencimento da CPMF 23/01/99 o governo estabeleceu a tributação a título de IOF sobre as aplicações financeiras em fundos de investimento à alíquota de 0,38% e aumentou a alíquota relativa às operações de crédito em 0,38%. Com a reintrodução da CPMF em 17/06/99, essa medida foi revogada. A CPMF voltou de 17/07/1999 a 16/06/2000 com alíquota de 0,38%, acima, da anterior de 0,20%. De

¹⁴ Essas mudanças na verdade foram implantadas a partir de 13 de novembro de 1997, por meio do decreto nº 2.376/97.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 9.532/97.

¹⁶ MINISTÉRIO DA FAZENDA. A.D. nº 74/97.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 9.718/98.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 9.779/99.

¹⁹ *Hedge* consiste em um instrumento que visa proteger operações financeiras do risco de grandes variações de preço de um determinado ativo, quando feito por meio de *Swap*, significa que a garantia é feita por meio de uma taxa de câmbio pré-estabelecida, comumente para antecipar recebimentos em divisas estrangeiras.

17/06/2000 a 17/03/2001 a alíquota da CPMF caiu para 0,30%. A CPMF foi editada novamente em 18/03/2001 com alíquota de 0,38% e assim mantida na “reforma de 2003” até 31/12/2007.

O aumento significativo da carga no ano de 2002 de 1,4% do PIB é resultado direto de duas alterações: extensão do pagamento do IRPJ pelas entidades de previdência complementar²⁰; criação da CIDE-Combustíveis. Nesse ano foi realizada uma alteração significativa sobre o PIS e a Cofins, eliminando-se a dupla incidência dessas contribuições.

As mudanças tributárias a partir de 2003 se concentraram em três pontos: instituição da não cumulatividade da Cofins e aumento de sua alíquota de 3% para 7%; elevação da CSLL de 12% para 32% sobre as empresas prestadoras de serviço; redução de alíquotas relativas ao IPI, a Cofins e ao PIS de diversos produtos classificados como de maior essencialidade, esse ponto será discriminado com maiores detalhes no próximo item.

Vimos por meio desse breve relato, sobre as principais alterações tributárias realizadas no período estudado, de que forma se comportou a carga tributária e como a sua constante elevação funcionou como resposta aos reclames da política de superávit fiscal. O crescimento do peso da carga tributária sobre a economia mostra a contradição do discurso do governo de 1994 a 2002 com seu ideal minimalista do Estado.

Apesar de algumas evidências expostas nas alterações tributárias torna-se necessário analisar com maior profundidade o sistema tributário para podermos afirmar com maior precisão sobre quem recai esta carga. Nesse sentido que o próximo item deve apresentar uma análise qualitativa da progressividade ou regressividade da carga tributária brasileira nesse período, partindo da análise da tributação indireta e direta, e tentando ressaltar quem paga esses impostos e como a classe trabalhadora e o setor produtivo contribuem com muito mais em relação ao grande capital e em especial ao capital financeiro.

²⁰ Regime especial de tributação para entidade aberta ou fechada de previdência complementar para a sociedade seguradora e para o administrador (FAPI).

4.5 O aumento da tributação indireta e da regressividade sobre o imposto direto

A estrutura tributária brasileira tem-se baseado, crescentemente, na tributação indireta, sobre os produtos essenciais como a alimentação, cuja participação no orçamento das famílias mais pobres é bastante expressiva. Portanto, como são as pessoas de menor renda aquelas que possuem maior propensão marginal a consumir, são elas também os que gastam maior parte de sua renda em tributos. Dessa forma, tomando-se como parâmetro a renda, o tributo indireto assume característica inequivocamente regressiva, uma vez que a carga tributária decresce conforme aumenta a renda do contribuinte. Essa tendência se explica pelo fato de o próprio consumo, de maneira geral, cair como percentual da renda à medida que esta aumenta quando se estratificam as unidades familiares por faixas de rendimentos (VIANNA et al., 2000, p.11).

Rodrigues (1998, p.5) afirma que “[o] sistema tributário brasileiro, no início dos anos 90, caracterizava-se por uma alta taxação sobre o consumo e o trabalho, com o capital suportando uma pressão fiscal significativamente menor.” Após as mudanças realizadas no período estudado o que se constata é o aumento da taxação sobre o consumo e o trabalho. O aumento da tributação indireta sobre produtos essenciais do consumo das famílias mostra a mudança no equilíbrio das forças políticas e de classe. A Tabela 15, elaborada por Vianna et al. (2000) mostra como a partir de 1990 essa relação se altera elevando a importância dos tributos indiretos sobre a arrecadação e elevando a sua importância em relação do PIB.

TABELA 15: CARGA TRIBUTÁRIA DIRETA X INDIRETA - 1980 a 1996

Tributos	1980-1983	1984-1987	1988-1989	1990-1993	1994-1996
Da Arrecadação Total					
Diretos	49%	53%	50%	45%	45%
Indiretos	51%	47%	50%	55%	55%
Do PIB					
Diretos	17%	13%	12%	12%	13%
Indiretos	13%	12%	12%	14%	16%

Fonte: Vianna et al., 2000, p.16.

Para melhor visualização, os dados relativos a carga tributária nesse período foram re-arrumados em tributação sobre a produção e a comercialização de bens e serviços, sobre a renda e a propriedade e outros como pode ser visto na Tabela 16 a seguir.

TABELA 16: CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA DO GOVERNO FEDERAL (% PIB) SEGUNDO METODOLOGIA DO IBGE – 1991 a 2005

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TRIBUTAÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS	6,4%	6,4%	6,7%	8,3%	7,2%	6,6%	7,2%	7,0%	8,4%	8,9%	9,4%	9,7%	9,4%	10,1%	10,2%
IPI	2,2%	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%
II e IE	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
COFINS	1,3%	1,0%	1,3%	2,5%	2,3%	2,2%	2,1%	1,9%	3,2%	3,5%	3,8%	3,8%	3,7%	4,4%	4,5%
PIS/PASEP	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%
CPMF	-	-	-	-	-	-	0,8%	0,9%	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
IPMF	-	-	0,1%	0,8%	0,02%	-	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%	-	-	-
IOF	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
CIDE COMBUSTÍVEIS	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,2%	0,2%	0,1%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
TAXAS FEDERAIS	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,1%	0,04%	0,1%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%
DEMAIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01%	0,02%
OUTRAS CONTR SOC ⁽¹⁾	0,3%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
OUTRAS CONTR ECONÔM ⁽²⁾	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA E A PROPR.	3,9%	4,7%	4,8%	5,0%	5,7%	5,5%	5,3%	6,0%	6,4%	6,2%	6,6%	7,7%	7,5%	7,3%	8,1%
IR	3,6%	3,9%	4,0%	4,1%	4,8%	4,6%	4,4%	5,2%	5,7%	5,4%	5,8%	6,7%	6,4%	6,2%	6,8%
IRPF	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
IRPJ	0,9%	1,4%	1,0%	1,2%	1,4%	1,6%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%	2,4%	2,1%	2,1%	2,6%
IRRF	2,6%	2,4%	2,7%	2,6%	3,1%	2,7%	2,7%	3,6%	4,0%	3,6%	4,1%	4,0%	4,0%	3,8%	3,9%
Rendim do Trabalho	1,7%	1,2%	1,5%	1,4%	1,9%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%
Rendim do Capital	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%
Remessas ao Exterior	0,02%	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Outros Rendimentos	0,002%	0,002%	0,002%	0,002%	0,002%	0,002%	0,003%	0,003%	0,004%	0,004%	0,004%	0,005%	0,004%	0,004%	0,004%
CSLL	0,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%
ITR	0,02%	0,0%	0,01%	0,0%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
OUTRAS	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	7%	8%	7,9%
INSS	4,7%	4,8%	5,4%	5,0%	5,0%	5,2%	5,1%	5,1%	4,9%	5,1%	5,1%	5,3%	5,2%	5,3%	5,6%
CSSP	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
FGTS	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%	1,7%
SISTEMA "S" ⁽³⁾	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
TOTAL	16,7%	17,5%	18,5%	20,2%	20,0%	19,3%	19,6%	20,4%	22,1%	22,5%	23,4%	24,8%	24,2%	25,0%	26,2%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do MF-SRF, vários boletins.

⁽¹⁾ Inclui: Contr. Receita dos Concursos prognósticos, contr. p/ custeio de pensões militares, contr. Fundesp, Contr. Funpen e outras

⁽²⁾ Inclui: Fundaf + CONDECINE+CIDE REMESSAS+OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS.

⁽³⁾ Contribuição aos seguintes órgãos: SENAR, SENAI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SESTE, SENAT, SEBRAE, Fundo Aeroviário e Ensino Marítimo (DPC)

A carga tributária relativa aos tributos sobre a produção e o consumo apresentou um crescimento de 42% nesse período. Separado-se apenas aqueles relativos a esfera federal, esse percentual é de 52%, mostrando que esse movimento da tributação indireta deve-se basicamente às mudanças relativas a estrutura tributária deste ente. Mesmo com o processo de desindustrialização que afetou o país nesse período e com a queda da produção e do consumo, o peso desses tributos se manteve. A queda de arrecadação do IPI de 45% em percentual do PIB foi mais do que compensada pelo aumento das alíquotas da Cofins, que por sua vez aumentou em 235% como percentual do PIB entre 1993 e 2005. O aumento do ICMS, entretanto, foi de apenas 30% como percentual do PIB.

Sampaio (2004) estimou as alíquotas tributárias efetivas sobre o consumo agregadas utilizando dados da arrecadação tributária e contabilidade nacional, a partir de uma metodologia que estima a distorção decorrente da cobrança dos tributos, em um modelo com um agente representativo, pelo cômputo da diferença observada entre rendas e preços antes e depois da tributação. O resultado pode ser visto na Tabela 17. A autora conclui que “[...] a tributação do consumo é extremamente elevada no Brasil, mesmo para padrões típicos de países em desenvolvimento, onde o consumo é fortemente tributado.” (SAMPAIO, 2004, p.204).

**TABELA 17: ALÍQUOTAS EFETIVAS MÉDIAS PARA O BRASIL
– 1975 a 1999**

Anos	Alíquota média - imposto s/ consumo
1975	33,38
1980	31,34
1985	22,39
1990	31,53
1994	33,96
1995	42,60
1997	35,42
1998	35,56
1999	38,16

Fonte: ARAUJO NETO; SAMPAIO DE SOUZA 2003 *apud* SAMPAIO, 2004, p.204.

A Tabela 18 mostra a elevação carga tributária indireta entre 1993 e 2005 em aproximadamente 6 pontos percentuais, que se deve basicamente a Cofins que se elevou em 3,2% do PIB nesse período e da criação da CPMF responsável por 1,5% do PIB.

TABELA 18: CARGA SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E IMPORTAÇÃO (% PIB) - 1992 a 2005

ANO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL	14,3%	13,7%	16,8%	15,8%	15,0%	15,3%	14,8%	16,9%	17,7%	18,6%	18,7%	18,4%	19,3%	19,6%
ICMS	6,9%	6,1%	7,4%	7,3%	7,2%	6,8%	6,7%	7,0%	7,5%	7,9%	7,8%	7,7%	7,8%	8,0%
COFINS	1,0%	1,3%	2,5%	2,3%	2,2%	2,1%	1,9%	3,2%	3,5%	3,8%	3,8%	3,7%	4,4%	4,5%
IPMF/CPMF		0,1%	0,8%	0,02%		0,8%	0,9%	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
IPI	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%
PIS/PASEP	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%
ISS	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%
II e IE	0,4%	0,4%	0,5%	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
CIDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
IOF	0,6%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
OUTROS	1,6%	1,0%	1,3%	1,5%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,2%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do Brasil. MF/SRF, metodologia do IBGE²¹.

É interessante notar que a discussão sobre o uso exacerbado da tributação cumulativa tenha surgido num país que foi um dos pioneiros na utilização da tributação sobre o valor agregado. Em 1967, foram extintos os tributos com características cumulativas (imposto sobre Vendas e Consignações e Imposto sobre o Consumo) e foram instituídos o ICM e o IPI com substitutos. Mas já em 1970 foi instituído o PIS e em 1982 a FINSOCIAL que depois foi substituída pela Cofins²² (VIOL; RODRIGUES; PAES, 2002). Assim foi re-instaurada a cumulatividade no sistema tributário brasileiro. A arrecadação desses tributos cumulativos e regressivos que oneram pesadamente os bens e serviços, em especial aqueles que pesam no consumo das classes mais baixas, foi a principal forma que o governo encontrou de extrair o excedente das classes de menor faixa de renda dentro do período estudado.

Para visualizar com maior clareza resumiremos as principais mudanças na carga tributária por tributo federal, já citadas anteriormente por ano.

²¹ O IBGE divide a carga por incidência em três grupos: 1. tributação sobre a produção e a importação (em que insere o ICMS, a Cofins, o IPI, o ISS o II e o IE, a CIDE, o IOF, a CPMF, o salário-educação e taxas sobre a produção); 2. tributação sobre a renda e a propriedade (IR, ITR, IPTU, IPVA, ITBI, ITCD, CSLL); 3. Contribuições a previdência e o FGTS.

²² O PIS foi criado pelo Decreto-Lei n° 7 de 07/09/70 e o FINSOCIAL pelo Decreto-Lei n° 1.940 de 25/05/82.

4.5.1 Tributos ligados diretamente a produção: Cofins, PIS/PASEP, IPI e a CIDE

O PIS/PASEP²³ foi criado como contribuição devida pelas pessoas jurídicas em geral, com alíquotas de 0,65% e 1% respectivamente. A Cofins foi criada em 1991, em substituição da Finsocial. Sua incidência deveria se dar sobre as pessoas jurídicas em geral, exceto as instituições financeiras e daquelas cuja produção estava voltada para a exportação. O texto da lei de sua criação afirma claramente que os recursos provenientes dela eram “[...] destinados exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social.” (BRASIL. Lei complementar n. 70, 1991). Entretanto, o esforço para elevar a arrecadação da Cofins não foi o aumento da destinação de recursos para essa área, mas, para a realização das metas de superávit primário.

A Cofins foi contestada na justiça, e em 1993 foi reconhecida sua constitucionalidade, de modo que o salto em 1994 expressa a retomada do seu pagamento por diversas empresas. O salto em 1999 deriva da arrecadação extra de R\$ 1,45 bilhão, decorrente da desistência de ações judiciais. Nesse mesmo ano, perante a crise e na busca do superávit fiscal, novo foco da política econômica, sua alíquota foi elevada de 2% para 3% e sua cobrança foi estendida às instituições financeiras.

A partir de 2000 foram instituídas alíquotas específicas para diferentes setores. No caso do setor de combustíveis²⁴ as refinarias de petróleo e distribuidoras de álcool passaram a ser cobradas diretamente, de modo que os distribuidores e comerciantes varejistas tiveram alíquota reduzida a zero. A Cofins/PIS/PASEP devidos pelas refinarias de petróleo passaram a ser calculados com as seguintes alíquotas: Cofins (12,45%) e PIS/PASEP (2,07%) sobre a receita bruta decorrente da venda de gasolina, exceto gasolina de aviação; Cofins (10,29%) e PIS/PASEP (2,23%) sobre a receita bruta decorrente da venda de óleo diesel; Cofins (11,84%) e PIS/PASEP (2,56%) sobre a receita bruta decorrente da venda de gás liquefeito de petróleo (GLP). No caso da Cofins/PIS/PASEP devido pelas distribuidoras de álcool para fins carburantes foi estabelecida a alíquota de

²³ O PIS foi criado pela Lei Complementar nº 7 de 07/09/70 e o PASEP foi criado pela Lei Complementar nº 8 de 03/12/70.

²⁴ Lei nº 9.990/00.

6,64% para a Cofins e 1,46% do PIS/PASEP sobre a receita bruta de álcool para fins carburantes.

Nas demais atividades deveriam ser cobradas as alíquotas gerais da Cofins (3%) e do PIS/PASEP (0,65%) sobre a receita bruta decorrente das demais atividades. Além disso, foi estabelecido aumento das alíquotas relativas a medicamentos e perfumaria de 2,2% para PISA/PASEP e 10,3% Cofins²⁵. No caso de caminhões, guindastes, vans, tratores, máquinas para a colheita, vans etc.²⁶, a alíquota do PIS/PASEP passou para 1,47% e do Cofins para 6,49%²⁷. Essa legislação, no entanto foi alterada novamente em 2004 sendo elevada para 2% (PIS) e 9,6% (Cofins).²⁸

A Lei 10.637 de 30/12/2002 estabeleceu novas regras para o cálculo do PIS/PASEP, permitindo a dedução das bases de cálculo do montante de compra efetivada. Dessa forma eliminou-se a dupla incidência, passando a onerar apenas o valor agregado de cada etapa. A alíquota passou para 1,65%, com algumas exceções. Além disso, as importações foram incluídas na base de tributação.

Em 2003 o novo governo aumentou a alíquota da Cofins para o setor financeiro de 3% para 4%²⁹, tirou a cumulatividade da Cofins/PIS e a partir de 2004 fez uma ampla redução para zero dessa alíquota sobre produtos de consumo que pesam sobre as faixas de renda mais baixa. A redução de alíquotas da Cofins/PIS para zero a partir desse período se deu sobre as vendas para a agroindústria e crédito para a agroindústria, o arroz, o feijão, farinha de mandioca³⁰, sobre livros³¹, sobre farinha de milho e leite³², equipamentos de informática³³ (como estímulo ao Programa de Inclusão Digital). Entretanto, em 2004 também foram reduzidas a zero as alíquotas sobre as receitas financeiras auferidas pelas

²⁵ Lei nº 10.147 de 21/12/2000, essa Lei foi alterada pela Lei nº 10.548 de 13/11/2002, com a inserção de mais alguns itens e a previsão de realização de lucro presumido.

²⁶ Produtos com a seguinte classificação: 8429; 84324000; 843280000; 843320; 84333000; 84334000; 84335; 8701; 8702; 8703; 8704; 8705; 8706.

²⁷ Lei 10.485 de 3/07/2002 alterada pela Lei nº 10.865 de 30/04/2004.

²⁸ A mesma legislação prevê redução em 30% para determinados caminhões e de 48% para as mercadorias classificadas.

²⁹ Lei nº 10.684 de 30/05/03.

³⁰ Lei nº 10.925 de 23/07/04.

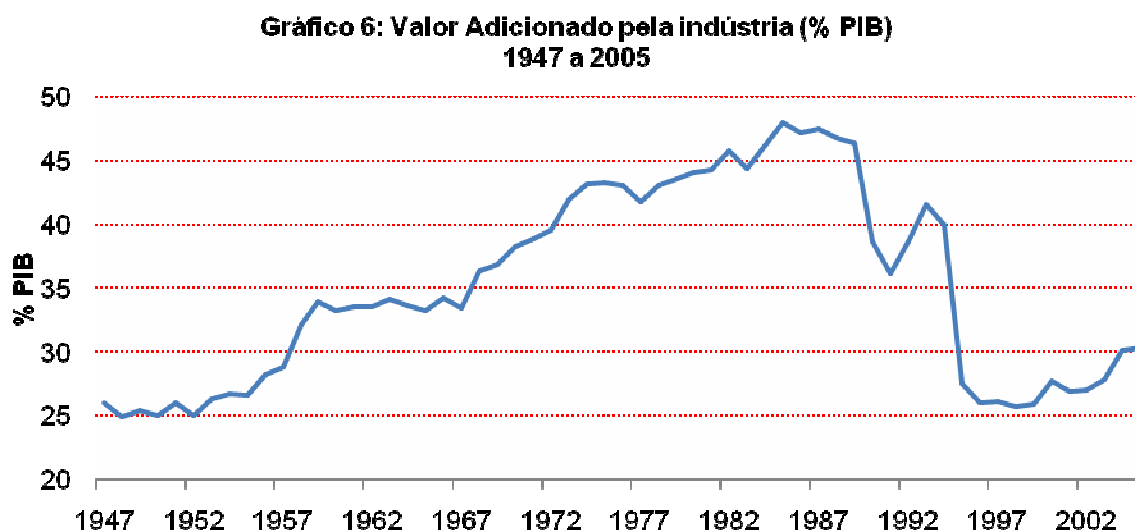
³¹ Lei nº 11.033 de 21/12/04.

³² Lei nº 11.051 de 29/12/04.

³³ Lei nº 11.196 de 21/11/05.

peças jurídicas³⁴ com exceção as receitas financeiras oriundas de juros sobre capital próprio e em 2005 essa redução também foi estendida as de *hedge*³⁵.

O IPI esteve exposto sobre os humores da economia e sua queda deve-se, portanto, basicamente ao processo de quebra da indústria nacional decorrente da abertura incondicional da economia associada a sobrevalorização do Real. O Gráfico 6 a seguir exibe valores do valor adicionado pela indústria. Como se pode constatar o valor adicionado entre 1996 e 1999 apresentou taxas semelhantes a do período anterior a década de 60. Em 2000 retomou o crescimento, mas ainda não chegou ao valor apresentado há mais quarenta anos atrás.



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ipeadata.

Gráfico 6: Valor Adicionado pela indústria (% PIB) – 1947 a 2005

Também contribui para a queda do IPI a redução das alíquotas sobre os veículos médios e populares e alterações na forma de ressarcimento do PIS/COFINS como crédito presumido do IPI, incidentes sobre insumos utilizados na fabricação de produtos destinados a exportação, realizadas a partir de 2002³⁶. A partir de 2003 o IPI-automóveis teve

³⁴ Decreto nº 5.164 de 30/07/04.

³⁵ Decreto nº 5.442 de 09/05/05.

³⁶ Lei nº 10.276/2001.

suas alíquotas reduzidas³⁷ e desde 2004 os bens de capital também tiveram redução de alíquotas de IPI nesse período até chegar a zero em 2005³⁸.

A CIDE³⁹ foi criada para substituir a PPE (a Parcela de Preço Específico), cujo objetivo básico era atuar como estabilizador de preços, evitando que as oscilações cambiais afetassem os preços internos dos derivados do petróleo. Além de servir como subsídio de outros derivados do petróleo como o gás liquefeito de petróleo. Assim para cada litro de gasolina comercializado, uma fração do preço (a PPE) era destinada ao subsídio do gás de cozinha. A PPE tinha, portanto, natureza de instrumento de política econômica, mais que um imposto com finalidade arrecadatória, ela era cobrada dos poucos agentes atuantes no mercado de produção e distribuição e, por formalmente não apresentar caráter tributário, não entrava no cômputo da carga tributária. Porém, com a abertura do mercado e a pulverização dos agentes atuantes no segmento se tornou necessário a criação de um mecanismo que, ao mesmo tempo em que reduzisse as possibilidades de sonegação, atuasse como um equalizador automático de preços entre as operações internas e externas (BRASIL. MF/SRF, 2002, p.6-7)⁴⁰, que é a CIDE.

4.5.2 Tributação sobre operações e movimentações financeiras – IOF e CPMF

O IOF é cobrado sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, varia de acordo com o tipo de operação, conforme a política monetária adotada pelo Poder Executivo através do Banco Central. Apesar de seu peso

³⁷ Decreto 4.902 de 28/11/03 e Decreto nº 5.058 de 30/04/04.

³⁸ Decreto nº 4.955 de 16/01/04 – redução da alíquota média sobre os bens de capital de 5% para 3,5%; Decreto nº 5.173 de 06/08/04 – redução da alíquota média do IPI sobre os bens de capital de 3,5% para 2%; Decreto nº 5.468 de 15/06/05 – redução para zero das alíquotas do IPI incidentes sobre bens de capital.

³⁹ Lei 10.336, em 19/12/2001 criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível ou, simplesmente, Cide Combustíveis.

⁴⁰ A Cide passou a desempenhar importante papel na tributação do setor de combustíveis, sua utilização nesse segmento econômico foi motivada pela nova regulamentação do segmento de derivados de petróleo com direcionamento para o fim do monopólio estatal. O produto da arrecadação da Cide deve ser destinado ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. É importante frisar que a criação da Cide não significou a efetiva inclusão de novo ônus no sistema econômico nacional. A mudança foi mais formal que substancial. A vigência da Cide pressupunha a extinção da PPE. O resultado final foi a reestruturação do modelo de tributação do setor de derivados de petróleo, tornando-o mais eficiente e adequado às diretrizes da política de abertura do mercado (BRASIL. MF/SRF, 2002, p.7).

inexpressivo na carga ele é um importante indicador da política monetária do governo já que sua “[...] natureza é regulatória: sua *rationale* é a intervenção na política econômica e a regulação dos mercados, e não a arrecadação de receitas propriamente dita.” (LEMGRUBER, 2004, p.228).

