

**ICMS, MICROEMPRESA E EXTRAFISCALIDADE EM
SANTA CATARINA**

Luiz Carlos Mello da Silva

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA, COMO REQUISITO A OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS -
ESPECIALIDADE DIREITO**

ORIENTADOR: PROFº. Dr. ARI KARDEC BOSCO DE MELO

in memoriam

FLORINÓPOLIS

1993

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Termo de Aprovação

A Dissertação: ICMS, MICROEMPRESA E EXTRAFISCALIDADE

EM SANTA CATARINA

Elaborada por: Luiz Carlos Mello da Silva

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do Título de MESTRE EM CIÊNCIA HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

Florianópolis, 27/10/1993.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^o. Dr. Leonel Severo Rocha
Presidente

Prof^o. Msc. Índio Jorge Zavarisi
Membro

Prof^o. Dr. Ubaldo Cesar Balthasar
Membro

Prof^o. Rogério Stoterau
Suplente

Coordenador do CPGD
Prof^o. Dr. Leonel Severo Rocha

Ass.: _____

"A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPQD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta".

*Esta dissertação é dedicada aos meus
genitores: Manoel Luiz da Silva e Leda Mello
da Silva, pelo incentivo e apoio
inestimáveis à minha vida acadêmica.*

Os meus mais sinceros agradecimentos,

ao Prof. Dr. Ari Kardec Bosco de Melo,
Orientador desta Dissertação, "in memoriam",

ao Prof. Msc. Índio Jorge Zavarizi, Co-
Orientador,

ao Prof. Dr. Ubaldo César Balthasar,
Orientador de Curso,

aos demais Professores do corpo docente do
CPGD/UFSC,

às diligentes funcionárias da Secretária do
CPGD/UFSC: Dilsa (Secretária), Stela, Rose,
Ivonete, Maria Helena e Ivone,

ao Governo do Estado de Santa Catarina, pela
licença concedida para a realização dos
créditos do Mestrado,

à CAPES, pela bolsa de estudo,

à Maria Suely de Sousa Barros, pela sua
companhia e auxílio na revisão deste
trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	X
RESUMO	XII
SUMARY	XIV
INTRODUÇÃO	02
PRIMEIRA PARTE: Relação Estado e Economia-	08
CAPÍTULO I - Tradição, autoridade e proteção	09
1.1 - As formas primitivas de organização econômica	09
1.2 - Antiguidade oriental: Egito e Mesopotâmia	13
1.3 - Grécia	14
1.4 - Roma	17
1.5 - Feudalismo: a mística da proteção	20
1.6 - As corporações de ofício e a influência da Igreja	24
CAPÍTULO II - Capitalismo e modernismo	27
2.1 - A infância do capitalismo	27
2.2 - Mercantilismo: os primórdios da teoria econômica	31

2.3 - Absolutismo: Maquiavel, Hobbes, Bodin e Grotius	37
2.4 - Modernidade: o triunfo da razão	41
2.5 - A Ilustração e o individualismo liberal	44
2.6 - Fisiocracia: o governo da natureza	47
2.7 - Smith e a economia clássica	51
2.8 - Liberalismo: uma avaliação	53

CAPÍTULO III - Em busca de uma sociedade autônoma ... 58

3.1 - O advento da sociedade industrial	58
3.2 - Os pré-marxistas	61
3.3 - Marx e o socialismo científico	64
3.4 - Marxismo: uma avaliação	68
3.5 - A queda do muro	70
3.6 - Coordenação estratégica da economia	72
3.7 - Intervencionismo e sistema econômico misto	78
3.8 - Por uma nova cosmovisão	82

SEGUNDA PARTE: Instrumental jurídico-econômico da mudança social 89

CAPÍTULO IV - O papel da política econômica 90

4.1 - A ciência econômica	90
4.2 - Análise micro e macroeconômicas	95
4.3 - Os desideratos da política econômica	97
4.4 - O Estado democrático e a sobrecarga de demandas	99
4.5 - Indicadores sociais e eficiência repartitiva	101
4.6 - O instrumental da política econômica	104

CAPÍTULO V - O Direito voltado para a mudança 107

5.1 - Por uma nova cultura jurídica	107
5.2 - A função promocional do Direito	109
5.3 - Direito Econômico e intervenção conformadora	111
5.4 - A ordem econômica constitucional	117
5.5 - Finanças públicas e tributação mudancista	120
5.6 - Extrafiscalidade: outras questões	126

CAPÍTULO VI - A constituição econômica brasileira	134
6.1 - Sistema e modelo econômicos	134
6.2 - O papel do Estado	137
6.3 - Extrafiscalidade no STN	140
6.4 - Extrafiscalidade na Ordem Econômica	144
6.5 - A Carta e a função social do tributo	146
TERCEIRA PARTE: ICMS, microempresa e extrafiscalidade	150
CAPÍTULO VII - O Brasil e a modernidade	151
7.1 - A democracia em alta	151
7.2 - Collor e o "social-liberalismo"	154
7.3 - A falácia da modernização	157
7.4 - Neoliberalismo e patrimônio público: a questão das privatizações	159
7.5 - A verdadeira modernidade: desenvolvimento e cultura	161
7.6 - Itamar e o crescimento na prosperidade comum	165
CAPÍTULO VIII - Federalismo e ajuste fiscal	169
8.1 - Por um ajuste fiscal amplo	169
8.2 - Política tributária e justiça social	173
8.3 - Balbúrdia e guerra fiscal	176
8.4 - O combate à sonegação	178
8.5 - A polêmica do imposto único	182
8.6 - A reforma do governo	188
CAPÍTULO IX - ICMS e microempresa: opção pela extrafiscalidade	193
9.1 - As diretrizes jurídicas da microempresa	193
9.2 - O tratamento da microempresa em Santa Catarina	203
9.3 - Importância econômica e social do pequenos negócios	209
9.4 - Antecedentes do ICMS: do imposto do selo ao ICM	215
9.5 - O perfil do ICMS	218
9.6 - ICMS e competência exonerativa	222
9.7 - A microempresa e a incidência do ICMS	228
9.8 - ICMS e microempresa em Santa Catarina	230
9.9 - Circulação de mercadorias e extrafiscalidade	237

CONSIDERAÇÕES FINAIS	246
ANEXOS	254
Anexo I - Quadro-resumo da legislação catarinense a ME	255
Anexo II - Quadro-resumo do limites de receita bruta para enquadramento como ME em Santa Catarina	259
Anexo III - Quadro-resumo cronológico da tributação de ICM-ICMS sobre a ME em Santa Catarina	260
Anexo IV - Quadro-resumo de benefícios de abatimento de crédito tributário da ME em Santa Catarina	262
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA, LEGISLATIVA E INFORMATIVA	264

LISTA DE ABREVIATURAS

ABI - Associação Brasileira de Imprensa
ABILUX - Associação Brasileira da Indústria de Iluminação
ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAS - Associação Brasileira dos Secretários e Dirigentes das Finanças dos Municípios
AC - Ato Complementar (à Constituição)
BADESC - Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
BC - Banco Central
BESC - Banco do Estado de Santa Catarina
BTN - Bônus do Tesouro Nacional
CODESUL - Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas
CESC - Constituição do Estado de Santa Catarina
CF - Constituição Federal
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CTN - Código Tributário Nacional
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social
Dec. - Decreto
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
DIEF - Declaração de Informações Econômico-Fiscais
DL - Decreto-lei
DOESC - Diário Oficial do Estado de Santa Catarina
DOU - Diário Oficial da União
EC - Emenda à Constituição
EME - Estatuto da Microempresa (federal)
EMEC - Estatuto da Microempresa Catarinense
EMPRETEC - Programa da ONU para o treinamento de empresários e futuros empreendedores de empresas inovadoras ou de base tecnológica
FAMPESC - Federação da Micro e Pequena Empresa de Santa Catarina
FIA - Fundação Instituto de Administração da Faculdade de Economia e Administração, da USP
FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FINEP - Financiadora Nacional de Estudos e Projetos
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas, da USP
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
GT - Grupo de Trabalho
IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGP-DI - índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas
INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Urbana
IR - Imposto de Renda
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVA - Imposto sobre o Valor Agregado
IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LC - Lei Complementar
LICC - Lei de Introdução ao Código Civil
MPV - Medida Provisória
NF - Nota Fiscal
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ONU - Organização das Nações Unidas
ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN - Obrigações do Tesouro Nacional
PATME - Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas
PIB - Produto Interno Bruto
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
PIDSE - Programa Integrado de Desenvolvimento Sócio-Econômico
PNB - Produto Nacional Bruto
PNDU - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEPF - Secretaria do Estado do Planejamento e Fazenda (SC)
SERASA - Centralização de Serviços Bancários
SETEMA - Secretaria de Estado da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SINDIFISCO - Sindicato dos Auditores Fiscais
SINDIFISCO/SC - Sindicato dos Fiscais da Fazenda do Estado de Santa Catarina
SRF - Secretaria da Receita Federal
STF - Supremo Tribunal Federal
STN - Sistema Tributário Nacional
UFIR - Unidade Fiscal de Referência (federal)
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFR - Unidade Fiscal de Referência (SC)
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UnB - Universidade de Brasília
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP - Universidade de São Paulo

RESUMO

A *hipótese inicial* desta pesquisa é a de que a microempresa traduz-se numa base de democratização da economia, fazendo jus a um tratamento *jurídico diferenciado*. Dentro deste universo, propomos como problema central a resposta à indagação se o tratamento fiscal à microempresa é adequado em Santa Catarina. Procedemos a uma pesquisa bibliográfica, histórica e legislativa. A metodologia caracterizou-se por um enfoque interdisciplinar, enquanto o método privilegiou a forma dedutiva de perquirição. Dividimos a exposição em três partes. Na *primeira parte*, verificamos as relações históricas entre o Estado e o domínio econômico, divisando as várias formas de organização da vida econômica. Estuda-se as principais doutrinas políticas e econômicas e a ligação destas com a tributação mudancista e o Direito Econômico. Na *segunda parte*, perquirimos sobre o instrumental jurídico e econômico da mudança social, onde são analisadas a política econômica, a política fiscal, a extrafiscalidade, a função promocional do Direito, o Direito Econômico e, finalmente, a ordem econômica constitucional. Na *terceira parte*, iniciamos com a discussão sobre a modernidade brasileira, especialmente no que tange à relação entre o federalismo e o ajuste fiscal. Por fim, debate-se a opção pela extrafiscalidade, no que respeita à tributação do ICMS sobre a microempresa e, em específico, a adequação ou não do tratamento fiscal diferenciado oferecido aos micro-empresendimentos em Santa Catarina. Como *considerações finais*, observamos que a disposição constitucional de favorecimento às microempresas (CF, art. 179) é corolário da importância dos pequenos negócios, atuando estes como aparelhos de redistribuição de renda e socialização do capital, além de permitirem maior flexibilidade e extensão física do processo econômico. Confirma-se a *hipótese inicial* desta pesquisa, isto é, de que as microempresas representam a base da democratização da economia, fazendo jus aos mecanismos jurídico-econômico-políticos de incentivação. Dentre os instrumentos de tratamento

diferenciado à microempresa destaca-se, em importância, a concessão de benefícios fiscais do ICMS. Em Santa Catarina, a ordem constitucional também determinou a simplificação das obrigações tributárias e a redução escalonada ou a eliminação dos tributos, de sorte a estimular os micro-empresendimentos (CESC, art. 136, VI). Desde a revogação da Lei 6569/85, em 18 de abril de 1991, Santa Catarina não possui mais um Estatuto da Microempresa, resumindo-se a legislação específica, praticamente, à Lei 8378/91, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado da microempresa no campo do ICMS. Ao *problema central* desta pesquisa, podemos responder que, embora não de todo inadequada, a sistemática de tratamento jurídico diferenciado, em Santa Catarina, poderia ser aperfeiçoada, especialmente aprovando-se um novo Estatuto da Microempresa que contemple medidas como a ampliação do limite de receita bruta, para efeito de enquadramento como microempresa, bem como opte por um escalonamento no benefício de redução do ICMS.

SUMMARY

The **initial hypothesis** of the research is that the MICROENTERPRISE manifests itself in a democratization basis of the economy, having a right to a distinguished juridical treatment. Within this universe we propose as central problem the answer to the probe if the taxation treatment to the microenterprise is adequate in Santa Catarina. We proceeded a bibliographical, historical and legislative research. The methodology characterized by an interdisciplinary focus, while the method privileged the deductive form of perquisition. We divided the explanation in three parts. In the *first part*, we verified the historical relations between the state and the economic dominion, discerning the several forms of organization of the economic life. It is studied the main political and economic doctrines and their connections with the mutational taxation and Economic Law. In the *second part*, we inquired about the juridical and economic instrumental of the social change, where it is analysed: the economic policy, the taxation policy, the extrataxation, the promotional function of the Law, the Economic Law and, finally, the constitutional economic order. In the *third part*, we started with the discussion about the brazilian modernity, particularly in what concerns to the relations between the federalism and the tributary adjustment. Ending, it is debated the option for the extrataxation, referring to the taxation of the ICMS (circulating goods and service tax), over the microenterprise and tributary treatment offered to the microenterprises in Santa Catarina. As *last considerations*, we noticed that the favoring constitutional disposition to the microenterprises (Federal Constitution, art.179) is corollary of the importance of the small businesses, acting these like instruments of in come redistribution and socialization of the capital, besides to allow a larger flexibility and physical extension of the economic process. It is **confirmed** the initial hypothesis of this ressearch, that is, the microenterprises represent a democratization basis of the economy, deserving the juridical

and political mechanisms of encouragement. Among the instruments of distinguished treatment to the microenterprises, it is detached in importance, the concession of tributary benefits from the ICMS. In Santa Catarina, the constitutional order also determined the simplification of the tributary obligations and the staggered reduction or the elimination of the taxes, in order to stimulate the small businesses (Santa Catarina State Constitution, art. 136, VI). Since the revocation of the Law 6569/85, in April 18th 1991, Santa Catarina doesn't have a Microenterprise Statute anymore, restricting the specific legislation to the Law 8378/91, that regulates over the distinguished and simplified treatment of the microenterprise in the field of the ICMS. To the **central problems** of this research, we can answer that, although not entirely inadequate, the systematics of the distinguished treatment, in Santa Catarina, could be improved, specially sanctioning the new Microenterprises Statute, that contemplates measures like the amplification of the gross income limit, for fitting purpose as a microenterprise, as well it opts for a stagger in the reduction benefit of the ICMS.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A hipótese inicial deste trabalho é a de que a microempresa traduz-se numa base de democratização da economia, fazendo jus a um tratamento jurídico diferenciado. Representando a tributação extrafiscal um dos aspectos centrais deste tratamento favorecido, propomos como problema central desta pesquisa, a resposta à indagação se o tratamento fiscal à microempresa é adequado em Santa Catarina. Sendo o ICMS o principal tributo a onerar os microempreendimentos, à nível estadual, a investigação deteve-se, principalmente, na discussão sobre a adaptabilidade extrafiscal deste tributo indireto.

A escolha do tema atendeu, também, a uma necessidade de ordem profissional. A partir da reforma sofrida nos quadros da Secretaria do Estado do Planejamento e Fazenda, no início do Governo Kleinubing, os Exatores - cargo que ocupo nessa Secretaria - passaram a albergar, entre as suas atribuições, o controle e a fiscalização das microempresas. Tendo em vista a concessão, pelo Governo do Estado, de licença remunerada para a realização dos créditos do Mestrado, nada mais apropriado do que o tema a ser pesquisado estivesse diretamente relacionado com nossa atuação junto à burocracia estadual.

O tema adequou-se melhor a uma pesquisa bibliográfica e legislativa, além de uma abordagem histórica. A metodologia caracterizou-se por um enfoque interdisciplinar, já que o

assunto solicitou incursões especialmente pela ciência econômica e pela ciência política. O método privilegiou a forma dedutiva de perquirição, eis que, em todo o desenvolvimento da pesquisa, procurou-se partir das discussões mais gerais, para só então cuidar das questões específicas.

A interdisciplinariedade foi uma exigência do tema jurídico recorrente desta dissertação: a extrafiscalidade. Esta insere-se no contexto das relações entre o Estado e a vida econômica, razão pela qual foi necessária uma abordagem pluridirecional. Basta recordar que a tributação ordinária, embora abeberando-se dos institutos do Direito Tributário, deve os seus contornos e a sua aplicação aos cânones do Direito Econômico. Este, por sua vez, encontra-se num delta formado pela Política, pela Economia e pelo Direito.

De resto, o enfoque simultâneo e integrado de várias ou de algumas disciplinas, é hoje uma exigência do novo pensamento científico, atualmente em gestação e normalmente denominado de paradigma holístico. A epistemologia oriunda desta corrente denuncia a precariedade da pesquisa científica que pretende enfrentar um objeto com um enfoque unidirecional e, portanto, reducionista. E isto é especialmente verdadeiro em se tratando das ciências humanas e sociais. A não ser em questões absolutamente técnicas, é temerária a abordagem de um tema jurídico, sem que se considere os aspectos humanos, sociais, políticos e econômicos envolvidos na problemática. Não é outra a inspiração que se contém no nosso Direito Positivo, com regras como a Lei de Introdução ao Código Civil, que

permite ao magistrado, na aplicação da lei, atender aos fins sociais e às exigências do bem comum (LICC, DL 4.657 de 04/09/1942, art. 5º).

Em nosso esforço investigativo, não nos pejam os de tomar posturas filosóficas e político-sociais, já que não nos seduziu a busca da neutralidade científica. Embora o inestimável esforço kelseniano, não é possível a construção de uma ciência pura, nem no Direito nem em nenhum campo de investigação. Seja perquirindo a natureza ou a sociedade, a ciência será sempre uma criação cultural, sujeita a todas as contingências e injeções da labuta humana. Na verdade, o grande desafio da ciência hoje é responder por um **outro desenvolvimento** - para usar a expressão de JAVIER PEREZ DE CUÉLLAR(45), que subordine-se aos avanços desta mesma cultura humana. Já não se quer qualquer desenvolvimento, como os que, apesar de impulsionarem os inegáveis avanços da sociedade industrial, responderam também pela destruição ambiental, pela alienação das massas e pelo desperdício do esforço humano e dos recursos naturais, em tecnologias espúrias como a da indústria bélica.

Nas ciências humanas e sociais, a capa da neutralidade acabou servindo, as mais das vezes, para acobertar comprometimentos contrários ao interesse social. O pesquisador pode e deve, isto sim, deixar sempre claras e indubitáveis as suas posições, os limites e os contornos de sua investigação. O que se quer, portanto, é uma ciência aliada da cultura, da filosofia e da ética, única forma de semear um desenvolvimento

de feições humanas. O afastamento do mito da neutralidade científica, não significa que se vá desprezar a abordagem racional e lógica. Trata-se, a bem da verdade, da composição de uma nova racionalidade, que supere a acanhada visão do racionalismo de origem iluminista, centrado no reducionismo mecanicista. O que também não significa o desprezo e o abandono do paradigma cartesiano-newtoniano, mas a sua integração e superação numa abordagem integrada, sistêmica e global. Neste contexto, o comprometimento ético não é só uma necessidade, mas uma inevitabilidade.

