

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

A tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas [Taxation in Brazil analyzed from the cognitive approach to public policies]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	de Souza Rocha Lukic, Melina
Publisher	UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-06-30 21:57:17
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/234388">http://hdl.handle.net/20.500.12424/234388</a>

## A TRIBUTAÇÃO NO BRASIL ANALISADA A PARTIR DA ABORDAGEM COGNITIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Melina de Souza Rocha Lukic<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo tem por objetivo a análise do sistema fiscal como um problema público e como um campo de mobilização de atores em conflito no Brasil. A partir da abordagem cognitiva de políticas públicas, se verificou quais os principais atores que participam do debate sobre os problemas do sistema fiscal brasileiro. A partir de elementos de crença em comum, os atores foram agrupados em torno de duas coalizões de causa: a coalizão econômico-desenvolvimentista e a coalizão sócio-distributiva. Analisou-se, assim, a matriz cognitiva e normativa de cada coalizão: os seus princípios abstratos e gerais, os princípios específicos bem como os seus instrumentos e modos de ação. Após, constatou-se a relação de forças entre elas e a dominação do debate sobre o tema pela coalizão econômico-desenvolvimentista, o que leva à questão da conformação do paradigma da tributação aos interesses dos atores econômicos.

### Palavras-chave

Política fiscal – Reforma tributária – Políticas Públicas – Abordagem Cognitiva

### Abstract

The article analyzes the tax system as a public problem and as an area of mobilization of actors in Brazil. From the cognitive approach of public policy, we studied the main actors participating in the debate of the Brazilian fiscal system. From elements of common belief, the actors were grouped around two advocacy coalitions: the economic-developmental coalition and socio-distributive coalition. We analyzed, therefore, the cognitive and normative system of beliefs of each coalition: its abstract, general and specific principles, their instruments and modes of action. We discuss about the political power of each coalition and the domination of the debate on taxation by the economic-developmental coalition, which leads to the question of the conformation of the taxation paradigm to the interests of economic actors.

### Keywords

Fiscal policy – Tax Reform - Public Policy - Cognitive Approach

---

<sup>1</sup> Professora e Pesquisadora em Direito Tributário na FGV Direito-RIO. Doutoranda pela Université Paris 3 – Sorbonne Nouvelle em co-tutela com a Universidade Federal de Santa Catarina.

## 1. Introdução

A tributação parece ser em todas as sociedades contemporâneas um verdadeiro “mal necessário”. Por um lado, é através da tributação que o Estado retira uma grande parte dos recursos para se manter e se consagrar às suas principais funções. Quanto aos cidadãos, os tributos estão presentes na quase totalidade das suas atividades diárias.

Assim, a figura do tributo ocupa um lugar central - ainda que às vezes pouco visível — no campo político, econômico e social. Esta dupla presença - ao mesmo tempo em quase todos os aspectos da vida dos cidadãos e como um elemento incontornável do Estado - forma crenças específicas e mobiliza os interesses e as reações mais diversas em torno desta questão.

Um dos exemplos mais emblemático deste tipo de conflito é representado pelas discussões em torno da reforma do sistema fiscal que toma forma há mais de vinte anos no Brasil. Este debate pode ser considerado hoje como uma das questões mais presentes e visíveis no espaço público deste país.

A “dupla transição” – retorno à democracia e entrada no neoliberalismo - que se desenrolou numa grande parte da América Latina afetou muito o contexto democrático brasileiro. Ao lado dos efeitos políticos e sociais, o retorno à democracia combinado com o aprofundamento do neoliberalismo gerou várias consequências para o sistema tributário e para as finanças públicas destes países. Primeiramente, os dois movimentos juntos contribuíram para a elevação da carga tributária na América Latina durante os vinte últimos anos (à exceção de alguns países como o Chile e o México, que mantiveram uma carga fiscal estável).

Após a “década perdida” dos anos 1980, período marcado por uma profunda crise econômica, “pacotes” de reformas são recomendados por organismos internacionais aos Estados endividados, principalmente pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Quase todas as medidas comportam uma estrita disciplina orçamentária como solução à crise da dívida, acompanhada de recessão e hiperinflação. Assim, a intervenção fiscal constitui uma das medidas principais do relance através da proposta de reformas fiscais. Uma onda de reformas fiscais começa, por conseguinte a se desencadear já partir de 1970 no México, em 1985 na Bolívia, em 1988 e 1989 na Argentina e em 1986 e 1988 na Colômbia.

Por outro lado, o retorno à democracia foi acompanhado por novas Constituições que, na sua maioria, tiveram uma tendência a garantir direitos sociais a serem subvencionados

em principalmente pela elevação da carga fiscal. No Brasil, por exemplo, a Constituição de 1988 destinou o mínimo de 30% do orçamento da seguridade social à saúde (artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Além disso, os novos governantes que ascendem ao poder tentam cada vez mais construir a sua legitimidade através da prática de políticas sociais - com programas como o “Oportunidades” no México, “Juntos” no Peru e “Bolsa Família” no Brasil. Por exemplo, 87% do financiamento deste último vinham da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira), extinta em 2007.

No caso do Brasil, o sistema tributário estabelecido pela Constituição Federal de 1988 mostrou os seus problemas e limites e começou a ser fortemente contestado, especialmente a partir da primeira metade dos anos 90. Os constantes ajustes das contas públicas, a diminuição da inflação e o equilíbrio do orçamento foram feitos através da tributação. Contudo, os resultados da utilização desta como um instrumento de estruturação da economia não passaram despercebidos pelos atores interessados no tema.

Consequentemente, para tentar responder aos pedidos e reivindicações dos diferentes atores, ao mesmo tempo em que prosseguiam com as reformas estruturais do Estado, os diferentes governos que se sucederam - Collor, Cardoso e Lula - apresentaram diversas tentativas de reforma tributária. Contudo, os conflitos de interesses, as mudanças de governos e a complexidade dos temas abordados impediram a votação dos projetos de reforma. Apesar disto, a questão não saiu da agenda dos debates públicos e dos atores em causa. Assim, a mais recente tentativa de reforma foi apresentada pelo poder executivo ao Parlamento em Fevereiro de 2008 (sob o nome de PEC nº 233/2008) e está atualmente em debate na Câmara Deputados.

Ao lado dos debates políticos no Congresso Nacional e entre o governo e os partidos políticos, um verdadeiro campo de discussões, mobilizações e coalizões foi formado na sociedade brasileira ao redor do tema. Este espaço é, contudo, longe de ser composto por atores homogêneos, apresentando todos os mesmos valores, reivindicações e interesses. Pelo contrário, percebe-se uma imensa pluralidade de atores em disputa em torno da questão: organizações econômicas ligadas às indústrias e às empresas, movimentos sociais e ONGs, sindicatos, igreja, partidos e personagens políticos, membros da administração pública, *experts*, intelectuais e organismos internacionais.

Assim, nesta perspectiva, podemos propor as seguintes perguntas: primeiro, porque a questão fiscal (re)-emergiu como “um problema público” e foi (re)-inserido na agenda

política do Brasil? Quais são os elementos políticos, econômicos e sociais desta emergência? Como estes elementos contribuíram para a formação de um campo de atores em torno da questão? Por que e como estes atores podem ser reunidos sob diferentes coalizões e quais são os seus sistemas de crenças, idéias, interesses, defesas, estratégias e modos de ação? Como são estruturadas as interações entre as coalizões e como estas influenciam e determinam o debate e as decisões sobre este tema?

Desta maneira, a hipótese principal que será desenvolvida durante o presente artigo é que as questões fiscais, longe de estarem limitadas apenas ao quadro do debate administrativo-parlamentar, formam um campo de forte mobilização de organizações sociais e econômicas. Esta mobilização de diferentes atores cria um debate público que determina os termos das discussões e decisões políticas sobre este tema. Assim, a definição da política fiscal e do direito tributário no Brasil é influenciada fortemente e determinados por este espaço de controvérsia entre os diferentes atores.

