

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ASPECTOS GERAIS DA METAMORFOSE DOS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS¹

José Sidnei Gonçalves²

1 - INTRODUÇÃO

O debate sobre a questão tributária no Brasil tem se apresentado para a opinião pública sob dois enfoques básicos: a) a alta carga tributária estaria reduzindo a competitividade externa do produto brasileiro e encarecendo o mesmo em nível do consumidor e b) os gastos públicos elevados seriam fruto de um crônico desajuste das contas governamentais, cuja execução financeira estaria eivada de desperdícios de várias ordens. Num ambiente como esse, que precede a reforma constitucional onde a questão tributária consubstancia-se como fundamental para a estabilidade econômica, as posições refletem nitidamente interesses específicos de segmentos da sociedade. Justamente esses interesses, nem sempre explícitos nas tomadas de posição dos vários personagens, provocam uma enorme confusão.

O presente trabalho tem por objetivo destacar elementos da evolução dos sistemas tributários na história econômica mundial, para em seguida verificar como se deu a metamorfose da estrutura de impostos no processo de desenvolvimento brasileiro. Pretende-se, com isso, contribuir para que a discussão da tributação rompa com o lugar comum que tem caracterizado as posições conjunturais calcadas em interesses restritos, para atender a uma temática estrutural onde o interesse nacional deve sobrepujar o individual. Certamente, isso não significa estar buscando a neutralidade, mesmo porque ela não existe. Contudo, embora os interesses hegemônicos prevaleçam, essa hegemonia nunca se conforma como absoluta, ou seja, há sempre espaço para o entendimento de anseios de outros segmentos sociais.

2 - TRIBUTAÇÃO E HISTÓRIA ECONÔMICA

O tributo tem sua origem associada ao pagamento efetuado pelas tribos submetidas às tribos vencedoras como decorrência da reparação das perdas nas antigas lutas tribais, antes mesmo da formação das cidades-estados e dos grandes impérios da antiguidade. Esse ressarcimento aos vitoriosos em termos de recursos materiais e mesmo humanos acabaria se tornando periódico. A denominação desses tributos e sua forma são

variáveis dependendo da estrutura social de cada povo. HINRICHS (1972) mostra a predominância das fontes não tributárias de receitas e os tradicionais impostos diretos, em razão da pequena amplitude das transações comerciais. Segundo ele "pode-se olhar para as elevadas árvores de Atenas e Roma e maravilhar-se com a ausência de tributação direta sobre os poucos cidadãos livres. Mas assim proceder é omitir a floresta de países subjugados, províncias saqueadas, e aliados involuntários... que tornaram possível a uma minoria dominante manter-se ao abrigo da tributação".

Na Idade Média, em pleno sistema feudal, ocorria a dispersão territorial; a proteção dada pelos senhores aos habitantes dos feudos era retribuída por compensações pagas pelos seus servos. As relações de vassalagem tinham o condão de criar uma teia de dominação, onde o senhor mais poderoso submetia inúmeros outros. A rede de relações de dominação era aumentada por um fluxo de pagamentos, através dos quais os subalternos eram tributários do dominador. Como coloca HINRICHS (1972), "até o século XIV os impostos foram predominantemente diretos e relacionados com a terra, sendo que a maioria dos impostos diretos e outras receitas possam ser denominados dinheiro de proteção pago ao dirigente do momento". A dízima constituía o principal elemento desse sistema, inclusive perpetuado nas estruturas religiosas como dotação para obter proteção espiritual.

O regime feudal teve na formação do Estado Absolutista a sua superação. A própria justificação da unificação territorial, decorrente da abolição do poder da nobreza firmando o do rei, tinha a ver com proteção contra inimigos externos. MAQUIAVEL (1983) se preocupava com o fato de que a desagregação das várias regiões italianas, cada uma sob domínio de uma cidade, tornava a Itália vulnerável às invasões bárbaras, daí a ação do príncipe unificando o território nacional submetendo sob um único comando todos os segmentos nacionais. Essa premissa constituiu-se na base da reorganização dos Estados Nacionais da Europa Ocidental. Foi a ação conjunta da burguesia comercial com o rei que permitiu a submissão da nobreza, constituindo o mercado nacional e impulsionando o processo de acumulação.

Na Inglaterra, como decorrência de uma nobreza fragilizada por guerras sucessivas, estabeleceu-se o Estado Absolutista inglês. As disputas entre várias facções culminaram com a concentração do poder na figura do rei, cujo ponto culminante foi o reinado de Henrique VIII no século XVI reunindo pela primeira vez o poder temporal e o poder espiritual sob uma mesma pessoa. A expansão do comércio interno e externo foi sustentada pelo poderio militar e naval bancado por contribuições dos grandes comerciantes ingleses que, em contrapartida, recebiam monopólios de atividades mercantis.

