



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
E COORDENAÇÃO ECONÔMICA



PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

TOMO II

ASPECTOS MACROECONÔMICOS

volume 1

● POLÍTICA TRIBUTÁRIA

(VERSÃO PRELIMINAR)

**PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONÓMICO E SOCIAL**

ASPECTOS MACROECONÓMICOS

Política Tributária

(Versão Preliminar)

Março — 1967

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÓMICA

**Documento de Trabalho (*)
em Versão Preliminar
Sujeito a Aprovação
e Revisão**

Não pode ser citado

(*) O presente documento foi impresso para efeito de sua discussão a nível técnico.

ROTEIRO DO PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

TOMO I — VISÃO GLOBAL

- 1 — Estrutura Geral e Estratégia de Desenvolvimento
- 2 — Bases Macroeconômicas do Plano Decenal (Mimeografado)
- 3 — Orçamento-Programa Plurianual e Programa de Investimentos dos Setores Mistos (Mimeografado)
- 4 — Lista de Projetos para Financiamento por Instituições Financeiras Nacionais e Internacionais (Mimeografado)

TOMO II — ASPECTOS MACROECONÔMICOS

- 1 — Política Tributária
- 2 — Política Monetária e Mercado de Capitais
- 3 — Política Econômica Internacional

TOMO III — INFRA-ESTRUTURA

- 1 — Energia
 - 1.1 — Energia Elétrica
 - 1.2 — Petróleo
 - 1.3 — Carvão

Estudos Especiais: "O RELATÓRIO DO COMITÊ ENERGÉTICO DA REGIÃO CENTRO-SUL" (Mimeografado)

- 2 — Transportes
- 3 — Comunicações

TOMO IV — AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- 1 — Agricultura e Reforma Agrária
- 2 — Abastecimento

Estudos Especiais: "O ZONEAMENTO AGRÍCOLA NO BRASIL" — "PROJEÇÕES DE OFERTA E PROCURA DE FERTILIZANTES" (Mimeografado)

TOMO V — INDÚSTRIA E MINERAÇÃO. SERVIÇOS

- 1 — Desenvolvimento Industrial
- 2 — Indústria Mecânica e Elétrica
- 3 — Siderurgia
- 4 — Indústria de Metais Não-Ferrosos
- 5 — Indústria Química
- 6 — Papel e Celulose. Borracha. Indústrias Tradicionais.
- 7 — Indústria de Construção e Ind. de Minerais Não-Metálicos (Cimento)
- 8 — Mineração
- 9 — Pesquisa de Recursos Minerais
- 10 — Turismo

Estudos Especiais: "RELATÓRIO BAHINT SOBRE SIDERURGIA" — "PESQUISA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS SOBRE A INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO" (Mimeografado)

TOMO VI — DESENVOLVIMENTO SOCIAL

- 1 — Educação e Mão-de-Obra
- 2 — Cultura (Mimeografado)
- 3 — Saúde e Saneamento
- 4 — Previdência Social
- 5 — Habitação

Estudos Especiais: "ESTUDO ECONÓMICO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS" — "ESTUDO ECONÓMICO DAS FACULDADES DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS" — "PESQUISA SOBRE ENSINO MÉDIO" (Mimeografado)

TOMO VII — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

- 1 — Diretrizes para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional do Governo Federal
- 2 — Regionalização dos Programas Industriais
- 3 — Centro-Sul como Região (Mimeografado)
- 4 — Desenvolvimento do Nordeste
- 5 — Desenvolvimento da Amazônia (Mimeografado)
- 6 — Política do Desenvolvimento Urbano

Estudos Especiais: "DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES HOMOGÊNEAS" — "DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES POLARIZADAS" (Mimeografado)

Índice

| | |
|------------------|-------------|
| INTRODUÇÃO | Págs. 11 |
|------------------|-------------|

PARTE I

OS ANTECEDENTES DA REFORMA TRIBUTÁRIA

| | |
|---|----|
| I. AS INADEQUAÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO, ATÉ 1964 | 15 |
| I.1 — Introdução | 15 |
| I.2 — As Inadequações de Ordem Fiscal | 16 |
| I.3 — As Inadequações de Ordem Econômica | 19 |
| I.4 — As Inadequações de Ordem Social | 24 |
| II. AS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO PAEG | 27 |
| II.1 — Objetivos da Política Tributária | 28 |
| II.1.1 — Objetivos financeiros | 28 |
| II.1.2 — Objetivos econômicos | 29 |
| II.1.3 — Objetivos sociais | 30 |
| II.2 — A Estratégia da Política de Aproximações Successivas | 30 |

PARTE II

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE 1964 A 1966

| | |
|--|----|
| III. REFORMA ESTRUTURAL E PRESSÃO TRIBUTÁRIA | 35 |
| III.1 — Introdução | 35 |
| III.2 — Reforma Estrutural e Pressão Tributária | 37 |
| III.2.1 — Coerência e eficiência do sistema tributário | 37 |
| III.2.2 — Neutralidade e justiça fiscal | 41 |
| III.2.3 — Administração e fiscalização | 49 |

| | <i>Págs.</i> |
|---|--------------|
| IV. A RECUPERAÇÃO DA RECEITA FEDERAL | 51 |
| IV.1 — Introdução | 51 |
| IV.2 — Imposto de Renda | 52 |
| IV.3 — Imposto de Consumo | 54 |
| IV.4 — Imposto Sobre Transações Financeiras | 55 |
| IV.5 — Crédito Público: Obrigações do Tesouro | 56 |
| IV.6 — Evasão e Sonegação Fiscal | 57 |
| IV.7 — Considerações Gerais | 58 |
| V. ADEQUAÇÃO TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO DA EMPRESA PRIVADA | 59 |
| V.1 — A Eliminação da Incidência do Imposto de Ren- da sobre Lucros Irrisórios | 59 |
| V.1.1 — As distorções da legislação anterior à reforma | 60 |
| V.1.2 — Diretrizes básicas da reforma | 62 |
| V.1.3 — Correção monetária do ativo imobili- zado | 63 |
| V.1.4 — A reserva de recomposição do capital de giro | 67 |
| V.1.5 — A depreciação do ativo com base no custo de reposição | 69 |
| V.2 — A Tributação do Lucro Reinvestido | 70 |
| V.3 — Incentivos para a Racionalização da Estrutura Econômica e do Nível Tecnológico da Produção | 71 |
| V.4 — Incentivos Fiscais à Democratização do Capital das Empresas | 73 |

PARTE III

A POLÍTICA DE INCENTIVOS AOS INVESTIMENTOS REGIONAIS E SETORIAIS

| | |
|---|-----------|
| VI. A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS AO DESEN- VOLVIMENTO REGIONAL | 79 |
| VI.1 — Evolução da Política Fiscal para o Desenvolvi- mento Regional no Brasil | 80 |
| VI.2 — Incentivos Fiscais para a Iniciativa Privada no Nordeste e na Amazônia | 83 |
| VI.3 — Considerações Gerais | 85 |
| VII. POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE CAPTAÇÃO DE RE- CURSOS PARA INVESTIMENTOS NA INFRA-ESTRU- TURA | 89 |
| VII.1 — Imposto Único Sobre Combustíveis e Lubri- ficantes | 90 |
| VII.1.1 — Repercussão do imposto único sobre os investimentos rodoviários | 91 |
| VII.1.2 — Aprimoramento da política tri- butária | 91 |
| VII.2 — Imposto Único Sobre Energia Elétrica | 98 |
| VII.3 — Imposto Único Sobre Minerais | 103 |

| | <i>Págs.</i> |
|--|--------------|
| VIII. A POLÍTICA TRIBUTÁRIA APLICADA AO SETOR AGRÍCOLA | 105 |
| VIII.1 — O Sistema Tributário Vigorante Até Princípios de 1964 | 105 |
| VIII.1.1 — Imposto sobre a renda das atividades agrícolas | 105 |
| VIII.1.2 — Imposto Territorial Rural | 107 |
| VIII.1.3 — Imposto de Vendas e Consignações | 107 |
| VIII.1.4 — Imposto de Exportação | 107 |
| VIII.2 — As Transformações do Sistema Tributário, no Período 1964-1967 | 108 |
| VIII.2.1 — Imposto de Renda | 108 |
| VIII.2.2 — Imposto Territorial Rural | 108 |
| VIII.3 — A Influência do Sistema Cambial no Setor Agrícola | 109 |
| VIII.3.1 — As políticas no período anterior a 1964 | 109 |
| VIII.3.2 — Transformação do sistema cambial após 1964 | 110 |
| VIII.4 — Considerações Gerais | 111 |
| IX. INCENTIVOS FISCAIS AS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES | 113 |
| IX.1 — Introdução | 113 |
| IX.2 — Isenção do Imposto Sobre a Renda | 114 |
| IX.3 — Isenção do Imposto de Consumo | 115 |
| IX.4 — Isenção do Imposto de Importação | 115 |
| IX.5 — A Transferência do Imposto de Exportação para a Área Federal | 117 |
| IX.6 — Subsídios ou Prêmios às Exportações | 118 |
| X. INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS AS POUPANÇAS INDIVIDUAIS | 119 |

PARTE IV

POLÍTICA TRIBUTÁRIA, FLUTUAÇÕES DA CONJUNTURA E ESTABILIDADE DE PREÇOS

| | |
|--|-----|
| XI. A POLÍTICA FISCAL ANTICÍCLICA NUMA CONJUNTURA INFLACIONÁRIA | 125 |
| XI.1 — Apreciação Geral das Medidas Fiscais com Efeitos Estabilizantes, no Período Anterior a 1964 | 126 |
| XI.2 — A Política Tributária de Estabilização e Contenção de Preços no Triênio 1964-1966 | 129 |

PARTE V

POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

| | <i>Págs.</i> |
|---|--------------|
| XII. MEDIDAS VISANDO AO OBJETIVO SOCIAL | 135 |
| XII.1 — Introdução | 135 |
| XII.2 — O Problema da Tributação da Renda | 136 |
| XII.3 — O Imposto de Renda e a Difusão da Riqueza e do Poder Econômico | 138 |
| XII.4 — Amenização da Regressividade da Tributação Indireta | 139 |
| ANEXOS: | |
| A — RELAÇÃO ENTRE O NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO E O ANTERIOR À EMENDA N.º 18 | 143 |
| B — QUADRO SINÓTICO DO NOVO SISTEMA TRIBU- TÁRIO | 143 |

POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Introdução

O Programa de Ação Econômica do Governo, propiciou a introdução de novos conceitos de política e aprimorou o uso dos instrumentos de ação, dando-lhes um significado mais amplo que extravasando de sua área específica, conciliam-se com as demais medidas, formando um conjunto uniforme e coordenado de políticas e metas, visando à consecução de objetivos nacionais previamente estabelecidos.

Foi, justamente, a formação deste contexto de política econômico-financeira que permitiu visualizar a importância dos instrumentos tributários, o seu alcance e sua penetração. Mais ainda, ressaltou a sua extraordinária importância como orientador e estimulador das atividades produtivas, encorajando os empresários a comportamentos positivos em relação à produtividade social de suas empresas e investimentos.

A presente análise visa, sobretudo, enfatizar esta mudança de mentalidade tributária, que subjugou as limitadas finalidades financeiras de tributação aos seus objetivos de ordem econômica e social. As sucessivas reformas tributárias e a estruturação do Novo Sistema Tributário Nacional só se tornaram exequíveis, graças à implantação destas novas idéias e doutrina.

Na parte inicial, procura-se definir o quadro das inadequações tributárias, então existentes, e avaliar, qualitativamente, o grau das distorções e as suas repercussões negativas no mecanismo econômico. A seguir, examina-se a estratégia de ação, adotada pelo PAEG, e o método de aproximações sucessivas a um modelo de finanças funcionais, a fim de não superar a capacidade de adaptação das empresas às novas normas e sistemas. Esta precaução redundou, sem dúvida, num número elevado de leis e decretos, mas pode-se afirmar, com igual segurança, que as diversas medidas colocadas em prática não conduziram os contribuintes a desequilíbrios ou perplexidades.

Estudam-se, posteriormente, as medidas de política tributária, em função de suas diferentes finalidades. A análise levada a efeito

reveste-se de um acentuado caráter descritivo, não só pela inexistência de estatísticas, como também, pelo curto período de vigência destes dispositivos, não permitindo a mensuração de suas repercussões.

Ao longo da experiência que agora se inicia com a nova estrutura tributária, aparecerão, em breve, os elementos para uma avaliação mais refinada e mais segura da eficácia das políticas traçadas. Em vista disso, é essencial empreender-se, desde já um trabalho de análise e consolidação de amplo alcance e profundidade.

Em primeiro lugar, cumpre acompanhar, com a maior atenção possível, os efeitos da nova distribuição de rendas entre os três níveis de Governo, para garantir que as transformações efetuadas se processem sem prejudicar a evolução ordenada da atividade fiscal nos escalões Estaduais e Municipais.

Na atual etapa da Reforma Tributária impõe-se, também, um esforço de codificação e simplificação dos conceitos e das normas fiscais introduzidas nos últimos três anos, tendo presente a necessidade de facilitar a adaptação, à Reforma, de todos os setores da Economia.

Finalmente, é preciso ressaltar que a utilização dos instrumentos tributários como meio de ação econômica é muito complexa, reque-rendo, por isso mesmo, o emprêgo de todos os recursos técnicos, no sentido de aumentar a precisão e a solidez dos preceitos que a deter- minam. Futuros aperfeiçoamentos desse instrumento deverão se apoiar num amplo programa de pesquisas, dentro do qual será preciso estudar, acuradamente os reflexos das políticas empreendidas e sua adequação aos objetivos colimados.

Deverá analisar-se, com maior cuidado, a incidência direta e indireta da tributação sobre os vários setores e as transformações que promoverá na estrutura da produção e dos mercados. Será preciso, também, apurar os seus efeitos sobre a distribuição da Renda Nacional, com especial referência ao impacto da Política Fiscal sobre os desníveis regionais e setoriais, determinantes de alguns dos maiores problemas econômicos e sociais do País. Finalmente, deve-se estudar, com base em fatores comprovados, a eficiência dos instrumentos na criação de um maior volume de poupanças e investimentos.

Ao longo desta análise, são feitas algumas recomendações de implementação de política. Cumpre esclarecer que, dada a quase nenhuma experiência a respeito do Novo Sistema Tributário Nacional, torna-se impossível diagnosticar prováveis imperfeições estruturais que nesta fase de implantação estão grandemente afetadas pela rigidez da máquina administrativa e pelo natural processo de adap- tação dos contribuintes. Limitadas por estas circunstâncias, tais reco- mendações restringem-se a certos aspectos operacionais e algumas medidas de alargamento dos estímulos fiscais.

PARTE I

**OS ANTECEDENTES DA
REFORMA TRIBUTÁRIA**

I. As Inadequações do Sistema Tributário Brasileiro, até 1964

1.1 — Introdução

A Política Tributária Brasileira tem sido caracterizada, dentre outros fatores, pela falta de diretriz de longo prazo, por força de uma crescente preocupação com fatos emergentes, da qual redundou um conjunto de medidas isoladas e, por vezes, contraditórias. Surge, daí, uma multiplicidade de leis, ora elevando ou reduzindo alíquotas, ora ampliando ou reduzindo a área de incidência, criando novas taxas, novos impostos e novos empréstimos compulsórios, formando um conjunto de perplexidades e contradições, ante a inviabilidade de atacar o problema pelas suas origens.

Com efeito, a instabilidade política reinante nos últimos anos, notadamente após 1960, responde pela ausência de uma cirurgia profunda no sistema tributário e pela descontinuidade da política econômico-financeira, decorrente das sucessivas e rápidas mudanças na direção da Pasta da Fazenda.

Os intransponíveis obstáculos a uma modificação constitucional, conduziram os titulares da Pasta a insuficientes e eventuais reformas de superfície, que, além de não resolverem o problema de captação de recursos adicionais para a cobertura dos *deficit* em potencial, ainda agravaram as distorções e as inadequações do sistema.

As medidas postas em prática, limitaram-se a aspectos circunstanciais, repetindo erros e ampliando desequilíbrios, que provocaram o enfraquecimento político do Ministro e defecções no seu dispositivo de sustentação. Surge, daí, um encurtamento gradativo do período de gestão dos titulares do Ministério da Fazenda. Entre os anos 1955 e 1960, a média destes períodos administrativos foi de, aproxima-

damente, 13 meses e meio. De 1961 a 1964, a duração de cada Ministro foi de, aproximadamente, 6 meses, tempo insuficiente para quaisquer medidas de maior alcance.

A gradativa deterioração do aparelho administrativo, cuja crescente deficiência e improdutividade, geraram frustrações no que diz respeito à exação fiscal e às repercussões das medidas encetadas, foi outro fator condicionante da política tributária brasileira.

Concomitantemente, a exacerbação do objetivo fiscal permitiu, tão somente, um reduzido grau de funcionalidade do sistema impositivo, vale dizer, um inadequado e insuficiente uso dos instrumentos fiscais para fins de desenvolvimento econômico.

Ressaltam, neste contexto, as inadequações de ordem fiscal, de ordem econômica e de ordem social.

I.2 — As Inadequações de Ordem Fiscal

Dentre as múltiplas figuras que compõem o quadro das inadequações fiscais do nosso sistema tributário, citam-se as seguintes:

1. *Máquina fiscalizadora carente de reformulação.* Os grandes avanços na técnica de fiscalização, verificados em outros países, notadamente no tocante ao emprêgo de sistemas eletrônicos de processamento de dados, não conseguiram ser implantados e difundidos no aparelho fiscalizador. Os equipamentos existentes perderam sua eficiência e capacidade operacional.

Por outro lado, uma esdrúxula legislação de pessoal impediu que o número de fiscais crescesse em função das necessidades e interesse dos serviços. Assim, por exemplo, o quadro de agentes do Imposto de consumo, permaneceu inalterado com o seu número de cargos (837), desde 1936 a 1965. Enquanto isto, o número de empresas industriais e comerciais, no período 1940/60, cresceu de 130%, sendo que, só as firmas industriais passaram de 49.418, em 1940, para 110.771, em 1960. A média anual de empresas, por fiscal, que era, em 1940, de 240, passou, em 1950, para 560. Estes números dão uma clara visão da falência do sistema de fiscalização baseado nos métodos acima descritos.

2. *Inadequada contextura jurídico-institucional,* da qual decorreu uma inconveniente distribuição de tributos, uma proliferação de formas de tributação, conflitos de competência e desastrosa concorrência tributária entre os 3 (três) níveis do Governo. Dentre as muitas inadequações, vamos encontrar certas atividades econômicas, como o comércio exterior, que se localizou dentro da área legislativa do poder central, enquanto a sua tributação foi concedida aos Estados,

surgindo, daí, conflitos de interesse. Seguem-se outros exemplos, como o do imposto de indústrias e profissões, que se convertia, na maioria dos Estados em um disfarçado imposto sobre vendas e consignações.

3. *Descoordenação tributária* nos 3 (três) níveis de Governo, comprometendo os esforços de sistematização e de racionalização. Os conflitos de orientação da política tributária fazia com que estímulos do Governo Federal à exportação, por exemplo, através de isenções do imposto de consumo e do imposto de importação ("draw-back"), fossem anulados pelos excessos fiscais do Estado, no que tange a incidência sobre mercadorias exportadas.

4. *Multiplicidade de taxas antieconômicas*, cuja cobrança era insuficiente para cobrir os custos de arrecadação, fiscalização e administração, constituindo-se, de um lado, em encargos para o Erário, e, de outro, em fonte de atritos entre o fisco e o contribuinte. Cabe, ainda, salientar que, as referidas taxas, representavam obstáculos às atividades econômicas, pelos custos administrativos em que eram obrigados a incorrer para satisfazer ao seu pagamento.

Incontáveis são as taxas inferiores a Cr\$ 500 (quinhentos cruzeiros) e, mesmo para os Estados mais adiantados, encontram-se diversas taxas fixadas em Cr\$ 80 (oitenta cruzeiros), Cr\$ 200 (duzentos cruzeiros) etc. A extinção de inúmeras taxas federais, procedida pela Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a sua simples alistagem e respectiva arrecadação no último exercício disponível, revelam o grau de obsolescência fiscal destes tributos (taxas de avaliação e classificação de pedras preciosas e do quartzo, taxas sobre empresas que distribuem prêmios por sorteio, taxa de censura e outras).

5. *Fatos econômicos completamente imunes à tributação*, contrapondo-se com incidências repetitivas, com roupagem jurídica diferente, sobre certas atividades. O caso mais evidente desta tributação cumulativa é o que se verifica com a comercialização de produtos industrializados, que era objeto, de uma forma genérica, das seguintes incidências: imposto de consumo; imposto de vendas e consignações e respectivos adicionais (certos Estados possuíam de 2 a 3 adicionais); taxa rodoviária; imposto de indústria e profissões, e, finalmente, taxas municipais.

Enquanto em certas áreas se observava esta forma de tributação, sucessiva e simultânea, determinadas atividades permaneciam quase que à margem das incidências. Tal é o caso da prestação de serviço, que, não obstante a sua enorme capacidade tributária, não sofreu um tratamento fiscal apropriado.

6. *Perda de produtividade fiscal do sistema tributário*, pela concentração da carga impositiva em um número relativamente decrescente de contribuintes, fato determinante da exaustão de certas fontes arrecadoras e do pesado ônus fiscal por contribuinte.

Esta convergência da carga fiscal deve-se, basicamente, a dois fatores principais: no que tange ao número de pessoas físicas contribuintes do Imposto de renda, ao elevado limite de isenção, liberando uma expressiva parcela da população ativa do pagamento deste tributo; no que tange ao número de pessoas jurídicas, à superação do atual sistema de fiscalização, carente de recursos humanos e técnicos, induzindo a concentração do esforço fiscalizador em um número muito restrito de empresas.

Em 1960, o número de pessoas físicas contribuintes do Imposto de renda foi de 358 mil, representando, apenas, 1,6% da população ativa. Em 1961, esta percentagem chegou a 0,5% e em 1963, a 1%. Ainda no ano de 1960, o número de pessoas jurídicas contribuintes foi de 262 mil para 471.800 empresas, representando, pois, 56%.

Paralelamente, as contínuas elevações de alíquotas, tornando cada vez mais pesada a carga fiscal, contribuía para ampliar a sonegação e para desestimular a legalização das empresas faltosas.

7. *Contínuos apelos a empréstimos compulsórios*, cujas características eram, propriamente, de tributação, constituindo, em sua maioria, em frustrantes tentativas de captação de recursos, pois, nenhum deles conseguiu arrecadar as quantias previstas.

Observações empíricas mostram que o próprio lançamento do empréstimo compulsório determinava uma forte reação, por parte do contribuinte, no sentido de escapar à sua incidência, mostrando-se mesmo disposto a incorrer em certos custos, a fim de eximir-se do seu pagamento, já que o considerava uma tributação disfarçada, com probabilidade mínima de resgate.

8. *Política de isenção* desvinculada do esforço global de desenvolvimento, de natureza meramente casuística, criando discriminações e privilégios. Gozavam desses favores certas categorias profissionais e certas atividades econômicas, e as respectivas isenções não se baseavam nem na possível contribuição desses fatores para o desenvolvimento nacional nem em critérios de redistribuição da renda social.

9. *Inelasticidade da receita, em relação à elevação da despesa*. O sistema tributário nacional revelou-se incapaz de carrear recursos adequados à superação do hiato entre a despesa e a receita tributária. No período 1947/64, a despesa cresceu de 421% devido, sobretudo, a

novas funções e encargos governamentais. No mesmo período, a receita tributária expandiu-se de 400%. Isto revela que o crescimento da receita, embora expressivo, mostrou-se insuficiente para acompanhar o acelerado ritmo de participação do dispêndio governamental no PIB (de 18,2% para 27,2%, entre 1947/64, contra 14,7% e 23,3% para a receita).⁽¹⁾

Assim, o sistema tributário nacional, por força de suas imperfeições estruturais e funcionais, não teve condições de transferir recursos financeiros para atender às necessidades de Erário, advindo, daí, o continuado apêlo às emissões monetárias, como forma de transferência de poder de compra.

10. *A inadaptabilidade de certos tributos aos efeitos da inflação* decorrente, principalmente, da existência de múltiplas incidências baseadas em valores monetários fixos, do recolhimento do imposto de renda no exercício seguinte ao de percepção dos rendimentos e do estímulo ao atraso de pagamento de obrigações fiscais, em virtude do critério de aplicação de sanções e multas em bases inferiores ao custo do dinheiro, gerando, desta forma, um benefício real a todos os infratores.

I.3 — As Inadequações de Ordem Econômica

As inadequações de ordem econômica decorrem, não só dos fatores anteriormente assinalados, mas também, do desacôrdo a respeito das medidas capazes de emprestar ao sistema a funcionalidade adequada às necessidades do desenvolvimento nacional.

Surgiram, então, doutrinas e orientações conflitantes, umas apelando para a necessidade de expandir a receita, colocando o objetivo fiscal em situação prioritária, quando não exclusiva; outras, preocupadas em implantar novas formas e políticas, concebidas para as economias de países desenvolvidos, cujos problemas são de natureza diferente, mais impressionados com a eclosão de poupanças abortivas e com os estímulos à demanda global; finalmente, surgem as demais, convencidas da imprescindibilidade de uma política promocional, capaz de induzir a acelerar a formação de poupanças e orientar os investimentos e as atividades econômicas, em função de uma estratégia de desenvolvimento.

Cada uma dessas correntes conseguiu imprimir, neste ou naquele tributo, um pouco de sua orientação, em função do grau de receptividade de suas teses e da quebra de certas resistências, decorrente da

(1) Michèle Guerard, "The Brazilian Public Sector in the Postwar Period", pág. 3 e seguintes.

universalização de alguns conceitos de política econômica. Por força dessas circunstâncias, o sistema tributário brasileiro apresentava-se, até 1954, com desconexões, inadequações e incongruências.

Conseguiu-se, todavia, algumas melhorias de ordem funcional, insuficientes, sem dúvida, para imprimir ao sistema tributário uma desejável eficácia econômica. A promulgação da Lei de Tarifas Aduaneiras (Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957) e a reforma tributária inscrita no Programa de Estabilização Monetária, de 1958 (Reforma Lucas Lopes), representam dois importantes pontos de referência deste esforço, no sentido da maior funcionalidade fiscal.

O imposto de importação, que, até o último conflito mundial, se situava, juntamente com o imposto de consumo, como apreciável fonte de receita, contribuindo com parcela bem superior à do imposto de renda, perdeu, gradativamente, a sua importância, em consequência de sua base específica. A inflação retirou-lhe não só a capacidade de captação de recursos, como também a função de proteção à indústria nascente, posteriormente transferida para o sistema cambial. A nova lei de tarifa, concebida em termos de funcionalidade econômica, estabeleceu uma base *ad valorem* de incidência, graduando suas alíquotas, de forma flexível, em função da margem de proteção da indústria doméstica, e assegurou cobertura contra quaisquer práticas ilícitas de concorrência internacional ("dumping"). A reformulação deste imposto permitiu, posteriormente, abandonar a política de taxas múltiplas de câmbio.

A reforma tributária, contida no Programa de Estabilização Monetária (1958), introduziu, igualmente, alguns progressos na sistemática dos impostos de consumo e de renda. O princípio da tributação, em bases *ad valorem*, foi estendida ao imposto de consumo. Da mesma forma, foi aplicado o conceito de valor adicionado, para efeitos fiscais, permitindo-se ao contribuinte, quando do recolhimento do imposto devido, ressarcir-se dos tributos pagos por ocasião da compra de suas matérias-primas. Outra modificação positiva foi a eliminação parcial do esdrúxulo sistema de selagem direta, remanescente, ainda, para certos produtos (cigarros, bebidas, móveis etc.).

Com esta reforma do imposto de consumo, tem início, de forma tênue, a aplicação do princípio da tributação progressiva, em função dos padrões de consumo, vale dizer, da renda consumida. A partir de uma larga isenção de produtos essenciais ao consumo das classes sociais, situado nos níveis inferiores de renda, as alíquotas foram graduadas em função da essencialidade das mercadorias tributadas.

Quanto ao imposto de renda, permitiu-se a correção monetária do ativo imobilizado das empresas, se bem que fizesse incidir um imposto de 10% sobre esta operação; introduziram-se coeficiente de ace-

lação da depreciação; estruturou-se a tabela do imposto complementar progressivo com base em unidade de salário mínimo, ajustando-a às elevações nominais de salário. A partir de 1961, foram criados os estímulos fiscais ao desenvolvimento do Nordeste e à região amazônica (1963) e a diferenciação da tributação dos rendimentos de ações ao portador.

Não obstante as melhorias acima citadas, persistiram básicas inadequações e incongruências, que comprometeram a eficácia de todo o sistema tributário. Dentre as principais destas inadequações, citam-se:

1. *Distorções na orientação das atividades econômicas*, provenientes, principalmente, das desconexões fiscais. Os impostos de importação e de consumo, o primeiro tributando fortemente os bens supérfluos e o segundo aplicando taxações bem inferiores, ensejaram o aparecimento de expressivos estímulos fiscais aos investimentos para a produção daquele bens, numa completa inversão dos critérios de alocação de poupanças.

Por seu turno, a incidência cumulativa do imposto de vendas e consignações propiciou condições vantajosas à integração vertical das atividades econômicas, como forma de evitar o ônus fiscal. Considerando que a incidência total (imposto + adicionais) era, na quase totalidade das unidades federadas, superior a 7% e que o número de incidência para os produtos manufaturados, do fabricante ao consumidor final, era, em média, 3 vezes, tem-se a clara visão da magnitude dessas vantagens fiscais. O desaparecimento de atacadistas de certos produtos e a tendência da indústria de vender diretamente ao varejista, quando não diretamente ao consumidor, arcando com os ônus da estocagem e da comercialização, são os exemplos mais frisantes dos resultados finais desta distorção.

Da mesma forma, as isenções do imposto de consumo e de importação ("draw-back") concedidas no plano federal às exportações, foram, por muitas vezes, literalmente anuladas pelas elevações do imposto de exportação, de âmbito estadual.

2. *Inadequada tributação das atividades agrícolas*, tanto pelo imposto de renda, quanto pelo imposto territorial rural. Relativamente ao primeiro, as condições reinantes no meio rural brasileiro, tais como: rarefação monetária, com expressiva parcela dos negócios processada pela troca direta, com larga difusão da lavoura de subsistência; baixo nível cultural; inexistência de controles contábeis; difícil acesso e escassa condição de fiscalização direta, todos esses fatores concorreram para tornar deficiente e inexpressiva a utilização do imposto de renda.

O expediente de tributar as atividades agrícolas, com base na renda presumida, critério prático e objetivo, falhou por completo, ao aceitar-se o valor histórico da propriedade como base de cálculo, muito embora as informações cadastrais do sistema bancário oferecessem informações mais seguras.

O imposto territorial rural falhou, igualmente, não só pelas dificuldades acima, como também, por estar atrelado a este inadequado método de avaliação, no qual não estavam ausentes os fatores políticos de condicionamento da carga tributária.

Como resultado deste incipiente alcance tributário, o setor agrícola, muito embora participando com quase 1/4 do PIB (23,8% no período 1959/1960) (2), pouco contribuiu para a receita governamental (3).

3. *Imprópria tributação do consumo*, tendo em vista as imperfeições existentes na hierarquização das alíquotas. Em termos relativos, alguns produtos supérfluos estão menos tributados que outros, mais essenciais ao consumo das classes de menores rendas. Por outro lado, o critério de desconto do imposto pago na matéria-prima não se aplica a todos os produtos, persistindo, por outro lado, a selagem direta, em certas categorias.

A ausência completa de conjugação de políticas tributárias findou por anular, através da incidência cumulativa do imposto de vendas e consignações, o critério da progressividade em função da renda consumida, adotado na legislação do imposto de consumo. Mais ainda, contrariando a orientação das autoridades federais de não gravarem as mercadorias que compõem a base do consumo das classes de menores rendas, a tributação estadual, incidindo indiscriminadamente sobre estas mercadorias, conferiu ao sistema alto grau de regressividade.

4. *Incidência sobre lucros ilusórios*, decorrente da inadaptabilidade do imposto de renda à pressão inflacionista. Foram confundidos e considerados como sendo da mesma natureza econômica, os ganhos reais e os meramente nominais, ambos sujeitos à taxação. A pessoa jurídica e a pessoa física passaram a pagar imposto sobre aumento patrimonial ou de rendimentos, decorrente do inflacionamento de suas expressões monetárias.

(*) PAEG — Vol. 1, p. XIV.4.

(2) O uso alternativo do sistema cambial e do imposto de exportação, como formas de tributação da renda do setor, é analisado na parte referente a este imposto.