No que se refere às operações de crédito, o imposto pode ser usado para influenciar variáveis macroeconômicas como produção e consumo mediante o encarecimento ou barateamento do financiamento. Caso o governo queira desestimular a entrada de capitais especulativos, em especial os especulativos de curto prazo ele pode aumentar o IOF sobre as operações de câmbio, diminuindo a rentabilidade do capital no país. O IOF pode influenciar na rentabilidade relativa às operações financeiras, com títulos e valores mobiliários, podendo encarecer essas operações desestimulando investimentos especulativos e redirecionando os investimentos para a produção (LEMGRUBER, 2004, p.229).

Portanto, esse poderia ser um instrumento de controle e desestímulo sobre a movimentação financeira que foi tão prejudicial à economia brasileira nesse período, assim como poderia ser um instrumento de estímulo ao investimento produtivo. Entretanto, isso não aconteceu. Até o ano de 1994, o item relativo às aplicações financeiras era o segundo em importância na arrecadação do IOF. A partir de 1995, a incidência sobre essas operações foi bastante reduzida, permanecendo somente nas operações de curto prazo. Em 1996 as alíquotas de operações de crédito foram diminuídas de 18% para 6% e de 3% para 1,5% para pessoa física e jurídica respectivamente. Em 1997 o IOF foi usado para a contenção do crédito à pessoa física, com elevação da alíquota de 6% para 15%. Só em 2001 a alíquota de pessoa física se estabilizou em 1,5% se igualando com a alíquota usada para pessoa jurídica.

As alíquotas sobre operação de câmbio para entrada no país é de 5% até 90 dias, para mais dias essa alíquota é zero, para saída do país essa tarifa é zerada, sendo cobrados 2% no caso do uso do cartão de crédito. No caso das aplicações financeiras a alíquota máxima é de 1,5%, podendo ser alíquota zero em diversos casos. A maior alíquota está relacionada ao Resgate de quotas de Fundo de Aposentadoria Programada Individual

quando feito em até um ano sofre alíquota de 5%. O Gráfico 7 mostra a evolução do IOF por item de tributação de 1994 a 2001.

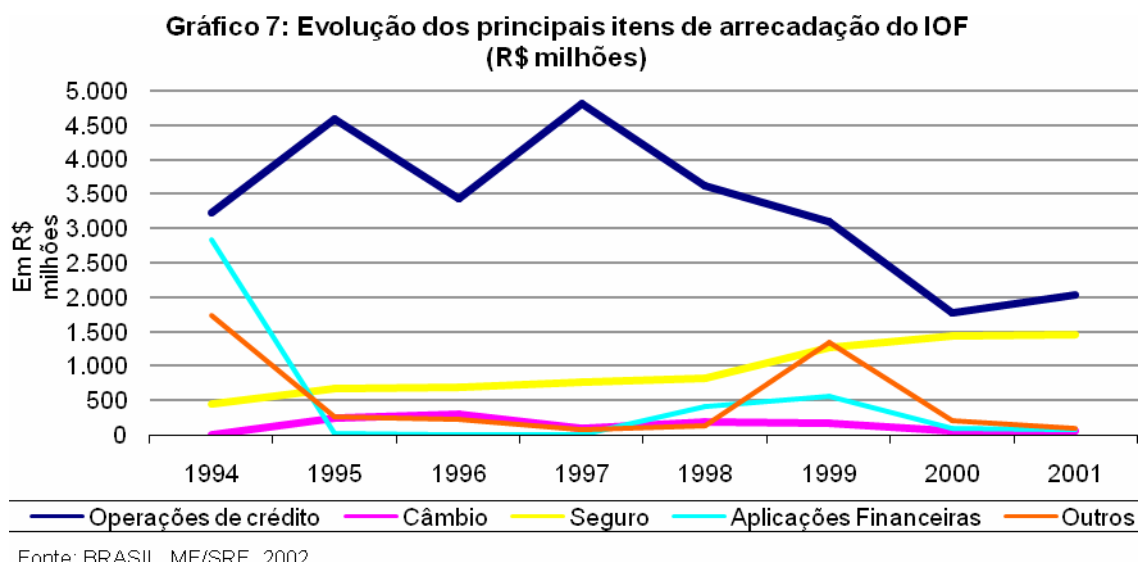


Gráfico 7: Evolução dos principais itens de arrecadação do IOF (R\$ Milhões) 1994 a 2001

A CPMF é considerada cumulativa já que incide sobre toda a cadeia produtiva. Em 16 de agosto de 1996 foi inserida a Emenda Constitucional nº 12, que incluiu ao art. 74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) competência à União para instituir a CPMF. A Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, instituiu a CPMF, considerando como movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas entidades financeiras, que representem circulação escritural ou física de moeda e de que resulte ou não transferência de titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos. A princípio a CPMF deveria incidir sobre os fatos geradores por treze meses. Contudo, este dispositivo legal foi alterado aumentando esse prazo para 24 meses (pela Lei nº 9.539, de 12/12/1997, art.1º). Esse prazo foi prorrogado quando do seu vencimento, (pela Emenda Constitucional nº 21, de 18/03/1999) para o período de 17 de junho de 1999 a 17 de junho de 2002, e a Emenda Constitucional nº 37, de 28 de maio de 2002, determinou que a CPMF seja cobrada até 31 de dezembro de 2004. Esse prazo foi mais uma vez prorrogado para 31 de dezembro de 2007, pela EC nº 42, de 2003.

Entretanto, quando se trata de aplicações financeiras há algumas isenções, como é o caso da compra de ações, mesmo que os recursos saiam de conta corrente, assim como é o caso da conta investimento. Da mesma maneira, depois que o recurso passa pela conta investimento não há incidência de CPMF na troca da aplicação para outros fundos. Quando se trata de poupança o investidor paga CPMF quando o dinheiro sai da conta corrente para ser aplicado, depois ele fica isento da contribuição tanto para resgate quanto para transferência à conta investimento. Quando se trata de fundos de renda fixa o investidor paga CPMF quando o dinheiro sai da conta corrente para a conta investimento e daí para o fundo, depois disso não há cobrança na transferência dos recursos de um fundo para outro passando pela conta-investimento. No caso de fundos de renda variável o investidor paga CPMF apenas quando o dinheiro sai da conta corrente, depois não há mais cobrança na transferência de um fundo para outro passando pela conta-investimento. Nesses casos só há incidência da CPMF novamente se o investidor fizer o resgate dos recursos e sacá-los. Assim, a movimentação simples, voltada para o recebimento de proventos e pagamentos cotidianos sofre o pagamento de CPMF normalmente, mas ao se tratar de movimentações de recursos nas quais apenas uma pequena parcela da população tem acesso há vários níveis de isenção.

A carga tributária indireta, portanto, é extremamente elevada e regressiva, recaindo, em sua maior parte, sobre os produtos de maior importância na cesta de consumo dos trabalhadores⁴¹. Esse período foi marcado pela elevação dessa forma de tributação. Por outro lado, quando se trata de setores que não têm como repassar para a tributação para os preços, como é o caso do setor financeiro a tributação é atenuada. Deve-se ressaltar, contudo, que o período pós 2003, apesar de não apresentar mudança estrutural nesse sistema, apresentou algumas mudanças de caráter progressivo com a redução de alíquotas a zero sobre produtos têm grande participação sobre o consumo das pessoas das faixas mais baixas de renda. Para um maior entendimento da carga e uma conclusão final deve-se analisar a incidência da tributação direta, a seguir.

⁴¹ O IBPT calculou o peso dos tributos sobre um determinado lista de produtos para o estado de São Paulo, que encontra-se no anexo 1. Apesar de não corresponder a tributação nacional, é um indicador dessa carga.

4.6 A elevação da tributação direta e a baixa progressividade

A tributação direta é tida como a de melhor equidade já que segue o princípio da capacidade do pagamento. Portanto, dentro de uma sociedade que busque a diminuição das desigualdades, a principal fonte de tributação deve ser a renda e a riqueza de forma progressiva, ou seja, quanto maior estas maiores as alíquotas incidentes. Assim, a principal vantagem atribuída a tributação direta é a possibilidade de se desenhar um sistema progressivo em que o princípio da equidade seja observado (REZENDE, 2001, p.171).

Nos países mais desenvolvidos e com menores índices de desigualdade a tributação sobre a renda e o patrimônio são os maiores responsáveis pela receita tributária. Vianna et al. (2000, p.11) afirma que “[n]a medida em que a renda de um indivíduo é o indicador mais visível de sua capacidade de pagamento – embora esteja longe de constituir um indicador perfeito –, o imposto de renda representa o elemento de progressividade na maior parte dos sistemas tributários modernos” e conclui que “no que respeita ao terreno da equidade na tributação, é a renda que constitui a medida mais conveniente de se medir a capacidade de pagamento dos contribuintes, uma vez que se presta melhor a objetivos redistributivos no desenho do sistema tributário.” Dentro dessa perspectiva que se deve analisar a tributação direta do sistema tributário federal.

4.6.1 O IRPF sobre o trabalho

O imposto de renda⁴² é considerado um dos impostos mais importantes para o estabelecimento de uma tributação progressiva. Contudo, no Brasil, esse imposto é de baixa progressividade. O primeiro problema está na baixa faixa de isenção, ou seja, ele começa a ser cobrado dentro da faixa de baixos salários; segundo, só há duas alíquotas, sendo a primeira muito alta, com um pequeno intervalo entre a primeira e a segunda alíquota; e, o terceiro ponto está no estancamento da alíquota superior de maneira que esse imposto onera em excesso as classes médias e não é progressivo nas camadas mais altas. Nesse sentido a

⁴² No Brasil o imposto geral sobre a renda foi criado em 1922.

maior parcela da receita do imposto de renda sobre pessoa física é decorrente da tributação sobre a classe trabalhadora, que tem o imposto retido na fonte.

O IRPF sobre o trabalho sofreu algumas alterações. Entretanto, esse aumento de arrecadação não foi realizado com a criação de novas faixas de contribuição, mas com o congelamento da tabela do IR fazendo com que pessoas de faixas de renda mais baixas passassem a ser tributadas. A terceira alíquota foi definitivamente abolida e a segunda alíquota foi elevada aumentando ainda mais a tributação sobre a classe trabalhadora.

Em 1994, a faixa com alíquota de 25% passou para 26,6% e foi criada uma nova faixa com tributação de 35%⁴³ sobre aqueles que recebessem acima de R\$ 12.180,60 mensal, mas essa situação durou por pouco tempo e em 1996, as mudanças realizadas foram retiradas, assim o IRPF sobre o trabalho retornou a mesma situação de 1994, com redução da alíquota de 26,6% para 25% e extinção da alíquota de 35%. Em 1999, a alíquota de 25% foi elevada para 27,5%⁴⁴.

Durante todo o período de 1995 a 2005, ou seja, em 11 anos a tabela do IRPF sobre o trabalho só foi corrigida duas vezes, sendo uma no atual governo. Com o congelamento da tabela conseguiu-se que mais pessoas entrassem na faixa de tributação, como pode ser visto na Tabela 20, o número de declarantes mais do que dobrou entre 1996 e 2003, mesmo com queda da renda real do trabalhador e da participação dos salários no PIB, nesse período, dados que serão mostrados no próximo capítulo.

TABELA 20: EVOLUÇÃO DO Nº DE DECLARANTES E CONTRIBUINTES DO IRPF (em milhões) 1996 a 2003

DIRPF	nº de declarações	Declarações com IR devido
1996	7,64	3,86
1997	8,78	3,78
1998	10,44	4,14
1999	11,05	4,37
2000	12,53	4,57
2001	13,90	5,19
2002	15,36	5,57
2003	15,97	4,95

Fonte: Elaborado pela autora com dados do BRASIL. MF/SRF.

⁴³ Lei nº 8.848/94

⁴⁴ A partir de 1 de janeiro de 1998, Lei nº 9.532/97.

Segundo cálculos da Unafisco a inflação entre janeiro/1996 e janeiro/2006 apurada pelo IPCA/IBGE foi de 104,98%. Descontando os reajustes concedidos de 17,5% (em 2002), de 10% (em 2005) e de 8% (em 2006) a tabela ainda teria que ser corrigida em 46,84% para voltar a o patamar de 1996. Essa instituição ainda realiza um enorme cálculo, como pode ser visto na Tabela 21 mostrando que em 1995 o limite de isenção da tabela do IRPF equivalia a 10,48 salários mínimos, e que hoje os trabalhadores com renda acima de 3,88 salários mínimos - se for feita a correção real ou 6,55 salários mínimos se considerados os aumentos reais concedidos ao salário de janeiro/1995 a abril/2005 - no período foram transformados em contribuintes do IR.

TABELA 21: LIMITE DE ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA EM SALÁRIOS MÍNIMOS - 1995 a 2005

Ano (exercício)	Salário Mínimo (SM) Mensal R\$	SM Corrigido Pelo IPCA	Limite Isenção R\$ mensal	Limite de Isenção em SM	Limite de Isenção em SM s/ aumento Real
	(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)	(e) = (c) / (b) (3)
1995	70	70	733,62	10,48	10,48
1996	100	81,5	900	9	11,04
1997	112	97,12	900	8,04	9,27
1998	120	105,46	900	7,5	8,53
1999	130	109,52	900	6,92	8,22
2000	136	116,45	900	6,62	7,73
2001	151	123,42	900	5,96	7,29
2002	180	131,68	1058	5,88	8,03
2003	200	152,28	1058	5,29	6,95
2004	240	161,84	1058	4,41	6,54
2005	300	174,91	1164	3,88	6,65

Fonte: Unafisco.

O reflexo dessa política pode ser visto na Tabela 22 que mostra como a tributação do imposto de renda de pessoa física recaiu sobre os contribuintes por faixa de renda em 1996 e em 1999. Ela serve de exemplo para uma análise do grau de progressividade e equidade deste imposto sobre a sociedade, em especial nesse período. Nela pode-se ver que realmente é a classe média com salários entre R\$ 1.000 e R\$ 5.000, a responsável pela maior parte da arrecadação, em 1996 essa classe contribuía com 55% do total arrecadado com IRPF, em 1999 essa classe passou a ser responsável por 88% da receita proveniente do IRPF. De outro modo, aqueles com rendimento acima de R\$ 8.000

contribuíam com 25% do IRPF e hoje contribuem com apenas 4,2% desse total, apesar de terem aumentando o número de declarantes nessa faixa.

TABELA 22: BRASIL: DECLARANTES DO IRPF - 1996 e 1999

Faixa de Rendimento mensal (R\$)	Declarantes (mil)		% declarantes		% Receita IRPF	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999
<1.000	3.707	4.777	48,9%	43,2%	0,2%	0,2%
1.000 - 2.000	2.311	3.791	30,4%	34,3%	10,3%	43,9%
2.000 - 5.000	1.303	1.961	17,1%	17,7%	44,0%	43,9%
5.000 - 8.000	190	345	2,5%	3,1%	20,3%	7,9%
8.000 - 10.000	41	79	0,5%	0,7%	7,1%	1,8%
>10.000	48	103	0,6%	0,9%	18,1%	2,4%
Total	7.600	11.056	100	100	100	100

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados de (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000) para 1996 e BRASIL. MF/SRF (2000) para 1999.

No começo da década de 80, o IRPF possuía 13 faixas de renda tributáveis e tinha alíquotas de até 60%. Foi no início da década de 90, período que marca o começo da mudança de correlação de forças entre capital e trabalho no Brasil, que o princípio da progressividade começou a ser abolido da tabela do IRPF. Dessa maneira, os assalariados passaram a ser os principais contribuintes do IR, em especial aqueles que têm o seu desconto feito diretamente na fonte. A Tabela 23 mostra a evolução das alíquotas e quantidade de faixas desde o final da década de 70.

TABELA 23: ALÍQUOTAS DE IRPF NO BRASIL - 1979 a 2005

Período de vigência	Quantidade de classes de renda (faixas)	Alíquotas
1979 a 1982	12	0% a 55%
1983 a 1985	13	0% a 60%
1986 a 1987	11	0% a 50%
1988	9	0% a 45%
1989 a 1991	2	10% e 25%
1992	2	15% e 25%
1995	3	15% a 35%
1996 a 1997	2	15% e 25%
1998 a 2005	2	15% e 27,5%

Fonte: Unafisco.

Essa mudança na correlação de forças provocou mudanças nas alíquotas do imposto de renda, diminuindo sua progressividade não apenas no Brasil como em outros países nos quais havia uma maior consolidação do Estado de Bem-Estar, como pode ser visto na Tabela 24. Entretanto, a tabela também mostra que regressividade do IR no Brasil foi maior do que em todos esses países. A Tabela 24 mostra que a partir de uma seleção de diversos países o Brasil possui a menor alíquota máxima marginal, inclusive em países que possuem carga tributária menor como o Chile, a Argentina, os Estados Unidos, o Japão e a Coréia do Sul.

TABELA 24: ALÍQUOTAS MÁXIMAS DE IRPF (%) 1986 a 1997

País	1986	1990	1995	1996	1997
Austrália	57	47	47	47	47
Áustria	62	50	50	50	50
Alemanha	56	53	53	53	53
Bélgica	72	55	55	56,65	56,65
Canadá	34	29	31,3	31,3	31,3
Dinamarca	45	40	34,5	34,5	34,5
Espanha	66	56	56	56	47,6
EUA	50	28	39,6	39,6	39,6
França	65	57	56,8	56,8	54
Finlândia	51	43	39	39	38
Inglaterra	60	40	40	40	40
Itália	62	50	51	51	51
Japão	70	50	50	50	50
Portugal	61	40	40	40	40

Fonte: Unafisco

O que se pode ver desses dados é que apesar da tributação direta ser o melhor instrumento de progressividade, ao longo desse período ela foi tornando-se extremamente regressiva. A não-correção da tabela conforme a inflação, a existência de apenas duas faixas de tributação, o estancamento das alíquotas fez com que fosse aumentasse a quantidade de pessoas das classes mais baixas e médias que se tornaram os principais contribuintes, enquanto as classes mais altas contribuem com um percentual muito baixo desse montante.

Para se ter maior visão sobre a tributação do capital deve-se analisar a tributação sobre a pessoa jurídica, que apesar de também conter trabalhadores autônomos é composto em sua maioria por capitalistas.

4.6.2 A tributação sobre o capital: IRPJ, CSLL e o IRPF sobre o capital.

A tributação incide sobre o fator capital, em geral, quando ela é aplicada sobre o retorno das aplicações em ativos financeiros, lucro gerado pelas empresas e da apreciação do valor do patrimônio (LEMGRUBER, 2004, p.207).

Destacam-se a seguir as principais mudanças na legislação do IRPJ. O IRPJ teve sua alíquota marginal de 43% diminuída para 25%, assim a alíquota de 25% passou para 15%, e a do adicional sobre lucros, de 12% e 18% para 10%. O piso do lucro sujeito ao adicional foi elevado 180 mil para R\$ 240 mil. Além disso, criou-se a possibilidade das empresas remunerarem-se com juros sobre seu próprio capital, creditá-los aos sócios e ainda deduzi-los como despesa da empresa reduzindo, conseqüentemente, o Imposto de Renda. A Unafisco sindical critica fortemente este ato, colocando que esta possibilidade:

[...] não existe em nenhum outro país. É um privilégio criado para as rendas do capital, permitindo às grandes empresas capitalizadas reduzirem seus lucros tributáveis a partir da dedução de despesa fictícia, denominada juros sobre o capital próprio. Como isso representa uma grande economia tributária (cerca de 19%), as empresas passam a remunerar o capital próprio dono ou sócio com juros, em vez de pagar dividendos, como ocorre em outros países. Os sócios e os acionistas que recebem esse rendimento, geralmente de valores expressivos, pagam apenas 15% de imposto de renda na fonte. Essa renúncia fiscal é hoje [em 2002] superior a R\$ 3,2 bilhões por ano.” (FÓRUM BRASIL CIDADÃO, 2003, p.14).

Por essa mesma legislação a distribuição de lucros e dividendos e a remessa de lucros para o exterior, tributados na fonte até 1995, foram isentados a partir de 1996, tanto para pessoa física, como para pessoa jurídica. Assim os rendimentos provenientes de lucros ou dividendos não pagam imposto de renda, independente de serem residentes no país ou no exterior. A isenção, portanto, dá um tratamento tributário desigual a pessoas com a mesma renda, pois a do capital é menos tributada que a do trabalho. Segundo cálculos da

Unafisco (FÓRUM BRASIL CIDADÃO, 2003, p.15), só em 2002 essa renúncia fiscal foi de aproximadamente, R\$ 6,4 bilhões.

Além disso, a correção monetária das demonstrações financeiras foi extinta, inclusive para fins societários e foi ampliado a possibilidade de opção pelo regime de tributação pelo lucro presumido. Assim o que é tributado na pessoa jurídica não é o lucro contábil, mas sim o lucro presumido, que tem sido quase sempre menor que o lucro contábil. Portanto, para empresas que optam pelo lucro presumido o valor distribuído aos sócios sofre tributação bem menor na pessoa jurídica, uma vez que o lucro contábil é maior que o lucro fiscal. Somado a isso as alíquotas na apuração de erros e omissões foram diminuídas. Essa legislação, entretanto, sofreu inúmeras alterações ao longo desses anos na criação de isenções, principalmente sobre atividades ligadas a exportação, a realização de *hedge*, contratos de empréstimos no exterior etc.⁴⁵

É interessante notar que apesar de todas essas mudanças, reduções de alíquotas, isenções etc a arrecadação do IRPJ não sofreu perdas significativas já que os lucros cresceram muito nesse período. Nota-se, entretanto, um salto na arrecadação desse imposto no ano de 2002 que se deve a extensão da cobrança desse imposto sobre os fundos de pensão⁴⁶.

A CSLL foi instituída em 1988⁴⁷, como uma contribuição social destinada ao financiamento da seguridade social. A arrecadação deve ser feita sobre as pessoas jurídicas. A legislação separa as pessoas jurídicas em geral, dos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários e empresas de arrendamento mercantil, estabelecendo uma alíquota específica para essas entidades.

⁴⁵ Ver Leis nº 9.430/1996, 10.684/2003 e 11.196/2005 e suas respectivas alterações.

⁴⁶ Medida Provisória nº 2.222 de 04/09/2001, revogada pela Lei nº 11.053 de 29/12/2004.

⁴⁷ Lei nº 7.689 de 15/12/1988, sua alíquota inicial era de 8% para as PJ em geral e de 12% sobre bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários e empresas de arrendamento mercantis. Essa alíquota foi alterada pela Lei nº 7.854 de 24/10/1989 que elevou as alíquotas para 10% e 14% respectivamente. A Lei nº 8.212 de 24/07/1991 elevou a alíquota das instituições financeiras para 15% e a Lei complementar nº 70 de 30/12/1991 elevou em mais 8 pontos percentuais essas instituições, entretanto, as isentou de Cofins, que as empresas passam a ter que pagar só em 1999, coma Lei nº 9.718/98.

Para compor o FSE a CSLL sobre as instituições financeiras foi elevada para os anos de 1994 e 1995 de 23% para 30%, a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota deveria ir direto para esse Fundo⁴⁸, mas logo após esse ano elas voltaram ao patamar inicial. Em 1996 as alíquotas incidentes foram diminuídas de 10% para 8% no caso de Pessoas jurídicas em geral e de 23% para 18% para instituições financeiras. Em 1999 as alíquotas foram reduzidas para 8% e acrescidas em 4 p.p. para o período de 01/05/1999 a 31/12/2000 e de 1 p.p. para o período 01/01/2000 a 31/12/2002⁴⁹.

Portanto, durante todo o período o que se constata é uma queda nas alíquotas da CSLL em especial para as instituições financeiras que chegou a pagar uma alíquota de 30%. No novo governo essas alíquotas foram elevadas de 12% para 32% empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação do lucro presumido, inibindo essa prática.

O que se observou, portanto é que a tributação sobre o capital via IRPJ e CSLL apresentou um movimento regressivo com diminuição de alíquotas e várias aberturas para driblar a legislação. Esses tributos contribuíram com 11% em média da carga tributária nesse período.

Entretanto, de outro modo torna-se importante analisar a real incidência desses tributos. Lemgruber (2004) realiza uma longa análise sobre a tributação da pessoa jurídica. Segundo a autora o IRPJ sobre as empresas acaba sendo repassado aos preços, no caso das empresas e no caso do mercado financeiro, uma elevada tributação faz com que, dentro de um cenário de livre movimentação de capitais, o capital prefira migrar para outro país com menor ônus tributário.

Assim o IRPF é que deveria ter maior importância na tributação dos capitalistas. Portanto, seria o IRPF-Rendimentos do Capital o mais importante tributo na progressividade da tributação. Entretanto, uma breve análise sobre esse tributo mostra que também não foi nesse tributo que a progressividade foi implantada. Nesse período, as principais mudanças foram a extensão da tributação sobre aplicações financeiras em renda

⁴⁸ Emenda Constitucional nº 01 de 1994.

