

POLÍTICA FISCAL, REDISTRIBUIÇÃO E SEGURIDADE SOCIAL*

“Esse moinho satânico posto em marcha faz com que quanto mais racionais sejam as empresas, mais irracionais sejam suas consequências dentro da lógica social vigente.”

[Ricardo Antunes, professor da UNICAMP, entrevista ao Jornal do Brasil de 14 de janeiro de 2001].

INTRODUÇÃO

O momento atual é marcado pela consciência de que a lógica de acumulação de capital da atual etapa de globalização capitalista está direcionada para a obtenção de lucros cada vez mais elevados, priorizando o trabalho morto sobre o trabalho vivo e empurrando para os limites inferiores de sobrevivência as formas de remuneração do trabalho vivo. Daí a tendência planetária, que está sendo assinalada por vários estudiosos, de retomada dos mecanismos de concentração de renda e de riqueza, a exemplo do que já fora observado até a Grande Depressão dos anos 1930.

Paralelamente à precarização e à redução das remunerações do trabalho, pode-se assistir, ainda, em vários países do mundo, ao desmonte do que se convencionou chamar de Estado do Bem Estar Social, caracterizado por uma repartição mais ou menos igualitária dos frutos do crescimento econômico e do progresso técnico, gerenciado, no entanto, por um Estado intervencionista ou social-democrata por meio de instrumentos de política fiscal e das instituições de seguridade social, sem uma participação efetiva da sociedade.

Daí o momento atual ser um momento de incerteza de rumos. Estamos deixando para trás um mundo de certa forma previsível, onde os indivíduos, as famílias, a sociedade, as relações entre os países seguiam determinado padrão. Esses tempos, propícios à construção de uma nova História, requerem uma ação social refletida e responsável, de cunho holístico, apesar da necessidade de operar com cortes de caráter analítico sobre os diversos aspectos da vida social. Assim, o tema que nos ocupa nesse nosso PSES, encontra numerosas interações com os demais canteiros, embora deva ser tratado separadamente. Consideramos que as questões centrais do nosso Canteiro 5 são a redistribuição de renda e de riqueza e a seguridade social, sendo a política fiscal considerada como um instrumento para a realização dos objetivos redistributivos e de proteção social. Por opção metodológica, faremos inicialmente alguns comentários sobre política fiscal, para depois analisar os dois temas centrais do Canteiro.

* Texto original de Marco Fábio Mourão, com sugestões de Marcos Arruda e Ceci Juruá.

1- ESTADO E POLÍTICA FISCAL : UMA QUESTÃO IDEOLÓGICA

Sobre a ação fiscal do Estado, tributária e de gastos orçamentários, podemos tipificar três tipos de resposta, de acordo com a doutrina adotada..

Para a Economia Clássica, Neoclássica e dos Novos Clássicos, o dever precípua do Estado é garantir a ordem (segurança), a defesa da nação, prover justiça e administração e pouca coisa mais que ajude o livre comércio. Essas correntes argumentam que o orçamento público deve ser equilibrado e neutro com relação aos objetivos sociais, coordenados pelo mercado, evitando-se sua utilização como instrumento de política econômica. Os neoclássicos no entanto, na virada do século XIX para o XX, admitiram ampliar a ação do Estado sempre que ocorressem falhas de mercado : monopólios, cartéis, externalidades, desemprego, etc, intervenção que viria constituir o que se chama “**função alocativa do Estado**”. Também a Economia do Bem Estar Social é uma corrente derivada dos neoclássicos e inclui, além da função alocativa, a “**função redistributiva do Estado**”, visando reduzir as desigualdades decorrentes das falhas do mercado.

