

Um Problema Capital: política tributária e desigualdade de renda no Brasil

Eduardo Alves Lazzari¹

Mariana Falcão Chaise²

SPG11 – Entraves político-econômicos ao desenvolvimento (e à Democracia) na América Latina e no Brasil

Resumo: O objetivo do trabalho é compreender uma das principais mudanças a que o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas (IRPJ) brasileiro foi submetido. Nossa pergunta de pesquisa é: por que o IRPJ se tornou mais regressivo com a reforma tributária de 1995? Argumentamos que isso ocorreu porque a única proposta de reforma à mesa era informada, em partes, por um conjunto de ideias sobre desenvolvimento econômico que relegou a um segundo plano os efeitos redistributivos de suas agendas. Isso se refletiu, por exemplo, na aprovação da isenção de lucros e dividendos: responsável por grande parte da regressividade tributária brasileira. O quadro acentua-se quando a esquerda se mostra incapaz de oferecer uma proposta alternativa. Concentrando-se nos aspectos mais visíveis do projeto, a esquerda não politizou à época seus dispositivos mais regressivos. O principal partido de oposição apresentou, em realidade, uma proposta “alternativa” idêntica à do governo. Para elaborar esse argumento, lançamos mão de análises de documentos primários, como as notas taquigráficas que registraram a tramitação do projeto de lei tributária, bem como a discussão travada na opinião pública, sistematizando artigos e reportagens relevantes ao tema. Nossa pesquisa dá, portanto, contexto à reforma empreendida em 1995 no Brasil, a qual teve importantes impactos redistributivos, tendo recebido crescente atenção das Ciências Sociais.

Palavras-chave: política tributária; IRPJ; FHC; desigualdade de renda.

¹ Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Essa pesquisa contou com o financiamento da Fapesp, sob o processo nº 2017/24614-9. Contato: eduardo.alazzari@gmail.com.

² Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo. Essa pesquisa contou com o financiamento da Fapesp, sob o processo nº 2019/15010-8. Contato: mariana.chaise@gmail.com.

Introdução

O objetivo do trabalho é compreender uma das principais mudanças – se não a maior – a que o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas (IRPJ) brasileiro foi submetido. Nossa pergunta de pesquisa é: por que o IRPJ se tornou mais regressivo com a reforma de 1995? A pergunta se justifica, pois este imposto é o instrumento mais relevante para se compreender a maneira como o capital é taxado no Brasil. Como este é o fator tradicionalmente de maior importância na composição da renda dos mais ricos (PIKETTY, 2014), se a incidência sobre ele cai, a regressividade do imposto de renda aumenta, contribuindo para o alargamento da desigualdade: justamente o que observamos ter ocorrido a partir daquele ano.

Argumentamos que isso aconteceu porque a única proposta de reforma à mesa era informada, em partes, por um conjunto de ideias que colocava em segundo plano os efeitos redistributivos de suas agendas. Tais ideias podem ser compreendidas como uma derivação do modo como o presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, interpretara as dificuldades e formulara alternativas à economia brasileira, ainda durante as décadas de 1960 e 1970. Ao longo deste trabalho, ficará claro que o presidente eleito em 1994 era também subsidiado por suas próprias contribuições teóricas, as quais propunham a mitigação dos efeitos produzidos pela relação de dependência da economia nacional para com o centro do sistema capitalista mundial na busca pelo desenvolvimento. A política tributária nessa interpretação (sendo o PL 913/1995 a peça legislativa que reforma o IRPJ em 1995) foi instrumentalizada para a consecução de uma visão bastante semelhante à proposta teórica prévia de FHC.

Para elaborar esse argumento, lançamos mão de análises de documentos primários, como as notas taquigráficas que registraram a tramitação do PL 913/1995, bem como a discussão travada em torno do projeto no âmbito da opinião pública. Para esta última, consultamos os acervos digitalizados de veículos de imprensa nacionalmente relevantes que cobriram a reforma, os jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo, junto com a Revista Veja, entre os anos de 1995 e 1996. Por fim, vale destacar que os escritos teóricos de FHC nos servem de material empírico, pois neles estão contidas as bases do pensamento de um ator que futuramente seria o chefe do Poder Executivo a apresentar a proposta de reforma do IRPJ.

Em seu conjunto, a proposta original de FHC visava transformar a estrutura de incentivos posta a empresas e ao empenho de seu capital. Em primeiro lugar, seu

objetivo era incentivar a integração do capital estrangeiro à economia nacional. Em segundo lugar, favorecer o capital investido em atividades produtivas, em detrimento do capital especulativo, que não contribuiria – segundo sua visão – à finalidade de reduzir as assimetrias econômicas produzidas pela relação de dependência.

O principal objetivo do PL era macroeconômico se também considerarmos que seu conteúdo original não buscava, explicitamente, aumentar a arrecadação. Isto é, ao analisar a tramitação do PL, além da motivação dada por seu proponente quando de sua apresentação, fica evidente que diversos dispositivos não teriam sido propostos caso o objetivo precípua da reforma fosse tão somente aumentar a coleta de receitas por parte da União. Uma série de elementos acabava, em realidade, por reduzi-la, levantando uma dúvida em torno dos efeitos arrecadatórios do projeto.

Em um contexto de despesas crescentes e de compressão das receitas da União, qualquer mudança que potencialmente diminuísse a arrecadação obscurecia as reais intenções do Poder Executivo para os atores políticos envolvidos. Assim, a dúvida arrecadatória não apenas sinalizava para a finalidade macroeconômica do projeto em seu todo, como também apontava para o fato de o Executivo ter como estratégia compensar o aumento da carga resultante de alguns pontos, com sua diminuição em outros, dirimindo resistências ao PL.

Exemplificando: a isenção de lucros e dividendos brasileiros servia, junto com a isenção da remessa de lucros ao exterior, ao propósito de incentivar o reinvestimento dos lucros em atividades produtivas, seja de empresas nacionais ou estrangeiras. Ademais, a isenção de lucros e dividendos, a qual reduziria a arrecadação, também servia para que se compensasse o aumento da carga que se daria por meio de outros dispositivos contidos no projeto, como o fim da correção monetária.

Como não desejamos incorrer no erro de afirmar que tudo o que foi implementado é fruto do pensamento de FHC, também analisamos de que maneira outros atores políticos se envolveram no projeto. Por isso, nosso trabalho também destaca que a esquerda não foi capaz de oferecer uma agenda alternativa de política tributária. A proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) era – em realidade – muito semelhante à de FHC. Simultaneamente, o PT – ou a esquerda em geral – não politizou em nenhum momento de tramitação da matéria os aspectos redistributivos do projeto, como as consequências da isenção de lucros e dividendos ou da dedução dos juros sobre capital próprio em termos de desigualdade. A inação da esquerda contribuiu para que o trâmite fosse marcado pelo embate entre os interesses do governo – informados

parcialmente pela teoria de FHC – e de grupos de interesse, os quais visavam reduzir a carga incidente sobre suas próprias atividades após a aprovação da matéria.

Como, ao final, o mercado financeiro foi capaz de exercer considerável influência sobre a arena deliberativa, foram retirados do PL aqueles elementos que contrariavam seus interesses, notadamente a tributação sobre ganhos de capital de estrangeiros e brasileiros em mercado de ações. Com essas retiradas, a estrutura de incentivos do projeto afastou-se da originalmente proposta pelo governo. Se a isenção de lucros e dividendos, justaposta à tributação de ganhos no mercado de ações, era uma maneira de estimular a atividade produtiva e compensar o aumento da carga resultante de outros dispositivos, sem a referida tributação, seu único efeito visível foi o redistributivo, desconsiderado por todos os atores políticos envolvidos na proposta e na tramitação.

Nossa próxima seção discorre sobre o contexto de 1994 e 1995 para se compreender quais eram os constrangimentos que justificavam alguns aspectos da reforma do IRPJ, além do que foi efetivamente proposto. Em seguida, expomos o pensamento de FHC, sublinhando, em especial, suas contribuições sobre a posição do capital nacional em relação às economias capitalistas centrais e sobre o modo como a integração entre capitais nacionais e estrangeiros mitigaria assimetrias. Em seus escritos, os impactos redistributivos das ferramentas identificadas como apropriadas ao desenvolvimento são vistos como secundários, conforme argumentaremos. Enfim, analisamos a tramitação do projeto e o posicionamento da opinião pública à época, mapeando, de tal modo, as principais mudanças ao longo do processo deliberativo, as principais disputas políticas presentes e como o pensamento de FHC se articulava com o que era proposto e com o que era objeto de disputa. Com isso, encerramos com nossas considerações finais.

O Contexto do PL 913/1995

Antes de analisarmos o PL 913/1995, é preciso compreender o contexto orçamentário e tributário no qual a União se encontrava na passagem do ano fiscal de 1994 para o de 1995, pois este nos informa – em partes – o sentido das reformas então colocadas pelo Poder Executivo. Nossa análise nos indicou que eram duas as principais preocupações político-econômicas à época: (i) o déficit orçamentário e (ii) a inflação.

Sobre o primeiro ponto, a Constituição Federal de 1988 havia impactado o orçamento da União devido à perda de diferentes bases tributárias para os estados e

devido ao aumento dos repasses constitucionais por meio dos fundos de participação de estados e municípios. Assim, a União se via desde o início da década de 1990 em um contexto crescente de aperto orçamentário (OLIVEIRA, 2010). Nesse cenário, a elevação de receitas tributárias colocou-se como uma prioridade.

Um dos instrumentos encontrados para tanto foi a criação, no ano de 1993, de um novo imposto de larga base e, conseqüentemente, de grande potencial arrecadatório, incidente sobre movimentações financeiras: o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), precursor da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Sua proposta, no entanto, teve natureza emergencial e sua vigência, conforme acordado, seria de apenas um ano.

O IPMF foi apresentado por meio do PLP 153/1993³ pelo presidente Itamar Franco (PFL-MG). Com ele, esperava-se arrecadar o equivalente a US\$600 milhões por mês, unicamente ao longo do ano de 1994. Para efeitos de comparação – e para se ter uma ideia da importância que teve o imposto –, deve-se dizer que, em 1994, apenas o IPMF coletou US\$5,6 bilhões, ao passo que o IRPJ, US\$ 6,5 bilhões, segundo dados da Receita Federal (RODRIGUES; REIS, 1998).

Além do problema arrecadatório, o patamar inflacionário brasileiro era considerado ainda elevado. Segundo dados da série histórica do IPCA, durante os seis primeiros meses de 1994, a inflação acumulada era de 258,47%. Uma das propostas para conter a escalada de preços, já presente nos anos 1980, a partir de contribuições teóricas de nomes importantes ao Plano Real como Pérsio Arida e André Lara Rezende, consistia na redução do déficit primário e na desindexação da economia. Partia-se do diagnóstico de que décadas de inflação acelerada teriam contribuído para a criação de vasta gama de instrumentos indexadores, os quais visavam – a princípio – proteger os preços da depreciação, mas produziam – ao final – realimentação inflacionária (SIMONSEN, 1985).