A implantação da produção fabril inglesa, que, partindo do artesanato, passou pela manufatura, atingindo a indústria têxtil, foi sustentada por uma ação estatal de proteção do mercado interno e conquista de rotas comerciais (OLIVEIRA, 1985). Para tanto, foi importante o poderio naval e militar do Estado Absolutista que quebrou as restrições internas ao comércio inglês e alavancou a expansão do comércio internacional. O tributo, nesse caso, protegia os interesses mercantis e era arcado pelos detentores do capital comercial. Assim a partir do século XIV, a principal fonte de receita do Estado inglês eram os direitos alfandegários (HINRICHS, 1972). A política de proteção do mercado nacional e a própria sustentação da realeza numa simbiose com a burguesia mercantil transformaram as tarifas aduaneiras no mais relevante instrumento tributário inglês no período. Como no mercantilismo os circuitos internacionais eram os mais dinâmicos, a taxaço do comércio exterior propiciava maior soma de recursos sem confrontar a nobreza, nem penalizar o mercado interno.

A Revolução Burguesa na Inglaterra que viria a constituir o Estado Liberal reduziria a participação dos grandes comerciantes levando à primazia a burguesia industrial e financeira no século XVIII. Daí, sob a égide do Estado Liberal seria concretizada a expansão comercial que levaria à hegemonia britânica em termos mundiais. Os defensores da participação mínima do Estado na economia propugnavam o livre cambismo no plano internacional. O mercado, em função da ordem natural, equilibraria as condições de produção e promoveria a justa distribuição dos benefícios; e quem era fonte de problemas era o intervencionismo estatal³. No entanto, a garantia da segurança interna e externa exigia a ação estatal, protegendo a nação e a expansão comercial, sendo, nesse ínterim, tão somente uma continuidade do absolutismo.

Apesar de adepto do livre comércio, SMITH (1983) admitia gastos públicos em áreas onde o setor

privado não atuasse, como a educação, e que fossem estratégicas para o desenvolvimento das nações. Assim, a racionalidade capitalista imputada ao Estado criou a burocracia estatal como elemento fundamental para o avanço do capitalismo, atuando no controle da moeda e na educação entre outros setores (WEBER, 1968). Contudo, a defesa do livre cambismo era incompatível com a tributação do comércio exterior, calcada na taxaço dos direitos alfandegários⁴. Daí o crescimento dos modernos impostos indiretos sob o consumo que obtinha uma ampla base de incidência num comércio em plena expansão (HINRICHS, 1972).

A contraposição ao livre cambismo, realizada principalmente noutra potência européia emergente, a Alemanha, mostrava tanto a inadequação do Estado Liberal para economias menos desenvolvidas como a importância das tarifas aduaneiras como proteção do comércio interno de países emergentes contra a superioridade econômica inglesa. A Alemanha não tinha estrutura econômica compatível com a plena adoção do livre cambismo que só interessaria à Inglaterra em face da pujante indústria de "consumo" que poderia destruir a indústria alemã nascente. LIST (1983) advogava o protecionismo, pois a tese da não-regulação do comércio externo de cada país só atenderia aos interesses ingleses. Os tributos poderiam criar barreiras eficientes regulando o comércio exterior, de acordo com os desígnios da burguesia alemã. A proteção de setores nascentes frente à produção estrangeira poderia ser engendrada com a adoção de medidas tarifárias.

Ainda que as políticas protecionistas de várias nações européias como a Alemanha, Rússia, França e Itália tenham permitido a esses países conformarem estruturas industriais compatíveis com o padrão da 1ª Revolução Industrial e avançarem para a 2ª Revolução Industrial, no século XIX a hegemonia inglesa mostrou-se incontestável nos planos político, econômico e militar. A emergência dos Estados Unidos da América, como uma potência industrial e econômica no cenário mundial desde o início do século XX, iria progressivamente contrabalançar o poderio inglês cujo fim da hegemonia foi selado com a Conferência de Bretton Woods em 1945, em que o padrão libra-ouro foi definitivamente substituído pelo padrão dólar-ouro.

A transformação progressiva de economia mercantil para economia industrial no período de predomínio inglês iria ganhar contornos distintos da formulação liberal. A presença marcante do Estado na conformação da estrutura produtiva das nações emergentes, sejam os Estados Unidos, Japão ou Alema-

nha, exigiu reformulações das estruturas tributárias compatíveis com os requerimentos de um Estado Intervencionista. Disso surgiram a moderna estrutura tributária e a ampliação da parcela estatal na riqueza nacional com maior carga tributária.

Para a crítica mais contundente do Estado Liberal, realizada neste século por KEYNES (1983), o capitalismo, longe de equilibrar-se naturalmente pelo mercado como queriam os liberais, era instável e os gastos públicos poderiam desempenhar importante papel nas crises. Uma vez que propulsiona a demanda efetiva, ao aumentar seus gastos, na situação de crise, o Governo estaria atenuando os efeitos desta sobre a estrutura de emprego e encaminhando a solução. Dessa formulação surgiram os contornos do Welfare State, onde as políticas sociais de sustentação do emprego e da demanda ganharam corpo nas economias modernas mais desenvolvidas.