⁴⁹ Medida Provisória 2.158-35 de 24/08/2001.

fixa às operações de cobertura (*hedge*) realizadas por meio de swap⁵⁰. E a diminuição da alíquota de 20% para 15% dos fundos de investimento em função ao aumento do prazo de aplicação.

Na Tabela 25 pode-se constatar como as alíquotas sobre os rendimentos do capital, além de não conter uma progressividade, são menores do que as alíquotas praticadas sobre os rendimentos do trabalho. Incluímos os dados sobre a tributação sobre as remessas ao exterior, mesmo sabendo que ele não contém apenas a movimentação do capital, mas considera-se que este representaria o maior peso.

TABELA 25: TRIBUTAÇÃO DO IRPF- RENDIMENTOS DO CAPITAL E REMESSAS AO EXTERIOR

Fundos de longo prazo e aplicações de renda fixa:
22,5% para aplicações com prazo de até 180 dias;
20,0% para aplicações com prazo de 181 até 360 dias;
17,5% para aplicações com prazo de 361 até 720 dias;
15,0% para aplicações com prazo acima de 720 dias.
Fundos de curto prazo:
22,5% para aplicações com prazo de até 180 dias;
20,0% para aplicações com prazo acima de 180 dias.
Fundos de ações:
15%
Aplicações em renda variável:
0,005%
Remessas ao Exterior:
25% rendimentos do trabalho, com ou sem vínculo empregatício, aposentadoria, pensão por morte ou invalidez e os da prestação de serviços, pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a não-residentes;
15% demais rendimentos de fontes situadas no Brasil.
Outros Rendimentos:
30% (prêmios e sorteios em dinheiro);
20% (prêmios e sorteios sob a forma de bens e serviços);
1,5% (serviços de propaganda);
1,5% (remuneração de serviços profissionais).

Fonte: BRASIL. MF/SRF, 2005.

⁵⁰ Lei nº 9.779/99.

Para terminar analisaremos a tributação sobre o patrimônio, outra fonte de tributação importante nos países com baixos indicadores de desigualdade social, mas de nenhuma importância no Brasil.

4.6.3 Tributação sobre o patrimônio: o ITR

O ITR é um imposto que, acima do poder arrecadatário, deve servir para fazer com que a terra seja usada para o fim social. No caso do Brasil esse é princípio foi esquecido, como pode ser visto claramente no baixo grau de participação do ITR na carga tributária, apesar das dimensões continentais do país, formado por inúmeros latifúndios improdutivos. O ITR foi criado através do Estatuto da Terra, em 1964, com o

objetivo de auxiliar as políticas públicas de desconcentração da terra. A implementação do ITR deveria promover uma redução drástica do uso especulativo da terra, promovendo uma maior justiça social na distribuição das terras.

Segundo Stédile (2006) muitos estranharam que esse estatuto, tão progressista tenha sido promulgado no governo militar. Entretanto, segundo ele, este foi produto de um grupo de técnicos que vinha preparando a lei desde o governo João Goulart e se inspirava nas idéias defendidas pela Cepal, ou seja, usar a ampla distribuição de terras como forma de distribuição de renda, estímulo ao mercado interno e ao desenvolvimento rural.

A superfície do território brasileiro é de 854,0 milhões de hectares, enquanto a área constante do cadastro do INCRA/92 totaliza 310,0 milhões de hectares, ou 36,7% da superfície total. O minifúndio representa 60,0% dos imóveis cadastrados, ou apenas 7,8% desta área. A grande propriedade, por sua vez representa 1,2% dos imóveis cadastrados, ocupando 55,0% desta mesma área. São classificados como "produtivos" 36,8% das pequenas propriedades; 36,4% são propriedades consideradas médias e 42,4% representam as grandes propriedades. Se considerarmos a área dos imóveis "produtivos", esses percentuais são, respectivamente para pequena, média e grande propriedade, 31,3%, 32,6%

e 32,9%. Por outro lado, a "área explorada", total é de 198,3 milhões de hectares, representando 83,4% da área agrícola explorável⁵¹ (CARDIM, VIEIRA; VIEGAS, 1998).

O elevado grau de concentração de terras e de improdutividade tem suas raízes na história da formação do país. A partir de 1960, verificou-se uma revolução no campo, com a incorporação de novas tecnologias à atividade rural, o que, dentre outras conseqüências, incrementou sobremaneira a produtividade tanto na agricultura como na pecuária⁵². Entretanto, dentro desse processo de desenvolvimento, Cardim, Vieira e Viégas (1998) afirmam que “[...] não foi previsto um espaço para a incorporação da pequena e da média propriedade que, sem qualquer diretriz de política econômica a seu favor, sofreram um processo de espoliação maior do que o normal, pois, excluídos de crédito e de comercialização, se fragilizaram, dando origem ao grande êxodo rural ocorrido nas décadas de 70 e 80, após a consolidação deste modelo”. Segundo os autores: “Este quadro é tão verdadeiro que, já no final da década de 70, Ignácio Rangel clamava por uma reforma agrária que, pelo menos, contemplasse as carências da marginalidade urbana, reorganizando os núcleos familiares.”

Portanto, o problema fundiário foi mantido pela modernização conservadora, da década de 60 e 70 e agravado pelo incentivo a especulação fundiária com o Fundo 157⁵³ e o Contrato de Alienação de Terras Públicas-CATP, incentivado pelo mesmo governo que modernizou a grande propriedade, para grandes grupos econômicos, que não tinham vinculação com a atividade rural.

Dentro desse quadro agrário e na busca de fazer com que a terra cumpra sua função social e diminuir as desigualdades sociais, o ITR deveria funcionar como um

⁵¹ No conceito de "imóvel produtivo" o imóvel e toda sua área, classificada como produtiva, fazem parte de um mesmo conjunto, diferente do conceito de "área explorada" onde são computadas as áreas com algum tipo de exploração, seja em imóveis produtivos ou não.

⁵² Segundo Cardim, Vieira e Viégas (1998): “A penetração capitalista no campo, a partir da década de 60, se deu através do ‘modelo prussiano’, que se caracteriza pela transição da grande propriedade improdutiva para a grande empresa capitalista e pela exclusão da maioria das pequenas e médias propriedades. O cerne deste modelo é a modernização conservadora, que tem como pilar modernizar a grande propriedade, com a conseqüente manutenção de uma estrutura fundiária concentrada; exigindo-se qualidade e produtividade, que estão atreladas à adubação química e mecanização, tendo em vista o mercado externo e as demandas da indústria nacional, as quais passaram a determinar o perfil da agricultura brasileira.”

⁵³ O Fundo 157 foi criado pelo Decreto Lei nº 157, de 10.02.1967 tratava-se de uma opção dada aos contribuintes de utilizar parte do imposto devido quando da Declaração do Imposto de Renda, em aquisição de quotas de fundos administrados por instituições financeiras de livre escolha do aplicador.

importante instrumento de desestímulo a especulação imobiliária e de uso da terra. Inicialmente, a cobrança do ITR era feita a partir de uma alíquota básica de 0,2% sobre o valor da terra nua, eram aplicados coeficientes relacionados com a dimensão, localização, condições sociais e produtividade dos estabelecimentos.

Entretanto, verificou-se que os objetivos almejados no desenho do imposto estavam longe de ser alcançados. O ITR nunca chegou a constituir uma boa fonte de receita e tampouco conseguiu promover as mudanças desejadas no meio rural. O valor do imposto era excessivamente baixo e apresentava incoerências ao tributar mais pesadamente o minifúndio, por não discriminar o contribuinte segundo a categoria dos imóveis – minifúndio, empresa rural e latifúndio. Além dos parâmetros estabelecidos pelo INCRA não se adequarem à realidade brasileira, o problema de evasão era grave, com um sistema precário de atualização do valor da terra nua (ASSUNÇÃO, 2002).

Em 1979 foi realizada a primeira reformulação importante na legislação do ITR, verificada no artigo 49 do Estatuto da Terra, segundo o qual, “as normas gerais para a fixação do ITR passam a obedecer a critérios de progressividade, levando-se em conta os seguintes fatores: o valor da terra nua; a área do imóvel rural; o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal; o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações; a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário; a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade.” A alíquota tornou-se função do grau de utilização da terra e do grau de eficiência da exploração, com uma variação entre 0,2% e 3,5%.

A Lei nº 8.847/94 atualizou o Estatuto da Terra, mantendo sua essência de tributar progressivamente em função da utilização da terra, entretanto ela foi substituída rapidamente em 1996. A lei 9.393/96 introduziu várias modificações, atendendo a demanda dos grandes proprietários ao extinguir o mecanismo de progressividade no tempo do ITR. O dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e nos anos seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30% foi suprimido; a alíquota máxima para um latifúndio que apresentasse improdutividade durante quatro anos de 36% foi reduzida para 20%; extingui-se o VTNm, Valor da Terra Nua mínimo,

que era fixado pela SRF para garantir um valor mínimo no imposto lançado, e que evitava práticas abusivas de subavaliação de imóveis praticadas pelos grandes proprietários para não pagarem o ITR devido.

Além dessas mudanças, a divisão em doze faixas relativas ao tamanho da propriedade que chegava até 15.000 hectares, foi transformada em apenas 6 faixas e estacionada em até 5.000 hectares. As duas tabelas com diferenciação para os municípios da seca e da Amazônia oriental e os municípios da Amazônia ocidental e do Pantanal Matogrossense foram abolidas, e atualmente apenas uma tabela nacional é aplicada, como pode ser visto no anexo 2, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país.

Portanto, prevaleceu o interesse dos grandes latifundiários. Essas medidas representaram um retrocesso no processo de democratização da terra, de forma que o ITR em nada tem contribuído para fazer com a terra cumpra o seu papel social. Assim a arrecadação média do ITR como proporção do PIB não chegou a 0,02%, ou seja, uma participação pífia diante da imensidão do território rural brasileiro. Stédile (2006) critica as mudanças realizadas no ITR, afirmando que esse foi enterrado como instrumento da reforma agrária nas últimas mudanças em 2005. Segundo ele, em 2004 o montante recolhido referente ao ITR era equivalente ao montante recolhido de IPTU em um bairro de São Paulo.

Resumindo, a análise do sistema tributário brasileiro e suas alterações no período de 1994-2005 mostram claramente o seu alto grau de regressividade e de falta de justiça social. Os salários, que deveriam custear bens para a reprodução dos trabalhadores são dilapidados pelo aumento dos preços que os tributos indiretos provocam. A tributação direta está baseada nos rendimentos do trabalhador, enquanto a tributação sobre o capital é privilegiada por baixas alíquotas e pouca progressividade. Isso gera uma drenagem de renda da classe mais baixa, para Estado, que, por sua vez, sustenta uma dívida pública que tem servido como instrumento de expansão da riqueza financeira dos setores de alta renda.

Entretanto, cabe ressaltar que as mudanças a partir de 2003, apesar de não terem gerado mudança estruturais no sistema tributário, se voltaram para a diminuição da regressividade, como diminuição da cumulatividade dos impostos da Cofins; a correção da

tabela congelada do IRPF-rendimentos do trabalho; e a redução a zero das alíquotas sobre produtos que com maior peso sobre a cesta dos trabalhadores.

Para concluir esse capítulo apresentamos o estudo de Vianna et al. (2000) que calculou a tributação direta e indireta sobre as famílias para o ano de 1996. Apesar do trabalho não mostrar como isso se deu durante esse período e de conter dados de toda a carga tributária nacional, ou seja, não separar apenas os dados da tributação federal, objeto desse estudo, ele apresenta evidências claras de que são as classes de baixa renda e média, portanto, trabalhadores em geral que arcam com a maior parte da carga tributária.

4.7 Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil

Vianna et al. (2000) preocupados com o elevado grau de desigualdade de distribuição de renda no Brasil se propõem a analisar o impacto do sistema tributário brasileiro na distribuição de renda. Para tanto os autores mensuram a incidência da carga tributária sobre a população em faixas de renda definidas pela POF de 1995/96. Eles assumem a tributação direta, partindo do princípio da capacidade de pagamento como a mais justa forma de tributação e criticam a elevada tributação indireta já que essa “incide sobre produtos essenciais como a alimentação, cuja participação no orçamento das famílias pobres é bastante expressiva.” (VIANNA et al. 2000, p12)

Em outras palavras, o que ocorre é que, para classes de renda mais baixas, o consumo representa uma parcela maior dos rendimentos dos contribuintes do que para classes mais altas, que alocam seu excedente de consumo em poupança e, portanto, em investimentos em ativos reais e financeiros. Nesse sentido, os impactos na renda dos tributos incidentes sobre as mercadorias que constituem as despesas de consumo são maiores para os pobres do que para os ricos. (VIANNA et al, 2000, p.12).

Entretanto os autores não descartam a idéia de que na tributação indireta pode-se estabelecer padrões diferenciados na tributação do consumo na busca de reduzir o grau de regressividade desta. “Concretamente, isso significaria a concessão de isenções ou a fixação de alíquotas reduzidas para produtos considerados básicos e com alta

representatividade no orçamento dos contribuintes de baixa renda, como, por exemplo, os alimentos.” (VIANNA et al., 2000, p.12).

Os autores tomam como tributos indiretos o ICMS, o IPI, o PIS e a Cofins. Por outro lado eles analisam como tributos diretos o IR, a contribuição à Previdência Social (INSS), IPVA, IPTU, a contribuição sindical, as taxas de conselhos e associações de classe e o ITR. O resultado pode ser visto na tabela abaixo.

TABELA 26: CARGA TRIBUTÁRIA INDIRETA SOBRE A RENDA DISPONÍVEL, POR GRUPOS DE DESPESAS E FAIXAS DE RENDA POR SALÁRIOS MÍNIMOS (EM % PERCENTAGEM SOBRE A RENDA LÍQUIDA)

	Até 2 SM	5 a 6 SM	10 a 15 SM	+ de 30 SM	Média
Alimentação	9,81	5,04	3,36	1,48	2,74
Despesas pessoais	1,09	0,78	0,51	0,25	0,41
Saúde	2,17	0,91	0,64	0,27	0,51
Fumo	4,18	1,62	1,02	0,29	0,81
Habitação	3,14	1,21	0,53	0,22	0,52
Lazer	0,95	0,84	0,92	0,72	0,79
Vestuário	2,43	1,68	1,48	0,86	1,17
Transportes	2,45	1,7	1,33	0,9	1,19
Veículos	0,27	0,2	0,68	2,34	1,53
Total	26,48	13,98	10,47	7,34	9,87

Fonte: Vianna et al., 2000.

Esse é um resultado extremamente regressivo se for considerado a participação desse consumo na cesta das famílias como pode ver na Tabela 27 abaixo.

TABELA 27: PERCENTUAL DA DESPESA MÉDIA MENSAL FAMILIAR, SEGUNDO FAIXAS DE RENDA SELECIONADAS - 1995/96

Tipo de Despesas	Até 2 SM	+ de 5 a 6 SM	+ de 10 a 15 SM	+ 30 SM
Desembolso global	100,00	100,00	100,00	100,00
Despesas correntes	95,05	91,25	85,17	74,58
Despesas de consumo	93,07	85,45	78,09	59,59
Alimentação	32,79	26,07	18,90	10,26
Habitação	25,64	24,78	22,69	17,80
Vestuário	5,27	5,84	5,70	3,83
Transporte	8,85	10,15	10,53	8,85
Higiene e cuidados pessoais	1,94	2,20	1,58	0,89
Assistência à saúde	9,59	6,54	6,84	5,80
Educação	1,38	2,25	3,19	3,95
Recreação e cultura	1,49	2,13	2,72	2,66
Fumo	2,81	1,72	1,20	0,41
Serviços Pessoais	1,06	1,11	1,28	1,07
Despesas diversas	2,24	2,66	3,46	4,07
Outras despesas correntes	1,98	5,80	7,08	15,00
Aumento do ativo	4,47	8,22	12,87	23,05
Diminuição do passivo	0,48	0,53	1,96	2,36

Fonte: Vianna et al, 2000, p.37.

De outra maneira na análise da tributação direta sobre a POF Vianna et al. (2000) mostram que as famílias com maior faixa de renda pagam mais tributos diretos que as famílias de menor faixa de renda. Apesar desse resultado também fica explícito que o percentual não cresce da mesma forma que cresce a renda, ou seja, quanto mais aumenta a renda, a tributação cresce menos percentualmente. “Dito de outra forma, a carga tributária direta das famílias do último estrato de renda é seis vezes maior do que a do primeiro, enquanto o recebimento médio mensal *per capita* é 37 superior. A carga tributária direta suportada pelas famílias mais ricas é, então, cerca de seis vezes mais elevada do que a suportada pelas famílias pobres. Entretanto, as famílias ricas apresentam recebimento médio mensal familiar per capita em torno de 37 vezes maior do que as famílias mais pobres.” (VIANNA et al., 2000, p.49). E concluem:

Aceitando-se que um parâmetro de comparação da progressividade de um sistema tributário e, portanto, da sua equidade são as diferenças da distribuição de renda observadas entre as famílias e indivíduos, a evidência encontrada sugere que o grau de progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar o alto grau de desigualdade de renda da sociedade brasileira. (VIANNA et al., 2000, p.49).

Os autores ressaltam que os resultados obtidos revelam que a maior parte da tributação direta, principalmente o Imposto de Renda, recai mais fortemente sobre a parcela assalariada da população, que arca com o tributo na fonte. Conseqüentemente surge um quadro em que o principal mecanismo de correção das desigualdades oriundas da tributação indireta – o Imposto de Renda – incide sobre as camadas médias da população e não sobre os segmentos cujas fontes de rendimentos apresentam maiores rendas médias familiares (VIANNA et al., 2000, p.55). O gráfico 8 mostra o resultado do cálculo da tributação direta e indireta sobre as famílias calculada pelos autores.

Gráfico 8: Carga tributária direta e indireta sobre a renda, segundo as classes de renda por salário mínimo, para as capitais do Brasil, em %. 1996.

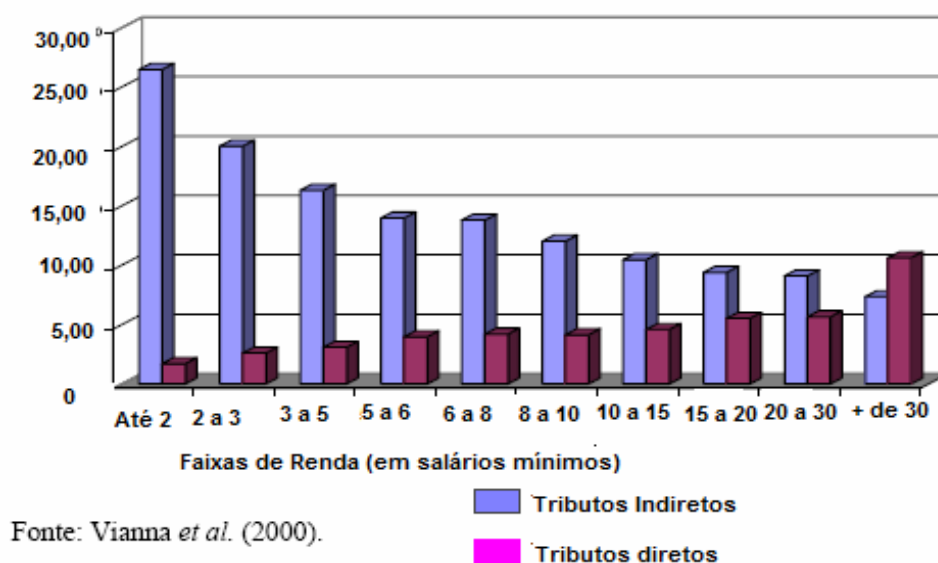


Gráfico 8: Carga tributária direta e indireta sobre a renda segundo classes de renda em salários mínimos, para as capitais do Brasil em %. Ano: 1996.

Os autores também analisam a tributação por tipo de recebimento predominante e novamente eles encontram evidências “[...] que determinadas categorias de rendimento suportam carga fiscal maior que outras, principalmente as famílias assalariadas, vis-à-vis as famílias com origem predominante de renda do trabalho. Assim, verifica-se mais uma das facetas da regressividade do sistema tributário brasileiro.” (VIANNA et al., 2000, p.48). O resultado pode ser visto na Tabela 28. Sobre isso eles novamente concluem que a evidência

empírica sugere que as famílias com participação importante de recebimentos de aluguéis e de aplicação de capital em sua renda total suportavam uma carga menor, quando considerada sua renda média mensal, em relação às outras fontes de rendimento (VIANNA et al., 2000, p.47).

TABELA 28: PERCENTUAL DE TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS SOBRE RENDA POR TIPO DE RECEBIMENTO PREDOMINANTE, ORIGEM = 75% A 100% DO RECEBIMENTO

Recebimento Predominante	Indireta	Direta
Empregado	10,4	9,78
Empregador	8,17	10,47
Por conta própria	10,26	4,58
Aluguéis	3,00	3,36
Aplicações de capital	7,34	2,15
Transferências	7,26	7,79
Aposentadoria pública	8,23	6,96

Fonte: Vianna et al., 2000, p.46.

Cabe citar o estudo realizado pela Fecomércio a partir, do estudo de Vianna et al (2000). Nesse estudo a tributação direta e indireta é atualizada para o ano de 2004. Com todas as ressalvas que caibam em relação a metodologia o resultado⁵⁴ que pode ser visto na Tabela 29. A tabela mostra o aumento da regressividade nesse período, de forma que a classe de renda até 2 salários mínimos chega a pagar quase 50% de sua renda em tributos. A última coluna mostra o acréscimo em % de carga tributária de 1996 a 2004 e o fica claro que ao longo desse período o sistema tributário se tornou mais regressivo. Como pode-se ver, o aumento de tributação na faixa de renda com até 2 salários mínimos aumentou em quase 21% enquanto que o aumento relativo as outras classes esteve abaixo desse valor e a classe que recebe mais de 30 salários mínimos teve aumento de apenas 8%.

⁵⁴ O trabalho utilizada as alíquotas de 2000, com a POF de 2002-2003, ou seja, ele não capta as mudanças realizadas após a desoneração realizada com o novo governo, em 2004.

TABELA 29: CARGA TRIBUTÁRIA DIRETA E INDIRETA SOBRE A RENDA TOTAL DAS FAMÍLIAS – 1996 e 2004

Renda Mensal Familiar	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em %)
	Tributação Direta		Tributação Indireta		Carga Tributária Total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte: FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE SÃO PAULO, 2006, p.20.

A conclusão final de Vianna et al. (2000) sugere que o sistema tributário brasileiro da forma como está estruturado é um dos fatores que contribuem para a manutenção do quadro de distribuição desigual da renda, e, portanto, dos níveis de pobreza e de indigência. Nas palavras dos autores:

A evidência obtida sugere que o atual sistema tributário apresenta em seu conjunto um caráter regressivo, e esse pode ser um fator que contribui para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país. Sugere também, por outro lado, que modificações na atual estrutura tributária, que revejam o atual grau de regressividade do sistema, podem contribuir para a melhoria da desigualdade social e das condições de vida da população pobre. A atual tributação que incide sobre as famílias pobre e de baixa renda contrasta fortemente com as amplas renúncias fiscais decorrentes do quadro (..) observado no país.” (VIANNA et al., 2000, p.51).

Considerando que o sistema tributário reflete a organização econômica e política de um país, em determinado momento histórico. No caso brasileiro, temos um sistema tributário que é concentrador de renda e desestimulador do crescimento econômico. As mudanças no período estudado só acentuaram esse quadro de forma que “[...] foi feita uma reforma “silenciosa” com o objetivo de viabilizar o processo de mundialização do capital financeiro, sob a coordenação do FMI, para garantir os superávits primários e cumprir o ajuste fiscal. Esse projeto resultou em significativa transferência de renda dos

segmentos de menor poder aquisitivo para os detentores de grande capital.” (FÓRUM BRASIL CIDADÃO, 2003, p. 5)

Essa deterioração dos princípios de equidade e justiça tributária, nas palavras de Gentil (2006, p.218) “[...] é consequência do forte poder das elites financeiras e patrimonialistas sobre as políticas públicas. A receita dos tributos é retirada principalmente dos salários e é gasta predominantemente com a remuneração de títulos públicos, dado que uma parcela crescente dos recursos públicos é reservada para o pagamento de despesas financeiras do Tesouro.”

