

AS REFORMAS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NA ECONOMIA NACIONAL: ANÁLISE CRÍTICA DO PERÍODO ENTRE 1966-1988

*REFORMS IN BRAZILIAN TARIFF LEGISLATION AND ITS
IMPACTS ON BRAZILIAN ECONOMY: A CRITICAL ANALYSIS OF
THE 1966-1988 PERIOD*

*LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA BRASILEÑA Y
SUS REFLEJOS EN LA ECONOMÍA NACIONAL: ANÁLISIS CRÍTICO
DEL PERÍODO ENTRE 1966-1988*

* Mestre pelo Programa de Mestrado da Universidade de Marília (UNIMAR) com bolsa CAPES/PROSUP. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Advogada. Brasil.

Cintya Maria Nishimura Durães*

Marisa Rossignoli**

** Profa. do Programa de Pós Graduação em Direito da UNIMAR, Doutora em Educação pela UNIMEP, Piracicaba (SP), Brasil.

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer***

*** Profa. do Programa de Pós Graduação em Direito da Unimar. Pós-Doutora em Sociologia do trabalho, Doutora e Mestre em Educação e Graduada em Ciências Sociais pela UNESP, Marília (SP), Brasil.

SUMÁRIO: *Introdução; 2 Reforma de 1966: O surgimento do código tributário nacional; 3 Crise política e os reflexos sobre as mudanças estruturais da legislação tributária; 4 Ascensão e declínio da economia e do desenvolvimento econômico com a realização da reforma tributária de 1966; 5 Reforma de 1988: reflexos da Constituição Federal sobre o sistema tributário nacional; 6 A redemocratização do sistema político brasileiro e seus reflexos sobre a política tributária e a economia nacional; 7 Conclusão; Referências.*

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar as principais reformas da legislação tributária brasileira, realizadas em 1966 e 1988, e os reflexos que produziram sobre a economia nacional. Avaliando-se o contexto político do respectivo período, verificar-se-á como o Brasil atravessou as instabilidades políticas internas, a crise do petróleo, a inflação e o endividamento externo. Buscar-se-á compreender como a redemocratização do sistema político, a partir do advento da Constituição Federal de 1988, incidiu sobre o sistema tributário nacional e sobre a economia brasileira. O método utilizado é o dedutivo e a pesquisa realizada por meio de revisão bibliográfica e análise de dados estatísticos. Conclui-se que o sistema tributário brasileiro, bem como o federalismo, passou por grandes mudanças em função das mudanças econômicas e políticas, permanecendo, entretanto, discussões sobre a melhor forma de tributação da produção, consumo e renda.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal; Instabilidade econômica e política; Reforma tributária de 1966; Reforma tributária de 1988.

ABSTRACT: The main reforms of tributary legislation in Brazil undertaken in 1966 and in 1988 are analyzed, coupled to their impact on national economy. The evaluation of the political context of the period reveals the manner Brazil have passed through politically internal stabilities such as the oil crises, inflation and external debt. Re-democratization of the political

Autor correspondente:
Marisa Rossignoli
mrossignoli@unimar.br

Recebido em: 06/12/2019
Aceito em: 16/04/2020

system through the establishment of the 1988 constitution impacted the national tribute system and Brazilian economy. Current bibliographic and deductive research included also statistical analyses. Results show that the Brazilian tribute system and federalism have undergone deep changes as a result of economic and political changes, even though there are still discussions on the best tributary form in production, consumption and income.

KEY WORDS: Fiscal federalism; Economic and political instability; The 1966 Tribute Reform; the 1988 Tribute Reform.

RESUMEN: En el presente artículo se tiene por objetivo analizar las principales reformas de la legislación tributaria brasileña, realizadas en 1966 y 1988, y los reflejos que produjeron sobre la economía nacional. Evaluándose el contexto político del respectivo período, se constatará cómo Brasil atravesó las instabilidades políticas internas, la crisis del petróleo, la inflación y el endeudamiento externo. Se buscará comprender como la redemocratización del sistema político, a partir del desarrollo de la Constitución Federal de 1988, incidió sobre el sistema tributario nacional y sobre la economía brasileña. El método utilizado es el deductivo y la investigación realizada por intermedio de revisión bibliográfica y análisis de datos estadísticos. Se concluye que el sistema tributario brasileño, así como el federalismo, pasó por grandes cambios en función de los cambios económicos y políticas, permaneciendo, sin embargo, discusiones sobre la mejor forma de tributación de la producción, consumo y renta.

PALABRAS CLAVE: Federalismo Fiscal; Inestabilidad Económica y Política; Reforma Tributaria de 1966; Reforma Tributaria de 1988.

INTRODUÇÃO

Reformar a legislação é uma tarefa delicada, que exige avaliação cuidadosa para que se obtenha êxito, aprimorando-se as disposições e ao mesmo tempo observando-se as demais normas ao redor, para que o ordenamento jurídico alcance o equilíbrio e atenda às necessidades da sociedade onde é aplicado.

A legislação tributária brasileira é formada por um complexo conjunto de normas que foram confeccionadas em períodos distintos vivenciados pela sociedade. Crises econômicas e políticas influenciam diretamente na elaboração ou alteração das leis em geral, mas as relativas à tributação foram modificadas tantas vezes que acabaram desconcentrando o sistema tributário nacional.

Em 1966, entrou em vigor o Código Tributário Nacional, considerado como a primeira reforma feita na legislação tributária brasileira que apresentou mudanças significativas, decorrentes de um país que havia passado por um momento de crescimento econômico interno e deixado características agroexportadoras; a tributação precisava deixar de ser estabelecida, principalmente nas relações de importação e exportação, e ser tributado internamente. Após isso, foram elaboradas leis para regularem situações que não foram contempladas pelo diploma normativo. A economia nacional que vinha oscilando passou a ter certo equilíbrio, em razão da sistematização e modernização do sistema, bem como pelo fato de favorecer a entrada de investimentos estrangeiros no país.

Todavia, a ausência de estabilidade política somada à crise do petróleo provocaram inflação e endividamento externo elevado. Com o advento da Constituição Federal de 1988, que recepcionou em parte o diploma tributário, mudanças estruturais ocorreram no ordenamento jurídico nacional refletindo-se sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico.

No presente estudo serão analisadas as duas principais reformas tributárias brasileiras – 1966 e 1988 – e seus reflexos sobre a economia nacional. Por meio do método dedutivo objetiva-se verificar quais foram as alterações que a primeira reforma, da qual se originou o Código Tributário Nacional, provocou sobre o aspecto econômico do país, bem como de que maneira a segunda reforma, promovida pela Constituição Federal de 1988 que redemocratizou o sistema político brasileiro, influenciou na tributação e na economia.