A reavaliação dos ativos fixos das empresas, também era aplicado um imposto, com base no raciocínio de que a simples mudança do valor nominal do imobilizado representava um lucro líquido para o empresário. As dificuldades das empresas em pagar este imposto, aliadas ao critério do cálculo da depreciação com base no valor histórico e à inexistência de uma reserva para a reposição do capital de giro, provocaram uma completa distorção no cálculo do lucro tributável, passando esses contribuintes a sofrer uma incidência sobre os componentes inflacionários de seus ganhos nominais. Esta política resultou numa forte carga tributária, principalmente se levarmos em consideração a enganosa incidência do imposto sobre lucros extraordinários, altamente influenciada pelas distorções inflacionárias no cálculo da rentabilidade, pela subavaliação do capital.

5. *Ausência de estímulos adequados à poupança individual*, capazes de proporcionar um volume de recursos necessário à elevação da taxa de investimentos e à ampliação do mercado de trabalho, com vistas ao incremento da renda *per capita* e à expansão das oportunidades de emprego.

Tais incentivos foram criados, de forma incipiente, a partir de 1961. No exercício de 1963 sofreram uma ampliação, mas, somente a partir de 1964 passaram a ter uma real expressão. Cumpre distinguir que os estímulos à poupança não devem circunscrever-se ao seu montante, mas, também, e principalmente, à sua aplicação em atividades consideradas prioritárias.

Deve-se acrescentar que, para os resultados insatisfatórios da política de estímulos à poupança pessoal, contribuíram, não só as vantagens pouco expressivas que foram concedidas, assim como o clima geral de investimento, fortemente marcado pelas inquietações políticas.

6. *Tratamento fiscal inadequado à reinversão de lucros*, preocupando-se mais em tributar estes rendimentos do que em criar condições vantajosas à sua não-distribuição. A inexistência de uma diferenciação do lucro distribuído e lucro reinvestido, ou melhor, a resistência à introdução de taxas diferenciadas em função da destinação do lucro, impediu a aplicação de uma política agressiva, no sentido de recuperar a participação do setor privado na formação bruta do capital.

Qualquer política fiscal visando ao desenvolvimento teria, forçosamente, de começar pela aplicação de benefícios especiais à reaplicação dos lucros e à isenção da incorporação das reservas das empresas. A democratização do capital das empresas também se enquadra nesta faixa de decisões.

7. *Insuficientes estímulos fiscais ao desenvolvimento regional*, limitação esta que redundou numa pequena captação de recursos para as regiões prioritárias, face às suas necessidades. Assim, os depósitos fiscais no BNB e no BASA (antigo Banco da Amazônia), durante os exercícios de 1962 e 1963, totalizaram, englobadamente, apenas Cr\$ 4,2 bilhões, enquanto, somente no exercício de 1964, este total atingiu a Cr\$ 40,9 bilhões, para, no exercício seguinte, ultrapassar a Cr\$ 156 bilhões, o que reflete uma profunda mudança de atitude, não só do empresariado, como também do próprio Governo, em relação às possibilidades de investimento no Norte e Nordeste e à eficácia do instrumento fiscal para carrear recursos para estas regiões.

I.4 — As Inadequações de Ordem Social

As múltiplas opções da política tributária dos últimos anos, muito embora revelem uma crescente preocupação a respeito do problema da redistribuição da renda social, se caracterizam por um distanciamento de um modelo fiscal de caráter progressivo.

A medida mais expressiva deste distanciamento foi a inflação, forma sutil de transferência de recursos para o setor público. Toda vez que o Governo não renunciava a certas despesas, preferindo financiá-las com a inflação, estava, conscientemente, lançando uma tributação indireta, de caráter eminentemente regressivo.

Além desta prática, podem ser citadas como principais inadequações tributárias de ordem social, as seguintes:

1. *Elevada regressividade fiscal*, decorrente, principalmente, da tributação cumulativa do imposto sobre vendas e consignações e demais impostos estaduais que operavam na mesma área de incidência, como o imposto de indústrias e profissões, e das imperfeições na hierarquização das alíquotas do imposto de consumo.

A incidência do imposto de vendas e consignações, de forma indiscriminada e cumulativa, inclusive sobre os artigos de primeira necessidade, à excessão da primeira transação efetuada pelos pequenos produtores, conferiu-lhe um alto grau de regressividade. Certos gêneros alimentícios, em conformidade com a técnica de sua comercialização, passaram a receber uma carga tributária relativamente superior a produtos industrializados, de consumo típico das classes de renda mais elevada.

Por outro lado, as imperfeições na gradação das alíquotas do imposto de consumo criaram certas distorções na distribuição da carga fiscal.

2. *A concentração da carga fiscal em um número reduzido de contribuintes* concorreu, igualmente, para as distorções tributárias, de ordem social. A alta evasão e sonegação, decorrentes da precária e obsoleta fiscalização, foram fatores que concorreram para esta convergência fiscal, da qual não estiveram ausentes as isenções fiscais, privilégios de certas classes profissionais, nem a incapacidade do sistema de tributar certos setores (agrícola) e certas atividades (profissionais liberais).

3. *As imperfeições do imposto de renda*, no que se refere ao imposto cedular, de caráter proporcional (já extinto), e ao imposto progressivo. Quanto a este, convém notar que, somente após 1958, foi adotado o critério de determinação das classes de renda, com base no salário mínimo fiscal, o que vale dizer que, anteriormente, a deterioração monetária implicava uma elevação da carga fiscal, sem atentar para a capacidade contributiva.

Após esta fase, e mesmo durante ela, a proibição de certas deduções básicas dentre as quais ocupam posição de singular importância os gastos com educação, conferiu uma certa conotação regressiva a este tributo, já que a sua não-dedução representava uma elevação de renda tributável das classes média e inferior, e mais do que proporcional à das classes superiores de renda.

Por outro lado, as sucessivas modificações na tabela do complementar provocaram uma elevação da carga tributária em certas classes de renda, em detrimento de outras.

II. As Diretrizes Gerais da Política Tributária do PAEG

O quadro das inadequações tributárias encontrado pelo atual Governo, revelou a necessidade de profundas modificações, capazes de encurtarem a distância entre o sistema atual e o modelo de finanças promocionais, identificado com as metas de uma economia em desenvolvimento. Transformados em estéreis os debates sobre a necessidade de uma reforma, por força do próprio caos a que tinham sido conduzidas as finanças federais, restava aproveitar a unanimidade de opiniões em torno de problemas e estabelecer uma estratégia politicamente hábil e tecnicamente adequada, que tornasse exequível, harmônico e receptível o elenco de medidas imposto por esta mesma reforma.

O primeiro passo, após a elaboração do diagnóstico da situação existente, foi a fixação de objetivos gerais da política tributária que deveria caracterizar, daí por diante, as iniciativas e as reformulações. O segundo, caracterizou-se pela definição de uma política operacional que harmonizasse as necessidades da reforma com as condições de viabilidade e exequibilidade, estabelecendo metas de curto e médio prazos, findos os quais estariam definitivamente lançadas as bases e o instrumental de um novo sistema tributário brasileiro. O último passo refere-se à definição e pormenorização das medidas a serem postas em prática. Os dois primeiros pontos serão analisados a seguir, enquanto que este último será examinado posteriormente.

II.1 — Objetivos da Política Tributária

O simples enunciado dos objetivos clássicos de política tributária — o financeiro, o econômico e o social — não seria o suficiente para a compreensão das metas e propósitos do Governo neste Setor. As definições do PAEG e as medidas reais colocadas em execução possibilitam uma caracterização mais precisa desses objetivos.

II.1.1 — Objetivos financeiros

Procurou-se atingir o objetivo financeiro de elevação da receita, através de uma melhor distribuição da carga fiscal, levando-se em consideração, igualmente, a capacidade contributiva das diversas atividades. As diretrizes da política ligada a este objetivo são as seguintes:

- a) elevação das alíquotas sem, contudo, ampliar as inadequações existentes. Por isto mesmo, foram elevadas as incidências em certas áreas, para que, com a receita adicional resultante, pudessem ser eliminadas certas distorções e introduzidos novos incentivos. O objetivo financeiro foi condicionado, portanto, pelos objetivos econômicos e sociais;
- b) eliminação das vantagens indiretas relativas ao atraso do pagamento de tributos e às diversas formas de protelação do cumprimento da obrigação fiscal, através da implantação e generalização do princípio da correção monetária e da atualização das sanções pecuniárias;
- c) ampliação da área de incidência tributária, possibilitando a diluição da carga fiscal por um maior número de contribuintes, através da incorporação, no campo impositivo, de mercadorias isentas e de atividades profissionais que gozavam de privilégios fiscais, da eliminação de certas válvulas de evasão e da implantação de um sistema de fiscalização integrada e dinâmica, capaz de reduzir a margem de sonegação a níveis menos expressivos;
- d) aprimoramento do aparelho arrecadador, através não só da racionalização administrativa e incremento da produtividade interna, como também do aproveitamento do sistema bancário no recolhimento de impostos. Paralelamente, utilização de equipamentos eletrônicos de processamento de dados, com vistas a novos métodos de fiscalização e controles fiscais;
- e) coordenação dos diferentes tributos, evitando-se a aplicação de critérios tributários divergentes, a proliferação de inci-

dências sobre uma mesma atividade econômica e o pequeno alcance fiscal em relação a certas atividades. Imprescindível, por conseguinte, uma redistribuição dos impostos, nos 3 (três) níveis de Governo e um reexame das suas respectivas áreas de incidência, com base em adequados critérios econômicos.

II.1.2 — Objetivos econômicos

Dentre os diversos objetivos econômicos da política tributária de 1964 a 1966 destacam-se dentre os principais, os seguintes;

- a) eliminação das distorções inflacionárias, provocadas pela tributação de ganhos ilusórios, através: da fixação de um sistema flexível de classificação de rendimentos tributáveis; da depuração, na contabilidade das empresas, da componente inflacionária; e, finalmente, da aplicação de correção monetária e da criação de certas reservas contábeis, com finalidade de eliminar impactos negativos da inflação sobre certos itens de balanço;
- b) elevação da poupança, através de sua dedução no cálculo da renda tributável, em função de sua destinação para tipos de investimentos considerados prioritários ao desenvolvimento. Este critério foi aplicado, indistintamente, para as pessoas físicas e jurídicas, revestindo-se, obviamente, das características necessárias a cada caso;
- c) orientação dos investimentos, através de impostos diretos e indiretos. No primeiro caso, incluem-se as isenções e vantagens fiscais aos investimentos em: setores estratégicos ao desenvolvimento regional; em títulos da dívida pública; e, em ações de certos tipos de empresa. No segundo caso, situam-se as diferenciações de alíquotas, alterando os preços relativos das mercadorias tributadas, vale dizer, variando a amplitude dos respectivos mercados;
- d) adequada proteção à indústria nacional, sem, contudo, estimular a formação de monopólios ou o aparecimento de produtividade insatisfatória. Concomitantemente, eliminação de descoordenações fiscais geradoras de distorções na orientação dos investimentos, pela disparidade entre o nível de proteção externa e o nível da tributação interna;
- e) redefinição do sistema tributário nacional, com vistas a caracterizá-lo pelo seu efeito conjunto e pelo conteúdo econômico de seus diversos instrumentos.

II.1.3 — Objetivos sociais

A fim de satisfazer aos objetivos sociais, foram introduzidas medidas específicas, convindo, entretanto, ressaltar que certas iniciativas, mais intimamente vinculadas aos demais objetivos, atentaram, igualmente, para conotações de ordem social. Assim, uma ampliação do número de contribuintes, respeitados os limites das respectivas capacidades contributivas, representa medida de real alcance no que diz respeito à equidade e justiça fiscal. Igual comentário pode ser feito em relação ao combate à evasão e sonegação, e muitas outras medidas que visaram a uma melhor distribuição da carga fiscal. Como medidas que, mais diretamente, procuram satisfazer aos objetivos sociais, citam-se:

- a) eliminação das isenções de privilégio, que favoreciam a determinadas categorias profissionais, numa discriminação injustificável e perniciosa;
- b) certo grau de amenização da regressividade do sistema tributário, através da eliminação da incidência cumulativa do imposto sobre vendas e consignações e da melhoria na hierarquização das alíquotas do imposto de consumo;
- c) melhor caracterização do imposto complementar progressivo, a fim de possibilitar uma carga fiscal compatível com os diversos níveis de renda, permitindo-se, outrossim, a dedução de gastos com a educação do contribuinte e seus dependentes.

II.2 — A Estratégia da Política de Aproximações Sucessivas

Estabelecidas as dicotomias entre o sistema existente e o modelo de finanças promocionais, verificou-se a impossibilidade de um encurtamento da distância, no curto prazo, em virtude não só do número de medidas que deveriam ser colocadas em prática, como também, de suas respectivas amplitudes e profundidades.

A relativa imprevisibilidade das repercursões da implantação da reforma, neste período, advinha dos seguintes principais fatores:

- a) inadaptabilidade da máquina administrativa e fiscalizadora, cerceada por deformações e vícios, incapaz de responder a solicitações, com a presteza e a eficiência necessárias;
- b) pesado impacto sobre a organização das emprêzas, as quais seriam obrigadas a incorrer em custos administrativos elevados, não só para adaptar-se às novas exigências fiscais, como também, para absorver e executar as novas obrigações

tributárias. Soma-se a este fato, a precariedade de comunicações, a desuniformidade de orientação das agências fiscais nos diversos Estados, a escassez de técnicos e especialistas capazes de assessorar e orientar os contribuintes e tem-se, então, um quadro desfavorável a modificações estruturais, em doses maciças;

- c) reflexo sobre a arrecadação, não só no que diz respeito à reação da máquina arrecadadora e dos contribuintes, como também, ao tempo de absorção das novas leis e ao restabelecimento do fluxo da receita, com base nas novas disposições tributárias;
- d) difícil avaliação do impacto de uma reforma radical, sobre a estrutura da procura de bens e serviços, podendo ocorrer excesso de demanda em alguns setores e deficiência em outros, ambos indesejáveis e contraproducentes à consecução dos objetivos governamentais.

Apoiando-se nas precauções que devem conduzir as decisões de política desta natureza, preferiu-se adotar o método de aproximações sucessivas, para cuja execução contava o Governo com uma variável psicológica favorável. Esta variável se consubstanciava no fato de que durante a inflação, eram disfarçados certos efeitos da inadequação dos impostos e não se dava conta da obsolescência da política adotada e da superação dos princípios que lhe serviam de base. Entretanto, à medida em que fôssem surgindo os prenúncios de uma estabilidade monetária, tais imperfeições apareceriam em toda a sua extensão e plenitude, o que, fatalmente, conduziria os contribuintes ao desejo de modificações profundas, apresentando-se receptíveis à implantação das medidas acertadas.

Na prática, a aplicação do princípio gradualista veio mostrar que se alcançou o objetivo da implantação de um novo sistema tributário, sem atropelos e efeitos negativos colaterais, e sem conduzir as empresas a um ponto de saturação ou desequilíbrio. Não se menospreza, contudo, o substancial esforço dispendido pelas organizações privadas no sentido de absorção da nova sistemática.

PARTE II

**A POLÍTICA TRIBUTÁRIA
DE 1964 A 1966**

III. Reforma Estrutural e Pressão Tributária

III.1 — Introdução

Tôdas as medidas tributárias têm implicações com o desenvolvimento econômico, inclusive aquelas cujo primeiro ou imediato objetivo não seja este. A tributação, *per se*, afeta o nível e a estrutura da demanda, produção, poupança e investimento, e, de acôrdo com sua natureza e as condições prevaletentes no mercado, pode interferir ou facilitar a alocação dos recursos e o desenvolvimento.

A medida mais grosseira do impacto da tributação é dada pela sua participação no total da renda. Essa associação apresenta uma tendência crescente a longo prazo no Brasil, como na maioria dos demais países. A queda drástica, verificada em 1960/62, foi um sintoma do agudo estado de obsolescência e desaparelhamento do sistema tributário brasileiro, em virtude das inadequações da política desse período. Desde então, como resultado das políticas adotadas a partir de 1964, a participação da tributação na renda nacional cresceu, novamente, a uma taxa sem precedentes, até atingir um nível relativamente elevado para um país de renda baixa.

Este rápido crescimento, do que é comumente chamado de carga tributária (um salto de aproximadamente 25% em somente três anos desde 1963), inevitavelmente teve um grande impacto na economia brasileira, que foi forçada a realizar grandes ajustamentos em tôdas as suas frentes, durante esse triênio. É de notar, por outro lado, que no período, a taxa de inflação foi reduzida substancialmente, resultando em menor pressão sôbre o setor não governamental da economia.

QUADRO 1

PARTICIPAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO NA RENDA NACIONAL (em percentagem)

| ANOS | Total | Federal |
|------------------|-------|----------|
| 1950..... | 18,7 | 11,1 |
| 1960..... | 28,7 | 18,1 |
| 1961..... | 20,7 | 16,5 |
| 1962..... | 26,4 | 16,1 |
| 1963..... | 27,3 | 16,6 |
| 1964..... | 29,3 | 17,7 |
| 1965..... | 30,0 | 16,2 |
| 1966 (est)..... | 33,7 | 21,4 |
| 1967 (proj)..... | ... | 21,6 (*) |

FONTES: Para a Renda Nacional — Contas Nacionais, FGV e estimativas do EPEA para 1966 e 1967. Para a tributação — Centro de Estudos Fiscais, IBRE — FGV, Balanços Gerais da União, e CTEF(MF).

(*) Não inclui alguns dos novos impostos federais (imposto sobre operações financeiras, exportação e territorial rural).

No fundo, o efeito do sistema tributário sobre a economia é o resultado de uma interação complexa entre o nível da tributação e sua estrutura, que determina, conjuntamente, a real intensidade da carga tributária e a medida em que o sistema tributário pode se transformar num fator de distorção ou de maior eficiência da atividade econômica. Um sistema mais racional, se bem que mais produtivo em termos de arrecadação, pode não ser tão oneroso, depois de um período inicial de ajustamentos, desde que se anule a combinação descoordenada de impostos e emissões monetárias que prevalecia no início da década de 1960, para constituir-se em instrumento muito mais eficiente de política para o desenvolvimento econômico.

De fato, desde 1964, um grande número de medidas que foram tomadas no campo da política fiscal objetivou, simultaneamente, aumentar a produtividade do sistema tributário e aliviar a sua pressão sobre o sistema econômico, através da reformulação de sua estrutura global numa base mais coerente, elevando sua eficiência e distribuindo sua carga mais equitativamente. Alguns dos aspectos mais negativos da legislação anterior foram eliminados, e já foram implantados alguns esquemas para suavizar o processo de transferência de recursos dos contribuintes para o Governo, e eliminar as distorções mais marcantes dos mecanismos de mercado.

Ao mesmo tempo, a legislação foi alterada a fim de colocar à disposição do Governo Federal um conjunto de instrumentos mais amplo e mais flexível para promover e orientar, ativamente, o desen-

volvimento da atividade econômica, não são através de incentivos gerais para a poupança e os investimentos, mas, também, através de medidas específicas destinadas a fortalecer os setores e regiões de especial importância econômica e social.

Apesar de ainda ser muito cedo para avaliar o impacto real da maioria das novas providências, a análise que se segue procura descrever algumas das principais medidas tomadas até agora e dar uma idéia do alcance e da significação potenciais de reforma no que se refere:

- 1) às alterações estruturais que deverão ajudar a aliviar a pressão tributária e eliminar as distorções do passado;
- 2) à utilização positiva da política fiscal para promover o desenvolvimento.

III.2 — Reforma Estrutural e Pressão Tributária

Para minimizar a pressão na economia, a tributação precisa ter várias características. Entre as mais importantes, deve-se assinalar que a taxação deve ser coerente, eficiente, neutra ou positivamente orientada para o desenvolvimento; equitativa, não excessivamente complexa para ser administrada, e efetivamente fiscalizada. As medidas que têm sido tomadas, desde 1964, trouxeram notáveis melhorias em cada um desses aspectos.

III.2.1 — Coerência e eficiência do sistema tributário

O primeiro requerimento e o mais geral, é que a tributação tenha uma estrutura global coerente, apta a identificar e captar de modo equilibrado as principais fontes potenciais de receita do Governo, tal como surgem no curso das operações do sistema econômico. A incidência dos impostos deve ser clara e bem definida, ordenada em torno de um conceito que leva em consideração o impacto de todos os impostos sobre qualquer ponto do processo econômico, e sobre a economia como um todo.

É nesse sentido, provavelmente, que se realizou maior progresso, através da emenda à Constituição de 1946, em Dezembro de 1965, (Emenda n.º 18), da votação de um novo código tributário (Lei 5.172), em outubro de 1966, e finalmente da incorporação, na nova Constituição, de uma ampla reforma do sistema tributário brasileiro. Essa reforma visava ao aperfeiçoamento da estrutura fiscal, baseando-se numa nova definição da capacidade tributária do sistema econômico, com uma classificação completa e mais racional dos setores e das transações que deverão suportar o peso da tributação.

As fontes potenciais da receita tributária foram distribuídas em 4 grupos:

- impostos do comércio exterior;
- impostos sobre a renda e propriedade;
- impostos sobre a produção e distribuição;
- e os impostos especiais que transcendem os três primeiros grupos, (impôsto único).

Em cada grupo, a base para o tributo foi definida com mais precisão, criando-se alguns novos impostos a fim de incluir, no campo da tributação, vastas áreas da atividade econômica, tais como os serviços, a renda da agricultura e a exploração de recursos minerais, que, na legislação anterior, haviam permanecido fora de um alcance eficaz da tributação.

Ao mesmo tempo, as áreas que, no passado, suportaram o maior peso da carga tributária, serão parcialmente aliviadas da pressão excessiva, através da racionalização da estrutura tributária global do aperfeiçoamento na natureza da maioria dos impostos. Este é o caso particular das transações sobre produtos industrializados que se beneficiarão com a reforma do imposto estadual de vendas e consignações, com a abolição do tributo municipal de indústria e profissões e com as inovações do impôsto de consumo. Um expressivo número de transações diversas são também aliviadas da obrigação de pagar uma série de taxas sem maior significância, mas de administração onerosa, em decorrência da eliminação do impôsto de selo, e da consolidação das demais taxas, conforme normas aplicáveis a todos os níveis de Governo.

A reforma implica, igualmente, na redistribuição do poder de tributar entre o Governo Federal e os Estados e Municípios. Na realidade, esse não era o principal objetivo da reforma ou seu resultado mais importante, mas, simplesmente, uma consequência das medidas tomadas para se montar uma estrutura tributária nacional que seja mais racional, melhor integrada e mais funcional. Segundo o critério básico adotado, estão vinculados ao Governo central aqueles impostos que melhor podem ser utilizados como instrumento da política econômica e social de âmbito nacional (desenvolvimento econômico, redistribuição da renda, comércio externo, reforma agrária, etc.). Os Estados e Municípios, dispõem de impostos destinados principalmente a atender a suas necessidades financeiras.

Como resultado desta reformulação, um maior poder de tributar foi concentrado no Governo Federal. Agora, o Governo Federal possui jurisdição sobre o impôsto territorial rural e sobre o impôsto de exportação, ambos transformados em instrumentos diretos da política econômica nacional. Paralelamente, ele dispõe ainda de um

nôvo tributo sôbre as operações financeiras destinado a ser, concomitantemente, um instrumento de política monetária. Como a razão para essas modificações é de ordem econômica e não financeira, nenhum desses impostos propicia recursos ao Tesouro, já que constituem receitas extra-orçamentárias: a receita do primeiro será automaticamente transferida aos municípios, enquanto que os outros dois deverão constituir reservas extra-orçamentárias para fins específicos relacionados com a estabilização da renda do setor exportador e com a estabilização monetária da economia em geral.

Os impostos de consumo, renda e importação continuam como parte do arsenal tributário do Governo Federal que incluiu além desses, os impostos especiais sôbre combustíveis e eletricidade. A esses impostos foram agregados um tributo semelhante sôbre minerais, e um nôvo impôsto sôbre transportes e comunicações. Do ponto de vista da arrecadação, entretanto, os impostos sôbre o consumo e a renda têm sido responsáveis pela maior parte da receita orçamentária (cêrca de 3/4) e essa tendência deverá ser inclusive mais pronunciada em 1967, esperando-se que êles respondam com mais de 85% da receita orçamentária total.

QUADRO 2
ESTRUTURA DA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL
Em %

| IMPOSTOS | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Consumo..... | 42,4 | 43,4 | 46,0 | 48,3 | 51,2 | 43,3 | 46,5 | 50,3 |
| Renda..... | 31,6 | 29,6 | 26,0 | 28,7 | 28,1 | 33,0 | 28,1 | 30,4 |
| Sêlo..... | 13,0 | 12,8 | 13,7 | 10,8 | 10,6 | 11,5 | 11,3 | — |
| Importação..... | 8,6 | 10,0 | 10,8 | 8,3 | 5,7 | 5,5 | 7,1 | 7,7 |
| Eletricidade..... | 0,9 | 0,7 | 0,5 | 1,4 | 1,9 | 3,2 | 4,1 | 1,8 |
| Minerais..... | — | — | — | — | — | 0,8 | 0,6 | 1,2 |
| Territorial Ruml..... | — | — | — | — | — | (*) | (*) | (*) |
| Transportes e Comunicações | — | — | — | — | — | — | — | (**) |
| Outros..... | 3,2 | 2,9 | 3,0 | 2,5 | 2,2 | 2,0 | 2,3 | 2,6 |
| TOTAL..... | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

(*) Devolvido aos governos municipais.

(**) Menos de 0,05%.

FONTE: Balanço Geral da União e Lei de Orçamento para 1967.

A mudança mais radical ocorreu na esfera dos governos estaduais e municipais, onde o número de impostos será reduzido drasticamente em 1967. Os estados, que perderam o direito ao impôsto de exportação perderão agora o impôsto do sêlo e ficarão essencialmente com duas categorias distintas de tributos: o nôvo impôsto sôbre a circulação de mercadorias que substituirá o impôsto de vendas e consignações, e o impôsto unificado de transmissão

de bens imóveis. Os municípios que costumavam se apolar numa longa lista de impostos mal definidos (predial, indústrias e profissões, territorial urbano, licença, sêlo e afins, transmissão de bens imóveis "intervivos", jogos e diversões, etc.) ficarão somente com o novo tributo sobre serviços, o direito de cobrar um adicional sobre o imposto estadual sobre circulação de mercadorias, e um imposto predial e territorial urbano unificado e atualizado.

A simplificação dos tributos estaduais e municipais deverá ser de grande vantagem para os contribuintes, do ponto de vista administrativo, não tendo, por outro lado, nenhum impacto desfavorável nas finanças dos respectivos governos. A maior parte das receitas desses governos sempre provieram, de qualquer modo, de um ou dois tributos principais, enquanto que as demais tinham pouco valor fiscal, além de constituírem, simplesmente, uma carga administrativa.

O imposto estadual de vendas e consignações, em particular, gerou mais de 80%, em média, da receita estadual, desde 1960, sendo que dos tributos restantes, nenhum conseguiu produzir mais de 1% da receita total depois de 1962. O imposto de exportação, é interessante anotar, produziu somente cerca de 1% da receita estadual total quando sob a jurisdição dos Estados.

QUADRO 3
ESTRUTURA DAS RECEITAS ESTADUAIS
Em %

| IMPOSTOS | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Vendas e Consignações..... | 76,6 | 77,1 | 82,7 | 82,4 | 84,5 | 86,5 | 85,2 |
| Transmissão de bens imóveis: | | | | | | | |
| — causa mortis..... | 1,0 | 1,0 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,3 |
| — intervivos..... | 4,0 | 3,4 | — | — | — | — | — |
| Territorial e Rural..... | 1,1 | 0,8 | — | — | — | — | — |
| Exportação..... | 1,1 | 1,3 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,7 | — |
| Sêlo..... | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,7 |
| Outros..... | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,1 | 5,7 | 3,1 | 7,0 |
| Taxas..... | 8,9 | 8,5 | 8,0 | 8,0 | 7,3 | 8,1 | 0,8 |
| TOTAL..... | 100,0 |

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBERE — FGV e Conselho Técnico da Economia e Finanças (MF).

Na prática, a estrutura básica da carga tributária global permanecerá inalterada pelo menos por enquanto. Os mais importantes impostos, no passado, foram, no nível estadual, o imposto de vendas e consignações, e no nível federal, os de consumo e de renda (seguidos, em ordem de importância, por dois impostos extra-orçamentários, isto é, contribuições de previdência social e o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes):

QUADRO 4

ESTRUTURA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

| IMPOSTOS | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Vendas e Condições..... | 24,5 | 26,1 | 28,3 | 27,5 | 30,3 | 28,7 | 26,8 |
| Consumo..... | 16,3 | 16,3 | 17,6 | 19,3 | 20,0 | 17,2 | 18,8 |
| Renda..... | 11,7 | 11,1 | 9,9 | 11,5 | 11,0 | 13,4 | 11,4 |
| Contribuição da Previdência Social | 10,5 | 13,0 | 13,7 | 13,2 | 13,2 | 13,6 | 13,7 |
| Único sobre combustíveis..... | 3,8 | 7,2 | 5,8 | 5,7 | 5,0 | 8,9 | 9,3 |
| Outros..... | 34,2 | 25,4 | 24,8 | 22,8 | 20,5 | 18,2 | 19,0 |
| TOTAL..... | 100,0 |

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE — FGV, Balanços Gerais da União, e, CTEF (MF).

Esta estrutura continuará prevalecendo, durante algum tempo, no novo sistema tributário, cujo principal objetivo foi o de fazer os ajustamentos marginais necessários à eliminação de algumas das distorções do sistema anterior. Por conseguinte, levará ainda algum tempo, antes que os novos impostos possam apresentar resultados em termos de receita. A importância da reforma repousa muito mais no sentido de uma alteração em potencial, do que imediata, e no fato de estabelecer uma estrutura que é mais flexível e mais coerente para as modificações que poderão subsequentemente ser realizadas no sistema tributário brasileiro, a fim de que este possa desempenhar um papel mais ativo para a promoção do desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, evidentemente, não é só a estrutura tributária global que é relevante, mas a natureza e as características de cada um dos principais impostos. Estes foram submetidos a mudanças substanciais, em alguns casos, tendendo, conforme será visto na próxima seção, a se aperfeiçoarem gradativamente, do ponto de vista da justiça social e do impacto econômico dos tributos.

III.2.2 — Neutralidade e justiça fiscal

Para suavizar o peso da carga tributária, as distorções introduzidas pelo sistema tributário precisam ser minimizadas, isto é, os impostos devem ser tanto quanto possível, neutros, sempre que o mecanismo de mercado esteja funcionando satisfatoriamente. Interferências deliberadas no sistema de mercado podem ser desejáveis para orientar certas áreas da atividade econômica e superar obstáculos ao desenvolvimento. Essa é área onde incentivos positivos devem ser aplicados para estimular as poupanças, os investimentos, as exportações, a agricultura, etc... Mas, de outra maneira, inter-

ferências indevidas, devem ser evitadas a fim de se obter a receita necessária para as operações do Governo com o menor pêsso efetivo para a sociedade, em têrmos de redução no bem-estar e má alocação de recursos.

Uma das principais falhas do sistema tributário brasileiro tem sido precisamente a existência de várias distorções onerosas, que tiveram efeitos negativos para a eficiência da economia e que elevaram desnecessariamente o pêsso da carga tributária. Uma das mais sérias, como já foi dito, foi a distorção acarretada pelo Impôsto de vendas e consignações sôbre a produção e distribuição. Outras falhas envolveram o abuso do tributo sôbre a exportação pelos governos estaduais, e as incoerências do impôsto de renda e da tributação indireta do Governo Federal.

Outro problema diz respeito à distribuição desigual da pressão tributária entre os indivíduos e os setores da economia. A excessiva concentração de seu pêsso em algumas áreas é compensada por isenções injustificadas em outras, fato que tem o efeito de tornar a carga tributária mais difícil de suportar. Isto foi, particularmente, relevante na esfera do impôsto sôbre a renda, envolvendo, de um lado, um conjunto de isenções injustas, e de outro lado, imprecisões fiscais que beneficiaram um número sempre crescente de contribuintes, através de furos na legislação ou da sonegação pura e simples.

As medidas fiscais postas em prática, a partir de 1964, permitiram eliminar várias dessas distorções e desigualdades. Deve ser notado, que o princípio da neutralidade e o da adaptação funcional para uma política de desenvolvimento, por um lado, e o princípio de justiça, por outro, embora algumas vêzes sejam êles complementares, podem ser conflitantes, pois os impostos que envolvem menor interferência na alocação de recursos são mais provavelmente de repercussão, indireta do que direta, enquanto que o impôsto de renda, especialmente quando progressivo, pode ter um impacto negativo na oferta e distribuição dos fatores de produção além de constituir um desestímulo à poupança.

No Brasil, em particular, o dilema da tributação direta ou indireta assume um aspecto típico de países em desenvolvimento, onde ocorre normalmente uma forte predominância dos impostos indiretos. Estes, de fato, foram responsáveis por uma participação crescente na receita total nos últimos 15 anos, como consequência da desmoralização do impôsto de renda e como também da vantagem operacional dos demais tributos no atendimento das necessidades de receita do Governo.