É imperioso recordar que, em nosso país, a formação e a cultura acadêmicas só são acessíveis a uma elite privilegiada, mormente quando se trata de estudos pós-graduados. Esta realidade exige que o compromisso mínimo de um trabalho acadêmico seja o de direcionar-se para a melhoria do padrão de vida da comunidade. A filosofia que permeia esta investigação, centra-se no compromisso do intelectual com a comunidade que financia as Universidade Públicas, mas que não tem acesso a elas. A única maneira de justificar eticamente os recursos tomados aos cidadãos e empregado nas instituições de ensino superior, é a de que estas formem profissionais e produzam uma ciência comprometida com o interesse social. Trata-se, no nosso caso, e lembrando uma lição de RAIMUNDO BEZERRA FALCÃO(51), de compatibilizar o Direito com o processo de mudança social e econômica.

Para sistematizar melhor a exposição da pesquisa, dividimos a monografia em três partes, com vida própria cada

uma, mas intrinsecamente interligadas. Cada parte foi subdividida em capítulos e estes, por sua vez, em seções.

Na 1ª parte verificaremos as relações entre o Estado e o domínio econômico, procurando divisar as várias formas de organização da vida econômica, que se sucederam através da História. Estudar-se-á as principais doutrinas políticas e econômicas e a ligação destas com a tributação mudancista e o Direito Econômico. Partindo das formas primitivas de organização sócio-econômica: tradição, autoridade e escravismo, chegaremos a analisar o fenômeno da proteção, característico do medievalismo feudal. Em seguida, perscrutaremos a formação do capitalismo moderno, com o seu suporte na doutrina mercantilista e no absolutismo. O racionalismo científico será visto como base da construção do modernismo, além de se destacar as relações da modernidade com as concepções liberais. A Idade Contemporânea será inserida como a consolidação do modernismo, destacando-se o papel da Revolução Industrial e o advento da Escola Socialista. Por fim, investiga-se as causas da derrocada das experiências coletivistas, ao lado da recente vitória dos democratas à presidência dos EUA, procurando-se vislumbrar o norte político e econômico a ser traçado no mundo do Pós-Guerra Fria, no rumo de uma sociedade autônoma.

Na 2ª parte, será a vez de perquirirmos sobre o instrumental jurídico e econômico da mudança social. Da análise da política econômica, destacar-se-á a política fiscal e, dentro dela, a extrafiscalidade, como um poderoso instrumento de conformação da atividade econômica. No campo jurídico, os

desafios de uma nova cultura jurídica nos orientarão para o desvendar da função promocional do Direito. Neste ínterim, o Direito Econômico aparecerá não em razão do seu papel repressivo, mas destacando-se a sua atuação como agente das intervenções promocionais. Passando do plano doutrinário para o plano institucional, verificaremos os princípios que informam a ordem econômica delineada na Constituição brasileira, destacando as normas relativas à tributação mudancista.

Por fim, na 3ª parte desta dissertação, tomaremos a discussão sobre a modernidade brasileira, em especial os aspectos referentes à relação entre o federalismo e a necessidade de ajuste fiscal. No derradeiro capítulo, estaremos habilitados a encarar a questão da opção pela extrafiscalidade, no que tange à tributação do ICMS sobre a microempresa e, em específico, a adequação ou não do tratamento fiscal diferenciado oferecido aos pequenos empreendimentos, em Santa Catarina.

PRIMEIRA PARTE

RELAÇÃO ESTADO E ECONOMIA

CAPITULO I

Tradição, Autoridade e Proteção

- 1.1- *As Formas Primitivas de Organização Econômica.*
1.2- *Antiguidade Oriental: Egito e Mesopotâmia.* 1.3-
Grécia. 1.4- *Roma.* 1.5- *Feudalismo: a Mística da*
Proteção. 1.6- *As Corporações de Ofício e a Influência*
da Igreja.

1.1 - As Formas Primitivas de Organização Econômica

É na pré-história - que inicia há dois milhões de anos, com os primeiros instrumentos utilizados pelo homem, que encontraremos os rudimentos da organização social. No paleolítico, nômades e coletores de alimentos passam a usar artefatos de pedra lascada e ensaiam a vida grupal. O protagonista principal surge há oitenta mil anos: o "homo sapiens sapiens", produto provável de algum ramo paralelo ao "homo neanderthalensis".

No *neolítico*, os homens passam a cultivar a terra. Com a sedentariedade exigida pela atividade agrícola, amplia-se a organização sócio-política, com as primeiras instituições familiares e religiosas. Razão pela qual os historiadores vêem neste período a primeira grande que é sobretudo econômica: a

Revolução Agrícola.

A questão econômica surge com a necessidade de organização da atividade produtiva da economia, que permita o atendimento das necessidades básicas de sobrevivência. A *economia* passa a ser uma peça fundamental, com a necessidade de ampliar a produção, para atender tanto o aumento populacional quanto a diversificação das necessidades sociais. Os pródromos do desenvolvimento tecnológico estão na melhoria da cultura técnica, tanto da prática agrícola quanto da indústria cerâmica rudimentar. A organização social vai repousar, destarte, na exigência primordial de organização da atividade econômica.

A Revolução Agrícola, ao permitir a formação de grandes comunidades rurais, moldará o próximo grande salto humano, exatamente em regiões onde a atividade do plantio era extremamente favorecida. Nas margens dos rios Tigre e Eufrates, na Mesopotâmia, e do rio Nilo, no Egito, surgem as *primeiras civilizações* marcadas pelo advento da escrita. Escrita que desempenhará papel fundamental na organização dos primeiros Estados e permitirá o surgimento da *história*.

Tradição e autoridade foram as bases das formas primitivas de organização da vida econômica. A organização sócio-política e o mundo econômico direcionados pela *tradição*, representava uma necessidade de preservar a mobilização das forças produtivas, através de formas que não se alterassem com o passar do tempo. Para tanto, centrava-se em dois aspectos: a)

na hereditariedade das ocupações, transmitidas no próprio círculo familiar; e b) na transmissão dos conhecimentos produtivos.

Superados os sistemas tradicionais, o advento de um poder centralizado representou um sistema em que toda a ação econômica era determinada por uma disciplina autoritária. A organização com fulcro na *autoridade*, caracterizou uma relação entre Estado e Economia, marcada pelo completo controle e domínio daquele sobre esta. Nas autocracias da Antiguidade, todos os meios produtivos pertenciam ao Estado, que disciplinava desde a produção à repartição do produzido, o que determina a consolidação de um sistema produtivo cuja base econômica é a agricultura, cultivada por camponeses em regime de servidão coletiva. É a economia centrada no *modo de produção asiático*.

Na *economia asiática* não há o que se possa chamar propriamente de economia privada. Toda a produção que supera o consumo imediato (excedente agrícola) é apropriada pelo Estado, que a distribui entre o embrião da nobreza: sacerdotes e guerreiros. A diferenciação social inaugura a **sociedade de classes**, em contraste com as sociedades praticamente indiferenciadas da pré-história. Com o Estado surgem as classes sociais e, com as classes sociais, uma sociedade profundamente estratificada.

O completo domínio e controle da vida do indivíduo pelo poder central, tinha como suporte básico a sanção

religiosa. Para CASTORIADIS (34), cada sociedade é um sistema de interpretação do mundo, organizado por um magma de significações imaginárias sociais. O imaginário social preenche de significado o mundo, determinando o que é *real* e o que não é, e institui a sociedade, conferindo sentido a tudo. Nas estruturas e significações da *instituição* social, a religião ocupa papel fundamental. Oculta a *auto-instituição* da sociedade, remetendo a significação a uma fonte extra-social. Impede a conscientização da autonomia (a sociedade reconhecendo-se como fundadora de suas próprias leis) e permite a moldagem de uma sociedade heterônoma, que não se reconhece como sua própria instituidora. Isto permite deixar a sociedade à mercê daqueles que interpretam ou encarnam a *vontade oculta*, que origina, institui e significa tanto o mundo quanto a sociedade. Todas as coisas são submetidas às mesmas significações.

- Os primeiros Estados fundamentavam-se, desta forma, na, em uma política fortemente teocrática, que sanciona tanto o modo de produção asiático, quanto a sua perversa consequência: uma sociedade radicalmente estratificada e, portanto, injusta. O Estado é representado ou até mesmo confundido com a figura do monarca, cuja legitimidade é centrada na vontade divina. Política teocrática esta que chega ao extremo na figura do Faraó, que não representa somente a vontade divina e o Estado, senão que confunde-se com a própria divindade.

1.2 - Antiguidade Oriental: Egito e Mesopotâmia

A Antiguidade Oriental, representada pelo Egito e pelos povos da Mesopotâmia, teve como características principais de suas civilizações a forte exploração da terra e o centralismo político. No Egito, com a unificação dos nomos (aldeias reunidas) por Menés, as antigas aldeias perderam completamente a autonomia política. Os monarcas (autoridades locais) passaram a ter como função principal a cobrança de um *imposto coletivo*, que na verdade tratava-se de um confisco de todo o excedente agrícola.

A cobrança de tributos, no Egito, determinou o aparecimento de uma nova e importante classe social: os *escribas*, que tinham como funções principais a feitura de leis e o controle dos tributos. A anotação de impostos e gastos tinha uma importância tão essencial para os Estados nascentes, que muitos historiadores vêem nesta necessidade burocrática o grande fator de estímulo ao desenvolvimento da escrita.

Se a imposição tributária surge junto com o Estado, a exclusão ou imunidade tributária não tem origem mais recente. A classe sacerdotal, por exemplo, poderia possuir vastas terras, mas não estava sujeita ao pagamento de impostos. Acreditava-se que os rituais religiosos tinham o condão de garantir a fartura das colheitas. Além do que competia aos sacerdotes confirmarem a ascendência divina do monarca. O excludente tinha, destarte, fortes motivos econômicos e políticos. Os tributos desde o seu nascedouro já aparecem diferenciados quanto ao seu alcance, o

que nos permite vislumbrar aqui os primórdios de uma certa *extrafiscalidade*. Tributação e extrafiscalidade nascem, portanto, juntas, embora esta apareça aqui completamente desvinculada de qualquer conteúdo de justiça social. Ao contrário, aparece como um instrumento de aprofundamento das distâncias sociais.

Da Mesopotâmia, cabe ressaltar o primeiro código de leis escritas conhecido: o **Código do Imperador Hamurabi** (2067-2025 a.C.). Com seus 282 artigos, a *estela de Hamurabi* pode ser apontada como precursora das modernas legislações de *Direito Econômico*. A lei nº 233, por exemplo, obrigava o arquiteto a reconstituir casas mal feitas; e a de nº 235 ordenava ao construtor de barcos que consertasse os que tivesse feito com defeito, às suas expensas. Tais normas representavam a presença marcante do Estado nas relações civis e econômicas, visando regular a defesa dos direitos do consumidor. Questão esta fundamental hoje, inscrita nas constituições econômicas contemporâneas.

1.3 - Grécia

É somente nas cidades-Estados gregas e no Império Romano, contudo, que vão aparecer os primeiros filósofos-políticos universais. Nos gigantes do pensamento da Antiguidade Clássica, a interpenetração entre economia, ética e ciência política era natural. Razão pela qual comércio, agricultura, .pa

distribuição, escravatura, moeda e salários, além de outras questões, eram tratadas num único ramo.

Diante dos problemas sociais e da ineficiência das instituições, PLATÃO foi o primeiro a preocupar-se com a reestruturação da cidade-Estado, estudando o Estado ideal¹ e assentando-o numa sociedade estratificada e coletivista. Contudo, como lembra FALCÃO,

*"... a estratificação por ele proposta, em artesões, soldados e guardiães, esteja muito distante do que predicaríamos como a verdadeira justiça. Era um coletivismo, mas nem todo coletivismo é justo, só por ser coletivismo" (51:84 - ênfase acrescentada)*².

O grande ARISTÓTELES discutiu diversas questões que envolvem o Estado e a economia. Ao estudar a formação da riqueza, antecipou a idéia central do liberalismo econômico, ao vislumbrar que a propriedade privada era um fator de estímulo à produção e que, portanto, o lucro privado reverteria em favor da coletividade. Estuda as quatro espécies de oligarquias e vincula-as à acumulação da riqueza e ao aparato jurídico. Enfim, como leciona FALCÃO,

1- O controvertido líder líbio, MUAMMAR KHADDAFI, afirmou, recentemente, ter realizado o "sonho" de PLATÃO, ao ter dotado o seu país de uma nova estrutura administrativa, dividida em 1.500 Comunas (V. MUAMMAR, 100).

2- Na identificação das obras citadas, o primeiro número refere-se à ordem da mesma na Lista de Referências Bibliográficas, enquanto o segundo número indica a página. Artigo de periódico, constante de uma única página, é anotado apenas o número da lista, o mesmo acontecendo quando há uma referência genérica de determinada obra.

"... já antevia o poder econômico gerando o poder político. Acenava com a idéia do Direito como superestrutura e indigitava a divisão do trabalho como geradora da estratificação social" (51:82).

O filósofo XENOFONTE preocupou-se com questões propriamente econômicas, como a agricultura, e dissertou sobre o sistema tributário, na sua principal obra: "*As Formas de Aumentar as Receitas de Atenas*" (355 a.C.).

No domínio histórico-social, a desintegração dos genos (comunidades consangüíneas, auto-suficientes, rurais, igualitárias e coletivistas) da Hélade, provoca a privatização das terras e a estratificação social, cujo elemento diferenciador era a posse ou não da terra. Estratificação que se amplia, com a tendência de pequenos agricultores virarem agregados ou mesmo escravos por dívida, da aristocracia rural, que, evidentemente, dominava o poder político.

O grande progresso urbano da Grécia foi fruto do desenvolvimento de atividades econômicas não ligadas diretamente à terra, como o comércio marítimo e o artesanato. Em Atenas, o comércio externo trouxe grande crescimento, mas também crises e revoltas de origem popular. Neste contexto, destacam-se as *reformas de Sólon*, que foram uma tentativa de modernizar as relações econômicas e sociais, com medidas como o desenvolvimento de um padrão monetário, abolição da escravidão por dívida e a instituição da participação política pela renda.

O poder político ainda monopolizado pela aristocracia e o aparecimento dos *tiranos*, que tomaram o poder pretextando

defender interesses populares, prepararam o aperfeiçoamento da *democracia ateniense*, com CLÍSTENES. Apesar da ampliação do direito à cidadania, apenas dez por cento (homens de ascendência grega) dos 400 mil habitantes de Atenas poderiam votar. Mulheres, estrangeiros e a massa de escravos (base econômica da sociedade) eram considerados não-cidadãos.

Apesar dos avanços políticos e da forte presença da *polis* grega na vida do cidadão, as distâncias sociais permaneceram bastante acentuadas na Grécia. Razão pela qual muitos historiadores vêem em causas econômicas, como a rápida concentração de riquezas e a concorrência do trabalho escravo frente ao trabalhador livre, causas do empobrecimento grego. Na Grécia, a história está a demonstrar que não é qualquer interferência do Estado no quadro sócio-econômico que se deve desejar. Pelo contrário, a intervenção estatal, desvinculada de claras diretrizes de igualdade e justiça social, pode até ser fator de mudança, mas para pior.

1.4 - Roma

Em Roma, a propriedade privada surge quando grupos ligados ao *pater familia* (chefe mais velho da comunidade) apropriam-se das melhores terras. Na República (509a.C-27a.C.), plebeus eram obrigados a pagar impostos, mas não tinham direitos políticos. Rebeliões populares acabaram aperfeiçoando a democracia. A plebe passou a poder ocupar as magistraturas

(cargos administrativos e judiciários) e a ser representada por tribunos, no Senado. O que permitiu o alargamento do sistema representativo. Com a obtenção de leis escritas (*lei das doze tábuas*), esboçavam-se regulamentações jurídicas próprias tanto do Direito Civil, quanto do Direito Econômico. É o caso, por exemplo, da proibição da escravidão por dívida, que representava uma legislação civil, por consagrar direitos individuais, e, ao mesmo tempo, uma legislação de proteção econômica, por proteger os economicamente mais fracos do abuso das classes hegemônicas.

As conquistas que fizeram de Roma um imenso Império, tornaram o *modo de produção escravista* um traço essencial da economia romana. O trabalho escravo era responsável por grande parte das atividades econômicas, desde a produção ao comércio, chegando à cobrança de impostos. Atividades que, via de regra, eram consideradas indignas da aristocracia. A desordenada expansão romana, contudo, iria determinar um quadro de profundas inquietações sociais.

Na guerra civil que precedeu o fim do período republicano, destacam-se as tentativas de reformas dos irmãos Graco. TIBÉRIO foi precursor da *reforma agrária*, ao defender a distribuição das terras conquistadas à plebe. Outro fato precursor de uma política social de proteção econômica, foi a "*lei frumentária*" de CAIO, que reduzia o preço do trigo, facilitando a sua distribuição às classes populares.

No período imperial (27a.C.-476 d.C.), após uma fase

de estabilidade e progresso, inicia a derrocada romana, no século III a.C.. Duas causas normalmente são apontadas para o fim da hegemonia romana. Uma causa moral, em razão da dissolução dos costumes, que perverteu a organização social, e outra econômica, ligada com o fim do escravismo. O término das conquistas, baixou a oferta de escravos, provocando o retorno ao campo. O núcleo econômico transfere-se para a vila, de onde latifundiários, em fortificações, comandam a vida social, econômica e militar da comunidade. Ruralização econômica e descentralização política, acentuadas pelas invasões bárbaras, modelaram o quadro de falência do Império Romano.

Nesta curta exposição, podemos observar a profunda imbricação entre poder político e poder econômico, em Roma. Cabe destacar, no que interessa neste trabalho, o papel que os tributos desempenharam neste contexto. Lembra FALCÃO, que o Tribunalato Militar, no qual deveriam ingressar os aspirantes à carreira política, permaneceu durante muito tempo quase que exclusivo das ordens eqüestres; que, para tanto, deveriam desembolsar impostos mais altos:

"Surgia, assim, uma diferenciação com base nos tributos. Estes ensejavam a mobilidade social vertical, embora o fizessem de maneira inadequada, uma vez que sua manipulação favorecia a distância social. Um exemplo típico de tributação com vistas a mudar para pior ..." (51:143-4 - ênfase acrescentada).

FALCÃO destaca também, nos relatos históricos de TÁCITO, a iminência de uma teoria política da tributação,

originada, entre outras coisas, pela queixa do povo à avareza dos publicanos. Demonstrava preocupações que iam desde a justiça da tributação até à manutenção ou não de determinada figura tributária, sempre com vistas às conveniências do Estado. Há, por exemplo, claros motivos extrafiscais na manutenção de isenção de impostos para soldados, exceto, relata TÁCITO, quanto aos produtos por eles comerciados.

1.5 - Feudalismo: a Mística da Proteção

A crise do escravismo e as invasões bárbaras³ determinaram o desmantelamento do Império Romano do Ocidente e o início de uma nova civilização: a civilização medieval, que vai caracterizar-se pela fusão das culturas greco-romana e bárbara.

O aparecimento dos reinos germânico-romanos, no final do séc. V, terá como fator marcante o quase abandono da vida urbana, acompanhado de uma forte descentralização administrativa. A preferência dos bárbaros era pela vida rural e seus reis não possuíam grandes poderes. A estrutura sócio-política dos germânicos - dividida em família, aldeia, cantão e

3- O historiador GUY HALSALL, do Birkbeck College de Londres, em novo estudo a ser publicado pela Universidade de Cambridge, afirma que não foram os bárbaros que destruíram Roma. Baseado em descobertas arqueológicas, desafia a explicação tradicional, de que foram as ordas de migrantes germânicos, a partir de 400 d.C., que levaram à falência do Império. Para ele, a degeneração romana já era uma realidade, e os invasores apenas se acomodaram às condições "selvagens" já instaladas (V. BÁRBAROS, 13).

tribos - não denotava propriamente a existência de um Estado. As tribos, na verdade, só reuniam-se para a guerra.