Toma-se como base a pesquisa bibliográfica, com análise qualitativa dos dados referentes ao período de 1966 a 1988.

2 REFORMA DE 1966: O SURGIMENTO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

O primeiro Código Tributário brasileiro surgiu a partir da reforma tributária da legislação nacional realizada no ano de 1965. Naquela época, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 estava em vigor e tratava no capítulo I, que era dedicado às disposições preliminares, acerca dos impostos a partir do artigo 15. Não havia um Sistema Tributário Constitucional organizado, tampouco uma codificação própria para a matéria.

Visando aprimorar as normas relativas à tributação no país, inicialmente formou-se uma comissão, em 1963, cujo objetivo era reformar o Ministério da Fazenda. Após dois anos de trabalho, elaborou-se a Emenda Constitucional n. 18, que foi promulgada pelo Congresso Nacional.¹

Destarte, as modificações introduzidas com a referida emenda foram significativas para a estruturação do sistema tributário brasileiro, visto que propiciaram a construção de uma nova forma de tributação no país, fator que contribuiu para o desenvolvimento econômico por meio de investimentos produtivos.²

¹ REZENDE, F.; AFONSO, J. R. (org.). 50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. XI – XII.

² FERREIRA, Roberto Nogueira. A Reforma Essencial II: Reforma Tributária – esqueçam a reforma tributária [uma análise independente sob a ótica empresarial, dos debates tributários pós 2002]. Brasília: Senac, DF, 2016, p. 63.

O projeto de lei, elaborado pela Comissão de juristas e técnicos, contendo disposições sobre a codificação das normas de direito tributário com caráter geral, foi acompanhado pela exposição de motivos do então ministro da Fazenda à época, exprimindo a necessidade de organização da disciplina legal para o desenvolvimento nacional.

Os que acompanham os problemas financeiros estão acordes na urgência de um reexame dos impostos da Federação, com fim de instituir-se um sistema compatível com os requisitos do progresso econômico do país. A *multiplicação e a acumulação de incidências tributárias*, a despeito da separação formal dos impostos, dificultam e oneram a produção. Os empecilhos ao progresso estão se tornando alarmantes.³ (grifo do autor).

O país carecia de uma organização normativa tributária que permitisse seu avanço econômico. A emenda n. 18/65 deu início às mudanças, fixando no texto da Constituição Federal de 1946 a base principiológica sobre a qual foram elaboradas as regras de direito tributário. O legislador ao realizar tais alterações objetivava solucionar a questão da ausência de um sistema tributário nacionalmente uniforme. “A regra jurídica é a solução criada pelo legislador para resolver determinado conflito social ou satisfazer determinada necessidade social. Primeiro o legislador fixa o objetivo a atingir. Depois de fixado este objetivo ele cria o instrumento para atingir aquele objetivo visado. Este instrumento é a regra jurídica”.⁴

O governo federal, entusiasmado com o projeto apresentado, apoiou a realização da reforma tributária, principalmente em razão de que as dificuldades econômicas que assolavam o país poderiam ser superadas com as inovações previstas, haja vista que a arrecadação de tributos passaria a ser maior, além de distribuída conforme o modelo de federalismo fiscal adotado pelo Brasil.

A reforma do sistema, iniciada em 1964, e concluída em 1966, procurou sanar alguns desses problemas. Em primeiro lugar, ele foi profundamente modernizado. Os impostos em cascata foram substituídos por outros impostos que incidiam sobre o valor agregado; modernizou-se a máquina arrecadadora e aprimorou-se a fiscalização; o imposto de renda conheceu mudanças substantivas e eliminaram-se figuras tributárias dúbias. Em segundo lugar, a carga tributária, mas principalmente a fatia apropriada pelo Governo Federal, conheceu, dadas as mudanças realizadas, uma notável expansão, aliviando os problemas de caixa do governo e reduzindo suas necessidades de emissão de moeda para cobertura de déficits orçamentários, para o que também foi decisivo o lançamento de títulos da dívida pública no mercado.⁵

Assim, nasceu a lei n. 5.172/66 - Código Tributário Nacional, a qual expressa, na redação do seu artigo 1º, ter como fundamento a emenda constitucional n. 18/65. O legislativo brasileiro elaborou as normas gerais pertinentes à atividade tributária e desenhou o sistema tributário nacional tomando por base as disposições modificantes do texto constitucional.

O artigo 1º da emenda 18 descreve o Sistema Tributário Nacional como sendo composto por impostos, taxas e contribuições de melhoria, dispõem acerca dos limites das respectivas competências nas legislações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e nos artigos 2º e 3º elenca diversas vedações ao poder de tributar.⁶

De acordo com Martins⁷, o Código Tributário Nacional é um marco na evolução do direito tributário brasileiro. De fato, a partir de sua entrada em vigor, alterou-se substancialmente o cenário da arrecadação nacional, em razão de que passaram a existir normas gerais regulamentando o exercício da tributação de cada ente federativo, fundamentadas nos princípios da legalidade, tipicidade e reserva da lei.

³ BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 29.

⁴ BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002, p. 523.

⁵ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional. Campinas/SP: UNICAMP, 1995, p. 18.

⁶ REZENDE, F.; AFONSO, J. R. (org.). 50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. 5-6.

⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Sistema Tributário na Constituição de 1988. 5. ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 33-34.

3 CRISE POLÍTICA E OS REFLEXOS SOBRE AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

De acordo com a história do Brasil, em 1937 o país mergulhou no seu primeiro regime ditatorial – era Vargas -, que promoveu a burocratização das atividades administrativas nacionais. Havia instabilidade econômica e política em decorrência das revoltas populares que se disseminaram pelo território nacional: “A EC 18 foi elaborada no início do regime militar, conceitualmente autoritário, que se tornou progressivamente cada vez mais donatário da verdade absoluta, quando ainda havia a ingênua sensação e esperança de volta das eleições presidenciais em breve tempo”.⁸

Em períodos de crise política e econômica é comum a movimentação do governo em direção à realização de reformas, na tentativa de promover soluções rápidas para problemas antigos. O intuito, na maioria dos casos, é de melhorar a imagem governamental diante da sociedade, com a resolução de situações pendentes.