QUADRO 5

TRIBUTAÇÃO DIRETA E INDIRETA EM PERCENTAGEM DO TOTAL

| ANOS | Direta | Indireta |
|-----------|--------|----------|
| 1950..... | 33 | 67 |
| 1960..... | 27 | 73 |
| 1961..... | 30 | 70 |
| 1962..... | 28 | 72 |
| 1963..... | 28 | 72 |
| 1964..... | 27 | 73 |
| 1965..... | 28 | 72 |
| 1966..... | 26 | 74 |

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE — FGV, e Balanços Gerais da União.

Impostos sobre a renda e sobre a despesa, são essencialmente complementares e ambos devem ter seu lugar numa política fiscal equilibrada. Contudo, em países em fase de desenvolvimento, onde as condições ainda não são adequadas para o uso mais intenso do imposto sobre a renda, a tendência tem sido transferir a carga da política social do lado da receita para o da despesa dentro da atividade governamental. Outra técnica tem sido a minimização dos efeitos regressivos dos impostos sobre a despesa através da introdução de algumas características progressivas na sua estrutura (isenções, taxas diferenciadas baseadas no grau de essencialidade do dispêndio).

Do ponto de vista de assegurar uma alocação ótima de recursos e manter reduzida a pressão fiscal, os impostos de caráter geral são preferidos aos impostos seletivos. No caso do imposto de renda, ambos os princípios de justiça e neutralidade militam em favor de um tributo não discriminatório afetando de maneira idêntica a renda de fontes diferentes. No interesse de uma política de desenvolvimento, entretanto, julga-se algumas vezes conveniente sacrificar parte da progressividade do tributo, e até mesmo dar tratamento preferencial a certas classes de renda, a fim de estimular o crescimento de setores e áreas geográficas considerados prioritários dentro do esquema global de desenvolvimento. A reforma tributária, com efeito, deve envolver sempre uma medida de compromisso entre estes objetivos conflitantes.

Além da transferência do imposto de exportação para a esfera federal, que permitiu a eliminação de obstáculos indesejados e arbitrários à exportação dentro da legislação tributária estadual, o aperfeiçoamento dos componentes individuais do sistema tributário

brasileiro se assentou nos últimos três anos nos seguintes pontos principais:

i) a substituição do imposto de vendas e consignações dos estados pelo imposto de circulação de mercadorias, calculado sobre o valor adicionado, no novo código tributário aprovado em outubro de 1966, Lei 5.172;

ii) a reabilitação do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas através da eliminação de características não econômicas e discriminatórias, e um amplo esforço para atingir uma camada maior da população;

iii) aperfeiçoamentos nos impostos de consumo e de importação.

A reforma do Imposto de Vendas e Consignações afetou o mais produtivo tributo do sistema tributário brasileiro. Este imposto foi responsável por cerca de 25 a 30% da arrecadação de todos os impostos nos anos recentes. Deverá continuar sendo, sob a forma de um imposto sobre o valor adicionado, um dos mais importantes itens no quadro tributário global, em vista do papel que está desempenhando de um lado, como a principal fonte de financiamento para a crescente despesa dos governos estaduais, e por outro lado, como fonte complementar de receita para os municípios através de um adicional, de até 30% sobre a alíquota cobrada pelos estados.

A transformação do imposto cumulativo de vendas e consignações em um tributo sobre o valor adicionado a partir de 1967, representa um grande passo em todos os sentidos. Incidindo em cada transação, o antigo imposto de vendas e consignações tinha uma incidência real muito superior a sua taxa nominal.

Nos últimos dois anos, com uma taxa que variava normalmente de 6 a 7%, acrescido dos adicionais cobrados na maioria dos estados e multiplicado por um número médio de três transações intermediárias entre a produção e o consumo, representava o imposto de vendas e consignações, uma carga pesada que constituía um poderoso incentivo para a integração vertical do processo de produção e distribuição. A colocação do imposto, na base de valor adicionado, remove automaticamente este elemento de distorção e o transforma num imposto mais neutro e geral. É provável que seja também menos regressivo, desde que é uniforme para todos os produtos, enquanto que o anterior incidia pesadamente sobre os custos de produção dos produtos alimentícios, constituindo de fato um imposto seletivo, dotado de critérios de diferenciação totalmente arbitrários.

Finalmente, ao contrário do que acontecia com o imposto de vendas e consignações, que variava irregularmente de um estado para o outro, constituindo-se, assim, num sério fator de distorção geo-

gráfica, o imposto de circulação de mercadorias deverá funcionar dentro de um sistema integrado que implica na determinação de taxas máximas a serem respeitadas por cada estado, assim como na dedução do imposto pago previamente num diferente estado, para efeito de cálculo do montante a ser pago, no caso das mercadorias que entram no comércio interestadual. Em outras áreas, nas quais as diferenças interestaduais podem causar sérias distorções, torna-se necessário definir o nível exato em que o imposto começará a ser aplicado, quando os produtos agrícolas entrarem no processo de distribuição, (vendas pelos produtores de produtos agrícolas não elaborados são isentos), e a lista dos bens de consumo essenciais sobre os quais o imposto não incidirá no estágio final de distribuição. Convênios regionais ou interestaduais serão promovidos para a fixação de um critério padrão entre os estados.

A reabilitação do Imposto de Renda é um empreendimento de longo prazo que se iniciou seriamente em 1964. Este tributo que constitui um instrumento de política econômica e social, gera somente pouco mais de 10% do total da receita tributária brasileira, mas assim mesmo ocupa o terceiro lugar, logo depois dos impostos de vendas e consignações e consumo e é uma fonte importante de renda, na esfera federal. Entretanto, nos últimos anos, ele foi praticamente privado da maior parte de seu valor, seja financeiro, econômico ou social, por um grande número de características indesejáveis e discriminatórias, e teve sua área de incidência contraída por evasão e sonegação em larga escala.

O imposto de renda, por ser de maior importância potencial, se não imediata, foi uma das primeiras áreas a captar as energias reformistas do Governo após a revolução de março de 1964.

A ampliação do desconto na fonte de rendimentos do trabalho, como já foi dito, representa a mais importante e a mais produtiva das mudanças na área do imposto sobre pessoas físicas. Este desconto, que era bastante reduzido (cerca de 1%), teve suas alíquotas substancialmente aumentadas, tendo sido também criada uma escala progressiva para diferentes níveis de renda, a partir de julho de 1964. Além disso, o teto de desconto na fonte (de quatro salários mínimos) foi eliminado e severas medidas foram tomadas para assegurar um efetivo cumprimento da lei, por parte dos empregadores.

Em 1964 e 1965, como resultado destas medidas, verificou-se significativo aumento de arrecadação na fonte (por volta de 40% cada ano em termos reais), cuja parcela passou a representar, aproximadamente, a metade de todo o imposto de renda arrecadado, enquanto que em anos anteriores a proporção era de 30 a 40%.

QUADRO 6
DESCONTO NA FONTE

| ANOS | Em bilhões de Cr\$ de 1960 | Em proporção do total do impôsto de renda arrecadado |
|-----------|----------------------------------|--|
| 1960..... | 20,4 | 33,0 |
| 1961..... | 22,6 | 36,4 |
| 1962..... | 24,3 | 42,4 |
| 1963..... | 26,4 | 38,0 |
| 1964..... | 35,5 | 48,6 |
| 1965..... | 50,0 | 53,3 |
| 1966..... | 43,6 | 49,5 |

FONTE: Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda.

Com isto, o Governo se aproximou do desejável objetivo de cobrar o impôsto de renda, na medida em que o mesmo fôr gerado, o que pode fazer com que êste impôsto se transforme num instrumento de política anticíclica de maior eficiência. Faltarã ainda eliminar a defasagem de um ano no pagamento do impôsto, por parte das pessoas jurídicas, que representam 40% da receita total.

Com o aumento do desconto na fonte, a base tributável foi ampliada pela redução da possibilidade de evasão de larga proporção dos contribuintes, especialmente daqueles cujos rendimentos provêm do trabalho. Fica, ainda, para ser devidamente enquadrado, o problema de parte dos que recebem outros rendimentos que não os de salários e ordenados. Nesta medida e, também, na medida em que não funciona de maneira adequada o mecanismo de reembolso para os contribuintes de baixos rendimentos, que sofreram um desconto na fonte maior do que deviam, a ampliação do redesconto na fonte pode ser considerada como u'a medida regressiva. Êste problema, porém, pertence ao campo da administração e fiscalização que, quando inadequadas, tornam qualquer impôsto injusto.

O *impôsto progressivo sobre a renda das pessoas físicas*, além do descontado na fonte, continua a representar uma pequena fração do total (equivale, aproximadamente, a 1/5 do total da receita sobre rendimentos pessoais). Basicamente, isto pode ser atribuído ao fato de que se procura aliviar, através de um paulatino aumento das isenções e deduções, o pêso do impôsto sobre as faixas inferiores de renda, assim como a política de incentivos para a poupança e os investimentos, temas que serão tratados mais adiante. A progressividade do impôsto também sofreu uma certa alteração, que suavizou, em certa medida, seu impacto (vide "Medidas visando ao Objetivo Social").

O *impôsto cedular* sôbre a renda foi eliminado, em fins de 1964, pela Lei 4.506. Este antiquado impôsto, cuja importância fiscal era extremamente reduzida, pois sua arrecadação não chegava a 1% do total da receita do impôsto da renda, era um resíduo dos primórdios do impôsto de renda, que discriminava, sem verdadeira justificação, entre as diversas fontes de renda, o que demonstrava profundo desconhecimento do fato de que a capacidade da contribuição de cada indivíduo para o impôsto está no total da renda que êle recebe qualquer que seja a sua origem.

A *área de incidência do impôsto da renda* foi ampliada pelas outras medidas que visavam à eliminação das injustiças restantes na tributação de pessoa física: a emenda constitucional, que aboliu os privilégios de isenção de que, até então, gozavam os autores, professores jornalistas e juizes (Emenda n.º 9, de junho de 1964); o enquadramento como tributável, pela Lei 4.506, de novembro de 1964, de certos tipos de renda, como aquelas provenientes do disfarçado pagamento de dividendos pelas Sociedades Anônimas, sob formas de distribuição de bonificações e ações, que não eram atingidos pela legislação anterior; o aperfeiçoamento do sistema de determinação da renda agrícola tributável, que, até então, vinha escapando quase que totalmente ao fisco, devido ao fato de incidir, no cálculo de renda estimada da propriedade agrícola, sôbre valores da terra completamente desatualizados.

O *tratamento fiscal dos lucros ilusórios*, resultantes do acréscimo de preços, em períodos inflacionários, foi o objeto das maiores reformas na tributação da pessoa jurídica. A falha da legislação anterior em tratar, adequadamente, êstes lucros, resultou em subvalorização dos ativos fixos das empresas, como um meio de evitar a tributação de lucros representados pelo mero aumento do valor monetário dos ativos. O problema também incide no cálculo da depreciação dos ativos fixos, da manutenção do capital de giro e da reinversão de lucros (vide capítulo referente à "Eliminação da incidência do impôsto de renda sôbre lucros ilusórios").

Aperfeiçoamentos nos impostos de consumo e importação resultaram de modificações em sua estrutura, assim como de sua melhor integração com o resto da estrutura tributária e com os objetivos gerais de uma política econômica nacional.

O impôsto de consumo é a principal fonte de receita orçamentária do Governo Federal, representando aproximadamente 50% da receita total. É um impôsto que incide virtualmente em todos os produtos manufaturados, com taxas diferenciais de acordo com a essencialidade de cada um dos produtos. O impôsto de importação, responsável por somente 5 a 10% da receita orçamentária federal, deve

ser antes de tudo usado como um instrumento de política cambial e de comércio exterior, e um elemento de proteção à indústria nacional no estágio inicial.

A reclassificação dos bens, sujeitos à taxaço do impôsto de consumo, dentro da Nomenclatura Internacional de Bruxelas, que foi realizada no final de 1964 (Lei 4.502), deve tornar mais fácil executar uma política unificada através dos dois tributos. Uma reforma tarifária, entretanto, foi realizada em novembro de 1966, a fim de modernizar o sistema alfandegário e melhor adaptá-lo às necessidades da política de desenvolvimento, bem como à política cambial do País.

Relativamente ao impôsto de consumo, sua manipulação oferece interessantes possibilidades tanto no campo da política anticíclica, que será discutido mais adiante, assim como para atingir alguns objetivos de política social.

No início do programa de estabilização em 1964, o impôsto de consumo forneceu a maior parcela do acréscimo imediato da receita, através de uma elevação de emergência de 30% nas alíquotas, enquanto que o impôsto de renda só pode gerar um acréscimo substancial de receita no ano subsequente. Em 1966, aplicou-se um nôvo acréscimo no impôsto de consumo para aumentar a receita federal, num ano de morosa arrecadação do impôsto de renda.

QUADRO 7

RECEITA FEDERAL DOS IMPOSTOS DE CONSUMO E RENDA

(Variação Real em Porcentagem)

| IMPOSTOS | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|--------------|------|------|------|------|
| Consumo..... | 13,0 | 5,4 | 21,0 | 14,1 |
| Renda..... | 4,1 | 31,9 | 0,5 | 30,8 |

FONTE: Contadoria Geral da República e Lei do Orçamento de 1967.

Nessas fases, entretanto, preservou-se e acentuou-se a estrutura das taxas diferenciadas, isentando-se da elevação geral das taxas os bens de maior consumo popular.

Em 1966, permitiu-se a correção monetária sôbre os preços-teto constantes da lei no que se refere aos produtos isentos. Além disso, o Ministro da Fazenda foi autorizado a elevar êsses tetos até 30%, na medida em que o impôsto de renda tornou-se mais produtivo. Esse

poder de fato não foi usado no último ano, mas sua existência evidencia explicitamente a natureza complementar dos dois tipos de impostos, e o conceito subjacente de que eles são dois processos diferentes para atingir a mesma base — a capacidade tributável da economia como um todo.

III.2.3 — Administração e fiscalização

A fraude fiscal, quando generalizada, pode vir a constituir uma importante fonte de injustiças e distorções. Embora o problema da administração e fiscalização seja de tal complexidade que exigirá uma análise mais profunda, o presente trabalho não pode deixar de fazer referência ao mesmo. Evasão e sonegação são mais freqüentes nos países onde a estrutura tributária apresenta falhas de ordem estrutural econômica e social. Não se pode fugir à conclusão de que nesta área o Brasil apresenta graves problemas. (Ver Capítulo II, Inadequações do Sistema Tributário Brasileiro).

Se atribuirmos a fraude fiscal e o oneroso mecanismo administrativo a falhas do próprio sistema tributário então as medidas tomadas desde 1964, devem ter ocasionado uma saneadora influência na medida em que aperfeiçoaram sua estrutura e equidade.

Além da eliminação de impostos de pouco rendimento e significado, vários outros tributos foram consolidados (como por exemplo os impostos sobre transmissão de imóveis e territorial urbano). Entretanto, umas das medidas mais importantes nesta área, foi a da simplificação do imposto de renda sobre pessoas físicas, como a eliminação do imposto cedular, o cancelamento de vários adicionais calculados com base no próprio imposto e a ampliação do desconto na fonte. Como resultado desta última medida, foi possível elevar substancialmente o nível de renda acima do qual torna-se obrigatória a apresentação de declaração de rendas recebidas, reduzindo-se abruptamente, a partir de 1965, tanto o número de declarações recebidas pelas autoridades fiscais como a proporção de declarações sobre as quais nenhum imposto é devido.

QUADRO 8
IMPOSTO DE RENDA — PESSOAS FÍSICAS
NÚMERO DE DECLARAÇÕES

| | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 |
|---|------|------|------|------|------|
| Número de Declarações (Índice)..... | 100 | 181 | 204 | 70 | 116 |
| Porcentagem de declarações que não pagam imposto..... | 73 | 61 | 61 | 47 | 51 |

FONTE: Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda.

A reforma do impôsto de vendas e consignações, deverá captar benefícios indiretos para esta área, pois, o nôvo impôsto sôbre Circulação de Mercadorias, baseado no valor adicionado, será mais fácil de ser controlado que o antigo impôsto de vendas e consignações. As deduções permitidas a cada produto do total dos impostos pagos em estágios de produção anteriores, obriga cada contribuinte a verificar a aplicação da lei, por parte de seus supridores, além de eliminar o aspecto cumulativo dêste impôsto que gerava um incentivo à sonegação fiscal.

Pode-se ainda mencionar outras medidas já assinaladas ao longo do presente trabalho e que, desde 1964, começam a permitir uma melhor fiscalização do impôsto, tais como: a correção monetária dos débitos fiscais (Lei 4.357 de julho de 1964), a inclusão do crime de sonegação fiscal no Código Penal (Lei 4.729, de julho de 1965) e a mobilização do sistema bancário para colaborar na arrecadação dos impostos a partir de 1966.

Não cabe dúvida, porém, que êstes são apenas os primeiros passos para uma melhoria administrativa, mas é preciso, ainda, fazer reformas de grande alcance para dispor de um aparelho adequado ao grau de desenvolvimento do sistema tributário e às necessidades do País.

IV. A Recuperação da Receita Federal

IV.1 — Introdução

O *deficit* de Caixa da União foi uma das principais causas da aceleração do processo inflacionário na última década. Em 1953, êste *deficit* representava apenas 0,7% do Produto Interno Bruto, mas, daí em diante foi sofrendo uma paulatina deterioração, até alcançar, entre 1960 e 1963, as proporções crescentes de 3,2%, 3,7%, 5,1% e 5,3%, respectivamente.

O Governo, em 1964, procurando reduzir a pressão inflacionária, defrontava-se com a árdua tarefa de redução das despesas e aumento das receitas públicas. O sistema tributário que vigorava até então, no Brasil, ressentia-se de inúmeras falhas fiscais, sociais e econômicas. Impunha-se, por conseguinte, uma completa reestruturação, visando a eliminar as distorções existentes, e conseguir um substancial aumento de receita para o Erário. A correção dessas anomalias permitiria maior carga fiscal, sem agravar a situação do contribuinte.

Cabe, porém, ressaltar que a escassez de receita não provinha, apenas, de falhas do setor tributário, mas, em grande parte, do desequilíbrio financeiro da administração descentralizada. O *deficit* de caixa do Tesouro decorria, principalmente, do colapso financeiro das autarquias, seja por deficiência de suas receitas, seja pelas demandas salariais que se tornaram maiores e mais frequentes na última década.

De acôrdo com a sistemática gradualista, então acertada, o Governo iniciou uma reforma tributária de emergência, visando à recuperação da receita pública, ainda no exercício de 1964. Para isso, lançou mão, basicamente, das três maiores fontes de receita tributária: o Imposto de Renda, o Imposto de Consumo e o Imposto do

Sêlo. Como reforço da Receita Pública e, sem agravar de maneira alguma, a posição dos contribuintes, foram emitidas Obrigações do Tesouro Nacional. Paralelamente, procurou-se fortalecer o sistema fiscalizador, visando à redução da evasão e da sonegação a níveis menos expressivos.

Como se pode verificar no quadro a seguir, a Receita Tributária da União, em termos reais, vem respondendo, satisfatoriamente, ao conjunto de modificações introduzidas a partir de 1964.

QUADRO 9

RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIAO

| RECEITA | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Imposto do Consumo..... | 118.177 | 133.597 | 126.356 | 152.863 | 174.586(*) |
| Imposto de Renda..... | 70.358 | 73.237 | 68.823 | 62.450 | 120.533 |
| Imposto de Sêlo..... | 28.682 | 28.547 | 33.509 | 37.190 | — |
| Outros Impostos e Taxas..... | 29.817 | 25.388 | 33.221 | 46.270 | 46.084 |
| TOTAL RECEITA TRIBUTÁRIA | 244.935 | 280.769 | 291.906 | 328.809 | 347.223 |

FONTES DA RECEITA: Balanços da União e Orçamento para 1967.

DEFLETORES: RBE — Deflatores do PIB.

(*) Imposto sobre Produtos Industrializados.

IV.2 — Imposto de Renda

A Lei 4.357, de julho de 1964, modificou o imposto de renda objetivando aumentar a sua produtividade, através de u'a melhor adaptação deste tributo à conjuntura inflacionária do País.

Para isto, foram tomadas as seguintes medidas:

- a) instituição, em caráter compulsório, do Fundo de Indenização Trabalhista, à razão de 3% das folhas de pagamento, que deveria ser aplicado, pelas pessoas jurídicas, na aquisição de Obrigações Reajustáveis do Tesouro;
- b) obrigatoriedade da correção monetária dos ativos imobilizados das pessoas jurídicas, facultada ao contribuinte a opção de: ou pagar o imposto à razão de 5% sobre a correção monetária ou subscrever, em títulos reajustáveis, o dôbro do que seria devido como tributo;
- c) ampliação, no segundo semestre de 1964, do imposto de renda, descontado na fonte, sobre os rendimentos do trabalho, oferecendo a vantagem de antecipar o recolhimento do imposto e suavizar os encargos do contribuinte, tornando menos penoso o pagamento do tributo;

- d) correção monetária dos débitos fiscais, pagos em atraso, a fim de eliminar o absurdo estímulo que a inflação concedia aos que não cumpriam, pontualmente, sua obrigação para o fisco.

Ainda em 1964, o Governo procurou aumentar a receita do imposto de renda através de maior generalização de sua incidência. Com esta finalidade, a Lei n.º 4.506, de 30/11/64, para fins de desconto na fonte, reduziu o limite de isenção para duas vezes o salário mínimo. Embora seja módica a contribuição fiscal dos que recebem salários modestos, a generalização do desconto na fonte se tornou essencial pelas seguintes razões:

- a) os rendimentos do trabalho representam a maior parte da renda nacional;
- b) constituem base tributária de grande produtividade fiscal, pois os contribuintes de renda elevada são pouco numerosos;
- c) a taxação dos que recebem rendimentos elevados, já se tornou bastante pesada (65%) e qualquer acréscimo poderia causar indesejáveis reduções na parcela de renda destinada a investimentos;
- d) a tributação dos que recebem baixos rendimentos contribui para a formação de uma consciência tributária, capaz de interessar o povo no controle e boa aplicação dos dinheiros públicos.

Procurou-se, também, aumentar a receita através de uma reestruturação administrativa da Divisão do Imposto de Renda, que permanecia com a mesma organização, desde 1942, encontrando-se, portanto, totalmente desajustada para fazer face à crescente complexidade assumida por este tributo nos últimos anos.

Posteriormente, (Lei 4.862) foram introduzidas novas medidas administrativas, visando a u'a maior eficiência do Departamento de Imposto de Renda; foi estabelecido o cancelamento de cobrança de pequena monta, a fim de evitar enorme desperdício de recursos, tanto humanos, como materiais, e cuidou-se de fixar normas de restituição de receita recebida a mais. Esta última medida veio reforçar a moral da autoridade fiscal frente ao contribuinte. No que se refere ao impacto das mudanças introduzidas na Lei do Imposto de Renda sobre a produtividade do imposto, os dados do Quadro 10 não permitem nenhuma conclusão definitiva tendo a arrecadação aumentado de pouco mais de 1/3, em termos reais, no exercício de 1965, principalmente, como resultado da ampliação da dedução na fonte.

Em 1966, houve uma queda em parte justificada pela redução da receita, decorrente da correção monetária dos débitos, da reavaliação de ativos e dos estímulos às pessoas jurídicas, para investimentos regionais, para contenção de preços, para o reinvestimento de lucros e para a abertura de capital das empresas; e às pessoas físicas, ao investimento em ações, combinados com a elevação do nível de isenção e dos abatimentos permitidos na lei.

QUADRO 10
EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO IMPÓSTO DE RENDA

| ANOS | Varição percentual | Total | Pessoas físicas | Pessoas jurídicas | Retenção na fonte |
|-----------|--------------------|-------|-----------------|-------------------|-------------------|
| 1963..... | + 22,5 | 74,3* | 7,8 | 39,9 | 26,4 |
| 1964..... | + 4,1 | 77,5 | 8,7 | 33,3 | 35,5 |
| 1965..... | + 34,8 | 97,8 | 8,1 | 39,2 | 50,6 |
| 1966..... | 6,5 | 92,4 | 11,0 | 37,9 | 43,5 |

FONTE: C.G.R. e Lei de Meios para 1967.

IV.3 — Imposto de Consumo

Estudos da Fundação Getúlio Vargas (*) concluíram que o impacto imediato sobre o custo de vida, de um aumento de 30% do imposto de consumo, deve ser inferior a 1%, o que seria perfeitamente desprezível, se comparado com o efeito desinflacionário do aumento da arrecadação. Com base neste estudo e dentro do espírito de reforma tributária de emergência, a Lei 4.388 de 28/8/64 procurou reforçar a receita pública através de uma modificação, de caráter temporário, deste imposto.

Instituiu-se, então, um adicional na base de 30%, a ser cobrado de setembro a dezembro de 1964. Não foram atingidos por este acréscimo os artigos de consumo essencial, tais como, bens alimentícios, produtos farmacêuticos e calçados.

Em fins de 1964, a Lei n.º 4.502, de 30-11-64, reformulou o imposto de consumo, procurando torná-lo uniforme e dar-lhe uma sistematização mais adequada. Em fins de 1965, (Lei n.º 4.863) elevou-se novamente, as alíquotas do imposto de consumo, ao mesmo tempo que se introduziram medidas de aperfeiçoamento da discriminação dos produtos tributados. O sistema de recolhimento do imposto, por guala, foi generalizado, extinguindo-se as formas de pagamento por estampilha e por sistema misto.

Os dados de crescimento real da arrecadação do imposto de consumo mostram que, não obstante a preocupação de captar mais recursos para o Erário, a política posta em prática não descurou de outros aspectos ligados à funcionalidade deste tributo. Desta forma, a redução na taxa de incremento, do ano de 1965, é a consequência direta das medidas anticíclicas baseadas neste tributo (redução de alíquota, ampliação do prazo de recolhimento, etc.) e que atingiram mercadorias de alta produtividade fiscal (automóveis, tecidos e eletrodomésticos).

QUADRO 11
EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE CONSUMO

| ANOS | Índice de crescimento real. 1960 = 100 | Variações percentuais |
|-----------|--|--------------------------|
| 1962..... | 121,0 | 11,6 |
| 1963..... | 141,5 | 19,0 |
| 1964..... | 160,0 | 13,0 |
| 1965..... | 151,3 | 5,4 |
| 1966..... | 183,1 | 21,0 |

FONTE: Contadoria Geral da República.

IV.4 — Imposto Sobre Transações Financeiras

A Lei 4.505, de 20/11/64, introduziu profundas alterações no imposto de selo, procurando transformá-lo de tributo sobre papéis em um tributo sobre obrigações. Uma de suas mais importantes incidências, criadas por esta lei, refere-se à alíquota de 0,5% sobre o desconto de duplicata, já que grande parte das vendas são financiadas através desta operação bancária. Igualmente importante, foi a incidência sobre a venda a prestação, de comerciante a comerciante, uma vez que quase todas as vendas de bens de produção têm o seu pagamento dividido em parcelas.

A Lei 5.172 fez desaparecer o imposto de selo federal e, em sua substituição, foi instituído o imposto sobre operações financeiras, extremamente mais simples e destinado a atuar, não só como fonte de recursos para o Tesouro, mas também como instrumento auxiliar da política monetária.

A evolução do índice de crescimento real da arrecadação deste imposto (Quadro 12), evidencia a preocupação constante de dosar a carga tributária, eliminando incidências esdrúxulas e inconvenientes, o que não impediu uma expressiva expansão da receita real.

QUADRO 12
EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DO SÉLO
1960 = 100

| ANOS | Índice | Variação percentual |
|-----------|--------|---------------------|
| 1962..... | 120,6 | + 13,9 |
| 1963..... | 105,1 | + 12,0 |
| 1964..... | 113,8 | + 8,2 |
| 1965..... | 141,3 | + 24,1 |
| 1966..... | 155,3 | + 9,9 |

FONTE: Contadoria Geral da República

IV.5 — Crédito Público: Obrigações do Tesouro

A Lei n.º 4.357, de julho de 1964, autorizou a emissão de obrigações do Tesouro Nacional, até o limite de Cr\$ 700 bilhões, em forma de títulos múltiplos, de prazos diferentes de 3 a 20 anos.

Essas obrigações possuíam vantagens que as tornavam extremamente atrativas, quando comparadas com outros papéis. A maior delas é, sem dúvida, a correção monetária, que resguarda as obrigações de médio e longo prazos contra eventuais desvalorizações da moeda. Por sua vez, o Decreto-lei n.º 1, de 1965, introduziu a "correção cambial", pela qual se procurou atrair os investidores acostumados a adquirir dólares. Assim, aquele que subscreve Obrigações do Tesouro, teria a segurança de, por ocasião do resgate, receber, em cruzeiros, a quantia necessária para comprar, ao câmbio do mercado manual do dia, os mesmos dólares que poderia ter adquirido na data em que optou pela compra de Obrigações do Tesouro. Isso fez com que numerosas casas de câmbio se tornassem colocadoras de Obrigações, tal o interesse demonstrado pelos investidores, atraídos por este incentivo.

Uma outra vantagem é representada por taxas de juros mais atraentes, prazos de resgate mais curtos, datas de pagamento de juros mais freqüentes, além da faculdade de servirem para caução, fiança e depósito para recursos fiscais, pelos valores vigorantes, à época de sua efetivação.

A possibilidade de os subscritores poderem abater de suas rendas brutas, até 30% do valor subscrito, reduzindo, desta forma, o seu imposto de renda, foi outro estímulo à subscrição desses papéis.

As primeiras colocações voluntárias de ações processaram-se através da Bolsa do Rio de Janeiro, face às dificuldades de ordem material e administrativa, para fazê-lo em outras praças do País. Durante 1966, foram lançadas nas demais capitais.

Embora constituíssem um papel nôvo no mercado financeiro, ressentindo-se do descrédito em que se encontravam os títulos públicos, as subscrições de obrigações vêm apresentando, desde o seu lançamento, um crescente desenvolvimento. Como se pode observar, no Quadro 13, embora tendam a crescer as responsabilidades do Tesouro com os resgates e juros, é de se esperar, que no próximo exercício, continuem apresentando os excelentes resultados obtidos até agora.

QUADRO 13
RECURSOS LÍQUIDOS ORIUNDOS DA SUBSCRIÇÃO DE
OBRIGAÇÕES DO TESOIRO NACIONAL

Unid. Cr\$ bilhão

| DISCRIMINAÇÃO | ANOS | | | | | |
|-------------------------------|------|------|-----------|-----------|-----------|--------------|
| | 1904 | 1965 | 1960 (1) | | | |
| | | | 1.º Trim. | 2.º Trim. | 3.º Trim. | 4.º Trim.(2) |
| Recursos líquidos (I-II)..... | 59 | 289 | 147 | 285 | 92 | 48 |
| I — RECEITA | | | | | | |
| 1 — Subscrição bruta..... | 59 | 295 | 148 | 291 | 118 | 186 |
| II — DESPESA | — | 5 | 1 | 0 | 20 | 138 |
| 2 — Juros..... | — | 5 | 1 | 0 | 13 | 19 |
| 3 — Resgate..... | — | — | — | — | 13 | 119 |

FONTE: Banco Central

(1) Dados sujeitos a retificações

(2) Computado parcialmente

IV.6 — Evasão e Sonegação Fiscal

Uma das primeiras medidas, decorrente da nova orientação tributária, foi a de eliminar os estímulos inflacionários ao atraso e ao não pagamento de imposto, através da aplicação da correção monetária aos débitos fiscais, combinada com a atualização das multas e juros. Com isto, extinguiu-se um critério absurdo que funcionava contra os interesses da Fazenda Nacional.

Outra medida que ocasionou um positivo impacto na moral dos contribuintes, foi a *Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965*, que definiu o crime de sonegação fiscal. Não era mais possível permitir que grande parte dos contribuintes conseguisse esquivar-se às suas obrigações fiscais, enquanto se exigia um maior sacrifício daqueles que cumpriam, rigorosamente, os seus deveres para com o Fisco.

Esta lei, além de situar a sonegação fiscal na categoria de crime contra a Administração Pública, permite, ainda, a utilização de sinais exteriores de riqueza, como elemento auxiliar de fiscalização e de imposição fiscal.

IV.7 — Considerações Gerais

Os quadros apresentados nas páginas anteriores revelam que, não obstante a preocupação de carrear maior fluxo de recursos para o Erário, o objetivo financeiro, igualmente visado pela política tributária posta em prática, não impediu que fossem dispensadas atenções, de ordem funcional, a problemas de flutuações cíclicas ou de estrutura. As séries apresentadas deixam antever, pelas bruscas quedas em suas taxas de incremento, os efeitos das isenções e estímulos fiscais para os mais variados fins, bem como o esforço desenvolvido no sentido de se implantar uma política fiscal anticíclica.