A crise dos anos 1930 suscitou a resposta heterodoxa do economista inglês John M. Keynes. Não tendo sido o mercado capaz de garantir o pleno emprego dos fatores produtivos, Keynes demonstrou que o nível da renda depende não só da capacidade produtiva, mas principalmente do nível da demanda efetiva. Uma recessão pode ser superada com um incremento da demanda efetiva, por meio da elevação das compras do Governo. Na ótica keynesiana, o aumento de gastos públicos deve ser dirigido para o combate ao desemprego e para a reativação do setor privado, justificando-se nessas ocasiões a ocorrência de um déficit orçamentário que poderá ser combatido posteriormente, na fase seguinte do ciclo, de recuperação e de crescimento econômico. Fundamental, na visão keynesiana, é a análise dos ciclos de atividade econômica, e a defesa de políticas fiscais anti-cíclicas e compensatórias, no que viria a ser conhecido como “**função estabilizadora do Estado**”

Enfim, uma terceira vertente de análise do Estado e da política fiscal é o marxismo. Nas sociedades regidas pela lógica de acumulação de capital e pela luta de classes, observou Marx que os aparelhos de Estado são submetidos à dominação do capital e da classe socialmente dominante, a burguesia, proprietária monopolista dos meios de produção. Nessa ótica, os rumos da política fiscal são sempre aqueles que interessam à reprodução da dominação dos capitalistas, tanto do ponto de vista de impostos como dos gastos públicos. No entanto, como o Estado tem uma função legitimadora perante as classes sociais que lhe dão sustentação, existe um processo contraditório, que exige a

realização de gastos sociais. Esta contradição leva a uma crise fiscal do Estado, representada, por exemplo, pela tendência ao déficit fiscal.

2- **DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E DA RIQUEZA**

Trata-se de um campo muito polêmico. Documento do Banco Mundial (BIRD, “Crescimento é bom para a pobreza”, por David Dollar e Aart Kray) rebate as críticas de que a globalização aumenta a pobreza. Segundo eles, a garantia de manutenção e de aumento da renda depende das políticas defendidas pelo FMI e outras agências multilaterais, exigindo equilíbrio das contas públicas e austeridade fiscal. Medidas tradicionais não têm nenhum efeito sobre a situação dos miseráveis. A abertura comercial seria benéfica para as populações de baixa renda.

Para outros, no entanto, a globalização atual, liderada politicamente pelos EUA, só tem concorrido para aumentar os níveis de concentração da propriedade e da renda, em níveis não compensáveis por nenhum programa de assistência social, a exemplo do programa brasileiro de distribuição de cestas básicas, que além do mais, têm um caráter humilhante, como assinala o escritor Frei Betto (Folha de São Paulo de 14 de janeiro de 2001). Mas o que fazer, quando aumenta “a porcentagem da área total ocupada pelos 10% maiores imóveis rurais do país, (...) de 77,1 para 78,6%”, como ocorrido no Brasil entre 1992 e 1998 ? [ibid] Utilizando ainda o Brasil como exemplo, sabe-se que a parte dos salários na renda nacional é de apenas 38%, ficando 62% para os rendimentos do capital (aluguéis, juros e lucros). Esta tendência observou-se também em alguns países do mundo desenvolvido, onde a participação dos salários caiu, por exemplo na França, de 70% para 60%.

Ao longo do século XX, e sobretudo na Europa Ocidental e Setentrional, a política fiscal foi um instrumento poderoso para conter e reverter as tendências de desigualdade de renda herdadas do capitalismo liberal. Impostos progressivos e seletivos, tributação da riqueza e da herança, provimento público e gratuito, ou altamente subsidiado, de bens considerados “meritórios” (saúde, educação, habitação) e um sistema de seguridade social baseado na repartição e universalizado, foram os principais instrumentos governamentais utilizados.

No campo da distribuição da riqueza, medidas como um salário mínimo realmente capaz de suprir as necessidades do trabalhador e de sua família, reforma agrária e reforma urbana, apoio ao movimento sindical urbano e rural, propiciaram um ambiente social favorável à melhoria das condições de vida do trabalhador desprovido de outros meios de produção que não a sua própria força de trabalho.

Até o momento atual, não havia muito que duvidar da capacidade de ação estatal na redistribuição de renda e de riqueza. Os gastos efetuados com saúde pública, educação, construção de habitações populares, aposentadoria, seguros para idosos, provisão de renda para os que, por incapacidade ou temporariamente, não dispõem de rendimentos suficientes, eram objetivos que se concretizavam em programas de governo com forte sustentação popular.