Neste contexto, é seguro afirmar que Itamar Franco e seu sucessor, FHC (PSDB-SP), articularam para encontrar uma alternativa que mitigasse a queda na arrecadação que o fim do IPMF produziria. Por isso, no penúltimo dia do governo Itamar, a MP 812/1994 é editada. Segundo o vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), tratava-se do “pacote de 32 de dezembro”, em referência à

³ É importante dizer que a regulamentação do IPMF se deu pelo projeto de lei complementar citado. No entanto, sua previsão constitucional se deu pela EC 3/1993, originalmente a PEC 48/1991, após apresentação de emenda do líder do governo Itamar Franco, Roberto Freire (PPS-PE).

estratégia utilizada de esperar o final do mandato presidencial para se evitar os impactos políticos da medida (“Aumento do IR vai provocar guerra jurídica”, 1995).

Com intuito explicitamente arrecadatário, as principais mudanças introduzidas pela medida provisória no que tange o IRPJ eram, em primeiro lugar, a criação de uma tabela progressiva de alíquotas incidentes sobre o lucro adicional. Não só todas as empresas que tivessem registrado lucros estariam sujeitas à alíquota básica de 25%, como haveria outras adicionais: de 12% para empresas que auferissem entre R\$180.000 e R\$780.000 e de 18% para lucros acima desse valor. Em segundo lugar, limitava-se a compensação de prejuízos a 30% para apuração da base tributável⁴.

Esta última medida foi particularmente importante, pois até então era permitido às empresas que tivessem registrado prejuízo abater de seu lucro presumido ou real todo este montante, significativamente reduzindo o total de imposto a ser pago. Convergindo com a narrativa, o jornal Estado de São Paulo anunciou em duas matérias distintas que a arrecadação esperada a partir das mudanças superaria a arrecadação com o IPMF e que, para associações patronais ouvidas pelo jornal, tal medida representaria “uma punição para as empresas” (BOCOCCINA, 1995).

Além da finalidade eminentemente arrecadatária, as mudanças também balizariam os debates em torno da reforma do IRPJ; a MP seria, assim, uma sinalização de que o governo estava revisando a maneira com que tributava empresas e a maneira como tributava o capital.

Apresentado em setembro de 1995, após edição da MP 947/1995, que delimitava os efeitos da MP 812/1995 àquele ano (“Governo paga promessas”, 1995), o PL 913/1995 introduzia mudanças importantes no sistema tributário brasileiro, sendo este PL o interesse central de nossa pesquisa. Em mensagem ao Congresso, o Poder Executivo elencava como motivações para apresentar o referido projeto de lei a necessidade (i) de simplificar a apuração do imposto de renda, (ii) de desconstruir parte do arcabouço indexador da economia brasileira – em conformidade com o Plano Real –, (iii) de equiparar o imposto entre diferentes fontes de renda e contribuintes, além de (iv) integrar IRPF e IRPJ.

Em primeiro lugar, o PL introduzia uma alíquota mínima do IRPJ de 15%, ante a alíquota de 25% até então vigente. Qualquer ganho que excedesse os R\$240.000 seria taxado adicionalmente 10%. Portanto, a medida introduzida no PL *reduzia* a incidência

⁴ Lembrando que antes dessa MP, não havia qualquer limitação à compensação de prejuízos registrados por empresas para definição da base tributável.

do imposto sobre lucros de empresas, bem como eliminava a tabela progressiva para lucros adicionais, a qual havia sido criada com a MP 812/1994. Para o Executivo, este era um dispositivo que simplificaria a apuração do IRPJ.

Em segundo lugar, o PL criou a figura dos juros sobre capital próprio (JCP). Para explicá-la, suponhamos que um sócio de uma empresa conceda, como pessoa física, um empréstimo a sua própria empresa. Quando a empresa o compensasse na quitação deste empréstimo com juros, a mesma poderia deduzir na apuração de seu lucro os juros pagos a seu próprio sócio, reduzindo o montante sobre o qual a alíquota do IRPJ incidiria. A ideia, de acordo com seu proponente, era equiparar a situação já existente entre as empresas que optavam por se capitalizar por meio dos empréstimos de terceiros, como bancos ou outras instituições financeiras, já que os juros pagos a essas instituições já eram dedutíveis, e as empresas que poderiam optar por se auto capitalizarem.

Em terceiro lugar, o PL isentava, desde sua primeira versão, as remessas de lucros ao exterior e os lucros e dividendos distribuídos a sócios e acionistas quando da declaração de rendimentos do IRPF: fossem eles brasileiros, residentes em outros países ou estrangeiros. Isso significa que se um sócio recebesse, hipoteticamente, R\$1 milhão como lucros ou dividendos, esta quantia seria totalmente isenta na pessoa física, embora na distribuição desses lucros existisse a cobrança de uma alíquota de 15% na empresa. Esta mudança, segundo o Executivo, serviria para a integração do IRPF e do IRPJ, simplificando a apuração e incrementando a atividade produtiva, já que – em tese – aumentariam os investimentos, contribuindo para a aceleração da atividade econômica.

Vale dizer que este dispositivo recebeu crescente atenção nos últimos tempos, considerando seu ineditismo e seus efeitos redistributivos (GOBETTI; ORAIR, 2015). Como os rendimentos do capital estão historicamente localizados no topo da distribuição de renda (PIKETTY, 2014), a medida contribuiria decisivamente, desde seu início, para a regressividade do sistema tributário brasileiro, aumentando, por conseguinte, a desigualdade de renda (APPY, 2015; GOBETTI; ORAIR, 2018).

Em quarto lugar, o PL uniformizou a tributação sobre todos ganhos de capital, sejam eles ganhos em ações, renda fixa ou renda variável, para brasileiros ou estrangeiros, em 15%. A tributação que incidiria sobre os rendimentos de estrangeiros foi, na sequência, alvo de intensos debates e, possivelmente, o ponto de maior candência ao longo da tramitação do projeto, conforme demonstraremos.

Em quinto lugar, eliminou uma série de despesas dedutíveis até então previstas na legislação, como gastos com alimentação de funcionários, os chamados *fringe benefits*. Em sexto lugar, redefiniu os quocientes para definição das bases de cálculo. Em outras palavras, imagine que uma empresa tivesse, em 1996, um lucro bruto de R\$100.000. Para definir seu lucro tributável, uma alíquota estatutária seria aplicada para apenas em seguida incidir a alíquota de 15%, referente à cobrança do imposto. Considerando que esses quocientes variam de setor para setor, o PL 913/1995 os elevou, aumentando a base tributável de empresas de todos os setores. O setor de serviços, por exemplo, agora teria uma alíquota de 32%.

Em sétimo lugar, reduziu a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A CSLL, por ser uma contribuição social, tinha todo seu produto arrecadatório repassado à seguridade social, diferentemente do IRPJ, cujos recursos servem ao orçamento à disposição da União para seus gastos correntes e discricionários. Para o setor financeiro, por exemplo, a CSLL que era de 23% – ante a de 30% que era praticada para os demais setores – foi reduzida para 18%⁵.

Finalmente, outra mudança crucial proposta foi o fim da correção monetária. Sua extinção visava, segundo o Executivo, desconstruir parte do aparato indexador existente na economia brasileira indicado acima. Com ela, para apuração do lucro de uma empresa, a mesma poderia corrigir pela inflação do período o lucro a declarar. Em um contexto de inflação alta, o instrumento fazia com que a tributação não se convertesse em confisco; contudo, em uma situação de inflação controlada, era uma medida que diminuía substantivamente a carga tributária sobre as empresas, já que a base tributável era reduzida por meio da correção monetária. Assim, com seu fim, o governo visava *aumentar* a carga tributária sobre as empresas.

Nos debates travados pela opinião pública, esse foi um ponto de considerável atrito, tendo-se indicado, inclusive, que a reforma proposta poderia ser contestada na justiça (TREVISAN, 1995). Em sua defesa, Everardo Maciel, então secretário da Receita Federal, afirmava que o fim da correção monetária constituiria um “consórcio de interesses” para debelar a inflação (OLIVEIRA et al., 1995), enquanto o governo

⁵ Lembrando que o relator do PL na Câmara foi Antônio Kandir (PSDB-SP), indicado pela Revista Veja como tendo 47% de seus gastos de campanha financiados pelos bancos Mercantil, Bradesco, Itaú e BBA (BERGAMO, 1995)

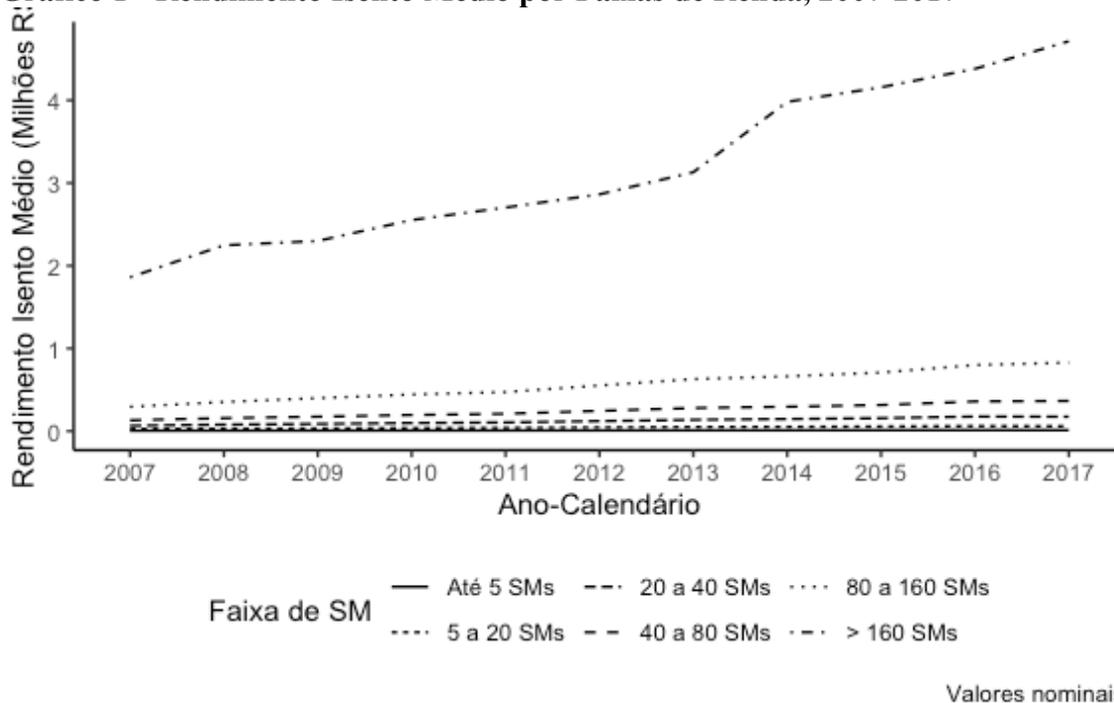
federal estimava aumento da arrecadação com esse dispositivo (LAVORATTI; SOUZA, 1995).