A contar da década de 1960, a participação do Estado na economia cresceu dramaticamente, resultando numa expansão da arrecadação tributária. Para tanto, contribuíram fatores vários, como a demanda maior por gastos públicos decorrentes da universalização do voto, além da modernização do fisco em face de avanços tecnológicos e administrativos. Mais que isso, o Estado passou a ser visto como responsável por corrigir falhas de mercado.⁹

Naquela década, mudanças nas normas relativas à área da tributação ganharam destaque e tiveram espaço para serem efetivadas. Dentre os problemas que ensejaram a realização da reforma tributária no Brasil em 1966 destaca-se a incidência de impostos em cascata: “[...] sobreposições de tributos, do mesmo ou de outro poder, economicamente idênticos, e diferenciados apenas pelas roupagens jurídicas de que o legislador os reveste”.¹⁰

A instituição do Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, em novembro de 1964, visava solucionar os principais problemas que afetavam o desenvolvimento econômico e criavam desequilíbrios sociais. Por meio de políticas de Estado – financeira, econômica internacional, salarial – almejava-se a correção das disparidades que impulsionavam a inflação brasileira destacadamente pelo crescimento dos déficits públicos.

Todas as medidas políticas e econômicas daquele período refletiram-se diretamente sobre a estrutura da legislação tributária, cujo expoente mais significativo foi a codificação que culminou na lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional. A partir da vigência da novel legislação, o crescimento e o desenvolvimento econômico interno passaram a ser impulsionados pelos investimentos de capital estrangeiro.

Foram adotadas medidas para estabilização econômica e para criação de um ambiente favorável à entrada de investimentos internacionais. O governo buscou aumentar a sua capacidade de investimento no setor produtivo estatal também mediante a captação de recursos internos com o incremento da sua “capacidade extrativa” por meio da arrecadação de tributos e através da criação de grandes fundos e de outros mecanismos de formação de poupança. A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e a Reforma Tributária de 1966 promoveram a concentração destes recursos no âmbito do governo federal, de modo até então inexistente na história político-institucional e fiscal brasileira.¹¹

O país passou por uma mudança social significativa no período, pela industrialização, que possibilitou a geração de emprego e renda para os indivíduos. Assim, a arrecadação de tributos cresceu com a circulação da

⁸ FERREIRA, Roberto Nogueira. A reforma essencial II: Reforma Tributária – esqueçam a reforma tributária [uma análise independente sob a ótica empresarial, dos debates tributários pós 2002]. Brasília: Senac – DF, 2016, p. 65.

⁹ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. Compliance Cooperativo: uma nova realidade entre administração tributária e contribuintes. Revista Direito Tributário Internacional Atual do Instituto Brasileiro de Direito Tributário, n. 02, 2017, p. 62.

¹⁰ REZENDE, F.; AFONSO, J. R. (org.). 50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p. 29.

¹¹ RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002, p. 5.

economia. Todavia, já na década de 1970, houve o retorno da crise econômica e da insatisfação com o governo diante da alta inflação que assolava o Brasil.

Ademais, em decorrência do aumento do preço do petróleo surgiu uma crise mundial relativa, fator que contribuiu para a diminuição das exportações dos produtos brasileiros para os países desenvolvidos, refletindo-se diretamente sobre a economia nacional, que buscou uma saída nos empréstimos de capital estrangeiro.¹²

A partir daquele momento, a dívida externa brasileira passou a proporções cada vez maiores, comprometendo grande parte das economias nacionais. No plano político interno, as mudanças estruturais foram determinantes para a realização de uma reforma tributária, visando incentivar o desenvolvimento econômico do país.

O Brasil atravessava um período propício para mudanças que alavancassem a economia nacional. A abertura para investimentos estrangeiros propiciou a geração de riquezas. Todavia, a tributação pesava sobre a renda dos indivíduos e a inflação alta agravava a situação. As competências tributantes dos entes federativos não estavam bem definidas, acarretando a incidência em cascata das exações.

Diante da necessidade de organizar a atividade tributante na legislação brasileira, o ministro da Fazenda à época, Otávio G. Bulhões, na exposição de motivos n° 910, dirigida ao presidente Castelo Branco, afirma a importância da realização da reforma, enfatizando o quanto seria benéfica para a economia nacional.

Com a finalidade de pôr termo à multiplicidade acumulativa dos tributos é que o Projeto propõe a eliminação de alguns impostos federais, estaduais e municipais. Os que lidam com os impostos sabem que um único imposto – mesmo tão completo como o da renda – é uma ilusão. Reconhecem, todavia, o grave inconveniente da cobrança de muitos impostos, porque a maioria deles redundava em simples repetição tributária. São novos impostos, sem a menor seletividade adicional de incidência. O número de impostos não pode, pois, deixar de ser diminuto. Dentre eles se destacam de maneira impar os impostos de renda e o de consumo, que se completam, e cujas receitas podem ser substanciais para a União, os Estados e os Municípios. Nestas condições, a supressão de vários impostos é desejável e exequível. Sua eliminação favorece a intensificação da atividade econômica, através da qual se compensa, com vantagem, a receita dos impostos que são cobrados de maneira racional.¹³

O problema da tributação repetitiva influenciava diretamente o resultado das atividades econômicas, isto é, reduzia a possibilidade de os indivíduos adquirirem bens necessários ao consumo. Houve aumento dos percentuais dos impostos indiretos e dos diretos, em especial pelo crescimento das contribuições previdenciárias entre 1964 e 1968.¹⁴

O quadro orgânico de normas tributárias que compõem o Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, apresenta duas características estruturais, quais sejam, a exaustividade e a rigidez. As referidas características, diga-se de passo, informavam o Sistema inserto na Carta de 1967 e continuam a presidir a quintessência do Sistema gravado no Texto Constitucional de 1988.¹⁵

A partir do advento da Constituição de 1967, cujo texto normativo foi dividido em capítulos, o fundamento jurídico positivo do Código Tributário Nacional passou a ser o art. 18, que integra o capítulo V, dispondo a respeito do Sistema Tributário. A redação do referido dispositivo expressa: “Art. 18 – sistema tributário nacional compõem-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria e é regido pelo disposto neste Capítulo em leis complementares, em

¹² SINGER, Paul. A crise do “milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 94-95.

¹³ BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 30-31.

¹⁴ SINGER, Paul. A crise do “milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 110-111.