Primeiramente, esta diversidade de atores econômicos e sociais é responsável pela (re)-emergência da questão como um problema público e pela (re)-inserção na agenda de assuntos políticos do Brasil. De resto, estes atores se reúnem em torno de diferentes coalizões. Na presente pesquisa, como veremos, duas coalizões foram identificadas: uma que chamaremos de econômico-desenvolvimentista – formada principalmente por atores ligados às empresas e indústrias – e a segunda aqui denominada de sócio-distributiva – cujos membros são atores ligados a movimentos sociais, sindicatos e órgãos de classe, partidos e intelectuais de esquerda, entre outros. Cada uma destas coalizões é portadora de um sistema de crenças e apresenta idéias, interesses e estratégias específicas e muito distintas. As coalizões procuram dominar o debate e influenciar o poder político - representado pelo Executivo e o Legislativo – a tomar decisões favoráveis às suas reivindicações.

Em outros termos, procuraremos mostrar a maneira pela qual os diferentes atores mobilizados formam diferentes coalizões de causa e como estas coalizões interagem entre elas e com os poderes públicos a fim de influenciar os debates e decisões em torno do tema.

É necessário sublinhar que algumas questões serão deixadas de lado neste artigo: os problemas em torno da “guerra fiscal” entre os estados e as controvérsias sobre a divisão de competências e distribuição dos recursos fiscais entre a União, Estados e Municípios serão abordados somente superficialmente. Mesmo se consideradas questões importantes no debate

sobre o sistema fiscal no Brasil, escolhemos deliberadamente não entrar na análise dos problemas relativos ao modelo federativo.

## **2. A Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas**

A tributação no Brasil será abordada teoricamente sob a luz da “abordagem cognitiva das políticas públicas”. Esta abordagem “esforça-se de apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas que constituem sistemas de interpretação do real, nos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever a sua ação” (Muller, Surel, 1998, p.47).

A abordagem cognitiva das políticas públicas é representada por três correntes principais que, apesar das diferenças, procuram explicar “a influência exercida por normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas” (Muller, Surel, 1998, p.48).

A primeira corrente é representada pelos trabalhos de B. Jobert e P. Muller (1987) com a noção de referencial. Esta noção é definida como “uma imagem da realidade social construída através do prisma das relações de hegemonia setoriais e globais. É uma imagem codificada do real (...)” que “(...) permite, através das normas que produz, de agir sobre o real (...)” (Jobert, Muller, 1987, p. 70). Resumidamente, o referencial “é um espaço de sentidos que permite ver o mundo” (Muller, 1995, p.158). Esta definição implica duas dimensões: se, de um lado, o referencial faz referência a um processo de categorização e de definição mais abstrato com o objetivo de colocar um setor dado na sociedade global, de outro lado supõe uma dimensão mais dinâmica, com a criação das normas específicas de ação que vão orientar e determinar as políticas públicas (Surel, 1997, p.33).

A noção de referencial apresentada por estes autores deve, contudo, ser associada ao conceito de mediadores que propõem. De acordo com eles, os mediadores “são os agentes que elaboram o referencial das políticas públicas (...)” quem vão “transformar uma realidade socioeconômica opaca num programa de ação política coerente” (Jobert, Muller, 1987, p. 71). Muller acrescenta numa obra mais recente que o mediador “cria as condições políticas da definição de um novo espaço de expressão dos interesses sociais, a partir de um quadro de

referência ao mesmo tempo normativo e cognitivo no quais os diferentes atores vão poder mobilizar recursos e estabelecer relações de aliança ou de conflito” (Muller, 1995, p. 161).

Em resumo, pode-se dizer que esta corrente tem por característica e interesse principal a tentativa de fazer a passagem, através da figura dos mediadores, da dimensão cognitivo-simbólica para os resultados concretos em nível da decisão e a aplicação das políticas públicas.

Além desta primeira corrente, duas outras também compõem a “abordagem cognitiva de políticas públicas” e que utilizaremos mais profundamente na análise da reforma tributária no Brasil.

A segunda corrente foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), através do modelo da “coalizão de causa” (*Advocacy Coalition - ACF*). Três noções são centrais e particularmente interessantes neste esquema: os sistemas de crenças, as coalizões de causa e os “*policy brokers*”.

Primeiramente, uma das premissas principais deste modelo deve ser sublinhada: a compreensão do processo de mudança de uma política pública exige uma perspectiva de tempo de uma década ou mais. Assim, é importante analisar as transformações em torno de uma política pública a longo prazo.

De acordo com esta teoria, os processos de transformação das políticas públicas devem ser analisados por meio dos “subsistemas de políticas” definidos como “a interação de atores procedentes de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais num domínio de política pública” (Sabatier, 1993, p.16) ou simplesmente como “o conjunto de atores que são implicados no tratamento de um problema ligado a uma política pública” (Sabatier, 1993, p. 24) .

De acordo com Sabatier, em um mesmo subsistema existem várias “coalizões de causa” em concorrência. Uma coalizão de causa é formada “por pessoas procedentes de uma variedade de posições (...) que compartilham um sistema de crença específico – (este) formado por um conjunto de valores básicos, de pretensões causais e percepções do problema - e que mostram um grau não negligenciável de atividades coordenadas no tempo”. (Sabatier, 1993, p. 25). Em outros termos, num subsistema de política pública, os atores são reunidos em torno das coalizões de causa compostas “por pessoas de organizações governamentais e

privadas variadas, que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que agem frequentemente em concertação” (Sabatier, 1993, p.18).

Assim, a política pública é o resultado da disputa constante entre as coalizões que à sua volta procuram impor a sua visão, preferências e os princípios de ação relativos ao seu próprio sistema de crenças. O sistema de crenças<sup>2</sup> de uma coalizão é composto de valores prioritários, representações sociais do mundo, percepções de relações causais e de eficácia dos instrumentos das políticas públicas. Em consequência, ao mesmo tempo em que a coalizão procura definir e explicar um problema, tentar encontrar os meios para resolvê-lo.

Esta teoria elabora também a figura « *policy broker*», cujas funções principais são “guardar o nível do conflito político em limites aceitáveis e atingir certa solução razoável ao problema” (Sabatier, 1993, p. 27). Sabatier sublinha a relativa neutralidade destes atores em relação à disputa entre as coalizões, designando os chefes de executivos e elevados os funcionários como exemplos desta figura. De acordo com o autor, estas pessoas podem ser consideradas como “*policy brokers*” devido às suas posições institucionais que lhes dão a possibilidade de optar por uma posição estratégica de tomada de distância e/ou de arbitragem entre as coalizões.

Este modelo, pelo contrário da abordagem precedente, desenvolve uma análise mais exaustiva e mais dinâmica da questão da aprendizagem e da mudança das políticas públicas. Neste sentido, ainda que a aprendizagem possa conduzir a mudanças secundárias numa política pública, “uma mudança política essencial - implicando transformações no nível do núcleo da política - requer uma forma de perturbação exógena ao setor, como mudanças nas condições socioeconômicas ou eleições que provocam uma redistribuição significativa dos recursos políticos” (Sabatier, Schlager, 2000, p. 227).