Entretanto, o Estado Contemporâneo manteve a característica primitiva como forma dos países vencedores imputarem aos perdedores o ônus das guerras⁵. Agrega a lógica da manutenção do poder militar que continua sendo uma tarefa estatal inquestionável. Na ótica do comércio exterior, a proteção a produtos estratégicos com tarifas aduaneiras e subsídios à produção interna continua sendo praticada. O novo Estado Industrial tem funções fundamentais ao desenvolvimento, como investimento em pesquisa e educação, e tem de intervir na atividade econômica promovendo ações governamentais que diminuam desigualdades sociais notadamente no campo do emprego (GALBRAITH, 1983). A proteção dos trabalhadores não garantida necessariamente pela lógica do mercado capitalista passou a ser uma atividade precípua do Estado na construção do bem-estar social. A estrutura tributária foi modificada para procurar uma distribuição mais equitativa dos benefícios do progresso transferindo renda dos ricos para pobres, via tributos e gastos públicos.

Nesse processo de metamorfose do período feudal à atualidade, a base da tributação muda-se da agricultura para o comércio exterior, para gravar o consumo no passo seguinte, e, finalmente, passa a incidir sobre a renda líquida de pessoa física e/ou jurídica, os chamados impostos diretos modernos. Para HINRICHS (1972) "os impostos sobre a renda particular, e os impostos em geral tendem a ser associados com sistemas políticos responsáveis, capazes de exercer eficiência administrativa e inculcar padrões de aquiescência voluntária do público contribuinte. A tributação direta pode captar até um máximo de 2/3 ou até o mínimo de

1/3 da receita tributária". Outra conclusão diz respeito ao crescimento da carga tributária (porcentagem dos tributos sobre a renda nacional) com o processo de desenvolvimento, sendo que os países desenvolvidos tinham cargas tributárias superiores a 30% do Produto Interno Bruto (PIB) no início da década de 70 deste século, dando suporte a uma ampla ação redistributiva com a adoção de políticas sociais.

3 - A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

A economia cafeeira predominante no Brasil nas três primeiras décadas deste século se caracterizava por ser uma atividade agroexportadora. No tocante à riqueza, uma transformação importante veio no bojo da expansão dessa rubriácea; trata-se da meta-morfose da renda. Anteriormente à Lei de Terras de 1850, a renda era capitalizada no escravo, e o rico canavicultor nordestino se destacava dentre seus pares pelo número de escravos que possuía. A edição da Lei de Terras deu uma base fundiária à riqueza na forma de renda capitalizada na terra, a renda fundiária. O rico, agora, era o que possuía a maior extensão de terras cultivadas com café (MARTINS, 1979). Essa metamorfose da renda foi importante para a preservação de uma estrutura conservadora patrimonialista com o concomitante estabelecimento de dificuldades ao acesso à terra para não proprietários.

Durante todo esse período de três décadas do século XX, persistiu no Brasil uma estrutura tributária típica do Estado Absolutista com a cobrança de tributos com base nos direitos alfandegários prevaletentes na Europa do século XIV ao século XVIII. Predominavam, no caso brasileiro, os impostos sobre o comércio exterior com o incidente sobre a exportação de competência das unidades federativas e o de importação do Governo Central. Tomando as receitas tributárias federais nota-se que os impostos sobre importação representavam mais da metade do valor arrecadado até 1930 (Tabela 1). A cobrança sobre as exportações era atribuição provincial, o que fortalecia aquelas mais dinâmicas, por ensejarem uma economia agroexportadora⁶.

Apesar do liberalismo econômico, uma vez que a Constituição Republicana de 1891 sequer contemplava o capítulo normativo da ordem econômica, a burguesia cafeeira percebeu cedo a importância da intervenção estatal para obter ganhos econômicos. A partir de 1903, os cafeicultores, dominando o panorama político, ensejaram uma política de valorização do café na

primeira década do século, a qual, após uma trégua, na década de 1910-1919, voltou a ser aplicada na década de vinte. Essa política de manutenção das cotações do café através da aquisição governamental teve papel relevante na economia com desdobramentos nas décadas seguintes (FURTADO, 1989).

Com a crise de 1929, afloramento de um processo ao final do qual, desbancando do poder a burguesia cafeeira em favor do segmento industrial-financeiro, reformularam-se a estrutura social e política brasileira. Deu-se início a uma fase de dinamização do processo de industrialização a partir da já instalada indústria leve de consumo, com base no padrão da 1ª Revolução Industrial Inglesa, no primeiro quartel deste século. De 1933 a 1955 tem-se um processo de industrialização restringida, onde apesar do crescimento industrial comandar a dinâmica da acumulação, não existia a capacidade de implantar a base técnica e financeira de uma indústria de bens de produção que proporcionasse um avanço autodeterminado do desenvolvimento industrial (MELLO, 1982).

A intervenção estatal, bancando o processo de industrialização pesada, nesse período, era limitada pela dificuldade de mobilizar recursos para o volumoso bloco de investimento exigido. O crescimento da economia industrial foi acompanhado de um crescente processo de urbanização que criou condições de aplicação do imposto sobre o consumo, típico do capitalismo concorrencial. A constituição de 1934 ampliou o imposto sobre vendas mercantis criado pela Lei nº 4.625 de 31/12/1922, denominando-o Imposto sobre Vendas e Consignações

(IVC). Tal medida, se por um lado ia paulatinamente estruturando o sistema tributário de acordo com as transformações da economia (OLIVEIRA, 1991), por outro mantinha intacta a riqueza velha representada pelo patrimônio urbano ou rural.