A forte ingerência do FMI nas contas públicas, impondo programas de ajuste fiscal, desvinculados das necessidades da população e voltados exclusivamente para o equilíbrio financeiro e para a viabilidade de pagamento da dívida pública (aos rentistas), vêm pressionando no sentido de redução dos gastos sociais.

No campo tributário, as receitas governamentais vêm sendo pressionadas por algumas tendências de caráter praticamente universal. Em primeiro lugar, há uma exigência crescente por parte do capital, para redução das alíquotas que incidem sobre a renda dos ricos e dos milionários, com atenuação da progressividade. Em seguida, há uma série de medidas promovidas pelas grandes empresas visando isenção de impostos sobre a produção, desencadeando um processo de guerra fiscal entre países e entre regiões de um mesmo país. Esses processos podem adquirir formas diferentes segundo os países: Reagan promoveu uma reforma tributária que tinha por objetivo diminuir os impostos de quem pagava muito e fazer que mais pessoas pagassem; o exemplo teve discípulos diligentes nos países da periferia. Mas também nos países centrais houve adesões à queda dos tributos, seja pela ameaça da evasão de investimentos, seja pela concorrência explícita das condições de tributação e remuneração do trabalho em outros países. A eleição de George W. Bush teve como um dos compromissos de campanha a redução de impostos de US\$ 1,3 bilhões em dez anos.

No que se refere aos incentivos fiscais, podem eles adotar a forma de subsídios, doações, renúncia fiscal, com isenção ou redução de impostos, para promover determinados setores econômicos, como a agricultura, determinadas atividades, como a pesquisa ou, então determinadas empresas. São ainda utilizados para fomentar o desenvolvimento regional. O problema aqui consiste numa avaliação criteriosa da eficácia desses instrumentos que, muitas vezes acarretam despesa fiscal para favorecer atividades que se realizariam de qualquer modo. Uma segunda dificuldade com os incentivos está na sua distorção. Nesse caso, entram as empresas que mascaram suas atividades para enquadrar-se nas hipóteses do incentivo e não cumprem o compromisso de produção. Por exemplo, Asia Motors importou veículos da Coreia do Sul para o Brasil, com desconto de 50% no Imposto de Importação

(direitos aduaneiros), pelo regime automotivo; as exigências de produção local e de exportação não foram preenchidas mas a empresa reluta em devolver os benefícios fiscais e pagar a multa respectiva.

Há ainda casos de falso enquadramento como organizações de “filantropia” e de “cooperativismo” a fim de beneficiar-se de incentivos e isenções fiscais, e sobretudo para não arrecadar as contribuições previdenciárias que sustentam financeiramente a seguridade social.

A Política Tributária deveria exercer um papel de incentivo à produção, circulação e consumo e, ao mesmo tempo, servir de instrumento para a redistribuição de renda ou, pelo menos, não agravar sua má distribuição. Ora, é sabido que os impostos indiretos que incidem sobre a produção, a circulação e o consumo têm o efeito de prejudicar as atividades econômicas, enquanto elevam o seu custo. No entanto é muito mais fácil tributar indiretamente pois o comerciante ou industrial, que é o responsável imediato pelo pagamento do imposto, procura repassar seu ônus para o preço cobrado do consumidor e o imposto fica disfarçado como um custo do produto ou serviço. Esse tipo de tributo, incidindo igualmente sobre a renda do rico e do pobre, tem uma característica regressiva, pois a proporção do imposto indireto sobre a renda do pobre é muito maior do que sobre a renda do rico. Não é de estranhar, portanto, que a vigente doutrina neo-liberal tenha tendência a apoiar a tributação nos impostos indiretos.

No Brasil, os impostos sobre a circulação de mercadorias (ICMS), sobre a produção industrial (IPI), sobre o comércio exterior (Imposto de importação) e sobre serviços alcançam 32% de toda a arrecadação, aí incluídas as contribuições de seguridade social. Esse percentual certamente se elevaria a bem mais de 40% se incluíssemos outros impostos e contribuições pagos pelas empresas e que, certamente são repassados aos preços. É o caso do imposto de renda da pessoa jurídica (imposto sobre as empresas em outros países), da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição sobre transações financeiras (CPMF), etc., etc. Ora, mesmo admitindo-se que as empresas devem pagar tributos – e certamente devem –, a carga de impostos indiretos no Brasil é muito alta.