Por último, a terceira abordagem é representada pelos trabalhos de Peter Hall (1993) e Yves Surel (1995, 1997) com a noção de “paradigmas de políticas públicas” inspirada pelos trabalhos epistemológicos de Kuhn. No seu estudo sobre a política macroeconômica na Grã Bretanha, Hall define um paradigma de política pública como “um quadro de idéias e de normas que indica não somente os objetivos da política pública e o tipo de instrumentos que

---

<sup>2</sup> Mais especificamente, é dividido em três elementos (ver o quadro sobre a estrutura do sistema de crenças em Sabatier, 1993, p. 31) : “*deep (normative) core*”, composto por axiomas normativos e ontológicos fundamentais que definem a filosofia pessoal de uma pessoa, o « *near (policy) core* », formado por estratégias básicas e opções programáticas para atingir os axiomas normativos “*deep do core*” e, por último, o « *secondary aspects*” cujo o conteúdo é formado por decisões instrumentais e as investigações de informações necessárias para a aplicação “*policy do core*”.

podem ser empregados para concretizá-la, mas igualmente a natureza mesmo dos problemas que são supostos a enfrentar” (Hall, 1993, p.297).

Surel indica quatro elementos que compõem um paradigma e que, como um todo, formam “a matriz setorial”: princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologias e instrumentos específicos (Surel, 1995, p. 129). Aplicados para as políticas públicas, princípios metafísicos gerais são “certas indicações abstratas e relativamente simples sobre os modos de funcionamento da sociedade e, mais especificamente, do campo político (que) constituem, de certa maneira uma (ou um conjunto de) meta-imagem(s) sociais (s) coletivamente legitimados(s)” (Surel, 1995, p. 130).

O segundo elemento - as hipóteses - é constituído “pelo conjunto os axiomas, de hipóteses ou raciocínios que estabelecem uma relação entre o sistema simbólico e o universo concreto (...), que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos” (Surel, 1995, p. 132). Em outros termos, as hipóteses são os elementos que guiam a ação das autoridades públicas.

A metodologia é o terceiro elemento do paradigma. Constitui a definição dos tipos de relação entre o Estado e o setor em causa e pode traduzir-se em posturas como a coerção, a mediação ou a concertação (Surel, 1995, p.134). Por último, os últimos elementos –os instrumentos específicos - são os meios que permitem a realização prática e concreta do paradigma como um todo. No caso das políticas públicas, Surel cita como exemplo “dos discursos, ou o voto de uma lei e/ou a criação de uma instituição específica” (Surel, 1995, p. 135).

É necessário sublinhar que na prática de um campo dado, todos os elementos “confundem-se, interagem e confrontam-se” e que entre si “não há hierarquização obrigatória (...) mas interpenetração e valorização flutuantes” (Surel, 1995, p. 131). Por outro lado, um paradigma e, por conseguinte, uma política pública, emerge apenas com a formação da matriz setorial em torno destas quatro componentes e de um sistema de atores em causa (Surel, 1995, p. 138).

Numa vontade de aproximação e reunião dos três modelos da abordagem cognitiva das políticas públicas, Muller e Surel (1998) utilizam a noção de “matriz cognitiva e normativa” como termo genérico para integrar as noções análogas dos três esquemas: os referenciais (Jobert e Muller, 1987), os sistemas de crenças (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) e

os paradigmas (Hall, 1993). Desta maneira, a matriz cognitiva e normativa é responsável pela estruturação e pela definição dos comportamentos dos atores e, por conseguinte, pelo conteúdo da ação pública. É constituída, primeiro, pelo conjunto dos princípios gerais e abstratos e dos valores diferentemente compartilhados que são declinados seguidamente em princípios mais específicos. Estes princípios mais específicos permitem “de operacionalizar os valores gerais num domínio e/ou política precisa” (Muller, Surel 1998, p. 49). No fim, estes elementos cognitivos e normativos definem os métodos, os meios práticos assim como os instrumentos para a realização dos valores e objetivos definidos (Muller, Surel 1998, p. 50).

Assim, no caso específico da tributação no Brasil, a abordagem cognitiva de políticas públicas determinará, primeiro, uma análise a longo prazo para constatar a evolução do campo de atores, as suas relações e de todas as consequências que esta traz. Com esta abordagem, e principalmente a “de coalizão de causa”, devemos identificar as coalizões presentes em torno do tema e a sua matriz cognitiva e normativa, identificando, por conseguinte, todos os elementos: os princípios gerais e abstratos até aos métodos e instrumentos. Além disso, esta abordagem conduz-nos à análise dominação do debate pela coalizão ligada aos negócios e, por conseguinte, sobre a mudança do paradigma atual da tributação, principalmente a partir as contribuições de Surel e de Hall. Assim, se a hipótese de dominação de uma das coalizões se confirmar, esta influência pode trazer uma mudança do paradigma da tributação para o sentido dos referenciais desta coalizão?

### **3. A Tributação como um campo de mobilização de coalizões em disputa: da lógica de mercado à transformação social**

Através da observação dos atores que participam do debate e das decisões sobre a tributação no Brasil, abordaremos como estes se dividem em duas coalizões de causa distintas: uma ligada a aspectos mais econômicos e a outra às reivindicações sociais. Assim, decifrar-se-á cada elemento da sua matriz cognitiva e normativa, identificando, por conseguinte os seus princípios gerais e abstratos, passando pelos princípios específicos até aos métodos e instrumentos de ação.

Conforme exposto acima, de acordo com a teoria da “*advocacy coalition*” elaborado por Paul Sabatier: “a tomada de decisão em matéria de política pública pode ser

compreendida como uma competição entre coalizões de causa, cada uma constituída de atores que provêm de uma multidão de instituições, (...) que compartilham um sistema de crenças ligado à ação pública e que se compromete num esforço concertado a fim de traduzir elementos dos seus sistemas de crença numa política pública” (Sabatier, 2000). Além disso, Sabatier acrescenta que “numa controvérsia essencial num subsistema de políticas públicas, a linha de demarcação entre as coalizões é estável e dura longos períodos”

No que respeita à “matriz cognitiva e normativa,” Muller afirma que “cada ator vai, por conseguinte, “trabalhá-la”, numa perspectiva específica em função de imperativos diferentes” (Muller, 2009, p. 51).

Seguindo esta abordagem, pode-se afirmar que desde as duas últimas décadas, a tributação no Brasil pode ser caracterizada como um campo marcado pela participação de duas coalizões que tentam impor suas defesas. De acordo com a observação empírica realizada, os atores que participam no debate da questão podem ser divididos em duas coalizões: a coalizão econômico-competitiva e a coalizão sócio-distributiva.

É interessante ver que os sistemas de crença destas duas coalizões correspondem aproximadamente a duas teorias elaboradas ao longo da história para legitimar o imposto e para justificar a sua função: a teoria “do imposto-troca” e a teoria do “imposto-solidariedade” (Bouvier, 2007, p. 220). Estas teorias são duas expressões ideológicas do imposto, a primeira de essência liberal e a segunda de essência “comunitarista”. Além disso, elas propõem projetos diferentes de sociedade através de uma justificação da existência e da função do imposto (Bouvier, 2007, p.220).

A teoria do imposto-troca predominou durante a segunda metade do século XVIII e durante do século XIX. Segundo esta concepção, o imposto é considerado como uma troca, ou seja, como o preço a ser pago para se beneficiar da segurança e dos serviços do Estado. Esta visão provém das correntes contratualistas (com Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu) (Bouvier, 2007).

A tese do imposto-troca se impôs ao longo de todo o século XIX até aos nossos dias como uma das idéias principais em matéria de tributação. Hoje emerge figuras jurídicas e teóricas procedentes desta corrente, como a tese do imposto-preço (imposto como o preço que os cidadãos devem pagar em contrapartida aos bens e serviços públicos). Esta abordagem econômica considera a tributação como uma parte integrante da economia geral e os

contribuintes como clientes. Ela foi retomada pela escola do “*Public Choice*” e integra perfeitamente aos postulados neoliberais (Bouvier, 2007).

A outra ideologia fiscal nascida no fim do século XIX em reação à teoria do imposto-troca é a teoria do imposto-solidariedade. Esta teoria considera a tributação como “um dever necessário para o estabelecimento de uma relação social fundada sobre a idéia de solidariedade” (Bouvier, 2007). Ela é procedente de uma abordagem “comunitarista” baseada na idéia de que é necessário repartir corretamente as riquezas para evitar os disfuncionamentos da sociedade. De acordo com esta teoria, a tributação é um meio de redistribuição dos rendimentos e assegura o processo de socialização.