Muito embora o objetivo financeiro estivesse condicionado pelo objetivo econômico e pelo social, os resultados globais demonstram que o Governo logrou reduzir, em 1964, a proporção do *deficit* de caixa, relativamente ao PIB, para 3,7%. Assinale-se que no exercício anterior esta proporção era de 5,3%.

Em 1965 e 1966, os *deficit* de Caixa, além de nominalmente inferiores aos de 1964, correspondem, em relação ao PIB, à taxa de 1,8% e 1,2%, respectivamente, o que demonstra a gradativa perda de influência das contas federais como fator inflacionário.

Uma análise do orçamento corrente revela que a conjugação de medidas visando por um lado canalizar maior volume de recursos para o Erário público, e, por outro, comprimir as despesas do Governo, resultou em variações crescentes de poupança da União que entre os anos de 1964 e 1967 cresceu de 200%, 340% e 110%, respectivamente, proporcionando portanto, maiores recursos para investimentos públicos.

V. Adequação Tributária e Fortalecimento da Empresa Privada

V.1 — A Eliminação da Incidência do Imposto de Renda sobre Lucros Ilusórios

Os investimentos empresariais — assim entendidos os financiados com a poupança da própria firma sem apêlo aos mercados financeiros e de capitais — dependem, obviamente, das disponibilidades financeiras com que conta a empresa. Tais disponibilidades, por seu turno, variam em função do maior ou menor índice de rentabilidade das transações efetuadas na condução dos negócios. Isto significa que o fator essencial da viabilidade desse autofinanciamento é — como não poderia deixar de ser — o *lucro*, tomado em sua acepção mais restrita de acréscimo financeiro real proveniente do resultado líquido das operações.

Nas economias cujo mercado financeiro é incipiente, insatisfatório, distorcido ou meramente especulativo, ou que apresente todas essas condições reunidas, sendo incapaz, portanto, de suprir as necessidades reais de investimentos, essa modalidade de aplicação de lucros retidos cresce de significação, figurando, muitas vezes, como a principal fonte privada de expansão do estoque de bens de capital.

O que acima ficou dito constitui o ponto central de um problema que jamais foi enfrentado, sequer, pelo primarismo fiscal com que eram elaboradas as nossas leis tributárias antes do atual Governo: referimo-nos à determinação realista da margem tributável dos rendimentos das pessoas jurídicas, face às condições peculiares de uma economia inflacionária.

Após uma análise das distorções da legislação anterior à Reforma Tributária e das diretrizes por ela adotadas com referência a este assunto específico, examinaremos, dentre os instrumentos utilizados pelo Governo na eliminação da incidência do imposto de renda sobre lucros ilusórios, os seguintes: a correção monetária do ativo imobilizado; a reserva de recomposição do capital de giro; a depreciação do ativo com base no custo de reposição; e, finalmente, a tributação do lucro reinvestido.

Cabe, desde o início, salientar a nova conceituação do lucro tributável, ou lucro real, como um grande passo no sentido da verdade contábil. As figuras do “lucro operacional” e, principalmente, dos “custos operacionais” trouxeram à nossa legislação tributária a consciência do papel desempenhado pelos *custos* na formação do lucro empresarial. Até a Lei n.º 4.508, de 30-11-64, ou, mais precisamente, até o Decreto n.º 51.900, de 10-4-63, que regulamentou a Lei n.º 4.154, de 28-11-62, (a qual, diga-se de passagem, inovou para melhor em muitos dos aspectos essenciais do Imposto de Renda), nenhuma alusão era feita, praticamente, aos custos operacionais que, no máximo, incluíam-se, de maneira mais do que imperfeita e insatisfatória, em algumas das “despesas dedutíveis” do lucro bruto. Esta simples mudança de orientação, se bem aproveitada, poderá trazer conseqüências ilimitadas no tocante à escrituração das contas de resultado, permitindo mais realismo no lucro apurado e maior certeza de previsão nas programações financeiras das empresas.

V.1.1 — As distorções da legislação anterior à reforma

Um dos efeitos mais sensíveis da inflação é, exatamente, a distorção que provoca nos coeficientes de rentabilidade, criando a “ilusão do lucro”. A perda contínua e crescente do poder aquisitivo da moeda causa impactos severos em todas as espécies de transações conduzidas pelas empresas: exige ajustamentos do valor real das operações às respectivas expressões nominais, reajustes cada vez mais freqüentes, rápidos e complexos, pois devem abranger a totalidade dos elementos, itens e condições que influem, direta ou indiretamente, nas atividades empreendidas.

Durante muitos anos não se atentou, devidamente, no Brasil, para este fato. As nossas leis fiscais — notadamente a do Imposto de Renda — simplesmente ignoravam a inflação. Apenas se facultava, como medida corretiva, uma reavaliação bienal do ativo imobilizado das empresas, dentro de coeficientes fixados pelo Conselho Nacional de Economia. Assim mesmo, embora os reajustamentos permitidos fossem muito aquém da desvalorização sofrida pela moeda, a pessoa jurídica era tributada em 10% (dez por cento)

do montante dessa mera correção contábil, como se o ativo se tivesse, de fato, valorizado. Isto, se não preferisse pagar um outro tributo, chamado de “impôsto adicional sôbre lucros das pessoas jurídicas em relação ao capital e às reservas”, eufemismo que permitiu fôsse contornada expressa proibição constitucional e permanecesse em vigor o “impôsto sôbre lucros extraordinários” instituído durante a guerra.

Se considerarmos os efeitos distorcivos da inflação sôbre os diversos componentes dêsse “lucro”, chegaremos, fâcilmente, à verificação de sua irrealdade. Acresce, porém, que tal “lucro”, expresso em moeda de poder aquisitivo corrente, era dividido pelo capital da empresa, êste escriturado em moeda de poder aquisitivo passado, para o cálculo de um “coeficiente de rentabilidade” — evidentemente falso — mas que iria servir de base, com algumas variações, a uma das formas de pagamento do aludido impôsto sôbre lucros extraordinários, além de causar freqüentes e ilusórias euforias em alguns acionistas e uma impressão no público, de ganância dos empresários.

Da mesma forma, o chamado *lucro real*, sôbre o qual genêricamente, recaía — e ainda recai — a tributação sôbre a renda das pessoas jurídicas era real apenas no nome. Resultava da diferença entre o lucro bruto e certas deduções inteiramente procedentes (quotas de depreciação, amortizações, etc.), porém acrescida de outras importâncias, estas mais ou menos arbitrárias, que nada mais eram do que despesas, incluídas no “lucro” para evitar abusos, na maneira simplista com que as autoridades fiscais encaravam o combate à sonegação. Nenhuma consideração sôbre os efeitos da inflação nos custos operacionais das empresas.

O regime anterior à reforma, empreendida pelo Governo Revolucionário, no que se refere às pessoas jurídicas, caracterizava-se por dois aspectos antagônicos: fazia exigências e proibições descabidas, no seu afã de evitar a formação de “reservas invisíveis” ou outras formas de evasão; e, no que concerne às despesas das firmas e sociedades, a lei estabelecia drásticas limitações, fixando quantias máximas dedutíveis que, muitas vêzes, não atingiam, sequer, o mínimo necessário ao atendimento de seus objetivos. Como muitas dessas despesas eram inevitáveis, resultava incidir o impôsto de *renda*, em grande parte, sôbre *gastos* dos contribuintes.

Esse regime obrigava os empresários a verdadeiras contorções na tentativa, freqüentemente frustrada, de manter pelo menos o capital de giro indispensável ao prosseguimento de seus negócios. Dirigentes de empresas e estudiosos de problemas fiscais vinham chamando a atenção do Governo para o fato de que a incidência

do impôsto de renda sôbre “lucros irreais ou ilusórios” constituía, na verdade, perigoso processo de descapitalização em detrimento do desenvolvimento econômico do País.

O outro aspecto que caracterizava a situação anterior à reforma, era o da seriação desordenada das exigências legais, que dava origem ao que eminentes especialistas denominaram de “caos tributário”, isto é, um emaranhado de leis, decretos, regulamentos, portarias, instruções e ordens de serviço, cujas incongruências escapavam, muitas vêzes, ao entendimento dos próprios técnicos. A preocupação arrecadadora das autoridades fiscais — perfeitamente legítima, e até louvável no seu conteúdo de senso de responsabilidade pela coisa pública, — impedia, porém, uma visão mais ampla das finalidades do impôsto e envolvia o risco de manietar as atividades econômicas, ao invés de estimulá-las, além de dar ocasião a inúmeras “válvulas de escape” e disfarces de tôda espécie por parte dos contribuintes que alegavam, muitas vêzes, os princípios de “legítima defesa” e de “estado de necessidades” da lei penal, para justificar atitudes não muito éticamente defensáveis.

V.1.2 — Diretrizes básicas da reforma

A reforma tributária empreendida pelo atual Governô, partiu de uma definição de princípio: em primeiro lugar, substituir a mentalidade jurídico-formal, primária e superficial, que informava a elaboração de nossas leis fiscais, por uma orientação, eminentemente técnica, que permitisse a utilização da capacidade impositiva como instrumento eficaz de ação econômica.

Em segundo lugar, implantar, com fundamento nesta mudança de mentalidade, uma reforma realmente básica e eficiente que teria de se aprofundar até às raízes do sistema tributário e exigiria, como de fato exigiu, um prazo relativamente longo para ser elaborada e produzir efeitos. As profundas modificações que se faziam necessárias jamais poderiam ser impostas de um momento para outro e, sim, através de uma série coordenada de medidas parciais.

Ora, havia graves e urgentes problemas a solucionar que não poderiam esperar tanto tempo. Foi, em consequência, prevista uma “reforma tributária de emergência”, cuja execução se iniciou com a Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964. Dentre as preocupações principais dessa reforma, destacaremos as seguintes, que serão o objeto desta análise e que se referem diretamente ao problema dos incentivos fiscais aos investimentos empresariais:

“(a) aliviar a tributação sôbre os rendimentos ilusórios, ligados ao processo inflacionário, através da redução do impôsto sôbre correção monetária do ativo; da permissão

do cálculo das depreciações com base nos valores reavaliados do ativo; da permissão de dedução, no cálculo dos lucros tributáveis, de uma previsão para a manutenção do capital de giro das empresas”.

V.1.3 — Correção monetária do ativo imobilizado

a) — A Situação Anterior à Reforma

O atual Governo encontrou o problema da tributação das correções monetárias do ativo imobilizado das empresas, praticamente no ponto em que o deixara a Lei n.º 3.470, de 28-11-58, cujo regime pode assim ser descrito:

1 — A correção era *facultativa*, isto é, embora se baseasse no reconhecimento da irrealidade flagrante e prejudicial dos registros contábeis e, apesar dos benefícios para o contribuinte e para a economia nacional resultante do reajustamento, apenas se *permitia* que as firmas e sociedades, que assim o desejassem, procedessem à correção. Claro está que, existindo uma tributação específica de 10% (dez por cento) sobre o montante do acréscimo líquido creditado à conta de Capital, como ônus da pessoa jurídica, esta preferia sempre não realizar a correção, só o fazendo quando compensado esse ônus pela redução na quantia a pagar como imposto sobre lucros extraordinários ou quando qualquer outra circunstância tornasse interessante um aumento de capital.

2 — A amplitude das correções correspondia ao resultado da aplicação de coeficientes de correção determinados pelo Conselho Nacional de Economia, cada 2 (dois) anos.

3 — O *limite* de alteração da tradução monetária era definido como a diferença entre: (a) a variação resultante da aplicação, ao registro contábil do valor original de cada bem (importância em moeda nacional pela qual fôra o bem adquirido ou incorporado), do coeficiente fixado para o ano de sua aquisição; *menos* (b) as amortizações contabilizadas desde a aquisição até a correção, mas também corrigidas com a aplicação dos mesmos coeficientes, de acordo com o ano de sua contabilização.

4 — A correção poderia ser efetuada *a qualquer tempo*, até o limite dos coeficientes vigentes à época, e a tradução monetária reajustada teria vigência, para todos os efeitos legais, até nova correção pela firma ou sociedade.

5 — Não se admitia fôsem corrigidas: (a) a parcela do ativo correspondente a auxílios, subvenções ou outros recursos públicos

não exigíveis, recebidos pela firma ou sociedade para auxílio na realização do ativo; e (b) a parcela do ativo imobilizado correspondente ao saldo devedor de empréstimo tomado no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, salvo se a firma ou sociedade acordasse com o Banco a correção simultânea aos mesmos coeficientes aplicados na correção do ativo.

6 — Ao acréscimo líquido resultante da reavaliação deveria corresponder, obrigatoriamente, aumento, em igual importância, do capital social, ainda que não integralizado, proibindo-se, expressamente, a aplicação da quantia correspondente à valorização dos bens do ativo, na integralização das ações e quotas anteriores.

7 — Reconhecendo a natureza especial do tributo, a lei permitia o seu pagamento em 12 (doze) prestações, iguais, mensais e sucessivas. Uma vez recolhido o tributo pela pessoa jurídica, os respectivos sócios ou acionistas ficavam isentos do pagamento de qualquer outro imposto sobre o resultado da reavaliação quando lhes fôsse distribuído como rendimento ou bonificação.

b) — *As Medidas de Adequação Fiscal Introduzidas pela Reforma*

A Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964, que deu o passo inicial da “reforma tributária de emergência”, a que se referia o Plano de Ação Econômica do Governo, trouxe sensíveis modificações no regime das correções monetárias do ativo imobilizado das empresas. Eis, em resumo, suas principais disposições:

1 — A correção passou a ser *obrigatória*. Reconhecia-se a conveniência plena e geral da medida, que não mais poderia permanecer ao sabor dos interesses fiscais das empresas. Atentando para suas condições peculiares, foram dispensadas da obrigatoriedade: as sociedades de economia mista, as sociedades civis de prestações de serviços, empresas concessionárias de serviços públicos e outras.

2 — Os coeficientes do Conselho Nacional de Economia passaram a ser fixados, *anualmente*, de molde a traduzir a variação do poder aquisitivo da moeda nacional entre o mês de dezembro do último ano e a média anual de cada um dos anos anteriores. A nova frequência era mais compatível com o ritmo do processo inflacionário, cujos efeitos se pretendia amenizar.

3 — O ativo imobilizado foi definido, para os efeitos da correção monetária, como o conjunto dos bens que se destinem à exploração do objeto social ou à manutenção das atividades da pessoa jurídica,

não incluindo: (a) os bens adquiridos para revenda, os destinados a constituir parte integrante dos bens produzidos para revenda, ou a serem consumidos na produção de bens ou serviços para venda; (b) os demais bens que constituem o ativo realizável ou disponível, inclusive os imóveis adquiridos para revenda ou construídos para venda; (c) os bens garantidores das reservas técnicas das companhias de seguro ou de capitalização, especificados no seu ativo, na forma da legislação então vigente; (d) as ações, quotas ou quinhões de capital de sociedades constantes do ativo imobilizado da pessoa jurídica sócia ou acionista.

4 — Houve necessidade de ser regulado com maiores detalhes o processamento do aumento de capital resultante da correção, tendo em vista o impacto da nova obrigação sobre empresas que jamais houvessem reavaliado seu ativo, e dos problemas que a frequência mais intensiva acarretaria às demais. Ficou estabelecido que o resultado da correção monetária seria registrado no "Passivo não Exigível", a crédito de conta com intitulação própria, nela permanecendo até sua incorporação ao capital, mediante a necessária alteração dos estatutos ou do contrato social. Para os casos em que o aumento do capital, resultante da correção, fôsse superior a 3 (três) vezes o capital registrado, o montante dêsse acréscimo constituiria, mediante permissão do Ministro da Fazenda, reserva de capital, excluída da limitação da Lei das Sociedades Anônimas — que proíbe reservas superiores ao capital realizado — mas sujeita ao imposto específico sobre as reavaliações de ativos e incorporada, obrigatoriamente, ao capital, dentro dos cinco anos seguintes, sem qualquer outro ônus.

5 — O imposto incidente sobre as correções monetárias do ativo imobilizado foi reduzido de 10% para 5%, mantida a possibilidade de ser pago em 12 (doze) prestações mensais, e acrescentadas mais as seguintes formas de pagamento: (a) mediante a aquisição de Obrigações do Tesouro para vencimento em prazo não inferior a 5 anos da data do balanço, em valor nominal atualizado correspondente ao dobro do que seria devido como imposto; (b) em tantas prestações mensais quantas necessárias a que cada uma não ultrapassasse a quinta parte da média do lucro tributável, indicado pelo contribuinte em seu último balanço, observado o limite máximo de 24 prestações (dois anos). Em qualquer dos casos supramencionados, quando o pagamento importasse em exigência de prestações mensais superiores a 2% da média mensal da receita bruta da pessoa jurídica, indicada no seu último balanço, esta poderia recolher o imposto ou

as quantias destinadas à subscrição das Obrigações em tantas prestações mensais quantas necessárias a que cada uma não excedesse o limite referido.

6 — Tratamento especial foi concedido às firmas ou sociedades que tivessem por atividade predominante a exploração de empreendimentos industriais ou agrícolas nas áreas de atuação da SPVEA ou da SUDENE; poderiam corrigir, com isenção de impostos e taxas federais, até 30 de junho de 1965, o registro contábil do valor original dos bens do seu ativo imobilizado, deduzido das respectivas quotas de depreciação ou amortização. Ficaram também isentos de quaisquer impostos e taxas federais: (a) o recolhimento de ações novas, quinhões ou quotas de capital, pelos acionistas, sócios, ou quotistas, quando decorrentes do aumento do valor do ativo das empresas situadas no Norte e Nordeste do Brasil, inclusive os acréscimos de capital que beneficiassem os titulares de firmas individuais; (b) os aumentos de capital, realizados até 31 de outubro de 1965 por firmas ou sociedades, para efeito, exclusivamente, de incorporação, ao seu ativo, de ações, quotas ou quinhões de capital recebidos nos termos da alínea (a) supra.

7 — Admitiu-se, ainda, às pessoas jurídicas, distribuir, por exercícios sucessivos, até o máximo de 5 (cinco), os lucros decorrentes do aumento de capital — resultante de correção monetária — de empresas das quais fossem sócias ou acionistas.

Finalmente, foram introduzidas pela Lei 4.506 (30-11-64) algumas disposições do maior alcance sobre esta matéria. Uma delas — talvez a mais importante como definição de princípios — determina que, a partir de 1 de janeiro de 1967, a correção monetária do ativo imobilizado das empresas — embora continue obrigatória — não sofrerá nenhum ônus financeiro a título de imposto ou de empréstimo compulsório.

A Lei n.º 4.663, de 3 de junho de 1965, numa tentativa de estimular a produtividade e a contenção dos preços, reduziu para 2% (dois por cento) o imposto devido pela correção monetária do ativo imobilizado, realizada durante o exercício de 1966, às empresas que satisfizessem as condições restritivas de aumentos de preços que foram estabelecidas.

As medidas supramencionadas revelam que a preocupação maior do Governo — enquanto procurava captar recursos adicionais não inflacionários para compensar o *deficit* de caixa do Tesouro, ampliando a área de incidência — orientou-se no sentido de desafogar e garantir maior segurança e flexibilidade às iniciativas do capital privado. Se, por um lado, a nova legislação criou encargos,

como, por exemplo, êste da obrigatoriedade generalizada da correção monetária do ativo, por outro, reduziu o impôsto incidente sobre essa operação e permitiu o cômputo dos valores corrigidos no cálculo das depreciações e amortizações, além das outras facilidades que foram enumeradas. Os aspectos controvertidos foram, paulatinamente, solucionados, até chegar-se a total isenção dêste impôsto, fixada para uma data, na qual, na opinião do Govérno, a inflação já estaria sob contrôle.

V.1.4 — A reserva de recomposição do capital de giro

a) *Considerações gerais*

Um dos problemas econômicos mais sérios para a condução eficiente das atividade empresariais é, indiscutivelmente, o do investimento inicial em ativo circulante, e, após a formação e aplicação no negócio dêsse capital, o de sua manutenção em níveis produtivos. Destina-se, básicamente, a compensar a defasagem inevitável — por mais eficiente que seja a tecnologia adotada — entre as despesas acarretadas pela produção dos bens ou serviços, e a obtenção dos resultados oriundos de sua venda, além de garantir, pela reaplicação de parte dêstes resultados, a continuação e a expansão dos negócios.

Numa conjuntura inflacionária, porém, o capital de giro perde essa característica auto-reprodutiva. Exige o investimento periódico — cada vez mais intenso — de certa quantia destinada à reposição ou compensação do valor real do capital que, obviamente, se dilui à proporção que se desvaloriza a moeda. Este investimento é independente das variações sofridas pela produção, o que agrava o problema e causa processos freqüentes de descapitalização muitas vêzes despercebidos face à ilusão de rentabilidade provocada pela inflação.

A corrosão do capital de giro, além da desvalorização das disponibilidades em dinheiro — em caixa ou em bancos — prende-se, notadamente, à impossibilidade de as emprêsas novamente adquirirem os elementos que integram as linhas de produção pelos mesmos preços com que entraram para a composição do produto vendido, o que torna deficientes — em termos reais — os resultados obtidos com a venda, por melhores que se tenham apresentado em termos nominais. A consequência dêste fato para a capacidade de previsão dos empresários é altamente danosa. Nada disso, contudo, era considerado pelas leis fiscais no Brasil.

b) *A Reforma*

Desde a primeira exteriorização legislativa da reforma tributária de emergência — a Lei n.º 4.357, de 16-7-64 — foi o problema da

manutenção do capital de giro enfrentado pelo atual Governo, através do disposto no art. 27 e seus parágrafos, que podem ser assim resumidos:

- 1 — As disposições sobre capital de giro integravam, inicialmente, um contexto destinado apenas a reduzir a casos excepcionais a incidência do chamado “impôsto adicional sobre lucros das pessoas jurídicas em relação ao capital social e às reservas”.
- 2 — O artigo 27 dispunha que, a partir do exercício financeiro de 1965, para o cálculo do “impôsto adicional de renda” (1965 seria, aliás, o último exercício da vigência desse impôsto, nos termos da Lei n.º 3.850, de 18-2-60) era facultado às pessoas jurídicas abater do lucro excedente tributável (base de cálculo daquela impôsto), a importância correspondente à manutenção do capital de giro próprio durante o ano-base de sua declaração. Os artigos 28 e 29, ampliando as isenções e a base imponible, praticamente extinguíam o tributo.
- 3 — O montante a abater seria determinado aplicando-se ao capital de giro próprio da empresa no início do ano-base, percentagens de correção, publicadas periodicamente pelo Conselho Nacional de Economia.
- 4 — O parágrafo segundo do artigo 27 conceituava “capital de giro próprio”. Para a sua determinação era necessário, em primeiro lugar, excluir: I — do passivo exigível, os saldos devedores dos empréstimos em moeda estrangeira e dos empréstimos sujeitos a atualização; II — do ativo realizável: (a) os valores ou créditos em moeda estrangeira ou sujeitos à atualização monetária; (b) as ações, cotas e quaisquer títulos correspondentes à participação societária em outras empresas; (c) o saldo não integralizado do capital social. Feito isto, extraía-se a diferença entre o ativo disponível *mais* o realizável, e o passivo exigível, obtendo-se o montante a corrigir.

Ao criar estímulos ao aumento da produtividade e à contenção de preços, a Lei n.º 4.663, de 3/6/65 estendeu ao impôsto de renda as vantagens fiscais relativas à manutenção do capital de giro, permitindo que, no exercício de 1966, a empresa deduzisse o respectivo montante do lucro operacional para efeitos de determinação da margem tributável. Por outro lado, a incorporação ao capital das reservas oriundas dessa operação ficaram isentas dos impostos de renda e selo.

A Lei n.º 4.728, de 14/7/65, que disciplinou os mercados financeiro e de capitais, incorporou, definitivamente, a vantagem aqui considerada às demais, de aplicação genérica, quando permitiu fôsse o resultado líquido das correções monetárias do capital de giro — tal como as do ativo imobilizado — incorporado ao capital ou às reservas, à opção da pessoa jurídica.

A Lei n.º 4.862, de 29/11/65, completou o processo de integração das correções do capital de giro nas atividades normais da empresa, ao permitir fôssem as reservas, para esse fim constituídas, aplicadas na cobertura de prejuízos operacionais.

A tendência atual da legislação orienta-se no sentido de dar à reserva de manutenção do capital de giro — como às demais correções monetárias — a função econômica que lhes cabe de simples recomposições rotineiras do valor real dos bens que representam, mas capazes de influir em todos os desajustamentos — que com elas se relacionam — causados pela desvalorização da moeda.

V.1.5 — A depreciação do ativo com base no custo de reposição

A profunda transformação por que passou, desde 1964, o tratamento tributário das depreciações do ativo das empresas pode ser avaliada pela comparação entre as disposições sobre a matéria dos dois últimos regulamentos do Imposto de Renda (Decreto número 55.866, de 23/3/65 e 58.400, de 10/5/66) e os dispositivos análogos do Decreto n.º 51.900, de 10/4/63, que era o Regulamento vigente no início do atual Governo.

Uma das deduções permitidas no cálculo do “lucro real” referia-se “às cotas para constituição dos fundos de depreciação, devido ao desgaste dos materiais, calculadas em relação ao custo das propriedades móveis e à duração das mesmas”. A lei previa, inclusive, coeficientes de aceleração de depreciação, baseados no número de turnos de oito horas de trabalho em que se utilizasse o material. Determinava ao Instituto Nacional de Tecnologia que fixasse critérios para a discriminação da vida útil das máquinas e equipamentos, para cada tipo de indústria, subsistindo os critérios então vigentes enquanto não fôsse cumprida essa determinação.

Tudo indica, portanto, que se utilizava o conceito clássico das depreciações, consideradas como cotas relativas ao desgaste de bens utilizados na produção, destinadas a permitir a renovação constante do equipamento. Ora, em uma conjuntura inflacionária, além do desgaste referente ao período de utilização das máquinas, é imprescindível considerar-se o efeito da desvalorização da moeda sobre o preço do material, acarretando um acréscimo que torna impossível

sua reposição apenas com os recursos oriundos de uma reserva construída à base de percentuais calculados sobre o preço de aquisição. A obrigatoriedade de calcular a depreciação sobre o custo histórico do equipamento dera a esta dedução, no Brasil, um caráter meramente simbólico.

Atacando o problema de imediato, o atual Governo, pela Lei n.º 4.357, de 16/7/64, determinou que, no cálculo das cotas anuais de depreciação e amortização para efeitos do Imposto de Renda, considerar-se-ia, como *valor de aquisição*, o valor original dos bens, mas corrigido, nos moldes adotados para as reavaliações do ativo.

Também foram fixados, pela primeira vez no Decreto n.º 54.298, de 23/9/64, os coeficientes de aceleração das depreciações, embora fôssem, apenas, para certos tipos de indústrias básicas.

Outra medida de grande alcance, no sentido de dar efetividade às cotas de depreciação registráveis em cada exercício, foi a permissão de serem estimadas pela aplicação da taxa anual de depreciação sobre a atualização monetária do custo de aquisição dos bens depreciáveis.

O artigo 165 do atual Regulamento, aproximando-se da solução definitiva do problema, admite o registro como custos ou despesas operacionais das importâncias necessárias à formação de provisões para o ajuste de custo de ativos ao valor de mercado, nos casos em que este ajuste é determinado por lei.

Esta é a orientação atual. As cotas de depreciação assumem o papel que lhes compete de instrumentos de renovação do parque industrial porque representam, de fato, uma reserva capaz de permitir a reposição do equipamento utilizado. Os ajustamentos a que se procedem integram-se, outrossim, com todos os seus efeitos, no conjunto de medidas destinadas a dar uma visão realista dos resultados obtidos pelas empresas em suas operações.

V.2 — A Tributação do Lucro Reinvestido

Após preocupar-se em caracterizar, realisticamente, o “lucro” das empresas, eliminando, na medida do possível, os desajustamentos provocados pela inflação, a reforma tributária procurou discriminar os seus efeitos em função do *destino* dado pela empresa aos resultados de suas operações, abandonando o critério tradicional de nossa legislação, de distinguir, como fator preponderante, apenas as origens dos rendimentos.

Era necessário desestimular a distribuição dos lucros, tornando, ao mesmo tempo, atraente sua aplicação em novas inversões, dirigidas, sempre que possível, para setores em regiões consideradas prioritárias pelo Governo.

É amplo e compensador o campo dos incentivos fiscais na atual legislação. A empresa que quiser beneficiar-se de deduções ou transferir para o Erário público apenas parte do imposto devido — retendo considerável parcela para reinvestir em proveito próprio — encontra várias oportunidades notadamente na área do desenvolvimento regional, oportunidades estas analisadas nos itens específicos desta exposição.

Dentre as providências adotadas, desde logo, destaca-se a criação, pelo artigo 38 da Lei n.º 4.506, de 30/11/64, de um adicional de 7% sobre os lucros distribuídos, sob qualquer título ou forma. Além disso, a mesma lei determinou que não fossem consideradas, na apuração do lucro operacional, as despesas, inversões ou aplicações de capital, quer referentes à aquisição ou melhorias de bens ou direitos, quer à amortização ou pagamento de obrigações relativas àquelas aplicações.

Estas medidas, conjugadas aos estímulos à formação de poupanças em geral, à expansão do mercado de capitais e outras congêneres, poderão conduzir a um sistema realmente integrado e eficiente de estímulos à reinversão dos lucros das empresas, indispensável à obtenção das metas de emprego e de crescimento do produto consignadas no Plano de Ação Econômica do Governo.

V.3 — Incentivos para a Racionalização da Estrutura Econômica e do Nível Tecnológico da Produção

Uma das características dos países menos desenvolvidos é a insuficiente escala de produção que não permite uma adequada especialização e utilização dos recursos oferecidos pela tecnologia moderna. O desenvolvimento econômico consiste, precisamente, na alteração desse quadro e na redução dos custos de produção, através de métodos de produção em larga escala, que incorporem eficientes técnicas no processo produtivo (e distributivo). Embora o progresso neste campo esteja condicionado pela dimensão do mercado e pela disponibilidade de capital e de técnicos, a política fiscal pode também acelerar a evolução desejada na estrutura econômica e no nível tecnológico da produção, através de medidas específicas.

No campo da tecnologia, um elemento importante é o apoio às pesquisas. A este respeito, o maior passo dado foi a modificação da lei do imposto de renda, para permitir às empresas privadas deduzir

da renda bruta, como despesa de operação, seus dispêndios nas pesquisas técnicas e científicas, incluindo o custo de experimentação para criação ou aperfeiçoamento de produtos, processos, fórmulas e técnicas de produção, administrativas ou venda (Lei 4.506, de novembro de 1964, artigo 53). Essa medida reduz o custo da pesquisa para as firmas, proporcionalmente à alíquota do imposto de renda sobre as pessoas jurídicas (cerca de um terço) e transforma o Governo num participante indireto de todas as pesquisas privadas.

Com respeito à estrutura de produção, um problema frequente em países com mercado limitado é a fragmentação não econômica da produção em número excessivo de pequenos e ineficientes produtores. A importância desse fato, que foi amplamente reconhecida no setor agrícola, se estende também ao setor industrial, onde a existência de um grande número de empresas marginais pode representar um desperdício de recursos e um sério obstáculo à expansão industrial e à modernização.

O problema da estrutura de produção varia de acordo com as circunstâncias peculiares a cada indústria. De um modo geral, a contribuição da política fiscal nesse campo pode assumir várias formas. O sistema tributário não deve alimentar artificialmente formas de produção não econômica, como a indesejada integração vertical que prevaleceu no passado, como consequência da incidência cumulativa do imposto de vendas e consignações.

Um dos melhores meios para abordar o problema da reestruturação econômica das empresas, através da política fiscal, seria incorporar, na lei do imposto de renda sobre as pessoas jurídicas, incentivos especiais para promover fusão, incorporação e outras formas de concentrações das empresas de tamanhos pequeno e médio.

Este tipo de incentivo, que deu resultados animadores em outros países, garante uma fórmula indolor para estimular a concentração econômica numa base inteiramente voluntária, sem o indesejável efeito social, que decorreria do fechamento definitivo das empresas marginais. A técnica envolveria, essencialmente, a manipulação do tratamento fiscal dos prejuízos de operação, com a possibilidade de transferir, para fins de imposto sobre a renda, os prejuízos passados de uma empresa deficitária para outra lucrativa, através de uma fusão ou qualquer outro tipo de concentração da estrutura de duas ou mais unidades. O incentivo poderia ser diferenciado, se fosse necessário, de acordo com o tipo da indústria, adotando uma diretriz integrada com a política de desenvolvimento global, com a necessária cautela, a fim de evitar os abusos e concentrações excessivas.