CARLOS MAGNO (768-814), Rei dos Francos, foi o último a conservar um forte poder centralizador, que permitiu a construção de um grande império. O desenvolvimento de uma base econômica agrária e a divisão do império em partes administrativas (marcas, ducados e condados), permitiu o fortalecimento de um poder local. A nobreza hereditária conquistou autonomia política e econômica, e foi um forte fator na consolidação do feudalismo, especialmente após o Tratado de Verdun, em 843, que dividiu o império e estabeleceu as matrizes de França, Itália e Alemanha.

Ao lado da divisão do Império Carolíngio, a expansão islâmica iniciada no séc. VII, acabou por ocupar parte da Europa e interromper o comércio no Mediterrâneo, impedindo a ligação Ocidente-Oriente. Tornou a economia da Europa Ocidental ainda mais agrária e fechada, enfraquecendo-a. Fracionamentos políticos e ruralização econômica formaram o caldo de cultura do feudalismo, que caracterizou a sociedade européia entre os sécs. VIII e XI. Apesar do início da decadência da sociedade feudal, a partir do séc. XI, com o advento do Renascimento Comercial, características de medievalismo e feudalismo permaneceram até o séc. XVI.

O sistema feudal tinha como sua característica fundamental um aspecto econômico: a forma com que a terra era repartida, que assumiu extraordinária importância, e acabou por

influenciar todos os demais setores sociais. A economia é fortemente agrária e estática, obedecendo aos critérios de localismo e auto-suficiência. Não havia a preocupação de produzir um excedente, que pudesse ser comercializado. O "*modo de produção feudal*" moldar-se-á pela exploração da propriedade rural, trabalhada por servos ou arrendatários (vassalos), que obrigavam-se a repassar ao senhor feudal boa parte do resultado do seu trabalho.

As primitivas formas de organização econômica: autoridade e tradição, o sistema feudal ajuntou, sem excluí-las, outra: a *proteção*. A situação do servo - que estava ligado à terra da qual possuía a posse útil (manso servil) e que devia uma série de obrigações ao senhor feudal, como a corvéia e a mão morta - era semelhante a dos diversos vassalos em relação aos seus senhores (vassalagem em cadeia). Ambos submetiam-se à subordinação hierárquica, não só pelo uso da terra, mas especialmente pela promessa de proteção. O imaginário social que permitiu uma sociedade de extremo fracionamento territorial e político, baseada numa forte subordinação hierárquica entre diversos indivíduos, foi moldado especialmente pelo que ROSSETTI chama de *mística da proteção* (116:336). Aqui observa-se com clareza o acerto da teoria castoriadisiana, quando afirma que as significações que *instituem* o social são forjadas de forma arbitrária pelo imaginário da coletividade. A *proteção*, na maioria das vezes, não passava de uma ilusão.

No feudalismo não há propriamente uma relação entre economia e Estado, pela razão mesma de que o poder central era

praticamente inexistente. O rei não podia influenciar diretamente na vida econômica, já que, mesmo sendo considerado legalmente como dono das terras do reino, na prática elas pertenciam aos nobres feudais. A relação do mundo econômico com o poder político, dar-se-á, portanto, ao nível dos feudos, que formavam as unidades econômicas do regime.

Se durante a Alta Idade Média (sécs. V a XI), as atividades econômicas sofreram forte retração, a minoração de guerras e invasões, a partir do séc. XI, permitiu um período de estabilidade, que esteve na gênese do **renascimento comercial**. Inovações técnicas na agricultura (moinhos, arados de ferro) permitiram a melhoria da produtividade, que foi logo acompanhada do aumento populacional. Lentamente, revivesceram atividades não ligadas diretamente à terra, como o comércio e o artesanato. Cidades e vilas retomaram importância. Ao redor dos castelos, desenvolveram-se povoados, dedicados à produção e ao comércio: os burgos. Já a partir do séc. XII, apesar de lento, era visível o *renascimento urbano*.

Apesar do renascimento comercial e urbano, o crescimento econômico ainda seria bastante dificultoso. O modo feudal de produção ainda se manteria. Um novo impulso seria dado, contudo, pela formação e fortalecimento de uma nova classe social: a **burguesia**. Os habitantes dos burgos experimentaram um rápido enriquecimento, em especial com a expansão do comércio internacional, que passou a mobilizar grandes capitais. O artesanato urbano das oficinas domésticas, passou a ceder lugar às indústrias manufatureiras, como a

têxtil. O sistema bancário surge, permitindo a generalização de instrumentos de crédito. Enfim, como leciona ROSSETTI (116), muitos elementos que compõem a economia moderna surgem no seio do medievalismo.

A ascensão da burguesia acabou por engendrar uma nova civilização urbana, na medida em que cidades e vilas vão sendo emancipadas da tutela feudal. A paulatina extinção dos privilégios feudais, vai moldar uma nova organização social, na qual servos e escravos vão sendo substituídos por trabalhadores livres, organizados de acordo com o sistema corporativo.

1.6 - As Corporações de Ofício e a Influência da Igreja

A Baixa Idade Média (sécs. XI a XV) vai ser marcada pelo declínio do feudalismo e pela consolidação das "*corporações de ofício*". Estas passaram a ser as instituições econômicas fundamentais, tanto nas comunas francesas quanto nas repúblicas italianas e cidades-livres alemãs. Constituíam-se em amplos organismos sociais, que englobavam desde funções comerciais e industriais, até políticas, religiosas e de previdência social. Agrupando obrigatoriamente artesãos e comerciantes, o ideal da corporação era o de garantir uma vida digna ao trabalhador, razão pela qual evita a competição, considerada desonesta.

O sistema econômico corporativo era também bastante estático, pois não se admitiam as liberdades de iniciativa e

concorrência. Enquanto as corporações de mercadores detinham o monopólio do comércio local, as corporações dos artesãos controlavam salários, aspectos da produção e preço.

A economia urbana jazia quase completamente dominada pelo sistema corporativo, o que também era possível em razão do enfraquecimento do Estado. Na Alta Idade Média, o poder corporativo foi tão forte que muitas cidades chegaram a ser governadas por uma oligarquia de mercadores. As significações imaginárias que mantinham o sistema feudal no campo, foram as mesmas que encastelaram a hegemonia corporativa nas renascentes cidades: *a mística da proteção*. As corporações existiam para *proteger* o trabalhador, contra as possíveis agruras de uma atividade econômica livre, o que justifica todos os monopólios e controles.

O imaginário social do mundo medieval também foi, como se sabe, fortemente influenciado pela Igreja, que adquiriu crescente poder. O pensamento econômico, por exemplo, ficou praticamente adstrito à *escolástica católica*. Vendo os consumidores como o pólo mais fraco da relação comercial, a Igreja defendia uma ética que visava, também aqui, *proteger* os consumidores. Razão pela qual coloca sérios óbices à liberdade de iniciativa e concorrência. A idéia de proteção aos consumidores casava-se com a idéia de proteção aos trabalhadores, fortalecendo a *instituição* corporativa. A visão aristotélica do dinheiro como estéril, impediu durante muito tempo a expansão das atividades financeiras, pois, a não ser que houvesse comprovado risco no negócio, a cobrança de juros

era vista como extorsão. Dominava a idéia de que só o trabalho e a natureza eram fontes geradoras de riqueza.

Durante muito tempo prevaleceu a concepção do *preço justo*. Ou seja, cada mercadoria deveria ter um preço fixo, que correspondesse ao seu custo mais uma pequena margem de lucro, independentemente de sua escassez ou oferta. Somente a partir do séc. XIII é que a Igreja afrouxou a condenação ao lucro, passando-se a admitir a variação dos preços, em razão da oscilação entre a oferta e a procura.

TOMÁS DE AQUINO (1225-1274) foi o principal pensador escolástico, tanto em assuntos econômicos quanto em sociais e políticos. Como ARISTÓTELES, simpatizava com a propriedade privada, embora defendesse a sua *correta* utilização. Os princípios que dominaram a organização da atividade econômica, desde a Antiguidade até à Idade Média (tradição, autoridade e proteção), tomaram um cunho caritativo-cristão, na doutrina aquiniana. Preocupado com a defesa econômica dos mais pobres, mas não querendo afrontar o *establishment*, não chegou a questionar profundamente a utilização da propriedade privada. Viu nela, infelizmente, apenas um instrumento que permitiria aos mais ricos atender aos mais pobres.

CAPITALISMO E MODERNISMO

2.1- *A Infância do Capitalismo.* 2.2- *Mercantilismo: Os Primórdios da Teoria Econômica.* 2.3- *Absolutismo: Maquiavel, Hobbes, Bodin e Grotius.* 2.4- *Modernidade: O Triunfo da Razão.* 2.5- *A Ilustração e o Individualismo Liberal.* 2.6- *Fisiocracia: O Governo da Natureza.* 2.7- *Smith e a Economia Clássica.* 2.8- *Liberalismo: Uma Avaliação.*

2.1 - A Infância do Capitalismo

As grandes transformações experimentadas na Europa Ocidental, com o renascimento comercial e urbano iniciado no séc. XI, acabaram por marginalizar parte da população, que não era absorvida no campo, nem nas novas atividades. As Cruzadas, iniciadas exatamente no séc. XI e que perdurariam até o séc. XIII, apresentar-se-iam como uma solução, para mobilizar esse contingente economicamente excluído. Pretextando a recuperação da *terra santa*, as Cruzadas serviram, na verdade, para alargar os domínios católicos e, principalmente, conquistar novas terras e expandir as atividades comerciais, abrindo novos mercados fornecedores e consumidores.

As Cruzadas tiveram conseqüências econômicas fundamentais para o futuro europeu. Ao reabrir o comércio mediterrâneo, permitiu a integração comercial de três civilizações: cristã ocidental (romana), cristã oriental (bizantina) e muçumana. A intensificação do comércio internacional, a introdução de novas técnicas comerciais, agrícolas e manufatureiras e o aparecimento das *feiras*, foram escrevendo o roteiro da passagem da *economia feudal para a economia de mercado*. A monetarização da vida econômica, permitiu o acúmulo de grandes capitais e o crescente fortalecimento da burguesia comercial.

A concepção do lucro *razoável*, vai sendo paulatinamente abandonada, na medida em que a expansão dos negócios vai solidificando uma economia baseada na multiplicação dos lucros. A economia estática das corporações medievais, cujo ideal era o de uma vida digna (e modesta) ao trabalhador, contrapõe-se uma economia dinâmica, acomodada ao ideal burguês do conforto e da riqueza material.

As Cruzadas, juntamente com algumas guerras - como a Guerra dos Cem Anos (1337-1453), que enfraqueceu as nobrezas de França e Inglaterra - foram fatores fundamentais para o fim do feudalismo, com a ruína dos senhores feudais e a recuperação do poder político do rei, apoiado pelo poderio econômico da burguesia. Os sécs. XIV e XV, contudo, iriam ser atravessados por grandes dificuldades, identificadas por alguns historiadores como verdadeiras *crises pré-capitalistas*.

No séc. XIV, a idéia de prosperidade está bastante abalada, posto que o desenvolvimento econômico não é homogêneo. As cidades, ocupadas desordenadamente, não tinham condições urbanas e sanitárias adequadas. A diminuição populacional, em razão da disseminação de pestes - como a "peste negra", que dizimou metade da população européia -, acentuou a retração econômica. Estes fatores contribuíram para uma tentativa de refortalecimento da economia feudal. O que provocou revoltas camponesas, em razão do retorno da exploração servil.

O séc. XV é marcado pela tentativa de retomada do crescimento econômico e pelas dificuldades deste processo: produção agrícola deficiente; monopólio italiano no Mediterrâneo; escassez de metais preciosos para a cunhagem de moedas; necessidade de novos mercados consumidores e fornecedores. Estes fatores iram determinar a *expansão comercial-marítima européia*, culminante com as **Grandes Descobertas**, - que vão alargar o mundo conhecido e marcar a passagem da *Idade Média para a Idade Moderna*.

A *internacionalização comercial* tornou ainda mais inviável o poder local, que dificultava as relações comerciais. A centralização política que permitiu a formação dos **Estados Nacionais**, só foi possível pela conjunção dos interesses comerciais burgueses com os interesses políticos do rei. A necessidade de um Estado forte, politicamente dominado pelo **Absolutismo Monárquico**, correspondeu aos anseios burgueses de sustentação política à tarefa de exploração além-mar. A consolidação das Monarquias Nacionais teve, estruturalmente,

como requisitos fundamentais, a mobilização de um Exército nacional, ao lado de um forte corpo burocrático, que, entre outras funções, mantinha um sistema de controle e cobrança de impostos nacionais.

Para a maioria dos historiadores, a causa decisiva do desenvolvimento da *economia capitalista*, foi o tremendo aumento de ouro e prata na Europa, trazidos principalmente pelos portugueses, da África, e pelos espanhóis, da América. IDEL BECKER (15) informa que, no primeiro centenário do descobrimento, as reservas de ouro aumentaram nada menos do que cinquenta vezes. Os metais preciosos ampliaram o meio circulante, favorecendo enormemente os negócios. A possibilidade de acumular dinheiro, ao invés de estoque de mercadorias, permitiu que sobras de riqueza (*capitais*) pudessem ser aplicadas em novas atividades econômicas. A aplicação desta riqueza acumulada por proprietários particulares, visando à multiplicação dos lucros, caracterizará o *modo de produção capitalista*. A *economia de mercado*, baseada na liberdade dos negócios (livre iniciativa), na multiplicação dos lucros, na empresa privada, no sistema de salários e na competição pelos mercados, substituirá definitivamente o modo de produção feudal e o sistema corporativo.

O grande acúmulo e mobilização de *capitais*, permitiu, ao lado do capitalismo comercial, o crescimento do **capitalismo financeiro**. Desenvolve-se o sistema bancário, com a intensificação da especulação financeira sobre títulos de valores, com a prática do câmbio e com os empréstimos a juros.

O aparecimento das sociedades por ações (Inglaterra, Holanda) e das bolsas de mercadorias (Antuérpia, Lyon) darão um impulso vital na consolidação do capitalismo. A burguesia financeira desempenhará um papel essencial, ao lado da burguesia comercial, tanto no financiamento das viagens de descobrimentos, conquistas e colonização, quanto no financiamento da produção. O que permitirá, especialmente após a Revolução Industrial, a passagem da produção artesanal doméstica para as manufaturas (fábricas).

Os dois braços deste período, conhecido como a *infância do capitalismo*, serão, no plano econômico, as *concepções mercantilistas*, e, na teoria política, o *Absolutismo*. Ambos corresponderão ao imaginário social que instituiu uma nova sociedade, onde o aumento do poder do Estado é visto como fundamental, tanto para fundar a nacionalidade, quanto para promover a prosperidade do país.

2.2 - Mercantilismo: Os Primórdios da Teoria Econômica

A *concepção metalista*, que está na base de todo o pensamento mercantilista, será o novo princípio organizador da atividade econômica, onde o Estado se apresenta como agente central. Uma maior independência da Igreja católica - enfraquecida pela Reforma Protestante, que afastou o anátema do lucro - permitiu aos pensadores mercantilistas escreverem os *primórdios da teoria econômica*. O mercantilismo, que dominou

o cenário econômico do séc. XVI até a Revolução Liberal da segunda metade do séc. XVIII, associava a moeda à riqueza. Razão pela qual todos os esforços deveriam ser envidados para aumentar os numerários da Coroa. O objetivo fundamental deveria ser o de acumular a maior quantidade possível de metais preciosos: ouro e prata. O *comércio internacional* estaria no centro da política econômica mercantilista, tanto no que se refere a obtenção de uma balança comercial favorável, quanto ao chamado *pacto colonial*.

Perseguindo o objetivo da *prosperidade*, advindo da acumulação metalista, os Estados deveriam incentivar tanto a produção quanto as exportações, bem como desestimular as importações. Impõem-se, para tanto, um **protecionismo**, que ia desde subsídios à produção industrial à uma política fiscal que beneficiasse a exportação e dificultasse as importações.. A manipulação das taxas alfandegárias visando a manutenção de uma balança comercial favorável, representa uma forte expressão de *tributação com objetivo extrafiscais*. O *pacto colonial*, por seu turno, representava uma concepção extremamente egoísta, que submetia as colônias a um regime de exploração, que visava fortalecer e complementar a economia da metrópole. Razão pela qual, uma das teorias hoje mais aceitas para a diferença de desenvolvimento sócio-econômico entre a América Ibérica e a América Anglo-saxônica, é a de que, enquanto esta foi submetida a uma *colonização de povoamento*, aquela foi submetida a uma *colonização de exploração*.

A doutrina mercantilista vai representar a política

econômica do Absolutismo monárquico, caracterizada pela *maciça presença do Estado na economia*. Sempre objetivando o fortalecimento do poder central (nacional), o mercantilismo chegaria ao extremo de predicar ao Estado a regulamentação de praticamente todos os aspectos da vida econômica. Ao governo cabia a regulamentação minuciosa da produção, do trabalho, das finanças, etc.

Conforme as condições históricas de cada potência européia, o mercantilismo acabou revestindo várias faces. Na Espanha e em Portugal chamou-se *bulionismo*, destacando-se entre os mais importantes pensadores, ANTÔNIO SOARES, OLIVARES e SANTI-ORTIZ. Na Espanha, conjugou colonialismo e metalismo na forte exploração de ouro e prata na América. Chegou aos extremos de, no final do séc. XV, proibir a saída de metais preciosos, mesmo em se tratando de objetos em cuja composição tivessem entrado. No campo financeiro, concebeu-se a elevação da taxa de juros, como estratégia para atrair moedas estrangeiras. Para FALCÃO, a adoção da exigência de que os navios espanhóis retornassem do exterior com o seu peso em ouro, representa "... a expressão mais alta do bulionismo. A idolatria do ouro, qual o bezerro bíblico" (51:88).

O extremo *bulionismo metalista*, contudo, iria determinar o efeito contrário ao desejado. A idéia de *riqueza* e o não desenvolvimento de atividades produtivas, levaram a Ibéria a ficar dependente das mercadorias inglesas, francesas e holandesas. Lentamente, o ouro e prata das colônias ibéricas vai sendo transferido para a burguesia daqueles países. O que

empobreceu Portugal e Espanha e permitiu, por exemplo, um novo impulso no crescimento inglês, que viria a torna-se o país pioneiro da Revolução Industrial.

Em França, a atuação do ministro das Finanças de Luís XIV, JEAN BAPTISTE COLBERT, foi a mais forte expressão do mercantilismo, por isto chamado de *colbertismo*. Longe do ouro do Novo Mundo, a França desenvolve uma política industrialista e de auto-suficiência, bem como um comércio exterior orientado para o recebimento de metais preciosos. A necessidade de impulsionamento da indústria, exigiu a adoção de variegadas medidas intervencionistas. Como, por exemplo, o nível dos salários, as taxas de juros e a regulação do consumo. Destacaram-se ainda entre os pensadores do *industrialismo mercantilista francês*: BODIN, DE MALESTROIT, MONTCHRÉTIEN, GRAMMONT e CANTILLON.