Um estudo da Receita Federal procurou medir a incidência dos impostos sobre os salários. Os resultados comprovam amplamente o que afirmamos acima. Embora a tributação direta (renda e contribuição previdenciária) imponham alguma progressividade na carga tributária entre a classe mais baixa e a mais alta (19,14% na classe de até dois salários mínimos e 30,23% na classe com mais de 30 salários mínimos), a tributação do consumo faz que esses valores passem a 32,27% para a classe de mais baixa renda e 37,17% para a de mais alta renda, atenuando significativamente a progressividade dos tributos.

A resistência a uma tributação mais séria da renda é tão forte que algumas autoridades têm insinuado que, no caso brasileiro, deveríamos voltar ao imposto proporcional com uma alíquota única, para o imposto de renda pessoal, de 10% para rendimentos acima de R\$ 900,00 (cerca de US\$ 450,00). Outros tributos que teriam um enfoque redistributivo, como os impostos sobre heranças, sobre a propriedade rural e sobre grandes fortunas, seriam de difícil administração. No campo dos impostos indiretos, apenas o consumo deveria ser tributado, eliminando-se os impostos sobre a produção e sobre as transações de mercado. É esse o receituário neoliberal.

3. SEGURIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL

A maior polêmica dos nossos dias trava-se em torno da manutenção e/ou da transformação das instituições de previdência social, com redução do sistema público e de repartição e com ampliação do regime de previdência privada e complementar. Para o presidente nacional da CUT, no Brasil, João Felício, e para o representante da CUT no Conselho de Previdência Social do Brasil, Remigio Todeschini, “ha uma interferência cada vez maior do FMI e do Banco Mundial nos destinos da nossa previdência social” (Folha de São Paulo, de 27 dez 2000).

Os argumentos utilizados pelos neo-liberais defensores dos fundos privados de pensão são de natureza financeira (o déficit estrutural dos sistemas de repartição, em razão de mudanças no mercado de trabalho e aumento da esperança de vida) e estratégica (alavanca do crescimento econômico). No Brasil, segundo o Ministro da Previdência Social, “é quase inexistente a previdência complementar patrocinada por empresas privadas. (...) (No entanto) a aprovação pelo Congresso Nacional de tres projetos regulamentadores (desse sistema) será um marco fundamental para dar suporte ao crescimento sustentado da economia brasileira.” (Folha de São Paulo de 14/01/2001).

O que está em jogo é :

- o abandono de uma lógica de bem coletivo, do sistema de repartição e da solidariedade inter-geracional, em favor de regras individualizantes e excludentes fundamentadas em um seguro individual e capitalizável;

- a troca de instituições estatais, públicas, e portanto sujeitas à participação democrática, por mecanismos de mercados, supostamente impessoais, mas na verdade controlados pelos detentores do poder financeiro mundial;

– a mudança de um sistema que, mesmo deficiente, proporciona uma expectativa de segurança na velhice e nos momentos de inatividade, por um modelo em que reina a incerteza do benefício, contribuindo dessa forma para a subordinação dos indivíduos ao mercado e ao capital,

– a dissolução dos direitos sociais e de cidadania, cancelados total ou parcialmente em nome do individualismo patrimonial.

O sistema proposto de seguro individual gerido por fundos de pensão privados ou privatizados, para fins de aposentadoria, é um modelo altamente perverso e concentrador de renda. Em primeiro lugar não haverá acesso universal a esse sistema, pois dele só poderão participar os indivíduos capazes de manter, regularmente, uma poupança financeira. Dependendo do nível da renda per capita e dos índices de concentração de renda e de riqueza, na maioria dos países, apenas uma pequena parcela da população poderá habilitar-se às novas regras, constituindo um seguro individual.