V.4 — Incentivos Fiscais à Democratização do Capital das Empresas

Sômente com a profunda mudança da mentalidade fiscal, processada a partir de 1964, tornou-se possível refinamentos na política tributária do impôsto de renda que, a partir de então, passou a caracterizar-se como um dos principais instrumentos de estímulos aos investimentos e ao fortalecimento da estrutura das empresas.

Os incentivos fiscais à democratização do capital das organizações econômicas representam, dentro do elenco das medidas de encorajamento às inversões, aquela que, talvez, possua u'a maior variedade de repercussões, atingindo, simultaneamente, diferentes setores da vida nacional.

Com efeito, o encorajamento à democratização do capital reflete: na estrutura das empresas, na amplitude do mercado de capitais e no processo de captação de poupança.

Quanto ao primeiro aspecto, esta política abre amplas perspectivas à utilização, por parte das empresas, de poupanças de terceiros, através da venda de suas ações no mercado de capitais. Por sua vez, ao estimular as transações nas Bôlsas de Valôres, concorre para dar nova dimensão ao mercado de títulos e valôres, contribuindo, simultaneamente, para que um maior número de pessoas possa participar do capital das empresas nacionais e de seus lucros.

Os estímulos à democratização do capital foram criados a partir da discriminação das empresas em duas categorias: as de capital "aberto" e as de capital "fechado". Paralelamente, ofereceram-se amplos atrativos e vantagens compensadoras para as companhias que de fato abrissem o seu capital, vantagens extensivas, também, aos respectivos acionistas.

A primeira tentativa, ainda tímida, de conceituação das sociedades anônimas de capital aberto, como que pretendia satisfazer tão sômente a um dos requisitos dessa espécie de empresa: aumentar o número de acionistas, permitindo, em contrapartida, que um maior número de pessoas participasse de atividades empresariais. Essa primeira definição foi trazida pela Lei n.º 4.506, ao criar um impôsto de 7% sôbre lucros distribuídos e outros adicionais, de que estariam isentas (art. 39) as sociedades anônimas de capital aberto, assim consideradas as que preenchessem os seguintes requisitos:

- a) ações efetivamente cotadas nas Bôlsas de Valôres;
- b) 30%, no mínimo, do "capital com direito a voto", pertencente a mais de 200 (duzentos) acionistas sendo que, a partir de 1966, a percentagem seria aumentada anualmente de 1% e o número de acionistas de 20 (vinte) por ano, até perfazerem, respectivamente, os totais de 45% e 500 acionistas;

- c) os acionistas a que se refere o item acima não poderiam possuir, cada um, mais de 3% do capital da sociedade e deveriam ser pessoas físicas ou fundos mútuos de participação e capitalização.

Era patente a inadequação desse conceito para o atendimento dos objetivos a que se visava. Por esta razão, a lei que disciplinou os mercados financeiros e de capitais — n.º 4.728, de 14-7-65 — estabeleceu as seguintes normas, ora vigentes:

- a) a conceituação das sociedades de capital aberto — com a fixação das respectivas condições — é da competência do Conselho Monetário Nacional;
- b) essa conceituação será feita periodicamente, pois constitui um eficaz instrumento da política econômico-financeira do Governo;
- c) as deliberações do Conselho Monetário Nacional, que aumentem as exigências para a inclusão na categoria, entram em vigor no exercício financeiro que se inicie, no mínimo, seis meses depois da data da publicação.

A Resolução n.º 16, de 16/2/66, do Banco Central da República do Brasil, na forma da deliberação do Conselho Monetário Nacional, tomada em sessão de 8/2/66, fixou os requisitos a seguir discriminados, e que foram posteriormente alterados pela Resolução n.º 26, de 23/6/66 correspondente à sessão do CMN do dia 22/6/66.

Como regra geral, as sociedades, para serem consideradas de capital aberto, precisam possuir ações *com elevado grau de negociabilidade* em Bolsas de Valores, constituindo, por esta qualidade, instrumento de aplicação da poupança pública. O “elevado grau de negociabilidade” foi definido como o conjunto dos seguintes atributos essenciais, todos referentes às *ações*:

- a) serem objeto de operações de compra e venda, em uma ou mais Bolsas de Valores do País, pelo menos uma vez por semana e cinco vezes por mês; o valor das transações deve ser superior a Cr\$ 8.000.000 semanais e Cr\$ 40.000.000 mensais e a percentagem mensal de ações negociadas deve superar a fração de 0,25 % do número de ações emitidas, excetuadas, é óbvio, as ações em tesouraria nas sociedades de capital autorizado;
- b) possuírem plena conversibilidade para qualquer das formas “ao portador”, “nominativas” ou “nominativas endossáveis”, a critério do acionista, salvo impedimentos, por legislação es-

pecial, da sociedade emissora, como é o caso, por exemplo, das sociedades anônimas de capital autorizado e das que exploram atividades comerciais ou outras vedadas a determinadas pessoas (v.g. jornalismo e tele-comunicações, proibidas a estrangeiros) as quais só podem emitir ações nominativas endossáveis;

- c) ser possível o desdobramento de títulos múltiplos, a preço não superior ao custo;
- d) não sofrerem qualquer espécie de restrição, nos estatutos ou mediante contrato especial, que impeça ou dificulte a negociação a qualquer instante, ressalvados os impedimentos legais.

As sociedades, por seu turno, devem atender a *uma* das seguintes exigências:

- a) ter ações *constantemente negociadas* e, no mínimo, 15 % do capital pertencente a pelo menos 500 pessoas físicas ou jurídicas, que possuam, cada uma, no mínimo 100 e, no máximo, 100.000 ações; *ou*
- b) ter ações *registradas para negociação* em uma das Bolsas de Valores do País e, no mínimo, 15% do capital social pertinente a pelo menos 500 pessoas físicas ou jurídicas, que possuam, cada uma, no mínimo 100 e, no máximo, 20.000 ações; *ou*
- c) *estar em fase de democratização do capital social*, caracterizada pelo lançamento de ações ao público, realizado de modo que alcance as condições do item supra, sendo, pelo menos, 50% das ações de tipo ordinário ou, se preferenciais, mais da metade delas, que seja assegurada a eleição de um representante dos subscritores na Diretoria (note-se que o Decreto-lei 2.627, que regula as sociedades por ações, não permite que mais da metade do capital social seja constituído por ações do tipo preferencial sem direito a voto).

As sociedades que preencham as condições das alíneas (b) e (c) supratranscritas poderão ser consideradas de capital aberto, mas a *título precário*, por lhes faltar o requisito indispensável da negociação freqüente das ações. As incluídas no item (b) têm direito ao certificado de inclusão na categoria, expedido pelo Banco Central, com validade para dois exercícios financeiros, renovável por prazo indeterminado, caso suas ações alcancem o nível de negociabilidade constante, pelo menos nos últimos seis meses. As que se integram na alínea (a), embora obtenham o certificado com prazo indeterminado,

estão sujeitas a revisão, caso as Bólsas de Valôres, em relatórios que devem produzir em outubro de cada ano, declarem que suas ações não mais atingem o teor de negociabilidade exigido. As da alínea (c) fazem jus a um certificado válido apenas para um exercício financeiro, renovável para mais dois se alcançarem os requisitos especificados na alínea (b).

Como se verificou, o sistema baseado no *número de acionistas* foi substituído por um critério mais racional e eficiente, alicerçado na negociabilidade das ações, pois o objetivo a que se visava era a consolidação e o desenvolvimento do mercado de capitais. Porém, não foram esquecidas as sociedades anônimas que se adaptavam às condições originais, as da Lei n.º 4.506 (ações efetivamente cotadas em Bolsa, 30%, no mínimo, do capital com direito a voto, pertencente a mais de 100 pessoas físicas ou fundos mútuos com participação máxima de 3% para cada um) pois se lhes concedeu um prazo de 180 dias para requerer o certificado, válido para um exercício financeiro.

PARTE III

**A POLÍTICA DE INCENTIVOS
AOS INVESTIMENTOS
REGIONAIS E
SETORIAIS**

VI. A Política de Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento Regional

A política de desenvolvimento regional tem o objetivo de dotar a estrutura sócio-econômica, das regiões insuficientemente desenvolvidas, de condições que permitam alcançar um ritmo intenso de crescimento, capaz de permitir a redução das disparidades de renda entre as regiões geoeconômicas.

Para alcançar esse fim, é necessário que seja dada importância primordial aos investimentos em infra-estrutura e às pesquisas (pré-investimentos) que permitam o conhecimento real das potencialidades da região.

Por outro lado, é mister a ação maciça do Poder Público visando a promover a iniciativa privada, a qual, em virtude da fragilidade da estrutura sócio-econômica, tende a não se fixar nessas regiões. Para isso, torna-se imprescindível a ação coordenada de estímulos de tipo financeiro, fiscal e de assistência técnica, de modo a incentivar os capitais que se formam na região e orientar a aplicação dos investimentos com vistas à diversificação da estrutura econômica e a alcançar a máxima produtividade social.

À luz dessas considerações, podem ser formuladas certas observações sobre a eficácia dos incentivos tributários como meio de atrair capitais para as regiões menos desenvolvidas.

Os incentivos fiscais devem visar, simultaneamente, à formação de poupanças — atuando diretamente sobre a renda dos contribuintes — e oferecendo estímulos diretos às empresas, seja: a) reduzindo o custo de produção, ao não impor o pagamento de direitos de importação sobre os bens de capital e matérias-primas; b) aumentando os lucros, por meio de redução das taxas do imposto sobre a

renda, ou de isenções durante períodos limitados; c) estabilizando a margem de lucro mediante disposições que permitam compensar os prejuízos durante vários anos; d) possibilitando um maior grau de financiamento das empresas com recursos próprios, por meios tais como a isenção do pagamento de impostos sobre lucros reinvertidos, ou a autorização para efetuar amortizações aceleradas; e) aumentando o seu poder competitivo por meio de reduções das taxas do imposto de exportação.

O exemplo de Porto Rico, onde um amplo programa de isenções tributárias, previsto para as novas empresas, foi aparentemente um dos principais fatores que quintuplicaram a entrada de capitais norte-americanos para inversões, e a própria experiência do Nordeste brasileiro, que vem apresentando resultados animadores, servem de apoio à tese de ampla utilização do instrumento fiscal como um dos fatores capazes de exercer uma positiva influência nas decisões dos investidores e, desta maneira, acelerar o fluxo de recursos para determinadas áreas ou atividades.

VI.1 — Evolução da Política Fiscal para o Desenvolvimento Regional no Brasil

Deixando de lado a fase em que a política fiscal era utilizada unicamente como instrumento arrecadador, e que a principal preocupação da União era a de concentrar os novos investimentos nas áreas em que já existiam melhores condições de infra-estrutura, pode-se considerar o ano de 1956 como o verdadeiro marco da utilização do imposto de renda como incentivo ao estabelecimento de indústrias em áreas prioritárias.

Disponha a Lei n.º 2.973, de 26/11/56, no seu artigo 35, que passou a integrar o artigo 30 da Consolidação de 31/12/56:

“É reconhecida também a isenção do imposto de renda: ...

.....
b) pelo prazo de 10 anos, às indústrias de extração de óleo de babaçu e oiticica e cêra de carnaúba, beneficiamento e tecelagem de caroá, agave, que se instalarem e localizarem até 28 de novembro de 1966 nas regiões Norte e Nordeste do País”.

Após essa modesta iniciativa, que permaneceu isolada, o Governo resolveu, em 1959, conceder novos estímulos às indústrias que aproveitassem matéria-prima local, na forma do artigo 19 da Lei número 3.692:

“As indústrias químicas que aproveitem matéria-prima local, ou indústrias de outra natureza que também a utilizem, nomeadamente as indústrias de fertilizantes, celulose, álcalis,

côcos, óleos vegetais e de cêra de carnaúba, beneficiamento e tecelagem de carôá agave e fibras nativas, beneficiamento e metalurgia de rutilo, ferro, tungstênio, magnésio, cobre, cromo, manganês, chumbo, zinco, ilmenita e de outros minérios cuja extração e industrialização sejam declaradas de interesse do desenvolvimento regional, localizadas no Norte e no Nordeste do País, inclusive Sergipe e Bahia, ou que venham a ser instaladas nessas regiões, pagarão, com redução de 50 % (cinquenta por cento), o imposto de renda e adicional sobre os lucros em relação ao capital e às reservas, até o exercício de 1968, inclusive”.

“§ 1.º — As novas indústrias, previstas neste artigo que se tenham instalado a partir da vigência da Lei n.º 2.973, ou que venham a instalar-se até 31 de dezembro de 1968, desde que não exista indústria, na região que utilize matéria-prima idêntica ou similar e que fabrique o mesmo produto em volume superior a 30 % (trinta por cento) do consumo aparente regional, ou desde que as existentes já se beneficiem dos favores do presente parágrafo.

“§ 2.º — São dedutíveis, para efeito de imposto de renda, as despesas atinentes a pesquisas minerais realizadas nas regiões do Norte e do Nordeste, inclusive Sergipe e Bahia, por concessionários de pesquisa ou lavra e por empresas de mineração legalmente organizadas”.

Essas duas leis, de 1956 e 1959, não obtiveram grande repercussão, pois aquelas regiões não se encontravam em condições de absorver os mencionados investimentos; apesar de tudo, podem ser consideradas como precursoras do I Plano Diretor da SUDENE (*) que, pela primeira vez, concedeu incentivos fiscais dentro do contexto geral de um ambicioso plano de desenvolvimento do Nordeste brasileiro. A lei facultava à “pessoa jurídica de capital 100 % nacional”, “deduzir até 50 % do imposto de renda a que estiver sujeita, para a aplicação ou reinvestimento em indústria considerada pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”.

O II Plano Diretor da SUDENE (**) ampliou esses benefícios, permitindo a isenção total ou parcial do lucro das empresas da região e a isenção total de quaisquer impostos e taxas federais dos seus aumentos de capital, resultantes de incorporação de reservas ou de reavaliação do ativo.

(*) Lei n.º 3.995 de 1961.

(**) Lei n.º 4.239 de 27-6-63.

QUADRO 14

**PROJETOS INDUSTRIAIS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS DA
SUDENE NO PERÍODO 1960-64**

| ESPECIFICAÇÃO | 1960 | | 1961 | | 1962 | | 1963 | | 1964 | |
|---|-----------|---|-----------|-------------------------------------|-----------|-------------------------------------|-----------|-------------------------------------|-----------|-------------------------------------|
| | N.º | Valor do investimento Cr\$ 1.000 (*) | N.º | Valor do investimento Cr\$ 1.000 |
| Química..... | 5 | 3.658.265 | 4 | 7.813.444 | 0 | 952.774 | 9 | 13.315.566 | 14 | 8.770.007 |
| Têxtil algodoeira..... | 1 | 199.932 | 3 | 327.942 | 30 | 9.552.002 | 20 | 10.774.073 | 20 | 7.277.295 |
| Têxtil sisaleira..... | 3 | 411.677 | 4 | 396.332 | 5 | 988.872 | 4 | 725.320 | 1 | 220.000 |
| Produtos alimentares..... | 5 | 681.200 | 4 | 286.467 | 9 | 904.135 | 14 | 1.250.150 | 10 | 3.537.938 |
| Bebidas..... | 2 | 1.850.000 | 2 | 862.280 | — | — | — | — | — | — |
| Cimento, cerâmica e vidros..... | 4 | 509.498 | — | — | 3 | 1.638.184 | 13 | 2.319.016 | 6 | 1.577.980 |
| Metalmúrgica..... | 2 | 117.300 | 1 | 51.558 | 8 | 1.158.646 | 14 | 5.663.668 | 18 | 98.172.017 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos..... | — | — | — | — | — | — | — | — | 6 | 358.661 |
| Diversos..... | 1 | 91.449 | 5 | 258.813 | 5 | 227.597 | 12 | 2.354.785 | 16 | 13.476.682 |
| TOTAL..... | 23 | 7.519.321 | 23 | 10.066.036 | 66 | 15.382.209 | 86 | 36.392.577 | 91 | 133.390.670 |

FORNTE: SUDENE — DI.

(*) Expressão de Investimento de cada Projeto, aos preços correntes na época da aprovação, incluindo-se as eventuais parcelas em moeda estrangeira, convertidas em cruzeiros e taxas então vigentes.

Passando a considerar também a Amazônia como área prioritária, o Governo concedeu incentivos especiais aos investimentos dessa região (artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 4.069, de 1962), isentando do imposto de renda as pessoas jurídicas localizadas na região geográfica da Amazônia, que promoverem o beneficiamento ou a manufatura de matéria-prima regional — borracha, juta e similares ou sementes oleaginosas, pelo prazo de cinco anos para as indústrias de simples beneficiamento e de vinte anos para as de transformação.

Posteriormente, os benefícios decorrentes dos subsídios fiscais oferecidos à área de ação da SUDENE, foram estendidos integralmente à SPVEA (art. 27 da Emenda Constitucional n.º 18).

Os efeitos dos estímulos à industrialização criados no Nordeste, conforme a indicação da tabela anexa, revelam que a política de incentivos ao setor privado está permitindo a elevação da renda e do emprego na Região, pelo aumento dos investimentos correspondentes à modernização (ou ampliação de indústrias existentes) e à instalação de novas unidades industriais. (Vide quadro anexo). Mais ainda, as últimas estatísticas sobre expansão industrial mostram que aquela área vem registrando taxas de crescimento superiores às verificadas para o Centro-Sul, donde se pode inferir um processo de fechamento do leque das disparidades regionais de renda.

VI.2 — Incentivos Fiscais para a Iniciativa Privada no Nordeste e na Amazônia

Consideradas áreas prioritárias para fins de desenvolvimento econômico, o Nordeste e a Amazônia receberam do Governo Federal, dentro da legislação especial a que estão afeitas (SUDENE e SUDAM), estímulos especiais de natureza fiscal, a fim de promoverem a sua industrialização. Esses incentivos fiscais vieram beneficiar não somente as empresas que se instalaram, ou vierem a se instalar, naquelas regiões, como também as pessoas físicas e jurídicas que desejarem investir em empreendimentos nelas situados (*).

A seguir, são fornecidos detalhes sobre cada um dos incentivos mencionados e respectivas condições de utilização.

Isenção de impostos e taxas federais sobre a importação de equipamentos: Os equipamentos importados e destinados ao Nordeste e à Amazônia ficam isentos dos impostos e taxas de importação, desde que sejam considerados prioritários, respectivamente pela SUDENE e pela SUDAM (art. 18, da Lei n.º 3.692, de 15/12/59 e art. 4.º da Lei n.º 5.174, de 27/10/66).

(*) A lei faculta ao contribuinte fracionar a dedução do imposto em favor da SUDENE e da SUDAM desde que a soma das duas parcelas não ultrapasse os 50% do imposto total.

A citada isenção não poderá beneficiar equipamentos considerados tecnicamente obsoletos, nem que tenham similares registrados no País.

Também as vendas de câmbio, para a importação de máquinas e equipamentos considerados prioritários, ficarão isentas de recolhimentos ou depósitos provisórios, que representem ônus adicional sobre o custo das divisas necessária à importação. (Art. 53 da Lei n.º 4.239, de 27/7/63 e art. 4.º da Lei n.º 5.174, de 27/10/66).

Isenção total do Imposto de Renda e Adicionais não Restituíveis: Os empreendimentos econômicos que vierem a se instalar ou já instalados, no Nordeste e na Amazônia, de acordo com a regulamentação específica da SUDENE e da SUDAM, ficam isentos do Imposto de Renda e Adicionais não Restituíveis, por prazos que variam de 10 a 15 anos, a contar da entrada em operação de cada empreendimento. (Art. 13, 15 e 16 da Lei 4.239, de 27-6-63, e Art. 1.º § II da Lei n.º 5.174, de 27-10-66).

Isenção de 50% do Imposto de Renda e Adicionais não Restituíveis: Os empreendimentos industriais e agrícolas que estiveram operando nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM desde a publicação das seguintes leis: a) Lei n.º 4.239 de 27-6-63 da SUDENE e b) Lei n.º 5.174, de 27-10-66 da SUDAM, pagarão com redução de 50% o Imposto de Renda e Adicionais não Restituíveis.

Segundo dispõem as referidas leis, sua vigência é até o exercício de 1973, para a SUDENE, e de 1982 para a SUDAM.

Dedução de até 50% do Imposto de Renda e Adicionais não Restituíveis das Pessoas Jurídicas: Todas as pessoas jurídicas registradas no País poderão deduzir no imposto de renda e seus adicionais até 50% do valor do imposto devido para inversão em projetos agrícolas, industriais ou qualquer outro considerado de interesse para o Nordeste ou a Amazônia. (Art. 18 § b da Lei 4.239 de 27-6-63 e Art. 7.º § b da Lei n.º 5.174, de 27-10-66).

A aplicação de recursos poderá ser feita de três maneiras distintas: 1) a aplicação do depósito decorrente da dedução em projeto da mesma empresa, ficando a seu cargo a complementação dos recursos próprios, em proporção equivalente ao depósito; 2) sob a forma de participação societária através de títulos nominativos, intransferíveis pelo prazo de cinco anos a partir da data de emissão; 3) sob a forma de créditos concedidos à empresa titular do projeto, com amortização a partir do 5.º ano em prestações anuais não inferiores a 20%.

Dependendo da prioridade atribuída ao projeto, os recursos oriundos do imposto de renda poderão ser de valor até 3 vezes maior que o valor dos recursos próprios. (Art. 5.º do Dec. 4.869 de 1965 e Art. 7.º § 3.º da Lei n.º 5.174 de 27-10-66). Deve-se ressaltar que quem assume

a obrigação de obter todos os recursos necessários ao financiamento do projeto é a empresa beneficiária e não a depositante, que poderá aplicar, em projetos de terceiros, sem estar obrigada legalmente a contribuir com recursos próprios.

Dedução de até 75% do Valor das Obrigações Adquiridas pelas Pessoas Jurídicas: As pessoas jurídicas poderão descontar, do Imposto de Renda e Adicionais não Restituíveis que devam pagar, até 75% do valor das obrigações que adquirem, emitidas pela SUDENE ou pelo Banco da Amazônia S.A., para o fim específico de ampliar os recursos, respectivamente, do FIDENE e do FIDAM. (Art. 18 a, da Lei n.º 4.239, e Art. 7.º a, da Lei n.º 5.174).

Dedução de até 50% da Renda Bruta das Pessoas Físicas: É permitido às pessoas físicas abater de suas declarações de rendimento as quantias aplicadas na subscrição integral, em dinheiro, de ações nominativas de sociedades anônimas que se dediquem a atividades prioritárias ao desenvolvimento das regiões em foco. (Art. 14 da Lei 4.357 de 17-7-64). Esses benefícios são extensivos às despesas decorrentes de pesquisas, inclusive de prospecção mineral, e a determinadas doações.

Isenção de Impostos sobre Correções do Ativo e Aumentos de Capital: Isenção total, e durante um ano, de impostos e taxas federais sobre as correções de registro contábil do valor dos bens do ativo industrializado e os aumentos de capital como recursos de incorporação de reservas e lucros suspensos. (Art. 17 da Lei n.º 4.239 — com vigência esgotada — e Art. 2.º da Lei 5.174).

Destaca-se, ainda, como estímulo a essas regiões, a possibilidade de obter isenção fiscal do Imposto de Exportação, mediante aprovação do Conselho Monetário Nacional.

Além desses incentivos fiscais de iniciativa do Governo Federal, praticamente todos os Estados e diversos municípios vêm oferecendo vantagens e estímulos tributários para atrair capitais para as suas áreas.

VI.3 — Considerações Gerais

As recentes evoluções da economia nordestina mostram resultados positivos da política de atenuação das disparidades de rendas regionais, iniciada de forma mais racional e eficaz a partir da elaboração dos planos diretores da SUDENE.

Dois estratégias compõem o arcabouço da política executada: a primeira, refere-se aos investimentos públicos, aplicados, maciça e continuamente, na formação da infra-estrutura sócio-econômica; a segunda, consubstancia-se nos instrumentos de atração de investimentos privados para a área. Nestes, os incentivos fiscais ocupam posição relevante.

QUADRO 15
INDICE DA RENDA INTERNA PER-CAPITA DO BRASIL
E DO NORDESTE

1956 = 100

| ANOS | BRASIL | | NORDESTE | |
|-----------|--------|---------------|----------|---------------|
| | Índice | Varição anual | Índice | Varição anual |
| 1954..... | 96,0 | — | 93,5 | — |
| 1955..... | 97,8 | 1,0 | 96,8 | 3,5 |
| 1956..... | 100,0 | 2,2 | 100,0 | 3,3 |
| 1957..... | 100,8 | 0,8 | 98,2 | 1,8 |
| 1958..... | 103,1 | 2,3 | 98,8 | 0,6 |
| 1959..... | 105,1 | 1,9 | 99,0 | 0,2 |
| 1960..... | 108,2 | 2,9 | 106,3 | 7,4 (*) |
| 1961..... | 114,4 | 3,0 | 112,4 | 5,7 |
| 1962..... | 113,3 | 1,7 | 119,2 | 6,1 |

FORNTE: III Plano Diretor (MECOR — SUDENE)

(*) Taxa superestimada em razão de alteração no processo de estimativa adotado a partir de 1961.

QUADRO 16

PARTICIPAÇÃO DA RENDA DO NORDESTE NA RENDA DO BRASIL
E O RESTO DO PAÍS

| ESPECIFICAÇÃO | PERCENTAGENS MÉDIAS NOS PERÍODOS | | | |
|--|----------------------------------|---------|---------|---------|
| | 1950/52 | 1953/56 | 1957/60 | 1960/62 |
| 1. Renda interna do Nordeste sobre renda interna do Brasil..... | 16,1 | 14,5 | 15,0 | 17,1 |
| 2. Renda interna total do Nordeste sobre a renda interna do resto do País..... | 19,2 | 17,1 | 17,6 | 20,8 |
| 3. Renda interna per capita do Nordeste sobre renda interna per capita do Brasil..... | 46,3 | 43,8 | 46,6 | 64,6 |
| 4. Renda interna per capita do Nordeste sobre renda interna per capita do resto do País..... | 36,6 | 34,1 | 37,1 | 45,5 |

FONTE: F.G.V., para os dados até 1960, e SUDENE, estimativas para 1961/62 (in III Plano Diretor — MECOR, SUDENE).

Os quadros acima evidenciam que a referida região passou a registrar, a partir de 1959, taxas de crescimento mais elevadas do que as do resto do País, donde se pode inferir a existência de um processo de encurtamento das diferenças de renda, transformando-se aquela zona geoeconômica em um novo núcleo dinâmico da economia nacional.

Paralelamente, em decorrência dos incentivos tributários, os depósitos fiscais no BNB e no BASA vêm acusando substanciais incrementos, em decorrência, principalmente, dos seguintes fatores: a) ampliação dos estímulos, tornando-os mais expressivos, diminuindo, em consequência, a necessidade de recursos próprios para a implantação de novas unidades de produção; b) maior flexibilidade desses estímulos, facilitando a aplicação dos recursos decorrentes; c) maior conhecimento, por parte do empresariado, das oportunidades de investimentos no Norte e Nordeste; d) resultados, mais evidentes, da política global de desenvolvimento regional. O quadro abaixo mostra o comportamento desses depósitos naqueles 5 anos.

QUADRO 17

DEPÓSITOS FISCAIS NO BND E NO BASA Cr\$ bilhões correntes

| ANOS | DEPÓSITOS FISCAIS | | Total |
|-----------|-------------------|---------|-------|
| | No B.N.B. | No BASA | |
| 1962..... | 5,7 | | 5,7 |
| 1963..... | 7,5 | 1,0 | 8,5 |
| 1964..... | 38,2 | 2,7 | 40,9 |
| 1965..... | 148,3 | 7,9 | 156,2 |
| 1966..... | 220,9 | — | — |

FONTE: Balanços e Relatórios de BNB.

VII. Política Tributária de Captação de Recursos Para Investimentos na Infra-Estrutura

O desenvolvimento econômico do País nas últimas décadas, vinha exigindo um crescente e contínuo fluxo de investimentos, no setor de infra-estrutura, muitas vezes interrompido, em virtude da inadequação das dotações orçamentárias submetidas a critérios políticos nem sempre condizentes com as necessidades reais do nosso crescimento.

Por outro lado, bens de importância fundamental para o desenvolvimento econômico, quer como fontes de energia, quer como fontes para indústrias de bases, como os combustíveis, a energia elétrica e os minerais, eram sobrecarregados por uma pluralidade de impostos e taxas, cujo único objetivo era arrecadar recursos para os Estados e Municípios e que acabavam gerando desinteresse à sua produção e consumo, além de exigirem um complexo e oneroso sistema arrecadador.

Visando a corrigir essa dupla anomalia sem, com isso, provocar uma redução na receita da União, Estados e Municípios, foram criados os *Impostos Únicos sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos Minerais*, sobre *Energia Elétrica* e sobre *Minerais*.

Estes impostos, por seu caráter único, incidem apenas uma vez sobre a produção, distribuição ou consumo dos respectivos bens, e têm suas arrecadações vinculadas aos setores rodoviário, de eletrificação e de mineração, respectivamente.

Graças aos dois primeiros tributos acima mencionados, tem sido possível captar recursos e manter um fluxo constante de aplicações, de um lado, na expansão de rodovias, na sua pavimentação e manutenção, e de outro, na expansão da rede elétrica, por todo o País.

O Imposto Único sobre Combustíveis também veio possibilitar a canalização de recursos para financiar atividades de pesquisa, lavra e refinação da PETROBRAS, bem como, uma parcela para reduzir o *deficit* da Rede Ferroviária Nacional.

O Imposto Único sobre Minerais é aplicado pelo Fundo Nacional de Mineração, no financiamento dos trabalhos de prospecção mineral em todo o país e pelos Estados e Municípios, em investimentos nos setores rodoviário, de energia, educação, agricultura e indústria.

VII.1 — Imposto Único Sobre Combustíveis e Lubrificantes

O Decreto-Lei n.º 538, de 7 de julho de 1938, ao organizar o Conselho Nacional do Petróleo e ao definir suas atribuições, veio dar a este Órgão dois encargos correlatos: a) o estabelecimento de limites legais — máximo e mínimo — para os preços de venda dos produtos refinados, a fim de atender às flutuações inevitáveis destes preços nos mercados nacional e internacional; e b) a uniformização, tanto quanto possível, dos mesmos preços, em todo o território nacional.

Para cumprir aquelas atribuições, o Conselho Nacional do Petróleo procedeu, em 1938 e 1939, a completo exame dos preços dos derivados de petróleo, no Brasil. Pôde-se, então, verificar que os seus elementos componentes estavam fortemente influenciados pela multiplicidade de impostos e taxas que incidiam sobre o óleo bruto e sobre os seus derivados.

Formou-se, então, a consciência da necessidade de uma política capaz de manter os tributos devidos ao fisco federal, estadual e municipal, dentro de limites razoáveis de taxaço, a fim de se evitar as graves perturbações que a sua criação e sucessivas modificações, arbitrárias e desordenadas, vinham causando à economia do País.

Chegou-se, assim, à conclusão da necessidade da conjugação de todos os múltiplos impostos e taxas federais, estaduais e municipais, em um imposto único, lançado e arrecadado pela União.

A adoção do imposto único traria, desde logo, a enorme vantagem da supressão de avultadas despesas com a manutenção de oneroso e complexo aparelho arrecadador dos numerosos e complicados tributos, anteriormente mencionados.

Por outro lado, não seriam majorados, em conjunto, os ônus que incidiam sobre a importação e o comércio do petróleo e seus derivados.

O comércio importador e distribuidor seria, por igual, fartamente favorecido pela simplificação do regime tributário, pela unificação dos impostos e taxas e, em suma, pela supressão dos numerosos tropeços e controvérsias que, a cada passo, surgiam na interpretação e aplicação das leis fiscais.

VII.1.1 — Repercussão do impôsto único sôbre os investimentos rodoviários

Até 1938, não se praticava no Brasil nenhuma política rodoviária que merecesse êste nome. Havia, sim, esforços intermitentes e descontínuos, ao sabor de interêsses políticos e de eventuais disponibilidades orçamentárias. Obras se interrompiam com freqüência, porque dotações não eram liberadas pelo Ministério da Fazenda, ou os novos orçamentos não consignavam os fundos para o seu prosseguimento. Ademais, muitas taxas ou impostos estaduais e municipais, arrecadados sob pretexto de aplicação rodoviária, eram desviados para os mais diversos fins.

Não era possível planejar e executar, a longo prazo, um sistema rodoviário que assegurasse a circulação da riqueza em condições econômicas. Não havia como levantar fundos para a execução de qualquer programa rodoviário, pela falta de garantia.

A substituição de todos os tributos existentes sôbre o petróleo e seus derivados por um impôsto único possibilitaria atribuir uma parcela substancial de sua receita aos Estados, proporcionalmente ao consumo dos refinados de cada um, com a finalidade de ser aplicada, exclusivamente, na construção e conservação de suas rêdes rodoviárias.