Assim, tomado em seu conjunto, não se pode dizer que havia um objetivo claro de elevar a arrecadação com o PL 913/1995. Se, por um lado, a arrecadação poderia subir com o fim da correção monetária, com o aumento das alíquotas que definiam a base de cálculo e com a eliminação de muitas deduções, por outro lado, a arrecadação poderia cair, considerando a redução das alíquotas incidentes sobre o lucro, a isenção de lucros e dividendos, a criação dos JCP e a redução das alíquotas da CSLL. As contradições contidas no PL obscureciam seus efeitos para os atores envolvidos. Havia, em resumo, uma dubiedade em torno de suas consequências para a arrecadação, de modo que se pode afirmar que o PL 913/1995 não tinha fins arrecadatórios, uma vez que, se esse fosse seu objetivo precípua, os mecanismos redutores de arrecadação não teriam sido introduzidos.

Sua finalidade era macroeconômica, O objetivo era reformar a maneira como o capital era taxado no Brasil, fosse ele nacional ou estrangeiro, ora visando o estímulo ao investimento, ora equiparando diferentes ganhos de capital, ora buscando complementar o processo de controle da inflação. Enfatizando seus efeitos macroeconômicos, no entanto, a medida acabava por relativizar ou desconsiderar os efeitos redistributivos provocados, sobretudo pela isenção de lucros e dividendos. Lançando mão de dados divulgados pela Receita Federal desde 2007, podemos demonstrar que o rendimento isento médio cresceu muito mais rapidamente entre os mais ricos da distribuição brasileira, aqui entendidos como aqueles que ganham, no mínimo, 160 salários mínimos (SMs) mensalmente.

Por rendimento isento médio compreendemos a divisão do total de rendimentos isentos declarados em cada uma das faixas de renda pelo total de declarantes em cada faixa, já que os dados divulgados pela SRF são agregados. Podemos ver que, se em 2007, entre os mais ricos, o rendimento isento médio era de R\$1,86 milhão, esse valor sobe para R\$4,71 milhões dez anos depois. Na faixa mais abaixo, entre 80 e 160 SMs, durante o mesmo período, o rendimento isento médio saiu de R\$290 mil para R\$820 mil. Embora não se possa afirmar que o quadro reflita especificamente a isenção de lucros e dividendos, esta foi a rubrica de maior importância entre os rendimentos isentos ao longo de toda a série, dando indícios da importância que o PL 913/1995 teve sobre a regressividade do imposto de renda.

Gráfico 1 - Rendimento Isento Médio por Faixas de Renda, 2007-2017

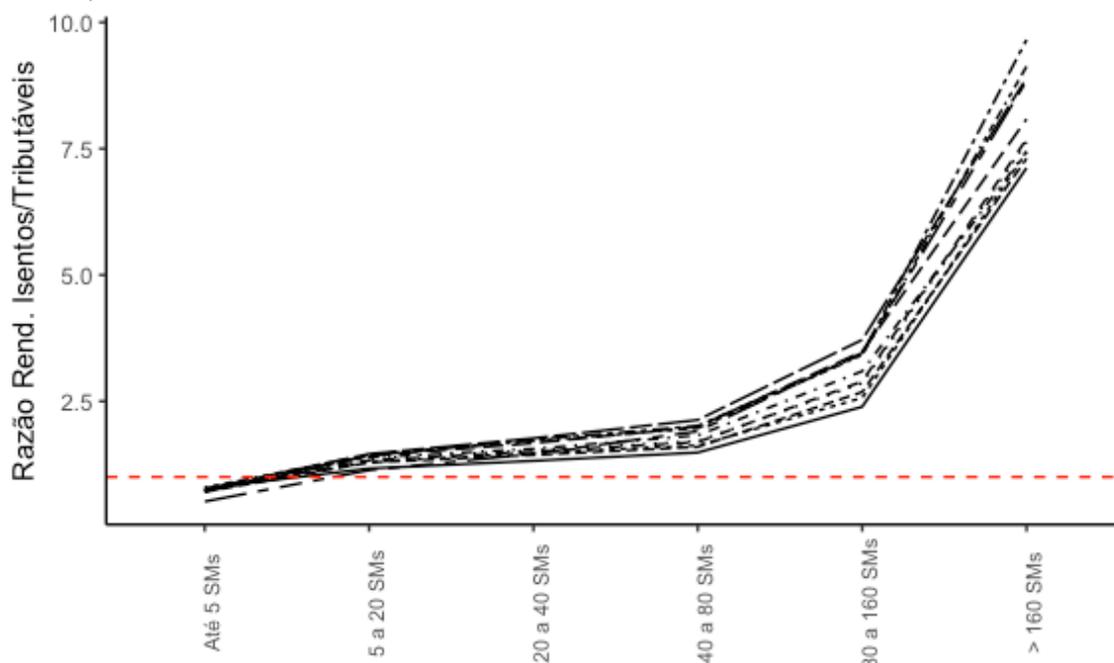


Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF), elaboração dos autores.

Portanto, quanto mais rico for o contribuinte, maior a importância dos rendimentos isentos em relação aos rendimentos tributáveis. Esses dados são apresentados no gráfico abaixo, no qual cada linha corresponde aos dez anos disponíveis da série, entre 2007 e 2017, ilustrando como não houve grande variação entre as faixas no período.

Entre aqueles que ganham, no mínimo, 160 SMs, os rendimentos isentos são oito vezes maiores em relação aos rendimentos tributáveis, enquanto entre os que auferem no máximo 5 SMs, os rendimentos isentos correspondem à metade dos rendimentos tributáveis nessa mesma razão.

Gráfico 2 - Razão dos Rendimentos Isentos sobre os Tributáveis por Faixa de Renda, 2007-2017



Fonte: Secretaria da Receita Federal, elaboração dos autores. Linha tracejada indica o valor 1, onde os rendimentos tributáveis e isentos seriam iguais.

Assim, uma vez apresentado o contexto em que se inseriu o PL 913/1995, suas principais características e destacada a regressividade do imposto de renda no Brasil, devemos partir para o arcabouço teórico proposto por FHC. A ideia é apontar a evolução de seu pensamento para ilustrar como o mesmo interage com o que estava contido no PL 913/1995.

O Pensamento de FHC

Fernando Henrique Cardoso não possui em sua obra – para além de breves passagens – estudos específicos sobre modelos de política fiscal ou tributária. É, no entanto, um sociólogo preocupado com as condições e com as possibilidades de desenvolvimento econômico de tipo capitalista na chamada “periferia” do sistema, mais especificamente na América Latina.

Existe, no conjunto de sua obra, indicativos da defesa de uma agenda para o desenvolvimento, os quais nos interessam para fins deste estudo. Não se trata de propor uma interpretação de tipo voluntarista, na qual tudo aquilo que foi pensado por Cardoso nos anos 1960 e 1970 foi tal qual proposto na década de 1990 e, assim como submetido, aprovado. Contudo, o fato de o projeto de reforma tributária de 1995 ter sofrido tão poucas alterações no decurso de sua tramitação parlamentar, devido à centralidade de

Cardoso enquanto fundador e ideólogo do PSDB⁶ e à nossa hipótese de que o PL 913/1995 possuía objetivos macroeconômicos salientes, nos inclinam a procurar na teoria de Fernando Henrique Cardoso elementos empíricos que permitam compreender o sentido da reforma empreendida em seu primeiro mandato. A política tributária, nesse sentido, foi instrumentalizada para a execução de um plano de desenvolvimento nos moldes de sua interpretação sobre o capitalismo brasileiro.

Não é comum nas Ciências Sociais se utilizarem obras teóricas enquanto materiais empíricos de pesquisa. Cardoso, no entanto, foi tanto um intérprete quanto um ator relevante da política brasileira, tendo atuado enquanto senador, ministro e deputado constituinte, para além de seus anos na presidência. Tal atuação traz um valor empírico único à sua obra: políticos atuam sobre a realidade a partir de cosmologias que lhes são próprias ou próprias dos partidos aos quais pertencem.

A diferença, no caso de Cardoso, reside no fato de sua perspectiva encontrar-se previamente escrita, tanto aquela relacionada aos problemas socioeconômicos brasileiros, quanto ao papel de um partido político “modernizante”. Pode-se, a partir dessa compreensão, testar a articulação entre o teórico e o político em Cardoso, reconhecendo-se as limitações do intento.

Cardoso pertence a uma linhagem de pensamento político brasileiro que bebeu das análises da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) acerca do comércio internacional, as quais colocavam ênfase na dependência externa das economias latino-americanas, propondo que se atraíssem capitais estrangeiros, na forma de empréstimos intergovernamentais, a fim de promover-se a rápida industrialização, sob a ação coordenadora dos Estados nacionais. Opunha-se, no entanto, a uma visão dualista de realidade presente no estruturalismo cepalino e em voga no pensamento da esquerda brasileira durante a década de 1970.⁷ O “dualismo” sustentava a coexistência

⁶ Segundo Brito (2017), Fernando Henrique Cardoso trabalharia em sua análise sobre os partidos políticos brasileiros menos com o eixo “direita/esquerda” e mais com a oposição “moderno/atrasado”. Tanto o “Centrão” (PMDB, PDS, PFL), quanto a esquerda (PT) seriam, em sua visão, atrasados. O primeiro porque – embora liberal – seria clientelista, o segundo porque seria varguista, ou seja, suas propostas políticas seriam condizentes com condições históricas já ultrapassadas. O PSDB, por outro lado, seria moderno, pois seu programa político, a defesa da integração rápida ao processo de globalização, atrairia os setores mais modernos da sociedade brasileira.

⁷ Principalmente no pensamento de autores ligados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Para Jaguaribe (1962), por exemplo, a burguesia latifundiária, o setor mercantil da burguesia e a pequena burguesia constituíam o ponto no qual se apoiava o imperialismo e, portanto, o imobilismo social. No contraponto, o proletariado e – muito especialmente – a burguesia industrial eram os núcleos dinâmicos do desenvolvimento. Nesse sentido, o Estado deveria intervir para completar a obra de industrialização iniciada pelos empreendedores brasileiros, em proveito destes. Em análises como esta, é visível a expectativa quanto à ação de uma “burguesia nacional” para a modernização do país.

de duas realidades – uma moderna e outra atrasada –, resultado da maneira como economias pré-industriais haviam sido inseridas em um sistema capitalista global já estruturado. O problema para Cardoso e Faletto (1970), assim como para outros críticos da perspectiva dualista, como Francisco de Oliveira (1981), era que a adesão ao dualismo impedia que se explicasse a realidade brasileira a partir de variáveis sociais e políticas internas, priorizando-se análises economicistas, concentradas em fatores externos como condicionantes do subdesenvolvimento, como se o lado “moderno” e o lado “atrasado” estivessem social e economicamente desalinhados.

