
A TRIBUTAÇÃO E DEMOCRACIA:

ANOS 1990 E GOVERNO

DILMA ROUSSEFF*

Guilherme Augusto Batista Carvalho

Resumo: o presente artigo visa apresentar brevemente uma discussão sobre tributação e democracia. O foco central está localizado na discussão teórica e nas evidências empíricas a respeito das repercussões que as decisões sobre tributação afetaram na escolha de políticas públicas dos eleitores brasileiros em dois momentos: anos 1990 e Governo Dilma. A pergunta central do trabalho é: Qual o motivo de tamanho distanciamento das decisões de política tributária entre os eleitos e os eleitores? A conclusão é que o Estado capitalista contemporâneo, mais do que nunca, se tornou um Estado devedor; o controle orçamentário e o estado de recessão estão sempre no “retrovisor”, fazendo com que todas as decisões tributárias passem pelo crivo do pagamento das dívidas e contas públicas.

Palavras-chave: *Democracia. Tributação. Dívida. Políticas Públicas.*

TAXATION AND DEMOCRACY: YEARS 1990 AND GOVERNMENT DILMA ROUSSEFF

Abstract: this article aims to present briefly a discussion on taxation and democracy. The central focus is on the theoretical discussion and the empirical evidence regarding the repercussions that the decisions on taxation affected in the choice of public policies of the Brazilian voters in two moments: 1990s and Dilma Government. The central question of the paper is: What is the reason for the far-reaching distance from tax policy decisions between elected and voters? The conclusion is that the contemporary capitalist state, more than ever, has become a debtor state, budget control and the state of recession are always in the “mirror”, causing all tax decisions to pass through the payment of debts and public Accounts.

Keywords: *Democracy. Taxation. Debt. Public policy.*

Resumen: *el presente artículo tiene por objeto presentar brevemente una discusión sobre la tributación y la democracia. El foco central está ubicado en la discusión teórica y en las evidencias empíricas acerca de las repercusiones que las decisiones sobre tributación afectaron en la elección de políticas públicas de los electores brasileños en dos momentos: los años 1990 y el Gobierno de Dilma. La pregunta central del trabajo es: ¿Cuál es el motivo de tamaño distanciamiento de las decisiones de política tributaria entre los electos y los electores? La conclusión es que el Estado capitalista contemporáneo, más que nunca, se ha convertido en un Estado deudor; el control presupuestario y el estado de recesión están siempre en el “retrovisor”, haciendo que todas las decisiones tributarias pasen por el cribado del pago de las deudas y Cuentas públicas.*

Palabras clave: *Democracia. Tributación. Deuda. Políticas públicas.*

As acaloradas discussões que têm ocorrido no Brasil desse junho de 2013, com o advento das manifestações de rua que ocorreram por todo país, não trazem em seu bojo apenas a contestação relativa à classe política e suas práticas no exercício do poder, mas também, dentre vários assuntos, evidenciaram uma disputa que antes se encontrava setorizada e elitizada nas mãos de especialistas e políticos profissionais. Trata-se da tributação.

Claus Offe (1977), acredita que a produção baseada na livre iniciativa, somada às relações que se estabeleceram a partir do sufrágio universal, com fortes impactos nas relações sociais, econômicas e políticas do século XX, foram fortes características da experiência democrático-liberal. Os Estados pós-II Guerra Mundial começaram a experimentar uma lógica, que contou com seus próprios intermédios, de aumento do consumo e da produção para o bem-estar social. O autor pensa nas políticas de bem estar social como decorrentes de um processo histórico de industrialização capitalista, acompanhada da desorganização e mobilização da força de trabalho. Os autores acreditam que a política social seria parte de um processo imperativo da população relativo ao Estado capitalista, na qual as propostas mais radicais e revolucionárias perderiam a força, devido a aceitação da melhoria do bem-estar por meio do Estado, que por sua vez, supriria suas necessidades básicas da população.