Por outro lado, a adoção do princípio da obrigatoriedade do depósito das quotas diretamente no Banco do Brasil, sem passar pelo Tesouro Federal, permitiria, não só simplificar o processo burocrático, como também evitar qualquer possível desvio na destinação do tributo. Estabeleceu-se, ainda, que a concessão das parcelas do impôsto único dos Estados ficasse condicionada à prévia aprovação, pelo Govêrno Federal, dos planos e orçamento das obras rodoviárias a executar, e, bem assim, à comprovação da aplicação dada à parcela anteriormente concedida.

VII.1.2 — Aprimoramento da política tributária

Em 20 de setembro de 1940, foi promulgada a Lei Constitucional n.º 4, emendando o artigo 20 da Constituição, e criando o Impôsto Único sôbre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos, de cuja arrecadação uma quota — parte proporcional ao consumo nos respectivos territórios — caberia aos Estados e Municípios e seria aplicada na conservação e no desenvolvimento das suas rêdes rodoviárias.

Assim, em 1940, o Brasil iniciou, com a criação do Impôsto Único sôbre Derivados de Petróleo, uma verdadeira política rodoviária, e deu o primeiro passo para a uniformização dos preços dos refinados.

O Decreto-Lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, significou um passo à frente. Tal diploma extinguiu o "Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios" e, em seu lugar, criou o "Fundo Rodoviário Nacional", destinado à construção, conservação e melhoramento das rodovias compreendidas no "Plano Rodoviário Nacional", e a auxílio federal aos Estados, Territórios e Distrito Federal, para a execução dos sistemas rodoviários respectivos.

Assim, a totalidade da renda obtida pela arrecadação do imposto único passou a ter sua aplicação em rodovias, inclusive federais — e não somente a parcela destinada aos Estados e Municípios. As vantagens de continuidade de recursos e possibilidades de operações garantidas por esse tributo, estenderam-se, também, ao sistema rodoviário federal.

O "Fundo Rodoviário Nacional" passou a ter a seguinte destinação: 40% como receita do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e os 60% restantes rateados entre os Estados, Territórios e Distrito Federal, da seguinte maneira: 36% proporcionalmente ao consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos; 12% proporcionalmente à população e 12% proporcionalmente à superfície.

Nota-se certo aperfeiçoamento na divisão da quota estadual, que deixou de ser proporcional ao consumo, para considerar, também, a população e superfície. Os Estados mais ricos e de maior consumo, embora às vezes pequenos, recebiam as maiores quotas e podiam aperfeiçoar, ainda mais, a sua rede rodoviária. O novo critério objetivou corrigir, em parte, essa anomalia. Em valor absoluto, também os Estados foram melhor aquinhoados.

Todos os assuntos relativos a rodovias foram afetos à direção e supervisão do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que foi constituído em pessoa jurídica e adquiriu autonomia administrativa e financeira.

A totalidade do imposto passou a ser depositada no Banco do Brasil, à sua disposição, eliminando todas as peias burocráticas. Amplas foram as atribuições delegadas ao DNER, desde a revisão do Plano Rodoviário Nacional, até a aplicação do imposto único em construção e conservação da rede rodoviária federal etc. Ficou, também, o Departamento autorizado a realizar, com garantia do imposto único, operações de crédito até 20 anos de prazo, seja com os Institutos de Previdência Social, seja com estabelecimentos de crédito — nacionais ou estrangeiros — não podendo, entretanto, os encargos anuais relativos ao serviço de juros e amortização de empréstimos, exceder a 50% da cota do Fundo Rodoviário, que cabe ao DNER.

Em 1948 (Lei n.º 302) foram novamente modificadas as quotas de participação, fixando-se a seguinte distribuição do Fundo Rodo-

viário Nacional: 40% para o DNER; 48% para os Estados e Distrito Federal e 12% para os Municípios, por intermédio dos Estados a que pertencessem.

A Lei n.º 1.749, de 28 de novembro de 1952, introduziu novas modificações no imposto único, aumentando-lhe a incidência. Assim, a gasolina importada passou de Cr\$ 820,00, por tonelada, para ... Cr\$ 1.400,00 e todos os demais derivados sofreram aumentos, sempre assegurada u'a moderada proteção alfandegária à indústria nacional do refino. Para a gasolina nacional, o tributo passou de Cr\$ 620,00, por tonelada, para Cr\$ 1.200,00, por tonelada, havendo mesmo uma queda percentual na proteção. Aumentado o imposto único em mais de 50%, sua repartição passou a obedecer a nova norma, destinando-se 75% para o Fundo Rodoviário Nacional. Determinou-se que o DNER e os serviços estaduais de estradas de rodagem aplicassem aqueles 20% e estes 10%, no mínimo, de suas cotas do Fundo Rodoviário Nacional, na pavimentação das rodovias dos respectivos planos e em melhoramentos de traçados e construção ou reforço de obras de arte especiais.

Com este dispositivo, tem início no Brasil a política de pavimentação das rodovias, setor em que o país estava extremamente atrasado.

Os 25% restantes do imposto único deveriam ser empregados nos empreendimentos ligados à indústria do petróleo, nos termos da lei especial. O art. 6.º da lei admitiu que o DNER e os Departamentos Estaduais despendessem até 5% de sua cota do Fundo Rodoviário Nacional, na construção ou melhoria de estradas de rodagem de relevante finalidade turística, bem como obras que facilitem o tráfego rodoviário e a expansão do turismo, ao longo das estradas.

Numa avaliação de resultados da política até então posta em prática, efetuada pelo Conselho do Desenvolvimento, em 1956, foram apresentadas as seguintes sugestões de implementação:

- a) eliminação da subvenção cambial a produtos de petróleo, uma vez que ela distorce, artificialmente, as tendências de consumo, deforma as condições técnicas da competição entre os meios alternativos de transporte e incentiva a fraude, pelo adicionamento de combustíveis baratos aos mais nobres;
- b) transformação do imposto, de específico em *ad valorem*, uma vez que a base específica não acompanhava a marcha ascendente de preços, enfraquecendo a produtividade fiscal e não podendo, por isso, financiar o volume de investimentos programados.

A Lei 2.975, resultante do estudo anteriormente referido, levou em consideração a relação adequada entre os preços dos vários subprodutos e a necessidade de recursos para se alcançarem as metas rodoviárias, ferroviárias e do petróleo. Como corretivo para a possibilidade futura de novas distorções cambiais, fixou a lei um só custo de câmbio para o petróleo cru e seus subprodutos, cabendo ao imposto único, através de diversas percentagens, estabelecer os diferenciais de preços.

O aumento da arrecadação resultante da nova lei deveria não só assegurar a realização dos programas setoriais da União mas, ao mesmo tempo, representar um aumento de mais de 20% na receita dos Estados e Municípios, para a construção de rodovias. Além disto, destinou 75% do imposto único ao Fundo Rodoviário Nacional (40% para as rodovias federais, 48% para as estaduais e 12% para as municipais). A PETROBRÁS ficou com 15% do mesmo tributo e, os 10% restantes, recebeu-os a Rêde Ferroviária Federal.

Essa distribuição abrangeu o período de 1.º de janeiro de 1957 a 31 de dezembro de 1961, quando o Fundo Rodoviário Nacional passou a receber 90% da arrecadação e a Rêde Ferroviária os 10% restantes. As ferrovias foram contempladas como consumidoras e transportadoras de produtos de petróleo.

Com vistas ao atendimento das metas programadas pelo Governo Revolucionário, a Lei n.º 4.452, de 5 de novembro de 1964, instituiu nova distribuição da receita:

- a) com vigência entre 1.º de janeiro de 1965 e 31 de dezembro de 1971: 80% da arrecadação do imposto único ficam destinados ao Fundo Rodoviário Nacional, sendo que destes, 40% para o DNER; 48% para os Estados e Distrito Federal e 12% serão entregues aos Municípios, através dos respectivos Estados;
- b) a partir de 1972: 100% do imposto único será vinculado ao Fundo Rodoviário Nacional, mantida a distribuição acima.

Os 11% restantes do imposto único ficam destinados à Rêde Ferroviária Federal, devendo os recursos ser aplicados no pagamento de juros, amortização de empréstimos etc., que visem ao seu reaparelhamento e para investimentos em instalações fixas e equipamentos. Quanto ao DNER, 11% de suas arrecadações, até 1971, serão aplicados na pavimentação de rodovias substitutas de ramais ferroviários e 30% serão destinados à pavimentação de rodovias existentes e constantes do Plano Rodoviário Nacional.

Em fins de 1966 foi necessário introduzirem-se novas alterações no Imposto único pelas seguintes razões:

- a) pela necessidade de os preços dos derivados de petróleo serem formados em função dos custos de produção, da estrutura do mercado nacional de consumo e das relações internacionais de comércio;
- b) para garantir a rentabilidade do parque refinador nacional.

O Decreto-Lei n.º 61, de 21 de novembro de 1966, estabelece normas para o cálculo do preço dos derivados de petróleo tabelados e produzidos no País, e alterou novamente as destinações de sua receita. Assim, a parcela de 9,4% da receita do imposto será destinada ao aumento de capital social da Rede Ferroviária Federal; 14,4%, para o aumento do capital social da PETROBRÁS (como compensação da eliminação do sobrepreço anteriormente destinado à PETROBRÁS para a cobertura das despesas de pesquisa e demais investimentos de risco), e 76,2%, para o Fundo Rodoviário Nacional. A partir de 1.º de janeiro de 1972, a receita do imposto único, com exceção dos 9,4% da Rede Ferroviária, será incorporada ao Fundo Rodoviário Nacional.

O DNER destinará, obrigatoriamente, da cota do Fundo Rodoviário, que constitui sua receita:

- a) no máximo, 11%, até o exercício de 1971, em rodovias substitutivas de linhas férreas federais, reconhecidamente antieconômicas;
- b) para obras rodoviárias, nos territórios Federais, anualmente, quantia não inferior à cota que caberia a cada um, como se Estados fossem, tomando-se por base a arrecadação do ano anterior.

Durante os exercícios de 1965 a 1969, 4% das cotas do DNER e dos órgãos rodoviários estaduais do Fundo Rodoviário Nacional serão aplicados na construção, melhoria, pavimentação e instalações de aeródromos, aeroportos, inclusive em acessos rodoviários, e na implantação e manutenção dos sistemas de segurança das operações de proteção ao voo. Os Estados e o Distrito Federal destinarão, obrigatoriamente, das cotas do Fundo Rodoviário Nacional que constituem sua receita, 10% para aplicação em rodovias do Plano Nacional de Viação nos respectivos territórios, de acordo com Programa elaborado pelo DNER e aprovado pelo Conselho Rodoviário Nacional.

QUADRO 15
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DO IMPÓSTO ÚNICO SOBRE COMBUSTÍVEIS
E LUBRIFICANTES
PERÍODO 1946-1983
(Em milhões de cruzeiros)

| EXERCÍCIO | Arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes | FUNDO RODOVIÁRIO NACIONAL | | | | | Montante do Imposto Único atribuído à Petrobrás | % em relação ao total da arrecadação do Imposto Único | Montante do Imposto Único atribuído à Rede Ferroviária Federal | % em relação ao total da arrecadação do Imposto Único |
|---------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------|----------------|---|---|--|---|
| | | Receita do Fundo Rodoviário Nacional | % em relação ao total da arrecadação | Distribuição do Fundo Rodoviário Nacional | | | | | | |
| | | | | D.N.E.R. 40% | Estados e Distrito Federal 48% | Municípios 12% | | | | |
| 1940..... | 453,7 | 453,7 | | 181,5 | 272,2 | — | — | — | — | |
| 1947..... | 750,3 | 750,3 | | 302,5 | 371,0 | 82,8 | — | — | — | |
| 1948..... | 1.140,5 | 1.140,5 | 100,0 | 467,0 | 548,4 | 135,1 | — | — | — | |
| 1949..... | 1.207,0 | 1.207,0 | | 482,8 | 570,4 | 144,8 | — | — | — | |
| 1950..... | 1.441,2 | 1.441,2 | | 570,5 | 691,8 | 172,9 | — | — | — | |
| 1951..... | 1.799,9 | 1.799,9 | | 720,0 | 803,9 | 216,0 | — | — | — | |
| 1952..... | 2.889,4 | 2.107,0 | | 800,8 | 1.040,2 | 200,0 | 722,3 | — | — | |
| 1953..... | 4.083,0 | 3.062,7 | | 1.225,1 | 1.470,1 | 307,5 | 1.020,9 | — | — | |
| 1954..... | 4.188,3 | 3.141,0 | | 1.256,0 | 1.508,0 | 377,0 | 1.017,2 | 25,0 | — | |
| 1955..... | 3.730,0 | 2.817,4 | | 1.127,0 | 1.352,3 | 338,1 | 939,2 | — | — | |
| 1956..... | 4.124,4 | 3.100,8 | 75,0 | 1.242,7 | 1.491,2 | 372,9 | 021,4 | — | — | |
| 1957..... | 11.436,1 | 8.577,1 | | 3.430,9 | 4.117,0 | 1.029,2 | 1.715,4 | 414,2 | — | |
| 1958..... | 13.817,1 | 10.302,8 | | 4.145,1 | 4.974,2 | 1.243,5 | 2.072,6 | 1.143,0 | — | |
| 1959..... | 23.072,4 | 17.304,3 | | 0.921,7 | 8.306,1 | 2.076,5 | 3.400,9 | 1.381,7 | — | |
| 1960..... | 27.619,0 | 20.714,2 | | 8.285,7 | 9.942,8 | 2.485,7 | 4.142,0 | 2.306,2 | — | |
| 1961..... | 53.942,4 | 40.450,8 | | 16.182,7 | 10.419,3 | 4.851,8 | 8.091,4 | 2.701,9 | 10,0 | |
| 1962..... | 67.096,1 | 60.377,5 | | 24.151,0 | 28.981,2 | 7.245,3 | — | 5.394,2 | — | |
| 1963..... | 120.864,5 | 108.778,0 | 90,0 | 43.511,2 | 52.213,5 | 13.053,3 | — | 0.708,6 | — | |
| 1964..... | 240.092,3 | 216.083,1 | | 86.433,2 | 103.720,0 | 25.029,9 | — | 12.080,4 | — | |
| 1965..... | 674.787,4 | 600.543,3 | 89,0 | 240.217,3 | 288.260,8 | 72.065,2 | — | 24.009,2 | — | |
| 1966 (*)..... | 1.100.000,0 | 979.000,0 | 89,0 | 391.600,0 | 460.920,0 | 117.480,0 | — | 74.224,4 | 11,0 | |

FONTE: DNER.

(*) Dados aproximados.

OBSERVAÇÃO: A partir de 1967 a distribuição do Imposto Único será:

- (1) de 1967 a 1972 76,2% para o Fundo Rodoviário Nacional
- 14,4% para a Petrobrás
- 9,4% para a Rede Ferroviária Federal
- (2) a partir de janeiro de 1972 90,0% para o Fundo Rodoviário Nacional
- 9,4% para a Rede Ferroviária Federal

A nova Constituição introduz importante alteração na distribuição do Imposto único, passando os Estados, Municípios e Distrito Federal a receber apenas 40%, sendo a parcela da União aumentada para 60%. A nova distribuição será, então, de 60% para a União, 30% para os Estados e 10% para os Municípios.

Para compensar os Estados por esta alteração, a nova Constituição permite a incidência do imposto de circulação na operação de distribuição, ao consumidor final, dos lubrificantes e combustíveis líquidos utilizados por veículos rodoviários, devendo sua receita ser aplicada, exclusivamente, em investimentos rodoviários (*).

O Quadro 19 traz a estimativa da arrecadação e distribuição do Imposto Único sobre Lubrificantes para os próximos cinco anos. O Fundo Rodoviário Nacional continuará recebendo a maior parcela do total arrecadado o que canalizará substanciais recursos para investimentos rodoviários. O DNER terá sua participação aumentada de 40% para 60%, e os Estados e Municípios terão duas quotas reduzidas de 48% para 32% e de 12% para 8% respectivamente.

Como mostra o Quadro, a partir de 1967, a receita do Imposto Único fornecerá recursos para duas novas atividades:

- a) para pesquisas relacionadas a atividades petrolíferas através da PETROBRÁS.
- b) para a construção e melhoria de aeroportos no território nacional.

QUADRO 19
IMPÓSTO ÚNICO SOBRE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES
ESTIMATIVA DO GRUPO DE COORDENAÇÃO
Cr\$ bilhões de 1966

| | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | Total |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PETROBRÁS..... | 179 | 192 | 206 | 221 | 237 | 1.035 |
| RFFSA..... | 117 | 125 | 135 | 144 | 154 | 675 |
| Fundo Rod. Nac..... | 946 | 1.018 | 1.090 | 1.170 | 1.255 | 6.474 |
| DNER..... | 553 | 595 | 638 | 685 | 734 | 3.205 |
| Estados..... | 295 | 317 | 341 | 365 | 391 | 1.706 |
| Municípios..... | 76 | 81 | 87 | 94 | 100 | 438 |
| Aeroportos..... | 21 | 23 | 24 | 26 | 28 | 122 |
| TOTAL..... | 1.241 | 1.333 | 1.431 | 1.535 | 1.644 | 7.184 |

NOTA: Pelo Decreto-lei n.º 61, de 1966, o Imposto Único passou a ter a seguinte distribuição:

PETROBRÁS: 14,4%

RFFSA : 9,4%

FRM : 76,2%, sendo 60% para o DNER, 32% para os Estados e 8%

para os Municípios

AEROPORTOS: 4,0% do total do DNER, mais 4% do total dos ESTADOS.

FONTE: E.P.E.A.

(*) O quadro 18 dá a arrecadação e a distribuição do imposto desde a sua criação até 1966.

O Quadro 20 mostra a evolução da arrecadação do imposto a preços constantes. De 1948 a 1956 o aumento foi vagaroso, tendo mesmo decrescido de 1954 a 1956. Isto se deveu, principalmente, à incidência específica do imposto e ao câmbio de custo concedido para importação de petróleo e derivados, aliados a uma forte pressão inflacionária. A mudança do imposto para *ad valorem* provocou substancial aumento da receita a partir de 1957, o mesmo acontecendo com a abolição do câmbio de custo em 1961.

QUADRO 20

ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO ÚNICO SOBRE COMBUSTÍVEIS

| ANO | Arrecadação em Cr\$ milhões | Índice geral preços 1953 = 100 | Receita a preços constan- tes de 1953 Cr\$ milhões |
|-----------|--------------------------------|--------------------------------------|---|
| 1946..... | 454 | 40 | 980 |
| 1947..... | 758 | 49 | 1.543 |
| 1948..... | 1.141 | 53 | 2.152 |
| 1949..... | 1.207 | 58 | 2.081 |
| 1950..... | 1.411 | 66 | 2.184 |
| 1951..... | 1.790 | 79 | 2.276 |
| 1952..... | 2.889 | 87 | 3.321 |
| 1953..... | 4.084 | 100 | 4.086 |
| 1954..... | 4.188 | 130 | 3.222 |
| 1955..... | 3.737 | 147 | 2.549 |
| 1956..... | 4.142 | 175 | 2.367 |
| 1957..... | 11.436 | 197 | 5.805 |
| 1958..... | 13.817 | 221 | 6.252 |
| 1959..... | 23.072 | 305 | 7.565 |
| 1960..... | 27.819 | 390 | 6.922 |
| 1961..... | 53.642 | 552 | 9.722 |
| 1962..... | 67.086 | 846 | 7.930 |
| 1963..... | 120.805 | 1.468 | 8.233 |
| 1964..... | 240.092 | 2.813 | 8.535 |
| 1965..... | 674.767 | 4.264 | 15.882 |

FONTE: DNER. e FGV.

VII.2 — Imposto Único Sobre Energia Elétrica

O Imposto Único sobre o consumo de energia elétrica, embora disposto na Constituição Federal de 1946, somente pela Lei n.º 2.308, de 31 de agosto de 1954, foi, efetivamente, introduzido em nosso sistema tributário, como receita da União, instituindo, simultaneamente, o Fundo Federal de Eletrificação.

Do total da arrecadação do imposto, 40% pertenciam à União e 60% aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para serem aplicados na produção, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Os 40% da União destinavam-se ao Fundo Federal de Eletrificação, a fim de prover e financiar instalações de produção, transmissão

e distribuição de energia elétrica, assim como, o desenvolvimento da indústria de material elétrico. Além destes recursos, o Fundo Federal de Eletrificação contava:

- a) com receita equivalente a dois décimos da taxa de 10% das remessas de Fundos para o exterior (substituído, a partir de 1958, pela parcela de 10% da taxa de 5% sobre os despachos aduaneiros);
- b) de dotações consignadas no orçamento geral da União;
- c) de rendimento de depósitos e de aplicações do próprio Fundo;
- d) 4% do recolhimento global do imposto de consumo registrado no ano anterior àquele em que tais recursos eram creditados ao Fundo.

A energia elétrica entregue ao consumidor era sujeita ao Imposto Único cobrado pela União, sob forma de imposto de consumo, pago por quem a utilizasse, arrecadado numa base específica, por quillo-watt-fôrça utilizado.

A parcela do Imposto Único pertencente aos Estados, Distrito Federal e Municípios era rateada, tendo em vista o seguinte critério:

- a) 1% em relação à produção;
- b) 4% em relação à superfície;
- c) 45% em relação ao consumo;
- d) 50% em relação à população.

O produto do Imposto Único, escriturado como depósito pelas estações arrecadoras, deduzido 0,5%, correspondentes às despesas de arrecadação e fiscalização, ficava depositado pelo Tesouro Nacional, mensalmente, em conta especial, no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, para ser aplicado na forma em que a Lei especial determinava. O BNDE entregava, em parcelas trimestrais, aos Estados e ao Distrito Federal, as quotas que lhes coubessem, na forma da distribuição prevista, podendo, os mesmos, empregá-las no estudo, planejamento e execução das instalações de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Para poderem receber as suas quotas, os Estados, Distrito Federal e os Municípios deveriam ter, previamente aprovados pelo Conselho Nacional de Águas e Energia, os respectivos planos anuais de suprimento de energia elétrica, elaborados em articulação com o Plano Nacional de Eletrificação.

Pela Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961, ficava a União autorizada a constituir uma sociedade por ações, que se denominava Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS) tendo como objeto a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica. bem como, a celebração dos atos decorrentes dessas atividades.

Todos os recursos do Fundo Federal de Eletrificação eram depositados no BNDE, a crédito de conta especial, que só podia ser movimentada pela ELETROBRÁS, respeitadas as aplicações estabelecidas por leis.

O Imposto Único, cuja finalidade básica era captar recursos para os planos governamentais, no setor de energia elétrica, não pôde atender, convenientemente, a este objetivo, no período de 1955-62. A aceleração do processo inflacionário, de um lado, e a natureza específica da incidência do tributo, de outro, contribuíram, decisivamente, para a estagnação e retrocesso dessa receita orçamentária da União.

A Evolução do Tributo de 1962 em Diante

A Lei n.º 4.156, de 28 de novembro de 1962, alterou a legislação sobre o Fundo Federal de Eletrificação, e o imposto sobre energia elétrica devido por kWh passou a ter importância equivalente às seguintes percentagens da tarifa fiscal diferida na Lei:

A) para o exercício de 1963:

- 1) 10% para atividade rural;
- 2) 20% para os consumidores residenciais e industriais;
- 3) 30% para os demais consumidores.

B) para o exercício de 1964:

- 1) 10% para atividade rural;
- 2) 30% para os consumidores residenciais e industriais;
- 3) 35% para os demais consumidores.

Este estatuto jurídico deu origem a acentuada mudança na incidência do imposto único. Com o abandono da taxa específica, a produtividade desse tributo ficou, a partir de 1963, condicionado a três variáveis:

a) taxa de incidência *ad valorem*; b) consumo físico; c) tarifa fiscal.

Durante cinco exercícios, a partir de 1964, além da maior incidência representada pela elevação das alíquotas *ad valorem*, os contribuintes do imposto único estavam sujeitos, ainda, a um ônus adi-

cional, na forma da tomada de Obrigações da ELETROBRÁS, resgatáveis em 10 anos, correspondente a 15% no primeiro exercício, e a 20% nos demais, sobre o valor de suas contas.

Finalmente, a Lei n.º 4.676, de 16 de junho de 1965, modificou, em parte, as leis anteriores que dispunham sobre o Fundo Federal de Eletrificação e sobre a distribuição e aplicação do Imposto Único Sobre Energia Elétrica.

O consumidor industrial que comprovar, perante o CNAEE, despesa com energia elétrica igual ou superior a 3% de suas vendas nos dois exercícios imediatamente anteriores, fará jus a uma redução percentual do Imposto Único sobre Energia Elétrica. Até 30 de junho de 1965, o consumidor de energia elétrica tomará Obrigações da ELETROBRÁS, resgatáveis em 10 anos, rendendo juros de 12% ao ano, correspondentes a 20% do valor de suas contas. A partir de 1.º de junho de 1965 e até o exercício de 1968, inclusive, o valor da tomada de Obrigações será equivalente ao que fôr devido a título do Imposto Único sobre Energia Elétrica.

As quotas estaduais do Imposto Único serão entregues na proporção dos recursos que aplicarem em serviços de energia elétrica do Estado; o restante será contabilizado pela ELETROBRÁS, a crédito do Estado, para subscrição de ações preferenciais em seus futuros aumentos de capital.

Como se observa no Quadro 21, as arrecadações, a preços constantes, aumentaram substancialmente a partir de 1963, devido às modificações introduzidas em 1962.

QUADRO 21

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A ARRECAÇÃO DO IMPÓSTO ÚNICO SOBRE ENERGIA E A RECEITA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO

| ANO | Arrecadação do imposto único (Cr\$ milhõca) | Índice geral de preços 1953 = 100 | Arrecadação do imposto único a preços constantes (Cr\$ milhões) | Receita Tributária do Governo (Cr\$ bilhões) |
|-----------|---|-----------------------------------|---|--|
| 1955..... | 842 | 147 | 573 | 56 |
| 1956..... | 1.083 | 175 | 607 | 80 |
| 1957..... | 1.197 | 167 | 608 | 87 |
| 1958..... | 1.387 | 221 | 628 | 138 |
| 1959..... | 1.485 | 305 | 487 | 160 |
| 1960..... | 1.699 | 399 | 426 | 252 |
| 1961..... | 1.914 | 552 | 347 | 268 |
| 1962..... | 2.167 | 846 | 256 | 454 |
| 1963..... | 11.637 | 1.468 | 813 | 855 |
| 1964..... | 32.610 | 2.813 | 1.159 | 1.728 |
| 1965..... | 113.082 | 4.254 | 2.658 | 3.022 |

FONTE: F G V

Essa recuperação também se espelhou no desenvolvimento da receita do Imposto Único sobre Energia Elétrica, relativamente ao desenvolvimento da receita tributária do Governo. Pelo Quadro 21, verifica-se que, de 1962 a 1965, a arrecadação a preços constantes do Imposto Único, aumentou cerca de 14 vezes, enquanto que a receita tributária do Governo aumentava de apenas 6 vezes no mesmo período.

QUADRO 22
ARRECADAÇÃO E DESTINAÇÃO DO IMPÓSTO ÚNICO SOBRE
ENERGIA ELÉTRICA
(Cr\$ milhões)

| ANO | Arrecadação | DESTINAÇÃO | | |
|-----------|-------------|----------------------|--------------------------------------|-------------------|
| | | Fundo Federal 40% | Estados e Distrito Federal 50% | Municipios 10% |
| 1955..... | 843 | 337 | 422 | 84 |
| 1956..... | 1.065 | 428 | 532 | 107 |
| 1957..... | 1.197 | 479 | 568 | 120 |
| 1958..... | 1.387 | 555 | 664 | 139 |
| 1959..... | 1.485 | 564 | 743 | 143 |
| 1960..... | 1.699 | 537 | 850 | 170 |
| 1961..... | 1.914 | 766 | 957 | 191 |
| 1962..... | 2.167 | 866 | 1.084 | 217 |
| 1963..... | 11.937 | 4.748 | 5.668 | 1.194 |
| 1964..... | 32.619 | 13.047 | 16.306 | 3.262 |
| 1965..... | 113.082 | 45.233 | 56.541 | 11.308 |

FONTE: FGV

QUADRO 23
FUNDO FEDERAL DE ELETRIFICAÇÃO
RECURSOS CREDITADOS
(Cr\$ milhões)

| ANO | 40% da receita do imposto único sobre energia elétrica. | 2/10 da receita da taxa de 10% sobre remessa de fundos para o exterior | 10% da receita da taxa de 5% sobre despachos aduaneiros | 4% da receita do imposto de consumo. | Total |
|-----------|--|--|--|---|--------|
| 1955..... | 337 | — | — | — | 337 |
| 1956..... | 428 | 286 | — | 667 | 1.400 |
| 1957..... | 479 | 209 | — | 920 | 1.008 |
| 1958..... | 555 | — | 343 | 1.219 | 2.117 |
| 1959..... | 564 | — | 470 | 1.581 | 2.645 |
| 1960..... | 537 | — | 330 | 2.152 | 3.020 |
| 1961..... | 766 | — | 966 | 3.341 | 6.073 |
| 1962..... | 866 | — | 1.146 | 4.909 | 6.920 |
| 1963..... | 4.775 | — | 1.687 | 16.323 | 22.785 |
| 1964..... | 13.048 | — | 1.630 | 15.980 | 30.658 |
| 1965..... | 48.855 | — | 3.260 | 31.760 | 83.875 |

FONTE: FGV

VII.3 — Imposto Único Sobre Minerais

Previsto no Código de Minas, de 1940, o imposto único sobre minerais figurou até 1964, no Orçamento Geral da República, como Taxa Efetiva sobre a produção das minas. Sua incidência recaía sobre os minerais, em geral, excluídos o carvão e o petróleo, à razão de 8% sobre a produção efetiva. Da sua receita, 3% eram destinados à União e 2% aos Municípios.

Em virtude de muitos Estados e Municípios cobrarem outros impostos e taxas sobre os minerais, fugindo, portanto, ao espírito da Lei de Tributação Única, foi sancionada a Lei n.º 4.425, de 8 de outubro de 1964, que criou o Imposto Único sobre os Minerais.

Este imposto passou a incidir sobre quaisquer modalidades e atividades da produção, comércio, distribuição, consumo e exportação de substâncias minerais ou fósseis, originárias do País (excetuados os combustíveis líquidos e gasosos); dispõe, igualmente, sobre o produto de sua arrecadação e institui o Fundo Nacional de Mineração.

Visando a facilitar a fiscalização, passou-se a gravar o produto quando de sua saída, do respectivo depósito, jazida ou mina, assim entendida a área constante de licença de autorização, de pesquisa ou lavra ou, no caso de mineral obtido por fiação, garimpagem ou trabalhos assemelhados, quando da primeira aquisição aos respectivos produtores.

O Imposto Único sobre Produtos Minerais passou a ser calculado com base nos valores unitários, constantes de pauta semestralmente fixada pela Diretoria das Rendas Internas do Ministério da Fazenda, ouvido o Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério das Minas e Energia. O valor do produto mineral constante da pauta será o preço médio FOB de exportação no ponto de embarque para o exterior, em moeda estrangeira, no semestre anterior ao mês de fixação, deduzido de 40% a título de frete, seguro, carreto e outras despesas. O imposto sobre o carvão mineral será calculado sobre os preços oficiais de venda fixados pela Comissão do Plano do Carvão Nacional.

As alíquotas de incidência foram fixadas em: 10% para substâncias minerais, em geral; e 8% sobre o carvão mineral. O produto da arrecadação do Imposto Único sobre Minerais (exclusive o carvão mineral) será distribuído da seguinte forma:

- a) 10% para a União;
- b) 70% para os Estados e o Distrito Federal;
- c) 20% para os Municípios.

Os Estados, Municípios e o Distrito Federal aplicarão, obrigatoriamente, a sua cota do Imposto Único em investimentos nos setores rodoviários e de transporte em geral, energia, educação, agricultura e indústria.

Conforme se observa na discriminação acima, a área de aplicação do imposto, por parte dos Estados e Municípios, é por demais ampla incluindo investimentos nos setores rodoviários e de transporte em geral, energia, educação e agricultura. Tem sido ponderado, freqüentemente, que as aplicações deveriam limitar-se a investimentos que beneficiem mais diretamente a atividade de mineração.

Por outro lado, como a atividade de mineração se realiza por toda a extensão do território nacional, pautas contendo os valores sobre os quais deverá incidir o imposto custam a atingir estas regiões. O sistema de recolhimento do imposto também ainda não foi perfeitamente compreendido pelas autoridades arrecadoras, ocorrendo compreensíveis dúvidas e ineficiências. Espera-se, no entanto, que as arrecadações aumentem, sensivelmente, nos próximos anos, devido a uma melhor compreensão da lei por parte dos contribuintes e repartições cobradoras.

Como se pode observar, no quadro abaixo, houve um substancial acréscimo na arrecadação, entre 1964 e 1966. Espera-se que em 1967 seja, aproximadamente, o dobro da alcançada em 1966.