¹⁵ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Reflexões sobre a Arquitetura do Direito Tributário. 3. ed. Belém/PA: CEJUP, 1991, p. 33.

resoluções do Senado e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, estaduais e municipais.”¹⁶

A emenda constitucional n. 1 de 1969 alterou o sistema tributário, também disciplinado no art. 18, com a introdução dos parágrafos 1º a 5º, que autorizavam a instituição de novos tributos, normas gerais e competências. As mudanças realizadas ampliaram os limites de incidência da tributação pelo alargamento das possibilidades legiferantes, gerando aumento na arrecadação.

4 ASCENSÃO E DECLÍNIO DA ECONOMIA E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM A REALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966

A reforma tributária de 1966 alterou o panorama econômico nacional, favorecendo a entrada de investimentos estrangeiros, principalmente por meio da industrialização, fator que modificou o modo de vida da própria sociedade brasileira. No início houve acentuado crescimento e desenvolvimento econômico, resultantes da organização das normas e da redução das ocorrências de tributação em cascata.

Destarte, a partir de 1964, o país prosperou economicamente por meio das exportações de produtos industrializados nacionais. A ascensão econômica até o início da década de 1970 era resultado da exploração dos recursos naturais e pela exportação de diversos produtos manufaturados.¹⁷

Bonelli destaca que: “A década que vai do fim dos anos 1960 até o final dos anos 1970 marca um ciclo de crescimento inigualável na história do país”¹⁸. A indústria alavancou o produto interno com as expressivas quantias produzidas e exportadas, principalmente em razão dos incentivos fiscais concedidos pelo governo brasileiro.

Naquele período, apesar da desenvoltura econômica do Brasil a inflação permanecia presente e em índices elevados, levando ao aumento da arrecadação de tributos por meio da majoração de alíquotas e de mudanças econômicas e políticas estruturais. As alterações constantes na tributação impactavam significativamente as atividades comerciais internas.

Antes de 1964, tentativas de elevar a receita fiscal mediante o aumento da alíquota dos impostos geralmente acabavam por ampliar a margem de sonegação, a ponto de anular o crescimento almejado da receita. Após 1964, as exigências fiscais se tornaram mais amplas e rígidas, a ponto de impedir a sobrevivência de muitas empresas pequenas, incapazes de suportar o peso dos impostos.¹⁹

O processo inflacionário na economia brasileira era camuflado pelo governo, visando manter-se o crescimento econômico. Os grandes empresários foram beneficiados com melhores condições de crédito e incentivos fiscais, o que acabou atraindo diversas multinacionais a se implantarem em território nacional.²⁰

As empresas nacionais não conseguiam competir com as estrangeiras que ingressaram no país; as vantagens fiscais concedidas a essas acabam recaindo sobre aquelas, como forma de compensação. A inflação potencializou-se com a dependência de capital estrangeiro e de tecnologia, levando à aquisição ou associação de empreendimentos nacionais pelas multinacionais.²¹

¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 jan 2020.

¹⁷ SINGER, Paul. A crise do “milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 91.

¹⁸ BONELLI, Regis. De volta para o futuro: continuidade e mudança no Brasil dos anos 1940 ao presente. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.). Brasil, um país do futuro? Rio de Janeiro: José Olympio, 2006, p. 74.

¹⁹ SINGER, Paul. A crise do “milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 87-88.

²⁰ *Op. cit.* p. 112-114.

²¹ SINGER, Paul. A crise do “milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 115-116.

O governo precisava tomar medidas urgentes para conter a inflação e fazer com que a economia nacional reagisse voltando a crescer. Sem isso a população não teria emprego e condições de vida com um mínimo de dignidade possível. O capital estrangeiro ganhava cada vez mais espaço e poder diante do recuo dos investimentos nacionais nas atividades.

Visando solucionar o problema econômico em pouco espaço de tempo, foi instituído o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, que tinha como objetivos centrais a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico, conter a inflação e alcançar o equilíbrio social. Para tanto, foram criadas as políticas monetária, fiscal e creditícia restritivas.²²

Como consequência, o declínio da economia não demorou a aparecer em razão da adoção das políticas restritivas que levaram o país a enfrentar a recessão. A indústria e o comércio nacional sofreram forte queda em seus rendimentos, fechando-se inúmeros estabelecimentos, principalmente pequenas empresas e firmas individuais.²³

A queda atingiu inclusive a construção civil, setor que reduziu consideravelmente sua atuação em obras públicas visando cortar despesas. Isso se refletiu negativamente sobre a sociedade: “[...] a construção civil é um setor intensivo em mão-de-obra não qualificada, cuja paralisação tem, portanto, caráter socialmente regressivo”.²⁴

Diante do cenário de elevada recessão, o governo pressionado a corrigir as distorções resultantes desta precisou realizar mudanças profundas para fazer com que o país retomasse o crescimento e o desenvolvimento econômicos. A criação de empregos para a população era imprescindível.

Em 1967 mudou-se o governo, mas mantiveram-se as escolhas bem-sucedidas da equipe anterior. Todavia, para que o crescimento econômico continuasse a escalada, acrescentaram-se novas necessidades aos planos sucedidos, tais como mudanças de ordem política, custos e preços, visando à compatibilização entre a queda do ritmo do aumento dos preços, taxas de crescimento da produção e emprego.²⁵

126

A continuação dos planos colocados em prática pelo governo anterior foi determinante para alavancar a economia nacional retomando-se o crescimento, mas não foi suficiente; a estagnação nas políticas governamentais não ajudaria o país a alcançar outros degraus, podendo inclusive retroceder diante de obstáculos maiores.

A atuação do poder público passou a se concentrar na infraestrutura e na promoção de políticas de redução da inflação. A expansão de crédito ao consumidor e ao setor agrícola, somada às concessões de isenção fiscal e juros mais baixos foram decisões importantes para estimular a demanda.²⁶

As condições econômicas da sociedade brasileira alteram significativamente o produto da arrecadação tributária. Por esse motivo, toda vez que a economia deu sinais de queda o governo procurou solucionar o mais rápido possível. Como as atividades estatais dependem da contribuição recolhida, nos períodos de recessão a redução do montante é inevitável.

Para que os valores pagos pelos contribuintes sejam suficientes para cobrir as despesas do Estado, havendo desemprego em massa e baixa no consumo a intervenção estatal torna-se inevitável. Nesse sentido, a ampliação na oferta de crédito e os incentivos fiscais concedidos pelo governo são fatores preponderantes para embasar o crescimento da economia.

Nesse sentido, o pensamento keynesiano demonstra a importância da adoção de políticas monetárias e fiscais pelos governos que possibilitem o reequilíbrio da economia pela diminuição do desemprego, seja por meio de aumento na arrecadação dos impostos ou pelo crescimento do déficit orçamentário.²⁷

²² RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 213-215.