Esta abordagem conduz, por exemplo, a uma consideração da capacidade contributiva dos contribuintes (paga-se de acordo com a capacidade econômica), à instituição de uma progressividade do imposto (quem ganha mais paga mais) e considera a tributação como um instrumento de redistribuição e de equalização. A partir desta corrente nasceu a noção do “imposto negativo” (subsídio para assegurar aos seus beneficiários um rendimento mínimo garantido).

Resumidamente, a busca de legitimação da tributação no curso dos dois últimos séculos foi marcada pela tensão entre estas duas representações. Enquanto a primeira, o imposto-troca, concebe a tributação como um fato meramente econômico, como o preço de um serviço prestado pelo poder público a clientes; a segunda, a teoria do imposto-solidariedade, considera o imposto como um atributo de uma cidadania política, um meio de solidariedade, ou mesmo a marca de integração a uma comunidade. Estas representações opostas chegam a coexistirem juntas, mas podem ser mais ou menos presentes de acordo com o momento histórico: assim, nos Estados Providência, o “imposto-solidariedade” é um atributo essencial enquanto no neoliberalismo a visão que predomina é a do “imposto-troca”.

Quanto ao caso específico do Brasil, veremos a seguir que elementos das duas teorias estão presentes nas matrizes cognitivas e normativas das diferentes coalizões que participam nos debates em torno da tributação.

#### **a) A coalizão econômico-competitiva: o poder econômico mobilizado**

Vários atores ligados às empresas, indústrias e comércio participam no debate e nas decisões sobre a tributação no Brasil. Todos os atores apresentam um mesmo tipo de discurso e de defesas e realizam frequentemente as suas ações conjuntamente, quer através da criação de novos atores, como é o caso da “Ação Empresarial”, quer por manifestações e frentes, como o Frente contra o MP 232 ou contra a CPMF.

Devido às suas crenças e modos de ação que se verá em seguida, esta coalizão será chamada “coalizão econômico-competitiva”. Os seus principais atores são os seguintes:

- A “Ação Empresarial” e todos os seus membros - (Confederações, Federações, Associações e Sindicatos de empresas e de indústrias), entre os quais a CNI (Confederação Nacional de Indústrias), CNC (Confederação Nacional do Comércio), CACB (Confederação das Associações do Comércio e das Empresas do Brasil), CNA (Confederação da Agricultura do Brasil), CNF (Confederação Nacional das Instituições Financeiras), FEBRABAN (Federação Brasileira das Associações dos Bancos), FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), ACSP (Associação Comercial de São Paulo), Grupos Gerdau e Votorantin, entre outras. Os objetivos anunciados são “identificar e defender os interesses comuns das empresas”. Este ator, como um todo, teve uma participação importante principalmente no momento das discussões em torno das reformas propostas durante os governos Collor e Cardoso. O representante deste ator, que mais ativamente possível, é o seu presidente Jorge Gerdau Johannpeter.

- Entre os membros da “Ação Empresarial”, três atores tiveram uma participação mais importante: a ACSP (Associação Comercial de São Paulo), a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e a CNI (Confederação Nacional de Indústrias). A primeira esteve na base da Frente contra a MP232; enquanto as duas últimas tiveram uma participação muito ativa durante a campanha contra a CPMF e nas discussões atuais em torno da reforma fiscal proposta por Lula. No que diz respeito a estas instituições, as pessoas mais visíveis são o presidente da FIESP, Paulo Skaf e o presidente da ACSP Guilherme Afif Domingos.

- ONGs como a PNBE - *Pensamento Nacional das Bases Empresariais e Ação Nacional pela Justiça Tributária* formadas por organizações, associações e sindicatos ligados às empresas.

- A FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) ligado ao departamento de Economia da Universidade de São Paulo e responsável de elaborar estudos técnicos e científicos sobre a tributação.

- Presidentes e chefes de grandes empresas e indústrias, como Roger Agnelli, presidente da Vale, Antônio Erminio de Moraes, preside do grupo Votorantim, Abílio Diniz, preside do Grupo “Pão de Açúcar”, Antoninho de Treviso, a presidente da empresa De Treviso, Luiza Helena Trajano, presidente do Magazine Luiza, Mauricio Botelho, presidente da Embraer, etc. A maioria dos integrantes deste grupo é conselheira junto do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

- Partidos políticos e personagens políticos, principalmente do “Democratas” (ex PFL cujos membros e as ações são próximos ao mundo dos negócios). Alguns deputados deste partido tiveram uma participação ativa no momento das discussões e manifestações contra a CPMF, como o Deputado Paulo Bornhausen, e na reforma fiscal atual, como o Deputado Antonio Carlos Magalhães Júnior e o Senador Adelmir Santana.

- Juristas, especialistas e experts como Marcos Cintra – criador da idéia do imposto único sobre as transações financeiras, Ives Gandra da Silva Martins, jurista e professor emérito das Universidades Mackenzie e Paulista; Gustavo Patu, jornalista da Folha de São Paulo; Roberto Nogueira Ferreira, autor de “*A Reforma Essencial*”, obra que propõe uma análise, sob a óptica das empresas, das propostas da reforma tributária, entre vários outros.

A matriz cognitiva e normativa desta coalizão, os seus princípios gerais e abstratos e os seus valores são fundados na defesa da economia de mercado, da desregulamentação da economia bem como não-intervenção e a diminuição do Estado. Em outros termos, os atores desta coalizão compartilham a crença comum que o Estado (e, por conseguinte, a tributação) não pode intervir no domínio da economia e qualquer intervenção é considerada como um obstáculo ao bom funcionamento desta. Neste sentido, defende-se ao mesmo tempo a diminuição da carga fiscal e das despesas públicas.

A esse respeito, o presidente da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) declarou que “A sociedade deseja a redução da carga tributária do país e que, por conseguinte, sejam cortados os gastos públicos” (Folha de São Paulo, 27 de Novembro de 2008). No mesmo sentido, o presidente da “Ação Empresarial” e do Grupo Gerdau, Sr. Jorge

Gerdau afirmou que “O país com uma carga tributária próxima a 40% e zero de investimentos não pode competir” (Folha da São Paulo, 27 de Abril de 2008).

Nas entrevistas realizadas, o representante da Associação Comercial de São Paulo afirmou que “Quanto menos objetivos se visar com o sistema tributário, mais simples ele poderá ser. Quando se pretende fazer justiça fiscal pela via da tributação, ao invés de se utilizar do gasto público para esse fim, cria-se maior complexidade e burocracia. (...) O sistema tributário deve ser neutro em termos econômicos (...) e racional, não interferindo nas decisões de investimentos ou alocação de recursos”.

Parece-nos que as reivindicações desta coalizão vão de par com um movimento antifiscalista que se constituiu estes últimos anos. Este movimento provoca que Bouvier chama de “banalização da crítica fiscal” (Bouvier, 2007, p.204). Nascido nos Estados Unidos a partir dos anos 70 na onda da contestação do Estado Providência e na sequência da subida das escolas neoliberais, este movimento antifiscal foi o responsável pela divulgação de uma imagem negativa do imposto (Bouvier, 2007, p. 205). As diferentes escolas neoliberais encaram a passagem de uma regulação pelo Estado a uma regulação pelo mercado, o que necessita de uma redução das despesas públicas e de uma diminuição da carga fiscal (Bouvier, 2007, p. 206). Assim, críticas relativas aos efeitos econômicos da tributação apareceram, com a reivindicação de diminuição dos impostos, que seria um fator para a diminuição do Estado e de dinamização do mercado.