5 EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS FEDERAIS ENTRE 1995-2005: A TENTATIVA DE DESTRUIÇÃO LENTA, GRADUAL E SEGURA DA REDE DE SEGURIDADE SOCIAL

O capitalismo, desde sua origem, tem como marca a exclusão de parte da força de trabalho assalariada do acesso ao emprego. Esta parcela da população é coagida ao trabalho, mas não encontra ocupação e por isso vive sob uma grande vulnerabilidade que acaba por levá-la a uma situação de miserabilidade (GENTIL, 2006). Entretanto, o aumento desse contingente populacional e o agravamento da situação de pauperismo ameaçam a ordem pública, colocando em risco a manutenção do próprio sistema. Nesse sentido que Keynes levantava a necessidade de construção de uma rede de seguridade social que garantisse uma condição mínima de vida a esse contingente nos momentos de queda do emprego, mantendo a coesão do tecido social, evitando uma convulsão social que levasse a revolução, como a da URSS ou como a Alemanha de Hitler.

Entretanto, como já foi colocado no primeiro capítulo, essa rede de seguridade social implicou em mudanças na correlação de força capital-trabalho, dando maior poder ao segundo nas relações com o primeiro. A partir da onda neoliberal o capital vem remodelando essa correlação de forças. Assim embora a carga tributária tenha crescido, como foi demonstrado no capítulo anterior, em especial sobre o esforço constante foi de contenção desses gastos e tentativa de diminuição de direitos dessa natureza com a destruição da idéia de uma rede de seguridade social e tentativa de sua desconstitucionalização, além de focalização de políticas universais. Os gastos sociais foram colocados como vilão das contas públicas.

Nesta parte do trabalho, ou seja, na análise dos gastos sociais será mostrado como os recursos do orçamento não estavam sendo drenados para essa rede de proteção, como colocado diariamente na mídia e nos grandes jornais. Ademais, mostrar-se-á também como não foram medidos esforços na tentativa da destruição da rede de seguridade social, principal instrumento de redistribuição de renda para as camadas mais baixas da sociedade.

Resumindo, deve ser mostrado como todas essas políticas – o aumento dos gastos com juros, a elevação da carga tributária e sua regressividade, a contenção dos gastos sociais - influenciaram na mudança da distribuição da renda dentro da sociedade brasileira nesse período. A diminuição desses gastos foi inclusive importante no processo de diminuição dos salários reais. Portanto, serão analisados basicamente os gastos sociais, mais especificamente os gastos com o orçamento da seguridade social. Por último deve-se evidenciar a mudança ocorrida na distribuição funcional da renda nesse período.

Embora um dos pontos principais na defesa de reforma do Estado, fosse a priorização de gastos sociais, esses foram considerados o principal problema das contas públicas, em especial no tocante ao orçamento da seguridade social e mais especificamente na previdência social, colocada como culpada pela elevação da carga tributária e um “grande problema” a ser sanado. Diga-se de passagem: o saneamento desse “problema” significava a diminuição de direitos, a privatização da previdência pública que deveria passar para os fundos de pensão.

5.1 Antecedentes históricos: uma visão dos gastos públicos sociais no Brasil

Os gastos públicos desde a República até a década de 30 sofreram influência direta do modelo agroexportador no qual o Brasil estava inserido. Pode-se destacar três tendências desses gastos: no momento pós-República em que os gastos militares foram elevados chegando a atingir até 40% das despesas totais necessários a contenção dos levantes populares que aconteceram no período; investimento no sistemas viários e portuário; e os subsídios e transferências ao setor agroexportador, em especial ao produtor de café (PEREIRA, 2001, p.32).

A mudança no padrão de acumulação nos pós 30, com o surgimento da indústria e do mercado interno consumidor, eleva os gastos em investimento de infraestrutura, em trabalho e educação para garantir as condições necessárias ao desenvolvimento da indústria que estava nascendo. A partir desse momento, e mais especificamente no pós-guerra que pode-se afirmar que começa a idéia da construção de

um Estado de bem-estar social no Brasil. Como a maior parte dos bens de capital e tecnologia era importada e a mão-de-obra encontrava-se no setor agroexportador da economia, criou-se um descompasso entre meios de produção e força de trabalho. O Estado de bem-estar brasileiro atuou sobre esse descompasso, facilitando a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no país. Assim:

A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país. (DRAIBE 1989 apud MEDEIROS, M. 2001, p.10)

Segundo Medeiros, M (2001) nesse período, o Brasil definiu e implementou as bases modernas de seu sistema de seguridade social, que permaneceram até 1966. Diversas reformas no aparelho de Estado consolidaram um Estado de bem-estar baseado em políticas voltadas para os trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época.

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho [...]; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social. (BARCELLOS, 1983 *apud* MEDEIROS, M., 2001b, p.13).

De outro modo, as gastos do governo estiveram voltados para a construção da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da indústria. Ressalte-se os elevados investimentos em energia e estradas símbolo da principal indústria automobilística, grande responsável pelo crescimento do país a partir da década de 50.

O momento pós-1964 inaugurou uma fase de consolidação do sistema de seguridade, acompanhada por profundas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais. Nesse período, foram implementadas políticas de cobertura

relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos.

Até as reformas ocorridas na década de 1980, o Estado de bem-estar brasileiro foi como um sistema de proteção social que não tinha pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia, sua constituição foi direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo (MEDEIROS, M., 2001, p.16). Entretanto foi na década de 1980, foi estabelecido de fato um sistema de proteção social, como expansão do gasto público e adoção de critérios universalistas para definição de direitos. Esse incremento na incorporação de novas clientelas ao sistema de proteção social foi formalizado na Constituição de 1988.

A evolução das políticas sociais no Brasil, assim como nos outros países da América Latina, pode ser relacionada a dois modelos de desenvolvimento: o modelo de substituição de importações, iniciado por volta da década de 1930 que persistiu até a década de 1980, quando o desenvolvimento da região passou a se dar conforme o modelo pós-ajuste.

Na fase de substituição de importações, o Estado assumiu papéis de regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social para sustentar um modelo de desenvolvimento voltado para dentro cujo motor era o mercado interno. Nesse período, as políticas sociais ajudaram a criar e a consolidar uma classe média com poder de compra suficiente para garantir demanda aos produtos manufaturados internos (MEDEIROS, M., 2001, p.20).

No período pós-ajuste, os objetivos de equilíbrio e manutenção da economia, redução da inflação, desestatização, aumento da competitividade industrial, redução das barreiras comerciais e modernização do aparelho de Estado e do sistema financeiro passaram a nortear as políticas públicas. Nesta nova fase temos um Estado mais austero, o que exige novos paradigmas de política social para o grupo de países da América Latina no qual se inclui o Brasil (FRANCO, 1998, p.10).

Nesse sentido que Fagnani (1997, p.225) afirma que a estratégia governamental de política social no período 1990/1992 é caracterizada por um “[...] vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática [...]” resultante de ataques à presença do

Estado na vida social. A descentralização ocorreu de maneira acelerada e caótica, provocando vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. As políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa. Segundo Fagnani (1997, p.223), “[...] o governo federal subitamente “lavou as mãos” quanto a sua responsabilidade em uma série de programas que vinha gerindo centralizadamente há mais de três décadas.”

As políticas públicas sociais foram consideradas na década de 1990, um obstáculo à abertura comercial e financeira do país. Os constrangimentos financeiros que estabilizaram os gastos em patamar crítico, em alguns setores chaves, decorreram da aceitação equivocada da atuação regressiva e da baixa efetividade do sistema de proteção social construído nas décadas passadas. Portanto, o novo paradigma de Estado globalizado exigiu o fim dessas políticas. Com a instituição da estabilização proposta pelo Plano Real, em 1994, o conjunto de políticas econômicas teve como objetivo estabilizar os gastos públicos, com efeitos importantes sobre a inserção da economia no mercado global.

No novo cenário, a formulação sobre a provisão social estará diretamente associada à mudança do modelo de desenvolvimento integrado à globalização da economia. Essas mudanças trariam a significativa diminuição do grau de liberdade das políticas orientadas para dentro (modelo desenvolvimentista), e um maior esforço na busca de legitimação externa para garantir investimentos e créditos. Para que essa política fosse atraente para os agentes externos, tornou-se necessário iniciativas políticas de austeridade fiscal sobre setor público não financeiro, exclusivamente assegurado por superávit primário do conjunto do setor público. Com isso, o país obteve entre 1994 e 2002, um expressivo êxito na estabilização dos gastos públicos para efeito de legitimação da economia brasileira no contexto da globalização financeira. Esse novo contrato estabeleceria os limites para as despesas sociais na década, e afetou duramente a capacidade de interferência dos arranjos institucionais da década de 1980 na dinâmica dos programas sociais (COSTA, 2002, p.17).

Portanto nesse novo cenário os pressupostos assumidos para a integração da economia brasileira na globalização levaram a negação da agenda universalista em determinadas áreas sociais que deveria ser substituída pela focalização de programas e o constrangimento ao financiamento social.

5.2 A compressão dos gastos sociais

Sendo este um período de baixo crescimento e de elevação do desemprego a demanda por políticas sociais, conseqüentemente, se elevam. A Tabela 30 apresenta os gastos sociais em proporção do PIB por ministérios, elaborado pelo Ministério do Planejamento. A Tabela 31 apresenta esses mesmos dados a partir dos valores correntes, por funções. Esses gastos excluem a dívida.

Nela constata-se uma contenção dos gastos sociais em torno de 12% do PIB no período de 1995/1998, ou seja, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique. De outro modo, os gastos com juros dívida (juros + encargos financeiros + amortização) começaram o período representando 4% do PIB e em 1998 já eram 6% do PIB. Apesar disso Giambiagi e Moreira (1999) alegam que o principal motivo da deterioração das contas públicas nesse período se deve principalmente aos gastos não financeiros, em especial a elevação dos gastos com o INSS.

Nos anos seguintes os gastos sociais seguiram uma tendência de crescimento basicamente relativo aos gastos na previdência social, acompanhados pela elevação mais do que proporcional das receitas. Cabe ressaltar que a elevação dos gastos com a Previdência se deve a direitos estabelecidos na Constituição e não refletem uma política de elevação de gastos do governo. Pelo contrário, a tônica do período foi a alegação de que a Previdência Social era a grande causadora dos déficits públicos e que portanto deveria ser realizada uma reforma da previdência que diminuísse direitos e direcionasse uma parte desses recursos para os fundos de pensão privados. Esse ponto será discutido com maiores detalhes, ao se analisar a questão da seguridade social.

Separaremos os dados em dois conjuntos: os gastos ligados à seguridade social, ou seja, aqueles destinados a saúde, assistência social e previdência social que representam 84% desses gastos em média nesse período que será tratado em um item em separado e o restante dos gastos, isto é, os gastos com educação, cultura, trabalho e emprego (uma parte desses gastos fazem parte da seguridade social), desenvolvimento agrário, esporte, combate a fome, políticas especiais para mulheres, direitos humanos e aqueles para a busca da igualdade racial.

Os gastos relativos ao segundo grupo representaram de 2,2% do PIB em 1995, entretanto, após decréscimo só subiu para 2,4 em 2002, de maneira que a partir desse ano esse percentual cresceu para 2,8 do PIB e chegou a 3,3 em 2005. O crescimento em 0,3 pontos percentuais deve-se basicamente aos novos gastos sociais criados nesse período referentes de combate a fome, políticas especiais para mulheres, direitos humanos e aqueles para a busca da igualdade racial, representando, portanto um terço do aumento do crescimento total desses gastos.

TABELA 30: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS (% PIB) – 1995 a 2005

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	1,2%	1,0%	0,8%	1,3%	1,4%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	1,6%
Fundef			0,01%	0,44%	0,53%	0,83%	0,79%	0,78%	0,74%	0,71%	0,83%
Pessoal Ativo	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Outros Custeios e Capital	0,6%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSIST. SOCIAL	5,5%	5,8%	5,7%	6,2%	6,5%	6,6%	7,0%	7,2%	7,6%	7,7%	8,2%
Pessoal Ativo	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Outros Custeios e Capital	5,3%	5,6%	5,6%	6,1%	6,4%	6,5%	6,9%	7,0%	7,5%	7,6%	8,1%
Benefícios previdenciários	5,1%	5,4%	5,3%	5,7%	6,0%	6,1%	6,4%	6,6%	7,1%	7,2%	7,7%
Benefícios assistenciais da LOAS	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Demais	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	1,9%	1,6%	1,8%	1,7%	1,9%	1,8%	2,0%	1,9%	1,7%	1,9%	1,9%
Pessoal Ativo	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Outros Custeios e Capital	1,5%	1,3%	1,5%	1,4%	1,6%	1,6%	1,8%	1,7%	1,5%	1,7%	1,7%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%
Pessoal Ativo	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
Outros Custeios e Capital	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%
Abono Salarial e Seguro Desemprego	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
Transferência ao BNDES	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
Demais	0,03%	0,07%	0,08%	0,09%	0,08%	0,09%	0,11%	0,21%	0,14%	0,14%	0,20%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Pessoal Ativo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outros Custeios e Capital	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Desapropriação por TDA	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Demais	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
MINISTÉRIO DA CULTURA	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,03%
Pessoal Ativo	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Outros Custeios e Capital	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%
MINISTÉRIO DO ESPORTE						0,020%	0,028%	0,021%	0,012%	0,015%	0,022%
Pessoal Ativo						0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,001%	0,000%
Outros Custeios e Capital						0,020%	0,027%	0,021%	0,011%	0,015%	0,021%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME									0,068%	0,356%	0,331%
Pessoal Ativo									0,000%	0,001%	0,001%
Outros Custeios e Capital									0,068%	0,355%	0,330%
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES									0,000%	0,001%	0,001%
Pessoal Ativo									0,000%	0,000%	0,000%
Outros Custeios e Capital									0,000%	0,001%	0,001%
SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS									0,002%	0,004%	0,004%
Pessoal Ativo									0,000%	0,000%	0,000%
Outros Custeios e Capital									0,002%	0,003%	0,003%
SECRETARIA DA IGUALDADE RACIAL										0,001%	0,001%
Pessoal Ativo										0,000%	0,000%
Outros Custeios e Capital										0,001%	0,001%
PESSOAL INATIVO DA UNIÃO	2,4%	2,2%	2,3%	2,4%	2,5%	2,4%	2,6%	2,6%	2,3%	2,3%	2,2%
TOTAL	12,0%	11,6%	11,6%	12,6%	13,3%	13,6%	14,4%	14,6%	14,6%	14,9%	15,7%

Fonte: BRASIL. MP/SOF/DEAFI, 2006. Foi inserido o valor relativo ao Fundef que não constava na tabela original.

TABELA 31: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS (R\$ Milhões - valores correntes) – 1995 a 2005

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	7.490	7.483	7.369	11.782	13.920	19.758	21.155	23.737	25.800	26.389	31.409
Fundef	-	-	100	4.062	5.183	9.152	9.508	10.517	11.571	12.554	16.000
Pessoal Ativo	3.639	3.574	3.389	3.577	4.208	4.618	4.650	5.531	5.981	6.982	6.860
Outros Custeios e Capital	3.851	3.908	3.880	4.143	4.529	5.988	6.997	7.690	8.248	6.853	8.549
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	35.352	45.188	49.835	56.735	63.531	72.501	83.501	96.437	118.529	136.697	159.297
Pessoal Ativo	1.208	1.201	1.086	1.123	1.216	1.367	1.367	1.666	1.667	1.854	1.836
Outros Custeios e Capital	34.144	43.987	48.749	55.611	62.315	71.134	82.133	94.771	116.863	134.843	157.461
Benefícios previdenciários	32.908	41.748	46.066	52.410	58.587	66.727	77.001	88.271	109.805	127.867	148.635
Benefícios assist. da LOAS		130	793	1.140	1.546	1.989	2.650	3.540	4.506	5.729	7.540
Demais	1.236	2.109	1.890	2.062	2.181	2.418	2.482	2.960	2.552	1.247	1.286
MINISTÉRIO DA SAÚDE	12.249	12.396	15.247	15.222	18.074	20.260	23.562	25.384	27.134	32.971	36.515
Pessoal Ativo	2.442	2.355	2.234	2.228	2.236	2.548	2.559	2.928	3.290	3.752	3.173
Outros Custeios e Capital	9.806	10.042	13.013	12.995	15.838	17.712	21.002	22.456	23.844	29.219	33.342
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	5.535	6.950	7.182	7.875	8.094	9.441	11.178	14.604	16.515	18.780	22.705
Pessoal Ativo	295	419	341	323	343	478	502	510	502	602	560
Outros Custeios e Capital	5.241	6.531	6.841	7.552	7.751	8.964	10.676	14.094	16.013	18.178	22.145
Abono Salarial e Seguro Desemprego	3.269	3.833	3.974	4.620	4.521	4.774	5.797	7.108	8.449	9.473	11.378
Transferência ao BNDES	1.750	2.168	2.156	2.091	2.425	3.198	3.532	4.217	5.351	6.257	6.852
Demais	222	531	711	841	804	991	1.347	2.769	2.214	2.448	3.915
MINISTÉRIO DO DESENV. AGRÁRIO	1.185	1.066	1.612	1.754	1.287	1.290	1.509	1.593	1.694	1.954	2.564
Pessoal Ativo	176	154	127	154	165	182	182	206	216	230	247
Outros Custeios e Capital	1.009	912	1.485	1.601	1.122	1.108	1.326	1.387	1.478	1.724	
Desapropriação por TDA	719	400	718	597	400	195	179	208	276	774	1.113
Demais	290	512	767	1.004	722	913	1.147	1.178	1.202	950	1.204
MINISTÉRIO DA CULTURA	136	167	181	166	198	236	277	237	230	351	493
Pessoal Ativo	64	65	59	59	66	64	69	85	86	94	91
Outros Custeios e Capital	71	102	122	107	132	172	208	151	144	257	403
MINISTÉRIO DO ESPORTE	-	-	-	-	-	222	331	288	179	271	423
Pessoal Ativo						6	7	8	8	10	9
Outros Custeios e Capital						216	325	280	171	262	414
MINISTÉRIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE À FOME	-	-	-	-	-	-	-	-	1.052	6.288	6.407
Pessoal Ativo									0	11	13
Outros Custeios e Capital									1.052	6.277	6.394
SECRET. ESP. DAS MULHERES	-	-	-	-	-	-	-	-	4	16	19
Pessoal Ativo										3	2
Outros Custeios e Capital									4	14	17
SECRET.ESP. DIREITOS HUMANOS	-	-	-	-	-	-	-	-	28	66	73
Pessoal Ativo										4	6
Outros Custeios e Capital									28	62	68
SECRET. IGUALDADE RACIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	15
Pessoal Ativo										2	3
Outros Custeios e Capital										11	12
PESSOAL INATIVO DA UNIÃO	15.456	17.386	19.683	21.910	24.068	26.447	30.617	34.743	36.295	40.148	43.588
TOTAL	77.403,1	90.635,3	101.108,4	115.444,1	129.170,6	150.156,7	172.128,6	197.023,0	227.460,0	263.944,2	303.509,1

Fonte: BRASIL. MP/SOF/DEAFI, 2006. Foi inserido o valor relativo ao Fundef que não constava na tabela original.

TABELA 32: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR FUNÇÃO (EXCLUI DÍVIDA) – 1995 a 2005

ANO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 BENEFÍCIOS A SERVID.	0,20%	0,22%	0,23%	0,21%	0,20%	0,16%	0,17%	0,16%	0,15%	0,15%	0,15%
Custeio	0,20%	0,22%	0,23%	0,21%	0,20%	0,16%	0,17%	0,16%	0,15%	0,15%	0,15%
Capital	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2 PROGRAMA SAÚDE	2,12%	1,75%	1,80%	1,69%	1,86%	1,82%	1,95%	1,87%	1,72%	1,84%	1,86%
Pessoal Ativo	0,49%	0,39%	0,34%	0,30%	0,31%	0,24%	0,22%	0,22%	0,21%	0,21%	0,16%
Custeio	1,58%	1,34%	1,42%	1,32%	1,47%	1,47%	1,53%	1,53%	1,45%	1,52%	1,59%
Capital	0,06%	0,03%	0,04%	0,06%	0,08%	0,12%	0,20%	0,11%	0,06%	0,11%	0,11%
PROGRAMA ASSIST +											
3 BOLSA ESCOLA	0,12%	0,16%	0,24%	0,34%	0,39%	0,27%	0,31%	0,36%	0,41%	0,68%	0,72%
LOAS	0,00%	0,02%	0,09%	0,12%	0,16%	0,18%	0,22%	0,26%	0,29%	0,32%	0,39%
DEMAIS	0,12%	0,15%	0,15%	0,21%	0,24%	0,09%	0,08%	0,09%	0,12%	0,36%	0,33%
Custeio	0,10%	0,13%	0,13%	0,20%	0,23%	0,08%	0,07%	0,09%	0,12%	0,35%	0,32%
Capital	0,02%	0,01%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
4 PESSOAL INAT.UNIÃO	2,39%	2,23%	2,26%	2,40%	2,47%	2,40%	2,55%	2,58%	2,33%	2,27%	2,25%
5 PROGR. PREVIDÊN.	5,39%	5,62%	5,49%	5,94%	6,21%	6,31%	6,65%	6,80%	7,25%	7,40%	7,82%
BENEFÍCIOS PREV +											
RENDA VIT.	5,09%	5,36%	5,29%	5,70%	5,97%	6,06%	6,42%	6,56%	7,06%	7,24%	7,67%
DEMAIS	0,29%	0,26%	0,20%	0,25%	0,24%	0,26%	0,23%	0,24%	0,19%	0,17%	0,15%
Pessoal Ativo	0,21%	0,18%	0,13%	0,14%	0,13%	0,12%	0,11%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%
Custeio	0,08%	0,08%	0,07%	0,11%	0,11%	0,13%	0,12%	0,11%	0,08%	0,06%	0,05%
Capital	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
6 TRANSPORTES	0,32%	0,33%	0,40%	0,39%	0,29%	0,29%	0,33%	0,38%	0,19%	0,20%	0,34%
Pessoal Ativo	0,07%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%
Custeio	0,08%	0,06%	0,07%	0,05%	0,04%	0,02%	0,02%	0,16%	0,03%	0,02%	0,03%
Capital	0,17%	0,24%	0,29%	0,31%	0,21%	0,25%	0,28%	0,19%	0,14%	0,17%	0,30%
7 HABIT. E URBANISMO	0,02%	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%	0,04%	0,06%	0,05%	0,03%	0,08%	0,13%
Custeio	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,04%
Capital	0,01%	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,06%	0,04%	0,03%	0,05%	0,09%
8 EDUCAÇÃO E CULT.	1,30%	1,12%	1,11%	1,49%	1,59%	1,74%	1,73%	1,73%	1,61%	1,50%	1,63%
FUNDEF			0,01%	0,44%	0,53%	0,83%	0,79%	0,78%	0,74%	0,71%	0,83%
DEMAIS	1,30%	1,12%	1,10%	1,05%	1,06%	0,91%	0,93%	0,95%	0,87%	0,79%	0,80%
Pessoal Ativo	0,64%	0,51%	0,50%	0,48%	0,51%	0,43%	0,39%	0,42%	0,39%	0,40%	0,36%
Custeio	0,51%	0,49%	0,52%	0,50%	0,47%	0,33%	0,40%	0,44%	0,41%	0,32%	0,35%
Capital	0,15%	0,12%	0,08%	0,07%	0,07%	0,15%	0,14%	0,10%	0,07%	0,07%	0,09%
9 TRABALHO	0,83%	0,88%	0,81%	0,84%	0,81%	0,86%	0,91%	0,94%	0,95%	0,96%	1,01%
Seguro desemp. + abono	0,51%	0,49%	0,46%	0,51%	0,46%	0,43%	0,48%	0,53%	0,54%	0,54%	0,59%
DEMAIS	0,33%	0,38%	0,35%	0,34%	0,35%	0,42%	0,43%	0,41%	0,41%	0,42%	0,42%
Pessoal Ativo	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
Custeio	0,01%	0,05%	0,06%	0,07%	0,06%	0,08%	0,09%	0,06%	0,03%	0,03%	0,04%
Capital	0,27%	0,28%	0,25%	0,23%	0,25%	0,29%	0,30%	0,31%	0,34%	0,36%	0,36%
10 ADMINISTR E PLANEJ	0,85%	0,64%	0,62%	0,69%	0,62%	0,58%	0,59%	0,60%	0,46%	0,49%	0,45%
Pessoal Ativo	0,42%	0,35%	0,39%	0,37%	0,35%	0,30%	0,31%	0,35%	0,28%	0,27%	0,24%
Custeio	0,21%	0,22%	0,19%	0,18%	0,19%	0,21%	0,19%	0,16%	0,12%	0,18%	0,17%
Capital	0,21%	0,07%	0,03%	0,13%	0,08%	0,07%	0,09%	0,09%	0,05%	0,05%	0,04%
11 AGRICULTURA	1,13%	0,71%	0,86%	0,68%	0,77%	0,55%	0,56%	0,50%	0,50%	0,57%	0,61%
Pessoal Ativo	0,13%	0,14%	0,11%	0,10%	0,10%	0,09%	0,10%	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%
Custeio	0,36%	0,25%	0,24%	0,19%	0,17%	0,14%	0,15%	0,16%	0,13%	0,14%	0,18%
Capital	0,65%	0,32%	0,51%	0,39%	0,50%	0,32%	0,31%	0,25%	0,28%	0,34%	0,34%
12 DEF. E SEGUR. PÚBL.	1,23%	1,10%	1,02%	1,05%	1,00%	1,14%	1,18%	1,08%	0,88%	0,91%	0,93%
Pessoal Ativo	0,80%	0,76%	0,68%	0,70%	0,66%	0,67%	0,66%	0,67%	0,59%	0,57%	0,56%
Custeio	0,30%	0,24%	0,23%	0,22%	0,25%	0,26%	0,30%	0,25%	0,21%	0,23%	0,24%
Capital	0,14%	0,11%	0,11%	0,13%	0,09%	0,21%	0,23%	0,17%	0,08%	0,12%	0,13%
13 DEMAIS	3,98%	4,06%	4,20%	4,30%	4,35%	4,95%	5,38%	5,84%	5,87%	5,46%	6,24%
Pessoal Ativo	0,64%	0,60%	0,62%	0,69%	0,69%	0,96%	1,05%	1,05%	1,02%	1,11%	1,05%
Custeio	3,14%	3,06%	3,19%	3,20%	3,23%	3,50%	3,67%	4,28%	4,00%	3,79%	4,63%
Capital	0,21%	0,40%	0,39%	0,42%	0,42%	0,49%	0,67%	0,52%	0,85%	0,56%	0,55%
TOTAL GERAL	19,89%	18,88%	19,08%	20,05%	20,59%	21,13%	22,38%	22,87%	22,37%	22,52%	24,15%
SUBTOTAL ÁREAS											
SOCIAIS (2+3+5+8+9)	12,16%	11,76%	11,71%	12,71%	13,34%	13,40%	14,11%	14,27%	14,28%	14,65%	15,29%
%	61,13%	62,30%	61,36%	63,36%	64,79%	63,43%	63,03%	62,39%	63,85%	65,07%	63,33%
SUBTOTAL DEMAIS ÁREAS											
(1+6+7+10+11+12+13)	7,73%	7,12%	7,37%	7,35%	7,25%	7,73%	8,27%	8,60%	8,08%	7,87%	8,85%
%	38,87%	37,70%	38,64%	36,64%	35,21%	36,57%	36,97%	37,61%	36,15%	34,93%	36,67%

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, 2006.