Para além de jargões clássicos e desprovidos de argumentos teóricos mais substantivos e evidências empíricas, Offe (1977) vai além, e nos mostra que o Estado nesse período, em muito, se baseou na efervescência da economia de mercado e na democracia liberal, tendo como sustentáculo a articulação entre partidos políticos em competição – o que levou à deradicalização das propostas políticas, uma vez que pra ganhar votos e conseguir cargos governamentais, os partidos tiveram de orientar seus programas à melhor convivência (e conveniência) com o mercado, que estava empregando a base de votos dos partidos e financiando as campanhas eleitorais –, e as tentativas de estabelecer o *welfare state*, como produto último da concorrência das plataformas políticas nas eleições – como forma de compatibilizar a participação das massas, a satisfação com o uso dos recursos públicos em proveito do espaço comum, bem como a representação das diversas classes, dentro do sistema político. Tal junção criou um ambiente propício para o mercado capitalista, e a partir desse misto, ocorreu a junção de *competição* política e alocação de recursos econômicos.

Entretanto, o desenvolvimento de um mercado global, nascido desse misto entre política e economia, trabalhando em esferas tão próximas, fez com que “os Estados se contentassem em tentar se integrar, metamorfoseando-se em empresas e disputando recursos de acordo com a lógica concorrencial outrora adstrita apenas ao mundo das corporações” (TAVARES, 2005, p. 15).

Os Estados foram perdendo sua função de regulação, deixando o mercado, como credor das dívidas estatais, ditar, inclusive quanto, quem e como deveriam tributar a população. Há, portanto, mais elementos para compreender o misto entre política e tributação do que possa parecer. Tavares (2005) elenca alguns importantes fatores, que merecem atenção especial, devido ao assertivo argumento do desmantelamento do *welfare state*, que mudou a configuração dos Estados, a partir do fim da Guerra Fria e do surgimento de novas democracias liberais, pós terceira onda de democratizações, que passaram a se integrarem nessa lógica concorrencial, redefinindo do papel das instituições no que concerne à tributação.

A ideia de um Estado que provê as necessidades básicas, aumenta a qualidade de vida de sua população, para Tavares (2005), perdeu sua característica e cedeu lugar para a ideia de *Estado-Empresa*, produto final da hegemonia do mercado sobre a política, da despolitização redistributivas e do próprio Estado constitucional, que abrigava a política em seu seio, no sentido de harmonizar e separar as esferas entre trabalho, capital e política, o que não só desfez a barreira que separavam as esferas da economia e da política, mas alocou a política para o mercado, comprometeu a autonomia do Estado frente à definição da tributação e orientou o sistema político a se contentar “com categorias mercadológicas (concorrência, equilíbrio orçamentário, redução de custos etc.)” (TAVARES, 2005, p. 15).

Tavares (2005) vai mais fundo, e compreende que essa lógica não afetou apenas o Estado, mas mudou a configuração da própria democracia, tirando dos partidos a autonomia da formulação de suas propostas de tributação da população, entregando aos consultores de mercado a definição de como e quanto serão arrecadados os recursos para o custeio, desde o desenvolvimento estrutural nacional, burocracia estatal, investimentos em Ciência, Tecnologia e de demandas de cunho social, como a seguridade, aposentadoria, redução das desigualdades etc.

Claus Offe (1977) enxergou nesse processo uma substituição das formas de representação política por arranjos corporativos, que levaram a apropriação do público pelo não-público, de modo que a representação política passou a assegurar ao mercado de capitais a representação das condições de acumulação, por meio de políticas públicas. Os eleitores, que antes votavam de acordo com opções de políticas públicas, passaram a não verem diferenças entre os candidatos, pois todos estariam sujeitos à mesma lógica de trabalharem a serviço do pagamento das dívidas do Estado. Em outras palavras, o sistema político passou a assegurar que a relação dívida-PIB se mantenha sempre desequilibrada, mas de forma que a balança pendesse negativamente para quem pagaria a dívida: os eleitores.