Em relação aos princípios mais específicos, esta coalizão defende que a política fiscal atual impede o desenvolvimento do país, a competitividade das empresas, a produção e a circulação de bens e dos serviços e a inserção no mercado internacional. Assim, as suas reivindicações são no sentido de uma diminuição da carga tributária, principalmente aquela referente aos impostos pagos devido às atividades econômicas de produção, de circulação e de exportação/importação de bens e de serviços. Além disso, defendem o fim do efeito cumulativo dos impostos, a simplificação do sistema e a diminuição dos custos de operacionalização.

Neste sentido, Jorge Gerdau apresenta o seu ponto de vista: “Devemos priorizar a simplificação da burocracia, a automação dos sistemas de débito e crédito e a desoneração das exportações e dos investimentos. (...) A desoneração da folha de pagamento (...) também é importante. (...) A tributação da folha de pagamento não deixa de ser um imposto em cascata

e, quanto mais etapas tiver a cadeia produtiva, mais se reduz a competitividade e a geração de empregos (Folha de São Paulo, 02 de Março de 2008).

O presidente do FIESP, Paulo Skaf compartilha também desta opinião: “O que a sociedade brasileira espera de uma reforma tributária é que ela seja capaz de agilizar, simplificar e desonerar os impostos” (Folha de São Paulo, 02 de Março de 2008). No mesmo sentido, o proprietário do Grupo Votorantin afirmou que “Todos os estudos indicam que a carga atual (37% do PIB) é uma das mais altas entre os países de mesmo nível de desenvolvimento. Isso tem afetado seriamente a competitividade do Brasil no mercado doméstico e no mercado internacional” (Folha de São Paulo, 24 de Fevereiro de 2008).

Em um documento da Confederação Nacional de Indústrias (CNI), são apresentados os princípios que uma futura reforma fiscal deve ter. Este documento resume perfeitamente as reivindicações desta coalizão: racionalização, simplificação e eficácia do sistema fiscal, crescimento econômico, integração das empresas aos mercados, assegurar a competitividade, neutralidade fiscal, transparência, fim do efeito cumulativo dos impostos e isenção da produção, dos investimentos e das exportações (CNI, 2008).

Além disso, a FIESP também publicou um documento onde defende que “O atual sistema tributário, pela sua estrutura, complexidade e burocracia, asfixia a saúde econômica das empresas, criando custos que oneram a sua produção e lhe retiram a competitividade. É preciso um novo sistema, mais simples e mais justo. (...) É preciso simplificar o recolhimento, reduzir o número de impostos, aumentar o universo de contribuintes, aliviar o peso tributário sobre os setores produtivos e garantir mecanismos de retorno dos impostos para a sociedade, sob a forma de serviços e investimentos públicos” (FIESP, 2008).

Nos questionários propostos, os membros desta coalizão afirmaram que as funções<sup>3</sup> mais importante do sistema fiscal são: primeiro a competitividade das empresas e indústrias, seguidamente do desenvolvimento do país e, em terceiro, a competição dos produtos brasileiros e a criação de empregos.

---

<sup>3</sup> As opções de escolha foram: Desenvolvimento do país, Competitividade dos produtos brasileiros, Justiça Social e Distribuição de Rendimento, Diminuição Carga Fiscal/Diminuição de impostos, Competitividade das empresas e indústrias, financiamento de bens e de serviços públicos, ajustamento do país à globalização, criação de empregos, regulação da economia e fim da guerra fiscal entre os Estados.

Em suma, pode-se perceber como estes elementos cognitivos e normativos determinam os métodos, os meios práticos e os instrumentos para o cumprimento dos valores e os objetivos defendidos por esta coalizão.

A propósito da simplificação do sistema fiscal e da redução do número de impostos, esta coalizão defende a criação de um imposto sobre o valor agregado - IVA , de competência federal, que reúne todos os impostos sobre a produção e o consumo: o ICMS, ISS, IPI, PIS, COFINS e CIDE. Acrescenta-se a isto a redução das contribuições sobre os salários e a isenção das exportações. Além disso, com relação ao fim do efeito cumulativo dos impostos, defende o fim do regime cumulativo do PIS e da COFINS. No mais, esta coalizão é contra a instituição do caráter progressivo dos impostos sobre a propriedade e contra o aumento da carga fiscal (Johannpeter, 2003).

Por último, os modos de ação dos atores desta coalizão são muito diversos. O primeiro e mais utilizado, de acordo com o que se notou empiricamente, são ações de *lobbying* junto às autoridades governamentais, como reuniões, encontros e mesmo jantares. Igualmente observaram-se recursos a manifestações junto do grande público, na rua, pela imprensa ou, por exemplo, através de shows musicais. O recurso à avaliação é também outro modo de ação. Os diversos atores da coalizão apresentam frequentemente estudos técnicos e científicos para sustentar as suas opiniões. É principalmente o caso da FIESP e do CNI que apresentam frequentemente relatórios elaborados pelos seus próprios especialistas no tema e/ou utilizam os relatórios elaborados pela FIPE. Alguns entrevistados exercem, inclusive, este papel. Entrevistados afirmaram que participam em debates e conferências sobre a questão como palestrantes e debatedores, publicam artigos científicos e colunas nos meios de comunicação, além de trabalharem como consultores junto a organizações e empresas. Além disso, os atores da coalizão organizam também eventos como seminários ou conferências, com o objetivo de debater esta problemática. O Seminário Internacional sobre o projeto de reforma tributária organizado pela CNI em março de 2009 ilustra bem este modo de ação. A esse respeito, um membro da Associação Comercial de São Paulo afirmou, na ocasião de nossa entrevista, que “A ACSP promoveu palestras e debates com autoridades e parlamentares ligados ao tema e participou de diversos eventos a respeito (...) a Associação dispõe de um jornal, o Diário do Comércio, ele foi muito utilizado para divulgar opiniões contrárias a essa tributação (a MP 232 e a CPMF)”.

Para terminar, podemos citar a Internet, que foi um dos recursos correntemente utilizado principalmente nestes dez últimos anos. Exemplos disto foram as manifestações em torno da MP232 e da CPMF, ocasião em que diversos sites da Internet foram criados (como [www.xocpmf.com.br](http://www.xocpmf.com.br), [www.contracpmf.com.br](http://www.contracpmf.com.br), e <http://www.xoimposto.com.br>). Estes sites constituíram meios de expressão das idéias dos atores da coalizão, bem como um meio de informação e participação do público.

#### **b) A coalizão sócio-distributiva: à procura de uma mudança social através da tributação**

Além da coalizão econômico-desenvolvimentista, pode-se identificar uma segunda coalizão que chamaremos de “sócio-distributiva”. Esta coalizão é formada principalmente por movimentos sociais e populares de base, ONGs, sindicatos e associações de trabalhadores, alguns setores da igreja católica, líderes e partidos de esquerda, Uniões de estudantes, etc. Estes atores podem ser divididos em dois grupos: os que têm uma participação mais ativa e que apresentam posições e propostas específicas sobre a tributação; e os que não enquadram as questões sobre a tributação em um lugar central das suas ações, mas que apóiam as propostas dos atores mais engajados no momento de manifestações.

Assim, no primeiro grupo podem-se enumerar os atores seguintes<sup>4</sup>:

- O INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos): organização não governamental cujo objetivo anunciado é a “fortalecimento da sociedade civil e a ampliação da participação social em espaços de deliberação de políticas públicas”<sup>5</sup>. Um dos temas de ação deste instituto é a política e a reforma fiscal. Encarrega-se de promover debates, apresentar relatórios e participa na criação e o apoio das manifestações sobre o tema. O principal representante ligado a este instituto é o Sr. Evilasio Salvador.

- O Programa Justiça Econômica – Dívidas e Direitos Sociais que é uma parceria entre as entidades Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), as Pastorais Sociais da CNBB, o Grito Continental dos Excluídos e a Rede Jubileu Sul/Brasil, com CAFOD - entidade da

<sup>4</sup> Esta lista não é exaustiva

<sup>5</sup> De acordo com [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br).