Para Celso Furtado (1983, 2009), por exemplo, a forma tradicional de instauração da dualidade era a partir da atuação de empresas estrangeiras em setores específicos da economia de uma sociedade periférica. Sendo o lucro auferido por tal empresa destinado, em sua maior parte, ao país de origem, a economia local não possuiria condições de suplantá-la a partir do desenvolvimento autônomo de seus fatores de produção. O núcleo capitalista externo, nesse caso, não teria potencial de modificar as estruturas econômicas domésticas, de modo que o dualismo seria, em si, um entrave ao desenvolvimento. A saída proposta pelo *nacional-desenvolvimentismo*, portanto, era a industrialização substitutiva: a periferia deveria traçar caminho semelhante àquele dos países centrais, a partir do direcionamento estatal, de modo a alterar sua posição relativa no comércio internacional. Grosso modo, não poderia haver desenvolvimento sem autonomia.

A novidade da análise de Cardoso estava na descoberta de fatores estruturais que, em realidade, *uniam* – por meio da articulação entre classe sociais internas e externas e seus respectivos interesses – a periferia ao centro capitalista: o atrasado ao moderno. Assim, a dependência-associada formulada por Cardoso reconhece uma dimensão social e, principalmente, política do subdesenvolvimento: a modernização permite a uma determinada classe social impor – no plano doméstico – seus interesses de classe, tornando-se classe dominante, mesmo que – no plano externo – sua inserção se dê por uma perspectiva dependente (CARDOSO, FALETTO, 1970). Sua interpretação, portanto, permite que haja desenvolvimento capitalista na periferia sem que se rompa com a condição de dependência externa, contrariando a conclusão de Furtado. Cardoso, no entanto, esclarece que os laços estruturais que unem centro e periferia se transformam com o avanço da industrialização dependente-associada, se repondo em novos planos: seja nos avanços tecnológicos e gerenciais do Centro, que

mantem dependente de contínuas importações a periferia, seja nos balanços de pagamento e no aumento da dívida externa (CARDOSO, 1980).

A crítica de Cardoso ao nacional-desenvolvimentismo já se esboçava em um estudo sobre o empresariado brasileiro ainda nos anos 1960, o qual particularmente nos interessa. Neste, a partir de entrevistas realizadas com empresários de diversos ramos e de diferentes envergaduras, demonstra Cardoso que foi apenas nos anos 1950 que ocorreu efetivamente diferenciação produtiva no Brasil, uma vez que a indústria se concentrava até então em ramos tradicionais, tais como alimentação e tecelagem.

Mais importante, apenas nessa época se observou uma mudança nas práticas gerenciais, nas técnicas de produção e na mentalidade empresarial no país. Anteriormente, uma mentalidade de tipo curto-prazista intuía o capitalista a investir nos setores que lhe ofereciam maiores lucros, ao sabor das circunstâncias do mercado, sem haver uma preocupação em formular uma política verdadeiramente nacional, ou seja, politicamente elaborada e coletiva de industrialização. O padrão muito restrito de produção, com lucro unitário elevado, e a concorrência imperfeita observada no Brasil geravam distorções econômicas e contribuíam para desorganizar as finanças públicas (CARDOSO, 1964).

A partir de 1950, no entanto, observou Cardoso a emergência de um tipo de orientação valorativa em parte dos empresários brasileiros que os permitia ver nas modificações estruturais da economia, como o florescimento de indústrias mecânicas e pesadas, as quais demandavam investimentos de longo prazo, a razão de ser de sua atuação, em oposição ao lucro fácil, obtido pela via da manipulação do mercado. Na interpretação de Fernando Henrique Cardoso, era esse tipo de orientação empresarial – em oposição à anterior – que possibilitaria a superação do subdesenvolvimento, pois tais empresários orientavam-se efetivamente pelo desejo de “construir o capitalismo no Brasil” (CARDOSO, 1964, p. 141), o que significava que seus interesses como classe dependiam de uma ação no plano nacional, influenciando, portanto, politicamente.

Esse quadro de diferenciação produtiva e de mudança de mentalidades, porém, diferentemente do que haviam lido as análises de tipo nacionalista, foi resultante da entrada massiva de capitais estrangeiros via planos e incentivos do Estado.⁸ Isso

⁸ A instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) permitiu a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial para o Brasil, na forma de investimento direto, a partir de 1955, em um contexto de restrição externa e necessidade de divisas para dar continuidade ao processo de industrialização. Contribuiu para a internacionalização da economia do País e para o aumento

significava, em primeiro lugar, que as condições de realização do lucro no mercado internacional e as condições de investimento haviam-se modificado: a empresa multinacional entrava como um ator na cena política internacional, legando ao Estado nacional um papel de garantidor da prosperidade. Significava, em segundo lugar, que – para além do planejamento do Estado – o apoio maciço de recursos externos seria necessário para romper com o subdesenvolvimento, desvinculando definitivamente sua análise daquelas que denunciavam o imperialismo espoliativo, que não previra a globalização da produção. A conclusão de Cardoso, indo além do já exposto, sintetiza-se na afirmação de que não apenas o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil não rompia com a dependência externa como desta se beneficiava.⁹ A questão na mesa, portanto, era menos superar a dependência, leia-se, buscar a autonomia, que mitigar as assimetrias com o centro (CARDOSO, 1964, 1980).

No plano das classes sociais, após os estímulos externos dos anos 1950, determinadas firmas se associaram a grupos europeus e estadunidenses a fim de obterem também favores cambiais na importação dos equipamentos necessários à expansão de seus negócios. Assim, nas palavras de Cardoso, o novo modelo de crescimento brasileiro dos anos Kubitschek “praticamente obrigou as empresas tradicionais, se quisessem lançar-se à produção tecnicamente moderna [...] a manter algum tipo de relação com organizações internacionais” (CARDOSO, 1964, p. 110).

O mecanismo mais eficaz para se acumular capitais a fim de promover essa ampliação – mesmo após a aliança dos industriais brasileiros com grupos capitalistas externos – poderia ser tanto a chamada pública de capitais, ou seja, a transformação da empresa em sociedade anônima, quanto o formato tradicional de reinvestir os lucros não distribuídos, diluindo na massa de patrimônio da empresa os novos equipamentos e instalações. Especificamente nesse ponto de sua narrativa, todavia, Cardoso é taxativo ao afirmar que a política fiscal brasileira do período desenvolvimentista apresentava-se inadequada à nova realidade econômica de internacionalização da produção.

Assim, estava clara para Cardoso já nos anos 1960 a formação de dois setores na burguesia industrial brasileira em termos de interesses e de visões, embora apenas um

da participação do capital estrangeiro no processo de industrialização nacional (CAPUTO; MELO, 2009).

⁹ Seguramente apontando para os intelectuais ligados ao ISEB e ao PCB, afirma Cardoso: “os grupos intelectuais que organizaram o movimento pela ‘emancipação econômica’ não suspeitavam que, no momento seguinte, a burguesia nacional poder-se-ia aliar aos ‘interesses estrangeiros’, e os setores industriais da burguesia nacional, refratários à ação do Estado e, em princípio, refratários a quaisquer intervenções estatais na economia, não imaginavam que seriam os maiores beneficiários dos movimentos favoráveis à intervenção pública na economia do país” (CARDOSO, 1964, p. 85).

com perspectivas de manter-se, necessitando – porém – de estímulos. Tais setores se dividem segundo o modo pelo qual se relacionam com o processo econômico internacional de produção. O primeiro seria justamente aquele setor que se associou a grupos internacionais; foram esses os burgueses que, na perspectiva do desenvolvimento associado, aceitaram o papel de “sócios menores” (Ibid, p.171) da prosperidade ocidental. O segundo seria composto por aqueles industriais que, sem capital suficiente e sem apoio no mercado internacional, permaneciam dependentes de apoio do Estado ao capital nacional, portanto, ao desenvolvimentismo. Uma vez que o próprio crescimento industrial forçava as alianças, no entanto, o segundo grupo tenderia a desaparecer.

O desenvolvimento acelerado do Brasil, portanto, dependeria da disposição de investimento dos capitalistas externos, o que poderia contar com os incentivos e direcionamentos oferecidos pelo Estado. Em outras palavras, o capital estrangeiro produtivo se tornava central para se reduzir a posição de dependência do capitalismo nacional.

Finalmente, quaisquer antagonismos possíveis entre a burguesia brasileira e grupos capitalistas estrangeiros perderam significado na década de 1950 e o processo de internacionalização da economia do país viria apenas a aprofundar-se durante a Ditadura Militar. A burguesia industrial brasileira, antes de corresponder a uma idílica “burguesia nacional”, tal qual o esperado pelos nacionalistas de esquerda, acatou seu papel subordinado, seja como caudatária da ação de multinacionais, seja como dependente do setor público (CARDOSO, 1967, 1993).

Do exposto, o que é possível indicar, grosso modo, é a presença nas obras de Cardoso – já em seus escritos sobre o empresariado brasileiro da década de 1960 – de um imperativo de integrar os capitais nacionais e estrangeiros, a fim de fomentar novas mentalidades empresariais, mentalidades “modernas”, que permitissem a superação do subdesenvolvimento e a mitigação das assimetrias. Na esteira deste, uma necessidade de romper com uma ordem política e social na qual o Estado constituía-se como único núcleo organizador da sociedade, ignorando os estímulos do mercado e a audácia dos investidores; romper, portanto, com o nacional-desenvolvimentismo associado ao varguismo, com o protecionismo, em última instância. Apesar de comprometido com uma variação heterodoxa do marxismo à época de seus escritos, suas conclusões apontavam já em direção ao imaginário liberal, que serão marca ideológica de seus

governos. No entanto, possuíam suas ideias um conteúdo ainda emancipatório, embora não autonomizante.

Na década de 1980, os investimentos estrangeiros diretos – componentes essenciais do estímulo ao desenvolvimento na periferia capitalista, seguindo a abordagem de Cardoso – rarearam. Não apenas isso, houve transferência líquida de recursos para o exterior, devido ao aumento dos juros e, portanto, do peso do serviço da dívida externa. Se resultou claro para o empresariado brasileiro, no correr da década de 1980, que a retomada do crescimento econômico já não poderia mais depender da presença do Estado no processo produtivo, sendo necessária a ampliação do grau de associação da burguesia local com o capital estrangeiro, envolvendo – portanto – liberalizações em relação ao padrão de desenvolvimento anterior, leiam-se, privatizações e desregulamentação (SALLUM JR, 1999), tal mudança político-ideológica encontrou, não sem resistências políticas anteriores, eco nas lições de Cardoso.