²³ *Op. cit.* p. 223.

²⁴ *Op. cit.* p. 223.

²⁵ LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 234-235.

²⁶ *Op. cit.* 236-237.

²⁷ ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. História do Pensamento Econômico: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1995, p. 132-133.

De 1967 até 1973, o governo flexibilizou em parte as políticas fiscal e monetária, além de utilizar-se de novos instrumentos de manejo da economia como, por exemplo, a colocação de títulos ao público e o aumento das reservas cambiais.²⁸ A administração anterior deu início às mudanças que beneficiaram o governo sucessor.

A nova administração empossada em 1967 beneficiou-se das reformas tributária e administrativa implementadas pelo governo anterior, e buscou manter uma política de aumento de eficiência da máquina governamental, com uma arrecadação crescente e uma redução relativa dos gastos de custeio visando a redução do déficit público.²⁹

Organizadas as finanças públicas, isto é, aumentando-se a arrecadação e diminuindo-se os gastos, pouco a pouco se restabeleceu o equilíbrio das contas da administração. A década de 70 ficou marcada por elevado crescimento na economia, conhecida como “milagre brasileiro”.³⁰

As altas taxas de crescimento, a queda nas taxas dos preços e a estabilidade monetária conferiam ao país a aparência de ter alcançado de certa maneira o equilíbrio econômico, solucionando os problemas que assombravam a economia brasileira. Todavia, na década de 80 evidenciou-se novamente a presença de forte instabilidade.

Ao ingressar na década de 1980, o Brasil já havia acumulado uma das mais longas experiências de instabilidade monetária registradas na economia mundial do pós-guerra; e, diante das elevadas taxas de inflação vindas como herança dos anos setenta, não seria ilusório esperar que, a partir daí, o País pudesse vir a reencontrar o caminho da estabilidade. Mas, não foi o que ocorreu, pois, em realidade, os preços dispararam, a despeito das medidas de contenção implantadas ainda em 1980 (pré-fixação da taxa de câmbio e da correção monetária, e introdução de um redutor sobre as taxas de juros), chegando ainda em 1981 e 1982 ao patamar de 100%.³¹

As oscilações no plano financeiro nacional afetavam diretamente a tributação, assim como eram afetadas por essa. O Brasil estava vivendo um momento político turbulento, sob a vigência da emenda constitucional n. 1 de 1969, originada do poder ditatorial, que alterou o texto da Constituição Federal de 1967, dispondo acerca do sistema tributário nacional a partir do art. 18.

A crise do petróleo na década de 1970 contribuiu para o agravamento do processo inflacionário brasileiro, com reflexos expressivos nos anos 80, elevando a dívida externa nacional a patamares consideravelmente maiores que as receitas tributárias oriundas das operações de exportação.³²

O processo inflacionário brasileiro, que se iniciou na década de 1980, foi intenso e duradouro a ponto de mergulhar a economia nacional em uma crise comparável àquelas desencadeadas por grandes guerras ou dívidas externas, como as que assolaram a América Latina.³³

Diante das incertezas que se instalaram a arrecadação sofreu queda considerável. A alta inflação presente na economia nacional impedia a realização de um ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que abria espaço para a evasão fiscal, em razão de que “[...] dificulta o controle e acompanhamento das bases tributárias”.³⁴

Aproveitando o momento de necessidade de mudança política, social e econômica, o governo ditatorial deu lugar à redemocratização com a promulgação de uma nova Constituição Federal, reorganização dos poderes e estruturas essenciais ao funcionamento do país como um Estado democrático.

²⁸ LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 250.

²⁹ Idem, p. 263-264.

³⁰ MUNHOZ, Dércio Garcia. Inflação brasileira: de aliado a inimigo mortal. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (org.). História Econômica do Brasil Contemporâneo. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec / Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica / Editora da Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial, 2002, p. 271.

³¹ *Op. cit.* p. 271.

³² *Op. cit.* p. 292.

³³ BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Hiperinflação, ajuste fiscal e regressão monetária. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (org.). História Econômica do Brasil Contemporâneo. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec / Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica / Editora da Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial, 2002, p. 299.

³⁴ *Op. cit.* p. 305.

As mudanças constitucionais produziram reflexos sobre todas as áreas: administrativa, legislativa e judiciária. No tópico a seguir será feita breve análise acerca das consequências que a nova Constituição produziu em relação ao sistema tributário nacional, pré-existente à nova ordem estabelecida em 1988.

5 REFORMA DE 1988: REFLEXOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Apontada pela doutrina como segunda reforma na legislação nacional, inclusive sobre as normas tributárias, a Carta Magna de 1988 representou um importante marco histórico. A configuração trazida pela Lei Maior modificou o cenário político, econômico e social do país, após significativo período de ausência da democracia.

A segunda reforma tributária foi feita com a Constituição de 1988. Esta reforma alargou a base do ICM, transformando-o no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e extinguiu os diversos impostos únicos. A Constituição de 1988 criou o imposto sobre grandes fortunas, que até hoje não foi implementado, e permitiu que contribuições para a seguridade social tivessem como fato gerador o faturamento das empresas.³⁵

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente o significado dos princípios que estruturam as normas presentes no ordenamento jurídico pátrio. A maior parte dos postulados principiológicos foram elevados à categoria de superprincípios, ou seja, sobrepõem-se acima dos demais.³⁶

São eles: princípio da legalidade (art. 5º e 150, I), anterioridade (art. 150, III, b), igualdade ou isonomia (art. 5º, I e 150, II), irretroatividade da lei (art. 5º, XXXVI e 150, III), uniformidade da tributação (art. 151, I a III), capacidade contributiva (art. 145, par. 1º), proibição do confisco (150, IV).

128

Alguns princípios implícitos se refletem sobre todo o ordenamento jurídico, como o postulado da segurança jurídica e o da proporcionalidade. Embora não estejam expressamente previstos, seus efeitos são inegáveis, condicionando a atuação do legislador para que não exceda os limites fixados na lei maior.

O princípio da segurança jurídica, considerado como um sobreprincípio, encontra-se presente por meio de outros axiomas, como, o princípio da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade, que remetem à ideia de rigidez normativa.³⁷ Na “Constituição encontra-se a matriz de todas as competências; nela se demarcam os limites do poder de tributar e se estruturam os princípios, inclusive os de natureza especificamente tributária, que constituem as pilstras de sustentação de todo o sistema tributário”.³⁸

Outra alteração importante que a CF/88 operou foi a redistribuição das competências tributárias entre os entes federativos: União (arts. 153 e 154), Estados / Distrito Federal (art. 155) e municípios (art. 156). Destaque-se que a lei maior não cria nenhum tributo, apenas distribui competências e baliza os limites de incidência das exações tributárias.