Igreja Católica da Inglaterra de apoio ao desenvolvimento social no mundo. Tem por objetivo geral “fortalecer a necessária justiça econômica no Brasil, garantindo e ampliando os direitos sociais ameaçados por uma demanda conservadora de revisão constitucional e pela política econômica que mantém como prioridade o pagamento da dívida pública”. (de acordo com [www.direitosociais.org.br](http://www.direitosociais.org.br)). Este ator foi um dos mais presentes em torno do “Movimento em defesa dos direitos sociais ameaçados na Reforma Tributária”.

- Sindicatos e organizações de trabalhadores, como a CUT (Central Única dos Trabalhadores), Força Sindical, UGT (União Geral dos Trabalhadores), CGTB (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil) e, principalmente, federações, sindicatos e associações de funcionários tais como: FENAFISCO, FENAFISP, UNAFISCO, ANFIP, etc.

- Alguns partidos de esquerda, tais como o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), o PC do B (Partido Comunista do Brasil) e uma parte do PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PSB (Partido Socialista Brasileiro).

Além disso, os atores que não consideram a tributação como uma questão central das suas ações, mas que tomam frequentemente posição e apóiam as ações efetuadas por atores mais engajados da coalizão são:

- o MST (Movimento dos Trabalhadores sem-terra), “o Via - Campesina Brasil”, a CPT (Comissão Pastoral da Terra), a ABONG (Associação Brasileira das ONG), Fórum Brasileiro de Economia Solidária, a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, a União Nacional dos Estudantes (UNE), “o Grito Continental dos Excluídos” e o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas).

- Setores da Igreja católica e evangélica, principalmente membros do Conselho dos Religiosos do Brasil (CRB), “a Caritas” do Brasil e a Igreja Universal.

Esta coalizão apresenta como princípios gerais e valores a defesa de um Estado mais regulador que leva a cabo as políticas sociais e de redistribuição e que participa de uma maneira ativa na diminuição das desigualdades sociais. Em outros termos, afirma que os recursos do Estado (principalmente os procedentes da tributação) devam ser gastos em políticas públicas para beneficiar a maioria da população, principalmente a mais pobre.

Neste sentido, um documento do INESC precisa que “O Estado tem obrigação de intervir e retificar a ordem social, a fim de remover as mais profundas e perturbadoras

injustiças sociais. A igualdade e a justiça são as bases para a justiça fiscal que é componente da justiça social.” (INESC, 2008)

Além disso, o Manifesto “Por uma Reforma Tributária Justa” exprime efetivamente esta opinião: “Defendemos que o governo federal mantenha e amplie os investimentos sociais, principalmente na saúde e educação como, aliás, determina a Constituição, e não reduza a contratação e os salários dos servidores públicos. (...) O Brasil precisa de uma política permanente de distribuição de renda. Para isso, será necessário tomar medidas que afetem o patrimônio, a renda e os privilégios da minoria mais rica. Precisamos aumentar as oportunidades de emprego, educação e renda para a maioria da população. Usar os recursos dos orçamentos da União e dos estados, prioritariamente, para ampliar os serviços públicos, de forma eficiente e gratuita para toda população, em especial saúde, seguridade social e educação”.

Os atores desta coalizão indicam frequentemente a tributação como um meio para atingir a igualdade pela redistribuição de rendimento a fim de melhorar as condições sociais do país. Esta coalizão defende, por conseguinte, a aplicação de uma política fiscal que visa mais igualdade social, uma redistribuição de renda e a manutenção e aprofundamento das políticas sociais.

Segundo as entrevistas realizadas, ao contrário dos membros da coalizão econômica, os participantes desta coalizão responderam que as funções mais importantes do sistema fiscal são, primeiro, a justiça social e a redistribuição de renda e, seguidamente, o financiamento dos bens e serviços públicos e a criação de empregos. O presidente da FENAFISCO afirmou na sua entrevista que “O tributo tem que ser visto como o instrumento de justiça fiscal para que se possa atender uma justiça social”.

Neste sentido, um documento do INESC afirma que “A tributação é um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, que constituem objetivos essenciais da República esculpidos na Carta Magna. (...) O Brasil com base na experiência internacional e com objetivo de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa, deveria utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e riqueza, no caminho inverso do construído nas últimas décadas” (INESC, 2008).

No que diz respeito aos princípios específicos, a coalizão defende que o debate sobre a reforma fiscal deve ser governado pelos princípios da equidade, progressividade e capacidade contributiva para atingir a justiça fiscal e social através de uma prioridade à redistribuição de rendimento. A fim de propor os seus princípios específicos, os atores frequentemente se posicionam no que diz respeito ao sistema fiscal atual.

Assim, a FENAFISCO descreveu a situação da tributação no Brasil como segue: « No Brasil, são os trabalhadores, sobretudo os mais pobres, que pagam muitos imposto. E, ao contrário do que se diz, os gastos do governo não beneficiam os mais pobres. (...) Nosso sistema de impostos é incompatível com o combate à pobreza e com o resgate da dívida social. A nossa carga tributária deve ser grande porque grandes são os nossos problemas. Devemos buscar que nossa tributação seja justa. Que os trabalhadores de baixa renda e os pobres paguem menos tributos e que os cidadãos de alta renda paguem mais” (Fenafisco, 1997a).

O manifesto “*Por uma Reforma Fiscal Justa*” também tomou posição sobre o tema: “O Brasil precisa de uma verdadeira reforma tributária, que torne mais eficaz o sistema de tributação. Hoje 70% dos impostos são cobrados sobre o consumo e apenas 30% sobre o patrimônio. É preciso diminuir o peso sobre a população e aumentar sobre a riqueza e renda”. No mesmo sentido, o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) afirma que “a verdadeira alternativa para o país é uma Reforma Tributária que tenha como compromisso corrigir as distorções e injustiças contra os trabalhadores e tributar os mais ricos, que foram privilegiados por sucessivas isenções fiscais pelos governos FHC e Lula.” (PSOL, 2008). A CUT (Central Única dos Trabalhadores) defende “uma Reforma Tributária que configure uma estrutura de tributos socialmente justa, na qual os ricos paguem mais impostos que os pobres. É inadmissível que, no Brasil, os trabalhadores que recebem até 2 salários mínimos paguem 48% de impostos enquanto aqueles que recebem acima de 30 salários mínimos, 26%.” (CUT, 2008).

Outra reivindicação muito forte desta coalizão é a manutenção dos recursos destinados às políticas sociais. De acordo com os atores, a proposta de reforma tributária atual terá consequências graves para o financiamento das políticas sociais no Brasil: “A proposta de reforma tributária traz graves consequências ao financiamento das políticas sociais no Brasil, ameaçando de forma substancial as fontes exclusivas que dão suporte às políticas da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), Educação e Trabalho. Em 2009,

essas contribuições sociais, que serão extintas, deverão arrecadar R\$ 235 bilhões” (Manifesto em Defesa dos Direitos Sociais Básicos sob Ameaça na Reforma Tributária).

Resumidamente e mais especificamente, a coalizão sócio-distributiva defende como princípios específicos os elementos seguintes (INESC, 2008):

- Princípio da igualdade: o quantum com o qual cada pessoa vai contribuir às despesas do Estado deve atingir todos os cidadãos que se encontram na mesma situação jurídica, sem privilégios de pessoas ou de classes sociais. A lei fiscal deve ser igualmente aplicada a todos.

- A regra da universalidade exige a imposição dos rendimentos de um contribuinte independentemente do lugar da sua produção - no país ou no estrangeiro. De acordo com esta regra, não taxar os rendimentos ganhos no estrangeiro, especialmente em paraísos fiscais, significaria um tratamento privilegiado.