A transformação não alcançava a propriedade rural, uma vez que a oligarquia rural tradicional e seus sucedâneos, os fazendeiros de café, mesmo derrotados enquanto fração de classe hegemônica, tinham uma herança política ainda forte. O patrimonialismo característico das classes dominantes no campo, presos a uma base territorial, também é esposado pelos seus descendentes urbanos. Durante a maior parte do período esse contingente deu suporte à manutenção de uma estrutura tributária que não incidisse sobre o patrimônio e a renda pessoal. A emergência de novas forças, as classes urbanas, permitiu a instituição do imposto sobre o consumo. Segundo SILVA (1976), "os impostos internos só se revelavam frutíferos no Brasil... quando a base da massa urbana se expandiu o suficiente para arcar com o custo da carga tributária. Nunca os setores dessas classes dominantes ou da burguesia rural e urbana serviram de base ou se submeteram de bom grado ao aumento da carga tributária interna".

A mudança na estrutura tributária seria operada na constituição de 1937 que inaugurou o Estado Novo, período ditatorial de Getúlio Vargas. Apesar de manter as linhas mestras do sistema, a participação dos impostos internos aumentou consideravelmente e suplantou, a partir de então, os inciden-

TABELA 1 - Participação de Tributos na Receita Tributária Federal, Brasil, 1923-66

(em porcentagem)

Ano	Importação	Renda e proventos	Consumo	Outros
1923	50,3	5,1	29,8	14,8
1924	51,9	2,2	27,3	18,6
1925	56,0	2,6	24,2	17,2
1926	47,8	2,9	30,1	19,2
1927	53,5	4,0	26,5	16,0
1928	55,2	4,0	25,9	14,9
1929	54,8	4,5	25,2	15,5
1930	50,2	5,0	28,3	16,5
1931	46,0	7,1	28,7	18,2

1933	47,3	6,8	28,7	17,2
1935	47,6	8,1	27,2	17,1
1937	50,8	9,9	28,9	10,4
1940	35,9	15,1	38,7	10,3
1945	14,5	33,2	40,0	12,3
1950	10,9	35,8	41,0	12,3
1955	4,6	39,8	36,0	19,6
1956	3,2	40,2	37,7	18,9
1957	3,8	37,0	41,9	17,3
1958	12,7	31,2	38,8	17,3
1959	13,6	33,1	38,5	14,8
1960	11,2	31,6	42,4	14,8
1961	12,6	29,6	43,4	14,4
1962	13,1	26,0	46,0	14,9
1963	10,3	28,7	48,2	12,8
1964	7,2	28,1	51,3	13,4
1965	6,9	33,8	43,3	16,0
1966	8,7	28,1	46,6	16,6

Fonte: OLIVEIRA (1991).

tes sobre o comércio exterior (Tabela 1). A crise de 1942, em função da II Guerra Mundial, levou o Governo a ampliar a base de captação do Imposto de Rendas (OLIVEIRA, 1991). É importante que se note a preponderância dos impostos sobre o consumo em plena expansão do capital monopolista, quando esse tipo de tributo é típico do capitalismo concorrencial do século XVIII em diante, quando do estabelecimento do Estado Liberal.

O Plano de Metas, ensejado no período 1956-61, foi realizado sem alteração de monta na estrutura tributária (OLIVEIRA, 1991). Um portentoso bloco de investimento realizado concomitantemente implantou a indústria pesada brasileira, incorporando o padrão metal-mecânico da 2ª Revolução Industrial com sua base técnica, financeira e de organização de empresas. Como o Estado não mobilizou recursos fiscais para arcar com o investimento, efetuou via confisco cambial a transferência de recursos da agricultura para a indústria e,

principalmente, obteve recursos utilizando da emissão, através, portanto, do imposto inflacionário arcado por toda sociedade notadamente as massas trabalhadoras. Essa opção foi feita haja vista que uma reforma tributária teria de confrontar os interesses patrimonialistas das oligarquias regionais, base de sustentação política do Governo e outros interesses políticos também de corte conservador. A associação com o capital externo foi importante com a internalização de equipamentos e máquinas por meio da importação sem lastro cambial, isto é, as empresas traziam os equipamentos e registravam seu valor como capital de risco com direitos de remessa de lucros (LESSA, 1975).

As formas de financiamento do desenvolvimento nacional executadas mostram o prevalecimento de forma decisiva da feição patrimonialista da burguesia nacional que não ensejou uma reforma tributária compatível com o momento histórico vivido na economia brasileira. A estrutura da receita tributária federal dá

mostras dessa perspectiva conservadora no período 1957-62. O tributo sobre as importações cresce em face de uma maior proteção dada às indústrias em instalação e aos constrangimentos externos, sendo que em toda fase posterior a 1945 até 1966 a estrutura tributária permanece praticamente inalterada, prevalecendo o imposto indireto sobre o consumo que oscilou entre 36% a 51% da receita (Tabela 1). A penalização da produção é clara, uma vez que os impostos indiretos representam a maior parcela das receitas. Por um lado, a riqueza velha representada pelo patrimônio permaneceu intocada e os recursos adicionais foram obtidos pelo também indireto imposto inflacionário, receita obtida a partir do poder de emissão primária.