5.2.1 Gastos com educação

O crescimento mais relevante desse grupo deve-se ao aumento na educação em 0,4 pontos percentuais do PIB. Os gastos com educação são de extrema importância para o desenvolvimento do capital, que necessita de mão-de-obra bem formada, seja científica, técnica ou administrativamente. Ou seja, a acumulação de capital depende da expansão das forças produtivas, como terra, matéria-prima, energia, métodos de organização de trabalho, capacitação da força de trabalho e do trabalhador, e tecnologia. Quando o Estado se responsabiliza por isso, ele socializa os riscos e esses custos.

Esse pequeno aumento é fruto do Fundef. O Fundef é um fundo destinado a universalização do ensino fundamental e foi implantado a partir de 1998. Ele foi criado para cumprir um disposto constitucional (art.211 da CF/88)¹ que determinava que a União deveria prestar assistência técnica e financeira ao sistema de ensino. Esse dispositivo, entretanto, foi substituído dando a União função redistributiva e supletiva, aproveitando-se do disposto no art.12 da CF/88², que vinculava um percentual dos impostos aos gastos obrigatórios com educação (manutenção e desenvolvimento do ensino). O Fundef propunha uma redistribuição desses recursos, ou seja, todos entes da federação deveriam contribuir com uma parte desses recursos vinculados para esse fundo, que seriam repartidos novamente entre os entes, em função do número de alunos de cada um, o governo federal por sua vez, deve suplementar os recursos do fundo quando o valor por aluno fica abaixo de um patamar per capita estabelecido. Segundo alguns opositoristas ao Fundo essa seria uma forma de isentar a União da responsabilidade pelo sistema de ensino, que passava a ser apenas uma redistribuidora e suplementadora de recursos.

¹ O § 1º, do art 211 afirmava que “A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.” (BRASIL. Constituição (1988)) Entretanto, esse texto foi substituído pela seguinte redação: “§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, inserido pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

² Art. 212. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL. Constituição (1988))

É ponto pacífico que o valor destinado a educação ainda está muito aquém do real necessário para se atender as necessidades sociais. Estudos do IPEA afirmam que “[d]e acordo com recentes simulações realizadas para a área educacional, a necessidade de financiamento (considerando as três esferas de governo) para se obter uma educação de qualidade e que considere as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), os gastos com educação deveriam ampliar-se dos atuais 4,3% do PIB [nacionais] [...], para cerca de 8,0% do PIB, em 2011.” (CASTRO et al., 2003, p.19).

Outra questão sobre os gastos com educação estão relacionados a que tipo de educação. Mais da metade dos recursos destinados ao ensino vão para o ensino superior. Se por um lado provoca reclames de justiça social, pois assim destinam-se menos recursos para o ensino fundamental, médio e profissionalizante, que atingem as camadas mais baixas da população, e prioriza gastos com ensino superior cuja maior incidência está nas faixas de maior renda. De outro lado, esses gastos são importantes para o próprio sistema capitalista, dando as bases para o desenvolvimento da pesquisa em tecnologia, que implicam em custos altíssimos. Dessa forma o Estado é conclamado a coordenar a pesquisa e o desenvolvimento devido a seus altos custos e à incerteza de resultados em esferas que o capital privado considera de pobres investimentos de risco (O’CONNOR, 1977, p.122).

Outro ponto que cabe ser mencionado, apesar de não estar incluso nos gastos com educação, são as renúncias tributárias relacionadas a política educacional que só em 2002 totalizaram R\$ 1,1 bilhão (10% do Fundef neste ano). Essas renúncias se concentram basicamente nas deduções de despesa com instrução para efeito do Imposto de Renda e de benefícios tributários concedidos a entidades educacionais ditas sem fins lucrativos, em especial as grandes faculdades privadas. “É importante salientar que, além dessas renúncias beneficiar essencialmente os segmentos de maior renda da população, elas subtraem recursos que, entre outros usos, seriam destinados ao ensino fundamental, através das transferências constitucionais para os Estados e Municípios” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.36).

Por fim cabe analisar a quantidade de recursos que deveria ser destinada a educação e que foi desviada graças a DRU³. A vinculação de que trata o art. 12 da

³ Mais detalhadamente, as taxas são tributos que implicam numa contrapartida do Estado, ou seja, são vinculadas diretamente para financiar a atividade criada a partir da existência do fato gerador. Os impostos, contudo não têm contrapartida, são receitas da União para realização de seus gastos, tendo como princípio a não-contrapartida. Devido à histórica falta de investimento em áreas sociais relevantes e

CF/88 determina que a União tem que destinar 18% dos seus recursos oriundos de impostos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), dos quais 5,4% para ensino fundamental e o restante (12,6%) para outras despesas com MDE. A LDB por sua vez especifica o que pode ou não ser qualificado como MDE. A DRU possibilitou que o governo desvinculasse uma parte dos recursos vinculados constitucionalmente para gastos sociais e destinasse para o que eu lhe conviesse. A Tabela 33 mostra o quanto deveria ser destinado a MDE e o quanto deixou de ser por conta da DRU. Como pode ser visto, nesse período foram desviados dos gastos com MDE em média 0,25% do PIB por ano. Esses recursos passam a entrar no orçamento da União sem vinculação.

TABELA 33: RECURSOS DESTINADOS A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (R\$ Mil) – 2000 a 2005

RECEITAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	47.452.323	54.975.946	64.214.613	67.228.708	77.030.273	89.287.800
Impostos	77.357.530	90.128.571	106.158.657	113.120.197	126.108.382	151.809.483
Multas e Juros de Mora	2.039.045	1.867.851	3.185.549	1.817.770	1.890.521	3.957.662
Receita da Dívida Ativa	91.744	160.028	184.777	131.088	157.690	371.074
(-) Transferências Constitucionais e Legais	32.035.996	37.180.504	45.314.370	47.840.347	51.126.320	66.850.419
MÍNIMO CONSTITUCIONAL QUE DEVERIA SER DESTINADO A MDE SEM DRU 18%	8.541.418	9.895.670	11.558.630	12.101.167	13.865.449	16.071.804
GASTOS EFETIVAMENTE REALIZADOS COM MDE	5.999.972	7.109.746	7.775.674	8.077.676	10.072.975	10.893.279
DIFERENÇA GRAÇAS A DRU	2.541.446	2.785.924	3.782.956	4.023.491	3.792.474	5.178.525
RECURSOS DESVINCULADOS QUE DEVERIAM IR PARA MDE EM % DO PIB	0,24%	0,23%	0,28%	0,26%	0,22%	0,27%

a) A Receita arrecadada de impostos é a receita líquida, ou seja, a arrecadada menos os Incentivos Fiscais, as Retificações e as Restituições;

b) A denominação "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino" inclui todos os projetos e as atividades que se enquadram nessa classificação na Lei do Orçamento, definidas pela LDB (Lei nº 9.394/96).

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.

dadas as carências da população brasileira, foram sendo feitas ao longo do tempo vinculações de receita para garantir um piso de gastos mínimo nessas áreas. Além dos impostos e das taxas há também as contribuições, receitas, em geral específicas da União, que não entram na partilha com outros entes da federação. Com a justificativa de tentar combater o 'déficit fiscal' o governo federal, no lançamento do Plano Real criou o Fundo Social de Emergência (FSE), depois chamado de Fundo de Estabilização Fiscal, que deu origem a DRU. A DRU permite ao governo federal desvincular o equivalente a 20% dos recursos arrecadados pela União, inclusive aqueles que devem ser partilhados, com impostos e contribuições sociais, podendo utilizar tais recursos como melhor lhe convir.

5.2.2 Desenvolvimento agrário

A inclusão dos gastos com o desenvolvimento agrário nos gastos sociais “[...] justifica-se por serem hoje o assentamento e a fixação do agricultor sem-terra no campo, problemas de cunho social muito mais grave do que sob aspecto econômico. A preocupação crescente com o combate ao desemprego e à migração de mão-de-obra de baixa qualificação profissional das áreas rurais, sobretudo a partir da segunda metade da década.” (BRASIL. Senado Federal, 2001, p.12).

Esses gastos são destinados ao reassentamento de famílias no campo e de garantia de condições para sua sobrevivência, dificultada pela concorrência com o agrobusiness. Entretanto, o que se observa é uma destinação pífia de recursos para essa área, e queda ao longo desse período. A obtenção de terras para fins de reforma agrária era tradicionalmente realizada com recursos do orçamento de federal, destinados ao pagamento de desapropriações. Esse instrumento vem sendo, em parte, substituído pela concessão de crédito para que o próprio assentado adquira no mercado sua propriedade, mediante financiamentos concedidos pelo Banco da Terra. Assim os principais subsídios concedidos pelo Governo Central no âmbito da política de organização agrária referem-se à equalização da taxa de juros cobrada do tomador de empréstimos (agricultor familiar) e a suportada pelo agente financeiro (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.37-38).

Segundo dados do INCRA, a agricultura familiar desempenha ainda papel muito importante na produção de diversos produtos agropecuários, respondendo por quase 70% da produção nacional de mandioca; 45% da produção nacional de milho, 30% da produção nacional de leite, destacando-se ainda na produção de arroz, soja e bovinos (BRASIL.Ministério da Fazenda, 2003, p.37). Entretanto das cerca de 4 milhões de famílias que possuem como principal fonte de renda a agricultura familiar, 3,6 milhões de famílias possuem rendimento médio mensal inferior a um salário mínimo. Como os números mostram, pouco tem sido realizado para mudar esse quadro.

5.2.3 Trabalho e emprego

No que tange aos gastos relativos ao trabalho e emprego o Estado desenvolve ações no âmbito da proteção social dos trabalhadores. A área de defesa do trabalhador abrange os programas relacionados com proteção, segurança, higiene, medicina e relações de trabalho. O principal item de despesa nessa área é o pagamento do seguro-desemprego, com um número médio de quatro benefícios pagos a cada requerente, com o valor médio de 1,5 salários mínimos. Cabe ressaltar que esse item é computado no orçamento da seguridade social que será analisada separadamente.

O aumento do dispêndio desses gastos entre 1995 e 2005 de 0,3 pontos percentuais deve-se basicamente ao item “demais” onde os seguintes gastos tem se destacado: capacitação de recursos humanos, que objetiva requalificar a mão-de-obra e readaptar os dispensados para nova colocação no mercado de trabalho; o Programa Nacional de Geração de Empregos e Renda (PROGER) que compreende um conjunto de linhas de crédito para financiara o desenvolvimento de negócios particulares tanto na área rural quanto na rural; e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) criado em junho de 2003, que consiste na transferência de recursos direta para pessoas físicas e jurídicas que contratem jovens entre 16 e 24 anos na busca do primeiro emprego (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.38-39).

5.2.4 Igualdade de gênero, racial e direitos humanos

Por fim cabe ressaltar os novos gastos sociais criados a partir de 2003 com o novo governo nas áreas de políticas para mulheres, igualdade racial e direitos humanos. Esses itens representam a bandeira dos movimentos sociais, na busca da discussão e do desenvolvimento de políticas que garantam a igualdade entre homens e mulheres, negros e brancos, assim como o respeito aos direitos humanos. Esses são temas extremamente importantes na construção de uma sociedade que busca a igualdade social. A crítica alega que não passam de temas que levam a divisão da sociedade. Entretanto, esses temas encontram-se na base da desigualdade social no Brasil, portanto,

a criação de estruturas voltadas para esses temas representa a assunção deles na formulação das políticas públicas no país, o que é, extremamente inovador no país.

A baixa execução dos recursos para as políticas relativas às mulheres, a igualdade racial e aos direitos humanos não significam que não há comprometimento, ou que essas políticas não estejam sendo realizadas. Na realidade, essas estruturas foram criadas menos para realizar gastos e mais para levantar os indicadores sobre essas questões e estabelecer diretrizes nas políticas sociais que devem ser realizadas para o enfrentamento dessas desigualdades. Assim ao se formular as políticas públicas de uma forma geral todos os ministérios devem considerar esses vieses. São as chamadas transversalidades, ou seja, a política de saúde ou educação, por exemplo, deve ser traçada sem perpetuar as desigualdades de gênero ou raça a partir de determinados princípios e/ou prioridades.

Entretanto, ainda falta analisar aqueles gastos que representaram em média mais de 80% dos recursos destinados aos gastos sociais. É nesse sentido que o próximo item trata do orçamento da seguridade social.

5.3 Seguridade Social

A seguridade social foi constituída como um sistema de proteção social, “(...) destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa - por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho, conforme a doutrina previdenciária *stricto sensus* -, mas, também, a situações em que a insuficiência de renda fragiliza a vida do cidadão.” (VIANNA, 2003, p.318). Segundo a definição da OIT:

É a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1984).

No Brasil, o conceito de Seguridade está na Constituição, e é ali identificado como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, a escolha pelo conceito de seguridade, na Constituição de 88, representou maior abrangência ao conceito de proteção social que vai além da concepção previdenciária.

Os objetivos com base nos quais compete ao Poder Público, organizar a Seguridade Social estão estabelecidos no artigo 194 da CF/88: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade do acesso às populações rurais e urbanas, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão. Dessa maneira, “[a] saúde e a assistência social passaram a ser direitos do cidadão e dever do Estado, e a previdência, ao misturar contribuição com financiamento estatal, ampliava sua cobertura de modo a incluir parcela da população até então não atendida pelo sistema.” (GENTIL, 2006, p.114). Essa nova proposta era inovadora para os termos das políticas sociais no Brasil, nesse sentido que Gentil afirma que:

O conceito de seguridade social que figura no texto constitucional opõe-se ao antigo conceito de previdência enquanto seguro. Enquanto, no conceito de seguro, trata-se de um contrato individual estabelecendo um direito pessoal do contribuinte ou afiliado ao sistema a um benefício futuro, em razão e na proporção de sua contribuição presente, no conceito de seguridade o que importa é o contrato social, pelo qual o direito aos benefícios aparece como um direito da cidadania. Na nova concepção de seguridade social cada um recebe não de acordo com o que contribui, mas em função de suas necessidades. É nesse sentido que superava a visão securitária da equivalência contributiva, uma vez que o sistema, baseado na noção de seguro, reproduz as desigualdades do mercado de trabalho, além de excluir uma ampla parcela dos trabalhadores informais de baixa renda. O sistema de seguridade social visava enfrentar os graves problemas sócio-econômicos do país e que estão, ainda hoje, longe de ser superados. Os níveis elevados de concentração da renda, o grande contingente de pessoas vivendo em condições miseráveis e a inexistente capacidade de poupança da maioria da população tornava a noção de seguro inadequada para nortear um sistema de proteção social. A seguridade social, baseada na noção de solidariedade e de cidadania, mostrava-se o caminho mais indicado para enfrentar estes problemas. A Constituição de 1988 significou um compromisso claro nessa direção. (GENTIL, 2006, p.114-115).

Essa concepção de seguridade social está baseada no universalismo, na integração de diferentes políticas, e principalmente apoiada na intervenção estatal. Para tanto foi estabelecido um sistema de financiamento próprio dessa rede de proteção, composto por contribuições específicas pagas de forma direta ou indireta pela

população. No entanto, esse sistema é diferente daquele praticado anteriormente baseado em contribuições relativas à folha de salários com vinculação de benefícios.

O orçamento da seguridade social é formado por contribuições sociais específicas, que só podem ser gastas com esse fim, são elas: as contribuições referentes ao INSS, 63,1% da Contribuição provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a Contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas (CSLL), a Contribuição para o financiamento da seguridade (COFINS) e parte da Contribuição de Receita de Concursos Prognóstico (CRC Prog.). Ressalta-se que a CF/88, no seu art. 195 afirma que a seguridade social devesse ser financiada também por recursos provenientes do orçamento da União, além das contribuições sociais mencionadas, e não o contrário⁴.

Diversificou-se, então, a captação de receitas, com a inclusão de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias e, posteriormente, a movimentação financeira, para que não apenas a previdência, mas o sistema de seguridade social como um todo se tornasse menos vulnerável ao ciclo econômico e fazendo com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado (GENTIL, 2006, p.36-37).

Como vimos no capítulo anterior a principal elevação na carga tributária se deu nas contribuições vinculadas para o financiamento da seguridade social, entretanto, como veremos uma boa parte desses recursos foram desvinculados e destinados a fins diferentes daqueles estabelecidos como seguridade social. Dessa forma, apesar das previsões constantes da Constituição Federal, desde 1993 com o FSE e depois com a DRU uma quantidade elevada de recursos estão sendo desviados da seguridade social, como será visto no final, antes, deve-se avaliar, brevemente, a dinâmica desses gastos.

⁴ “O sistema de seguridade social foi criado com essa estrutura de financiamento, com sólidas e diversificadas bases de arrecadação que, até o momento, está preservada no texto da Constituição. As investidas liberal-privatizantes da política econômica desencadeadas nos três últimos governos não conseguiram, ou pelo menos, ainda não conseguiram, viabilizar econômica e politicamente sua alteração (...) A diversidade da base de financiamento também tem outra implicação importante. As contribuições ao sistema de seguridade que incidirem sobre o faturamento e o lucro, além de terem uma base de cálculo mais estável do que a folha salarial, permitem uma redistribuição da carga de financiamento previdenciário entre os setores econômicos, pois contrabalançam a diminuição das contribuições patronais sobre a folha de salários ocasionada pela introdução de tecnologia que reduz mão-de-obra nos setores de grande produção e lucratividade” (GENTIL, 2006, p.34-36).

5.3.1 Saúde

Os gastos com saúde representavam 1,9% do PIB em 1995 e variaram nesse período entre a queda e a manutenção desse percentual, ou seja, em vez de ao longo do período esses recursos aumentarem, para garantir a real universalização do sistema, eles foram comprimidos. Dessa maneira o sistema teve que funcionar com baixo investimento, poucos recursos para a sua manutenção ao mesmo tempo em que o público atendido crescia.

Os recursos da saúde fazem parte de um sistema amplo e nacional de saúde, cujo princípio básico é a universalidade, o SUS⁵. Além das ações realizadas pelo próprio governo federal a União realiza repasses financeiros para Estado e Municípios, baseado no atendimento e no número de habitantes.

Além do atendimento básico e de alta complexidade os recursos da saúde são destinados para programas como: o programa de saúde da família, visando ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde da população; uma política nacional de medicamentos, que envolve regulamentação e vigilância sanitária dos medicamentos, promoção e incentivos à produção de medicamento; o programa de assistência farmacêutica; e o programa nacional de imunização entre outros entre outros.

Em 1999 a Emenda Constitucional nº 29, estabeleceu uma nova vinculação: 12% no caso dos Estados e 15% no caso dos municípios da receita de impostos deveria ser gasto com ações e serviços públicos de saúde. Com essa emenda garantiu-se que os governos sub-nacionais teriam que destinar um determinado montante de recursos para a saúde, diminuindo a responsabilidade da União, que a partir desse momento municipalizou quase toda a rede federal. No caso da União⁶ foi estabelecido um piso

⁵ O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei n. 8.080/90, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, e pela Lei n 8.142/90, que trata da participação da comunidade na gestão do Sistema e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

⁶ A EC nº 29/1999 estabeleceu que a União aplicasse em saúde: no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; e do ano 2001 até o ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB.

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:" (AC)

"I - no caso da União:" (AC)

"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;" (AC)

representado pelo valor gasto em 1999, que deveria ser acrescido de 5% para 2000, e a partir de então o valor destinado a saúde pela União deveria ser acrescido da variação do PIB. Apesar desse piso o que se observa é uma estagnação desses gastos nesse período.

Cabe ressaltar que a renúncia tributária relativa a gastos com saúde, seja relativa a deduções com despesa de saúde do IRPF ou deduções com assistência médica a empregados representam quase 9%⁷ do total gasto em saúde pelo governo federal, “[...] essas renúncias possuem caráter regressivo, pois beneficiam mais os extratos sociais de maior poder aquisitivo.” (BRASIL.Ministério da Fazenda, 2003, p.33).

5.3.2 Assistência Social

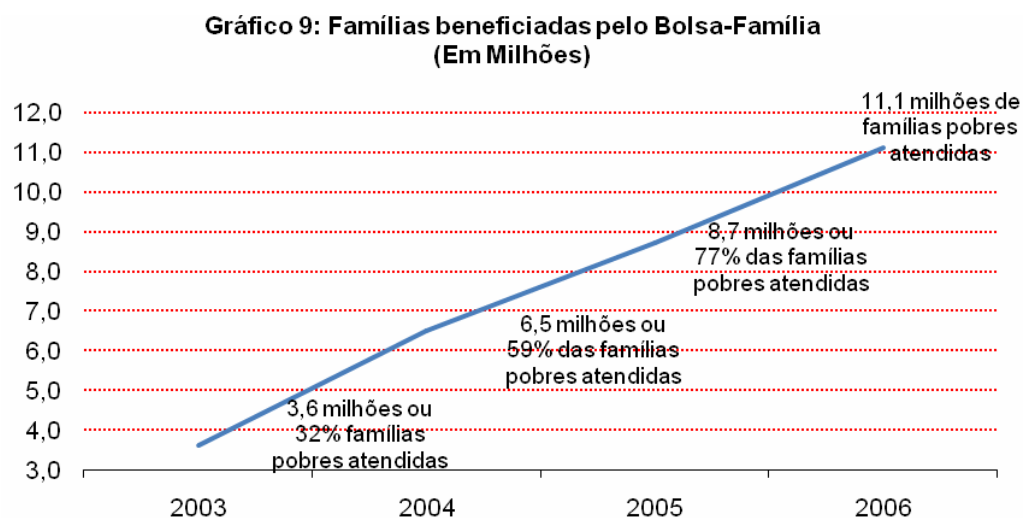
Os benefícios assistenciais de maior peso orçamentário são as transferências de renda para idosos e portadores de deficiência, que consistem das Rendas Mensais Vitalícias e dos Amparos Assistenciais estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Os benefícios da LOAS têm valor fixo, igual a um salário mínimo, sendo direcionados à pessoa portadora de deficiência ou idosa, com 65 anos ou mais, com renda familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Além desses, destacam-se ainda programas como o Bolsa-Escola, voltado para famílias, com pagamento de R\$ 15,00 por mês para cada filho com idade de 6 a 15 anos matriculados e freqüentando a escola, e no máximo de R\$ 45,00 por família; o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), nas regiões onde esta incidência é alta, que destina R\$ 25,00 (por criança no meio rural) ou R\$ 40,00 (por criança no meio urbano) com idade escolar (7 a 14 anos), ademais 40% do custo do programa é destinado ao financiamento de atividade pós-escolares; o Bolsa-Alimentação destinado à melhoria das condições de saúde e nutrição de criança até 6 anos, gestantes e nutrizes com pagamento de um valor mensal de R\$ 15,00 por beneficiário; e o Auxílio Gás que visa subsidiar a compra de gás de cozinha por meio da concessão de R\$ 7,5 mensais. Todos esses benefícios são destinados a famílias com renda per capita igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB;" (AC)

⁷ Percentuais alcançados em 2001 e 2002 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.31).