- Pelo princípio de capacidade contributiva, a coalizão defende que os impostos devem ser graduados em conformidade com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os ricos paguem mais e os pobres menos. Os bens e os produtos devem ser tributados de maneira seletiva em função de sua essencialidade, tributando-se mais os bens supérfluos e menos os produtos essenciais à vida. A opção pela imposição direta visa também observar a capacidade contributiva individual e a transparência.

- A coalizão acrescenta que a tributação tem também necessidade de ser progressiva para reduzir a concentração de renda. A proporcionalidade na qual a imposição é linear não é suficiente. Os impostos devem ser de preferência não-cumulativos.

- Por último, de acordo com estes atores, as políticas sociais devem ser financiados por recursos exclusivos principalmente advindos de impostos progressivos, observando os princípios da capacidade contributiva e isonomia.

Desta maneira, estes atores acreditam que através destas medidas “as classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus tributário, permitindo na prática uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo (...). O resultado esperado das propostas apresentadas é uma inversão na distribuição da carga tributária que passaria a ser concentrada em tributos diretos, ou seja, sobre a renda e o patrimônio” (INESC, 2008).

Além disso, os discursos dos atores da coalizão social apresentam os instrumentos através dos quais os seus princípios gerais e específicos podem ser alcançados. Assim, defendem, principalmente, a reestruturação do imposto sobre a renda, a instituição do imposto sobre grandes fortunas, o aumento da carga dos impostos diretos sobre a renda e o patrimônio, a isenção dos produtos e serviços essenciais, a isenção progressiva dos salários e o caráter progressivo dos impostos sobre a herança e doações e sobre a propriedade e o rendimento.

Primeiramente, no que diz respeito ao imposto sobre a renda, um documento do INESC afirma que “As tributações de renda e do patrimônio nunca ocuparam lugar de destaque na agenda nacional e nos projetos de “reforma tributária” após a Constituição de 1988. (...) O pilar do sistema tributário deve ser o imposto de renda, pois é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. (...) O imposto de renda é um instrumento fundamental para redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal” (INESC, 2008).

Por sua vez, o PSOL defende que “é preciso instituir o imposto sobre grandes fortunas; revogar a isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos (feita por FHC) e sobre os ganhos dos estrangeiros com a dívida interna (feita por Lula). É preciso tornar o Imposto de Renda Pessoa Física um tributo realmente progressivo” (PSOL, 2008). No mesmo sentido, a CUT defende as medidas seguintes: “dar um peso maior aos impostos diretos (como a constituição de uma nova estrutura da Tabela de Imposto de Renda e o aumento do hoje inexpressivo Imposto Territorial Rural - ITR); aumentar a taxa sobre a herança e regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas (...) desonerar os produtos e os serviços necessários para a sobrevivência humana e os salários” (...) (CUT, 2008).

Por último, o modo de ação mais comum e visível desta coalizão é a divulgação de manifestos, assinados por diversas organizações e cuja maior parte é apresentada ao Congresso Nacional e ao governo. Os manifestos “*Por uma reforma tributária justa*” e “*Em defesa dos direitos sociais básicos sob ameaça na reforma tributária*” ilustram bem esta prática.

Além disso, a Internet também é largamente utilizada para a divulgação das suas reivindicações. Os sites de Internet dos atores apresentam espaços de publicação dos relatórios, estudos e materiais institucionais sobre o tema. A FENAFISCO criou um dos sites mais rico em informação sobre a reforma fiscal atual ([www.reformatributaria.org.br](http://www.reformatributaria.org.br)). A

coalizão também recorreu à avaliação, estudos e pareceres, mas, sobretudo, é exercida por meio dos membros das instituições e de maneira menos forte que a coalizão econômica.

Além disso, ações *lobbying* também são empreendidas, embora mais raras, bem como manifestações públicas de rua. A esse respeito, as entrevistas efetuadas descreveram os modos de ação de algumas organizações. Em uma das entrevistas, um sociólogo e membro do programa “Justiça Econômica - Dívida e Direitos Sociais” disse que a sua organização “já publicou duas Cartilhas sobre a temática, mobilizou pronunciamento público da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, fez pressão direta sobre os líderes dos partidos, conseguiu e participou de Audiência Pública no Congresso Nacional (...)”. Quanto às atividades de *lobbying*, afirma que a instituição mobiliza a “participação o mais ampla possível da sociedade civil em ações de pressão sobre os Deputados e Senadores”. No mesmo sentido, um membro do ANFIP (Associação Nacional dos Funcionários da Receita Federal) citou algumas das atividades da associação: “participação em projetos de lei, audiências públicas, debate com parlamentares, Fóruns Sociais”. Por último, o presidente da FENAFISCO enumerou na sua entrevista todas as atividades da sua instituição em cada Estado do país: participação à audiências públicas, reuniões com personagens políticos, participação em eventos sobre o assunto, etc.

#### **4. Mudanças do sistema tributário brasileiro: no caminho da competitividade econômica?**

Nos últimos anos, podem-se perceber diversas mobilizações por parte de atores ligados ao setor produtivo e empresarial, em busca de uma modificação do sistema tributário no sentido de diminuição da carga fiscal e da burocracia sobre as empresas.

Esta coalizão influenciou fortemente a agenda dos governos e, por conseguinte, as decisões sobre o sistema tributário. Assim, ao analisarmos algumas das últimas decisões importantes sobre o sistema tributário, podemos ver claramente a partir de qual paradigma foram tomadas. Por exemplo, as decisões em torno da MP 232 e o fim do CPMF, bem como a primeira reforma do governo Lula, tiveram como resultados uma diminuição da carga fiscal, uma isenção da produção e, por conseguinte, efeitos positivos em prol do setor empresarial

O caso do fim do CPMF é emblemático. Os recursos desta contribuição sobre as transações financeiras eram destinados ao financiamento da saúde pública e da seguridade social. Após uma forte mobilização, principalmente de atores ligados ao setor econômico, esta contribuição foi extinta e os contribuintes de anteriormente, sobretudo os que realizavam transações financeiras com montantes mais elevados, não são mais tributados. A saúde e a seguridade social não recebem mais os seus recursos que representaram 36 milhões de reais em 2007, o que corresponde a 4,03% de receitas fiscais totais (Ministério da Fazenda, 2008).

Outra medida no mesmo sentido foi a não-aprovação da MP 232, o que impediu o aumento de tributos das empresas prestadoras de serviços. A MP 232 previa uma ampliação de 32% para 40% da base de incidência da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e do IR para prestadores de serviços que usam o regime do lucro presumido. A previsão do governo era de uma arrecadação de R\$ 1,2 bilhão com a mudança. Além disso, o fim do caráter cumulativo do PIS e da COFINS para certas áreas resultou, através de uma redução da carga tributária do setor produtivo, em uma diminuição das receitas fiscais.

Soma-se a isso, o projeto de reforma fiscal (PEC 233/2008) que está sendo votado na Câmara dos Deputados, que propõe uma medida que apóia o fim de algumas contribuições responsáveis pelo financiamento de certas políticas sociais, principalmente no domínio da assistência social, educação e emprego. Assim, se o projeto for aprovado, as contribuições como a COFINS e a CSLL, impostos importantes para o financiamento da assistência social; o PIS, que financia o “Fundo de Amparo ao Trabalhador” bem como “o salário-educação” e que participa do financiamento do “Plano Nacional de Educação” serão suprimidos. Muitos defendem que estas medidas terão conseqüências graves que ameaçarão a manutenção das respectivas políticas públicas.

Para concluir, a partir da análise de algumas decisões e modificações no campo da tributação, é possível afirmar que o paradigma instituído pelo CF/88 está se transformando. A prioridade não parece ser a utilização da tributação para o financiamento das políticas públicas e dos direitos sociais, nem como um instrumento de justiça fiscal, mas antes como um mecanismo de liberalização da economia, visando, principalmente, a diminuição da carga fiscal para o setor empresarial.