Onde as formulações teóricas elencadas tocam na reforma tributária introduzida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, por meio do PL 913/1995? Atrair investimentos externos significa integrar a economia doméstica ao sistema econômico mundial. A reforma tributária em questão não tinha como primeiro plano um objetivo arrecadatário, conforme já argumentado.

O que era claro no projeto referente ao IRPJ era a introdução de medidas que, conjugadas, produziam dois efeitos: o “efeito equiparação” e o “efeito compensação” entre empresas nacionais. No caso do primeiro, segundo o projeto original enviado pelo Executivo, a remessa de lucros ou dividendos por empresas estrangeiras instaladas no Brasil deixaria de pagar imposto de renda, que anteriormente era de 15%, um claro incentivo ao capital externo. Como equiparação, se deixariam de tributar os lucros e dividendos de empresas brasileiras.¹⁰ Ao mesmo tempo, a proposta aumentava de 10% para 15% o imposto sobre o rendimento em aplicações financeiras realizadas por estrangeiros, equivalente ao imposto para nacionais, também considerado uma equiparação de caráter “produtivo” à isenção dos lucros.

Segundo secretária-adjunta da Receita Federal, Lytha Spindola Silva, os investidores estrangeiros estariam sendo incentivados “a manter as ações de empresas brasileiras e a investir mais” (“Maciel defende novo tributo”, 1995). No caso do “efeito

¹⁰ A isenção da remessa de lucros, no entanto, caiu no substitutivo de Antônio Kandir, que argumentou que tal medida seria equivalente a “importar imposto”.

compensação”, a isenção sobre lucros e dividendos e a redução da alíquota básica do IRPJ seriam uma compensação pelo fim dos benefícios indiretos e, principalmente, pelo fim da correção monetária no balanço das empresas.

Os efeitos, portanto, da isenção de lucros e dividendos eram tanto propostos a fim equiparar a isenção da remessa de lucros, a qual – por sua vez – servia de novo estímulo ao investimento estrangeiro, quanto a fim de aumentar o perfil de competitividade externa das próprias empresas brasileiras, em uma nova fase do processo de internacionalização da produção nacional, bastante mais avançado em relação aos anos 1960. Além de compensar o aumento arrecadatório previsto a partir de outros dispositivos do PL, em especial o fim da correção monetária.

A isenção de lucros e dividendos, menos que uma invenção brasileira, como argumentam muitos analistas (GOBETTI, 2018), era praticada em diversos países à época, também pertencentes à periferia do capitalismo.¹¹ Coordenada com o imposto sobre aplicações em bolsa para o capital estrangeiro, o imposto sobre os dividendos influiria nas decisões de investidores externos entre investimentos produtivos, em empresas, ou investimentos especulativos, em bolsa. Figurava, portanto, como medida específica de estímulo ao investimento produtivo, uma vez que incentivaria tanto residentes quanto não-residentes a investirem recursos próprios no financiamento das empresas, desde que contraposta à isenção da remessa de lucros e tributação dos ganhos de capital em mercados de ações.

Existe, porém, um último ponto, referente à demonstração anterior de que a isenção dos juros e dividendos contribuiu à regressividade da política tributária no Brasil. Como a justiça social conjuga-se com o desenvolvimento econômico de tipo capitalista? Levando em conta o argumento de Fernando Henrique Cardoso, como integrar ao processo de globalização um país com déficits sociais graves? Assim, novamente comentando sobre a industrialização de tipo dependente e associada, Cardoso expõe o impasse entre teoria e prática:

Mercado não é sinônimo de população. A expansão do mercado não significa a melhoria dos níveis de vida do conjunto da população. Por certo, como em todo desenvolvimento capitalista, certos segmentos da sociedade ganham com a industrialização [...]. Mas nada assegura que o piso da sociedade – os trabalhadores rurais e o setor urbano que ganha salário mínimo ou menos que isso – obtenha uma melhoria. De igual modo, na reciclagem das funções da “baixa classe média” – os empregados de colarinho branco – podem ocorrer

¹¹ Entre os países isentavam lucros e dividendos em 1995 temos: Chile, Jamaica, Panamá, Trindade Tobago, Malásia, República Tcheca, Grécia, Irã, Jordânia, Turquia, Quênia, Ilhas Maurício, Tunísia (“Tributação nos mercados emergentes: quanto o capital estrangeiro paga de imposto”, 1995).

até mesmo perdas de renda relativa e, em certos momentos, absoluta (CARDOSO, 1980, p. 14).

A resposta para o problema da justiça social, portanto, não passaria pelos mesmos canais que o problema do desenvolvimento econômico, em sua lógica. Isso significa que não só a política tributária foi instrumentalizada para a consecução de um plano que visava mitigar as assimetrias nas relações entre o Brasil e o exterior, como o pensamento de Cardoso ignorava os impactos redistributivos dos métodos encontrados para desenvolver o capitalismo nacional, o que se reflete no PL encaminhado por ele em 1995.

Conforme demonstraremos na seção subsequente, no entanto, como não havia alternativa disponível ao arcabouço oferecido por FHC que desse um sentido diferente à política tributária, possivelmente atentando a seus efeitos redistributivos, a tramitação de seu projeto será marcada pela atuação de grupos de interesse, que objetivavam diminuir a carga tributária, e pelo interesse do governo em criar estímulos ao capital estrangeiro, em conformidade com seu plano de desenvolvimento.

Desse modo, se desconsiderou ao longo da tramitação como o projeto acabaria por beneficiar o topo da distribuição de renda nacional, contribuindo para o aumento da desigualdade e para a regressividade do sistema tributário brasileiro. Não só, o quadro foi agravado quando o mercado financeiro conseguiu retirar a tributação de ganhos de capital em mercados de ações de estrangeiros, posteriormente também para brasileiros. Assim, ao final de sua tramitação, o PL não conservou sua estrutura original de incentivos ao capital estrangeiro produtivo, restando apenas a regressividade do projeto.

A Disputa Política durante a Tramitação do PL 913/1995

O trabalho focou em duas fontes de documentos primários como metodologia. Em primeiro lugar, nós analisamos os arquivos da Câmara dos Deputados, obtendo o dossiê de tramitação e as notas taquigráficas do PL 913/1995. Obtiveram-se todas as diferentes versões do projeto, bem como as emendas apresentadas. As discussões travadas foram analisadas por meio do Diário do Congresso Nacional, também disponibilizado pela Câmara dos Deputados.

Igualmente, lançamos mão da análise de opinião pública. Consideramos que esse conteúdo é de enorme importância para nosso objeto de pesquisa, uma vez que sua análise nos permite identificar, para além da disputa política na arena deliberativa, outras estratégias e táticas de negociação para a transformação do projeto, além de outros atores políticos que estavam interessados em intervir no PL. Por isso, analisamos

– entre primeiro de janeiro de 1995 e trinta de junho de 1996 – todas as referências exatas ao termo “imposto de renda” nos acervos digitalizados dos jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo, além do acervo da Revista Veja.

Foram encontradas 2.950 matérias, artigos de opinião e editoriais que continham o termo citado. Lemos, na sequência, cada um dos itens encontrados e selecionamos todos aqueles que eram efetivamente relevantes ao tema investigado, totalizando 106 itens. Em nosso banco de matérias, temos artigos referentes à discussão em torno do IPMF, da reforma tributária que o governo FHC pretendia realizar, posicionamentos de diferentes atores em torno de qual deveria ser o desenho adotado pelo sistema tributário e, obviamente, itens referentes à apresentação, tramitação e negociação do PL 913/1995.

Conjuntamente, a análise da opinião pública e das discussões travadas na Câmara dos Deputados nos permitiram elaborar um argumento no qual fica claro que o governo apresenta a proposta original informado pelo arcabouço teórico de FHC, no qual a isenção de lucros e dividendos, a isenção de remessas ao exterior, a tributação de ganhos de capital em mercados de ações, os JCP e o fim da correção monetária visavam, em seu todo, criar incentivos para que o capital estrangeiro produtivo entrasse no país, integrando-se à economia nacional, mitigando sua posição de dependência.

Ora esses dispositivos buscavam equiparar a tributação entre estrangeiros e brasileiros, onde a própria equiparação era uma maneira de criar os incentivos almejados pelo Poder Executivo. Ora os incentivos serviam como compensação aos atores que teriam a carga tributária aumentada em outros pontos, como com os fins de muitas deduções, o aumento das alíquotas definidoras dos lucros tributáveis, mas principalmente o fim da correção monetária. Especialmente, as compensações tinham como objetivo principal reduzir as resistências que se levantariam contra o projeto.

Uma vez que a esquerda não oferecia um contraponto ou uma agenda tributária alternativa para o IRPJ, as mudanças que serviam como equiparação ou compensação, sempre norteadas pelo objetivo principal do Poder Executivo quando da apresentação da matéria, tiveram como efeito colateral a desconsideração de seus efeitos redistributivos e, portanto, ignorou-se a regressividade do projeto. Nesse cenário, a atuação daqueles que queriam intervir no desenho do projeto era feita por grupos de interesse, os quais não vão primar pela progressividade do PL, dedicando-se apenas a reduzir a carga incidente sobre eles futuramente.

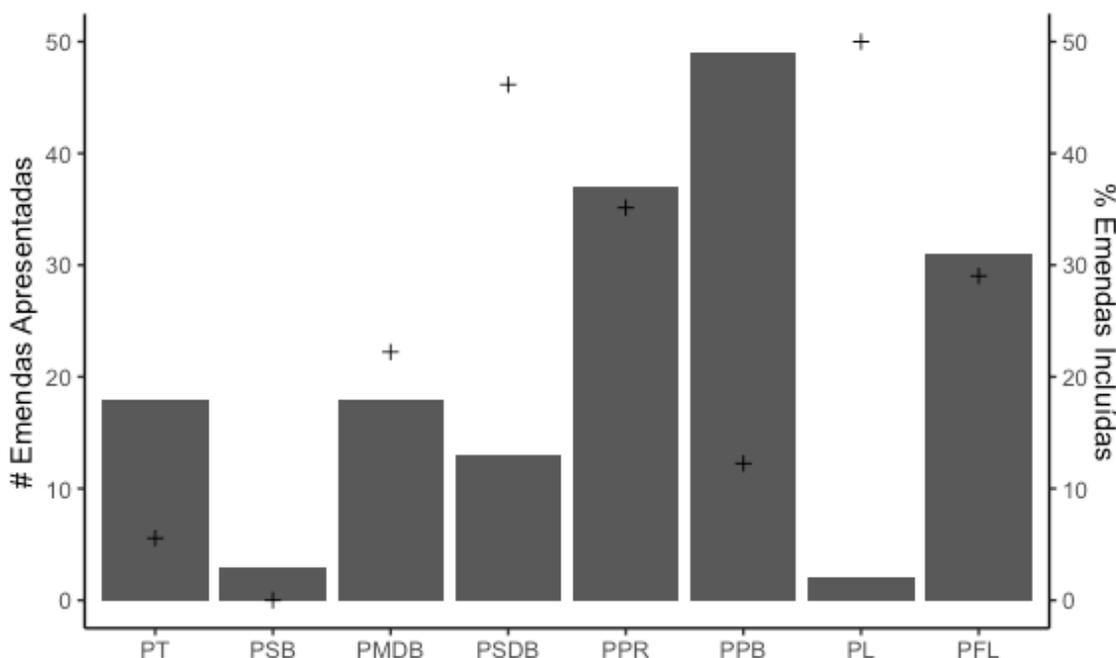
O PL 913/1995 foi apresentado pelo Poder Executivo em setembro de 1995, primeiro ano do governo FHC. A coalizão governista era composta pelo partido do presidente, o PSDB, além de PMDB, PFL e PTB. Sua coalizão correspondia a 56,1% dos assentos na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012), em tese, facilitando a aprovação de matérias ordinárias, tais como o PL 913/1995.