A divisão das competências é rigorosa: específicas, privativas e indelegáveis, isto é, cada ente federativo detém poder para legislar apenas sobre as matérias que lhes são atribuídas pelo texto constitucional, inclusive nos casos excepcionais, em que se permite a atribuição de um ente a outro.³⁹

³⁵ BARBOSA, Fernando de Holanda. Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: uma proposta de reforma tributária. In: BARBOSA, Fernando de Holanda (Coord.). Tributação na Economia Globalizada (Debate sobre princípios e uma proposta de reforma tributária). São Paulo: Forma 3, 1999, p. 226-227.

³⁶ ICHIRAHARA, Yoshiaki. Direito Tributário. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 61.

³⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. Segurança Jurídica e Normas Tributárias Indutoras. In: RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.). Direito Tributário e Segurança Jurídica. São Paulo: MP, 2008, p. 117-118.

³⁸ AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 190.

³⁹ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Reflexões sobre a Arquitetura do Direito Tributário. 3. ed. Belém/PA: CEJUP, 1991, p. 34.

Importante observar que em função da abertura política e mudanças nas relações entre os entes federados, Estados e municípios tem sua participação aumentadas proporcionalmente no total tributado, conforme será discutido na sequência.

O modelo de repartição de competências adotado privilegia a segurança jurídica, princípio constitucional essencial para o Estado democrático de Direito. Assim, os contribuintes possuem condições de identificar qual tributo é devido e para qual ente federativo, em outras palavras, há previsibilidade acerca da tributação, evitando-se surpresa.

A Constituição da República confere dignidade ao tema da repartição das competências tributárias, pois a União, os Estados e os Municípios retiram diretamente da Lei Maior o fundamento de validade de suas respectivas competências para tributar. O objeto da repartição de competências é atribuir a cada pessoa política uma carga delimitada de poderes para legislar, instituir e exigir tributos.⁴⁰

A obrigatoriedade de serem recolhidos os tributos é válida por ter fundamento no texto constitucional, mais especificamente no princípio da legalidade, que confere aos entes federativos a autorização para que façam incidir sobre os fatos geradores da obrigação tributária o dever de recolhimento pelo contribuinte dos valores apurados.

Em cada esfera de governo são recolhidos os tributos que formarão o montante total arrecadado a ser repartido entre todos os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme as regras de destinação expressamente previstas no artigo 159 da Constituição Federal/88.

A Constituição instituiu o sistema tributário nacional sob inspiração de várias diretrizes políticas e econômicas, a começar pela da eficácia e preservação do regime federativo. Cada nível de governo – o federal, o estadual e o municipal – foi provido de receitas exclusivas e indelegáveis. Dentro do ponto de vista da técnica jurídico-constitucional, parece supérfluo estatuir-se que o não exercício da competência tributária pela pessoa que é dela titular não a defere a Pessoa de Direito Público Interno diversa.⁴¹

129

Apesar de a Carta Magna de 1988 ter promovido uma nova configuração à tributação brasileira, houve afastamento do modelo federativo no tocante à repartição dos montantes arrecadados. A União detém quase a metade de tudo, restando para os Estados e os municípios parte dos valores, repassados por meio dos fundos de participação.

A criação dos fundos remonta à Carta Magna de 1946, cujos repasses financeiros tinham como objetivo político tornar homogênea a economia do país, ou seja, que todas as regiões brasileiras recebessem partes iguais da divisão dos montantes arrecadados. Ocorre que o Ato Complementar n. 40 de 1968 prejudicou consideravelmente os Estados e os municípios, ao reduzir o percentual que seria destinado a cada ente respectivamente.⁴²

Destarte, após a Constituição de 1967, o modelo de federalismo adotado pelo Brasil começou a perder seu formato, sobretudo com a elevada concentração dos recursos arrecadados na União. Aos demais entes federativos restaram apenas 12% do produto da arrecadação dos impostos, sendo destinados 5% para o fundo de participação dos Estados e do DF, 5% ao fundo de participação dos Municípios e 2% ao fundo especial, nos termos do art. 26 do AC n. 40.⁴³

A Constituição Federal de 1988 modificou a forma e o percentual dos repasses, visando tornar mais equilibrada a divisão dos recursos, em conformidade com os objetivos traçados pelo legislador constituinte no art. 3º, com destaque para os incisos II e III, que se referem à garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, respectivamente.

⁴⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 79.

⁴¹ *Op. cit.* p. 87.

⁴² BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 600.

⁴³ *Op. cit.* p. 601.

No art. 159 da Lei Maior há previsão expressa de que a União entregará aos demais entes federativos 49% do produto arrecadado com impostos de renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, sendo destinados 21,5% ao fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal, 22,5% ao fundo de participação dos municípios, 3% para programas de financiamento produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 1% ao fundo de participação dos municípios no mês de dezembro, 1% no mês de julho, 10% do produto da arrecadação do IPI aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente às respectivas exportações de produtos industrializados, 29% do produto da arrecadação da CIDE para Estados e Distrito Federal.⁴⁴

Embora a alteração tenha beneficiado Estados, Distrito Federal e municípios com uma repartição melhor do produto da arrecadação, os repasses aos fundos de participação não significam a entrega de uma autonomia fiscal aos entes federativos, tampouco maior independência financeira da União. Outros problemas surgiram ou se agravaram com a nova Ordem Constitucional e com o decorrer do tempo; o principal deles é o afastamento do modelo federativo original, produzindo consequências econômicas desastrosas, especialmente para os municípios.

O desequilíbrio financeiro criado pela reforma de 1988 deve ser corrigido por uma nova reforma tributária, que tenha como um dos objetivos conceder maior autonomia fiscal aos estados e aos municípios, e torná-los financeiramente independentes do governo federal. O Brasil, na verdade, nunca funcionou na prática como um regime federalista, pois a União sempre exerceu um grande poder sobre os estados e os municípios das principais capitais. A reação da sociedade brasileira nos últimos anos indica que há um desejo de mudar este arranjo institucional, através de um sistema fiscal que permita uma relação de poder menos assimétrica.⁴⁵

No sistema federativo elaborado pela comissão de especialistas na Fundação Getúlio Vargas, em 1963, além do regime de federalismo fiscal, buscou-se a realização de uma reforma tributária no Brasil, como destaca Rezende.