Nesse sentido, o papel do Estado na relação com o uso dos recursos obtidos, por meio da tributação, principalmente no que concerne à relação entre política e mercado, precisa de redefinições teóricas - o que, evidentemente não é o papel desse artigo. No que

tange à tributação, é imperativo que exponhamos alguns elementos empíricos do caso brasileiro, para que continuemos essa análise.

CONTEXTO MACROECONÔMICO DOS ANOS 1990 E DOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF

Depois de realizar uma breve explanação do que, em termos teóricos, associamos política, partidos e tributação, nessa seção pretende-se trazer alguns elementos empíricos, haja visto que, nessa concepção orientadora, os partidos perderam o controle da política tributária para o mercado como credor das dívidas dos Estados, que além de estabelecer sua gramática normativa, impuseram o imperativo das decisões do mercado relativas ao pagamento das dívidas e dos juros às decisões de política pública.

A intenção das exposições dessa seção é, em primeiro lugar, de contextualizar o cenário macroeconômico em dois momentos, anos 1990 e dos dois governos Dilma, visando estabelecer umnexo entre teoria e empiria. Em segundo, pretende-se apresentar diferentes indicadores nos dois diferentes momentos, mas que assinalam uma mesma lógica, qual seja, a desapropriação do terreno da democracia, esvaziamento da política e supremacia de uma lógica de recessão e de cumprimento de compromissos com os credores das dívidas do Estado.

O nascer dos anos 1990 no Brasil trouxe consigo, na arena política, uma nova Constituição Federal (1988) – que dentre os vários méritos políticos, prometeu ganhos sociais expressivos –, poderes Executivo e Legislativo eleitos pelo voto popular, uma gama substantiva de movimentos sociais e partidos políticos, além é claro das prerrogativas de liberdade de imprensa, de associação e de expressão. Na arena econômica o cenário se mostrou mais nebuloso do que no político. O quadro hiperinflacionário e os desequilíbrios fiscais deterioraram a relação entre classe política e eleitores.

Os problemas econômicos eram a “ordem do dia” dos debates parlamentares e eleitorais. Uma das questões que se levantou foi a de que em meio a uma crise econômica aguda, como custear os resultados da nova constituição, principalmente no que tange à seguridade e serviços concedidos pelo Estado? Ainda em 1988, houve uma reforma tributária, que contou com 24 subcomissões oficiais e outras 8 independentes na Câmara dos deputados para tratar do tema. Dentre os temas discutidos, Varsano (1996) dá ênfase nos seguintes quesitos: “ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios [...] atribuiu-se competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS [...] eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções” (VARSANO, 1996, p. 13-4).

Como fica claro, o nascimento de uma nova Constituição veio amparado pelo nascimento de novas formas de tributação. A maior independência dos estados da Federação pareceu visar garantir as políticas públicas setorizadas. Contudo, Varsano (1996) acredita que essa independência dos estados gerou um processo de omissão do sistema fazendário Federal, ao recolher tributos, bem como a de gerenciar as políticas que ficaram na alçada dos estados federados. A seguridade social e a educação - que teve a vinculação de 18% vindos de arrecadação da União - passaram a receber recursos Federais, mas a saúde e

a assistência social tiveram de passar pela descentralização administrativa, via recursos diretos dos estados da federação.

Assim, a nova Constituição tirou do poder público Federal a competência da execução de boa parte das políticas públicas. Ao invés de assuntos relacionados a quais políticas atenderiam, quanto e como a população, o debate passou para a esfera puramente econômica, no seio de temas como inflação, câmbio, déficit, crédito, dívida e metas.

Para Giambiagi (2008), no contexto do início dos anos 1990 houve um esforço especial dos governos Collor e Itamar Franco em tentar gerar resultados primários, favorecidos pela alta inflação, de modo a elevar os gastos, reduzir as pressões populares e esperar que a inflação – que segundo o autor, nesse período chegou a bater entre 3000% e 4000% a.a – corresse parcialmente as dívidas contraídas. Contudo, tal tática teve seu fim em 1995, já no governo FHC e no contexto do *Plano Real*, levando a resultados primários negativos¹, conjuntura que só veio mudar em 1999. “A deterioração dos dois componentes do déficit público, o déficit primário e a despesa de juros, produziu um quadro de instabilidade fiscal insustentável” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, s/p).