QUADRO 24

ARRECAÇÃO DO IMPÓSTO ÚNICO SOBRE MINERAIS

| ANOS | Milhões Cr\$ |
|-----------|--------------|
| 1964..... | 1.123 |
| 1965..... | 19.182 |
| 1966..... | 28.730 |

FONTE: Contadoria Geral da República — 1966.

VIII. A Política Tributária Aplicada ao Setor Agrícola

Até recentemente, o objetivo central da tributação do setor agrícola era o de obter receita, ficando os aspectos sócio-econômicos relegados a planos secundários ou totalmente ignorados. Mesmo essa finalidade — fonte de receita — tornava-se bastante prejudicada, pelo fato de o setor agrícola apresentar limitada capacidade para tributação, assim como pelos métodos pouco eficientes de arrecadação, prevalentes nesse setor.

O sistema cambial, entretanto, teve uma influência bastante mais acentuada. A política cambial do pós-guerra, até bem recentemente, gravou, de modo oneroso os produtos agrícolas de exportação, desestimulando muitas atividades e dificultando o desenvolvimento da economia agrícola brasileira.

A análise que se segue focalizará, separadamente, os aspectos tributários e cambiais mais significativos, no que concerne à agricultura.

VIII.1 — O Sistema Tributário Vigorante Até Princípios de 1964

VIII.1.1 — Imposto sobre a renda das atividades agrícolas

A utilização do imposto de renda como instrumento de política fiscal para tributar o setor agrícola é, reconhecidamente, pouco eficaz, por não possuírem os agricultores uma contabilidade adequada. A determinação da renda líquida tributável de cada agricultor requer, não somente a avaliação da produção de sua terra, como também a estimativa de seus custos.

Portanto, tornar o imposto sobre a renda das atividades agrícolas em apreciável fonte de receita, ou mesmo instrumento de política econômica e social, implica num esforço administrativo que, para os países menos desenvolvidos, torna-se difícil.

O caso brasileiro enquadra-se na descrição acima. Pelo Quadro 25 verifica-se o número insignificante de contribuintes e o diminuto rendimento tributável deste imposto, no exercício de 1964 (ano base 1963).

QUADRO 25

IMPÓSTO DE RENDA

"PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA NO NÚMERO TOTAL DE CONTRIBUINTES E NA RENDA TRIBUTÁVEL TOTAL" EXERCÍCIO DE 1964

| | AGRICULTURA | | | |
|---------------------------------|---------------|-----------|-----------------------|-----------|
| | Contribuintes | | Rendimento tributável | |
| | número | % s/total | Cr\$ milhões | % s/total |
| Pessoas Jurídicas..... | 740 | 0,2 | 3.882,7 | 0,5 |
| Pessoas Físicas (Cédula G)..... | 20.568 | 4,5 | 18.808,2 | 1,8 |

FONTE: Seção de Estatística do DIR — Relatório do exercício de 1964.

O diminuto número de contribuintes e o reduzido rendimento tributável apurado pela Divisão do Imposto de Renda, prende-se fundamentalmente à inexistência de contabilização das atividades agropecuárias, e à ausência, até recentemente, de um cadastro rural que informasse o número de proprietários rurais e o valor de suas propriedades.

Deste modo, a tributação sobre a renda das atividades agropecuárias só poderia ser exercida através da aplicação de um coeficiente de 5% sobre o valor da propriedade agrícola, incluindo as benfeitorias (Decreto-lei n.º 5.844, art. 57 e parágrafos). Entretanto, os valores das propriedades eram arbitrados pelos próprios contribuintes, os quais, geralmente, declaravam valores extremamente subestimados.

Assim, o imposto sobre a renda das atividades agrícolas, além de constituir fonte insignificante de receita, era desprovido de qualquer aspecto de política econômica em benefício do desenvolvimento do setor.

VIII.1.2 — Impôsto Territorial Rural

Nos têrmos da Constitui ao de 1946, competia ao Estado a decreta ao do Imp osto Territorial Rural. A partir de 21-11-61, através da Emenda Constitucional n.  5, foi instituida nova discrimina ao de renda em favor dos Municípios, eliminando a competência do Estado para a decreta ao do citado imp osto.

Na esfera estadual, êste imp osto representava uma parcela pouco significativa no total da receita de cada Estado, por causa de um inoperante sistema arrecadador agravado pela falta de um adequado cadastro rural, o que possibilitava elevada sonega ao.

A transferência dêste imp osto para os Municípios não trouxe nenhuma modifica ao quanto   eficiência da arrecada ao, nem quaisquer aspectos de política fiscal foram introduzidos. A possibilidade de o ITR constituir-se em importante instrumento de política econômica para a implanta ao da reforma agrária era anulada pela notória falta de capacidade técnica e de suporte político das municipalidades nesse campo.

VIII.1.3 — Imp osto de Vendas e Consigna o es

O Imp osto de Vendas e Consigna o es apresentava as mesmas inadequa o es, na sua aplicaçao ao setor agrícola, que se verificavam nos demais setores. Deve-se notar, entretanto, a preocupa ao marginal de alguns Estados em utilizar o imp osto como instrumento de desenvolvimento econ mico, ora criando taxas adicionais para fundos especiais de desenvolvimento agropecuário, ora concedendo isen ao do tributo para produtos agrícolas segundo um grau de essencialidade próprio de cada Estado.

VIII.1.4 — Imp osto de Exporta ao

Para a maioria dos Estados, constituía êste imp osto apenas mais uma fonte de receita, embora pequena. Não era utilizado como instrumento fiscal de incentivo às exporta o es; nem todos os Estados se utilizavam da faculdade de tributar a exporta ao para o estrangeiro, sendo que alguns Estados, tais como Maranhão, Paraná e São Paulo extinguiram-no. Entretanto, para conduzir sua política de comércio exterior, o Gov rno federal se apoiava no instrumento cambial, cuja importância, como já foi dito, transcendia a de qualquer instrumento fiscal.

VIII.2 — As Transformações do Sistema Tributário, no Período 1964-1967

Os objetivos da transformação do Sistema Tributário Brasileiro visaram a dois aspectos principais:

- a) dar maior unidade e organicidade ao Sistema, como um todo, permitindo uma política de tributação mais coordenada (complementar entre os impostos), sem a interferência contraditória dos Estados e Municípios.
- b) tornar o sistema tributário um instrumento de política econômica.

Analisa-se a seguir a concretização dessas diretrizes de política na reestruturação dos principais impostos.

VIII.2.1 — Imposto de Renda

O reduzido número de contribuintes e a diminuta receita auferida pelo imposto sobre a renda das atividades agropecuárias eram principalmente consequência da falta de um cadastro rural adequado.

A implantação deste Cadastro pelo IBRA, e a conjugação de esforços entre esse órgão e a Divisão do Imposto de Renda vêm possibilitar a ampliação do número de contribuintes e uma avaliação mais realista do valor de suas terras, agora enquadradas dentro de uma série de critérios racionais.

O imposto é lançado mediante a aplicação do coeficiente de 3% (três por cento) sobre o valor acima referido, sendo admitidas algumas deduções previstas na Lei n.º 4.504 (Estatuto da Terra), que objetivam reduzir a taxa em função da melhoria nas condições de produção e para controle nos casos de arrendamento.

Em termos de incentivo direto à agricultura vale a pena destacar o que se refere ao reflorestamento, pela dedução de 50% no pagamento do tributo para aplicação nesse setor.

VIII.2.2 — Imposto Territorial Rural

O Imposto Territorial Rural sofreu profunda modificação visando torná-lo instrumento para implantação da Reforma Agrária.

Pela Emenda Constitucional n.º 18 foi transferida a competência do ITR para a União, continuando os Municípios com 80% de sua receita e sendo os restantes 20% destinados ao IBRA para arcar com as despesas de lançamento e cobrança do tributo.

A contribuição do ITR, objetivando a Reforma Agrária, consiste numa tributação progressiva e regressiva, levando em consideração fatores que fazem variar o imposto em função de características de tamanho da propriedade, localização, condições sociais e rendimentos econômicos. Baseado no Cadastro Rural, que indica o número de propriedades rurais e o valor de suas terras, o ITR é determinado por uma alíquota de 2 décimos por cento do valor real da terra nua, sendo acrescido ou diminuído, conforme os valores que traduzem a influência das características acima referidas.

A conjugação do imposto de renda com o imposto territorial rural possibilitará a adoção de medidas fiscais capazes de integrar o setor agrícola numa política global para o desenvolvimento econômico.

VIII.3 — A Influência do Sistema Cambial no Setor Agrícola

VIII.3.1 — As políticas no período anterior a 1964

Após a guerra, a par do aumento de procura de produtos de importação para o reaparelhamento industrial, as exportações brasileiras passaram a se defrontar com concorrentes poderosos e produtos de qualidade superior, a preços por vezes bem mais favoráveis. Este fato concorreu para que nossas exportações não se expandissem convenientemente. Com a fixação da taxa única em Cr\$ 18,50/US\$ e com a expansão dos preços internos, os produtos agrícolas destinados a exportação viam-se continuamente penalizados, em face da taxa irreal de câmbio.

Nota-se que o sistema assegurava também o suprimento de matéria-prima doméstica, a preços acessíveis, uma vez que estes eram condicionados por imposição do próprio sistema cambial, ao se encaminharem para o mercado externo, bem como da obrigatoriedade de se assegurar, prioritariamente, o suprimento do mercado interno. Em face do exposto acima, verificou-se após a Segunda Guerra Mundial um desestímulo à produção agrícola para o mercado externo. A partir de 1953 houve porém uma melhoria, passando as exportações a receber, além do equivalente à taxa do mercado oficial (paridade com o FMI), bonificações estabelecidas de acordo com a categoria. Inicialmente foram estabelecidas 2 (duas) categorias: café e demais produtos.

Um outro aspecto positivo previsto no sistema refere-se à canalização do produto dos ágios (oriundo das importações) que, após deduzidas as bonificações, era destinado a atender à regularização das operações cambiais, bem como ao financiamento a longo prazo e juros baixos da modernização dos métodos de produção agrícola e

recuperação da lavoura nacional e, ainda, à compra de produtos agropecuários, sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílios para emprêgo na lavoura.

Entretanto, a partir de 1952 a taxa cambial, paga por produtos de exportação, passou a ser reajustada irregularmente e ao sabor das pressões, o que não trouxe total benefício ao produtor primário. Quando se dava o reajuste, muitos produtos já se encontravam em mãos dos intermediários, não havendo, desde logo, benefício para o produtor, o qual vinha a longo tempo sendo sacrificado. Quando viesse a fazer jus à taxa já reajustada, esta encontrar-se-ia defasada de nôvo, em decorrência da contínua elevação dos custos internos.

A partir de 1957, após uma série de instruções que simplificaram a atualização dos níveis de bonificações, observou-se principalmente uma tendência para um constante reajustamento das categorias e das bonificações de exportação, com a passagem progressiva do produto para o mercado livre.

Com a Instrução 204, de 13 de junho de 1961, da extinta SUMOC, iniciou-se um nôvo mecanismo cambial. O equivalente a Cr\$ 100/US\$ era entregue ao exportador na liquidação da cambial, ficando sujeitos a um tratamento especial café, cacau e derivados, recebendo o exportador taxas administrativamente fixadas, inferiores à taxa de venda das respectivas cambiais pelo Banco do Brasil; a diferença seria recolhida à Caixa da SUMOC para atender a economia daqueles produtos. Por outro lado, êste confisco cambial tinha o efeito, ao atribuir uma remuneração mais baixa aos cafeicultores, de desestimular a expansão da produção cafeeira. Observa-se assim que a "tributação" dêsses dois produtos agrícolas seria canalizada para aplicação com objetivo de melhoria de produtividade de suas culturas, isto é, para o próprio setor agrícola. Através dessa política cambial, foi possível a formação de fundos cujos objetivos eram de erradicação de cafézais de baixo rendimento, substituindo-os por produtos de caráter prioritário, e melhorar o rendimento da cultura cacauaieira, visando, como objetivo final, maior taxa de crescimento econômico.

Nesta fase, as exportações ainda foram algo sacrificadas em decorrência de a taxa de câmbio ter sido fixada, fugindo à realidade cambial durante um longo período, no qual os custos internos elevaram-se acentuadamente, em decorrência da forte pressão inflacionária vigente.

VIII.3.2 — Transformação do sistema cambial após 1964

A partir de 1964 a reorientação da política cambial facilitou às exportações remuneração mais condizente, através de maior flexibilidade do mercado de taxas livremente convencionadas entre as

partes, evoluindo mais de acôrdo com as forças do mercado, embora sob supervisão das autoridades monetárias. De março a dezembro de 1964, a taxa evoluiu de Cr\$ 1 139 a Cr\$ 1 602 por dólar.

Em fins de dezembro de 1964, esta taxa foi alterada para Cr\$ 1 825, posição que passou a sustentar. Tendo em vista o nível realista desta taxa e com as medidas atuantes adotadas pelas Autoridades Monetárias no combate às pressões inflacionárias e a série de medidas visando a incentivar e fortalecer a economia brasileira, a taxa cambial pôde ser mantida, sem efeitos negativos sôbre o balanço de pagamentos e da economia em geral, por dez meses. Após este período, com a elevação dos custos internos (40% no custo de vida da Guanabara e cerca de 25% nos preços por atacado) houve a necessidade do reajustamento a fim de dar estímulo às exportações, alterando-se, conseqüentemente, a taxa de câmbio para Cr\$ 2 200 (início de novembro de 1965).

Em face da política adotada neste período, a receita das exportações apresentava acentuado crescimento como vemos no quadro abaixo:

QUADRO 26
EXPORTAÇÃO TOTAL

| ANOS | US\$ MILHÕES | | |
|-----------|--------------|------|-----------------|
| | Total | Café | Demais produtos |
| 1963..... | 1.406 | 747 | 659 |
| 1964..... | 1.430 | 760 | 670 |
| 1965..... | 1.595 | 707 | 888 |
| 1966..... | 1.750 | 777 | 973 |

FONTE: SEEF — MF e CACEX.

VIII.4 — Considerações Gerais

Após longo período de contenção da taxa cambial (até 1953) as principais medidas adotadas que beneficiariam a agricultura, principalmente seus produtos de exportação, foram as sucessivas depreciações das taxas de câmbio, que as tornavam mais realistas às condições e necessidades do setor. Além deste aspecto (melhores preços para os produtos de exportação), o setor agrícola ainda foi beneficiado pela política cambial, na medida em que utilizava adequadamente alguns incentivos específicos, entre os quais:

- a) importação subsidiada de fertilizantes e inseticidas;
- b) subsídios aos produtos nacionais de fertilizantes e inseticidas;
- c) facilidades para aquisição de outros materiais para o setor agropecuário, inclusive com taxa de câmbio favorecida para importação dos mesmos.

Entretanto, êsse tratamento privilegiado não representava parte significativa no cômputo geral das aplicações da receita cambial. Estas eram carreadas maciçamente para o setor industrial.

A opção para a industrialização, que, realmente, ocorreu, foi mais um subproduto das crises externas, que limitava a oferta de importações (grande depressão; 2.^a Guerra Mundial e, menos intensamente, as crises políticas internacionais — Guerra da Coréia etc.), do que uma decisão de política econômica. Dentro dessa opção, o sistema cambial passou a ter uma transcendental importância devido à proteção e ao incentivo que, então, como norma de política foi se firmando em favor do setor industrial.

Como resultado dessa medida, o setor agrícola ficou praticamente marginalizado do processo de capitalização e evolução tecnológica. A produção agrícola, embora tenha crescido no período em análise, o fez, principalmente, em função da expansão de suas atividades (área cultivada), do que, propriamente, devido à melhoria tecnológica levada ao setor. Assim, tanto pela inoperância de uma política fiscal, como pela marginalização na política cambial, a capitalização e a evolução tecnológica da agricultura brasileira foram relegadas a um plano secundário.

Somente agora, com o aprimoramento dos novos instrumentos fiscais e a reorientação da política cambial, conseguiu o Govêrno se aparelhar para atender à necessidade de a agricultura nacional alcançar níveis de tecnologia mais avançados visando suprir adequadamente o mercado interno e, também, diversificar e aumentar a produção exportável.

IX. Incentivos Fiscais às Exportações e Importações

IX.1 — Introdução

No Brasil, como aliás na grande maioria dos países em desenvolvimento, os incentivos visando ao incremento das exportações são bastante prejudicados pela sua dependência de produtos primários, sujeitos às flutuações cíclicas originárias dos mercados consumidores, que se transferem aos setores internos da nossa economia, através das mutações ocorridas nos termos de intercâmbio.

Torna-se, portanto, imprescindível que, paralelamente a uma política econômica visando à dinamização das exportações, exista outra capaz de possibilitar a diversificação de produtos na pauta de comércio internacional, principalmente pela inclusão de manufaturados, menos sujeitos às flutuações de preços. Além disso, a ampliação do mercado para esses bens implicará, necessariamente, na expansão e na melhor utilização da capacidade industrial instalada, influenciando na redução de custos, criando novas oportunidades de emprego e de elevação da renda.

Em nosso País, apesar do considerável crescimento da exportação de manufaturas, a partir de 1964, o comércio exterior vem dependendo, quase que exclusivamente, da exportação de gêneros alimentícios e matérias-primas.

O Quadro 27 apresenta, por grandes grupos, em valores absolutos e relativos, a exportação realizada em 1964/1965.

Verifica-se que, em 1965, cresceu substancialmente o valor relativo das exportações de produtos industrializados (de 4,9 % para

QUADRO 27
EXPORTAÇÃO BRASILEIRA — 1964/1965
 (Em 1.000 dólares)

| DISCRIMINAÇÃO | VALOR | | % SOBRE O TOTAL | |
|---------------------------------|------------------|------------------|-----------------|--------------|
| | 1964 | 1965 | 1964 | 1965 |
| Café em grão..... | 750.702 | 706.587 | 53,1 | 44,3 |
| 22 Produtos Principais (*)..... | 401.604 | 621.545 | 34,2 | 38,9 |
| Manufaturados..... | 69.943 | 109.496 | 4,9 | 8,9 |
| Outros Produtos..... | 108.541 | 157.848 | 7,8 | 9,9 |
| TOTAL..... | 1.429.790 | 1.605.470 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: Dados originais do Serviço Estatístico Econômico e Financeiro do Ministério da Fazenda.

(*) Exclui-se café em grão.

6,9 %), embora a exportação de gêneros alimentícios e matérias-primas representem, no mesmo ano, cerca de 93 % do total das exportações.

Diante desta vulnerável concentração de exportações, em produtos sujeitos a preços declinantes e a fortes variações da demanda externa, preocupou-se o Governo, a partir de 1964, em reformular a política econômica do setor, com medidas de caráter fiscal e cambial, além da simplificação das exigências burocráticas que entravavam o mecanismo das vendas externas.

Dentre as diversas medidas estimuladoras já postas em prática, destacam-se os incentivos fiscais, diretos e indiretos, e a utilização do imposto de exportação como instrumento monetário e cambial, pela sua transferência para a esfera federal.

A seguir, são examinados os principais incentivos fiscais que compõem o contexto da política de estímulos às exportações, no que tange aos usos dos instrumentos de tributação.

IX.2 — Isenção do Imposto Sobre a Renda

Por se tratar de um tributo que incide diretamente sobre a renda dos produtores e exportadores, a isenção do imposto de renda é comumente utilizada como incentivo ao fomento das exportações.

Embora já venha sendo utilizado com êxito por vários países (*), no Brasil existia apenas um simples dispositivo — atualmente con-

(*) Na América do Sul, temos o exemplo da Argentina que concede aos seus exportadores uma bonificação de 12% sobre o preço FOB das mercadorias exportadas a título de restituição parcial dos tributos diretos e indiretos que recaem sobre os mesmos.

solidado no parágrafo único do art. 229, do vigente regulamento do imposto de renda (Dec. 55.866, de 25-3-65) que concedia a isenção do imposto às comissões pagas pelos exportadores de quaisquer produtos nacionais aos seus agentes no exterior.

Recentemente (Lei n.º 4.663, de 3/6/65), o Governo, entre outros estímulos, concedeu um favor fiscal especial às exportações de produtos manufaturados. Foi permitido às empresas deduzirem, durante os exercícios de 1966 a 1968, do lucro sujeito ao imposto de renda, a parcela correspondente à exportação daqueles produtos industrializados, cuja penetração no mercado internacional seja oportuno promover.

Este benefício se estende, também, às vendas, no mercado interno, contra pagamento em divisas conversíveis resultantes de financiamentos a longo prazo, de instituições financeiras internacionais ou entidades governamentais estrangeiras; para tanto, ficou a referida venda equiparada à exportação.

IX.3 — Isenção do Imposto de Consumo

Com o Decreto-lei n.º 34, de 18/11/66, o imposto de consumo ("Imposto sobre Produtos Industrializados") passou a ser utilizado, de forma mais ampla e racional, como instrumento de política de incentivos às exportações. Na antiga legislação desse imposto, já existia o dispositivo de isenção, cuja aplicação foi objeto de sérias dificuldades.

A partir de 1964 (Lei n.º 4.502), tais isenções são reafirmadas e ampliadas, e a sua aplicação subordinada diretamente às instruções baixadas pelo Min. da Fazenda. Destaca-se, nas referidas instruções (Circular n.º 3, de 20/1/60), a isenção do imposto de consumo também para os comerciantes atacadistas das mercadorias destinadas à exportação. Por sua vez, as matérias-primas, produtos intermediários e embalagens, efetivamente utilizados na fabricação das mercadorias, quando exportadas pelo próprio produtor, são também objetos de ampla isenção.

IX.4 — Isenção do Imposto de Importação

Com o Decreto-lei n.º 37, de 18/11/66, a União reformulou o imposto de importação, dando particular atenção às isenções fiscais para os bens de interesse para o desenvolvimento econômico. O artigo 14 da presente lei concede isenções do imposto de importação:

- I — aos bens de capital destinados a implantação, ampliação e reaparelhamento de empreendimentos de interesse fundamental para o desenvolvimento econômico do País;
- II — aos bens importados para construção, execução e ampliação dos serviços públicos explorados diretamente pelo Poder

Público, empresas públicas, sociedades de economia mista
empresas concessionárias ou permissionárias;

- III — aos bens destinados a complementar equipamentos, veículos, embarcações e semelhantes, fabricados no País, quando a importação fôr processada por fabricantes com plano de industrialização e programa de nacionalização aprovados pelos órgãos federais competentes;
- IV — às máquinas, aparelhos, partes, peças complementares e semelhantes, destinados à fabricação de equipamentos no País por empresas que hajam vencido concorrência internacional referente a projeto de desenvolvimento de atividades básicas.

A Lei em vigor até o presente decreto (Lei n.º 3.244, de 14/8/57) possuía objetivos bem mais modestos em relação aos incentivos visando ao desenvolvimento econômico. A preocupação básica era a de limitar as importações a fim de poupar escassas reservas de divisas. Assim, os dispositivos da Lei que favoreciam a importação de determinados bens essenciais à nossa economia, ou tinham vigência limitada — por exemplo: peças e partes para veículos nacionais, até 30/6/59 — ou previam apenas favores cambiais com o estabelecimento de categorias de importação (art. 48). Mesmo as importações de máquinas e equipamentos, passíveis de redução do imposto no caso da não existência de similar, sujeitam-se não só a incidência tributária, como também a um lento processo de decisão administrativa.

Reveste-se de particular interesse para a expansão de nossas exportações, a utilização do dispositivo do *draw-back* — remissão, total ou parcial do imposto de importação sobre as mercadorias utilizadas na composição de outras a serem exportadas (art. 37 da Lei). Todavia, a sua regulamentação posterior, pelo Dec. 50.485, de 25/4/61, não apresentou os resultados práticos que se esperava. A fórmula existente — suspensão — pelas dificuldades burocráticas que apresentava e, ainda, pela necessidade da apresentação de um plano prévio de importação-exportação, não satisfazia a maioria das empresas interessadas na obtenção de seus benefícios.

O novo regulamento, baixado através do Dec. 53.967, de 16/6/64, reformulou o processamento do *draw-back*, possibilitando uma maior flexibilidade à aplicação desse favor fiscal. Assim, além da forma já existente, *suspensão*, foram criadas mais duas modalidades: a *franquia* do imposto incidente sobre produto importado posteriormente à exportação, e a *restituição* do imposto pago. Desta maneira foi dada aos importadores-exportadores a possibilidade de escolherem a modalidade que melhor atenda aos seus interesses econômico-financeiros ou às suas necessidades operacionais.

IX.5 — A Transferência do Imposto de Exportação para a Área Federal

De acordo com o inciso II do art. 7.º, da Emenda Constitucional n.º 18, passou a ser da competência da União o imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais e nacionalizados. A Lei n.º 5.072, de 12/8/66, que regulou a matéria, esclarece que o imposto de exportação é de caráter exclusivamente monetário e cambial e tem por finalidade disciplinar os efeitos monetários decorrentes da variação de preços no exterior e preservar as receitas de exportação.

Destaca-se, ainda, o fato de que apenas os Estados providos de portos estavam em condições de arrecadar o imposto de exportação, não só sobre as mercadorias de sua produção, como também sobre as de produção de outras unidades, que se tivessem incorporado à sua economia. Isso fazia com que numerosos problemas surgissem na interpretação dada à expressão “mercadorias produzidas pelo Estado”. Exemplo comum era o de mercadorias produzidas numa unidade federada, e acabadas ou transformadas em outra; nesse caso, ambos os Estados exigiam o pagamento do imposto na base de que a mercadoria tinha sido fabricada nos dois territórios. Da mesma forma, ocorria bitributação nos casos de produtos originários de um Estado, remetidos para representantes ou agentes residentes em outros Estados, antes de seu embarque para o exterior.

Portanto, a transferência de área de competência tributária do referido imposto veio solucionar um dos problemas de nossa estrutura fiscal. Torna-se, assim, possível utilizá-lo como instrumento de política econômica, no setor de comércio exterior, complementando as medidas de ordem cambial.

Persiste, ainda no sistema cambial, o comumente chamado “confisco cambial”. Trata-se do que as autoridades públicas denominam de “quota de contribuição”, referindo-se ao principal item da nossa pauta de exportação — o café — exprime a diferença existente entre os preços internos e externos do produto exportado. Este processo representa uma forma de tributação, em dólares, sobre cada saca de café exportada, e que, após sua conversão em cruzeiros, é creditada numa conta especial, denominada Fundo de Reserva de Defesa do Café. A finalidade de tal Fundo é a de atender às despesas com a execução da política de defesa dos preços externos, expansão do consumo e diversificação da lavoura.

Esse tratamento cambial aplicado também às exportações de cacau e de carnes, era o único instrumento utilizado pelo Governo

para obter recursos financeiros necessários à defesa do produto e à garantia de renda do setor, caso haja queda violenta dos preços no mercado internacional.

Com a nova Lei (vigência desde agosto de 1966) todos esses recursos assim obtidos passam a reforçar o Fundo de Estabilização da Receita Cambial, cuja finalidade é a de amortecer as pressões do mercado de câmbio advindas de oscilações das cotações no mercado internacional.

IX.6 — Subsídios ou Prêmios às Exportações

Embora sejam os impostos federais os que melhor se prestam a uma política fiscal para fins econômicos e sociais, pois os estaduais estão sujeitos às diretrizes de cada Estado, muitas vezes com objetivos contraditórios, convém notar que algumas unidades federadas já estão concedendo às exportações isenção do imposto sobre a circulação de mercadorias.

O Estado de São Paulo foi o pioneiro dessa iniciativa (Lei Estadual n.º 8.234, de 17/7/64), seguido pelo de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Guanabara, contribuindo, assim para a redução dos preços de exportação e tornando os nossos produtos mais competitivos no exterior.

Esse benefício alcança somente os artigos manufaturados produzidos nos Estados que aplicam a lei, e a isenção processa-se sob a forma de um prêmio de exportação, representado por um certificado, cujo valor é correspondente ao do imposto pago sobre a operação de venda externa da mercadoria exportada.

X. Incentivos Tributários às Poupanças Individuais

Dentro do contexto de incentivos fiscais visando ao desenvolvimento econômico, as poupanças individuais tiveram sempre um papel secundário na política adotada pelo Poder Público. E' possível que o baixo nível dessas poupanças e a inexistência de um mecanismo que promovesse a sua aplicação em setores prioritários da economia tivessem contribuído para essa situação.

Deve-se, entretanto, fazer uma observação quanto à natureza da poupança, se voluntária ou forçada. Quanto a esta última, nas diversas legislações sobre o imposto de renda foram criados adicionais restituíveis e não restituíveis, como meio de captação dessas economias pelo Estado, a fim de cumprir objetivos determinados, que variavam desde a cobertura de *deficit* até a aplicação para fins de desenvolver determinados setores da atividade econômica.

Uma pequena exceção pode ser feita, no que diz respeito ao *capital gain* das pessoas físicas que não eram taxadas, provavelmente pelo baixo nível dessa renda, em decorrência do incipiente mercado de títulos do País, como, também, pela dificuldade de comprovação desses lucros. A partir de 1964, e notadamente no exercício seguinte, procurou-se pôr em prática uma política de estímulos fiscais capaz de promover o afluxo de novos recursos individuais para o mercado de capitais. O crescimento do número de papéis transacionados e a presença de novos investidores no mercado são sintomas que atestam, embora de forma não definitiva, que a política foi aplicada construtivamente, proporcionando repercussões favoráveis à uma elevação da taxa de poupanças, ou, pelo menos, ao seu encaminhamento às aplicações na Bolsa.

Os principais incentivos às poupanças individuais foram os seguintes:

a) dedução de até 30% (*) das aplicações feitas em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e títulos da Dívida Pública de emissão dos Estados e Municípios (Art. 56 da Lei n.º 4.728/65 e art. 14 da Lei n.º 4.357/64);

b) dedução de até 30% das importâncias efetivamente pagas na subscrição de ações nominativas ou nominativas endossáveis de sociedades anônimas de capital aberto (Art. 56 da Lei n.º 4.728/65, item I);

c) dedução de até 15% das importâncias efetivamente pagas para aquisição de cotas ou certificados de participação de fundos em condomínio, ou ações de sociedade de investimentos (Art. 56, da Lei n.º 4.728, item II);

d) dedução das importâncias efetivamente pagas na subscrição integral, em dinheiro, de ações nominativas de sociedades anônimas que se dediquem a atividades industriais ou agrícolas consideradas de interesse para o desenvolvimento do Nordeste ao Amazônia (Art. 14, letra d da Lei 4.357/64);

e) dedução, até Cr\$ 600 000 anuais, dos dividendos ou bonificação em dinheiro ou outros interesses distribuídos por sociedades anônimas de capital aberto às suas ações nominativas, endossáveis ou ao portador quando identificado (Art. 55, parágrafo 2.º, item I da Lei 4.728/65);

f) dedução, até Cr\$ 200 000 anuais, dos juros recebidos de títulos da dívida pública federal, estadual e municipal, subscritos voluntariamente (Art. 55, parágrafo 2.º, item II, da Lei 4.728/65);

g) dedução, até Cr\$ 200 000 anuais, dos rendimentos distribuídos pelos fundos em condomínio e sociedades de investimento (Art. 55, parágrafo 2.º(item III, da Lei 4.728/65);

h) dedução de até 15% das quantias aplicadas ou depósitos, letras hipotecárias ou qualquer outra forma, desde que comprovadamente se destinem, de modo exclusivo, ao financiamento de construção de habitações populares, segundo programa previamente aprovado pelo Ministério da Fazenda (Art. 14, letra c da Lei 4.357/64);

i) dedução de 10% do imposto de renda devido na declaração de rendimentos em cada exercício, desde que se aplique, na data que preceder à do vencimento da notificação dêsse imposto, soma equivalente na efetivação de depósito em Banco de Investimento, ou na aquisição de certificados de compra de ações, emitidas pelas instituições financeiras, que os aplicarão em ações ou debêntures convertíveis em ações, com prazo de liberalização de 2 anos (Art. 3.º, Decreto-Lei 157, de 10/2/67).

(*) A Lei 4.728-65 aumentou para 30% a dedução que era de 20%.

Com o objetivo de complementar esses incentivos fiscais, concedidos a partir de 1964, o Governo resolveu isentar de taxaço, ou possibilitar a reduço de alíquotas, os rendimentos de determinadas aplicaço em títulos públicos ou privados. Essas medidas vieram contribuir para a expanso e fortalecimento do mercado de capitais e para a concretizaço dos estímulos à democratizaço das empresas.

As referidas isençoes dizem respeito, diretamente:

a) aos rendimentos oriundos de correço monetária das Obrigaço Reajustáveis do Tesouro Nacional, de Obrigaço ao Portador (Debêntures) e de Depósitos a prazo fixo;

b) reduço das alíquotas aplicadas no imposto de renda sobre os *dividendos distribuidos por Sociedades Anônimas*.

