

A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 E A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL NO BRASIL

FABRICIO A. DE OLIVEIRA

Brasil Debates, 1981, São Paulo

Reiteradamente, o sistema tributário tem sido tratado como uma questão técnica, afeita exclusivamente a profissionais de sofisticada formação, treinados na mais rigorosa neutralidade científica. A problemática reduzir-se-ia, em última análise, à adequação do instrumental tributário às necessidades do crescimento econômico e da equidade social, objetivos últimos da sociedade moderna, que os explicitaria, na forma de parâmetros a nortear a ação do aparelho de Estado no campo fiscal. Esta visão do sistema tributário é caudatária de uma concepção tecnicista da economia, que supõe um mundo de iguais, onde os rendimentos de cada um se igualam à sua contribuição à produção social. Neste mundo, o sistema tributário surge como um instrumento, cuja perfeição se afere tendo em vista os objetivos colocados pela sociedade, que não cumpre questionar.

Fabrizio de Oliveira rompe com esta visão tecnicista do instrumento tributário, colocando como ponto de partida de sua análise a premissa de que "a determinação da estrutura do sistema tributário de dado país e a distribuição da carga tributária entre o capital e o trabalho só podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva histórica que leve em conta a natureza de seu padrão de acumulação, o papel que o Estado desempenha na economia e a correlação das forças sociais atuantes no sistema" (p. 11).

Com tal perspectiva, o autor resgata a tradição dos clássicos, que tinham o sistema tributário como uma questão *política*. Assim, sua análise da reforma tributária de 1966 supera o seu aspecto técnico, compreendendo-o como um momento subordinado, embora imprescindível, do movimento do capital e do trabalho em torno da repartição da carga tributária e, mais amplamente, da natureza e caráter do sistema tributário e do papel do Estado na economia. Daí a riqueza do livro, que procura apreender os traços fundamentais da evolução da economia brasileira, indagando as conexões entre a sua estrutura e dinâmica e o perfil do sistema tributário.

O livro inicia-se pelo balizamento do campo teórico adotado, seguindo-se uma concisa análise do sistema tributário brasileiro, procurando-se ressaltar as suas mudanças, resultantes das modificações das necessidades da acumulação de capital, que trazem consigo novas pressões sociais e promovem profundas alterações no papel do Estado. Deste modo, verificam-se tentativas de adequação do instrumento fiscal no período de 1889-1930, em que o pulsar da economia nacional alicerçava-se na expansão cafeeira, assim como na fase de industrialização restringida (1930-55) e de industrialização pesada, que encontra seu ponto culminante na execução do PROGRAMA DE METAS. Todavia, a partir de 1930, elas se revelariam tímidas, uma vez que as mudanças necessárias esbarravam nos óbices políticos impostos pelo pacto populista, fazendo com que o instrumento se tornasse anacrônico face às exigências de uma realidade que rapidamente se transmutava.

Segundo Oliveira, é contra o avanço dos movimentos populares, num quadro econômico e político marcado pela existência de um parque industrial semelhante ao de uma economia madura, por uma marcante presença do Estado, pela emergência da hegemonia da burguesia internacionalizada, pela depressão iniciada em 1962 e pela defasagem da estrutura fiscal e financeira em relação à nova estrutura industrial, que ocorre o movimento militar de 1964. O novo pacto entre as classe dominantes “permite que se redefinam os papéis das forças atuantes no sistema e que se recomponham seus interesses” (p. 33). Surgem as condições indispensáveis à realização das profundas reformas requeridas para, dentro do bloco de poder existente, dar prosseguimento à acumulação. Dentre estas, a Reforma Tributária apresenta-se como a medida capaz de recompor os recursos do setor público e de “transformar o instrumento tributário numa poderosa ferramenta de acumulação” (p. 37).

“Numa perspectiva mais ampla — esclarece o autor —, os objetivos perseguidos pela Reforma refletem a necessidade de adequação do sistema tributário à situação em que se encontra a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital” (p. 44). As medidas necessárias para aumentar a captação de recursos para o Estado e transformar o sistema tributário num instrumento do processo de acumulação consistiam na transferência para a União da competência da cobrança da maioria dos tributos, a racionalização do sistema e a centralização das decisões sobre as aplicações dos recursos estaduais e municipais nas mãos da Federação.

Teoricamente, o instrumento tributário, assim reformulado, deveria ser, em primeiro lugar, utilizado como uma ferramenta de acumulação, seja através do estímulo às exportações, seja pela mobilização de recursos para o mercado financeiro em geral, e o de capitais em particular, seja via tratamento preferencial às empresas que contribuíssem para o combate à inflação. Em segundo lugar, deveria ser acionado tendo em vista a diminuição das desigualdades regionais e sociais. Praticamente, contudo, dada a correlação de forças desfavorável às classes trabalhadoras, o instrumento seria utilizado quase que exclusivamente para favorecer a acumulação de capital, abandonando-se a promoção de políticas sociais. Como resultado, a regressividade do sistema aumentaria, e ele se tornaria um meio de promover a concentração dinâmica da riqueza. Em seu *post scriptum*, o autor revela claramente que o desbragado favorecimento das classes empresariais resultaria numa sangria desproporcional de recursos, abrindo caminho para a atual crise fiscal e financeira do Estado, assim como agravaria as condições de vida de grande parcela da população brasileira, atingida pela maior regressividade do sistema tributário e pela redução dos gastos sociais do governo. Isto sem falar na deteriorização das finanças estaduais e, principalmente, municipais, e na perda de liberdade de ação destas esferas de governo, a favor da União. Oliveira deslinda, com muita clareza, a questão, identificando as origens da crise já nas políticas implementadas no período do “milagre”, quando os economistas oficiais, encastelados em sua tecnicidade, teciam suas apologias à perfeição do instrumental tributário e à sua sábia utilização. A sua pseudoneutralidade servia-lhes, então, para ocultar seu apoio à política de concentração acelerada da renda e da riqueza, e de abandono, por parte do Estado, de suas obrigações sociais.

Em suma, o trabalho de Fabrício de Oliveira é uma demonstração do caráter político do sistema tributário, assim como uma séria denúncia do progressivo comprometimento do Setor Público com o capital e descomprometimento com a população em geral, que emergiriam na crise atual, exigindo, na verdade, uma nova Reforma Tributária.

Cláudio Gontijo