Na medida em que houve o aumento substantivo dos déficits, houve também o da carga tributária, mas não necessariamente acompanhada de investimentos em políticas públicas de atenção social:

A carga tributária de 1994 -- 28,5% do PIB -- só é inferior à registrada em 1990 e prevê-se que a de 1995 seja a maior da história do Brasil, superando a marca de 30% [...] A execução financeira do Tesouro Nacional em 1995, até outubro, mostrava um crescimento real da receita da ordem de 11% e da despesa fiscal na casa dos 14%. A situação financeira dos estados é ainda mais preocupante. Em vários deles a receita tributária já é insuficiente para fazer face à folha de salários. A estimativa das necessidades de financiamento do setor público para o período janeiro a setembro apresenta déficit operacional de 4,4% do PIB. Tanto o governo federal como os subnacionais bem como as empresas estatais apresentam déficits (0,8, 2,7 e 0,9% do PIB, respectivamente). Aberta a cortina de inflação, fica nítido o desajuste estrutural do setor público brasileiro. Além de pôr em risco a relativa estabilidade da economia, o desequilíbrio das contas do governo provoca a insuficiência, em qualidade e quantidade, dos serviços públicos, que avilta ainda mais a qualidade de vida dos mais pobres (VARSAÑO, 1996, p. 18-9).

A opção do governo, frente a esse quadro foi de realizar a chamada “*âncora cambial*”, que consistia em uma minidesvalorização constante do câmbio e logo em seguida a “determinação de um limite superior para a taxa de câmbio, e os cenários externo e interno favoráveis conduziram, a princípio, à apreciação da taxa de câmbio e, dessa forma, à construção da âncora cambial” (SOARES, 2010, p. 43).

A âncora cambial² não foi suficiente para trazer resultados positivos a longo prazo, pois haviam outros fatores, como “um desequilíbrio agudo na segunda metade dos anos de 1990; um ajuste fiscal no final da década passada, mas coincidindo ainda com uma elevação da dívida pública até 2003” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, s/p).

Sobre a política do ajuste fiscal, Oliveira e Turolla (2003) acreditam que só aumentou a dívida pública, pois ela constituiu “um déficit de 0,2% do PIB na média de 1995/98 [...] somado às despesas de juros de 6,0% do PIB, gerou um déficit nominal médio de 6,2% do PIB no período, em que pese a retórica de austeridade do governo na época” (GIAMBIAGI, 2008, s/p).

No que pese à macroeconomia, o contexto dos anos 1990 e do segundo governo Dilma são diferentes. Mas, como veremos, a trajetória da dívida pública, não revertida em

bem estar social, mas em pagamento de dívidas e juros aos credores, foi ascendente, logo a política fiscal de ajuste com base em recessões não teve seu fim nos anos 1990 no Brasil.

A política fiscal dos Governos Dilma Rousseff teve um compromisso com metas de superávit primário e de inflação. O sistema de proteção social, base de suas duas campanhas eleitorais, havia sido aumentado por seu antecessor através de uma estratégia de “predomínio das transferências monetárias no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, o que teria forjado um tipo de articulação muito específico entre política econômica e política social na transição para uma sociedade de consumo de massa” (LAVINAS *apud* GENTIL, 2017, p. 19).

Segundo Gentil (2017) a estratégia dos governos petistas, principalmente de Lula, aumentou o consumo, com a ampliação do Crédito/PIB de 23% em 2003 para 58% em 2014, sendo a evolução do crédito à pessoa física ainda mais marcante: de 5,8% para 24,8% do PIB no mesmo período. Essa expansão do crédito, acabou é claro, atrelando o mercado, o governo e os consumidores em uma dívida crescente.

Na mesma medida, que crescia o crédito, a dívida pública se expandiu. Segundo dados do Banco Central, extraídos por Hermann e Gentil (2015), do período 2011-2015, a dívida do setor primário foi de um estado superavitário a um quadro crescente de déficit, com, na média, 4% de aumento. Enquanto a dívida do setor público teve seu aumento em quase 1,5%.