Assim que o projeto foi apresentado pelo Poder Executivo, designou-se como relator Antônio Kandir (PSDB-SP). O parlamentar se tornava, por conseguinte, responsável por receber e, na sequência, incluir ou não as emendas ao projeto provenientes da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). O relator tinha, portanto, um importante poder de agenda. A composição da comissão refletia a composição da Câmara dos Deputados (CD), o que significava que PSDB, PFL, PMDB e PTB eram a maioria na CFT. Logo, a minoria de assentos era ocupada por partidos de esquerda, entre eles o principal partido da oposição o PT, juntamente com PC do B, PDT e PSB.

Na CFT, 101 emendas foram apresentadas. Como outras 52 foram introduzidas depois que Kandir apresentou o primeiro substitutivo do PL e como outras 7 foram apresentadas posteriormente, no Plenário da CD, o gráfico abaixo indica o número total de emendas apresentadas, conjuntamente com a taxa de sucesso de cada partido, ou seja, a proporção de emendas apresentadas e incluídas na versão final do projeto.

No eixo da esquerda, indicado pelas barras, tem-se o número de emendas apresentadas por partido, enquanto no eixo à direita, indicado pelas cruces, tem-se a porcentagem de emendas introduzidas e aceitas. Por fim, no eixo horizontal, apresentam-se os partidos, ideologicamente ordenados, desde o mais à esquerda (PT) até o mais à direita (PFL).

Gráfico 3 - Número e Porcentagem de Emendas Aprovadas por Partido, PL 913/1995



Fonte: Poder Executivo (1995), elaboração dos autores.

PSDB, PMDB e PFL apresentaram, respectivamente, 13, 18 e 31 emendas, com uma taxa de sucesso mínima de 20%. O PSDB aprovou quase metade das emendas apresentadas por seus parlamentares (46,1%). O PPB e PPR, partidos de centro-direita e oficialmente independentes no ano de 1995, apresentaram 49 e 37 emendas, aprovando, respectivamente, 12,1% e 35,1% delas.

Por sua vez, os partidos de oposição e de esquerda apresentaram uma quantidade menor de emendas. O PSB apresentou apenas 3, sem aprovar nenhuma, enquanto o PT apresentou 18, aprovando somente 5,5%¹² delas. O quadro é uma indicação clara de que o relator usou seu poder de agenda para rejeitar emendas de partidos da oposição. Também, da incapacidade destes em formar maioria para suas proposições, já que nenhuma emenda desses partidos acabou sendo submetida à votação na CFT, no plenário da CD ou no Senado, preservando os interesses e o desenho do governo e de sua coalizão.

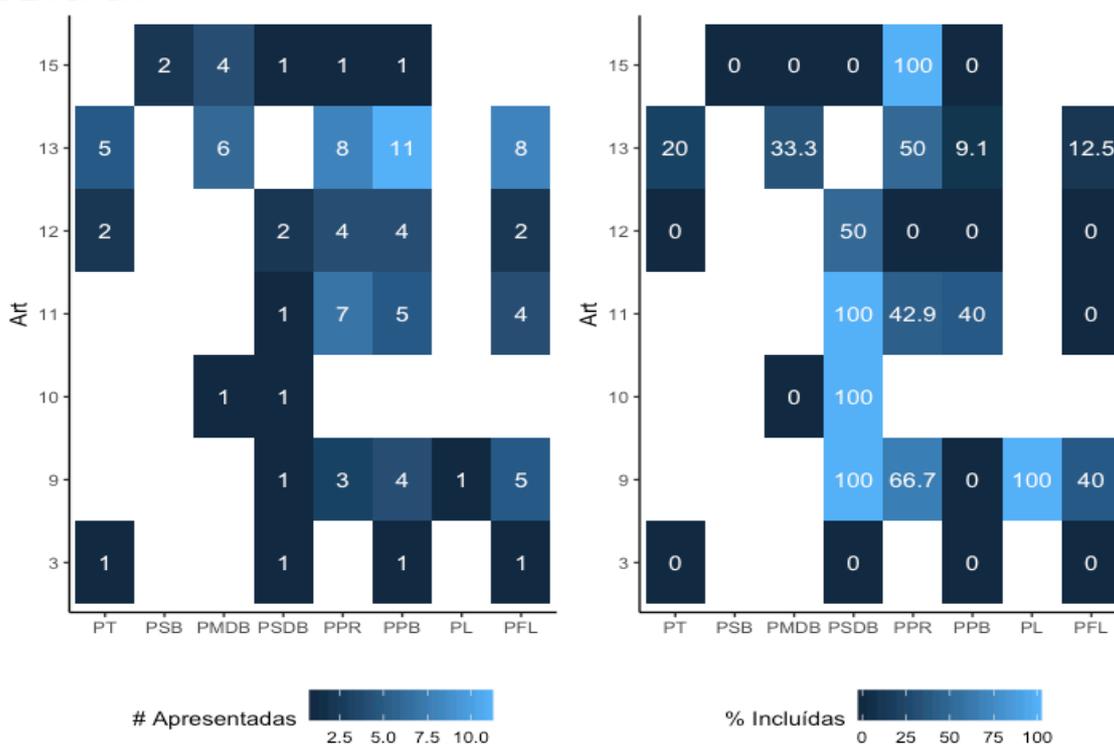
Com efeito, a maior parte das emendas alteravam as alíquotas de cobrança do IRPJ (art. 3), propunham regulações adicionais do JCP (art. 9), tratavam dos ganhos de

¹² A única emenda de esquerda que foi incluída no projeto limitava a quantia que poderia ser deduzida do IRPJ dos valores doados a instituições educacionais ou de pesquisa (art. 13). O cenário reflete a dificuldade que a esquerda, o PT incluso, tinha em elaborar uma alternativa tributária ao que era apresentado, como observado nos debates e artigos de opinião pública.

capital sobre ativos financeiros de brasileiros ou de residentes (art. 11), alteravam ganhos de capital de estrangeiros no mercado de ações (art. 12), definiam quais despesas deveriam ser consideradas dedutíveis (art. 13) e discorriam sobre as alíquotas estatutárias que definiriam a base de cálculo para o imposto (art. 15). Considerando que a isenção de lucros e dividendos é relevante para nossa análise (art. 10), nós também incluímos esse artigo nos dados abaixo.

No painel à esquerda, é possível ver o número absoluto de emendas apresentadas por cada partido nos artigos selecionados, ao passo que no painel à direita, nós apresentamos a taxa de sucesso que cada partido obteve nesses mesmos artigos. Em ambos, conforme as células ficam mais claras, maior é o número de emendas apresentadas ou maior a taxa de sucesso.

Gráfico 4 - Emendas Apresentadas e Incluídas em Arts. Selecionados por Partido, PL 913/1995



Fonte: Poder Executivo (1995), elaboração dos autores.

Nota-se que partidos de esquerda e de oposição não politizaram os JCP, nem a isenção de lucros e dividendos, artigos 9 e 10, respectivamente: artigos estes de efeito redistributivo mais relevante. Além disso, o PT apresentou emendas apenas para o artigo 3, reintroduzindo a tabela progressiva desses lucros, como a MP 812/1994 o fizera, porém, com menor incidência, uma vez que a alíquota máxima seria de 15%, ante a de 18% da MP, segundo a proposta. A única menção de partidos de esquerda à

isenção de lucros e dividendos se deu em discussão de Plenário, proferida pela deputada Maria de Conceição Tavares (PT-RJ), onde “esse dispositivo [de isenção dos lucros e dividendos remetidos ao exterior] é um subsídio aos governos estrangeiros e não ao capital estrangeiro, o que não deixa de ser uma benesse generosa que naturalmente os outros países nos agradecerão” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995, p. 5074–5), sem acentuar e politizar, portanto, sua regressividade.

A inação da esquerda não só se destaca frente à ausência de mobilização em torno dos JCP e da isenção de lucros e dividendos, como pela questão da tributação dos ganhos de capital de brasileiros e estrangeiros, artigos 11 e 12, respectivamente, no mercado de ações, isto é, na tributação do capital especulativo. Até a apresentação da proposta, qualquer ganho de capital no mercado de ações de estrangeiros ou domiciliados no exterior era isento de imposto de renda. Com o PL, em sua versão original, o artigo 12 estabelecia que os ganhos de estrangeiros no mercado de ações seriam tributados a 5% em 1996, 10% em 1997 e 15% em 1998, convergindo com a alíquota dos ganhos de capital de brasileiros ou domiciliados nacionalmente.

Entretanto, tal estratégia gradativa gerava dois problemas. O primeiro era que, na opinião dos investidores nacionais, tal distinção constituía um privilégio aos estrangeiros, uma vez que, em 1996, ganhos de capital de brasileiros já seriam taxados a 15%. O segundo era com os investidores estrangeiros, que até então eram totalmente isentos do imposto de renda, quando do ganho de capital em mercados de ações, gerando mobilização. Já no primeiro substitutivo, o relator, Antônio Kandir (PSDB-SP), coloca que – idealmente – o investidor estrangeiro deveria ser isento. Contudo, por uma “questão de isonomia” (PODER EXECUTIVO, 1995, p. 368), não era possível manter essa situação, pois o brasileiro e o residente pagavam o imposto sobre seus ganhos.

A solução encontrada foi então gradativamente tributar os rendimentos de brasileiros ou estrangeiros, chegando a 15%, para ambos, apenas em 1998, ao mesmo tempo que seriam isentos aqueles rendimentos de capital de “longo prazo”, ou seja, aqueles que permanecessem investidos por um período superior a 180 dias. A isenção do estrangeiro era tida, segundo o relator, como “uma situação incômoda, que perdura já há alguns anos, em que o não-residente tem um tratamento privilegiado em relação ao residente” (PODER EXECUTIVO, 1995, p. 369). Nesse sentido, a única ação do PT em duas emendas diferentes foi propor a eliminação da gradação e já tributar os ganhos de estrangeiros a 15% em 1996.