Até 1964, o Governo não tinha o menor interesse no sentido de estimular as aplicaço de poupanças em ações. Os dividendos eram taxados em 20%, acrescidos, no entanto, de diversos adicionais restituíveis ou não. A partir de 1965, foram isentados os dividendos das ações nominativas ou ao portador, quando identificado, fixando-se alíquotas de 25% e 40% para as ações ao portador, não identificado, de sociedades abertas ou fechadas, respectivamente.

PARTE IV

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA,
FLUTUAÇÕES DA
CONJUNTURA E
ESTABILIDADE
DE PREÇOS**

XI. A Política Fiscal Anticíclica numa Conjuntura Inflacionária

A política fiscal, que surgiu como decorrência natural do crescimento das funções do Governo, passou a constituir um de seus instrumentos mais eficazes para fins de atuação compensatória nas variações do ritmo das atividades econômicas. De fato, com a crescente influência das finanças públicas sobre o fluxo dos meios de pagamento, os impostos tornaram-se de grande valia para retirar do setor privado excedentes de poder de compra e para dosar os fluxos de renda da economia, vale dizer, possibilitar o exercício de uma política de atenuação das oscilações cíclicas. Desnecessário mencionar-se, ainda, a atuação expansionista dos gastos públicos.

De grande importância na escolha dos tributos, a serem utilizados com fins compensatórios, é a determinação e qualificação dos principais focos de distúrbios conjunturais, não obstante as dificuldades, quando não impossibilidade, para sua identificação com a precisão desejável.

Considerando as dificuldades para a rápida implantação de alterações tributárias, próprias aos sistemas democráticos, deve-se, na medida do possível, configurar os sistemas tributários de forma a promover, *automaticamente*, reações compensatórias às tendências desequilibrantes da conjuntura. De igual importância é a questão da existência de vários níveis de governo legislando em matéria tributária. Não havendo coordenação e sincronização das normas fiscais e dos dispêndios públicos nas três (3) esferas da administração pública, este fato pode tornar inúteis as medidas estabilizantes tomadas

pelo governo central. Outro aspecto a ser considerado refere-se à variação da eficácia da política compensatória, em função da natureza da estrutura impositiva.

A tendência inflacionária, que é característica das economias em estágios iniciais de desenvolvimento, torna ainda mais evidente um sistema tributário flexível e suscetível de ser utilizado como instrumento de atenuação das oscilações cíclicas.

As peculiaridades próprias a cada economia — inclusive a moldura institucional — precisam ser devidamente apreciadas e ponderadas, a fim de se avaliarem as prováveis repercussões da política fiscal sobre o ritmo de seu desenvolvimento e sobre o desejável equilíbrio social da coletividade. De qualquer forma, não obstante os méritos indiscutíveis da política fiscal como instrumento anticíclico, é imprescindível que haja concordância entre as medidas tributárias e a política monetária e creditícia, sob pena de não se alcançarem os resultados almejados.

XI.1 — Apreciação Geral das Medidas Fiscais com Efeitos Estabilizantes, no Período Anterior a 1964

A política tributária brasileira, neste período, não cogitou do emprêgo do instrumento tributário como medida compensatória das flutuações conjunturais, e, em geral, ignorou suas possibilidades de estabilização de preços.

QUADRO 28

PARTICIPAÇÃO DO DEFICIT NO AUMENTO DOS MEIOS DE PAGAMENTO

(Cr\$ bilhões correntes)

| ANOS | Deficit de caixa (a) | Letras e obrigações do tesouro (b) | Deficit de caixa não financiado (c) | Acréscimo de meios de pagamento (d) | Participação em porcentagem d/c |
|-----------|-------------------------|---------------------------------------|--|--|------------------------------------|
| 1950..... | 19 | 11 | 9 | 30 | 23 |
| 1957..... | 41 | 11 | 30 | 74 | 41 |
| 1958..... | 28 | 11 | 17 | 62 | 27 |
| 1959..... | 54 | 12 | 41 | 148 | 28 |
| 1960..... | 78 | 13 | 65 | 101 | 34 |
| 1961..... | 130 | 14 | 110 | 350 | 33 |
| 1961..... | 281 | 31 | 250 | 681 | 38 |
| 1962..... | 504 | 36 | 468 | 1.090 | 43 |
| 1963..... | 700 | 39 | 661 | 2.369 | 28 |
| 1964..... | 588 | 311 | 277 | 3.613 | 7 |
| 1966..... | 587 | 400 | 187 | 1.711 | 11 |

FONTE: Proposta orçamentária, 1967 — Relatórios do Banco Central.

Por conseguinte, constata-se (Quadro 28) que a política fiscal aplicada no País não correspondeu às necessidades antiinflacionárias exigidas pela conjuntura do País. A análise comparativa da evolução do *deficit* de caixa não financiado e dos acréscimos dos meios de pagamento evidencia que, no período 1956/66, a política fiscal foi fortemente expansionista, com exceção do último triênio, onde se observa uma nítida inversão da tendência, perdendo o *deficit* sua expressão como força primária da inflação.

Não se pode negar, contudo, as tentativas isoladas e de consequências reduzidas que foram feitas no sentido de adaptar a tributação às contingências de uma pressão inflacionária em ascensão. Procurou-se, não obstante a questionável eficácia das medidas, captar excedentes de poder de compra evitando-se o agravamento da demanda de bens de consumo menos essenciais e o desvio de recursos de investimentos especulativos (caso da tributação dos lucros sobre transações imobiliárias). A título de ilustração enumeram-se, a seguir, algumas das medidas impositivas com implicações anticíclicas, tomadas no mencionado período:

a) *impôsto sobre lucros extraordinários*: instituído pelo Decreto-lei n.º 6.224 e pelo de n.º 6.255, ambos de 24 de janeiro de 1944, com o objetivo de absorver excesso de poder aquisitivo proporcionado pelo último conflito mundial. Tinha, segundo o plano do então Ministro da Fazenda, dupla finalidade: a primeira, de caráter antiinflacionário, visava à redução da capacidade aquisitiva individual e, por conseguinte, à maior estabilidade dos preços; outra, econômica,

QUADRO 29
COMPARAÇÃO ENTRE O IMPÔSTO SOBRE LUCROS
EXTRAORDINÁRIOS E O LUCRO TRIBUTADO

(Cr\$ bilhões correntes)

| ANOS | Arrecadação do adicional de imposto de renda (lucro extraordinário) | Lucro tributado | % |
|-----------|---|-----------------|-----|
| 1957..... | 1,0 | — | — |
| 1958..... | 0,9 | — | — |
| 1959..... | 1,6 | 111,5 | 1,4 |
| 1960..... | 1,9 | 143,3 | 1,3 |
| 1961..... | 3,6 | 104,3 | 1,9 |
| 1962..... | 5,4 | 264,4 | 2,0 |
| 1963..... | 16,6 | 455,4 | 3,6 |
| 1964..... | 28,7 | 728,5 | 3,9 |
| 1965..... | 30,3 | — | — |

FONTE: Divisão do imposto de renda do Ministério da Fazenda.

à utilização dos lucros extraordinários da indústria no seu reequipamento ou na melhoria de suas instalações. Este imposto, substituído mais tarde pelo "adicional de renda" (Decreto-lei n.º 9.159, de 10 de abril de 1945), não atingiu aos seus objetivos estabilizantes. O Quadro 29 mostra a relação entre a arrecadação deste imposto e o lucro tributado, donde se infere a sua diminuta importância, como instrumento de transferência de possíveis excessos de poder de compra.

b) *a tributação dos lucros apurados pela pessoa física na venda da propriedade imobiliária*; que visava a (Decreto-lei n.º 9.330, de 10/8/44) absorver recursos aplicados na especulação imobiliária, surgida logo após a guerra e mantida, por força das distorções inflacionárias no que tange à orientação dos investimentos, até o colapso do setor habitacional. Em nenhuma época, entretanto, este imposto conseguiu transferir parcela ponderável de recursos oriundos da especulação. Sua receita (vide Quadro 30) representa uma insignificante fração da arrecadação total do imposto de renda, não tendo portanto, atingido os objetivos para os quais foi criado. Por outro lado, conforme já assinalado na parte inicial desta análise, este imposto revestiu-se de características tais, que gerou uma série de distorções, concorrendo para a falência da política habitacional deste período.

c) *a retenção na fonte do imposto de renda sobre o rendimento do trabalho assalariado* (Lei n.º 2.354, de 29/11/54).

QUADRO 30

COMPARAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO TOTAL DO IMPOSTO DE RENDA E A ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO S/LUCROS IMOBILIÁRIOS

(Cr\$ bilhões correntes)

| ANOS | Arrecadação total do imposto de renda (1) | Imposto sobre lucro imobiliário (2) | % (2)/(1) |
|-----------|--|--|--------------|
| 1956..... | 24,5 | 0,5 | 0,2 |
| 1957..... | 28,0 | 0,5 | 0,2 |
| 1958..... | 32,8 | 0,7 | 0,2 |
| 1959..... | 48,0 | 1,2 | 0,3 |
| 1960..... | 64,1 | 1,7 | 0,3 |
| 1961..... | 87,3 | 2,9 | 0,3 |

FONTE: Divisão de Imposto de Renda do Ministério da Fazenda.

d) *a transformação das taxas específicas em ad valorem dos impostos de consumo e importação* (Leis n.º 2.974, de 28/11/56 e n.º 3.244, de 14/8/57), dispositivos que, alterando basicamente a estrutura daqueles tributos, tornou-os instrumentos mais adequados para sua utilização na política anticíclica e de combate à inflação.

XI.2 — A Política Tributária de Estabilização e Contenção de Preços no Triênio 1964-1966

a) *A adaptabilidade do imposto de consumo às variações cíclicas: isenções, alterações nos prazos de recolhimento e nas alíquotas.*

O imposto de consumo apresenta características que podem torná-lo de grande valia para a política compensatória do governo. Realmente, o IC, dada a sua larga área de incidência, cobrindo praticamente todos os produtos industrializados, oferece amplas possibilidades como instrumento de tributação seletiva da renda consumida. Através de alíquotas diferenciadas para diversos tipos de produtos, o Governo pode atuar sobre a distribuição dos gastos do consumidor (entre produtos diversos ou entre consumo e poupança) e, desta forma, influir sobre as classes produtoras estimulando determinadas atividades ou dificultando-as. Do mesmo modo, sua influência poderá fazer-se sentir por diversas formas (isenções, vantagens de prazos de recolhimento, etc.) para fins de política de estabilização de preços.

As primeiras tentativas de aprimoramento do IC, sob o ponto de vista econômico, ocorreram inicialmente sob a inspiração do "Plano de Estabilização" de 1958. Pode-se dizer que as várias alterações importantes introduzidas na legislação daquele imposto até 1964 — inclusive — objetivavam, ao lado da melhoria do aparelho arrecadador, dar à taxaço do consumo, função seletiva da renda consumida.

Sómente a partir de 1965 o IC adquiriu a flexibilidade necessária para sua adaptação à política fiscal em prol da estabilização de preços. Vários dispositivos legais foram sancionados, em seguimento à Portaria Interministerial n.º 71, objetivando atuar sobre a produtividade das indústrias e sobre a contenção dos preços. As Leis n.º 4.663, de 3-6-65, 4.728, de 14-7-65, 4.862, de 29-11-65, 4.863, de 29-11-65, e mais recentemente em 1966, Decreto-lei n.º 46, de 18 de novembro, além de aprimorarem as normas reguladoras daqueles tributos, atribuíram-lhes caráter de flexibilidade funcional, imprescindível para sua utilização na política fiscal compensatória do governo.

O sistema de contenção voluntária de preços, então adotado, consistia, no que se refere à utilização do IC, de reduções de alíquotas ou isenções, ou ainda dilatação de prazos de recolhimento ou parcela-

mento dos débitos fiscais. Concedia-se estes benefícios fiscais, por períodos determinados (não superior a 120 dias), às indústrias que comprovadamente tivessem sofrido “redução substancial de consumo, de caráter não sazonal” (art. 6.º da Lei 4.663), e que assumissem compromisso de estabilização dos custos dos demais itens componentes dos preços de seus produtos. Exigia-se, ainda, que fôsse transferidos integralmente aos consumidores finais, os benefícios da redução ou isenção do IC concedidos.

Na prática, numerosas concessões foram feitas a diferentes ramos industriais: isenção do IC às casas e edificações pré-fabricadas, inclusive os respectivos componentes; redução de alíquotas para veículos automotores e respectivos chassis e carroçarias e para aparelhos eletrodomésticos; recolhimento parcelado do IC devido pelos industriais de fiação e de tecidos, etc.

b) *Estímulos fiscais à estabilidade de preços: o sistema de controle de preços através de favores fiscais na incidência do imposto de renda; o Decreto-lei n.º 38/66 e a nova política fiscal de estabilização; considerações gerais quanto aos efeitos da atuação da CONEP sobre a política empresarial.*

O sistema de contenção de preços através de favores tributários significou considerável inovação na legislação fiscal do País.

Básicamente, este sistema de contenção, introduzido recentemente na legislação fiscal brasileira, propunha-se a conceder favores tributários àquelas empresas que, voluntariamente, assumissem compromisso de estabilização de preços por períodos determinados, após a formalização de exigências de ordem administrativa.

A Portaria Interministerial GB-71, de 23 de fevereiro de 1965 e a Lei n.º 4.663, de 3 de junho do mesmo ano, foram os documentos introdutórios do novo sistema de estabilização. Enquanto a Portaria 71 preocupava-se mais detidamente com favores de ordem cambial e creditícia, a legislação posterior dedicou-se mais profundamente aos incentivos tributários, através dos impostos de renda e consumo.

A política colocada em prática representa, assim, uma tentativa de atuação sobre as empresas industriais e comerciais, de forma a levá-las à absorção dos acréscimos de custos através de aumentos de produtividade e redução de margens de lucros. Ou, para colocar em outros termos o problema, o governo passou a oferecer favores tributários — além de outros de ordem cambial, creditícia, etc. — às empresas que se comprometessem, formalmente, a manter seus preços estáveis durante períodos de tempo fixados.

QUADRO 31

IMPOSTO DE RENDA — TRATAMENTO FISCAL ATRAVÉS DO SISTEMA DE CONTENÇÃO DE PREÇOS

| DISCRIMINAÇÃO | Decreto n.º 58.400/00 (Regulamento) | Lei n.º 4.003, de 3.6.65 | Lei n.º 4.802, de 20.11.05 | Decreto-lei n.º 38, de 18.11.06 |
|--|--|--|-------------------------------|---|
| Imposto de Renda sobre os lucros das Pessoas Jurídicas | 28% | 20% (a) 28% (b) 35% (c) | 18% (d) 23% (e) | Redução de 20% sobre a alíquota a vigorar |
| IR sobre Aumento do Capital através compração de At. Imob. | 5% | 2% | 2% | — |
| IR sobre a manutenção do capital do giro | 15% | Dedutível da renda bruta para fins de lucro tributável — Isenção do IR por incorporação ao capital | Idêntico à Lei 4.003 | — |
| IR sobre excedentes de reserva sobre capital social | 15% | Dispensado de IR | Dispensado de IR | — |
| IR sobre a renda de exportação de produtos manufacturados | — | Isento | Isento | — |

(a) Aplicável às empresas que demonstrarem aumento igual ou superior a 5% na quantidade vendida e que não aumentaram seus preços (entre 29/2 e 31/12/05); em mais de 15% sobre preços em 28/2/05; (b) empresas com aumentos de preços (28/2/05 e 31/12/05) inferior a 30% sobre 29/2; (c) idem aumentos maiores que 30%; (d) empresas que tenham aderido à Portaria 71/05 e que assumiram novo compromisso para 1900; (e) empresas com aumento de quantidade vendida igual ou superior a 5% em relação a 1005 (período: 1905) e que não aumentaram seus preços em mais de 10% sobre os preços vigentes em 1905.

O sistema criado para vigorar em 1965 foi estendido para os anos subsequentes (1966, 1967 e, em certos casos, 1968). Para fins de controle e execução do sistema criou-se a CONEP (Comissão Nacional de Estímulos à Estabilização de Preços), vinculada à SUNAB, porém com autonomia quanto à sua organização e deliberações técnicas.

Na área de incidência do imposto de renda, os estímulos fiscais referem-se, não só a reduções do imposto sobre os lucros das pessoas jurídicas e sobre a correção monetária do ativo imobilizado, como ainda, à dispensa da taxação das reservas para manutenção do capital de giro e aquelas excedentes ao capital social.

O Quadro 31 esquematiza, em bases comparativas, o tratamento fiscal dispensado às empresas aderentes ao sistema de contenção de preços.

Posteriores modificações na legislação (Decretos-leis n.º 38 e n.º 156) deram nova sistematização à política de estímulos fiscais à contenção dos preços. O novo sistema deixa de ser voluntário, passando a aplicar-se, indistintamente, àquelas unidades empresariais que, no período de outubro de 1966 a 31 de dezembro de 1967, tiveram mantido seus preços de venda no mercado interno em nível inferior a 30% do nível geral dos preços. Para tais empresas será concedido tratamento fiscal especial (redução de 20% da alíquota do IR sobre os lucros da pessoa jurídica). Desta forma, não apenas liberta-se o sistema de entraves burocráticos, como ainda amplia-se o seu raio de ação, fato que representa maior possibilidade de atuação do sistema sobre os preços do mercado.

Outra modificação diz respeito ao aspecto de produtividade. Anteriormente, a legislação em vigor dava especial ênfase à absorção da elevação de custos, através de melhoria da produtividade das empresas ou redução de suas margens de lucros. Os novos textos legais aludem, apenas, à pura contenção de preços. Ao que tudo indica, dificuldades na técnica executória e no controle das normas legais justificaram tal mudança no sistema.

Tendo em vista a inexistência de estatísticas disponíveis, não é possível formular-se ponto de vista definitivo sobre o grau de eficácia do sistema. O fato, contudo, de que o número de firmas inscritas elevou-se de 6.365, em 1965, para cerca de 11.196, em 31 de dezembro de 1966, evidencia o crescente interesse das empresas pelo sistema de contenção através de favores fiscais.

PARTE V

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA**

XII. Medidas Visando ao Objetivo Social

XII.1 — Introdução

Por motivos de ordem prática, assim como ética, uma das preocupações permanentes da política tributária, deve ser o aspecto social. De fato, tem sido incluído entre os objetivos fundamentais da política do atual Governo uma série de metas especificamente relacionadas com esse aspecto e, em particular, a atenuação dos desníveis da distribuição da renda, a melhoria das condições de vida das camadas menos favorecidas da população, a criação de empregos a um ritmo adaptado ao crescimento da oferta de mão-de-obra, a ampliação das oportunidades de elevação na escala social, e uma participação, em maior escala, de toda a população nas responsabilidades, assim como nos benefícios do processo de industrialização.

É claro que uma das condições fundamentais para se alcançar o objetivo da justiça social é a estabilidade monetária, evitando-se, destarte, financiar as despesas governamentais através de injeções líquidas de meios de pagamento, cujo impacto inflacionário tem o efeito de corroer, principalmente, o poder de compra das classes de menores rendas.

Deve ser anotado, também, que um grande número de medidas fiscais que vêm sendo tomadas desde 1964, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento regional, a reforma agrária, a construção habitacional etc., contribuem igualmente para a redução nos desníveis econômicos e sociais e para a ampliação das oportunidades de emprego e promoção social.

Enquanto, no que toca a alterações específicas da estrutura tributária para atender aos objetivos sociais, as possibilidades de ação ainda são relativamente limitadas, devido ao grau reduzido de

liberdade que existe, num país em fase de desenvolvimento, para reconciliar as metas sociais, financeiras e econômicas da tributação. Na atual etapa de desenvolvimento, tende-se por isso mesmo a colocar maior ênfase na obtenção de metas sociais, através de uma política apropriada da despesa governamental, incluindo nesse conceito a utilização de transferências diretas para atingir alguns determinados objetivos e a distribuição setorial dos gastos de consumo e investimento públicos adequada, para atender as maiores necessidades da população.

Resta, para a ação tributária, um papel que, embora limitado, pode constituir-se em um fator estratégico, porque dirigido a alguns dos pontos de pressão mais aguda dentro do esquema social. É precisamente isso, que começou a ser feito nos últimos 3 (três) anos, com a eliminação de algumas características flagrantemente regressivas da tributação existente, e uma tentativa, ainda precária, de aperfeiçoamento do imposto como instrumento positivo do progresso social. Dentro das medidas tomadas, figuram essencialmente:

- 1) modificação do imposto de renda, no sentido de torná-lo menos injusto, e mais sensível ao problema da reduzida capacidade contributiva dos recipientes de rendas baixas;
- 2) melhor utilização deste imposto, como fator de maior difusão de riqueza, através de estímulos para a poupança individual, para a democratização do capital das empresas e para a aquisição de casa própria;
- 3) amenização da regressividade da tributação indireta.

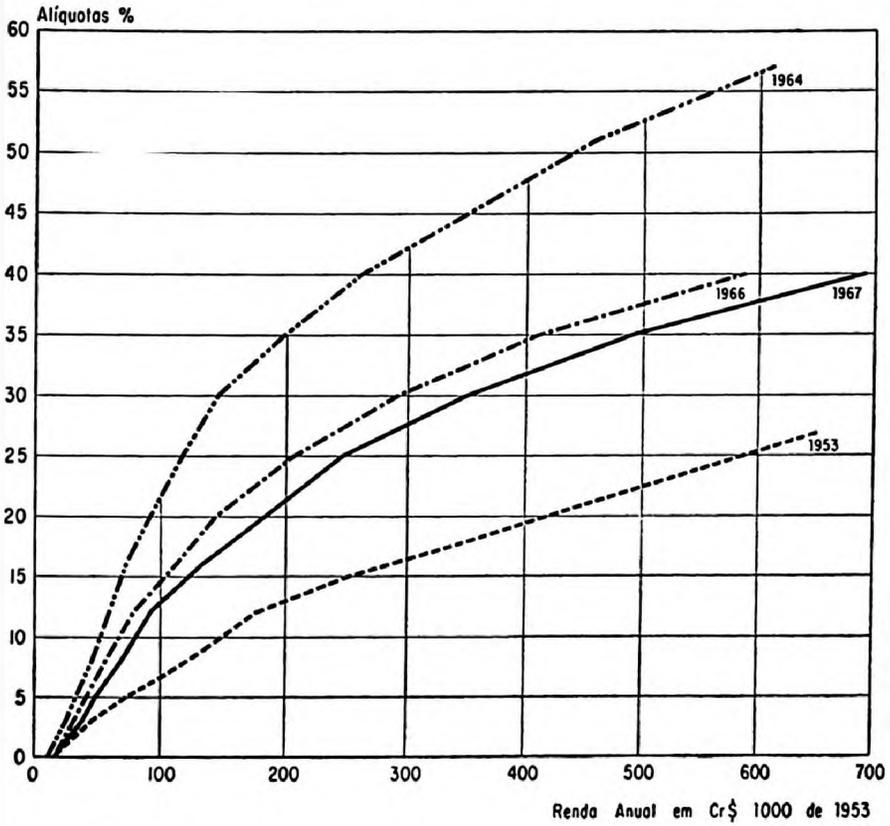
XII.2 — O Problema da Tributação da Renda

Para um país onde quase a totalidade da população se encontra nas camadas inferiores da pirâmide social, torna-se difícil adequar um sistema tributário que englobe, simultaneamente, objetivos fiscais e sociais. Numa primeira etapa, as medidas de caráter social se concretizam marginalmente às outras e o imposto de renda, que constitui, normalmente, o maior instrumento de redistribuição da Renda Nacional, não funciona como tal, a não ser numa escala muito limitada.

Mesmo assim, as alterações que se fizeram no imposto da renda para atender a objetivos sociais não deixam de ser relevantes. No período 1964/87, houve uma preocupação no sentido de eliminar algumas isenções injustificadas, assim como um esforço para melhor classificar os contribuintes, em função de sua capacidade contributiva efetiva.

IMPÔTO PROGRESSIVO SÔBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

CURVA DAS ALÍQUOTAS POR FAIXAS DE RENDA EM ANOS ESCOLHIDOS



Fonte: Divisão de Impôsto de Renda

M.P. Sator de Oliveira

Dentro do primeiro ponto, cabe ressaltar, mais uma vez, a eliminação das isenções do imposto de renda para certas classes privilegiadas (autores, professores, etc).

Dentro do segundo tema, além da eliminação do imposto cedular, procurou-se fazer uma distribuição mais justa da carga fiscal. Esses esforços se concentraram, sobretudo, na determinação dos níveis mínimos de isenção e nos abatimentos permitidos para atender aos encargos de família e, especialmente, os gastos com educação. Durante a década dos anos cinquenta, o nível real de isenções pessoais e abatimentos por encargos de família tinha-se reduzido substancialmente, como consequência dos efeitos da inflação sobre o conteúdo real dos valores nominais inscritos na lei. Em 1961 e 1962, efetuou-se uma expressiva elevação de seu valor real, mas essa tendência não perdurou, caindo o valor da renda isenta abruptamente, até 1964, quando se atingiu o nível mais baixo de todo o pós-guerra.

A partir de 1965, esse processo se inverteu e registrou-se um aumento gradativo do nível real da isenção pessoal. Até 1967, será possível recuperar, aproximadamente, o nível real de isenção pessoal, prevalecente ao longo dos anos da década anterior.

QUADRO 32
IMPÓSTO DE RENDA
(PESSOAS FÍSICAS)

NÍVEIS DE ISENÇÕES E ABATIMENTOS

| ANOS | ITEM | Níveis mínimos de isenção, em Cr\$ corrente | Número de salários mínimos correspondente aos níveis de isenção | ÍNDICES DE CRESCIMENTO REAL: 1952-1967 | | |
|-----------|------|---|---|--|---------------|------------------------|
| | | | | Encargos de Família | | |
| | | | | Nível mínimo de isenção | Outro cônjuge | Por filhas dependentes |
| 1952..... | | 30.000 | 2,08 | 100 | 100 | 100 |
| 1955..... | | 60.000 | 1,97 | 80 | 60 | 60 |
| 1960..... | | 60.000 | 1,14 | 66 | 87 | 87 |
| 1961..... | | 240.000 | 1,95 | 133 | 102 | 153 |
| 1962..... | | 336.000 | 2,08 | 125 | 86 | 144 |
| 1963..... | | 336.000 | 1,32 | 72 | 56 | 84 |
| 1964..... | | 504.000 | 1,64 | 68 | 44 | 66 |
| 1965..... | | 1.008.000 | 1,31 | 75 | 56 | 84 |
| 1966..... | | 1.500.000 | 1,54 | 81 | 62 | 123 |
| 1967..... | | 2.130.000 | 1,78 | 87 | 73 | 146 |

FONTE: Conjuntura Econômica, junho/63, pag. 75.
Ministério da Fazenda, Divisão de Imposto de Renda.

O nível atual de isenção corresponde a, aproximadamente, dois salários mínimos anuais, o que não deixa de ser um nível de renda muito baixo. Entretanto, o imposto de renda já atinge uma proporção muito reduzida da população economicamente ativa, e um maior esforço no sentido de isentar maior número, poderia prejudicar, ainda mais, a produtividade e o significado do imposto.

No tocante aos abatimentos por encargos de família, a evolução também foi positiva, após 1964, sendo os abatimentos por filhos dependentes aumentados muito mais que os outros. Isto reflete, em parte, a preocupação no sentido de proporcionar maior facilidade para a educação que, além de ser um objetivo da política social, constitui um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico. Os gastos de educação são, também, favorecidos por um novo dispositivo que permite deduzi-los até 20% da renda bruta.

A progressividade do imposto de renda, tal como aparece no perfil das alíquotas sobre faixas sucessivas de renda, tinha aumentado bastante, nos anos de pós-guerra até 1964. Neste ano teve a curva do imposto progressivo sua forma mais abrupta de todo o período. Nos últimos três anos, suavizou-se paulatinamente a progressividade (Gráfico anexo). Esse processo, porém, interessa antes de tudo às classes de renda média e alta, sendo o nível de isenções e abatimentos o que afeta mais diretamente o peso efetivo do imposto sobre os níveis de renda inferiores.

XII.3 — O Imposto de Renda e a Difusão da Riqueza e do Poder Econômico

Além de tentar amenizar, na medida do possível, o peso do imposto sobre as rendas mais baixas, tem havido, nos últimos anos, um esforço no sentido de utilizar os mecanismos de incentivos para a poupança individual, a fim de fomentar maior difusão da riqueza, e especialmente a democratização do capital das empresas.

Esse aspecto da política social, por enquanto, não deixa de ser bastante marginal, quando se considera que os incentivos para a poupança inscritos na lei de imposto de renda são tanto mais fortes quanto maior o imposto a ser pago, significando que aquela poupança, que se estimula através da maioria das medidas fiscais, é localizada nas classes de elevada renda.

Cumprir destacar, por outro lado, os incentivos fiscais para investimentos habitacionais os quais devem ter maior relevância para as classes sociais interessadas, além de contribuir, também, para uma melhoria de suas condições de vida.

XII.4 — Amenização da Regressividade da Tributação Indireta

Como já foi dito, a maior parte da tributação no Brasil é de repercussão indireta. É possível aliviar alguns dos aspectos mais regressivos deste tipo de tributação, através de isenções e alíquotas diferenciadas, de acôrdo com a essencialidade e, até certo ponto, isto tem sido feito. Contudo, o impôsto indireto mais justo, que só atingiria produtos não essenciais e mercadorias de luxo, não teria maior produtividade numa economia onde a maior parte da despesa é para bens de consumo de primeira necessidade e bens de capital.

Por isso é difícil dar maior ênfase, na tributação indireta, ao conceito de justiça social. A medida mais importante, tomada nesse sentido, foi, provavelmente, a reforma do impôsto estadual de vendas e consignações, já mencionada, que permitirá eliminar a incidência cumulativa e caprichosa do maior tributo indireto brasileiro sôbre os preços dos produtos finais.

O impôsto sôbre produtos industrializados já vinha funcionando na base de tributação do valor adicionado, o que evitava o inconveniente acima mencionado. Já se fêz referência, em outras partes do presente estudo, ao que se realizou no que toca à estrutura das alíquotas e à amplitude da área de isenções para bens de consumo essenciais.

ANEXOS

**A — RELAÇÃO ENTRE O NÓVO SISTEMA TRIBUTÁRIO
E O ANTERIOR À EMENDA N.º 18**

São as seguintes, esquemáticamente, as relações entre os sistemas previstos na Carta de 46 e na Emenda n.º 18, quanto aos impostos sôbre a produção e a circulação:

| CARTA DE 1946 | EMENDA NÚMERO 18 |
|--|--|
| Imposto de Consumo..... | Imposto sôbre Produtos Industrializados |
| Imposto de Vendas e Consignações..... | Imposto sôbre a Circulação de Mercadorias |
| Imposto de Indústria e Profissões (Comércio e Indústria)..... | Co-participação municipal no Imposto sôbre a Circulação de Mercadorias |
| Imposto de Indústria e Profissões (Serviços)..... | } Imposto (Municipal) sôbre serviços |
| Imposto sôbre Jogos e Diversões..... | |
| Imposto (Federal) de Sêlo..... | Imposto sôbre Operações Financeiras |
| Impostos Únicos sôbre combustíveis, energia elétrica e minerais..... | Impostos Federais, com participação estadual e municipal |
| Imposto de Sêlo (Estadual)..... | Taxas |
| Imposto de Sêlo (Municipal)..... | Idem |
| Imposto de Licença..... | Idem |

FORNE: Aspectos da Reforma Tributária, Monografia n.º 4, Instrumentos Administrativos Implementação Econômica, FGV-RID, Escola Interamericana de Administração Pública.

B — QUADRO SINÓTICO DO NÓVO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Os impostos resultantes da Reforma podem, pois, ser distribuídos em três grupos, no campo da produção e da circulação:

I — Produção e circulação de mercadorias (inclusive energia elétrica):

- a) imposto sôbre produtos industrializados (federal com co-participação estadual e municipal);
- b) imposto sôbre circulação de mercadorias (estadual com co-participação municipal);
- c) impostos únicos sôbre combustíveis, energia elétrica e minerais (federais, com co-participação estadual e municipal).

II — Operações financeiras:

- a) Operações de crédito e seguro;
Imposto sobre Operações Financeiras (federal);
- b) Operações de câmbio e circulação de títulos mobiliários:
— de competência federal, mas não será o tributo utilizado pela União.

III — Serviços:

- a) Transportes e Comunicações:
— de competência federal, mas cuja receita não será utilizada pela União;
- b) Serviços Diversos:
— Imposto sobre serviços (municipal).

Fonte: Aspectos da Reforma Tributária, Monografia n.º 4, Instrumentos Administrativos de Implementação Econômica, FGV-BID, Escola Interamericana de Administração Pública.



Serviço Gráfico do IBGE
Av. Brasília, 15 871 - Lulas, OB - Tel. 30-4747