O *mercantilismo inglês* também seguiu os passos do industrialismo e do comercialismo. Este, inclusive, já se apresenta com menor rigor metalista, o que permite ampliar os negócios com as Índias Orientais, cuja especiarias exigiam pagamento em metais preciosos. THOMAS MUN publica em 1664 a obra "*England's Treasure by Foreign Trade*", onde vislumbra uma clara noção do papel que a **tributação** pode desempenhar no alcance de objetivos econômicos. Para que fosse conquistado um comércio exterior favorável ao seu país - caminho certo para a riqueza nacional -, predicava pesada tributação às importações e favorecimento fiscal às exportações. WILLIAM PETTY, na primeira metade do Séc. XVIII, já advoga um *mercantilismo*

liberal, que entende que a riqueza de um país não pode ser medida unicamente pelo acúmulo metalista. Considerado precursor de ADAM SMITH, antecipa a teoria do valor com base no trabalho, vendo este como o *princípio ativo da riqueza*. FALCÃO (51) destaca, em PETTY, a *análise tributária*, que vê o imposto não só como fonte de recursos, mas também como fator regulador da vida econômica nacional. Avançou na idéia das restrições alfandegárias sobre as importações, ao defender a seletividade dos tributos incidentes sobre a compra de matérias-primas. Antecipou, igualmente, o moderno princípio *da capacidade contributiva*, ao entender que o Erário deveria levar em conta, na fixação do *quantum* tributário, as posses do contribuinte.

Na Alemanha, desenvolveu-se o *cameralismo*, visto por alguns, inclusive, como a primeira expressão da Ciência das Finanças⁴. Assumiu com VON SECKENDORFF, BECHER E VON HORNICK forte cunho absolutista e nacionalista. BECHER, por exemplo, destacava enormemente o interesse da coletividade, condenando o comércio exterior que fosse realizado em proveito particular. Também na primeira metade do séc. XVIII, o mercantilismo alemão sofreria mudanças, com DARJES, VON SONNENFELDS e VON JUSTI. O *neocameralismo*, em JUSTI, admite a exploração da terra pelo proprietário particular, por ser um instrumento do aumento da produtividade.

4- FALCÃO, contudo, discorda, em parte, da posição defendida por DINO JARACH, na obra "*Finanzas Públicas/Esbozo de uma Teoria General*" (V. FALCÃO, 51:85-6).

Se podemos reconhecer alguns méritos ao mercantilismo — como o do desenvolvimento de uma economia nacional—, é certo que as significações que perpassaram o imaginário social destes três séculos estavam viciadas pela falta de um critério social. A relação mercantilista entre o Estado e o domínio econômico, marcava a instituição de uma sociedade na qual o desenvolvimento econômico não era almejado no sentido de estender os seus benefícios pela massa da coletividade. Pelo contrário, o imaginário mercantilista só iria favorecer às classes próximas ao poder real: a decadente nobreza e a burguesia. Ademais, o furor egóico-metalista iria promover uma política colonizatória de tristes lembranças. Tanto, que os 500 anos do *Descobrimento da América*, fizeram parte da chamada *era das descomemorações*⁵. A exploração das colônias, através das monoculturas, extrativismo, escravagismo, restrições ao comércio interno e pesadas tributações, sem falar nos saques e na dizimação das culturas aborígenes, são motivos mais do que fortes para que os 500 Anos sejam recebidos com a *descomemoração* de uma profunda crítica reflexiva. Crítica engajada, como a de índios bolivianos, que espalharam cartazes — tipo os *Wanted* dos bang-bangs americanos —, à procura de alguém, visto pelo Velho Mundo como um herói, hoje confundido, no Novo Mundo, com um meliante racista e genocida. Nos

5- O balanço crítico entre erros e acertos de fatos marcantes da história humana, inaugurou a *era das descomemorações*. Padeceram de *descomemoração*, entre outros, o segundo centenário da Revolução Francesa (1989) e, no Brasil, o centenário da Abolição da Escravatura (1988) (V. CALLADO, 32).

cartazes, a efígie de Colombo e um fatídico *se busca*.

2.3 - Absolutismo: Maquiavel, Hobbes, Bodin, Grotius

No **Absolutismo**, encontraremos o outro braço da infância do Capitalismo e da construção do Estado Moderno. É na teoria política do Absolutismo monárquico, que podemos vislumbrar, com precisão, a relação intrínseca entre o ordenamento político e o domínio econômico. A concepção absolutista iria corresponder aos anseios da burguesia ascendente, tanto para a definitiva superação das formas arcaicas de organização da vida econômica - feudalismo e corporativismo estavam enraizados num poder político multifacetado -, quanto para o ideal de segurança e estabilidade, que permitisse a continuidade dos negócios e, portanto, dos lucros. A instituição imaginária social iria encontrar a sua significação mais profunda em uma *forte disciplina social, política e econômica*. A ordem superava as exigências de liberdade pessoal.

O Absolutismo, em sua essência, prescreveu um governo forte e, no mais das vezes, despótico, onde o soberano autocrático seria dono de um poder altamente centralizado. O rei encarna o Estado, como registraria a frase atribuída a Luís XIV: *L'État c'est moi*. A doutrina absolutista iria embasar-se tanto em importantes juristas e pensadores modernos, quanto nos legistas medievais. Estes, de origem burguesa, basearam-se num

Direito Romano renovado - resgatado do *Corpus Juris Civilis* de Justiniano -, para estimular a concentração de todos os poderes nas mãos do monarca.

Entre os modernos, destaca-se NICOLAU MAQUIAVEL (1469-1527), como uma importante ponte entre o Medievalismo e o Modernismo. Ao procurar enxergar a política como ela se apresentava no mundo real - e não como deveria ser -, rompeu com o pensamento estagnado há séculos, baseado na idéia de uma ordem natural e eterna. Razão pela qual, LEO STRAUSS vê, no pensador seiscentista, a *primeira Onda* do Modernismo⁶.

A questão central da análise política, para MAQUIAVEL, reside na adequada resposta à indagação de como é possível prover a ordem necessária a um Estado estável. À ordem natural, contrapõe a ordem política, construída - e mantida - pelos homens. Para SHELDON WOLIN, esta proposta de autonomia da ordem política é a "*a primeira grande experiência em teoria política pura*"⁷. O poder político é o meio de tornar possível a difícil convivência humana. Razão pela qual, o príncipe, na perseguição do objetivo de conservação do Estado e do seu próprio poder, não deve estar atrelado às exigências morais. Os fins justificam os meios: este o mote *científico* de toda a doutrina maquiaveliana.

6- Citado por GUNNEL (71).

7- Idem.

Utilizando-nos de uma distinção weberiana, é possível compreender que Maquiavel separou a *ética da convicção* da *ética de resultados*. Isto é, o que interessa na ação política é o êxito na perseguição do seu norte, e não o estar acorde com determinados princípios, o que é próprio da esfera de comportamento individual, e pertence ao campo da moral e da religião⁸. Ao demonstrar que "*a política tem uma ética e uma lógica próprias*", teve o mérito de instaurar "*... a modernidade no pensar a política*"⁹.

Cioso de livrar o seu país da anarquia do séc. XVI, o dedicado servidor público florentino acabou por cometer excessos, que fundamentaram o despotismo monárquico. Ao príncipe não estariam defesos nem os meios cruéis, desde que,

8- Em interessante artigo, ROBERTO POMPEU DE TOLEDO, ao analisar o Movimento Ética na Política - deflagrado na campanha pelo *impeachment* do Presidente Collor - defende que, em nenhum momento, MAQUIAVEL disse que os governantes poderiam roubar. Ao inaugurar a razão de Estado, afastou a *ética da convicção* dos atos do dirigente, enquanto dirigente e na perseguição dos interesses da coletividade. Mas, evidentemente, ela deve permanecer no que diz respeito aos atos de sua vida privada (V. TOLEDO, 147). É de dar-se razão a TOLEDO, ao analisar-se, entre outras, a seguinte passagem de MAQUIAVEL:

"O que acima de tudo acarreta ódio ao príncipe é, como disse, ser ele rapace, é usurpar os bens e as mulheres dos súditos. Como a maioria dos homens vive contente enquanto ninguém lhes toca nos haveres e na honra, o príncipe que de tal se absteriver só terá de arrostar a ambição de poucos, e esta ele reprimirá facilmente e de muitos modos" (MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução por Mário e Celestino da Silva. 3.ed. Rio de Janeiro: Vecchi, 1955). Apud WEFFORT (158: 40).

9- Cfe SADECK, Maria Tereza. *Nicolau Maquiavel: o cidadão sem 'fortuna', o intelectual de 'vitù'*. In: WEFFORT (158: 24).

como Agátocles, tivessem uso *adequado* e alcançassem o resultado, que pode ser, simplesmente, a manutenção do poder¹⁰. Os excessos *maquiavélicos* seriam abrandados, segundo LEO STRAUSS, pelos contratualistas HOBBS e LOCKE¹¹, ainda na primeira *onda* do Modernismo.

THOMAS HOBBS (1588-1679) destacou-se como um dos mais importantes racionalistas do séc. XVII. BOBBIO vê nos avanços da doutrina hobbesiana um ponto de transição entre o jusnaturalismo moderno e o positivismo jurídico¹². Ao derivar a validade do Direito Positivo da Lei Natural, HOBBS contribuiu para o Absolutismo, posto que a obediência ao soberano era um preceito de Direito Natural. Ao monarca caberia determinar o conteúdo da lei natural, razão pela qual, uma vez instituído o Estado, a única lei natural que permanece é a que determina a submissão às leis civis. Como lembra FALCÃO (51), contudo, o Estado hobbesiano é forte, mas não é totalmente imune a freios. Há até mesmo, conforme leciona BOBBIO¹³, o direito de resistir à lei injusta, desde que provoque risco à vida terrena ou eterna.

Por último, vale ressaltar, da base teórica do Estado Absolutista: JEAN BODIN (1530-1596) e HUGO GROTIUS (1583-1645).

10- Vide, neste sentido: BOBBIO (16:88-9).

11- Citado por GUNNEL (71).

12- Vide, neste sentido: BOBBIO (18:1-20).

13- Idem.

BODIN fez da soberania o princípio fundamental do Estado, embora confundida na figura do soberano. Este estava sujeito a uma vaga restrição do direito natural, mas não devia obediência às leis humanas. GROTIUS viu como essencial a relação de poderes entre os Estados, razão pela qual foi um importante precursor do Direito Internacional. Todo Estado independente deveria ser tratado como soberano. Internamente, o governo precisa de autoridade absoluta, para garantir a ordem, enquanto os súditos - que, na gênese do Estado, submeteram-se a um chefe ou foram subjugados pelo mais forte - deveriam cega obediência ao poder central.

2.4 - Modernidade: O Triunfo da Razão

É no profícuo séc. XVII que gênios do pensamento, como GALILEU, BACON, DESCARTES e NEWTON irão desenhar uma nova concepção de mundo, que superará a medieval cosmovisão escolástico-tomista. À mescla de fé e razão, a cosmovisão moderna irá contrapor o **racionalismo científico** que, centrado no raciocínio lógico indutivo-dedutivo, predicará a busca da máxima objetividade. Representa o *triumfo da razão* que, ao desvelar as interrelações de causa e efeito de todos os fenômenos, buscará o ideal da eficiência e o domínio pleno da Natureza, através do progresso tecnológico.

A **modernidade** nasce do divórcio entre religião e ciência e das conquistas da *Revolução Científica*, centrada no

racionalismo, mecanicismo e reducionismo do *paradigma cartesiano-newtoniano*. A estrutura do mundo moderno centrar-se-á na expansão ilimitada do domínio racional, a todos os setores da instituição social. Se, como infere CASTORIADIS (34), cada sociedade é um *sistema de interpretação* do mundo, a significação imaginária da modernidade estará centrada na interpretação cartesiana-newtoniana.

ROBERTO CREMA, ao interpretar as lições de THOMAS KUHN¹⁴, entende o *paradigma* como "... *um esquema modelar para a descrição, explicação e compreensão da realidade*", que "... *implica uma estrutura que gera teorias ...*" (43:18 - grifo no original). Desta forma, o paradigma mecanicista representará o *esquema modelar imaginário*, que dotará de significação a estrutura da nova instituição social. A universalização de um paradigma representará a moldura que dará consistência ao *magma de significações imaginárias sociais*, posto que condicionará o próprio aprendizado humano. O paradigma cartesiano-newtoniano fixará a forma com que o homem moderno apreenderá a realidade, dotando de significado o cosmos e construindo uma nova cultura.

Se GALILEU GALILEI (1564-1642)¹⁵ fundou a Física

14- KUHN expôs suas idéias na extraordinária obra: "A Estrutura das Revoluções Científicas", de 1962 (V. CREMA, 43:17-8).

15- GALILEU transformou-se num mito histórico, simbolizando a oposição entre a Igreja e o progresso científico. Em 1633 foi forçado, pelo Santo Ofício, a abjurar a defesa da teoria heliocêntrica de COPÉRNICO. Em outubro de 1992, o papa João Paulo II "reabilitou" oficialmente GALILEU, chamando-o de *físico genial* e admoestando a Igreja, para que hajam *novos Galileus* (V. IGREJA, 72).

moderna, aliando raciocínio teórico, experimentação e quantificação matemática, e FRANCIS BACON (1561-1626) formulou o método empírico-dedutivo - que parte da experimentação para as conclusões gerais -, coube a RENÉ DESCARTES (1596-1650) a construção filosófica que impulsionaria a ciência moderna. Do *cogito* cartesiano decorre o racionalismo que impregnará a cultura ocidental. O método analítico-dedutivo de DESCARTES irá predicar a decomposição dos objetos em seus componentes elementares (*reducionismo*) e construirá a imagem do homem e do cosmos como máquinas regidas por leis materiais (*mecanicismo*), bem como dividirá o homem em "res extensa" (corpo) e "res cogitans" (alma): *dualismo*. Enfim,

"com sua teoria do conhecimento, Descartes tornou-se o pai do espírito moderno, autêntico profeta do racionalismo que se instalou no cerne da descrição de mundo do ocidental" (CREMA, 43:33).

Se coube a DESCARTES o título de pai do racionalismo moderno, não é menos certo que a consolidação do paradigma mecanicista iria contar com a obra extraordinária do fundador da Mecânica clássica. ISAAC NEWTON (1642-1727) pavimentou o caminho da síntese entre os métodos criados por BACON e DESCARTES, construindo uma metodologia experimental fundamentada em uma precisa formulação matemática. Orientando-se por uma arraigada concepção mecanicista da natureza, NEWTON estabeleceu os *princípios da pesquisa científica moderna*.

No séc. XVIII, a *cosmovisão mecanicista* e a *Física newtoniana* tornaram-se as bases tanto das demais ciências da

natureza, quanto das ciências sociais. Como observa CAPRA,

"a teoria newtoniana do universo e a crença na abordagem racional dos problemas humanos propagaram-se tão rapidamente entre as classes médias do século XVIII, que toda essa época recebeu o nome de Iluminismo" (33:63).

2.5 - A Ilustração e o Individualismo Liberal

Tendo os seus principais escritos vindo à lume ainda no final do séc. XVII, JOHN LOCKE (1623-1704) seria o grande expoente do Século das Luzes e o principal mentor do *Individualismo Liberal*. Partindo da natureza humana individual, procurou descobrir os princípios que a regiam, para só então aplicá-los ao mundo social. Razão pela qual - superando o despotismo político de HOBBS, que, no entanto, o inspirou com o seu empirismo-racionalista¹⁶, combateu as idéias absolutistas e transformou-se no marco da teoria política liberal. O *Liberalismo*, a partir de LOCKE, marcará uma nova visão das interrelações que se devem estabelecer entre o Estado e a vida sócio-econômica.

LOCKE, opondo-se ao inatismo cartesiano (pressuposição da existência de idéias inatas), conjectura que

16- HOBBS porfiou por conciliar a experiência e a razão, sendo o primeiro a tentar uma composição entre o empirismo baconiano e o racionalismo cartesiano. Vide, neste sentido, CREMA (43:33-4).

a mente do ser humano é como que um papel em branco: *metáfora da tábula rasa*. Destarte, assim como todo conhecimento advém de sensações e reflexões, também não pode haver nenhum poder inato, de ascendência divina. Todos os indivíduos são iguais ao nascer e, agindo conforme os seus interesses, tem o seu desenvolvimento condicionado às interações com o meio. Havendo leis naturais que regem a sociedade, não cabe ao governo impor as suas leis, mas tão somente fazer valer as leis do *estado de natureza*. Entre as leis naturais fundamentais, estão: a liberdade, a igualdade de todos e os direitos de propriedade.

Para MACPHERSON (86), os alicerces do *Estado Liberal-Democrático* foram fincados na teoria e na prática políticas da Inglaterra do séc. XVII. A Inglaterra foi o primeiro Estado liberal-democrático, com a vitória da Revolução Gloriosa (1688-1689). A *Declaração de Direitos* (16.12.1689), significou o triunfo da soberania popular, com a proteção aos poderes do Parlamento e aos direitos dos cidadãos, contra as arbitrariedades do soberano. No campo da filosofia política desenvolveu-se o que MACPHERSON chama de teoria do **individualismo possessivo** (de HOBBS a LOCKE). A natureza do *humano* depende da liberdade do indivíduo à vontade alheia. E ele só é livre enquanto proprietário de sua pessoa e de suas capacidades (qualidade possessiva: a liberdade existe enquanto exercício da posse). A sociedade consiste unicamente em um conjunto de relações de trocas entre proprietários (relações de mercado). Razão pela qual a sociedade política nada mais representa do que um artifício para a proteção da propriedade

individual e para a preservação das relações de trocas.

A teoria política do "individualismo possessivo" (para usar a expressão de MACPHERSON) ressaltaria, especialmente a partir de LOCKE, os valores do individualismo, do direito de propriedade, do mercado livre e da representação política. Concepções estas que perpassariam o movimento iluminista e exerceriam influência decisiva sobre o mundo econômico e político da modernidade.

A Ilustração do séc. XVIII seria obra, principalmente, de filósofos e economistas, inspirados num profundo otimismo pela ciência, que estaria destinada a solucionar todos os problemas: lançar luz sobre todas as coisas. Entre os filósofos, destacam-se MONTESQUIEU (1689-1755), com a teoria da separação dos poderes, imbuída de veemente crítica aos sistemas políticos absolutistas; ROUSSEAU (1712-1778), contratualista e supremo inspirador da Democracia; e VOLTAIRE (1694-1778), que incansavelmente combateu tanto a intolerância política quanto religiosa, defendendo a mais ampla liberdade de pensamento, tolerância intelectual e respeito democrático. É de VOLTAIRE - que assim como MONTESQUIEU sofreu profunda influência de LOCKE¹⁷ - uma das frases-símbolo da reverência ao dissenso democrático:

17- As idéias de LOCKE foram expostas por VOLTAIRE em "*Cartas Filosóficas*", publicado em 1734. Quanto a MONTESQUIEU, FALCÃO entende ter sido "o verdadeiro arquiteto das vigas teóricas e efetivas" (51:157) do liberalismo político defendido por LOCKE. A teoria da separação dos poderes tornou-se questão central do constitucionalismo e conduziu à democracia representativa e ao sufrágio universal.

"Não concordo com uma só palavra do que me dizeis, mas defenderei até a morte o vosso direito de dizê-lo".

2.6 - Fisiocracia: O Governo da Natureza

A consolidação efetiva do Estado liberal só seria possível com a emergência de novas concepções econômicas, destinadas a opor-se ao intervencionismo mercantilista. São iluministas os que, na esteira da construção do imaginário sócio-político moderno, desenvolveram o **Liberalismo Econômico**, representado pela precursora *Escola Fisiocrata*, na França, e pela *Escola Clássica*, na Inglaterra.