A crise de 1962-66, que representou a desaceleração cíclica decorrente do bloco de inversões realizado no período anterior (SERRA, 1989), colocou também a necessidade de readaptar o padrão de financiamento utilizado que demonstrava claros sinais de esgotamento, pois a explosão inflacionária tornava impossível novo surto de aplicações com recursos oriundos da emissão primária. A crise cíclica encontrou o Estado desaparelhado para executar uma política anticíclica que atenuasse o movimento de desaceleração. O movimento de 1964 colocaria novo elemento complicador à opção de tributar o patrimônio, pois foi realizado em nome da proteção à propriedade privada unindo todo espectro burguês na defesa de sua riqueza patrimonial. A readequação do sistema tributário se deu com a reforma de 1966, a mais drástica da estrutura fiscal brasileira até então, que viria a colocar os instrumentos de captação de receita pública em níveis compatíveis com as funções intervencionistas do Estado na sustentação do processo de acumulação (OLIVEIRA, 1986).

As amplas reformas de 1966 operadas na economia criaram o instrumento da dívida pública, impulsionaram o mercado de capitais e reformularam o sistema bancário. Esse conjunto de medidas iria dar sustentação ao incremento da demanda efetiva no período 1967-73, o conhecido "milagre brasileiro". A indústria de bens de consumo duráveis arrancou na frente e puxou o dinamismo da economia calcada principalmente na fase inicial pela capacidade instalada não utilizada. A partir de meados de 1970, também a indústria de bens de produção avançou e passou a ditar o ritmo da fase de aceleração do ciclo econômico. A expansão do crédito pessoal jogou grande funcionalidade para a expansão cíclica (SERRA, 1989).

No tocante ao sistema tributário, a reforma de 1966 foi desvirtuada principalmente no tocante à sua

proposição de instrumentalizar um processo de distribuição de renda e, em vez disso, as medidas tomadas em anos subsequentes foram funcionais como instrumento de acumulação por meio de inúmeros mecanismos de renúncia fiscal e de aumento da proporcionalidade da contribuição dos salários em face das demais formas de renda. Esses dois objetivos são absolutamente antagônicos na concepção de um sistema tributário (OLIVEIRA, 1986). A estruturação de uma gama de contribuições sociais, realizada no final dos anos 60, daria suporte não a uma política social ampla, mas na verdade serviu como elemento de alargamento da demanda da construção civil através do financiamento habitacional subsidiado à classe média emergente e de recursos para investimento (SILVA, 1990). O atendimento da demanda da população carente pelas políticas sociais não se realizou, pois estas foram ensejadas como políticas de financiamento a juros, incompatível com os objetivos de resgate da miséria que se aprofundou. A aplicação em políticas sociais se realiza com destinações a fundo perdido e não a juros, mesmo que subsidiados, pois isso determina o não-acesso da população carente.

No plano tributário a reforma de 1966, além de não avançar significativamente na taxação do patrimônio, foi frustrada na adoção dos modernos impostos diretos carregando o imposto de renda na fonte que atinge em cheio a massa de trabalhadores e deixando as grandes fortunas e os ganhos de capital praticamente à margem da tributação. A carga tributária bruta cresceu de 19,1% do PIB para 26,2% no período 1965-75, mas os impostos indiretos prevaleceram sobre os diretos, o que demonstra a maior incidência sobre a riqueza nova anunciada, pois o valor adicionado é taxado no fluxo de produção (Tabela 2). Mesmo nesse período, um conjunto de isenções fiscais foi ensejado criando um imenso paraíso fiscal e na metade da década de 70 o sistema tributário já dava mostra da incapacidade de sustentar um processo vigoroso de inversões.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi executado como uma política anti-cíclica, se constituindo noutra bloco de investimentos de porte na industrialização brasileira. Com o II PND complementou-se o padrão metal-mecânico incorporando as indústrias de bens de produção faltantes. Foi executado quando o efeito desacelerador do período do "milagre brasileiro" começava a se manifestar (TAVARES & LESSA, 1984). Ao invés de optar por uma política fiscal mais rígida, alargando a carga tributária e alterando a base incidente, ao contrário, nota-se uma progressiva queda de carga

tributária após o ano de 1975 (Tabela 2). A linha de menor resistência novamente prevaleceu para o beneplácito das elites, com o aproveitamento do surto de rápida expansão do sistema financeiro internacional desde o final da década de 60; surge no cenário econômico um novo personagem: o aceleramento da dívida pública interna e externa⁷, realizado como meio de financiar o investimento sem gravar a riqueza da elite nacional.