A partir de 2003 os gastos com esses programas alcançaram mais de 0,35% do PIB, ou seja, dobraram, e estão concentrados basicamente no desenvolvimento social e combate à fome. Nesse grupo merece maior destaque os gastos com desenvolvimento social e combate à fome, onde estão inseridos os recursos destinados ao Bolsa-Família que concentrou os diversos programas de transferência de renda descrito anteriormente. O grande feito do governo atual foi a sua expansão, tornando esse programa como um reconhecido direito de todo cidadão. O Gráfico 9 a seguir mostra a expansão desse programa no atual governo.



Fonte: O Globo (30/06/2006).

Gráfico 9: Quantidade de famílias beneficiadas pelo programa do Governo Federal Bolsa-Família.

5.3.3 Previdência Social

O objetivo da previdência social é garantir a reposição de renda dos que não puderem trabalhar por motivos de instabilidade econômica geradora de desemprego, contingências biológicas, acidente ou outros motivos que impeçam o trabalhador de participar, por meio do mercado de trabalho, do processo de produção, evitando a penúria e a pobreza da classe trabalhadora. Segundo Gentil (2006, p.163):

O benefício previdenciário permite suprir com renda uma mão-de-obra excedente que está fora do mercado de trabalho ou que se vê impossibilitada de exercer sua força de trabalho pela perda da capacidade física. O Estado,

com isso, assegura a reprodução imediata da força de trabalho, ao mesmo tempo em que está favorecendo a produção e o consumo e está também evitando o conflito social. A seguridade social, entretanto, possui limitações no enfrentamento das desigualdades sociais. As políticas de previdência, assistência social e de saúde apenas amenizam os efeitos do processo de acumulação sobre a classe trabalhadora, atenuam certas desigualdades ou previnem o seu agravamento. (GENTIL, 2006, p.163).

O sistema de previdência brasileiro foi criado dentro de um sistema amplo da seguridade social, assim como o sistema de assistência social no qual o benefício não está restrito a contribuição. Esse sistema nasceu com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, e é o principal responsável pela diminuição da pobreza e da miserabilidade no país. A Constituição de 1988 é considerada um marco jurídico-político do processo de redemocratização do país. A inclusão de um capítulo, na Carta de 1988, sobre a seguridade social foi o mais importante esforço de modernização da história da Previdência Social brasileira. Estava se dando naquele momento, ainda que apenas no plano da lei, um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país (TEIXEIRA, 2004).

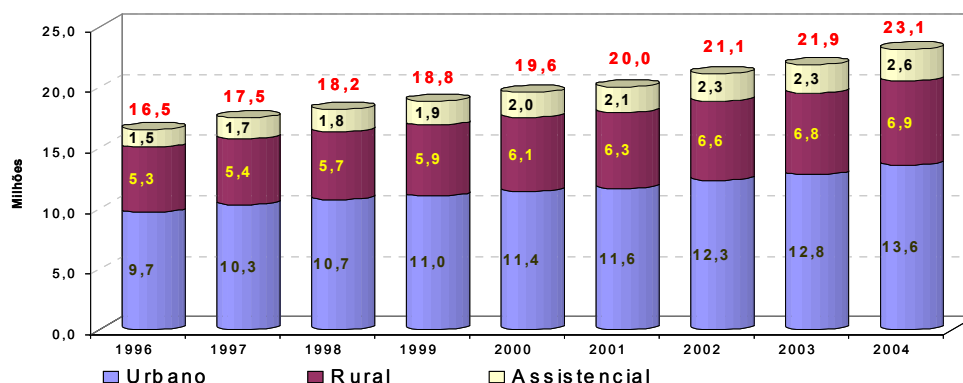
Nessa nova previdência os trabalhadores rurais passaram a ter o pleno acesso à previdência, com benefícios não inferiores a um salário mínimo. O piso básico de todos os benefícios assistencial passou a ser o salário mínimo. A aposentadoria tem trazido melhorias para essas famílias, que inclusive constituem os maiores receptores de benefícios previdenciários. “Os benefícios da previdência asseguram dinamismo à economia local, funcionam como uma espécie de “seguro agrícola” na entressafra e ajudam na fixação da população rural no campo.” (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2003 *apud* GENTIL, 2006, p.168).

A despesa da Previdência Social agrega pagamentos de aposentadorias e pensões, salário família, salário-maternidade, auxílio doença, auxílio acidente de trabalho, auxílio reclusão, abono de permanência entre outros aos segurados do sistema. Por outro lado, os benefícios assistenciais são concedidos independentemente de contribuições efetuadas. Esses benefícios estão voltados para a população mais carente.

Nesse período o que se observa é uma elevação dos recursos destinados a previdência social demonstrando ser um importante sistema de cobertura de renda mínima a população carente. Entretanto essa elevação não é resultado de uma política de expansão desses gastos, mas o fruto das conquistas da CF/88. E, essa expansão em vez de ser vista como algo positivo na melhora da vida das pessoas das faixas de renda

mais baixas, ela é vista como danosa às contas públicas de maneira que o movimento nesse período passa a ser de limitação desses direitos. O Gráfico 10 mostra a evolução dos gastos com previdência e assistência social mostrando que a quantidade de benefícios aumentou de 16,5 milhões para 23,1 milhões de benefícios concedidos no período entre 1996 e 2004.

Gráfico 10: Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social (em milhões de benefícios) – 1996 - 2004

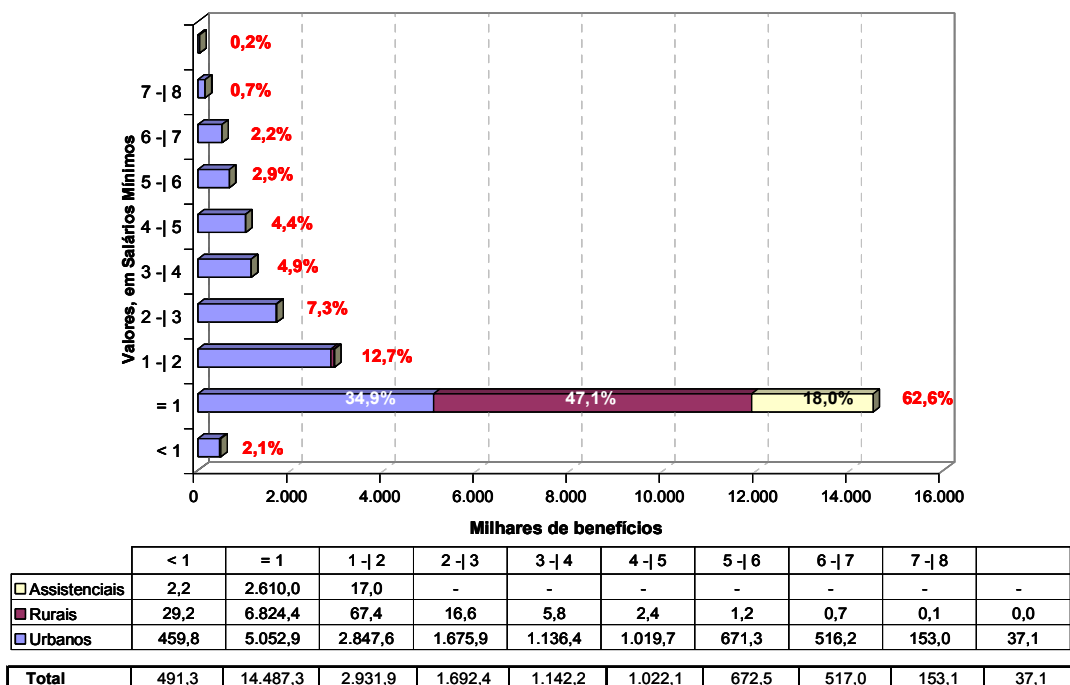


Fonte: Gentil, 2006, p.166.

Gráfico 10: Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social (em milhões de benefícios) – 1996 a 2004

Esse benefício gera um efeito multiplicador sobre a sociedade já que na maioria dos casos ele atinge mais pessoas indiretamente. Segundo estudos do IBGE para cada beneficiário da previdência social há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. Assim, em 2004, os gastos com Previdência e Assistência Social beneficiaram cerca de 81 milhões de pessoas (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2003). De outro modo, o tipo de benefício mostra que aqueles que recebem esses benefícios estão entre as faixas de renda mais baixa da população. O Gráfico 11 mostra que aqueles que recebem até 1 salário mínimo é de 63% do beneficiados do sistema sendo quase 80% com dois salários mínimos.

Gráfico 11: Distribuição de benefícios emitidos, segundo faixas de valores –em pisos previdenciários (posição em dez/2004)



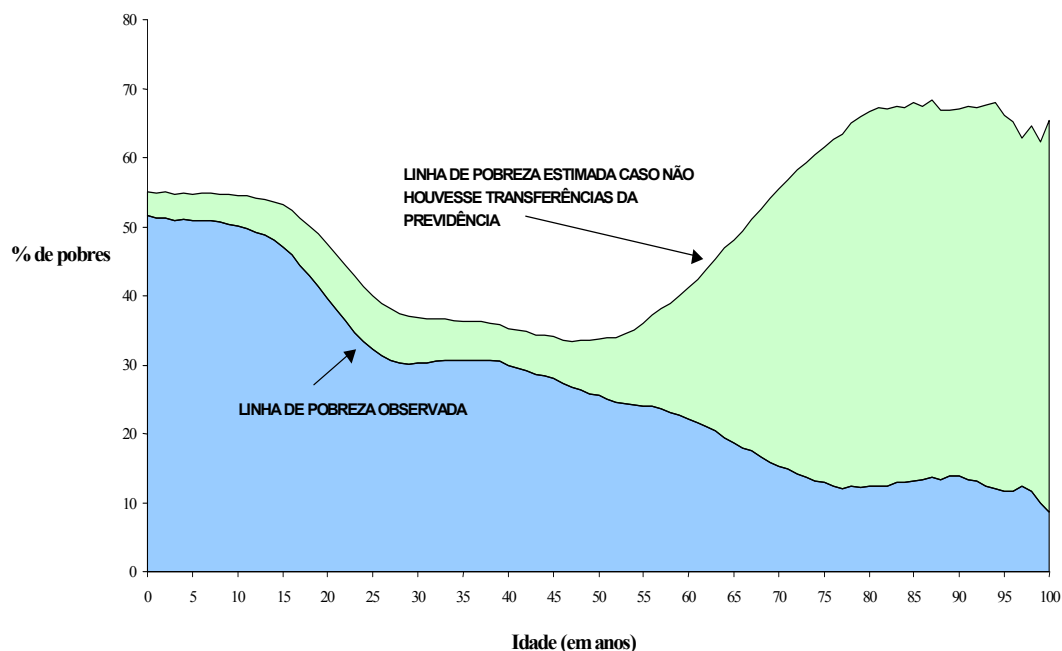
Fontes: DATAPREV, SUB, SÍNTESE, apud GENTIL, 2006, p.168.

Elaboração: SPS/MPS

Obs.: A existência de benefícios com valores inferiores ao salário mínimo deve-se ao desmembramento de pensões e ao pagamento de benefícios como o salário-família, o auxílio suplementar, o auxílio acidente e o abono de permanência.

Gráfico 11: Distribuição de benefícios emitidos, segundo faixas de valores –em pisos previdenciários (posição em dez/2004)

Esses dados mostram que o substrato da sociedade mais atingido está naqueles que estão nas faixas de renda mais baixa da sociedade. Assim, atualmente, esse sistema é responsável pela mudança substancial da linha de pobreza na sociedade brasileira. Segundo estudos do Ministério da Previdência o grau de pobreza dos idosos é substancialmente inferior ao da população mais jovem e, caso não houvesse as transferências previdenciárias, a pobreza entre os idosos triplicaria. O Gráfico 12 ilustra esses resultados, mostrando como seria a linha de pobreza caso não houvesse esses benefícios, em comparação com a linha a situação atual. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA, 2003 *apud* GENTIL, 2006, p.173).

Gráfico 12: Linha de pobreza e transferências da Previdência

Fonte: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA, 2003, apud GENTIL, 2006, p. 174.

Gráfico 12: Linha de pobreza e transferências da Previdência

Entre 1997 e 2004, em torno de 10 milhões de pessoas ocupadas ingressaram para o universo dos que têm proteção social, apesar disso, atualmente, 53% da população ocupada não é contribuinte de qualquer sistema previdência social (GENTIL, 2006, p.167). Assim “embora o gasto com assistência social tenha crescido nos últimos anos, com a introdução e a expansão de novos programas, a proteção social aos pobres ainda é bastante reduzida no Brasil.” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.29). Apesar do potencial de proteção social a previdência social figurou nesse período como a grande culpada pelos problemas das contas públicas, analisadas por grandes economistas que só viam uma forma de resolver o déficit da previdência: a reforma desse sistema, com diminuição de benefícios e a entrada da previdência privada para complementar os sistema. Cabe ressaltar que boa parte desse aumento tem grande relação com as reformas da previdência realizadas nesse período que figurou como um importante estímulo a muitas pessoas se aposentarem na busca de não ter perda de benefícios.

Perante esse forte e amplo ataque ao sistema previdenciário Gentil (2006) realiza um longo estudo sobre esse sistema mostrando que esse ataque está muito mais ligado a disputa ideológica do que a cálculos atuariais que expressam a realidade. A autora levanta os dois principais problemas conceituais nesses cálculos: em primeiro eles são feitos a partir da concepção do sistema previdenciário separado do sistema de seguridade, excluindo, portanto, as fontes de financiamento constitucionais; o segundo estaria na inclusão do sistema especial previdenciário do funcionalismo público, sem a inclusão de todas as suas devidas fontes de financiamento. Resumiremos a seguir os resultados desse estudo.

A autora calcula o resultado da Seguridade Social, que pode ser visto na Tabela 34. Esses cálculos se baseiam nos preceitos da Constituição de 1988. Do lado das receitas são computados os ingressos de recursos legalmente vinculados ao sistema de seguridade social. Foram incluídos apenas 60% da receita do PIS/PASEP, que se destinam ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), uma vez que este fundo custeia, principalmente, os programas de seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial. Os 40% restantes são destinados ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Assim, o seguro-desemprego foi incluído também nas despesas, por ser um benefício da seguridade social.

Nesse cálculo são excluídos os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (RPPS), bem como o de categorias profissionais já que esses regimes são inteiramente distintos, apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da seguridade social⁸. Segundo a autora o RPPS deve ser excluído desse cálculo por se tratar de um sistema que estabelece uma relação entre a administração pública e seus funcionários, e deveria, portanto, ser patrocinado por contribuições específicas de seus beneficiários (a Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor - CSSS) mais a contribuição patronal da União. Esses repasses por sua vez deveriam ser provenientes de repasses do orçamento fiscal.

⁸ Portanto, as receitas não incluem a CSSS, a contribuição ao custeio e pensões de militares e nem as contribuições ao FGTS, FUNDESP, FUNPEN e outra. Por consequência, nas despesas não estão incluídos os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares.

TABELA 34: RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (Valores correntes, R\$ milhões) – 1995 a 2005

RECEITA ⁽¹⁾	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA											
SOCIAL	35.138	43.686	44.148	46.641	47.425	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
COFINS	14.669	14.171	18.325	17.664	30.875	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902
CPMF	-	-	6.910	8.113	7.949	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230
CSLL	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	556	484	271	529	974	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564
PIS/PASEP ⁽²⁾	3.541	4.281	4.358	4.273	5.694	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228
TOTAL DA RECEITA	59.519	68.828	81.226	83.762	99.684	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681
DESPESA ⁽³⁾											
SAÚDE	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483
PREVIDÊNCIA ⁽⁴⁾	36.332	45.303	48.176	56.156	60.935	67.544	77.584	89.380	109.625	25.901	144.918
ASSISTÊNCIA SOCIAL	788	1.268	2.132	3.103	3.841	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	3.269	3.833	4.317	4.459	4.843	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337
TOTAL DA DESPESA	55.171	65.131	72.611	80.328	88.769	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544
RECEITA-DESPESA	4.348	6.697	8.615	3.434	10.915	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137
RECEITA COM DRU ⁽⁶⁾											
- DESPESA	-	1.068	1.199	-	463	13.675	12.435	16.434			

Fonte: GENTIL, 2006, 46-47.

⁽¹⁾ Exclui a Contribuição à Seguridade Social do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio de pensões.

⁽²⁾ Inclui apenas 60% da receita com PIS/PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico.

⁽³⁾ Despesa Liquidada por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas foi incluído por ser um evento da Seguridade Social. Excluídas as despesas com o FAT.

⁽⁴⁾ Exclui os gastos com inativos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e inativos militares.

⁽⁵⁾ Receita total deduzida da DRU (Desvinculação das Receitas da União no valor de 20%).

Obs.: A Contribuição para a Previdência não está sujeita a DRU.

A partir da análise desses dados a autora conclui que o “sistema de seguridade social tem-se mostrado superavitário ao longo de todos os anos do período de 1995 a 2005, tendo o excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões, em 1995, para R\$ 58,1 bilhões em 2005. A segunda conclusão é de que houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20% legalmente autorizados pelo mecanismo da DRU” (GENTIL, 2006, p.50). Entretanto, os recursos do orçamento da seguridade estão sendo usados para gastos que não têm essa qualificação, ou seja, o desequilíbrio do orçamento fiscal é coberto com os recursos destinados, constitucionalmente, para seguridade social. Nesse sentido que Gentil denuncia:

[...] se houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da seguridade social, ficaria revelado, com clareza: 1) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e, 3) que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a

assistência social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora. (GENTIL, 2006, p.52-53).

Entretanto o cálculo da seguridade não é feito conforme determina a CF/88, pois ficaria claro que o problema das contas públicas não se deve aos gastos com a seguridade, muito menos com a previdência. De outro modo, a elevação da carga tributária relativa a seguridade social pouco esteve ligada com o objetivo de aumentar essas, mas sim com o de produzir elevados superávits primário. Entretanto, como o sistema tributário consolidado pela Constituição de 1988 prevê uma partilha mais ampla de impostos arrecadados pela União com Estados e Municípios, o aumento sobre o orçamento fiscal reduziria a disponibilidade de recursos próprios para o governo federal. Diante da necessidade de mobilizar mais recursos, o Tesouro Nacional buscou solução nas contribuições à seguridade social, por dois motivos: 1) o aumento de alíquotas das contribuições não segue o princípio da anterioridade⁹, o que significa que podem vigorar noventa dias depois de instituída, diferente dos aumentos de impostos que precisam de lei a ser aprovada em um ano, para vigorar apenas no ano seguinte e, 2) as contribuições sociais têm a característica de não serem partilhadas com Estados e Municípios.

De outro modo, para que o aumento da carga tributária se tornasse adequado aos propósitos do governo federal, foi criada a desvinculação das receitas da União (DRU), autorizando o governo a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados – 20% das receitas de contribuições – livre de qualquer vinculação a despesas específicas. Com este mecanismo, receitas da seguridade social passaram a ser legalmente deslocadas do seu orçamento próprio para o orçamento fiscal, para serem utilizadas em qualquer rubrica. Entretanto, apenas 20% delas foram insuficientes, Gentil (2006) denuncia que tem sido desviado muito mais do que o determinado legalmente pela DRU. A autora realizou os cálculos e mostrou que mais recursos foram desviados da seguridade, como mostra a segunda coluna da Tabela 34.

⁹ O princípio da anterioridade veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

TABELA 34: DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL (Valores correntes, R\$ milhões) – 1995 a 2005

ANO	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (20%) (A)	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ACIMA DE 20% (B)	TOTAL (A) + (B)
1995	4.348	0	4.348
1996	5.628	1.068	6.696
1997	7.416	1.199	8.615
1998	3.434	0	3.434
1999	10.451	463	10.914
2000	13.713	13.675	27.388
2001	15.882	12.435	28.317
2002	18.449	16.434	34.883
2003	21.738	14.395	36.133
2004	27.322	20.844	48.166
2005	31.559	26.488	58.047
TOTAL	159.940	107.001	266.941

Fontes: Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários e Secretaria do Tesouro. Contabilidade Governamental. GENTIL, 2006, p.54.

Obs.: Na coluna A, nos anos de 1995 e 1998 a desvinculação das receitas foi inferior a 20% (foi de 17,8% e de 9,2%, respectivamente).

Outro erro do cálculo apontado por Gentil é a computação dos gastos com as aposentadorias do regime próprio de previdência dos servidores federais, os inativos e pensionistas civis e militares. Conforme a autora coloca, a destinação de recursos da seguridade social para o RPPS não é legítima. Pela Constituição Federal de 1988, não há no Brasil um sistema de previdência composto por dois regimes. Primeiro porque esse gasto não está inserido no conceito de seguridade social estabelecido. Segundo, por não conter sua fonte de financiamento, ou seja, sem a devida contribuição. Nas palavras da autora:

A Constituição estabelece um sistema de seguridade universal para todos os cidadãos (RGPS) e um sistema especial para o funcionalismo público (RPPS). A operacionalização financeira da seguridade é atribuição do INSS; ativos e inativos do serviço público federal estão a cargo do Tesouro Nacional. Os servidores públicos contribuem para suas aposentadorias com recursos que compõem um fundo de um regime específico, exclusivo, o RPPS, que não dá acesso a benefícios aos outros trabalhadores da sociedade. Estes, entretanto, tornaram-se patrocinadores das aposentadorias do regime especial dos servidores públicos. Recursos vinculados à saúde pública, à assistência social e à aposentadoria dos trabalhadores do setor privado vêm financiando a aposentadoria de servidores públicos, incluindo os do Legislativo e Judiciário, cujas aposentadorias têm valores elevados, se comparados ao salário mínimo, piso e nível da maioria das aposentadorias do RGPS. (GENTIL, 2006, p.58-59).

Entretanto, mesmo computando, erradamente, o resultado é de superávits em quase todos os anos, com algumas exceções nos anos de 1993, 1995, 1996, 1997 e 1998 que apresentaram pequenos déficits como pode ser visto na Tabela 35.

TABELA 35: RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL E DO RPPS DO GOVERNO FEDERAL (% PIB) 1991-2005

RECEITA/DESPESA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA ⁽¹⁾	7,8	8,2	8,7	10,0	9,7	9,9	10,0	9,8	11,1	12,1	12,6	13,1	13,0	14,0	14,5
DESPESA ⁽²⁾	7,5	7,8	10,1	9,8	10,4	10,1	10,1	10,6	11,1	10,7	11,4	11,5	11,7	12,1	12,4
Saúde	1,8	2,0	2,5	2,2	2,3	1,9	2,1	1,8	2,0	1,8	2,0	1,9	1,8	1,9	1,9
Assistência Social ⁽³⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8	0,8
Previdência Social ⁽⁴⁾	5,7	5,8	7,6	7,6	8,0	8,0	7,8	8,5	8,7	8,5	9,0	9,2	9,4	9,4	9,7
RESULTADO	0,3	0,4	-1,4	0,2	-0,7	-0,2	-0,1	-0,8	0,0	1,4	1,2	1,6	1,3	1,9	2,1

Fonte: Receita - Secretaria da Receita Federal, Estudos Tributários; Despesa - SIAFI, despesa por função, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda e Portal SOF, Ministério do Planejamento *apud* GENTIL, 2006, p. 55.

⁽¹⁾ Inclui todas as receitas vinculadas à Seguridade Social, sem aplicação da DRU, inclusive sobre a receita de concursos de prognósticos e para custeio de pensões militares, ao FUNDESP e outras.

⁽²⁾ Despesa por Função, inclusive pessoal e dívida. Para os anos 1994-1998, despesa com assistência social foi separada por programa.

⁽³⁾ Nos anos de 1991 a 1994, os dados da função assistência social estão somados aos da Previdência Social.

⁽⁴⁾ Inclui inativos do RPPS, civis e militares e inativos do RGPS.

Gentil (2006) mostra que, apesar do importante papel que esse sistema cumpre de proteção social, esse período foi marcado pela cassação dos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988, produto da política econômica adotada nesse período.