O *Liberalismo*¹⁸, que consolida-se na segunda metade do séc. XVIII, surge na França, com os fisiocratas, escudando-se, conforme leciona FALCÃO (51:92), em três frentes: ideais libertários, propensões individualistas e busca de cientificidade. Na verdade, o Liberalismo representaria o desenvolvimento de uma questão central da concepção política do *individualismo possessivo* que, como vimos com MACPHERSON, coloca a **liberdade econômica** como o fundamento de todas as outras liberdades. Isto é, afirma a liberdade enquanto capacidade possessiva do indivíduo, proprietário de sua pessoa,

18- Na Itália, utiliza-se *Liberismo* como sinônimo de Liberalismo Econômico, livre-cambismo (V. BOBBIO, 19:39 - nota de rodapé).

suas capacidades e seus bens, dos quais nada deve à coletividade. As teorias econômicas liberais corresponderiam, enfim, ao alicerçamento do imaginário moderno, correspondente aos anseios da classe que palmilhava ascender da riqueza econômica ao patamar do poder político.

Já nos momentos iniciais do governo de Luís XIV, precursores da Fisiocracia, como BOISGUILBERT e VAUBAN, alertavam para os erros econômicos e conseqüências sócio-políticas das práticas mercantilistas. Ao lado de monopólios concedidos a empresas favorecidas pelo rei e das estreitas regulamentações corporativas, que obstaculizavam ao sistema capitalista industrial florescente, o *sistema tributário francês* serviu de base para as críticas dos economistas. Iniciada já no séc. XVII, a desordem financeira que foi dissolvendo as finanças francesas durante o séc. XVIII, caracterizou-se por um extremado *abuso fiscal* que, segundo DELFIM NETTO (102), foi causa nada desprezível da Revolução de 1789.

Em flagrante oposição aos mais elementares princípios de justiça social, para que nobres e clérigos gozassem de ampla isenção, mercadores, agricultores e artesãos eram pesadamente tributados. Representando, na verdade, a sobrevivência de escusos privilégios feudais, nobreza e classe sacerdotal estavam isentos do "*taille*" (tributo sobre a fortuna) e dos "*aides*" (incidentes sobre manufaturas), além de contar com o privilégio da não fiscalização sobre um dos mais pesados impostos: o "*gabelle*", incidente sobre o consumo de sal.

Contando ainda com o pagamento do dízimo sobre toda a produção agrícola, informa BECKER (15) que, frequentemente, sobrava aos camponeses em torno de 1/5 da riqueza que produziam. Razão pela qual, na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (26.09.1789), ao lado de princípios como a igualdade perante a lei, da imprescritibilidade dos direitos naturais (entre os quais a "*propriedade*": sagrada e inviolável) e da soberania popular, também foi inscrito o princípio de uma *taxação fiscal geral e equitativa* (art. 13).

Se, no plano político, a França derrubou o absolutismo monárquico com a *Revolução de 1789*, instituindo a *Democracia* e o *Estado de Direito*, no plano econômico as idéias mercantilistas seriam superadas pela **Escola Fisiocrata**. Fundada por FRANÇOIS QUESNAY¹⁹ (1694-1774) e tendo como marco a sua obra: "*Tableau économique*", publicada em 1758. Destacam-se ainda, nesta Escola, TURGOT (1727-1781) e GOUNAY (1712-1759), a quem é atribuída a frase-símbolo da plena liberdade de trabalho e de trocas, livres de quaisquer interferências *artificiais*, que seria erigida em dogma pelo Liberalismo Econômico:

"Laissez-faire, laissez-passer le monde va de lui-même".

A *Fisiocracia* fundamentou-se em duas ordens de

19- QUESNAY, assim como TURGOT, colaboraram na "*Enciclopédia*" (dicionário universal, com 35 volumes, que continha um programa social e político de inspiração iluminista), dirigida por DIDEROT (1713-1784) e D'ALEMBERT (1717-1783).

idéias. A **primeira** é a da imanência de uma ordem natural e providencial, regente de todas as atividades econômicas, tanto que fisiocracia deriva do grego, numa composição entre *phusis* (natureza) e *kratein* (governo). A **segunda** é a de que a fonte da riqueza real era tão-somente a terra. O primeiro conjunto de idéias arquitetou o ponto central do Liberismo: havendo um *governo da Natureza*, a vida econômica é capaz de guiar-se a si mesma. Razão pela qual o poder político deve eximir-se de introduzir normas artificiais de organização econômica. A segunda ordem de idéias conduziria a um esboço de estratificação social, em que somente os camponeses eram tidos como classe *produtiva*. Enquanto os proprietários dos recursos fundiários eram colocados num estrato intermediário, as demais classes, como comerciantes e industriais, eram consideradas *estéries*. A *incidência tributária*, como lembra FALCÃO (50), deveria onerar apenas os proprietários rurais. Cobrar impostos das classes *estéries* e *produtivas*, acabaria recaindo sobre os proprietários, já que aqueles não passavam de assalariados destes.

Os fisiocratas fizeram da investigação das *leis naturais* que regem a vida econômica livre de intervenções estatais - como explica ROSSETTI (116:106) - o *princípio ativo* da Economia científica. Todavia, a subsequente consolidação do sistema industrial capitalista iria demonstrar o equívoco fisiocrata, ao descurar das atividades industriais e comerciais como legítimas formadoras de riquezas. Este o aspecto principal, que seria corrigido pelos economistas clássicos, a

partir da obra do maior economista do séc. XVIII: ADAM SMITH (1723-1790).

2.7 - Smith e a Economia Clássica

Em 1776, ano em que os EUA declaravam a sua independência, SMITH publica, na Inglaterra, o livro-tese e marco inaugural do **Liberalismo Clássico**: "*A riqueza das nações*". A alentada obra smithiana, ao sistematizar os principais elementos da análise econômica, dotou as discussões econômicas de cientificidade, razão pela qual inaugura a chamada *Economia Clássica*. Etribado no individualismo e no liberalismo econômico, preocupou-se com a elevação geral do nível de vida. A *riqueza das nações* não depende unicamente da acumulação metalista ou dos recursos fundiários, mas sim da repartição do produto do trabalho entre o maior número possível de consumidores. A ampliação da riqueza, portanto, depende do aumento da produtividade do trabalho, que deve ser alcançada através da combinação entre o trabalho e o capital.

Ao predicar a *plena liberdade econômica* (de trabalho, de capital e de comércio), o fundador da Escola Clássica iria professar um grande otimismo no desenvolvimento de uma organização econômica liberal. Otimismo, contudo, não compartilhado pelos seus principais discípulos: THOMAS ROBERT MALTHUS (1766-1824), DAVID RICARDO (1722-1823) e JOHN STUART MILL (1806-1873). Para SMITH, o interesse da comunidade é

resultado da soma dos interesses de seus membros, razão pela qual o indivíduo, ao perseguir o seu próprio interesse, acabaria por favorecer os interesses coletivos. O **interesse privado** é a *força motriz* da economia, posto que acaba por produzir o progresso geral da riqueza.

Embora coeso com o *laissez-faire* fisiocrático, SMITH não compartilhou da idéia de uma *ordem providencial*. Entendia que a regulação econômica seria fruto da dinâmica interna do sistema, através de um jogo de equilíbrio entre o interesse privado, a livre iniciativa e o processo de competição do mercado. O sistema de preços funcionando livremente, modulado na **lei da oferta e da procura**, orientaria o processo econômico, permitindo a auto-regulação do mercado. Possíveis conflitos entre os interesses de produtores, comerciantes e consumidores acabaria solucionado pelo mecanismo da livre concorrência.

BOBBIO (19) entende que toda a história do pensamento político é dominada pela dicotomia entre duas concepções da sociedade: o *organicismo* e o *individualismo*. O **primeiro** é holista, autocrático e próprio do pensamento antigo, colocando a sociedade à frente do indivíduo. O **segundo**, é atomista e próprio do pensamento moderno, que coloca o indivíduo à frente da sociedade. O *Liberalismo*, ao sustentar a propriedade privada dos meios de produção e o lucro individual, constituir-se-á numa peça organizacional imprescindível da estrutura institucional do *Estado liberal-capitalista*. A Economia Clássica se conciliará com a idéia de um Estado limitado, tanto quanto aos seus poderes (*Estado de Direito*), quanto às suas

funções (*Estado Mínimo*), compondo o quadro do individualismo moderno.

2.8 - Liberalismo: Uma Avaliação

As concepções liberais significaram, sem dúvida, importantes avanços, ao liderarem o movimento de emancipação humana, que pretextava colocar o indivíduo ao abrigo da intolerância social, política e religiosa. Buscou-se maior autonomia ao cidadão, conferindo-lhe a liberdade de pensamento e de expressão, pelo cultivo dos ideais democráticos e pelo respeito ao **governo das leis**. Identificou-se o poder opressor, configurado nas instâncias do absolutismo político e erigiu-se a *separação dos poderes* como pedra angular do **constitucionalismo**. Contudo,

"... a divisão proposta não era de poderes. Não ia além de uma divisão de funções. Os poderes são outros: econômico, social e político. Em 1815, Romagnosi já compreendia, na Itália, que o real poder se assenta nas forças existentes na sociedade e não na rigidez divisória das funções" (FALCÃO, 51:159 - ênfase acrescentada).

LASSALE²⁰, em 1863, também compreenderia que "os *"fatores reais de poder"* que atuam no seio de cada sociedade são essa *"força ativa"* e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes" (80:11). A Constituição real

20- FERDINAND LASSALE (1825-1864).

de uma nação é, portanto, a soma dos fatores reais do poder, e não a sua Constituição *escrita*. Esta, ao estar em desacordo com aquela, não passará de uma *folha de papel*. São estes *fatores reais de poder* que, não balanceados pela função ordinatória do Estado, acabam por corromper instituições como a democracia representativa,

"... elevada em seus ideais, mas distorcida, não raro, em representação da economia privada" (FALCÃO, 51:158).

Se o desenvolvimento do capitalismo, calcado nos pressupostos liberais, trouxe inegáveis progressos materiais, é indubitável também que os frutos deste progresso não alcançaram boa parte da humanidade. O mercado não acolheu a todos com as suas benesses, como esperava SMITH. Ao contrário, a opulência egoística de alguns sobrepaira sobre a miséria de muitos. O **jogo cego das forças do mercado**, no qual o principal móvel é o desbordar dos lucros individuais, não conduz necessariamente a que o interesse privado contribua, efetivamente, para a melhoria geral da coletividade. A face mais perversa do capitalismo-liberal está em que, mesmo provocando crescimento, acaba elitizando os frutos deste crescimento: no plano internacional, por países que calgaram a condição de Primeiro Mundo através de práticas deletérias, como a exploração colonialista dos sécs. XV e XVI e imperialista dos sécs. XIX e XX; e, no plano interno, favorecendo o consumo perdulário de uma elite, enquanto que, para a grande maioria de trabalhadores, nega-se até mesmo a grande protegida do liberalismo: a liberdade. Escraviza-se os trabalhadores a uma

situação social subserviente e eleva-se os princípios da igualdade e da liberdade a meros tótems formais.

O maior equívoco da Economia Clássica foi o ter se aproximado demais dos interesses da burguesia, e não ter visto - ou não ter querido ver - que, num Estado absenteísta, a dominação política seria facilmente substituída pela dominação do poder econômico.

O *malthusianismo*²¹ e o desemprego tecnológico antevista por RICARDO, bem como as reformas sociais pregadas por MILL, demonstram que, mesmo entre os clássicos, já pairavam enormes dúvidas sobre a perfeição da economia de mercado. Mesmo em SMITH há concessões intervencionistas, quando admite o protecionismo contra a concorrência internacional, no que se refere ao desenvolvimento das indústrias indispensáveis à defesa externa. Se era o caso de defender o país da

21- O *malthusianismo* consistiu numa teoria das causas e dos efeitos do crescimento populacional. Baseou-se na observação de uma tendência de aumento geométrico da população, acompanhado de um aumento apenas aritmético dos meios de subsistência. Razão pela qual a superpopulação deveria ser combatida severamente. Embora MALTHUS, assim como RICARDO, não tenha vislumbrado que os progressos técnicos da produção poderiam reverter os "rendimentos decrescentes", é certo de que o planejamento familiar é uma necessidade inadiável, especialmente nas nações do Terceiro Mundo (já que o Primeiro Mundo, em razão mesmo do progresso cultural, já limita espontaneamente o aumento demográfico). A superpopulação da China e da Índia, a fome da África, o aumento vertiginoso dos bolsões de miséria em países como o Brasil, são facetas da realidade a demonstrar a inelutável necessidade da adoção de medidas que visem racionalizar o planejamento da família. Papel que cabe ao Estado, embora deva contar com a participação direta dos setores organizados da sociedade civil.

concorrência de agentes externos - quiçá mais poderosos e melhores equipados -, não seria de bom alvitre, também, a defesa, no plano interno, dos desfavorecidos na repartição do produzido? Não seria o caso também de preservar a concorrência, diante da inevitabilidade da dominação dos mercados pelos mono e oligopólios, trustes e cartéis? Coube ao **Neoliberalismo** a *suprema concessão* de uma resposta positiva a esta última indagação. Não avançaram contudo os neoliberalistas além de um *neooncorrencialismo*²² e não tiveram a sensibilidade de propor o balizamento do mercado pelos pressupostos da justiça social.

No que tange à **tributação**, os clássicos, desconheceram o seu papel ordinatório e basearam-se em mitos, como o da *fazenda neutral*. Coerentes com a idéia do *Estado-gendarme*²³, ressaltaram as funções estatais de segurança externa e interna, além da administração da Justiça. Os *impostos*, portanto, devem ser módicos e perseguir objetivos unicamente fiscais, evitando-se os gastos improdutivos, já que a administração pública é comumente ineficiente. Todavia, uma *fazenda* pretensamente neutra acaba provocando um intervencionismo às avessas. Uma tributação puramente fiscal, que pretende desconhecer o alcance extrafiscal insito em toda e qualquer imposição tributária, constitui-se, via de regra, num

22- Vide, a propósito, FALCÃO (51:108-9).

23- Estado-polícia que, via de regra, só atua para dirimir conflitos.

fator facilitador do processo de acumulação do capital e
recrudescimento da estratificação social²⁴.

24- Vide, a propósito, FALCÃO (51).

CAPITULO III

EM BUSCA DE UMA SOCIEDADE AUTÔNOMA

3.1- O Advento da Sociedade Industrial. 3.2- Os Pré-Marxista. 3.3- Marx e o Socialismo Científico. 3.4- Marxismo: Uma Avaliação. 3.5- A Queda do Muro. 3.6- Coordenação Estratégica da Economia. 3.7- Intervencionismo e Sistema Econômico Misto. 3.8- Por uma Nova Cosmovisão.

3.1 - O Advento da Sociedade Industrial

O imaginário do modernismo, centrado nos pressupostos do paradigma cartesiano-newtoniano, ressaltando os valores do racionalismo e do individualismo, estruturou uma organização social balizada pelo *liberalismo político e econômico*. A vitória sobre as significações teológicas do imaginário medieval, representou o triunfo da razão técnico-científica, acompanhada da idéia determinística de que era fãnal do homem estabelecer, sobre a ordem natural, o seu completo domínio. Trocava-se a fé divina pela fé racional. Substituíam-se o religioso pelo profano, os determinismo teológicos pelos determinismo teleológicos: o homem como *senhor* da Natureza.

fator facilitador do processo de acumulação do capital e
recrudescimento da estratificação social²⁴.

24- Vide, a propósito, FALCÃO (51).

CAPITULO III

EM BUSCA DE UMA SOCIEDADE AUTÔNOMA

3.1- O Advento da Sociedade Industrial. 3.2- Os Pré-Marxista. 3.3- Marx e o Socialismo Científico. 3.4- Marxismo: Uma Avaliação. 3.5- A Queda do Muro. 3.6- Coordenação Estratégica da Economia. 3.7- Intervencionismo e Sistema Econômico Misto. 3.8- Por uma Nova Cosmvisão.

3.1 - O Advento da Sociedade Industrial

O imaginário do modernismo, centrado nos pressupostos do paradigma cartesiano-newtoniano, ressaltando os valores do racionalismo e do individualismo, estruturou uma organização social balizada pelo *liberalismo político e econômico*. A vitória sobre as significações teológicas do imaginário medieval, representou o triunfo da razão técnico-científica, acompanhada da idéia determinística de que era fãnal do homem estabelecer, sobre a ordem natural, o seu completo domínio. Trocava-se a fé divina pela fé racional. Substituía-se o religioso pelo profano, os determinismo teológicos pelos determinismo teleológicos: o homem como *senhor* da Natureza.

A transposição da forma de produção artesanal para a produção mecanizada, inaugurou na Inglaterra da segunda metade do séc. XVIII, um divisor de águas da história humana: a **Revolução Industrial**. A substituição da ferramenta pela máquina significou para a sociedade e cultura humanas um *salto quântico* equivalente à Revolução Agrícola do período neolítico. Se o aumento do meio circulante na Europa - fruto da exploração das colônias ultramarinas -, foi a causa econômica fundamental do desenvolvimento da economia capitalista, o aparecimento das manufaturas, ao representar a maximização da produção, será o fator primordial da consolidação do capitalismo. Os capitalismo comercial e financeiro a um só tempo originaram e consolidaram-se no *capitalismo industrial*.

O advento da máquina e da produção em série, permitiu a substituição da produção doméstica pela *grande indústria*, responsável pelo fantástico progresso dos Estados liberal-capitalistas, nos sécs. XIX e XX. Nos primeiros cem anos da Revolução Industrial, o contínuo desenvolvimento do processo produtivo foi desenhando a base material da civilização ocidental, que ganharia novo e decisivo impulso com o início do processo de *automação* da produção industrial, em torno do ano de 1860. Inaugura-se aqui a **2ª Revolução Industrial**, fortemente batizada pela tecnociência, com destaque cada vez maior da informática.

Durante os sécs. XIX e XX - embora o advento das revoluções socialistas -, mais do que um modo de produção, o **capitalismo** representará uma verdadeira força revolucionária, que dominará o processo social, político e econômico. A *Idade*

Contemporânea - inaugurada com a revolução Francesa de 1789 - representará, na verdade, apenas a consolidação do *modernismo*. Modernismo este que, ao casar-se com a máquina e a produção em série, desaguará na civilização moderna industrial. A *sociedade industrial* estará balizada, de um lado, pelo processo econômico capitalista e, do outro, pelo Estado constitucional liberal, fundamentado nos pressupostos da liberdade individual, na segurança jurídica, na participação política e na previsibilidade da ação política.

O *Liberalismo político e econômico*, herdeiro do projeto iluminista de um progresso social calcado nos avanços da ciência aplicada, será o suporte das *economias de mercado capitalistas*. Por dois principais motivos: por ter consolidado o afastamento do Estado da vida econômica e por ter feito cair os últimos obstáculos à expansão das atividades lucrativas individuais. A atenuação do capitalismo novecentista, contudo, iria encontrar a sua justificativa na dinâmica interna do sistema, fruto de suas próprias contradições. Elementos como as crises periódicas do sistema, a exploração das colônias pelos impérios coloniais, a regulação da produção através de *trustes* e *holdings*, bem como os crescentes conflitos de classes, em razão principalmente das péssimas condições de trabalho de imenso exército de assalariados, impuseram uma contínua modificação nos cânones liberais clássicos. As *lutas operárias*, - especialmente na Inglaterra -, contra a penúria generalizada da classe trabalhadora, fruto de salários aviltantes e jornadas de trabalho de até 16 horas, produziram tanto mudanças internas

no Estado liberal-capitalista como, por exemplo, a derrogação de privilégios individuais em prol do bem comum e as legislações trabalhistas -, como o advento de teorias sociais destinadas a servir de instrumento de luta. Entre estas teorias, destacaram-se as *concepções socialistas*.