A partir de uma constatação discutível, a de existência de um hiato de recursos que obrigaria o Brasil a obter poupança externa para completar a interna para financiar o desenvolvimento, deu-se impulso ao processo de endividamento externo, alargando o nível das reservas internacionais brasileiras. As tomadas, no início, efetuadas pelo setor privado foram sendo progressivamente realizadas pelo setor público, principalmente pelas empresas do sistema produtivo estatal. Argumentando com base na existência do "hiato de recursos", o Governo reforçava a tendência ao endividamento, quando na verdade, o que acontecia era uma incapacidade do Estado de mobilizar recursos, dado

um sistema financeiro inadequado ao crédito de investimento e um sistema fiscal inapropriado, uma vez que a base de tributação deveria ser alargada e atingir setores líquidos e o patrimônio para o que faltava força política para penalizar a base de sustentação do regime. A década de 70 representou a do crescimento da dívida externa, da estatização dessa dívida através de inúmeras medidas de proteção ao prestador privado e do impulsionamento da face interna da dívida com o lançamento de títulos para enxugamento da liquidez proveniente da monetização das cambiais (CRUZ, 1984).

As dívidas internas e externas avançaram de forma vertiginosa em contrapartida com uma carga tributária bruta, estagnada, ou cadente. Por outro lado, os subsídios e, principalmente, as transferências - no que estão contemplados recursos para fazer frente aos serviços da dívida interna, crescem de forma abrupta saindo de um patamar de 10% do PIB na metade dos anos 70 para atingir 19% do PIB no período 1985/86. Isso produz uma situação de carga tributária líquida em queda drástica o que reduz

(em % do PIB)

Ano	Carga tributária bruta			Transferência e subsídios ¹	Carga tributária líquida
	Tributos diretos	Tributos indiretos	Total		
1965	5,8	13,3	19,1	6,3	12,8
1966	6,6	15,2	21,8	6,1	15,7
1967	7,0	13,8	20,8	7,0	13,8
1968	7,4	15,5	22,9	7,5	15,4
1969	8,3	15,9	24,2	8,1	16,1
1970	9,1	16,6	25,7	10,2	15,5
1971	9,5	15,5	25,0	9,0	16,0
1972	10,5	15,6	26,1	9,3	16,8
1973	10,9	15,6	26,5	9,5	17,0
1974	10,9	15,5	26,4	9,8	16,6
1975	11,8	14,4	26,2	11,0	15,2
1976	11,7	13,6	25,3	10,2	15,1
1977	12,2	13,4	25,6	10,7	14,9

1978	11,8	12,9	24,7	11,6	13,1
1979	11,8	11,5	23,3	11,1	12,2
1980	10,4	12,8	23,2	12,5	10,7
1981	11,2	12,4	23,6	12,6	11,0
1982	12,6	12,5	25,1	14,3	10,8
1983	11,9	12,5	24,4	14,6	9,8
1984	11,1	10,4	21,5	15,1	6,4
1985	12,0	10,5	22,5	19,9	2,6
1986	12,9	12,4	25,3	19,7	5,6
1987	11,8	11,5	23,3	-	-
1988	11,0	10,9	21,9	-	-
1989 ²	11,2	10,7	21,9	-	-
1990 ²	13,1	14,3	27,4	-	-

¹Inclui juros da dívida estatal.

²Estimativa.

Fonte: Centro de Estudos Fiscais, do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

dramaticamente a capacidade governamental de investimento (Tabela 2). Nos anos 80, resultante do processo anterior de endividamento, um outro vilão assume papel destacado: o *déficit* público. Todas as tentativas de combatê-lo se caracterizaram como infrutíferas, pois não depreciavam o estoque da dívida. Além disso, essas medidas aprofundavam as distorções distributivas, pois mantinham intacta a base da riqueza velha seja proveniente da aplicação em títulos da dívida pública, seja em terras e outros bens para especulação (OLIVEIRA, 1990a).

A crise dos anos 80, já caracterizada por muitos como a "década perdida" em face da estagnação e da piora dos indicadores sociais, é, em grande medida, fruto da derrocada do padrão de financiamento estatal, uma vez que o Estado se mostrou incapaz de produzir a modernidade no sistema fiscal. A crise fiscal se instala no período em que se tem uma carga tributária cadente no Brasil, enquanto na maioria dos países ela é crescente. Normalmente se tem feito alusões à vitória do capitalismo europeu que ao lado de um crescimento vigoroso da riqueza nacional houve um alargamento do bem-estar social, mas essa "virtuouse" do capitalismo está calcada numa carga tributária bruta que chega a 50% do PIB como no caso sueco (Tabela 3). Mesmo com a crise

do Welfare State, as estruturas tributárias dos Estados Unidos e Europa mostraram enorme rigidez para baixo comprometendo as tentativas de redução das cargas tributárias. O Brasil andou na contramão da história em termos de sistema tributário com carga tributária cadente e privilegiamento da tributação do valor adicionado no fluxo de produção, em vez de gravar a riqueza velha (e o fluxo de renda) com todos os efeitos que a recessão provoca em receitas públicas com esse perfil.