Se houver consenso quantos aos pontos acima, uma preocupação central de nosso Canteiro deveria ser como defender-se de perspectiva tão perversa e tão contrária aos ideais de igualdade, fraternidade e solidariedade que nos movem. Como evitar que os ventos destrutivos do neo-liberalismo terminem por destroçar instituições representativas de coesão social e de um patamar mínimo de igualdade? O sistema democrático da maioria dos países não centrais tem-se mostrado incapaz de fazer frente a essa maré de maldades contra a dignidade do ser humano. Até porque, no campo da economia, nesses países, a tomada de decisões tem sido centralizada e autoritária, por meio de medidas emanadas exclusivamente do Poder Executivo, ele próprio refém do capital financeiro e dos órgãos internacionais de financiamento.

4. OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES

Redistribuição de renda e proteção social, duas marcas de um capitalismo que se foi civilizando ao longo do século XX, estão profundamente ameaçadas pelo volta a políticas liberais e pelo apetite incomensurável do capital financeiro, o verdadeiro detentor dos processos decisórios econômicos e políticos na virada do século XX para o XXI. São campos de um conflito acirrado a nível nacional e internacional. E articulam-se a praticamente todo o conjunto de práticas sociais. Daí ser difícil delimitar o debate e a análises dessas duas questões, como tentamos fazer nos parágrafos acima.

Ao longo do debate e das reuniões de trabalho, vários outros pontos deverão merecer nossa preocupação e nossa reflexão.

Um primeiro item a introduzir seria sobre o significado e a viabilidade da **taxa Tobin**, visando tributar as operações de câmbio e restringir os movimentos especulativos de capitais. O Relatório Fabius encaminhado à Comissão de Finanças da Assembléia francesa, em 21 de agosto de 2000, considerou-a uma “idéia generosa porém inexecutável”. Segundo o governo francês, seria necessário obter um consenso internacional de forma a não paralisar as operações de câmbio em um único país. Além do mais, o direito europeu seria contrário à decisão de um país individualmente, o que não impediu que o Relatório defendesse uma liberalização financeira regulada, o combate à especulação financeira, uma posição favorável à cooperação monetária regional, nas três principais zonas monetárias, e o reforço do papel do FMI.

Um segundo ponto importante, e muito vasto, refere-se à **guerra fiscal de incentivos fiscais** entre países ou entre regiões de um mesmo país. No Brasil, há uma concentração regional desses benefícios favorecendo as regiões mais ricas (44% em São Paulo, e 66,7% na região Sudeste) e diversas formas de redução ou postergação de pagamento de impostos compõem um quadro de dumping tributário.

Ainda nesse terreno das relações entre os entes federados está a distribuição da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços entre a origem e o destino. O ICMS é um imposto ao valor agregado e, nas transações entre estados, a divisão do imposto se dá entre a origem que fica com uma parte e o destino, que percebe o restante. Como as alíquotas podem ser diferenciadas, e cada Estado pode estabelecer a sua, algumas empresas decidem fixar-se em um Estado ou outro, segundo seus interesses e, também efetuam vendas fictícias para outros estados, a fim de pagar menos tributo. Esse é mais um ingrediente da guerra fiscal.

As questões fiscais entre estados soberanos, que ocorrem no seio de uniões aduaneiras ou uniões econômicas têm alguns aspectos semelhantes e outros distintos dos que surgem no federalismo fiscal. Nas uniões aduaneiras, o compromisso formal se limita à tarifa externa comum. No entanto, surgem numerosos conflitos que têm por fundamento a tributação interna que ora é mais benévola ora discrimina, permitindo numerosas acusações recíprocas. No Mercosul, existe uma tarifa externa comum, que admite um certo número de exceções para cada país membro, que pode impor livremente as alíquotas. Os maiores conflitos têm-se dado em torno do chamado regime automotivo que permite a concessão de incentivos fiscais de tributos internos mas, por isso mesmo, tem o poder de atrair determinadas empresas para um ou outro dos países membros.

O importante aqui é assinalar a necessidade de coordenação de políticas fiscais e, mesmo de políticas econômicas mais gerais, como a monetária, cambial, de seguridade social, na consolidação dessa uniões aduaneiras.