3.2 - Os Pré-Marxistas

Embora a *Escola Socialista* só fosse galgar maior importância após o apogeu do liberalismo (ocorrido entre as últimas décadas do séc. XVIII e a primeira metade do séc. XIX) e em decorrência do movimento de libertação operário, desde a Antiguidade repontam idéias socializantes. Já nos referimos ao coletivismo platônico, cuja concepção de uma República ideal iria influenciar a *Civitas Solis*²⁵ do frade TOMMASO CAMPANELLA (1568-1639), publicada em 1623. Antes de CAMPANELLA, o precursor das modernas concepções socializantes: THOMAS MORE (1478-1535), escreveria a sua "*Utopia*", em 1516. Importante como precursores, vale também o destaque da "*Nova Atlântida*" de BACON e da "*Viagem à Icária*" de CABET.

Estes precursores das doutrinas socialistas, normalmente albergados sob a capa do chamado *socialismo pré-marxista*, identificaram-se pela proposição da transformação da

25- Do latim: Cidade do Sol.

ordem social vigente, por uma instituição social ideal. A idéia central, que reunirá pensadores preocupados em encontrar alternativas às injustiças sociais, será a de identificar a propriedade privada como responsável pela desigualdade na repartição das riquezas, propondo a sua substituição por alguma forma de **coletivização**. Contudo, devido a falta de uma maior sistematização de suas idéias, as concepções socialistas anteriores ao pensamento marxista - que revestiu-se de pretensões científicas - foram normalmente designadas como *utópicas*. Utópicas no sentido pejorativo de irrealizáveis, românticas e meramente especulativas, e não no seu sentido etimológico, que designa um "lugar que não existe" (e que remete à idéia de que um dia poderia existir).

Entre os *socialistas utópicos* iriam despontar diferentes concepções. Merecem destaque o industrialismo de HENRI SAINT-SIMON (1760-1825); o cooperativismo de ROBERT OWEN (1771-1858); o movimento de falanstério de CHARLES FOURIER (1772-1837); e o socialismo cambista de PIERRE-JOSEPH PROUDHON (1809-1865). Este, por ter predicado a imediata destruição do Estado, é considerado o precursor do *movimento anarquista*, que iria opor-se ao socialismo marxista. As experiências práticas tentadas por OWEN e as que se desenvolveram com base nas idéias de FOURIER, não alcançaram sucesso.

Embora os *socialistas utópicos* combatessem instituições basilares do liberalismo, como a concorrência pelo mercado, o lucro e a propriedade privada, também herdaram do movimento iluminista a concepção de que uma reforma econômica

poderia modificar a sociedade. Não fugiram do imaginário moderno, da fé no progresso técnico-científico e da conquista da liberdade. Contrários, contudo, ao sentido de liberdade capitalista burguesa - centrada, como vimos com MACPHERSON, no individualismo possessivo -, colocaram a conquista da liberdade na reorganização das relações econômico-social-políticas, estruturadas com base em princípios socializantes, e não no livre cambismo.

Num certo sentido, é correto dizer que alguns socialistas pré-marxistas extremaram as matrizes racionalistas nas suas idealizações utópicas. FOURIER, por exemplo, procurou construir um modelo de organização social utilizando-se dos princípios newtonianos da gravitação universal. A divisão da sociedade em unidades fundamentais, ditas *falanges* - pequenas comunidades com cerca de 2 mil pessoas, que morariam em falanstérios e cultivariam em torno de 5 mil acres de terra -, predicava uma organização social cooperativista em bases puramente racionais, em contraposição ao naturalismo determinista do *laissez faire*. O industrialismo de SAINT-SIMON, por sua vez, é mesmo a exacerbação da fé produtivista. Colocou o industrialismo (atividade industrial orientada pelos conhecimentos científicos) como a base mesma da organização sócio-econômica. A evolução social dependeria da produção incessante de bens úteis, que engendraria o progresso e, portanto, a felicidade.

É inegável a importância dos socialistas pré-marxistas, mais por terem feito coro contra as flagrantes

injustiças sociais, do que pelas propostas práticas de mudança social. Via de regra, foram pensadores humanistas, que buscaram sinceramente alternativas às deficiências da sociedade. Procuraram fundar as relações humanas num *solidarismo* que permitisse experiências cooperativistas, associacionistas ou coletivistas. Vincularam-se ao organicismo, em contraposição ao atomismo do liberalismo, vislumbrando o progresso e a felicidade pela ação conjunta do todo social, e não pelo livre e egoístico desenrolar das atividades particulares. Todavia, como vimos, as tentativas feitas com base nestas propostas, não demonstraram possibilidades de êxito. Ademais, a complexificação crescente das sociedades atuais torna ainda mais inviáveis as alternativas utópicas, pelo menos no que respeita às experiências de grande escala.

No que diz respeito aos desideratos deste trabalho, pouco contribuíram os utópicos - em razão mesmo do direcionamento de suas pesquisas - para o estudo do papel que o Estado pode desempenhar como conformador da vida econômica. Assim como também não contribuíram de forma significativa para o entendimento da função da atividade fiscal neste contexto.

3.3 - Marx e o Socialismo Científico

Com a publicação do "*Manifesto Comunista*", em 1848, KARL MARX (1818-1883) e seu colaborador FRIEDRICH ENGELS (1820-1895) conclamaram os trabalhadores à ação política

destinada a implantar a *revolução comunista*, que haveria de impedir a exploração do homem pelo homem, através da abolição da propriedade privada. Constava ainda do programa básico da *revolução*: a centralização estatal dos meios de produção; a abolição do direito de herança; a adoção de uma *tributação fortemente progressiva*; trabalho obrigatório para todos e educação pública e gratuita.

Com a publicação do primeiro volume de *O Capital*, em Londres, no ano de 1867, MARX promoveu um profundo impacto nas concepções socialistas. Doutor em Filosofia e fortemente versado em Economia Política, construiu um amplo sistema filosófico, econômico, político e social, denominado de **Socialismo Científico** - demarcando o seu distanciamento do utopismo dos primeiros socialistas. Mais do que no poder das idéias, MARX acreditava numa ação política concreta, razão pela qual transformou-se também num líder revolucionário. Foi, sem dúvida, o mais importante dos chamados economistas *dissidentes*, que se opuseram às teorias econômicas ortodoxas. Para ROSSETTI,

"... na história do pensamento econômico, poucas obras promoveram tão grande impacto e provocaram tão grandes modificações na ordem econômica de várias nações como o "Das Kapital" de MARX" (116:112).

Leciona MEYER (97) que a essência do marxismo começa na demonstração *científica* de que o socialismo e o comunismo são conseqüências naturais do devir histórico, independente da vontade humana. A lei do movimento da história (*materialismo histórico*) demonstra que a maneira como os homens se organizam

para produzirem (relações de produção) condiciona todas as demais relações sociais. Ou seja, a infra-estrutura econômica determina a superestrutura política, jurídica, moral, artística, religiosa e até mesmo científica. De outra sorte, o conflito entre as forças produtivas, que atingem um ponto limítrofe por serem impedidas em seu crescimento pela manutenção das relações de produção, acaba por determinar a derrocada daquele sistema econômico. Isto é, a evolução social acaba sendo resultado dos antagonismos de classes (as relações de produção são relações de classe), em razão das próprias contradições internas do sistema econômico. Somente com a transição do capitalismo para o socialismo/comunismo é que poderia ser alcançada a estabilidade final, posto que apenas nesta nova ordem econômica é que seria possível o desenvolvimento ilimitado das forças produtivas sociais.

A construção histórica do socialismo poderia ser realizada por dois modos diferentes: pela derrubada revolucionária do capitalismo ou pela construção gradual do socialismo. A oscilação de MARX e ENGELS entre estas duas estratégias, cindiu o movimento socialista em duas correntes amplamente contraditórias. Tendo o líder da Revolução Russa de novembro de 1917: NICOLAI LENINE (1870-1924), reivindicado a ditadura política do partido único como a verdadeira herança socialista, o movimento que pendeu para o rompimento revolucionário e para a implantação da ditadura do proletariado, passou a ser designado de *marxismo-leninismo*. Ou ainda: comunismo e socialismo real. O movimento que porfiou na

construção socialista fruto de reformas graduais do Estado capitalista e, portanto, fiel à democracia política, passou a ser denominado de *socialismo democrático*. Ou ainda: revisionismo, reformismo e socialismo construtivo.

Na *concepção econômica marxista*, o valor dos produtos é integralmente determinado pelo trabalho (teoria do valor trabalho). Razão pela qual todo o valor deveria pertencer ao trabalhador. No sistema capitalista, entretanto, o trabalhador é explorado pela apropriação indébita do valor-trabalho, por parte do patronato. O trabalhador não recebe o valor total do seu trabalho, já que as mercadorias são vendidas por um preço superior ao salário pago ao operário para produzi-la. A diferença que fica com o capitalista constitui a *mais-valia*.

A *mais-valia* é o principal cancro do capitalismo, responsável pelas crises cíclicas que levarão à derrocada final do sistema (teoria da catástrofe). Ao não poder comprar com seu trabalho todo o equivalente ao que produz, a classe trabalhadora é submetida a um inexorável processo de proletarização. Gera-se de um lado a superprodução e, do outro, o subconsumo. A miséria detonará a revolta da classe oprimida e desembocará na revolução. Razão pela qual a construção socialista é uma missão histórica dos proletários.

Somente a completa *socialização da propriedade* e, conseqüentemente, uma *planificação global da economia*, poderiam evitar a exploração do trabalhador e as crises econômicas. O socialismo, portanto, é uma necessidade histórica intercorrente

entre o capitalismo e a meta final evolução social: o comunismo. Este se caracterizaria como uma organização social ideal: sem Estado, sem governo e sem classes sociais. Ao constituir-se numa filosofia política que pregava a luta aberta pela transformação radical das relações sociais, o Marxismo fará forte oposição ideológica ao Estado absenteísta e à economia de mercado. O socialismo marxista defenderá uma nova relação entre a economia e o Estado, onde cabe a este a posse e administração de todos os meios de produção, distribuição e trocas.

3.4 - Marxismo: Uma Avaliação

Os fatos, contudo, desmentiram MARX. Nem a sociedade capitalista seguiu integralmente os rumos por ele entrevistados, nem a sociedade socialista atingiu os seus objetivos *históricos*.

O inevitável processo de acúmulo de capital, para MARX, provocaria a crescente simplificação das sociedades industriais. Diminuiria o número de tomadores de decisões econômicas, em razão da concentração da atividade produtiva em poucas grandes empresas, ficando a sociedade estratificada em duas classes bem definidas: proprietários e proletariado. O que acabaria tornando-se em fator decisivo da revolução socialista. Tal não ocorreu. Bem ao contrário, é cada vez maior a complexidade das modernas sociedades industriais. Se é evidente a tendência à concentração do capital, é fato também que, ao lado do aumento do número de grandes empresas, ampliou-se ainda

mais o número das pequenas e médias. Tendência esta fortalecida com a *terceirização*²⁶. Este fator, ao lado de outros, como a crescente diferenciação profissional e o grande contingente dedicado ao setor terciário - como os servidores públicos -, acabam por ampliar e fortalecer a faixa de classe média.

Embora a permanência de crises, nada sinaliza no sentido de uma catástrofe avassaladora sobre as economias capitalistas. Pelo contrário, a introdução de mecanismos de política econômica - como os preconizados pela *revolução keynesiana* - sinalizam no sentido do abrandamento das crises. Os rendimentos reais dos trabalhadores têm sido melhorados gradativamente, embora cresçam menos do que os rendimentos dos detentores dos meios de produção. A organização sindical cada vez mais sólida tem permitido importantes conquistas trabalhistas, que chegam até à participação dos trabalhadores nos lucros e nas tomadas de decisões da empresa²⁷. Enfim, as

26- Estrágia empresarial vista como fundamental na conquista da competitividade. Implica numa moderna tendência de repasse de algumas atividades gerenciais a terceiros. O que pode evoluir desde o repasse de atividades incômodas, como vigilância e limpeza, até à chamada "terceirização de primeiro grau", quando há o deslocamento de tarefas próximas à essência do negócio, como, por exemplo, o processo de vendas ou de fabricação de componentes. Especialistas apontam como central no aperfeiçoamento da tereceirização, o desenvolvimento de uma "cultura de parceria com os fornecedores", que implique na compatibilização de interesses estratégicos (a propósito, vide GANDOUR, 58).

27- O empresário brasileiro RICARDO SEMLER, da empresa SEMCO, alcançou enorme sucesso com as revolucionárias idéias expostas no livro "Virando a própria mesa", lançado em 1988, pela Editora Best Seller. Defende uma nova mentalidade de organização empresarial, que vai desde a participação direta dos empregados no processo decisório da empresa - como, por exemplo, na fixação dos seus próprios salários -, até à distribuição dos lucros.

conquistas obtidas através dos mecanismos jurídico-institucionais da democracia política, têm permitido a melhora do nível geral de vida dos trabalhadores. O que, ao revés, não aconteceu na experiência russa do socialismo real.

A planificação global ínsita à economia marxista, pouco acrescenta à *tributação ordinária*. Esta é, por excelência, um instrumento de intervenção. No socialismo marxista não há, na verdade, uma intervenção, mas um dirigismo econômico absoluto. Onde o Estado, dotado de amplos poderes planificadores, pode até prescindir da extrafiscalidade.

3.5 - A Queda do Muro

O final da década de 80 foi marcado por um fenômeno histórico que surpreendeu a humanidade, tanto pela sua magnitude quanto por sua rapidez. Quando apresentou ao mundo o conjunto de idéias com que pretendia modernizar a economia soviética e traçar os rumos da abertura política, MIKHAIL GORBACHEV se dizia estimulado "... pelas idéias da Revolução de Outubro de 1917, as idéias de LENIN e os interesses do povo soviético" (63:298). O Imperio soviético, no entanto, não resistiu à *perestroika* (reestruturação). E, ao revés do que pretendeu GORBACHEV, as suas tentativas de reformas só fizeram apressar a derrocada final do marxismo-leninismo. O fim do regime comunista desmantelaria a URSS e, estendendo-se aos satélites do leste europeu, derrubaria um dos mais ominosos símbolos da

intolerância política: o muro de Berlim. Em outubro de 1990, na capital francesa, a *Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa* selaria definitivamente o fim da Guerra Fria.

Em artigo de 1977, CASTORIADIS já fazia contundente crítica ao marxismo e previa o risco de desmoronamento do Império russo²⁸. Para o pensador francês, a estatização dos meios de produção e a planificação burocrática não conduzem ao fim do processo de exploração econômica, nem são instrumentos adequados à construção do socialismo. A extinção da propriedade privada e o centralismo político e econômico determinaram a instituição de um regime social caracterizado pelo absoluto domínio da burocracia sobre todos os demais setores sociais. A burocracia política do partido único constituiu-se no novo grupo social dominante que, através da opressão política e da exploração econômica, submeteu os cidadãos soviéticos ao controle totalitário e à escravidão mental.

No coletivismo soviético, o controle integral dos meios produtivos instaurou uma nova relação de dominação, entre um reduzido grupo social (o corpo burocrático-militar) e o restante da sociedade. Um dos efeitos mais contraditórios foi o grande desenvolvimento de setores estratégicos - como o domínio

28- V. CASTORIADIS (34:48).

da energia atômica e as conquistas espaciais²⁹, numa sociedade que conviveu com a crônica escassez de bens de consumo primários. Para CASTORIADIS, o trabalhador soviético foi submetido a uma exploração da mais-valia de forma mais perversa do que nos regimes capitalistas. Enquanto nestes foi possível conquistar novos direitos - via legislação trabalhista e negociação direta do contrato de trabalho -, na estrutura do Estado comunista eram mínimas - se é que haviam - as chances de reivindicar-se mudanças na ordem social. Conclui, com razão, CASTORIADIS:

"o Estado e o Partido, que é sua alma, que pretendem regular todos os aspectos da vida social e resolver todos os problemas no lugar dos interessados, apenas multiplicam os problemas em nome de sua própria existência e por seu modo de operação"
(34:49).

3.6 - Coordenação Estratégica da Economia

Se à Leste, o despreço pela democracia política e a planificação burocrática da economia não conquistaram os ideais de uma sociedade igualitária, também, à Oeste, os vencedores da

29- A URSS inaugurou a era da conquista espacial, com o lançamento do Sputnik em 1957. Atualmente a estação orbital Mir é a única no seu gênero. Isto significa que a ex-URSS, atual CEI - Confederação dos Estados Independentes, ainda é o país mais adiantado no setor de permanência prolongada no espaço (V. ARBEX JR., 6:185).

Guerra Fria conscientizaram-se da falência de um modelo de desenvolvimento estribado no espontaneísmo auto-regulador do mercado. É a leitura que se pode fazer da vitória eleitoral do democrata BILL CLINTON, o primeiro presidente norte-americano eleito no pós-Guerra Fria. Resultado eleitoral festejado por PIERRE MAUROY - atual presidente da Internacional Socialista - como o fim da experiência econômica ultraconservadora que instalou-se nos EUA desde 1980, nos governos de RONALD REGAN e GEORGE BUSH³⁰.

O Partido Democrata retornou ao poder tendo como carro-chefe do seu programa econômico a adoção de uma *política industrial estratégica*. Proposta esta que, no auge do delírio neoliberal, era vista como inimiga da modernização, da desregulamentação e como intromissão indébita do Estado na vida econômica. Pois bem, CLINTON elegeu-se ao demonstrar que o atual modelo econômico havia reduzido o crescimento da economia americana a apenas 1/3 do crescimento alemão e 1/4 do crescimento japonês. Baseado em estudos realizados pelas maiores empresas mundiais, revelou que a economia dos EUA não perde somente para Japão e Alemanha, mas também para Suíça e Dinamarca. São contundentes as palavras de CLINTON, ao lembrar as promessas econômicas de BUSH, na campanha de 1988:

30- Cfe FOLHA DE SP. Caderno Mundo-Especial (53).

"Em 1988, nos foi pedido que renovássemos nossa fé no experimento econômico iniciado em 1980. Nos foi pedido que votássemos por uma desigualdade maior em nosso país, por tornar os ricos mais ricos, ou muito mais ricos, e pela imposição de mais ônus à classe média e aos trabalhadores pobres. E também nos foi pedido que se evitasse qualquer forma de intervenção na economia e que deixássemos que os investimentos seguissem seu curso, como pré-requisitos para que numa segunda fase pudéssemos ter mais trabalho e melhor renda.

Mas apenas a primeira parte da promessa se tornou realidade: no ano passado (1991), pela primeira vez desde 1920, 1% dos norte-americanos possuíam mais riqueza do que toda aquela possuída por 90% da população. Nos últimos 12 anos, 70% do crescimento econômico nacional foram para as mãos destes mesmos 1% que estão no ápice em termos de ganhos" (CLINTON, 25 - ênfase acrescentada).

Os democratas, sem dúvida, conseguiram ver com mais clareza os novos rumos políticos e econômicos a serem traçados no mundo que já não tem mais a dividi-lo a Cortina de Ferro. Enquanto os republicanos insistiram numa política econômica conservadora - consistente em estímulos convencionais, como, por exemplo, a redução da taxa de juros -, os democratas apostaram em mudanças estruturais mais ousadas. Processando as mudanças internacionais em um mundo livre do conflito Leste-Oeste, defenderam a *reconversão*, através da qual a redução dos gastos militares irá permitir maciços investimentos no desenvolvimento da economia interna. Segundo dados de 1989, do *National Science Board* (EUA), para poderem gastar 65,5% da verba governamental em pesquisa militar, os EUA acabam destinando apenas 3,9% em pesquisa sobre energia e 0,2% no desenvolvimento industrial, contra 9,0%, 39,2% e 8,1% dos

japoneses e 19,0%, 9,5% e 19,0 dos alemães, respectivamente³¹.