A dificuldade da esquerda em apresentar uma proposta alternativa de reforma do IRPJ se refletia não só em sua aparente inação durante a tramitação do projeto, como se refletia nos debates encontrados na opinião pública. Em artigo de opinião na Folha de São Paulo, Eduardo Suplicy argumenta apenas que a reforma tributária do PT deveria aumentar as alíquotas marginais máximas do IRPF – mesmo argumento mobilizado por Luis Inácio Lula da Silva em outro artigo de opinião (SILVA, 1995) – além de criar um sistema de IRPF negativo: uma maneira própria de instituir o programa de renda mínima e de regular o Imposto sobre Grandes Fortunas (SUPLICY, 1995).

Contudo, a evidência mais enfática da ausência de um contraponto da esquerda na política tributária foi a reação da bancada do PT à apresentação da proposta petista de reforma tributária. Em relação ao IRPJ, a proposta previa a redução de isenções, deduções e incentivos, além da diminuição de alíquotas, rigorosamente o mesmo conteúdo daquele apresentado por FHC. Desse modo, Jaques Wagner (PT-BA) resumiu a situação em comentário para o Estado de São Paulo. Reproduz-se trecho da matéria:

A proposta de reforma tributária do PT foi, na história da legenda, uma das de mais difícil conclusão. Até a redação final enfrentou dificuldades internas, pois muitos parlamentares discordavam do conteúdo, tido como limitado para um partido que anunciava algo revolucionário na questão fiscal. Depois de mais uma das dezenas de reuniões feitas para tentar fechar o projeto, o líder do PT na Câmara, Jaques Wagner (BA), desolado, chegou a comentar: “Não tem jeito; os economistas são todos iguais, sejam do PT ou do governo” (“Proposta decepciona parte da bancada”, 1995, p. A7).

Se os principais partidos de esquerda não se engajaram na modificação do JCP ou na isenção de lucros e dividendos, conseqüentemente, esses pontos foram politizados pelos partidos de centro-direita que formavam a coalizão governista. Parte dessas emendas representava mudanças importantes na regulação dos efeitos produzidos pela lei.

Basílio Villani (PPB-PR), em uma crítica enfática ao JCP, argumenta que a dedução é “absurda e indefensável [...], não guarda nenhuma relação com a concepção jurídica e econômica de capital, nem com a realidade objetiva” (PODER EXECUTIVO, 1995, p. 174), por isso, o mesmo apresenta emenda que exige o pagamento de uma alíquota de 15% sobre os juros pagos ao acionista ou sócio da empresa, contribuindo para a mitigação da regressividade da proposta, sendo efetivamente incluída no PL.

Ao mesmo tempo, Mussa Demes (PFL-PI) apresenta emenda que proíbe o JCP para apuração da CSLL. A emenda é consideravelmente progressiva, considerando a destinação da CSLL e o fato de a emenda aumentar a base tributável sobre o lucro

líquido. A razão para sua apresentação foi que a dedução prejudicaria a coleta de recursos para a seguridade social, além de aumentar o déficit primário. A emenda também é incluída no primeiro substitutivo do relator, que, assim como Mussa Demes (PFL-PI), argumenta favoravelmente a ela em função das implicações orçamentárias caso a mesma não fosse incluída na versão final do projeto.

A isenção de lucros e dividendos recebe apenas duas emendas. A primeira, de autoria de Fernando Diniz (PMDB-MG), substitui na versão original um termo por outro, sem efeito prático. Por sua vez, a segunda visa isentar lucros e dividendos para estrangeiros ou domiciliados no exterior, de autoria de Fernando Torres (PSDB-AL).

O relator exclui em seu primeiro substitutivo os estrangeiros dessa isenção, argumentando que a isenção da remessa de lucros apenas transferiria receita em potencial para outros países. Entretanto, Kandir (PSDB-SP) recua e reintroduz os estrangeiros na isenção de lucros e dividendos sob o argumento de que:

Fomos levados a retirar a iniciativa de manter a tributação sobre os dividendos destinados aos residentes no exterior, por considerar que a remuneração do capital próprio, aos níveis da variação da TJLP, haverá de suprir a demanda por dividendos, de tal forma que, sendo tributada a remuneração do capital próprio, pode-se dispensar a tributação dos dividendos (PODER EXECUTIVO, 1995, p. 523).

Aparentemente, o relator “esquece” de incluir tal mudança, por isso Fernando Torres (PSDB-AL) apresenta a emenda citada, incluindo-a na versão promulgada. Ainda que a justificativa do relator tenha sido confusa, assim como a inclusão da matéria na versão final, existem indícios de que tanto os JCP, como a isenção de lucros e dividendos serviram como compensação a outras mudanças contidas no PL, em especial, o fim da correção monetária.

Como o governo esperava aumentar a arrecadação com o fim da correção monetária, a isenção de lucros e dividendos e os JCP compensavam o aumento da carga tributária sobre as empresas, como diferentes reportagens atestam (ESTADO DE SÃO PAULO, 1995; LAVORATTI; SOUZA, 1995). Como colocado por Robert John Van Dijk, representante do mercado de capitais, os JCP e a isenção de lucros e dividendos eram medidas aguardadas há muito tempo pelo empresariado, embora critique o fim da correção monetária (DIJK, 1995).

O artigo 13, referente às despesas dedutíveis, foi o que mais recebeu emendas. Refletindo interesses particularistas e distributivistas (LOWI, 1964), as emendas se referiam à expansão do rol de despesas dedutíveis, beneficiando as empresas, embora

apenas uma pequena parte tenha sido efetivamente incluída. No entanto, foi na questão da tributação dos rendimentos de estrangeiros que se observa o engajamento político de diferentes grupos e a estratégia de negociação do governo.

Na versão original do projeto, investidores nacionais e estrangeiros pagariam IRPJ nos ganhos de capital auferidos no mercado de ações. Em primeiro de novembro, o vice-líder do governo, Benito Gama (PFL-BA), declarou que os investidores nacionais continuariam pagando imposto de renda para investimentos superiores a 180 dias, diferentemente dos estrangeiros. Na sequência, a bolsa de valores de São Paulo registrou queda. O anúncio da tributação de ganhos de estrangeiros repercutiu a ponto do ex-ministro da Fazenda, Marcílio Marques Moreira, declarar que o Brasil caminhava “na contramão da história” (MAGNAVITA; FERREIRA, 1995, p. B7). Mobilizando-se contra a medida, o então presidente do PFL, Jorge Bornhausen (PFL-SC) e o líder do PMDB, Michel Temer (PMDB-SP), declararam que seriam contra a tributação dos ganhos de estrangeiros, o que contribuíra para contenção da queda na bolsa de valores (“Apoio do políticos reanima bolsas”, 1995).

No entanto, não só o mercado financeiro sinalizou sua contrariedade ao projeto por meio da venda de ativos e conseqüente queda na bolsa, como os jornais da época registraram paralizações dos profissionais do setor financeiro. Tanto a Revista Veja, como o Estado de São Paulo noticiaram que corretores paralisaram suas atividades por dez minutos em oposição à proposta do governo, em ação inédita (“Acordo isenta o capital estrangeiro”, 1995; “O susto da quinta-feira”, 1995).

Desse modo, a tributação de ganhos financeiros de estrangeiros e de brasileiros foi retirada do texto, mantendo a isenção e equiparando ambos contribuintes. Este foi o único ponto em que FHC não conseguiu encontrar um meio-termo entre o que se propunha e a vontade de grupos de interesse. Optou-se por equiparar ganhos de capital de brasileiros e estrangeiros, mas isentando a ambos, em uma derrota ao governo.

A isenção dos ganhos de capital de brasileiros e estrangeiros representou uma derrota ao governo, não só por este ver parte de sua proposta original abandonada durante a tramitação do PL, mas porque eliminava a estrutura de incentivos que era compatível com a visão de FHC. Ao tributar os ganhos de capital em mercados de ações, pode-se supor que o governo visava criar um incentivo para que o capital fosse empregado em atividades produtivas, não especulativas.

No momento em que esse incentivo cai, mantendo-se a isenção que legislação vigente já garantia, o que resta no PL é apenas sua regressividade, já que a isenção de lucros e dividendos pode ser entendida tanto como uma contrapartida oferecida pelo próprio governo ao aumento da tributação sobre estrangeiros e sobre o capital nos artigos 11 e 12, quanto como equiparação entre empresas estrangeiras e nacionais, visando o incremento de investimentos produtivos estrangeiros e nacionais. Assim, o governo se viu pressionado, por um lado, por grupos de interesse do mercado financeiro que não desejavam a tributação, forçando-o a abandonar sua intenção original, e, por outro, sem o respaldo da esquerda que não fazia parte de sua coalizão governista¹³.

Partidos de esquerda ignoraram os aspectos redistributivos da proposta, tanto porque não conseguiram oferecer uma alternativa ao que foi colocado pelo Executivo, como porque não os anteviram quando da instituição dos JCP e a isenção de lucros e dividendos. A esquerda focou apenas nas alíquotas de cobrança do imposto, aspecto regulatório mais visível do IRPJ, e nas despesas dedutíveis previstas em lei.

Esse quadro abriu espaço para que a negociação se desse entre grupos de interesse, os quais visavam diminuir a carga tributária, e o governo, perseguindo a consecução dos objetivos delineados pela visão de FHC. Nesse contexto, o governo perdeu o que talvez tenha sido o componente mais importante do PL, considerando os fins macroeconômicos vislumbrados por FHC, incentivando o capital estrangeiro produtivo. Quando este é retirado do projeto, o que antes representava uma equiparação necessária ao desenvolvimento nacional, resta apenas seu efeito redistributivo regressivo, algo que passou despercebido por qualquer ator político envolvido. Não à toa, o relator da matéria, em comentário para o Estado de São Paulo, afirmou:

Em princípio, o que já está definido é que não é possível eliminar o Imposto de Renda. [...] A progressividade continuará na pessoa física. Para a pessoa jurídica, a progressividade leva a distorções. O IR, na verdade, é sobre a renda pessoal. O IR para a pessoa jurídica é só uma forma de antecipação do imposto (FERREIRA; RODRIGUES, 1995, B1).

¹³ Além das estratégias de compensação e equiparação, uma série de outros artifícios foi utilizada pelo governo para garantir a aprovação do PL. Para os estados, José Serra (PSDB-SP), então ministro do Planejamento, argumentou que a reforma do IRPJ compensaria as perdas advindas da renovação da desvinculação das receitas da União (“Perda dos estados com FSE serão compensadas com o IR diz Serra”, 1995). O Ministro da Fazenda, Pedro Malan condiciona o engajamento do governo no perdão de dívidas estaduais e municipais à aprovação da reforma do IRPJ (LAVORATTI, 1995, p. 4). Ao mesmo tempo, o governo prometeu 300 cargos federais e a liberação de emendas ao orçamento de 1996, chegando ao valor de R\$3 bilhões, para aprovação do PL 913/1995. A articulação do governo estaria sendo conduzida por Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), Michel Temer (PMDB-SP), José Sarney (PMDB-MA), Inocêncio Oliveira (PFL-BA) e José Aníbal (PSDB-SP), visando aplacar a resistência de parlamentares do PMDB, PFL e PPB (MOSSRI, 1995).