O desenho desse modelo buscava combinar quatro objetivos principais: eliminar a multiplicidade de incidências tributárias sobre uma mesma base econômica; instituir um regime de transferências destinado a atenuar as disparidades na repartição territorial das receitas públicas decorrentes da concentração da atividade produtiva; promover a cooperação na execução de uma política de investimentos na infraestrutura; e reforçar os instrumentos financeiros voltados para a redução das disparidades regionais.⁴⁶

Daquela época até os dias atuais, o regime federalista passou por alterações práticas que o distanciaram do idealizado. A repartição das receitas por meio do regime de transferências aos fundos dos Estados e dos municípios não produziu adequadamente os frutos que eram esperados, necessitando adaptações substanciais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 alterou o panorama de gastos do governo, aumentando a demanda por recursos públicos para o atendimento das novas atribuições que vieram com a Lei Maior. Diante disso, a tributação foi crescendo a ponto de alcançar o patamar de quase 40% de carga tributária anual, o que é considerado um índice elevado para a economia nacional.⁴⁷

⁴⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em; 10 jan. 2018.

⁴⁵ BARBOSA, Fernando de Holanda. Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: uma proposta de reforma tributária. In: BARBOSA, Fernando de Holanda (coord.). Tributação na Economia Globalizada (Debate sobre princípios e uma proposta de reforma tributária). São Paulo: Forma 3, 1999, pp. 227.

⁴⁶ RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 204.

⁴⁷ BONELLI, Regis. De volta para o futuro: continuidade e mudança no Brasil dos anos 1940 ao presente. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.). Brasil, um país do futuro? Rio de Janeiro: José Olympio, 2006, p. 81.

De acordo com Modiano⁴⁸, a Carta Magna de 1988 “transferiu para o Congresso uma parcela da responsabilidade pela condução da política econômica”. Além disso, houve aumento nas vinculações da receita, ampliação e enrijecimento dos gastos do governo federal, bem como elevação do custo de mão de obra dos setores produtivos público e privado.

As inovações trazidas pela nova ordem constitucional beneficiaram a sociedade em diversos aspectos, especialmente com o reconhecimento de direitos e garantias, mas ao mesmo tempo causaram dificuldades econômicas para o governo com o aumento das despesas.

6 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS SOBRE A POLÍTICA TRIBUTÁRIA E A ECONOMIA NACIONAL

Toda mudança estrutural no sistema político brasileiro afeta diretamente a economia, que por sua vez produz reflexos sobre a tributação. Ao final da década de 1980, com a redemocratização do país, a repartição dos montantes arrecadados com a tributação passou a ter um novo formato, no qual a União concentra mais da metade dos valores. Estados e municípios recebem transferências por meio dos fundos de participação criados para essa finalidade.

Após a redemocratização, mais exatamente em outubro de 1987, o Congresso Nacional aprovou uma reforma tributária de emergência, visando fortalecer financeiramente os Estados e os Municípios, revitalizando-se o federalismo. Em dezembro daquele mesmo ano, foi aprovado o pacote tributário, o qual tinha como meta financiar o déficit público através da recomposição e estabilização da carga tributária.⁴⁹

O país passava naquele momento de um modelo político e organizacional para outro sistema, o qual não comportava diversas práticas e normas intrinsecamente ligadas ao regime anterior. A redemocratização do Estado brasileiro impulsionou o legislador à tomada de medidas urgentes para o bom funcionamento das atividades estatais, dentre as quais as relativas à arrecadação dos tributos.

Em nota de atualização à obra de Baleeiro, Mizabel Derzi destaca que

Ora, a Constituição de 1988 representa a culminância de um processo de abertura política já lentamente iniciado para o restabelecimento da vida democrática nacional. Por isso, como não poderia deixar de ser, cuidou de reforçar o federalismo, como garantia adicional da liberdade, cuidou de aumentar o espaço legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em relação ao Direito Tributário, impostos, antes atribuídos ao campo de competência da União, passaram ao Poder Legislativo estadual, como o incidente sobre serviços de transporte intermunicipal e interestadual e de comunicação, sobre minerais, combustíveis líquidos e gasosos e energia elétrica. Além disso, o imposto incidente sobre a transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos, como espécie nova, foi conferido aos Estados-Membros. Finalmente, permite-se aos entes estaduais criar adicional ao imposto de renda pago à União. Dois outros impostos compõem, agora, o elenco dos tributos de competência municipal, a saber o de transmissão inter-vivos, a qualquer título por ato oneroso, de bens imóveis e o de vendas de combustíveis a varejo – embora a Emenda Constitucional n° 3/93 tenha determinado a extinção paulatina do adicional estadual e do imposto municipal de vendas de combustíveis a varejo.⁵⁰ (grifo do autor)

⁴⁸ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 373.

⁴⁹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional. Campinas, SP: UNICAMP, 1995, p. 43.

⁵⁰ BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 124.

A nova Constituição Federal remodelou a tributação e a repartição das receitas tributárias, ampliando as possibilidades de arrecadação dos Estados-membros ao transferir a esses algumas competências que até então eram da União, como destacado no trecho acima transcrito.

A partir da Carta Magna de 1988 o crescimento econômico e o desenvolvimento foram recuperando suas capacidades de expansão e fortalecendo-se mesmo diante das variações e crises econômicas pelas quais o Brasil teve que passar, por causas internas e/ou externas. Entretanto, acentuaram-se as dificuldades para a realização de um ajuste fiscal que promovesse estabilização na economia.⁵¹

Thorstensen, Ferraz e Rêgo apontam que o período no qual o Brasil estava politicamente fechado afetou a economia em sentido amplo:

O múltiplo isolamento, aliado à crise política e fiscal, levou o país a entrar em um dos piores ciclos de recessão da história da República. Os dados são visíveis: desemprego; baixo investimento; baixa produtividade; queda da participação da indústria no produto interno bruto (PIB); e concentração de exportações em bens agrícolas e minerais.⁵²

A partir da abertura política e readequação do modelo tributário que foram fatores determinantes para atrair investimentos para o país, a economia que estava bastante prejudicada em decorrência dos anos de regime autoritário no governo federal começou a dar sinais de recuperação.

O desempenho da economia nacional é diretamente influenciado pela dinâmica do sistema tributário, em outros termos, de acordo com a política fiscal adotada pelo governo federal há crescimento econômico ou não. Os ajustes fiscais, feitos em momentos em que há necessidade de redução dos gastos públicos para alcançar um equilíbrio capaz de reconquistar a confiança de investidores, interferem tanto quanto a política monetária escolhida.