A análise dos dados sócio-econômicos das famílias americanas, reforça ainda mais a visão econômica intervencionista dos democratas. Segundo o *US Bureau of the Census* (EUA), o número de pobres americanos (famílias com uma média de quatro pessoas, que recebem por ano menos de US\$ 13.924) chegou, em 1991, a 35,7 milhões de pessoas. Isto representa 14,2% da população total do país e dois milhões a mais de pobres do que no ano anterior. Em 1979 - antes, portanto, da *era republicana* - este índice era de apenas 11,7%³². Razão pela qual CLINTON defendeu com êxito - e lucidez - a atuação governamental como instrumento catalisador do crescimento do setor privado. Neste sentido, pretende destinar US\$ 50 bilhões anuais para investimentos públicos e privados, que permitam a geração de 1 milhão de empregos a cada ano, além de melhorar a assistência médica, a educação e a segurança dos americanos. Para tanto, defende cortes no atual orçamento de defesa, até 1997, de US\$ 50 bilhões³³.

O economista norte-americano LESTER THURLOW, em seu mais recente livro: *Head to Head, The coming economic battle among Japan, Europe and America*³⁴, explica a apatia das

31- Cfe: EUA, 49.

32- Cfe: SILVA, 139.

33- V. CLINTON, 36.

34- Citado por BARRROS, 15.

economias norte-americana e inglesa frente às economias japonesa e alemã: enquanto o modelo capitalista anglo-saxão ainda não rompeu as amarras do liberalismo clássico, o modelo japonês e alemão optou por um **capitalismo estratégico**. Neste modelo o desenvolvimento passa a ser função de uma *estratégia econômica nacional*. Através de uma *parceria* entre governo e setores produtivos - empresários e trabalhadores -, busca-se a tomada de decisões comuns que viabilizem uma coordenação estratégica da atividade econômica, ao invés de apostar-se simplesmente no ajuste *espontâneo* do mercado. Conforme tem defendido o ex-ministro LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA, significa a opção da *orientação pelo mercado* e não mais de uma *coordenação pelo mercado*³⁵.

Enquanto no Brasil o conceito de **modernização** ainda se ressentia de um modelo de crescimento moribundo no país que nos tem servido de paradigma, os democratas perceberam a hora da mudança. Ao defender uma *política industrial*, CLINTON aproxima-se do *capitalismo estratégico* e recupera o papel do Estado como articulador do setor privado. A reformulação estratégica da economia passa, necessariamente, pela *parceria governamental*. A universalização da produção de mercadorias, a internacionalização dos mercados e a globalização financeira parecem ser fenômenos irreversíveis, que vão a cada dia *encurtando* o planeta. Prova disto é a tendência de formação de

35- Citado por SCHWARTZ, 137.

grandes blocos econômicos, como a Comunidade Européia (CE), o NAFTA e o MERCOSUL³⁶. Num mundo assim, somente uma **visão estratégica da economia** pode permitir a eficiência, qualidade, produtividade e competitividade econômicas que preparem um país para concorrer no mercado mundial, ao tempo em que, internamente, vai conciliando o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social.

Na complexidade crescente das sociedades contemporâneas, a defesa da *mão invisível* de SMITH - que ajeta tudo para que tudo acabe em lucro - é rematada tolice - e irresponsabilidade. Às decisões de nível político e à parceria governamental cabem um papel fundamental, tanto nas definições estratégicas do desenvolvimento econômico, quanto na conquista da democratização da economia, via desenvolvimento social.

36- O "North American Free Trade Agreement" (NAFTA) foi sacramentado em 12 de agosto de 1992, entre EUA, Canadá e México, visando a eliminação de barreiras comerciais, imediatamente ou num período de 5 a 15 anos. O NAFTA criará a maior zona de livre comércio do mundo, congregando um mercado consumidor de 363 milhões de pessoas e recursos da ordem de US\$ 6,5 trilhões. Doutra sorte, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, visando a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Estes países partiram da premissa de que a integração permitiria a ampliação dos respectivos mercados nacionais. Razão pela qual esta integração constituía-se em condição fundamental para a realização do desenvolvimento econômico com justiça social. O MERCOSUL, previsto para funcionar a partir do ano de 1994, implica, basicamente, na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.

3.7 - Intervencionismo e Sistema Econômico Misto

Quando JOHN MAYNARD KEYNES (1883-1946) - após ter vivido a Grande Depressão - estudou a Renda Nacional, concluiu que o poder político precisa necessariamente intervir na organização da vida econômica, basicamente para gerar e canalizar investimentos. Se até ALFRED MARSHALL (1842-1924), da Escola Neoclássica, os economistas cingiam-se ao universo microeconômico, KEYNES introduziu a *abordagem macroeconômica*, procurando abarcar a economia como um sistema global. Para o economista inglês - comparado em importância a SMITH e MARX -, a manutenção do pleno emprego dos fatores produtivos, em especial a mão-de-obra - objetivo principal da economia -, depende basicamente do fator investimentos. É exatamente a instabilidade dos investimentos privados que está no cerne das depressões econômicas. Cabe, portanto, ao Estado promover investimentos suplementares, bem como intervir nas áreas monetária e tributária, especialmente para controlar os meios de pagamento e as taxas de juros.

Desde a *revolução keynesiana* - consubstanciada em especial na obra "*The General Theory of Employment, Interest and Money*" de 1936 - ficou evidenciado que a falta de uma ação reguladora sobre o mercado - característica do capitalismo individualista - é a principal causa das crises cíclicas da economia e suas graves conseqüências sociais, em especial o desemprego.

O *intervencionismo moderno* de KEYNES predica, em

síntese, a elaboração de uma política econômica, onde a atividade estatal aparece como complementar - e não substituta - da iniciativa privada. O Keynesianismo aponta para um sistema econômico misto e realista, que se contrapõe aos modelos econômico *puro* do *laissez faire* e da planificação global. Observa com proficiência ROSSETTI, já em 1980, que:

"em suas concepções radicais, tanto o mercado quanto o Estado fracassaram. O liberalismo pleno e o dirigismo integral não foram historicamente capazes de compatibilizar a iniciativa privada com eficiência social, a liberdade de escolha com a racionalidade econômica" (116:410).

Nem liberdade sem planejamento, nem planificação sem liberdade, os sistemas econômicos contemporâneos devem orientar-se, destarte, pelas seguintes características:

- intervenção parcial do Estado;
- coexistência da propriedade privada e estatal dos meios de produção;
- iniciativa empresarial sob vigilância do Estado, e
- mercado e planejamento indicativo como orientadores do processo econômico³⁷.

Na abalizada opinião de FALCÃO, o *intervencionismo* é uma correção tanto ao liberalismo quanto ao socialismo. Incorporando concepções tanto de um quanto de outro visa,

37- Cfe ROSSETTI (116:412).

contudo, preservar o mercado e constituir-se numa alternativa para o capitalismo. Enfim,

"... o intervencionismo do Estado na economia e, por via de consequência, nas relações sociais e na elevação geral do nível de vida é o caminho menos cruento de ser palmilhado por aqueles que, de sã consciência e sem a venda da ganância desenfreada, efetivamente desejem nítida mudança social" (FALCÃO, 51:182).

Vemos, portanto, no *intervencionismo* tanto um instrumento de aperfeiçoamento do *capitalismo*, quanto um meio adequado de construção do *socialismo*. Este visto do prisma da *Social-Democracia* como um princípio de organização social baseado na *"... autodeterminação com igualdade de direito para todos e na condução do desenvolvimento econômico com a responsabilidade da sociedade como um todo"* (MEYER, 97:43). A *socialização*, contrariamente às concepções marxistas-leninistas, não significa supressão do mercado, extinção da propriedade privada ou absolutismo político de um partido único. Bem ao contrário, como afirma EDUARD BERNSTEIN (1850-1932), fundador do revisionismo da Social-Democracia alemã: *"O socialismo pode estar mais visível em uma boa legislação fabril do que na socialização de um grupo inteiro de fábricas"*³⁸. É, sem dúvida, meridiana a lição de outro importante teórico socialista da economia, EDUARD HEIMANN:

38- Apud MEYER (97:47 e nota 9).

"O mercado é o único verdadeiro elemento na economia moderna; sua demolição seria um salto para o nada. A tarefa histórica do socialismo é exterminar o poder do capitalismo contrário à comunidade e ampliar a obra do capitalismo organizadora da economia. Mas o fundamento disso tudo é a existência do mercado. Mercado e capitalismo não são absolutamente a mesma coisa. Assim como não se pode criticar o campo, se as ervas daninhas asfixiam os frutos, porque não se agiu adequadamente, tampouco o princípio de mercado é responsável pelo fato de o capitalismo sufocar um mercado abandonado a si mesmo"³⁹.

Um Estado intervencionista que engendre um sistema econômico misto, no estrito respeito ao Estado de Direito e da democracia política, pode corrigir o "poder do capitalismo contrário à comunidade" e direcionar o mercado para a realização social:

"Só quando os homens puderem determinar o seu destino na política, na sociedade e no mundo do trabalho é que a liberdade se tornará real para eles. Liberdade significa sobretudo ser livre da miséria e da necessidade. Sem segurança social e sem rendimentos suficientes, a liberdade continua sendo uma promessa vazia" (MEYER, 97:17 - grifo no original).

É exatamente no contexto de um *intervencionismo moderado*, conforme aos princípios social-democratas, que um instrumento tão fundamental quanto a *atividade financeiro-tributária* pode funcionar amplamente como elemento de uma economia estratégica, dirigida tanto para a competitividade do

39- Apud MEYER (97:82 e nota 20 - ênfase acrescentada).

mercado, quanto para a minoração dos desequilíbrios sociais. A política tributária anunciada pelo presidente eleito BILL CLINTON, encaminha-se perfeitamente dentro destes parâmetros. Não pode haver exemplo mais claro de uma interferência extrafiscal, do que buscar recursos das classes mais abastadas, para aplicá-los em programas de incentivos econômicos. Diz CLINTON:

"Elevaremos os impostos cobrados dos 2% mais abastados da população, porque este setor está pagando US\$ 76 bilhões menos do que teria pago se houvesse sido mantida a política tributária vigente em 1980 durante este período. Apesar disso, queremos manter os índices tributários em nível modesto. Mas pretendemos utilizar o dinheiro obtido pela maior arrecadação para viabilizar um programa de incentivos fiscais destinado a estimular os investimentos em novas instalações e equipamentos industriais"
(36).

-3.8 - Por uma Nova Cosmóvisão

Sem dúvida, é mister grande despojamento intelectual para abandonar-se velhas posições filosóficas, políticas ou econômicas, que não se prestam mais às exigências de um mundo em constante renovação. É preciso que sejam superados os pontos de vista radicais e exclusivistas, que conduzem a sectarismos, dogmatismos e segregacionismos. Melhor o *pragmatismo conciliador* do que as ideologias divisionistas, no estudo da relação entre o Estado e o domínio econômico. É o que diz, na sabedoria dos seus 83 anos, o mais lúcido defensor do mestre .pa

KEYNES, o *antieconomista* JOHN KENNETH GALBRAITH:

*"A economia moderna é, inevitavelmente, uma economia mista, com algumas funções para o governo e outras para a iniciativa privada. Isto é puro pragmatismo. E gostaria que as pessoas achassem que esta é a era do pragmatismo e não das ideologias"*⁴⁰.

Para GALBRAITH, qualquer que sejam as contribuições intelectuais para o entendimento e a condução do mundo pós-Guerra Fria, é preciso reconhecer "... a *pobreza* como fonte principal do conflito no mundo"⁴¹. No campo econômico, a miséria será sempre um corolário necessário de uma economia dirigida exclusivamente pelos desbordar dos lucros individuais. E, com a miséria, o conflito, a insegurança e a degradação do humano. Segundo dados da OMS/FAO, 780 milhões de pessoas no mundo não tem acesso a alimentação que supra as suas necessidades básicas diárias, em especial na África, América Latina e sul da Ásia⁴². É com absoluta razão, portanto, que GALBRAITH defende tanto uma forte política de apoio do Primeiro Mundo aos países pobres, no plano internacional, quanto a atuação dos governos, no plano interno, no sentido de *preservar o pleno-emprego da mão de obra e a redistribuição dos lucros*, de forma a que o potencial de compra dos consumidores cresça juntamente com os meios de produção.

40- Conforme entrevista à repórter Deborah Berman (JOHN, 77 -ênfase acrescentada).

41- Cfe: GALBRAITHIANAS, 57 - ênfase acrescentada.

42- Cfe: o NÚMERO, 104.

A pobreza, contudo, não é só a econômica. Nas sociedades avançadas, as tremendas transformações processadas a partir dos anos 50, trouxeram a tecnologia eletrônica e a era da informática, mas também o niilismo e a moral hedonista. Onde a exacerbação do consumismo conduziria a um sentido de vida baseado exclusivamente no prazer de usar bens e serviços. Talvez até mesmo pior que a miséria econômica, é a indigência filosófica, a ausência de valores e de sentido para a vida. Se a civilização industrial (moderna) levou ao individualismo, a civilização pós-industrial (pós-moderna⁴³) tem descambado na psicopatologia narcisista:

"... surge e neo-individualismo pós-moderno, no qual o sujeito vive sem projetos, sem ideais, a não ser cultivar sua auto-imagem e buscar a satisfação aqui e agora. Narcisista e vazio, desenvolvido e apático, ele está no centro da crise de valores pós-moderna" (SANTOS, 136:30).

Ao discutir-se a interação do político com o econômico é preciso ir mais a fundo no questionamento da instituição social. *O homem é que constrói o mundo, antes que o mundo o construa.* É importante reconhecer que a Razão técnico-científica não só não foi capaz de resolver todos os problemas, como também a sua exacerbação acarretou outros. Para CREMA, o racionalismo e o reducionismo mecanicistas conduziram a uma *crise de fragmentação*, tanto intrapsíquica quanto interpessoal:

43- Expressão utilizada pela primeira vez pelo historiador TOYNBEE, em 1947, e que passou a ser empregada por sociólogos americanos, para designar a nova sociedade gerada por volta de 1955. V. SANTOS (136).

"O culto do intelecto e o exílio da dimensão do coração e do espírito gerou uma crescente patologia dissociativa" (43:38).

O *Marxismo* foi bem a exacerbação do racionalismo de herança iluminista, ao ver na inevitabilidade da história o progresso teleológico que levaria ao socialismo/comunismo. A Razão, ao descobrir a Verdade encarnada no Socialismo, colocou o proletariado como agente deste progresso e o Partido como arauto desta Verdade. Era racional, portanto, que fosse *missão dos homens do partido* a construção da consciência revolucionária, que haveria de reformar a ordem das coisas e redimir toda a humanidade, conduzindo-a à culminância da História. Este tipo de *religiosidade positivista marxista* conduziu a equívocos políticos como o ditador JOSEF V. STALIN (1879-1953), cognominado durante muito tempo de *guia genial dos povos*. Estima-se que, nos 24 anos de regime stalinista, um número superior a 30 milhões de pessoas tenham morrido em campos de prisioneiros⁴⁴. Lúcidas, neste sentido, as conclusões de ARBEX JR.:

"Não foi só o marxismo que morreu na URSS. Foi toda uma concepção de história, positivista e teológica, que não se circunscreve a Marx, nem se esgota no marxismo. O marxismo apenas elevou essa concepção a um grau extremo de radicalização."

.....

44- Cfe: POPULARIDADE, 109.

Mas não há mais esquemas redentores, pela primeira vez em dois séculos. O escândalo que significou a submersão da Razão nas águas revoltas do caos histórico produziu um sentimento de orfandade em todo o mundo que pensa algo.

Não foi a história que acabou. Foi a certeza arrogante da Razão" (6:181 - ênfase acrescentada).

Não há um sentido unívoco para a história, a não ser aquele para o qual o homem mesmo se direciona. O homem constrói a sua própria história e é a origem e o fundamento da sociedade. O fim dos *esquemas redentores* abre a chance da conquista da idéia de **autonomia**. Uma *sociedade autônoma* é auto-instituidora, isto é, reconhece-se como criadora de suas próprias significações. Pode, assim, traçar seus rumos com autonomia e persegui-los com liberdade.

Na instituição das significações de uma sociedade autônoma, é mister ter presente que o desenvolvimento, antes de mais nada, deve ser do homem, e não das coisas e dos objetos. Neste sentido, sobra razão ao médico e pesquisador brasileiro Dr. WALDO VIEIRA, ao afirmar que "uma nação totalitária, ou um governo paternalista, não ajudam a consciência (pessoa humana) a desenvolver a sua individualidade" (155:216). Na integração necessária entre o político e o econômico, a mola mestra deve ser a do *desenvolvimento integral da personalidade humana*. Para tanto, é imprescindível aposentar a visão acanhada, limitada e parcial, por uma abordagem abrangente e sistêmica. É preciso

"lançar pontes sobre todas as fronteiras"⁴⁵, sejam elas religiosas, em busca do ecumenismo, filosóficas, em busca do ecletismo, científicas, em busca da multidisciplinariedade, ou políticas, em busca da coalizão⁴⁶. E, até mesmo, lobrigar pela integração de todos os campos do conhecimento humano, embora respeitados os domínios específicos. Neste passo, vale ressaltar o esforço de pesquisadores de escol, como FRITJOF CAPRA⁴⁷ e PIERRE WEIL⁴⁸, na busca de uma nova cosmovisão, que permita "... uma compreensão da realidade em função de totalidades integradas cujas propriedades não podem ser reduzidas a unidades menores"⁴⁹. É neste rumo que tem sido pesquisado o novo **paradigma holístico**, que pode ser entendido também "... como estrutura de interação dinâmica entre o "Todo-e-as-partes" ..."⁵⁰.

O revolucionário foi aquele que tinha a certeza das respostas prontas e incorporava-se de missionário capaz de redimir os males da Humanidade, no desfraldar de sua bandeira.

45- V. cap. 5 de CREMA, 43:59-78.

46- V. VIEIRA, 155:217.

47- V., em especial: "O ponto de mutação" e "O tao da Física", ambos pela Editora Cultrix, São Paulo.

48- V., por exemplo: "Nova linguagem holística" (Espaço e Tempo/CEPA), "Sementes para uma nova era" (Vozes, 1984) e "Onda à procura do mar" (Agir, 1987).

49- Cfe: CAPRA, 33:13 - definição extraída da nota do tradutor.

50- Da obra do médico argentino RAMÓN SOLER: "Antropologia de síntesis". Apud CREMA, 43:84.

Hoje, na sábia lição de MANFRED MAX-NEEF⁵¹, vale mais o comportamento do *rebelde*, que não guarda a pretensão de ser portador de verdades insofismáveis e que dirige a sua inconformidade para consigo mesmo, cultivando a certeza de que, para mudar algo, precisa antes *mudar a si mesmo*.

51- Cfe MAX-NEEF, 88.

SEGUNDA PARTE

**INSTRUMENTAL JURIDICO-ECONOMICO DA MUDANCA
SOCIAL**

CAPITULO IV

O Papel da Política Econômica

4.1- A Ciência Econômica. 4.2- Análise Micro e Macroeconômica. 4.3- Os Desideratos da Política Econômica. 4.4- O Estado Democrático e a Sobrecarga de Demandas. 4.5- Indicadores Sociais e Eficiência Repartitiva. 4.6- O Instrumental da Política Econômica.