A Constituição de 1988, cujos efeitos não podem ainda ser avaliados em face da necessidade de regulamentação de vários tópicos da questão tributária, promoveu o início do alargamento da institucionalização de instrumentos que, se executados e aprimorados, permitiriam maior equidade e estabilidade do sistema tributário nacional (OLIVEIRA, 1990b). No entanto, esse avanço foi muito aquém das próprias propostas em debate e mesmo nos pontos positivos, a existência do instrumento legal não garantiu a sua aplicação notadamente numa sociedade onde a elite dominante tem um perfil marcadamente patrimonialista. As medidas efetuadas no período posterior mostram claramente essa dificuldade; num primeiro momento culpava-se a Constituição por uma pretensa ingovernabilidade, num momento seguinte surgiram as medidas provisórias em

profusão algumas versando sobre questões tributárias e mesmo orçamentárias, numa afronta à constitucionalidade. Finalizando, a única tentativa nesse sentido, mas que foi derrotada de forma cabal no Congresso Nacional, foi a iniciativa governamental de reajustar o Imposto Territorial Rural (ITR) numa demonstração de força do patrimonialismo agrário.

A questão tributária como questão eminentemente política reproduz nos seus resultados a correlação de forças que produziu o sistema tributário. No Brasil, a presença marcante do perfil conservador das elites nos planos econômico, social e político pereniza um sistema calcado nos tributos indiretos sobre o consumo e sobre a renda na forma de salários, de forma que não alcancem de maneira expressiva a renda que aumenta o estoque de riqueza das elites. Isso ocorre mesmo que de modo extemporâneo frente à modernidade do parque produtivo nacional. Essa perspectiva mantém-se e com ela o processo de desenvolvimento que aumenta a desigualdade social, onde os recursos para o financiamento das políticas públicas são originários da massa de

trabalhadores. É uma situação cômoda para aqueles que especulativamente mantêm seu estoque de riqueza patrimonial.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema tributário revela-se mutante no tempo para acompanhar o desenvolvimento econômico que transformando a base produtiva exige novos tipos de tributos e outra agenda de políticas públicas. As cargas tributárias mostram-se crescentes para acompanhar o contínuo aumento da necessidade de intervenção governamental para constituir maior equidade social. Isso ocorre porque no correr dos anos, em várias economias e realidades sociais, a presença do Estado se faz exigida, tanto para engendrar as bases de infra-estrutura e de mobilização de recursos para investimento, para sustentação do processo de desenvolvimento, como para realizar

TABELA 3 - Carga Tributária Bruta de Alguns Países Desenvolvidos, 1965-84

(em % do PIB)									
Ano	França	Alemanha	Dinamarca	EUA	Itália	Noruega	Suíça	Suécia	Brasil
1965	34,9	31,6	29,9	26,3	27,2	33,2	20,7	35,7	19,1
1970	35,6	32,9	40,4	29,8	27,9	39,2	23,8	40,2	25,7
1975	37,4	35,7	41,3	29,6	29,0	44,8	29,6	43,9	26,2
1976	39,4	36,8	41,5	28,6	30,3	46,2	31,3	48,2	25,3
1977	39,4	38,1	41,9	30,0	30,9	47,2	31,6	50,5	25,6
1978	39,5	37,9	43,4	29,9	31,3	46,5	31,6	50,8	24,7
1979	41,1	37,7	44,5	29,9	30,5	45,7	31,1	49,5	23,3
1980	42,5	38,0	45,5	30,3	33,2	47,1	30,8	49,4	23,2
1981	42,8	37,6	45,3	30,8	36,1	48,7	30,6	51,1	23,6
1982	43,8	37,4	44,5	30,5	38,9	47,9	31,0	49,9	25,1
1983	44,6	37,4	46,5	29,0	42,1	46,7	31,6	50,6	24,4
1984	45,5	37,7	48,0	29,0	41,1	46,4	32,2	50,5	21,5

Fonte: Statistiques de Recettes Publiques da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

tarefas distributivas que o mercado auto-regulável se revelou incapaz de executar. Dessa maneira as cargas tributárias mais elevadas são hoje praticadas em economias em que prevalece os maiores padrões de bem-estar social, menores níveis de desigualdade e altos índices de qualidade de vida, como é o caso de inúmeros países europeus.

No Brasil, a estrutura tributária tem tido sua modernização entravada por posturas conservadoras que impedem a taxação das riquezas de uma elite de cunho patrimonialista. Dessa forma os efeitos dis-tributivos são perversos dada a prevalência dos im-postos indiretos e quando são adotados os modernos impostos diretos, o são com a taxação da renda da pessoa física com menores alíquotas gravando o capi-

tal em geral. Os impostos indiretos são repassados para a ponta do consumo onde os trabalhadores são a maioria dos compradores e o imposto de renda tem nos salários sua principal base de incidência. Dessa maneira, em linhas gerais, no Brasil os recursos fis-cais que sustentam as políticas públicas têm um per-fil extremamente regressivo no tocante a renda ao deixar imunes segmentos detentores de montantes ex-pressivos da riqueza nacional. Por outro lado, tem-se uma carga tributária reduzida comparada com os pa-drões vigentes na economia nacional. Assim, deve-se discutir a reforma tributária incorporando outros elementos que não somente a defesa de interesses restritos de parcela da sociedade, exatamente aquela bem aquinhoada na distribuição desigual da riqueza.

NOTAS

¹Trabalho referente ao projeto SPTC 16-011/92. O autor agradece os comentários da Pesquisadora Científica Regina Helena Varella Petti que contribuíram para o aprimoramento do trabalho. Contudo, os erros e equívocos restantes são de responsabilidade do autor. Recebido em 08/03/95. Liberado para publicação em 24/04/95.

²Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

³HOBBS (1983) via no Estado um mal necessário, o Leviatã, monstro criado pela sociedade que se voltara contra ela. LOCKE (1963) contrapunha a isso o argumento de que a ordem natural colocaria as coisas no lugar.

⁴Um dos baluartes do livre cambismo inglês foi RICARDO (1986). A discussão da época é que mudou o sentido da fonte dos recursos públicos, de **tributo** ao senhor, ao vencedor, para **imposto** pelo rei, pelo Estado.

⁵A dívida de guerra imputada à Alemanha como derrotada na 1ª Guerra Mundial, com perdas territoriais e pagamentos de indenizações, e mesmo o fato atual de que as várias nações industrializadas se cotizaram para arcar com os gastos da guerra contra o Iraque, efetuados pelos Estados Unidos (vassalagem moderna em relação à potência hegemônica) e a indenização imposta para ser paga pelo Iraque; são fatos que mostram quão vivo está o sentido primitivo de tributo.

⁶A Proclamação da República no Brasil reveste-se da descentralização do poder político como forma de garantir maior flexibilidade das oligarquias regionais frente ao Poder Central. Isso vem de encontro aos anseios dos cafeicultores paulistas em processo de emergência desde a fase final do Império, cujas propostas eram obstaculizadas pelas forças regionais dominantes no período imperial, especialmente nordestinas. Entretanto, o café mesmo que precursor da modernidade econômica brasileira estava essencialmente calcado numa concepção de hegemonia do capital comercial.

⁷A arrecadação do ano de 1990 corresponde a um fato excepcional do primeiro ano do Plano Collor que não se repetiria nos seguintes.

LITERATURA CITADA

Informações Econômicas, SP, v.25, n.4, abr. 1995.

- CRUZ, Paulo D. **Dívida externa e a política econômica:** a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo, Nacional, 1989. 291p.
- GALBRAITH, John K. **O novo estado industrial.** São Paulo, Abril Cultural, 1983. 298p. (Os Economistas).
- HINRICHS, Harley H. **Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, Secretaria da Receita Federal, 1972. 71p.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego do juro e do dinheiro.** São Paulo, Abril Cultural, 1983. 333p. (Os Economistas).
- LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica.** Campinas, UNICAMP, 1975. 95p.
- LIST, George F. **Sistema nacional de economia política.** São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo, Ibrasa, 1963.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** São Paulo, Abril Cultural, 1983. 174p. (Os Pensadores).
- MARTINS, José S. **O cativo da terra.** São Paulo, Editora de Ciências Humanas, 1979. 157p.
- MELLO, João M. C. **O capitalismo tardio.** São Paulo, Brasiliense, 1982.
- OLIVEIRA, Carlos A. B. **O processo de industrialização:** do capitalismo originário ao atrasado. Campinas, UNICAMP/IE, 1985. 200p. (Tese de Doutorado).
- OLIVEIRA, Fabrício A. **A política fiscal e o processo de reordenamento institucional na nova república.** Campinas, UNICAMP/IE, 1990a. mimeo.
- _____. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.** Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991. 192p.
- _____. **As finanças públicas na nova constituição.** Campinas, UNICAMP/IE, 1990b. 139p.
- _____. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984).** Campinas, UNICAMP/IE, 1986. 153p. (Tese de Doutorado).
- RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação.** São Paulo, Abril Cultural, 1986. 269p. (Os Economistas).

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra. In: BELUZZO, Luiz G. & COUTINHO, Renata org. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1989. v.1, p.57-121.

SILVA, Beatriz A. **Um estudo sobre as contribuições sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1990. (Tese de Mestrado).

SILVA, Liana M. L. A. **No limiar da industrialização**. Campinas, UNICAMP/IFCH, 1976. (Tese de Doutorado).

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 2.v., 405p. (Os Economistas).

TAVARES, Maria C. & LESSA, Carlos. **O desenvolvimento e a política industrial na década de 70**. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1984. mimeo.

WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo, Mestre Jou, 1968. 298p.

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ASPECTOS GERAIS DA METAMORFOSE DOS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS

SINOPSE: A questão tributária nunca foi ponto pacífico no seio das sociedades, sendo motivo de lutas intensas por envolver diretamente interesses diversos. Olhando a conformação da estrutura tributária ela é mutante no tempo correspondendo à prevalência de uma tipologia de tributo em função dos diversos momentos históricos. O trabalho enfoca a questão tributária no contexto do desenvolvimento econômico abordando as mudanças gerais dos princípios tributários em âmbito mundial e da economia brasileira.

Palavras-chave: agricultura, estrutura tributária, economia brasileira e finanças públicas.

TRIBUTATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT: GENERAL ASPECTS OF THE MUTABLING TRIBUTARY SYSTEM

ABSTRACT: The tributary question has never been a pacific point in the societies. It has been reason of intense fights by involving directly diverse interests. The conformation of the tributary structure is mutable in the course of time corresponding a prevailing tipology of tribute according to different historic moments. This essay focuses on the tributary question in the economic development.

Key-words: agriculture, tributary structure, Brazilian