132

O sistema tributário desempenha papel central em uma economia moderna, na medida em que afeta de múltiplas – e complexas – maneiras o padrão de crescimento econômico e a competitividade nacional, assim como a distribuição social e regional da renda. É também um elemento crucial para delimitar quanto cada grupo de cidadãos e empresas de quais regiões geográficas do país terá de arcar para financiar que tipo – e tamanho – de Estado e de provisão de serviços e bens públicos.⁵³

A previsão constitucional acerca da estrutura do sistema tributário nacional disciplinando a tributação e o orçamento confere aos instrumentos de planejamento financeiro especificados na legislação normativa infraconstitucional a importância que esses possuem na tomada de decisões governamentais.

Nota-se que o orçamento público é ferramenta essencial para as atividades da administração pública e para a promoção do desenvolvimento da sociedade. Por meio dos recursos financeiros arrecadados com os tributos são realizadas obras de infraestrutura, investimentos em serviços públicos para o atendimento das demandas da população, há geração de emprego e renda com a absorção de mão de obra selecionada em concursos públicos e processos seletivos, dentre outras.

Juntamente com o planejamento orçamentário, as metas de *superávit* estabelecidas pelo governo precisam ser concretizadas. A população é alvo da elevação de tributos e taxas de juros, cortes de gastos em diversos setores do serviço público, desemprego, dentre outras medidas.

⁵¹ MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 373.

⁵² THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas; RÊGO, Carolina Lemos. Abertura econômica: impactos de diferentes acordos preferenciais de comércio. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs.). Revista Desafios da Nação: artigos de apoio, v. 1, Brasília: IPEA, 2018, p. 363. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180327_desafios_da_nacao_apoio_vol1.pdf. Acesso em: 30 ago. 2018.

⁵³ ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. Reforma Tributária: princípios norteadores e propostas para debate. Revista Desafios da Nação, v. 2, capítulo 17, 2018, p. 47. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap17.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

7 CONCLUSÃO

As reformas das legislações tributárias que ocorreram no Brasil em 1966 e 1988 foram determinantes para a economia nacional se desenvolver, saindo do modelo predominantemente agrícola para o desenvolvimento de atividades industriais e comerciais, estabelecendo relações com mercados externos.

A codificação tributária, realizada em 1966, promoveu a organização do sistema, além de modernizá-lo e favorecer a entrada de investimentos estrangeiros no país, fator que auxiliou a economia por meio da geração de empregos, produção e exportação dos produtos. Com isso, a circulação de renda na sociedade e o consumo cresceram, bem como possibilitou ao governo auferir consideráveis montantes a título de tributação.

Os altos e baixos políticos pelos quais o Brasil passou somados à crise do petróleo provocaram inflações econômicas e endividamento externo. Com a redemocratização da organização política no final da década de 1980, houve alteração no sistema tributário nacional, em razão do advento da nova ordem constitucional, refletindo-se sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico nacional.

A dinâmica do sistema tributário nacional e as mudanças políticas influenciam diretamente na economia brasileira, atraindo ou afastando investimentos, reduzindo ou aumentando a inflação, conforme a direção que tomam. A Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico princípios que conferiram à tributação e à economia novas perspectivas e mecanismos de ajustamento que visam o equilíbrio para o atendimento das necessidades da sociedade.

As políticas fiscais e monetárias, os instrumentos de planejamento financeiro estatal, a elaboração dos orçamentos e decisões governamentais incidentes sobre a economia produzem oscilações que elevam ou reduzem a capacidade do país em se manter alinhado com os demais Estados soberanos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **Tributação, Reforma e Federalismo**: uma visão atual da América Latina. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/img/revistas/daapge/n9/html/n9a07.htm>. Acesso em: 08 ago. 2018.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. Compliance Cooperativo: uma nova realidade entre administração tributária e contribuintes. **Revista Direito Tributário Internacional**, n. 02, 2017.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do Pensamento Econômico**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. atual. Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA, Fernando de Holanda. Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: uma proposta de reforma tributária. *In*: BARBOSA, Fernando de Holanda (coord.). **Tributação na Economia Globalizada**: debate sobre princípios e uma proposta de reforma tributária. São Paulo: Forma 3, 1999.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Hiperinflação, ajuste fiscal e regressão monetária. *In*: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (org.). **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec; Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica; Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial, 2002.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BRASIL. **Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-40-68.htm. Acesso em: 08 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**: Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965**: Reforma do Sistema Tributário. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**: Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compliado.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

134

BONELLI, Regis. De volta para o futuro: continuidade e mudança no Brasil dos anos 1940 ao presente. *In*: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.). **Brasil, um país do futuro?** Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

FERREIRA, Roberto Nogueira. **A reforma essencial II: Reforma Tributária – esqueçam a reforma tributária [uma análise independente sob a ótica empresarial, dos debates tributários pós 2002]**. Brasília: Senac/DF, 2016.

ICHIRAHARA, Yoshiaki. **Direito Tributário**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Reflexões sobre a Arquitetura do Direito Tributário**. 3. ed. Belém, PA: CEJUP, 1991.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tributação e corrupção. **Jornal do Brasil**, 28 de julho de 2005, p. A11. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/63293/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria sobre a sanção tributária. *In*: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ELALI, André; SANT'ANNA, Carlos Soares (coord.). **Direito Penal Tributário**. São Paulo: MP, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema Tributário na Constituição de 1988**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Inflação brasileira: de aliado a inimigo mortal. *In*: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (org.). **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec; Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica; Ed. da USP; Imprensa Oficial, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional**. Campinas, SP: UNICAMP, 1995.

ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio. Reforma Tributária: princípios norteadores e propostas para debate. **Revista Desafios da Nação**, v. 2, capítulo 17, 2018, p. 47-73. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap17.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. (org.). **50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal. **Anais [...]**. Lisboa, PT, 8-11 oct. 2002.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Segurança Jurídica e Normas Tributárias Indutoras. *In*: RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.). **Direito Tributário e Segurança Jurídica**. São Paulo: MP, 2008.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas; RÊGO, Carolina Lemos. Abertura econômica: impactos de diferentes acordos preferenciais de comércio. *In*: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Revista Desafios da Nação: artigos de apoio**, v. 1, Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180327_desafios_da_nacao_apoio_vol1.pdf. Acesso em 30 ago. 2018.