Esse processo começou durante o governo Collor de Mello. Entre 1990 a outubro de 1992 “houve a tentativa de enterrar a então considerada Constituição da República através da elaboração de um conjunto de reformas” que deveria ser realizada em 1993. “A intenção era impedir ou retardar a consumação desses direitos, enquanto se aguardava a revisão constitucional prevista para 1993.” (FAGNANI, 2005 *apud* GENTIL, 2006, p.129). Apesar de toda manobra do governo os direitos conquistados permaneceram ilesos.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso agiu no mesmo sentido: a estratégia de desconstitucionalização da seguridade social foi transformada em proposta de emenda constitucional – a PEC nº 33 de 1995, que sofreu resistências do Congresso e não foi aprovada. A partir de então o governo passou a realizar uma estratégia de reformas, inclusive por meio de medidas provisórias. Depois de várias medidas provisórias e leis ordinárias, em dezembro de 1998 após o acordo com o FMI, foi feita a primeira reforma da previdência de peso do governo FHC a partir da emenda

constitucional nº 20, com a justificativa de conter os desequilíbrios no sistema. Dentre as diversas medidas a idade mínima e o tempo de contribuição foram aumentados para os dois regimes (RPPS e RGPS). No caso do RPPS as medidas a medida mais significativa foi a fixação do teto dos benefícios para o RPPS igual ao do RGPS, abrindo espaço para o crescimento dos fundos de pensão, que substituiriam, com direitos menores, o atual sistema pública.

Gentil (2006) chama a atenção para a principal mudança no RGPS: a desconstitucionalização da fórmula de cálculo das aposentadorias. Segundo a autora o objetivo dessa estratégia era criar, em lei posterior, mecanismos que aumentassem a vinculação entre as contribuições e os benefícios, o que veio a ocorrer em 1999, com a Lei nº 9.876. O critério anterior, que estava estabelecido na Constituição de 1988, previa que o benefício fosse calculado pela média dos últimos 36 salários de contribuição (últimos três anos). A nova regra de cálculo aumentou o período básico para o cálculo (que passou a corresponder aos 80% melhores salários de contribuição desde julho de 1994) e criou o fator previdenciário, que afetou significativamente as aposentadorias do setor privado¹⁰. Com a adoção do fator previdenciário houve perda de valor dos benefícios. Soares (2003) argumenta que o fator previdenciário, cuja equação introduziu a idade no cálculo da aposentadoria, atingiu particularmente um contingente de pessoas mais desfavorecidas, que começam a trabalhar desde muito cedo.

O fator previdenciário fez com que os segurados, independentemente de entrar precocemente no mercado de trabalho, passassem a ser obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor; ou seja, os trabalhadores de mais baixa renda – (e entre eles, sobretudo as mulheres), que são os que começam a trabalhar mais cedo – foram os principais afetados (SOARES, 2003, p.123).

Depois da EC nº 20/98 e da Lei nº 9.876/99 foram editadas entre 1998 e 2000 várias leis complementares e ordinárias, além de novas medidas provisórias¹¹. A

¹⁰ “Essa regra de cálculo é obrigatória para os trabalhadores que se aposentam por tempo de contribuição e opcional para os que se aposentam por idade. O fator previdenciário tornou desvantajosa a aposentadoria por tempo de contribuição com baixa idade, incentivando o adiamento da aposentadoria, pois é progressivamente maior a cada ano de postergação. Sua consequência imediata foi o aumento da idade média de concessão desse benefício e, posteriormente, a redução do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição.” (GENTIL, 2006, p.141).

¹¹ Embora a emenda constitucional nº 20 e a Lei 9.876/99 sejam dois marcos importantes na reforma do sistema previdenciário, outros dispositivos legais foram aprovados entre 1998 e 2002: Leis nº 9.703/98, nº 9.711/98 e nº 9.732/98, que instituem mecanismos de aprimoramento da arrecadação e recuperação de créditos; lei nº 9.719/98, que define regras gerais para a previdência dos servidores públicos; Lei nº 9.796/99, que regulamenta as compensações financeiras entre regimes de previdência; Lei nº 9.876/99, que modifica a regra de cálculo dos benefícios do RGPS e cria incentivos à filiação de novos segurados;

segunda reforma da previdência foi realizada em 2003, pelo então presidente Lula, por meio da EC nº 41/03, com foco no RPPS, de forma que o RGPS ficou praticamente de fora. O objetivo primeiro era a unificação dos sistemas, que foi abandonada devido a resistência dos Estados e municípios. Assim, ao invés de unificação dos regimes, a reforma de 2003 resultou em um ajuste no sistema de repartição para as gerações atuais de servidores ativos e inativos e em novas regras para os futuros servidores, com estabelecimento de um teto nas aposentadorias dos servidores públicos e complementação via fundos de pensão privados.

Em 2005 pela primeira vez foram realizadas mudanças no sentido de expansão do sistema de proteção social com a EC nº 47/2005 que deu proteção diferenciada aos trabalhadores informais urbanos e às donas-de-casa. A partir dessa emenda haverá um sistema de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, dando-lhes acesso a benefícios de um salário-mínimo.

Como pôde ser visto nesse breve resumo das alterações realizadas nesse período o que se viu foi: a tentativa de desmonte desse sistema; a diminuição de benefícios; e, o aumento de requisitos para o recebimento da aposentadoria, com exceção da EC nº 47/95 e de algumas mudanças no sistema RPPS. Tudo isso foi feito apesar do importante papel que esse sistema desempenha no que tange a proteção social e da situação financeira nada próxima aos proclames de insustentabilidade do sistema.

Cabe ressaltar que a reforma da previdência constituía um dos pontos pra o ajuste fiscal nos países em desenvolvimento proposto pelos organismos multilaterais¹². No Brasil, entretanto, a idéia da privatização do sistema foi desconsiderada devido “[...] às restrições fiscais e ao enorme custo de transição, referente ao financiamento dos benefícios em manutenção no sistema de repartição e ao reconhecimento das contribuições passadas” (GENTIL, 2006, p. 134) além do enorme custo político.

Lei nº 9.962/00, que regulamenta a contratação de empregados públicos, filiados ao Regime Geral, pelos governos; Lei nº 9.983/00, que tipifica os crimes contra a Previdência Social; Lei Complementar nº 101/01, que trata da responsabilidade fiscal em relação aos regimes previdenciários; Leis Complementares 08 e 09 de 2001, que regulamentam o regime de previdência complementar; Lei nº 10.056/01, que regulamenta contribuições do setor rural; Medida Provisória nº 2.131/00, que trata da contribuição previdenciária dos militares e Medida Provisória nº 2.023/00, de renegociação de dívidas dos estados e municípios com o INSS (PINHEIRO *apud* GENTIL, 2006, p.145).

¹² O documento *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (WORLD BANK, 1994), propunha reformas de previdência para os países da América Latina e do Leste Europeu.

Portanto, pode-se afirmar que foi escolhida uma estratégia que tem priorizado mecanismos de mudanças legislativas no arcabouço jurídico constitucional, de forma a redirecionar o conjunto do sistema previdenciário. As mudanças têm implicado no rebaixamento do valor do principal benefício – a aposentadoria – o que incentiva os trabalhadores que recebem remunerações mais elevadas a buscar a complementação previdenciária através dos seguros privados (GENTIL, 2006). Ademais a reforma da previdência faz parte de um conjunto maior, o da política econômica adotada nesse período. Nas palavras de Andrade:

Naquele momento, além de ancorar um conjunto de medidas econômicas, fiscais e políticas, direcionadas à contenção do déficit público, a Reforma da Previdência passou, também, a funcionar como uma espécie de ‘moeda de troca’, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em prática no Governo FHC. (ANDRADE, 2003 *apud* GENTIL, 2006, p.133).

Portanto, os gastos com o RPPS não estão sendo cobertos pelo orçamento fiscal, pois este está totalmente comprometido em garantir a valorização do capital via gastos com a dívida. Apesar da elevação da carga tributária, em especial na seguridade social, a ação do governo tem sido na tentativa de contenção desses gastos, com algumas exceções em especial das medidas a partir de 2003. Além da questão financeira da dívida, essa tentativa de retirada de direitos é parte da configuração atual do capital de destruir, mesmo que em parte, a rede de seguridade social construída no Estado de Bem-Estar. Assim:

Pode-se inclusive assumir que a financeirização mais do que compensa o impacto distributivo do gasto social. Isto porque enquanto os ricos vivem de juros, os pobres pagam juros. Na prática, o diferencial entre ricos e pobres na renda final (descontados os impostos indiretos e as transferências financeiras) deve ser maior, já que parte significativa dos pobres é “tragada” pelo endividamento para o consumo imediato (SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, 2003, p.11).

Resumindo, as reformas liberalizantes promoveram privatização, corte no gasto social e desvio de recursos para o processo de financeirização da riqueza, em que o Estado tem sido um dos principais sustentadores. No caso brasileiro, teorias e modelos muitas vezes fracassaram na tentativa de abarcar como e porque se reproduz no Brasil uma das mais perversas estruturas de repartição de renda do planeta. Ninguém questiona o fato de que as elites – econômica, política e profissional – sempre usaram o Estado como espaço de intermediação dos seus interesses. Portanto, a tentativa do movimento de subordinação do trabalho ao capital obteve o êxito com a ação do Estado que serviu

não apenas como instrumento das mudanças institucionais, como principal garantidor da política monetária estabelecida pelo capital. A seguir deve-se apresentar um breve resumo dos resultados dessa política sobre a sociedade em termos de nível de nível de emprego, renda real, distribuição da funcional da renda e outros.

5.4 A distribuição de renda no Brasil: o impacto do movimento atual do capital

O processo de valorização do capital nesse período, portanto, foi alavancado pelo Estado, o qual, por meio da elevação de uma carga tributária e de sua regressividade, transferiu recursos via elevação dos juros e da dívida pública. Essas políticas contribuíram para baixas taxas de crescimentos, aumento do desemprego e queda da renda do trabalho. Ao mesmo tempo em que se aumentava a vulnerabilidade do trabalho, a rede de proteção social era atacada. Esse movimento, portanto, gerou uma nova distribuição funcional da renda.

Cabe ressaltar que esse movimento é produto da política adotada como um todo: a busca da contenção da inflação com a liberalização comercial desmedida, baseada no dólar barato, realizada por meio da atração de capital especulativo com a elevação das taxas de juros e conseqüente aumento da dívida pública; o conseqüente processo de quebra da indústria nacional com aumento do desemprego; aumento da vulnerabilidade externa, com desregulamentação para entrada e saída de fluxos de capitais de forma que o país passou a estar sujeito a essa movimentação; a centralidade da política econômica na dívida pública.

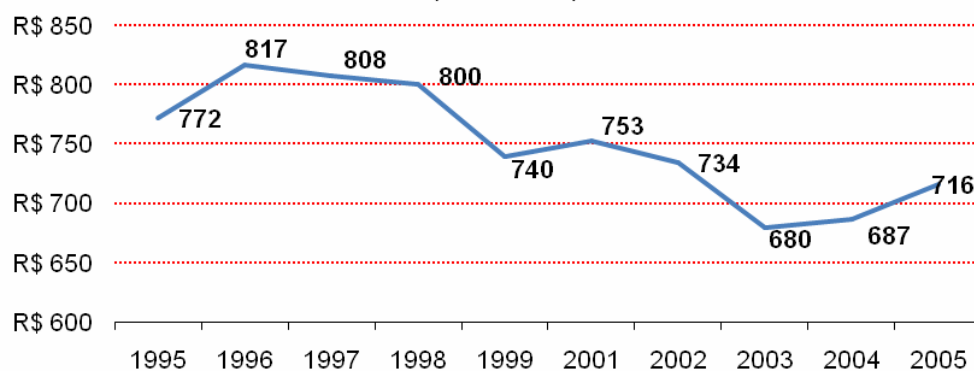
Medeiros (2005) realiza uma análise sobre os produtos da implantação desse modelo em vários países da América Latina e seu impacto sobre crescimento, emprego e distribuição de renda nos países latino-americanos. Os resultados dessas mudanças segundo ele, em especial no Brasil foram: baixo crescimento da produtividade agregada e uma baixa taxa de investimento, mas com uma alta dispersão inter e intra-setorial; aumento da produtividade agregada do trabalho de apenas 1% entre 1991 e 1998; diminuição do hiato de produtividade entre agricultura e indústria, mas aumento entre as diferenças de produtividade dentro do setor manufatureiro, e entre o setor como um todo e o setor de serviços; aumento da taxa de desemprego significativamente; declínio do

emprego formal; crescimento no emprego em serviços financeiros excedeu em muito a criação média de emprego em todos os países (MEDEIROS, 2005, p.466-467).

Os principais resultados sobre a distribuição de renda, em especial para o Brasil, podem ser assim resumidos: queda acentuada da participação dos salários na renda nacional; crescimento mais acelerado dos empregos de baixa renda (primeiro e segundo quintis) e de alta renda (quinto quintil) do que o emprego de renda média (terceiro e quarto quintis), em suas palavras “Esta deterioração dos remediados foi muito intensa no Brasil e refletiu a desindustrialização da força de trabalho” (MEDEIROS, 2005, p.467); aumento da importância da concentração da distribuição no topo, “[n]os últimos anos, considerando apenas os levantamentos-padrão sobre famílias (que apresentam uma forte subestimação de lucros e ganhos com juros), uma desigualdade puxada por cima favorecendo os 1% de indivíduos mais ricos esteve em ação nos países da América Latina, refletindo co-movimentos na estrutura do emprego e na distribuição de salários” (SZÉKELY; HILGERT, 1999 apud MEDEIROS, 2005, p. 468); crescimento moderado do salário real médio no setor formal, sendo que em média, nos países latino-americanos o salário real mínimo e o salário industrial médio cresceram vagarosamente em muitos países e o salário mínimo não acompanhou a expansão do salário médio.

A diminuição do emprego provocada pela abertura comercial com câmbio sobrevalorizado teve impacto destrutivo sobre a indústria; a política econômica de juros altos, por sua vez, influenciou definitivamente a diminuição do consumo e do investimento produtivo intensificando a estagnação econômica. Por outro lado, a realização de superávits primários baseado no aumento de tributos regressivos e o direcionamento do gasto público com a dívida pública, por sua vez, deram o caráter mais recessivo e ideológico dessa política que influenciou determinantemente na mudança da relação capital X trabalho. O Gráfico 13 mostra queda constante do rendimento real médio dos trabalhadores ocorrida nesse período. Apenas após a entrada do atual governo passa a ter uma trajetória ascendente, porém ainda muito tímida.

**Gráfico 13: Rendimento Médio Mensal Real dos Trabalhadores
(em R\$ 1,00)**



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, PNAD, 2005.

Gráfico 13: Rendimento médio real de todos os trabalhadores (R\$ 1,00) 1995 a 2005

A Tabela 36 apresenta a taxa média de desemprego e o percentual de pessoas com carteira assinada sobre o total de pessoas ocupadas. Essa tabela mostra o aumento do desemprego e da precarização do emprego, corroborando as conclusões de Medeiros e o princípio desse trabalho. Qual seja de que o movimento do capital esteve voltado, para a retomada do poder do capital sobre o trabalho, por meio de uma política monetária austera que provocou, via uma política fiscal, aumento da concentração da renda e da riqueza nas mãos de poucos, aumento do desemprego (ou do exército de reserva, ou a da taxa natural de desemprego), queda do rendimento do trabalho e precarização do trabalho, outorgando maior poder ao capital.

TABELA 36: DESEMPREGO E EMPREGO FORMAL

ANOS	Taxa Média de Desemprego	% pessoas empregadas com carteira assinada/pessoas ocupadas
1994	5,8	49,7
1995	4,9	48,8
1996	6,0	46,5
1997	6,2	46,4
1998	8,4	45,9
1999	8,4	44,6
2000	8,0	43,5
2001	6,9	44,7
2002	11,7	45,1
2003	12,3	44,3
2004	11,5	43,7
2005	9,8	45,0

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE.

As taxas de crescimento do PIB já foram apresentadas no capítulo 3 quando confrontadas com a variação da carga tributária, demonstrando um período de crescimento pífio, com média de crescimento de 2% a.a. no período de 1995-2005. Da mesma maneira já foi apresentado as taxas de valor adicionado pela indústria, semelhantes a do período anterior a 1968, mostrando o intenso processo de desindustrialização da economia. Entretanto, enquanto o investimento produtivo caía (como pode ser visto no Gráfico 14), o produto estagnava, o peso da indústria na economia diminuía, aumentava o desemprego, diminuía a renda real do trabalhador, aumentava a precarização do trabalho, o lucro dos bancos crescia. Por outro lado, os dados das Contas Nacionais do período 1993-2003, constantes da Tabela 37, demonstram uma elevação da participação do excedente operacional bruto no PIB,¹³, que representa a soma dos juros, aluguel e lucro.

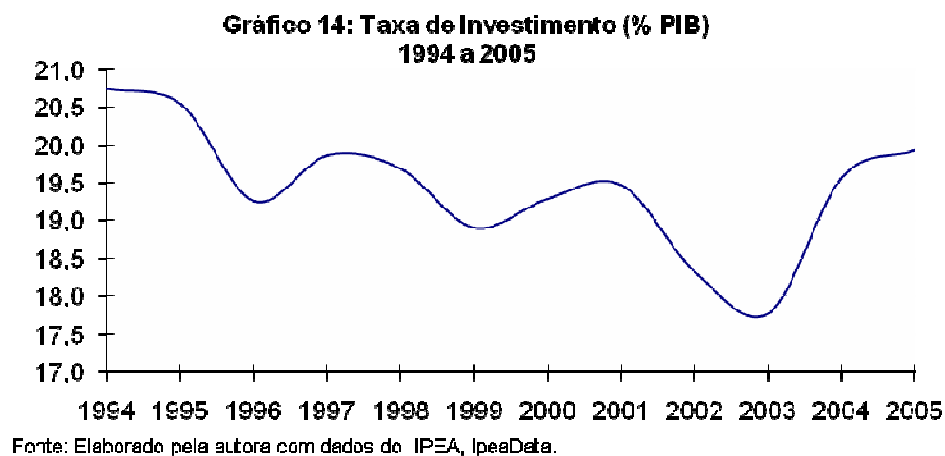


Gráfico 14: Taxa de investimento (% PIB) 1994 a 2005

A participação do salário nominal do PIB (incluindo a participação do rendimento dos autônomos) decresceu todos os anos, somando uma queda de 10 pontos percentuais do PIB. Por outro lado, a participação do excedente operacional bruto cresceu em mais de 7 pontos percentuais do PIB. Cabe ressaltar que os salários nominais não se alteram com a introdução de maior tributação indireta, mas a realidade é que esse movimento representa queda dos salários reais, ou seja, a participação dos

¹³ Conforme o Sistema de Contas Nacionais do Brasil, o Excedente Operacional Bruto dá conta do montante total de lucros, aluguéis (inclusive renda da terra) e juros pagos na economia nacional. Ou ainda, é o valor adicionado deduzido dos salários, das contribuições sociais efetivas e dos impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção.

salários deve ser menor ainda do que parece. Essas alterações “[...] demonstram que há uma disputa desigual pela apropriação da renda gerada na economia em função da política econômica de juros reais elevados.” (GENTIL, 2006, p.216).

TABELA 37: PARTICIPAÇÃO DO SALÁRIO, DO EXCEDENTE OPERACIONAL BRUTO E DOS IMPOSTOS INDIRETOS NO VALOR ADICIONADO (R\$ 1.000.000) 1993 a 2003

ANO	Salário Nominal	% PIB	Excedente Operacional Bruto Nominal	% PIB	Impostos s/ Produção e Importação	% PIB	PIB Nominal
1993	5.062	35,91	4.987	35,38	1.858	13,18	14.097
1994	111.681	31,98	134.079	38,40	55.109	15,78	349.205
1995	191.410	29,62	260.245	40,27	100.540	15,56	646.192
1996	224.239	28,79	319.137	40,97	115.236	14,79	778.887
1997	241.949	27,79	372.396	42,77	123.572	14,19	870.743
1998	257.225	28,14	380.016	41,57	127.800	13,98	914.188
1999	267.065	27,42	394.598	40,52	152.388	15,65	973.846
2000	295.229	26,81	447.492	40,63	178.075	16,17	1.101.255
2001	316.580	26,41	490.327	40,90	203.873	17,01	1.198.736
2002	351.676	26,13	564.323	41,93	233.630	17,36	1.346.028
2003	399.882	25,70	668.926	42,99	263.350	16,92	1.556.182

Fonte: IBGE, Contas Nacionais, Diretoria de Pesquisa apud GENTIL, 2006, p. 216.

A distribuição funcional da renda evidencia o que foi colocado desde o princípio nesse trabalho, ou seja, da nova configuração da relação capital x trabalho, que foi apoiada pelas políticas estatais. Ou melhor, o orçamento público serviu de instrumento de transferência das classes menos favorecidas, ou menores faixas de renda, provenientes da classe trabalhadora, para as classes de renda mais alta, em especial para o sistema financeiro. Assim a política fiscal serviu de instrumento de valorização do capital, via orçamento público. Esses, que segundo algumas estimativas do professor Marcio Pochmann representam em torno de 20 mil famílias, donos de ativos protegidos contra a inflação e a desvalorização cambial são garantidos pela política monetária de elevados juros e tiveram grandes ganhos de capital. Dentro dessa perspectiva Medeiros (2005) afirma que:

A distribuição de renda é intensamente influenciada pelo poder político e econômico relativo de diferentes grupos e classes sociais. A fragilidade do setor público e o enriquecimento de uma classe de rentistas detentores de títulos (indexados à taxa de juros ou à taxa de câmbio) têm sido características marcantes da última década, [...] num país como o Brasil.

Apesar de todas essas evidências e resultados do aumento da desigualdade na distribuição de renda sobre o grande contingente populacional, essa corrente de

pensamento dominante, ou melhor, essa ideologia se estabeleceu como incontestável. Essa política econômica vem sendo defendida como sendo a única alternativa. De fato a sua alteração sugere que haveria retaliação daqueles que hoje vivem desse sistema extremamente lucrativo, provocando num primeiro momento crises e instabilidade. Por outro lado, mantê-lo implica o aumento do fosso cada vez maior entre ricos e pobres, entre capital e trabalho, ou entre explorados e exploradores. Nesse sentido que Perry Anderson afirma que é necessário pensar em alternativas:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa (ANDERSON, 1995, p.23).

6 CONCLUSÃO

A análise orçamentária realizada nos mostra que, a despeito do ideal minimalista presente nos discursos dos formuladores e defensores das políticas atuais, o Estado cresceu e encontra-se mais forte e mais presente do que nunca na economia. Entretanto, esse Estado se ampliou para uma pequena camada da população, abandonando a grande massa restante.

De um lado, a carga tributária cresceu e atingiu um patamar jamais observado, muito acima inclusive do período do Estado desenvolvimentista em que era necessário alavancar uma elevada quantia de recursos para os inúmeros investimentos realizados na área de infra-estrutura, pesquisa e desenvolvimento. Essa carga foi elevada basicamente sobre as classes mais baixas da população, enquanto as classes mais altas foram privilegiadas com isenções, estancamento da progressividade na tributação e diferenciação de alíquotas, ou seja, alíquotas mais baixas como pode ser visto na tributação sobre os rendimentos sobre o capital.

De outro lado, os gastos seguiram o comportamento semelhante ao da carga tributária, apesar da “saída” do Estado da economia. Embora, o principal item de gastos que cresceu tenha sido aquele relativo à dívida, foram os gastos relativos à rede de seguridade social, em especial da previdência social, que figuraram como o vilão das contas públicas. Esses foram sendo comprimidos, além de serem atacados constantemente, não por acaso, já que a diminuição fim desses direitos torna-se fundamental para as novas relações capital-trabalho.

A dívida pública cresceu vertiginosamente, apesar da política desse período ser marcada pela queda dos investimentos públicos e desmantelamento do Estado de Bem-Estar. Esse crescimento se deu basicamente devido às elevadas taxas de juros usadas para a manutenção da “estabilidade da moeda”, ou ainda, para garantir o espaço de valorização do capital. A política monetária subjugou a política fiscal, colocando a sustentabilidade da dívida na centralidade de toda a política econômica, diga-se de passagem, da dívida interna, ou seja, da dívida emitida na própria moeda do país.

Dessa maneira o orçamento público passou a servir não apenas como suporte à valorização do capital, mas de instrumento de transferência de renda das classes mais baixas, particularmente da classe trabalhadora, para as classes de rentista.

Por outro lado, as políticas sociais foram alteradas muito mais no sentido de destruir a idéia de um Estado de Bem-Estar, de tirar benefícios sociais e redefinir as relações sociais do que de real “contenção de gastos públicos” ou de responsabilidade fiscal.