O quadro deficitário, somado à desaceleração abrupta, na qual o crescimento ia de 2,1% a.a. entre 2011-14, acabou indo para 4,6% a.a. entre 2007-10, gerou índices extremamente negativos, com um quadro crescente de endividamento e aumento expressivo da desaceleração do crescimento, impactando diretamente nos níveis de consumo. Gentil (2017) acredita que esse quadro geral dá origem a cada vez mais despesas com o pagamento de juros, pois a dívida é acompanhada por uma expansão do quadro deficitário do setor público, o que tem efeitos restritivos ao crescimento e no investimento de políticas públicas básicas.

Ou seja, os eleitores basicamente votaram pela continuidade de determinadas políticas e receberam um quadro macroeconômico recessivo, de restrição, talvez maior ainda do que aquele apresentado nos anos de 1990. Os fatores econômicos podem ser diversos, contudo o que não muda são os efeitos danosos para a qualidade de vida da população e da própria democracia.

CONCLUSÃO

Se por um lado, os Estados do século XX, em que pese democratas e capitalistas, se preocuparam com a expansão dos serviços, acompanhada da expansão do sistema político, como fruto de uma forte demanda populacional, os Estados do século XXI passaram a viver os desequilíbrios orçamentários, a perda orçamentária do bem-estar social, o aumento do tributo para pagamento das dívidas aos credores do mercado e a despolitização do sistema político. O caminho inverso foi tomado, ao invés da politização das decisões econômicas de outrora, o que há no Estado capitalista contemporâneo é um processo “economicista” da política.

A delegação e descentralização das políticas sociais, no caso brasileiro, reflete que o Estado se tirou parcialmente da sua alçada e passou a se dedicar a problemas estruturais da macroeconomia. As decisões tributárias passaram a serem tomadas com base na manutenção da relação dívida-PIB e os déficits primários nunca mais desacompanharam o debate político. E sobre esses temas os debates eleitorais e parlamentares passaram a se debruçar, mantendo a política submissa aos interesses dos credores.

O Estado capitalista contemporâneo, mais do que nunca, se tornou um Estado devedor, o controle orçamentário e o estado de recessão estão sempre no “retrovisor”. O caso brasileiro nos mostra que o Estado, que apesar de um período de expansão do crédito e de promoção de bem-estar, passou a acumular dívidas e não conseguiu manter e expandir os ganhos sociais, mas aumentou a tributação para tentar diminuir os déficits provocados pelo aumento da dívida com credores. Os eleitores, que antes baseavam os votos sobre propostas de políticas públicas e de sistemas fiscais para a melhoria delas como um todo, passam a votar em quem gerenciaria melhor a dívida que o Estado tem. Desse modo, não apenas aceitando, mas também se sujeitando e transferindo a obrigação desse gerenciamento para seus representantes.

Notas

- 1 Pressionando a dívida para cima, pois as receitas são menores que as despesas.
- 2 O valor em reais é indexado ao câmbio, logo, variando em relação à política cambial.

Referências

- GENTIL, Denise L. Ajuste Fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). *Revista da Sociedade brasileira de economia política*, n. 46, abr. 2017.
- GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. *Econ. Apl*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, oct./dec. 2008.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica no segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.
- SOARES, Fernando AR. Da formação às fases da âncora cambial no Brasil: uma perspectiva histórica do plano real. *Economia e Desenvolvimento*, Recife (PE), v. 9, n. 1, 2010.
- TAVARES, FMMT. A concorrência tributária como signo de descaracterização dos Estados Constitucionais nos processos de globalização. *Tributação em Revista*, ano 12, n° 49, jul./set. 2005.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília: Editora IPEA, 1996.

* Recebido em: 22.06.2017. Aprovado em: 23.07.2017.

GUILHERME AUGUSTO BATISTA CARVALHO

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás.

E-mail: guilherme.rel1404@gmail.com