## 5. Conclusão

O presente artigo analisou os desafios da tributação enquanto problema público e como um campo de mobilização de atores em conflito. Face à abordagem cognitiva das políticas públicas, vimos que um dos elementos que explica a emergência da questão da tributação é a estruturação progressiva de um campo de atores em torno deste tema. Assim, diversos atores nasceram e/ou se mobilizaram em torno de diversas questões relativas à tributação desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva, vimos que a mobilização e a participação de diversos atores têm reivindicações e modos de ação muito variados. No entanto, a partir de elementos de crença comuns, foi possível agrupar todos os atores em duas coalizões de causa distintas: a coalizão econômico-desenvolvimentista e a coalizão sócio-distributiva.

Assim, sob a luz da “abordagem cognitiva de políticas públicas” analisou-se a matriz cognitiva e normativa de cada coalizão: os seus princípios abstratos, gerais e os seus valores, os seus princípios específicos bem como os seus instrumentos e modos de ação.

A primeira - coalizão econômico-desenvolvimentista – apresenta como princípios gerais e valores, a crença que o Estado (e, conseqüentemente, a tributação) não pode intervir no funcionamento do mercado e, por conseguinte, impedir o bom desempenho das empresas e indústrias. Além disso, esta coalizão defende a diminuição da carga fiscal e a redução das despesas públicas, principalmente daquelas destinadas às políticas sociais, à luta contra a pobreza e à desigualdade. A partir dos princípios mais gerais, foi possível expor os seus princípios específicos: uma procura de desenvolvimento econômico e de competitividade das empresas através da tributação, a diminuição da tributação sobre as empresas, produção e comercialização dos produtos bem como o fim do efeito cumulativo dos impostos, a simplificação do sistema e a diminuição dos custos de operacionalização.

A fim de atingir os princípios gerais e específicos, esta coalizão propõe as medidas seguintes: a criação de um imposto sobre o valor agregado (IVA) para reunir todos os impostos sobre a produção e o consumo, a redução das contribuições sobre os salários, a isenção das exportações e o fim do regime cumulativo da PIS e COFINS.

Por último, os modos de ação da coalizão são principalmente atividades de *lobbying* junto às autoridades políticas, efetuadas através de reuniões e encontros, a criação de estudos

e de relatórios sobre o tema, a organização de eventos para a reunião de personalidades e para promover o debate e, de menor importância, manifestações públicas.

Em relação à segunda coalizão, a sócio-distributiva, a mesma análise da sua matriz cognitiva e normativa foi efetuada. Desta maneira, vimos que a coalizão tem como princípios gerais a crença no intervencionismo do Estado para promover políticas sociais e, por consequência, uma mudança das condições sociais, principalmente o fim da pobreza e a redução das desigualdades. Assim, de acordo com esta coalizão, a função principal do Estado e da tributação é principalmente promover a justiça social. Como princípios específicos, esta coalizão defende a equidade, a universalidade, a progressividade e a capacidade contributiva para atingir a justiça fiscal e social dando prioridade à redistribuição de renda. Além disso, as medidas indicadas para a realização dos princípios expostos são a reestruturação do imposto sobre a renda, o aumento do peso dos impostos diretos, a desoneração dos produtos e serviços essenciais e dos salários, o caráter progressivo dos impostos sobre a propriedade, renda, herança e os doações, bem como a instituição do imposto sobre as grandes fortunas.

Os modos de ação utilizados por esta coalizão foram principalmente a divulgação de manifestos assinados por um grande número de organizações, mobilizações em audiências públicas e a publicação de informações sobre o tema. Contrariamente à coalizão econômica, esta coalizão efetuou muito menos atividades de *lobbying* junto de governantes.

Ao se analisar a relação de forças e de dominação no debate sobre a tributação e algumas reivindicações comuns das coalizões, é possível ver que a oposição entre elas não é tão nítida e que os pontos de convergência das suas reivindicações indicam uma possibilidade de complementaridade das suas crenças.

Contudo, no caso da tributação no Brasil, nos parece que um consenso em torno do tema não é suficiente. Para que as decisões sejam aprovadas, é necessário obter o consentimento dos atores ligados ao mundo dos negócios, ou seja, dos que fazem parte da coalizão econômica.

Estes atores dominam o debate sobre a tributação. Mobilizam mais recursos para influenciar a agenda governamental de acordo com os seus interesses. Os seus modos de ação revelam que mantêm relações mais estreitas com o poder político. Além disso, o governo presta mais atenção ao que pensam do que às reivindicações da coalizão social.

Este quadro traz consequências para o paradigma da tributação. O paradigma instituído pelo CF/88 onde a solidariedade e a justiça social eram as palavras de ordem, está se transformando estes últimos anos, principalmente por duas razões. A primeira é a utilização da tributação como um instrumento de regulação da economia e dos ajustes fiscais para realizar os acordos com os organismos internacionais. A segunda razão é a dominação do debate pelos atores econômicos. Em outros termos, as últimas decisões (ou a rejeição das decisões) sobre a tributação, revelaram que o paradigma da tributação está caminhando para a direção, não de uma justiça social, mas exclusivamente do ajuste das contas públicas paralelamente à desoneração e o aumento dos privilégios do setor empresarial.

Permanece-nos saber, no contexto da atual crise mundial, se esta mudança de paradigma da tributação continuará nos próximos anos. O futuro da reforma tributária em vias de ser debatida no Congresso Nacional poderá talvez nos mostrar algumas pistas a esta pergunta.

## 5. REFERÊNCIAS

- BOUVIER, Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDL, 2007.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Reforma tributária: A hora da competitividade*, Brasília, CNI, 2008.
- CUT – CENTRAL ÚNICA DE TRABALHADORES, *Quadro Comparativo da Reforma Tributária Governo e CUT*, São Paulo, CUT/DIEESE, 2008.
- FENAFISCO – FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL, *Só os trabalhadores pagam impostos no Brasil*, Brasília, FENAFISCO, 1997a.
- HALL, Peter A., “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIO-ECONÔMICOS, SALVADOR, Evilasio, “Reforma Tributária desmonta o financiamento das políticas sociais”, *Nota Técnica nº 140*, Brasília, INESC, 2008.
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre, *L'état en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.
- JOHANNPETER, Jorge Gerdau, “Reforma Tributária sim, aumento da carga tributária não”, in MORHY Lauro *Reforma Tributária em Questão*, Brasília, Editora UNB, 2003.
- MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- MULLER P., SUREL Y. (dir.), « L'approche cognitive des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50, nº 2, avril 2000.
- MULLER P., SUREL Y. « Crises de politiques et régulations cognitives : l'exemple des politiques du livre », *Pôle Sud*, Année 1995, Volume 4, Numéro 1, p. 92 – 106
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris : Que sais-je ? 8e édition, Presses universitaires de France, 2009.
- PSOL – PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, *Contra a CPMF e por justiça tributária*, 2008, in [www.psol.org.br](http://www.psol.org.br).
- SABATIER P. (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.
- SABATIER P., JENKINS-SMITH H. (dir.), *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

SABATIER P, SCHLAGER E., “Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaine”, *Revue française de science politique*, Année 2000, Volume 50, Numéro 2, p. 209 – 234.

SUREL, Yves, *L'Etat et le livre : les politiques publiques du livre en France : 1957-1993*, Paris: Harmattan, 1997.

SUREL, Yves, « Les politiques publiques comme paradigmes », in FAURE A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

#### **DOCUMENTOS DE IMPRENSA**

A FOLHA DE SÃO PAULO, [www.uol.com.br/fsp](http://www.uol.com.br/fsp)

G1, <http://g1.globo.com>

O ESTADO DE SÃO PAULO, <http://www.estadao.com.br>