Essa política, portanto, tem produzido estagnação do nível de produção, aprofundamento da vulnerabilidade externa, queda do emprego, precarização das relações de trabalho, desmonte da rede de proteção social, aumento da concentração do poder econômico em mãos das elites financeiras, degradação do tecido social pela queda dos salários e elevação da renda dos proprietários de ativos financeiros, entre outros.

Embora o discurso dessa política fosse fazer com que o Estado deixasse de beneficiar alguns setores da sociedade, direcionando sua atenção aos mais necessitados, o resultado é que o Estado está diretamente empenhado em beneficiar, em todos os sentidos, uma pequena fração privilegiada da sociedade, o capital, especialmente o financeiro. As mudanças realizadas foram fundamentais na reconfiguração das relações capital-trabalho, com objetivo anunciado de, ao redefinir a “taxa natural de desemprego”, e assim, criar uma “nova e saudável desigualdade”, voltasse a impulsionar a economia, desde que a estabilidade monetária e os incentivos essenciais fossem restituídos. No entanto, uma vez que o crescimento não voltou, foi a dívida pública que se tornou o instrumento fundamental de valorização do capital.

O ano de 2003 foi marcado pela entrada de um novo governo, oriundo das classes trabalhadoras. Este governo implantou mudanças importantes tanto do lado da receita quanto da despesa. Mas, apesar das mudanças realizadas, como a desoneração dos principais produtos da cesta de consumo dos trabalhadores e aumento dos gastos sociais, retomando a idéia de que o Estado deve ser um instrumento de diminuição das desigualdades sociais, as bases dessa política econômica foram mantidas. Ou seja, esse mecanismo de transferência de renda permanece e vem sendo preservado também pelo novo governo, mostrando que a correlação de forças existente em torno do Estado se manteve e que a possibilidade de mudanças mais profundas depende de uma alteração no equilíbrio de poder entre o capital e o trabalho. Esse movimento mostra que a seleção das políticas públicas é um reflexo do equilíbrio de poder na sociedade, indo, portanto, de encontro com o ideal de separação entre Estado-economia, tão usado na defesa desta política.

Essa dominação é feita a partir de um discurso teórico supondo uma separação do Estado da economia, da despolitização da economia que deve seguir ‘parâmetros estritamente técnicos’. Como analisado nesse trabalho, esses parâmetros, longe de serem estabelecidos por questões técnicas, são definidos politicamente e garantem os interesses de uma pequena parcela da sociedade, deixando a grande massa da população descoberta. Portanto, como colocado no segundo capítulo, a teoria econômica dominante expressa uma interpretação das relações Estado-economia necessária a acumulação do capital.

Assim, a despeito de todos os males resultantes dessa política, se formou um consenso dentro da sociedade sobre a necessidade de o país preservá-la, como garantia da estabilidade econômica. Essa política não é originalmente brasileira, mas, fruto da reconfiguração do capital nos últimos trinta anos, e passou a dominar grande parte do globo, devendo-se, inclusive, admitir que se formou uma hegemonia ideológica em torno dela. Nas palavras de Anderson:

[t]udo o que podemos dizer é que este é um movimento ideológico em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo a sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. (ANDERSON, 1995, p.22).

A idéia de um Estado como principal agente de desenvolvimento social e econômico, por meio do uso da política econômica, foi totalmente enterrada. Ou nas palavras de João Manuel Cardoso de Mello:

Tudo se passa como se as tendências fundamentais do capitalismo re-emergissem com intensidade redobrada. O desenvolvimento monstruoso do capital financeiro revelou uma verdade incontestável. Ou por outra, verdade bem conhecida de Marx e Keynes, de Braudel e Polanyi – nós é que andávamos meio entorpecidos pelas décadas de capitalismo domesticado, esquecidos de que o capitalismo é um regime de produção orientado para a busca da riqueza abstrata, da riqueza em geral expressa pelo dinheiro. Esta abstração destrutiva aparece com toda a sua força nua e crua no atual rentismo especulativo. Mas parece por assim dizer encoberta pelo véu tecnológico das forças produtivas desencadeadas pela Terceira Revolução Tecnológica, sob o qual também se camufla o conflito entre capital produtivo e capital especulativo (MELLO 1997 *apud* GENTIL, 2006, p.89).

A queda do marco que significava a URSS repercutiu também no fim da idéia de construção de um Estado promotor do bem-estar social e de uma sociedade mais equânime. Ao mesmo tempo em que não há mais temor por parte dos capitalistas

de uma crise sistêmica final, também o Estado não deve mais agir como agente de diminuição das desigualdades sociais e garantidor do bem-estar de todos, dando lugar a um receituário perverso em termos de equidade social, mas importante na exploração e, portanto, na valorização do capital. Esse temor, e o descompromisso em relação ao bem-estar da sociedade podem ter surgido da crença de que este é o ‘fim da história’, e o grande triunfo do capitalismo, em que pesem todas as suas deficiências, incongruências e desigualdades. Talvez possa ser assim, ou não, esse pode ser apenas um dia da história.

REFERENCIAS

- ALMEIDA, P.R. O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos. In: MAZZULI, V.O.; SILVA, R.L. *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- ANDERSON, P. Balanço neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P (Org). *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ALTVATER, E. *Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado: en el Estado en el capitalismo contemporáneo*. In: SONNTAG, H. R.; VALECILLOS, H. (Comp.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI, 1999.
- AMIN, S. *A lei do valor e o materialismo histórico*. Lisboa: Edições 70, 1978.
- ARIDA, P. Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 1980. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 5, n.1, p 5-20, 1985.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ASSUNÇÃO, J. Distribuição de terra e as políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro. Washington D.C: World Bank, Processed 2002.
- BACHA, E. L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n.1, p. 5-17, jan.-mar, 1994.
- _____. Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n.3, p. 3-26, jun, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: O Estado num mundo em transformação*, Washington: Oxford University Press, 1997.
- BATISTA JÚNIOR., P. N. *A economia como ela é*. 3 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *Texto para Discussão: IPEA*, Rio de Janeiro n. 800, junho, 2001.
- BIASOTO JÚNIOR, G. Limites e sustentabilidade da política fiscal. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 1, seção IV, maio/ago, 2003.
- BLACKBURN, R.; JOHNSON, C. *El pensamiento político de Karl Marx*. México: Fontamara 123, 1992.
- BONEFELD, W.; HOLLOWAY, J. *Dinero y lucha de clases en globalización y estados-nación: el monetarismo en la crisis actual*. Tierra del Fuego: Homo Sapiens, 1995.

- BORDIN, L.C.V. *Princípios teóricos da tributação e o “Imposto Kaldor”*: Uma Revisão da Literatura, 2004. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2004.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Programa de Ação Imediata*. Brasília, jun. 1993. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 ago. de 2006.
- _____. *EM Interministerial nº 205/MF/SEPLAN/MJ/MTB/MPS/MS/SAF*. Brasília, jun 1994. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2006.
- _____. *Programa de Estabilidade Fiscal*. Brasília, out. 1993. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2006.
- _____. Secretaria de Política Econômica. *Gasto social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília, 2003.
- _____. Senado Federal. *Evolução dos gastos sociais federais no período de 1992/2000*. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2001.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 24, de 9-12-1999. 24. ed.. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo* Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CARDIM, S.E.C.S.; VIEIRA, P.T.L.; VIÉGAS, J.L.R. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Florianópolis, 1998. Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/cobrac98/085/085.HTM>>. Acesso em: 30 set. 2006.
- CARDOSO, F.H. Exposição de motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 114-131, abr.-jun, 1994.
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1988.
- CARVALHO, C.V. *Sobre a distribuição do ônus tributário no Brasil*, 2004. Disponível em <http://www.unafisco.org.br> Acesso em 20 fev. 2004.
- CARVALHO, F.C. Mercado, Estado e teoria econômica: uma breve reflexão. *Econômica*, v.1, n.1, pp. 9-25, jun. 1999.
- _____. *Oito mitos do debate em torno da política macroeconômica brasileira*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2003 (mimeo).
- CARVALHO, J.C. et al. *Finanças Públicas Brasileiras: Algumas Questões e Desafios no Curto e no Médio Prazos. Texto Para Discussão*: IPEA, Brasília, n. 977, ago. 2003.
- CARVALHO, M.A. Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil. *Texto para Discussão*: IPEA, Rio de Janeiro, nº 847, 2001.
- CASTRO, J.A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. Texto para Discussão*: IPEA, Brasília, nº 988, 2003.
- CHANG, H-J. *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

- CLEAVER, H. *La subversión del patrón dinero en la crisis actual: en globalización y estados-nación: el monetarismo en la crisis actual*. Tierra del Fuego: Homo Sapiens, 1995.
- CORAZZA, G. *Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)*. Porto Alegre: FEE, 1985. (Teses FEE, n.11).
- COSSIO, F.A.B. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. 21º Prêmio BNDES de Economia.
- COSTA, N.R. Política social e ajuste macroeconômico. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.18, p.13-21, 2002. (Suplemento).
- DAIN, S. Experiência internacional e especificidade brasileira. In: AFFONSO, R de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- DE OLHO nos impostos ao mudar de investimento. Rio de Janeiro. *O GLOBO*, Rio de Janeiro, p.43 22 out 2006.
- ELEIÇÃO fez governo antecipar gastos com Bolsa Família, admite ministro. *O GLOBO*, Rio de Janeiro, p.4, 30 jun. 2006.
- FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia & Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.
- FALCON, F.J. *Mercantilismo e transição*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FARIA, L.A.E.; WINCKLER, C.R. O Andar do Crustáceo. In: FARIA, L.A.E (Org.). *O Estado do Rio Grande do Sul dos anos 80: subordinação, imprevidência e crise*. Porto Alegre: FEE, 1994, p.7-60.
- FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Simplificando o Brasi: Tributação e gastos públicos*. Cadernos Fecomércio de Economia. São Paulo, n. 11 abr. 2006.
- FIORI, J.L. Estados, Moedas e Desenvolvimento. In: FIORI, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 2000, pg.49-85.
- FÓRUM BRASIL CIDADÃO. *Justiça fiscal e social para reconstruir o Brasil*. Salvador, 2003.
- FRANCO, R. Social Policies in Transitional Societies: is the Latin American experience usefull? In: FRANCO, R.; GERSTENFELD, P.; COHEN, E. *Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies*. Santiago: CEPAL, 1998, p.7-24. (ECLAC séries, n.23).
- GENTIL, D.L. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005*. Tese Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- _____. *Política Econômica Restritiva e Concentração de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2004a. Mimeografado.

- _____. *Avaliação dos Indicadores e da Dinâmica da Carga Tributária no Brasil – 1990 - 2002*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2004b. Mimeografado.
- _____. *Características Desejáveis de um Sistema Tributário*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003a. Mimeografado.
- _____. *Dívida Pública*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003b. Mimeografado.
- _____. *Plano Real*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2002. Mimeografado.
- _____. *A receita pública*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001. Mimeografado.
- _____. Intervenção estatal no município: o caso de Belém na década de 80. Dissertação (Mestrado em Economia) – Núcleo de Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1992.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- GIAMBIAGI, F.; REIS, J.G.; URANI, A. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. (Org). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GOLDFAJN, I. Há razões para duvidar de que a dívida pública no Brasil é sustentável? *Nota Técnica do Banco Central do Brasil*, n. 25, jul. 2002.
- GRAJEW, O. O mito (verdadeiro) de Robin Hood às avessas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 mar. 2006.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L & PM Editores, 1985.
- HERMANN, J. *Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000*. XXXIV Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>. Acesso em: 17 de maio de 2006.
- _____. A Macroeconomia da Dívida Pública: Notas Sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999 – 2002). In: DILEMAS da Dívida. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 41 – 70. (Cadernos Adenauer III, n. 4)
- HICKMAN, C. et al. *Princípios para uma Reforma Tributária Cidadã*. Versão preliminar, 2003. Disponível em: www.unafisco.org.br. Acesso em 20 fev 2004.
- HUNT, E.K. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- JESSOP, B. *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson & Cia Ltda, 1982.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas, 1992.

- LEMGRUBER, A. A tributação do capital: o imposto de renda da pessoa jurídica e o imposto sobre operações financeiras. In: ARVATE, P; CIRO, B. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- LEFEBVRE, H. *Los marxistas y la noción de Estado*. Buenos Aires: CEPE, 1972.
- LOPREATO, F.L. Finanças Públicas: a marcha continua. *Política Econômica em Foco* Campinas, nº 5, nov 2004/abr.2005.
- _____. Novos Tempos, Política Fiscal e Condicionalidades Pós-80. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.8, n.1, pp.95-124, jan./jun, 2004.
- _____. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Texto para Discussão*: IE-Unicamp, n. 111, dez. 2002.
- MACEDO, B.G.; PELLEGRINI, J.A.; PIVA, L.G. *A política econômica no período FHC*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/economiaFhc.pdf>. Acesso em 20 ago. 2006.
- MATIAS, A.B. *Estudo técnico sobre as taxas de juros vigentes no Brasil: uma análise das hipóteses convencionais*. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: www.albertomatias.com. Acesso em 10 set 2005.
- MARX, K. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- _____. *O Manifesto comunista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- _____. Para a crítica da economia política. 1859. Disponível em: http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio_crit_eco_pol.htm. Acesso em 10 set 2006.
- MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Org.) *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *Homenagem a Celso Furtado: Desenvolvimento Econômico, Heterogeneidade Estrutural e Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2004. Mimeografado.
- _____. Liberalização comercial e financeira e seus feitos sobre crescimento, emprego e distribuição de renda nos países latino-americanos. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 455-483, set./dez. 2005.
- MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State do Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Texto para Discussão: IPEA Brasília, n. 852, 2001.
- MOORE, S. *Crítica de la democracia capitalista*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1972.
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P. B. As funções fiscais: uma visão geral In: MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980. Cap. 1.
- O'CONNOR, J. *USA: A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- PEDROSA, I.V. Estado e bem-estar no Brasil nos anos setenta e oitenta, 1991. Tese Doutorado em Economia, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1991.
- PEREIRA, L.A.; PEREIRA, L.V. O Setor público brasileiro — 1890/1945. Texto para Discussão: IPEA Rio de Janeiro, n. 845, nov. 2001.
- PEREIRA, L.C.B. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 18, 1990, Brasília. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/DES/98magna.pdf>, acesso em 28 set. 2004.
- PINHEIRO, A.C.; GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida? *Texto para Discussão*: BNDES, Rio de Janeiro, n. 91, nov., 2001.
- POCHMANN, M. Ajuste fiscal, desajuste social. *Carta Social e do Trabalho*, CESIT, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, n. 2, set/dez, 2005a.
- _____. Gasto social e distribuição de renda no Brasil. *Jornal da Unicamp*, Campinas, edição 288, 16 a 22 maio 2005b. Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/maio2005/ju288pag02.html Acesso em: 10 set 2006.
- PRADO, S. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo: EBAO K. ADENAUER, 2001.
- REZENDE, F. *Finanças Públicas*. Editora Atlas, 1 ed., 1983.
- REZENDE, F. Política fiscal e atividade econômica. In: REZENDE, F. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, cap. 16.
- RODRIGUES, J.J. *Carga tributária sobre os salários*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, out. 1998. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/03%20Car ga%20Tributária%20sobre%20os%20Salários.pdf>
- SAMPAIO, M.C. Tributação do consumo no Brasil: aspectos teóricos e aplicados. In: ARVATE, P; CIRO, B. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2004, cap. 11.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. *Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências para o debate*. São Paulo, nov 2003. Mimeografado.
- SANTOS, R.S. *A História das idéias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo*. Tese de Doutorado em Economia - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, 1991.
- SHAIKH, A.; TONAK, E. A. *Measuring the wealth of nations: the political economy of national accounts*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SOARES, L.T. Retomando o debate da reforma da previdência social. In: MORHY, Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Universidade de

- Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003.
- STEDILE, J.P. Imposto territorial Rural: os latifundiários agradecem, presidente. *Jornal Brasil de Fato*, n. 150, 14 jan 2006.
- TAUILE, J.R.; FARIA, L.A.E. *A Acumulação Produtiva no Capitalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001, Mimeografado.
- TAVARES, M.C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997, p.27-53.
- _____. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 55-86.
- TEIXEIRA, A. O império contra-ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.15, dez, 2000.
- _____. Prefácio. In: ARAÚJO, O. S. *A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998*. Natal: EDUFRN, 2004.
- _____. *O ajuste impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. Tese Doutorado em Economia – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1993.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para Discussão*: IPEA, Rio de Janeiro, n. 405, jan, 1996.
- VIANNA, M.L.W. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida? In: MORHY, L. (Org.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2003.
- VIANNA, S.W. et al. Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996. *Texto para Discussão*: IPEA, Brasília, n. 757, set. 2000.
- VIOL, A.L.; RODRIGUES, J.J; PAES, N.L. *Progressividade no consumo: tributação cumulativa e sobre o valor agregado*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, mar. 2002. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/16%20Progressividade%20no%20Consumo.pdf>
- WALLERSTEIN, I. *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: La renovación del materialismo histórico*. México: Siglo XXI, 2000.

ANEXOS

ANEXO 1 - PESO DOS TRIBUTOS NOS PREÇOS DOS PRODUTOS – SÃO PAULO CAPITAL

Produtos	Preço em R\$ (a)	Tributos/ preço final	Tributos em R\$ (b)	Preço sem tributos (a-b)	Acréscimo de custo unitário (b/(a-b))
Materiais de Limpeza					
detergente	0,83	40,50%	0,34	0,49	68%
sabão em pó	3,98	42,30%	1,68	2,30	73%
amaciante	1,88	43,20%	0,81	1,07	76%
água sanitária	1,42	37,80%	0,54	0,88	61%
desinfetante	2,26	37,80%	0,86	1,40	61%
álcool	2,99	43,30%	1,29	1,70	76%
sabão em barra	3,31	40,50%	1,34	1,97	68%
saponáceo	2,09	40,50%	0,85	1,24	68%
Materiais de Construção					
vaso sanitário	60,00	39,50%	23,70	36,30	65%
saco de cimento	22,00	39,50%	8,69	13,31	65%
lata de tinta	90,00	39,50%	35,55	54,45	65%
tijolo	170,00	12,70%	21,58	148,42	15%
Bens de Consumo Durável					
TV 29"	1.249,00	38,00%	474,62	774,38	61%
DVD	620,00	38,00%	235,60	384,40	61%
Som Micro System	890,00	38,00%	338,20	551,80	61%
Automóvel	28.000,00	29,00%	8.120,00	19.880,00	41%
Mercearia					
biscoito	1,20	35,00%	0,42	0,78	54%
feijão	3,34	18,00%	0,60	2,74	22%
açúcar	1,01	40,50%	0,41	0,60	68%
sal	0,74	29,50%	0,22	0,52	42%
farinha de trigo	1,59	34,50%	0,55	1,04	53%
macarrão	1,69	35,20%	0,59	1,10	54%
óleo	3,82	37,20%	1,42	2,40	59%
café	4,12	36,50%	1,50	2,62	58%
margarina 500 g	3,52	37,20%	1,31	2,21	59%
sabonete	0,90	42,00%	0,38	0,52	72%
iogurte	3,67	24,00%	0,88	2,79	32%
suco de frutas	3,02	37,80%	1,14	1,88	61%
Leite longa vida	1,53	33,60%	0,51	1,02	51%
achocolatado	3,59	37,80%	1,36	2,23	61%
Enlatados					
ervilha	1,19	35,90%	0,43	0,76	56%
molho de tomate	1,30	36,70%	0,48	0,82	58%
milho verde	1,33	37,40%	0,50	0,83	60%
Carnes					
bovina	6	18,70%	1,12	4,88	23%
frango	4	18,00%	0,72	3,28	22%
Bebidas					
refresco em pó	0,80	38,30%	0,31	0,49	62%
cerveja	0,96	56,00%	0,54	0,42	127%
refrigerante em lata	0,93	47,00%	0,44	0,49	89%
água 1,5 l	1,20	45,10%	0,54	0,66	82%
cachaça 1 l	3,10	83,10%	2,58	0,52	491%
Cama, Mesa e Banho					
lençol	26,80	37,50%	10,05	16,75	60%
toalha de banho	16,80	36,30%	6,10	10,70	57%
cobertor	34,90	37,40%	13,06	21,84	60%
Serviços de Utilidade Pública					
energia elétrica	100	0,458	45,8	54,2	0,85
telefone	100	0,405	40,5	59,5	0,68
Outros					
gasolina	1,99	0,571	1,14	0,85	1,33
remédios	100	0,304	30,38	69,62	0,44
cigarro	2,5	0,817	2,04	0,46	4,46

Fonte: IBTP. Tributos considerados: IPI, ICMS, PIS/PASEP, Cofins e estimativas de INSS, FGTS, CPMF, IRPJ e CSLL.

ANEXO 2 - VALOR DA TERRA NUA TRIBUTÁVEL SEGUNDO O GRAU DE UTILIZAÇÃO

Lei nº 8.847/94

TABELA I: GERAL

TAMANHO HECTARES	UTILIZAÇÃO EFETIVA DA ÁREA APROVEITÁVEL %				
	>80	>65 A 80	>50 A 65	>30 A 50	0 A 30
Até 25	0,02	0,04	0,08	0,14	0,2
25 a 50	0,03	0,06	0,12	0,2	0,3
50 a 100	0,05	0,1	0,2	0,35	0,5
100 a 250	0,07	0,15	0,3	0,5	0,7
250 a 500	0,1	0,2	0,4	0,7	1
500 a 1000	0,15	0,3	0,6	1	1,4
1000 a 2000	0,2	0,4	0,8	1,35	1,9
2000 a 3000	0,25	0,5	1	1,7	2,4
3000 a 5000	0,3	0,6	1,2	2,05	2,9
5000 a 10000	0,35	0,7	1,4	2,4	3,4
10000 a 15000	0,4	0,8	1,6	2,75	3,9
Acima de 15000	0,45	0,9	1,8	3,15	4,5

TABELA II: MUNICÍPIOS DO POLÍGONO DA SECA E DA AMAZÔNIA ORIENTAL

TAMANHO HECTARES	UTILIZAÇÃO EFETIVA DA ÁREA APROVEITÁVEL %				
	>80	>65 A 80	>50 A 65	>30 A 50	0 A 30
Até 40	0,02	0,04	0,08	0,14	0,2
40 a 80	0,03	0,06	0,12	0,2	0,3
80 a 160	0,05	0,1	0,2	0,35	0,5
160 a 400	0,07	0,15	0,3	0,5	0,7
400 a 800	0,1	0,2	0,4	0,7	1
800 a 1600	0,15	0,3	0,6	1	1,4
1600 a 3200	0,2	0,4	0,8	1,35	1,9
3200 a 4800	0,25	0,5	1	1,7	2,4
4800 a 8000	0,3	0,6	1,2	2,05	2,9
8000 a 16000	0,35	0,7	1,4	2,4	3,4
16000 a 24000	0,4	0,8	1,6	2,75	3,9
Acima de 24000	0,45	0,9	1,8	3,15	4,5

TABELA III: MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA OCIDENTAL E DO PANTANAL MATOGROSSENSE E SUL MATOGROSSENSE

TAMANHO HECTARES	UTILIZAÇÃO EFETIVA DA ÁREA APROVEITÁVEL %				
	>80	>65 A 80	>50 A 65	>30 A 50	0 A 30
Até 80	0,02	0,04	0,08	0,14	0,2
80 a 160	0,03	0,06	0,12	0,2	0,3
160 a 320	0,05	0,1	0,2	0,35	0,5
320 a 800	0,07	0,15	0,3	0,5	0,7
800 a 1600	0,1	0,2	0,4	0,7	1
1600 a 3200	0,15	0,3	0,6	1	1,4
3200 a 6400	0,2	0,4	0,8	1,35	1,9
6400 a 9600	0,25	0,5	1	1,7	2,4
9600 a 16000	0,3	0,6	1,2	2,05	2,9
16000 a 32000	0,35	0,7	1,4	2,4	3,4
32000 a 48000	0,4	0,8	1,6	2,75	3,9
Acima de 48000	0,45	0,9	1,8	3,15	4,5
Acima de 48000	0,45				

Lei nº 9.393, de 19/12/96

TABELA GERAL

Área total do imóvel (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %)				
	> 80	> 65 até 80	> 50 até 65	> 30 até 80	Até 30
Até 50	0,03	0,2	0,4	0,7	1
50 a 200	0,07	0,4	0,8	1,4	2
200 a 500	0,1	0,6	1,3	2,3	3,3
500 a 1.000	0,15	0,85	1,9	3,3	4,7
1.000 a 5.000	0,3	1,6	3,4	6	8,6
Acima de 5.000	0,45	3	6,4	12	20