Deve ser dita uma palavra a respeito da ALCA, que será a associação que permitirá o livre-comércio entre todos os países da América, exceto Cuba. Há uma evidente pressão dos EUA no sentido de acelerar a instalação da associação, antecipando-a para 2003, enquanto o Brasil e poucos países mais prefeririam a data prevista de 2005. É complexa a análise dessa união. Trata-se, enfim, de permitir a circulação de mercadorias da mais forte economia do mundo, concorrendo com economias industriais de certo modo incipientes, pouco estruturadas e integradas. Não se pensa, em contrapartida, numa liberação das migrações de trabalhadores. Não resta dúvida a respeito do que poderá ocorrer em termos de desestruturação das incipientes indústrias locais, sua aquisição por parte de grupos mais fortes e com maior poder de mercado, a dispensa de grandes contingentes de trabalhadores e as conseqüências que isso poderá acarretar em termos de política cambial, monetária, mas especialmente de desestruturação sociocultural e de marginalidade social. Portanto, esta integração deve ser pensada e avaliada em termos dos benefícios que possa trazer e dos custos que certamente se imporão, sem qualquer posição determinística de que não há outra alternativa. As alternativas sempre existem.

Na questão das **relações Norte/Sul**, pergunta-se se seria possível criar instituições e procedimentos com a finalidade de operar uma redistribuição de renda e de riqueza entre países, de formar a reduzir as desigualdades entre eles ?

Os **paraísos fiscais** são uma preocupação generalizada de todos os governos. As questões que se levantam referem-se à viabilidade de estabelecer acordos internacionais que sejam respeitados por esses países.

O AJUSTE FISCAL, em conclusão

A questão fiscal mais grave, no entanto, é outra. Na véspera do Natal de 2000, a grande imprensa brasileira anunciava em manchetes que o país havia superado a meta de superávit fiscal comprometido com o FMI. A notícia dizia que o Brasil havia obtido o superávit primário de R\$ 41,5 bilhões, que excedia em R\$ 4,8 bilhões a meta de R\$ 36,72 bilhões comprometida com o Fundo Monetário (O Estado de São Paulo, 23.12.2000).

O conceito de superávit primário é esclarecedor. Trata-se da diferença entre as receitas e despesas, excetuadas as receitas e despesas com juros; corresponde, então, ao montante disponível para o serviço da dívida. É por isso que esse é um dos indicadores principais do acompanhamento dos programas de auxílio do FMI. Ao se privilegiar como objetivo principal a obtenção de superávit para o pagamento da dívida, transforma-se toda a lógica das finanças públicas e da atuação do Estado. Os objetivos e finalidades das ações do Estado tornam-se o resto, que será realizado se sobrarem recursos. Há portanto uma inversão de meios em fins: a dívida que é um meio para realização de objetivos transforma-se em fim das finanças públicas e da própria ação do Estado. Mecanismos semelhantes têm sido introduzidos em outros países do Hemisfério Sul, sobretudo nas chamadas economias emergentes. Mesmo que os procedimentos específicos mudem de forma de país para país, os objetivos são idênticos: submeter o país à prioridade dos pagamentos externos e estrangular sua soberania em termos de política econômica.

Toda a Política Econômica atual orienta-se para essa finalidade. Os juros têm de ser elevados para atrair aplicadores internos e externos que viabilizem a rolagem da dívida. O restante da notícia também era revelador. Dizia que o governo liberaria verbas para os ministérios gastarem além dos limites fixados, o que significa que havia programas e projetos nesses ministérios que estavam sendo restringidos em função da obrigação de gerar o superávit primário. Essa é, com efeito, uma prática realizada quotidianamente pela Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda, no Brasil, o contingenciamento de verbas, não importando que prioridade tenha seu emprego. Pesquisas científicas são abortadas depois de iniciadas, a distribuição de cestas básicas para os flagelados da seca no Nordeste é suspensa, bolsistas têm o valor de sua bolsa rebaixado. As despesas orçamentárias previstas realizam-se sempre em proporções menores do que a prevista, alguns órgãos da administração pública ficam à míngua até nos itens mais elementares de custeio, como o pagamento de energia elétrica e telefones. Os servidores públicos e os aposentados são eleitos como o bode expiatório e responsáveis pela situação caótica. Os exemplos citados são dramáticos e, por isso atingem a visibilidade da imprensa. Mas a prática quotidiana dessa filosofia financeira leva ao desmantelamento da administração pública, à ineficiência e à inoperância do Estado.