Considerações Finais

A proposta deste trabalho foi compreender por que o IRPJ se tornou mais regressivo em 1995. Considerando o tamanho da desigualdade no Brasil, seria possível supor que – mesmo devido a pressões eleitorais – qualquer política capaz de redistribuir renda poderia ser utilizada para esse fim. Justamente o contrário que aconteceu com a reforma que alterou a cobrança do IRPJ.

Não se trata aqui de desconsiderar outros fatores que justificam a apresentação da proposta contida no PL 913/1995. Evidentemente, há importante influência do debate tributário internacional, como – por exemplo – de ideias advindas dos Estados Unidos (GOBETTI, 2018). A questão é que se necessita ir além do argumento de que o Brasil importou um conjunto de diretrizes tributárias, sem qualquer revisão crítica, à luz das especificidades do país, ou sem transformações decorrentes da disputa política que atores nacionais travariam, irremediavelmente, quando da discussão destas diretrizes. Também não se trata aqui de inferir que todos os elementos contidos na proposta dialogavam com o arcabouço teórico proposto por FHC nos anos 1960 e 1970, como se este pudesse, sem oposição advinda de visões e interesses divergentes, pautar a agenda tributária nacional.

O objetivo foi ilustrar, entretanto, como sua concepção teórica sobre o desenvolvimento brasileiro subsidiou – em parte – o governo quando da elaboração de uma proposta para se tributar o capital no Brasil. Este é um importante componente que explica as decisões tomadas no desenho do IRPJ. Frise-se, o pensamento teórico de FHC é um dos elementos, dentre outros, que explica por que o imposto de renda se tornou mais regressivo. Nossa pesquisa dá, portanto, contexto à reforma empreendida em 1995 no Brasil, a qual teve importantes impactos redistributivos, tendo recebido crescente atenção das Ciências Sociais (GOBETTI; ORAIR, 2015).

Sua finalidade macroeconômica fica evidente ao se analisar todos os dispositivos contidos na proposta original e ao se comparar as mudanças introduzidas no PL e na MP 812/1994. Tratando-se da última, foi possível observar dispositivos que unicamente aumentavam a arrecadação pretendida pela União, compensando o fim do IPMF, haja vista a reação, nos veículos de imprensa, de grupos de interesses contrários à MP.

Quanto aos dispositivos do PL 913/1995, alguns claramente aumentavam a carga tributária, notadamente o fim da correção monetária, mas outros a reduziam substantivamente, como a diminuição das alíquotas de cobrança, a isenção de lucros e dividendos, além dos JCP. Em um contexto de aperto orçamentário, se o objetivo fosse

elevar a arrecadação, prioritária e unicamente, a peça apresentada seria contraproducente. A dubiedade arrecadatória do PL denota seu caráter macroeconômico, segundo argumentamos.

Por isso, é necessário analisar a reforma em seu conjunto, incluindo sua tramitação. Conjugados, os dispositivos contidos no PL originalmente visavam incentivar o investimento de capital produtivo de empresas, em especial as estrangeiras. A isenção de lucros e dividendos somada à tributação de ganhos de capital em mercado de ações resultavam em um incentivo para que empresas nacionais e estrangeiras – por meio da isenção das remessas ao exterior – reinvestissem em atividades produtivas os lucros registrados. Convergiam-se para o objetivo central de uma política econômica que reduzia, em tese, assimetrias econômicas entre o Brasil e os países do centro capitalista.

Concomitantemente, medidas como a isenção de lucros e dividendos serviam a um propósito político. Como a carga tributária aumentava consideravelmente com o fim da correção monetária e com a extinção de uma série de despesas dedutíveis, dispositivos como a redução das alíquotas de cobranças do imposto apresentavam-se compensatórios, buscando dirimir resistências ao projeto, como o governo já antevia, em razão da reação registrada após a MP 812/1994.

Contudo, o conjunto teórico que norteava as intenções do governo não considerava os efeitos redistributivos de sua política. Servindo ora como equiparação, ora como compensação, em nenhum momento os dispositivos vislumbravam redistribuição de renda. O quadro acentua-se quando a esquerda se mostra incapaz de oferecer uma política tributária alternativa. Concentrando-se nos aspectos mais visíveis do projeto – as alíquotas de cobrança e as despesas dedutíveis –, a esquerda não politiza os dispositivos mais regressivos do PL, além de o PT, o principal partido de oposição, apresentar uma proposta idêntica à do governo enquanto “alternativa”.

Somado ao fato de que a esquerda não fazia parte da coalizão governista, resta apenas a grupos de interesse as tentativas de intervir no desenho do projeto. Insensíveis a apelos redistributivos, os mesmos buscarão atenuar os custos da reforma incidentes sobre eles, reduzindo a carga tributária. Destaca-se a atuação do mercado financeiro, o qual, por meio de mobilizações, informou ao governo sua contrariedade à proposta de tributação de ganhos de capital em mercados de ações, fossem estes auferidos por brasileiros ou por estrangeiros.

Acuado, o governo perde. Ao retirar a tributação sobre os ganhos de capital de brasileiros e estrangeiros em bolsa de valores, perdeu-se a prevista estrutura de

incentivos ao capital produtivo. O que antes era compensação pelo aumento da carga e equiparação estratégica para executar uma política macroeconômica, sem suas contrapartidas torna-se benesse ao topo da distribuição, que desfrutará de uma carga tributária menor e de lucros isentos no imposto de renda.

Foi a análise da isenção de lucros e dividendos, apartada de sua tramitação e de seu contexto, que permitiu inferências sobre como esse dispositivo seria um benefício inexplicavelmente concedido ao topo da distribuição de renda ou irrefletidamente importado dos EUA. É evidente que a atuação de grupos de interesses e a influência de agendas e de modelos internacionais não podem ser desconsideradas na explicação de sua instituição. Em seu início, no entanto, esse dispositivo compunha um projeto que, em teoria, contribuiria para o crescimento da economia brasileira, acelerando suas taxas de investimento. Projeto este, no entanto, indiferente à dimensão redistributiva da política tributária.

Referências Bibliográficas

- Acordo isenta o capital estrangeiro. **Estado de São Paulo**, p. 1, 8 nov. 1995.
- Apoio do políticos reanima bolsas. **Estado de São Paulo**, p. B9, Set 1995.
- APPY, B. Por Que o Sistema Tributário Nacional Precisa Ser Reformado? **Revista Interesse Nacional**, v. 9, n. 31, 2015.
- Aumento do IR vai provocar guerra jurídica. **Estado de São Paulo**, 2 jan. 1995.
- BERGAMO, M. Bancada banqueira. **Revista Veja**, Dez 1995.
- BOCOCCINA, D. Receita pode aumentar cinco vezes. **O Estado de São Paulo**, p. B6, 3 jan. 1995.
- BRITO, L. O. B. DE B. Da teoria à prática e vice-versa: partidos políticos e sociedade no Brasil na interpretação de Fernando Henrique Cardoso (1974-2017). **Teoria & Pesquisa**, v. 26, n. 2, p. 181–213, 2017.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. v. L, 10.Nov.1995.
- CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. DE. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 3, p. 513–538, 1 set. 2009.
- CARDOSO, F. H. **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1964.
- CARDOSO, F. H. Hégémonie Bourgeoise et Indépendance Économique : Racines Structurales de La Crise Politique Brésilienne. **Revue Les Temps Modernes**, v. 257, n. 1, 1967.
- CARDOSO, F. H. **As ideias e seu lugar – ensaios sobre as Teorias do Desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.
- CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro**. Bertrand Brasil ed. Rio de Janeiro: 1993.
- CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DIJK, R. J. V. Avanços e retrocessos da reforma tributária. **Folha de São Paulo**, p. 2,

Set 1995.

ESTADO DE SÃO PAULO. O Pacote de Fim de Ano. **Estado de São Paulo**, p. A3, Ago 1995.

FERREIRA, A.; RODRIGUES, J. A. Contribuições sociais podem cair de 21 para 5. **Estado de São Paulo**, 12 jun. 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados**, v. 55, n. 4, 2012.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. Elementos de uma Teoria do Subdesenvolvimento. In: **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade Tributária: a agenda esquecida**. Brasília: 2015.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. Reforma Tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate. **Novos Estudos - Cebrap**, v. 37, n. 2, 2018.

GOBETTI, S. W. **Tributação do Capital no Brasil e no Mundo**. Brasília: IPEA, 2018.

Governo paga promessas. **O Estado de São Paulo**, p. A3, 25 mar. 1995.

JAGUARIBE, H. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

LAVORATTI, L.; SOUZA, V. DE. Governo quer alíquota maior para CDB. **Folha de São Paulo**, Ago 1995.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964.

Maciel defende novo tributo. **O Estado de S. Paulo**, p. B4, 9 fev. 1995.

MAGNAVITA, M.; FERREIRA, A. Mercado critica tributação de capital estrangeiro. **Estado de São Paulo**, p. B7, Ago 1995.

MOSSRI, S. **Folha de São Paulo**, Out 1995.

O susto da quinta-feira. **Veja**, 1 nov. 1995.

OLIVEIRA, F. DE. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista**. 2ª ed ed. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1981.

OLIVEIRA, F. A. DE. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009**. Brasília: IPEA, 2010.

OLIVEIRA, R. et al. Projeto do IR estima inflação de 18% em 1996. **Estado de São Paulo**, Set 1995.

Perda dos estados com FSE serão compensadas com o IR diz Serra. **Folha de São Paulo**, Set 1995.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PODER EXECUTIVO. 913/1995. Projeto de Lei N°913, de 1995 (Do Poder Executivo). . 1995.

Proposta decepciona parte da bancada. **Estado de São Paulo**, p. A7, Out 1995.

RODRIGUES, J. J.; REIS, S. S. **Carga Fiscal no Brasil 1997**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 1998.

SALLUM JR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 23–47, 1999.

SILVA, L. I. L. O Fraco Desempenho de 1995. **Folha de São Paulo**, p. 3, Dez 1995.

SIMONSEN, M. H. A inflação brasileira: lições e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, 1985.

SUPLICY, E. Reforma tributária: caminho para a distribuição de renda. **Folha de São Paulo**, p. 3, Out 1995.

TREVISAN, C. Reforma Tributária pode ser contestada. **Folha de São Paulo**, Set 1995.

Tributação nos mercados emergentes: quanto o capital estrangeiro paga de imposto. **O Estado de S. Paulo**, p. B4, 9 fev. 1995.