4.1 - A Ciência Econômica

Embora a fase científica da Economia seja fruto das inquietações da Idade da Razão (séc. XVIII), é atribuído a ARISTÓTELES ter sido o primeiro analista econômico. Da própria etimologia da palavra *economia*, percebe-se que seus primitivos estudos restringiam-se à administração da comunidade doméstica, visando o abastecimento. A palavra grega *oikonomia*, significa literalmente a *lei da casa* (*oikos* = casa e *nomos* = lei). Embora, como advirta WEBER⁵², casa ou comunidade doméstica

52- Em sua obra "História Geral da Economia", cap. I, item E (Ed. Mestre Jou). Apud ROSSETTI, 116: 56 - nota de rodapé.

tenha o sentido mais amplo de *grande família*. Esta, no seu evoluer, originou diversas formas de organização econômica, como a *zádruga* das comunidades eslavas e os *principados* da Antiguidade.

Serão os mercantilistas que tentarão separar a análise econômica das questões propriamente éticas, às quais esteve radicalmente imbrincada no pensamento medieval. A consolidação do Estado-nação e o alargamento das fronteiras econômicas - especialmente após a descoberta da América -, levaram os economistas pós-renascentistas a colocarem no centro da Ciência Econômica a otimização da administração do Estado, tendo em vista sempre o seu fortalecimento. Embora ainda sem uma visão mais abrangente e sistemática, os mercantilistas tiveram o mérito de alargar o campo da especulação econômica.

Uma mais ampla autonomia para a investigação econômica seria pleiteada pelos economistas liberais do séc. XVIII, que procuraram pesquisar a atividade econômica livre, não mais subordinada prioritariamente aos imperativos políticos do Estado. Obras fundamentais, como a de QUESNAY e a de SMITH, tentaram acomodar a Economia ao espírito cientificista do Século das Luzes. Aperfeiçoada com a obra de pensadores posteriores, a Ciência Econômica passou a ser entendida, na sua concepção clássica, como o estudo das fases fundamentais da vida econômica, a saber: formação, distribuição, repartição e consumo das riquezas.

Mesmo permitindo avanços na pesquisa econômica, a

concepção clássica descurava de questões fundamentais, como o estudo das depressões e do subdesenvolvimento. O mentor da síntese neoclássica, MARSHALL, com a publicação de *Principles of Economics*, em 1890, vincularia a Economia ao exame das atividades direcionadas à conquista das condições materiais de bem-estar. Constitui-se, desta forma, numa ponte entre a concepção clássica e as definições contemporâneas. Estas tendo como marco o trabalho *An essay on the nature and significance of economic science*, escrito por LIONEL ROBBINS, em 1932. ROBBINS via como ponto principal da Economia a permanente necessidade de escolha dos homens, que possuíam aspirações ilimitadas e apenas recursos escassos para atendê-las. Definiu a Ciência Econômica como o estudo das

"... formas do comportamento humano, resultantes das relações existentes entre as ilimitadas necessidades a satisfazer e os recursos que, embora escassos, se prestam a usos alternativos" (apud ROSSETTI, 116: 59).

Contemporaneamente, ficou claro aos pensadores da Economia que o *bem-estar* era função direta da universalização do desenvolvimento econômico. Este, por sua vez, só poderia encontrar a sua otimização numa organização social que permita uma eficiente administração dos recursos escassos. Neste sentido, economistas como RAYMOND BARRE passaram a definir a Economia, resumidamente, como a *Ciência da escassez*. Para BARRE, se não houvessem recursos escassos, nem tampouco a necessidade de repartirem-se os bens, não haveria sistema econômico nem Economia.

À medida que evoluía a conceituação de Economia, modificava-se, naturalmente, o objeto central desta Ciência, de acordo com a visão de cada pensador e conforme às contingências históricas. Se em SMITH a preocupação básica referia-se à formação da riqueza, em RICARDO ela passou a ser a repartição desta riqueza. Vivendo as inquietações da Grande Depressão, KEYNES, em sua *Teoria Geral* de 1936, colocaria na correção dos desequilíbrios da atividade econômica o aspecto primordial da Ciência Econômica. Esta, portanto, teria como primeiro objeto a pesquisa das flutuações da atividade econômica, que KEYNES centrou na análise da Renda Nacional e no volume da produção e do emprego. Após a 2ª Guerra Mundial, além das flutuações da atividade econômica, o objeto da Economia passou a contemplar os elementos de impulsionamento do desenvolvimento econômico, ao lado da extensão dos frutos deste desenvolvimento às diversas camadas sociais.

- Presentemente, as visões mais lúcidas da Ciência Econômica abarcam como que uma síntese das posições anteriores, passando pela formação da riqueza, pela promoção do desenvolvimento e pela repartição do produzido. A análise econômica contemporânea, ao centrar-se no binômio **desenvolvimento-repartição**, liga-se à dicotomia da definição de Economia, ou seja: **escassos recursos-necessidades ilimitadas**. Somente uma administração ótima dos limitados recursos disponíveis, poderá moldar um desenvolvimento econômico que atenda às necessidades ilimitadas, de acordo com uma lógica social de repartição mais igualitária de riquezas.

Contemporaneamente, a Ciência Econômica está dividida em dois universos de conhecimentos: a *Economia Positiva*, que se preocupa com a apreensão dos fatos segundo se apresentam no mundo real; e a *Economia Normativa* que, passando para o campo dos julgamentos de valor, estabelece como os fatos deveriam ser. Enquanto esta cinge-se à *Política Econômica*, aquela subdividiu-se em *Economia Descritiva* e *Teoria Econômica*. Estes, portanto, os três principais compartimentos da Ciência Econômica.

Como uma ciência social, a Economia parte da observação de fatos sociais concretos, neste caso a conduta e as relações estabelecidas entre os agentes da ação econômica: basicamente, produtores, investidores e Governo. Esta a função da *Economia Descritiva*, que deve permitir o reconhecimento e a descrição dos fatos significativos da atividade econômica. O passo seguinte será o de processar os fatos econômicos logicamente descritos, mediante generalizações científicas. A partir daí, será possível formular princípios, leis e modelos interpretativos da realidade, tarefa à cargo da *Teoria Econômica*.

Se o sistema econômico funcionasse sempre de forma equilibrada e harmônica, talvez o papel da Ciência Econômica se esgotasse na Economia Descritiva. Esta simplesmente conferiria as condições gerais de saúde do *paciente*. Mas, não sendo esta a realidade, a teorização econômica deve permitir que se possa direcionar uma economia para atingir objetivos pré-determinados, através da *Política Econômica*. Esta, portanto,

significará o condicionamento da ação econômica para a consecução de metas politicamente fixadas. Metas que - na nossa analogia médica - perseguirão as condições ideais de saúde do paciente, tanto à nível profilático como curativo, quanto às enfermidades já instaladas.

4.2 - Análise Micro e Macroeconômica

O envolver histórico da Teoria Econômica dividiu-a em dois grandes campos de investigação: a **Análise Microeconômica** e a **Análise Macroeconômica**. A *microanálise* detém-se na ação dos agentes econômicos individuais, para, a partir daí, estabelecer as condições de eficiência do sistema econômico. É também cognominada *Teoria dos Preços*, já que parte do exame microscópico do sistema de preços que, organizado pelo mecanismo do livre mercado, teria o condão de regular o comportamento de produtores e consumidores, balizado na lei da oferta e da procura.

A *Análise Microeconômica* é fruto da Teoria Econômica clássica e neoclássica, indo de SMITH à MARSHALL, que estruturou uma grande síntese dos primeiros passos da Ciência Econômica. Calcada num enfoque racional e individualista (microscópico), a microanálise afina-se com os princípios da doutrina liberal. O exame microscópico da atividade econômica é repartido em quatro campos de investigação: *Teoria do*

Consumidor, Teoria da Empresa, Teoria da Produção e Teoria da Repartição.

A microanálise, contudo, mostrou-se assaz incompetente para apresentar alternativas, quando do recrudescimento de macroproblemas econômicos, como os desequilíbrios das balanças de pagamento, o processo inflacionário, o subdesenvolvimento e o desemprego conjuntural e estrutural. Dificuldades graves como estas - exacerbadas na Depressão dos anos 30 - demonstraram a inevitabilidade de profundas mudanças na estrutura teórica da Ciência Econômica. Coube ao gênio de KEYNES traçar o caminho da passagem de uma Economia Individualista para uma Economia Agregativa, que abarcasse o universo macroeconômico. O economista de Cambridge introduziu a noção de conceitos agregados que permitiram a interpretação do desempenho global do sistema econômico. Dados estes que serviriam de balizamento para uma Política Econômica que preservasse o bem econômico mais caro: o pleno emprego dos recursos produtivos. Motivo pelo qual a *Análise Macroeconômica* investiga, acuradamente, as condições gerais do crescimento da produção (desenvolvimento econômico), lançando mão de instrumentos que evitem a subida geral dos níveis de preço (inflação), evitando-se a recessão e o seu maior mal: o desemprego. Enfim, como afirma LINDAUER, os macroeconomistas

"... estão mais interessados na situação econômica e no bem-estar de muitos milhões de indivíduos que participam de uma economia do que nas condições de um indivíduo ou de uma unidade econômica em particular." (apud ROSSETTI, 116: 88).

A macroanálise, em razão mesmo de suas bases e de seus desideratos, é subdividida em *Teoria dos Agregados* - que conceitua e calcula conceitos como Produto e Renda Nacional - e *Teoria Geral do Equilíbrio e do Crescimento*. Esta, por sua vez, repartida em *Teoria da Moeda*, *Teoria das Finanças Públicas*, *Teoria do Desenvolvimento* e *Teoria das Relações Internacionais*.

4.3 - Os Desideratos da Política Econômica

A Teoria Econômica, metodizando a realidade descrita pela Economia Descritiva, fabrica modelos de análise micro e macroeconômica. Ambos devem aparelhar a *Política Econômica*, a fim de que se tomem as medidas adequadas para evitar as flutuações nos níveis de preço e de emprego, articulando-se o binômio desenvolvimento-repartição. Uma Política Econômica - que significa sempre, é bom lembrar, a busca pragmática de objetivos específicos delimitados pelo nível político - deve perseguir, fundamentalmente, três propósitos: desenvolvimento econômico, estabilidade econômica e eficiência repartitiva.

O crescimento econômico deve dotar um país, quantitativamente, de uma infra-estrutura adequada à satisfação das necessidades humanas básicas, tais como alimentação, saúde, trabalho, educação, habitação, vestuário, transporte, lazer, moradia e segurança. Crescimento este que só se completa, à nível qualitativo, com a elevação do nível cultural da coletividade. Somente o *desenvolvimento cultural* pode

sedimentar o aprimoramento integral do indivíduo, na conquista de formas mais harmoniosas de convivência social.

A estabilidade econômica, por sua vez, é patamar sem o qual qualquer desenvolvimento é sempre parcial e sujeito a desestabilizantes ciclos recessivos, capazes, em seus níveis mais elevados, de ameaçar a governabilidade e desestruturar o sistema econômico. O primeiro passo da estabilidade é o esforço pela manutenção do *pleno emprego dos recursos produtivos*, sejam matérias-primas, capitais, força de trabalho ou infra-estrutura instalada. O resultado mais desastroso de uma economia desaquecida, funcionando com grande capacidade ociosa, é o de deixar milhares de trabalhadores sem emprego, gerando graves conseqüências, tanto para o indivíduo quanto para a sociedade. O segundo passo será o de prover a *estabilidade geral do nível dos preços*, evitando-se um dos piores cancos das economias subdesenvolvidas: a inflação. A espiral inflacionária compromete desastrosamente o poder aquisitivo da população, desestrutura os mecanismos de crédito e descapitaliza as empresas. Países como o Brasil, submetidos a um crônico processo inflacionário, são sempre candidatos ao fantasma da chamada estagflação⁵³, misto de estagnação econômica, preços altos, salários baixos e moeda altamente desvalorizada. Por último, a estabilidade também é fortemente dependente de

53- Do inglês *Stagflation*, normalmente definida como um processo econômico em que a queda dos setores produtivos é acompanhada de altos índices inflacionários.

fatores externos, isto é, de um *equilíbrio do balanço internacional de pagamentos*.

A *eficiência repartitiva* é, por assim dizer, o coroamento de uma Política Econômica direcionada pelos legítimos anseios sociais, no sentido de minorar a desigualdade na repartição da Renda Nacional. A análise de indicadores sociais - que são o melhor espelho da situação da distribuição de renda -, no Brasil, demonstra que o desprezo pela atividade interventiva do Estado no domínio econômico é um delírio neoliberal de cores mórbidas. Causa espécie a idéia neoliberal - que muitos querem confundir com a chamada *modernização* - de que o Governo deve simplesmente ir retirando-se de cena, para que a invisível mão ectoplásmica do mercado livre possa ajeitar tudo a seu gosto. Acontece que esta mão não é assim tão invisível e costuma materializar-se no poder econômico.

4.4 - O Estado Democrático e a Sobrecarga de Demandas

Muitos atacam o desequilíbrio das contas do governo, apontando-o como uma das causas principais do processo inflacionário. Querem deixar passar despercebido, entretanto, que os vultosos gastos do governo decorreram do próprio processo de democratização do Estado. À medida que a cidadania foi atingindo também as classes populares, estas foram exigindo do Estado o atendimento de suas principais carências. A *sobrecarga de demandas*, que originou o Estado Assistencial é,

segundo BOBBIO, conseqüência natural do desenvolvimento da Democracia:

"O estado dos serviços, enquanto tal sempre mais amplo e sempre mais burocratizado, foi uma resposta, que hoje se critica com um juízo algo tardio, a demandas justas provenientes de baixo" (BOBBIO, 20: 122).

Sem dúvida é preciso reformar o Estado brasileiro - como discutiremos com mais profundidade à frente. Esta reforma precisa, antes de tudo, sanar as deficiências da atuação estatal, notadamente no domínio econômico. O que não deve significar a defesa utópica do Estado absenteísta. Se hoje se critica a atuação do Estado em áreas que ele não deveria mais atuar - como, por exemplo, na exploração de determinada atividade econômica, de forma direta -, é inegável reconhecer que, inúmeras vezes, esta atuação foi historicamente um fator imprescindível para o crescimento econômico. Ademais, a criticada atividade regulatória do Estado muitas vezes não cumpriu o seu desiderato, no caso brasileiro, em razão dos abusos que permitiram a atuação estatal em benefício de interesses organizados⁵⁴.

Fisiologia, clientelismo e corrupção demonstram não que o Estado deva ser implodido, num momento em que fica mais difícil a sua utilização escusa, em razão mesmo da tomada de consciência

54- Vide, a propósito, o artigo de GUSTAVO H.B. FRANCO: "O Retorno dos Mortos-vivos" (54).

da cidadania; mas que ele deve ser profundamente reformado e, antes de tudo, moralizado. Um Estado reformado, que recupere a condução de legítimos interesses da sociedade, poderá implementar uma Política Econômica que persiga, de forma prioritária, a eficiência repartitiva. Sem que, para tanto, precise lançar mão do dirigismo econômico absoluto. Mas que, ao contrário, atue estrategicamente, balizando o compartilhar de esforços entre empresários, trabalhadores, investidores, os próprios setores governamentais e a sociedade como um todo. Aqui, mais uma vez, vale a sapiência do ilustre professor e célebre político italiano, NORBERTO BOBBIO:

"Quando os titulares dos direitos políticos eram apenas os proprietários, era natural que a maior solicitação dirigida ao poder político fosse a de proteger a liberdade da propriedade e dos contratos. A partir do momento em que os direitos políticos foram estendidos aos que nada têm e aos analfabetos, tornou-se igualmente natural que aos governantes, que acima de tudo se proclamavam e num certo sentido eram representantes do povo, passando a ser pedidos trabalhos, medidas previdenciárias para os impossibilitados de trabalhar, escolas gratuitas e - por que não? - casas populares, tratamentos médicos, etc." (20: 122-3).

4.5 - Indicadores Sociais e Eficiência Repartitiva

A análise de alguns indicadores sociais, recentemente pesquisados, demonstra que a eficiência repartitiva não é mera figura retórica. Se a economia brasileira produz o suficiente para ser considerada, quantitativamente, a nona economia

mundial⁵⁵, não é preciso ser gênio da economia para entender que nosso mais importante problema não é a produção de riquezas, mas a sua ineficiente e injusta repartição. O IPEA elaborou, por encomenda do Governo Itamar Franco, o documento *Brasil: Indicadores Sociais*⁵⁶. Os dados são assustadores: 14,4 milhões de famílias, somando 64,5 milhões de pessoas, tentam sobreviver com menos de meio salário mínimo⁵⁷. Sendo que, neste universo, há 3,5 milhões de famílias, ou seja 33,5 milhões de pessoas, que são consideradas indigentes: sobrevivem com uma renda familiar próxima de 1/4 do salário mínimo.

Nenhum país pode ter a aspiração de ingressar no Primeiro Mundo, se não garantir que as suas crianças possam almejar uma situação social melhor do que a dos seus pais. Melhoria esta que tem um nome certo: *educação*. Todavia, ainda segundo os dados do IPEA, apenas 20 crianças, de 100 que iniciam o 1º grau, chegam a completá-lo. Em outra pesquisa⁵⁸, o IBGE constatou que, dos 32 milhões de jovens miseráveis (entre

55- Considerando-se a produção global, conforme dados de 1989, a economia brasileira, com um PIB de 375,14 bilhões de dólares, colocava-se na nona posição mundial, atrás apenas em ordem decrescente, de EUA, Japão, URSS, Alemanha Ocidental, França, Itália, Canadá e China. Em 1991, o PIB nacional aproximou-se de 422 bilhões de dólares, o que importou numa diminuição de cerca de 1%, em relação a 1990 (Dados do "Almanaque Abril - 1993", 1: 132 e 640).

56- Cfe a matéria de SÔNIA MOSSRI: "Presidente vai receber dados sobre a pobreza" (78).

57- O equivalente a menos de 50 dólares, em janeiro de 1993.

58- Constante da matéria "Infância maltrapilha" (73).

0 e 17 anos), 2,8 milhões, oscilando entre 10 e 14 anos, trabalham, o que é *proibido* pela Ordem Jurídica. Dados mais abrangentes do UNICEF, constante do documento *As Crianças das Américas*⁵⁹, indicam 4 crianças pobres em cada grupo de 10, no Brasil. Em relatório mundial, divulgado em 17 de dezembro de 1992, denominado *Situação Mundial da Infância - 93*⁶⁰, a UNICEF coloca o Brasil em 65º lugar, entre 129 países com maior índice de mortalidade infantil. Em 1991, 247 mil crianças de até 5 anos morreram em nosso país, o que significa 67 mortes para cada 1 mil nascimentos. Cuba - país da América Latina com menor taxa de mortalidade -, com renda per capita (US\$ 1.170) menor que metade da brasileira (US\$ 2.680), apareceu com apenas 13 mortes para cada 1 mil nascimentos. Dado este que é uma eloqüente constatação da gravidade da nossa concentração de renda.

Estes indicadores sociais, auferidos tanto por organismos internos quanto internacionais, estão a -demonstrar que é mister dotarmos o nosso país de uma política econômica governamental, que conte com o apoio efetivo dos setores organizados da sociedade. Se não conformarmos o sistema econômico, de forma a encontrar alternativas para o nosso trágico quadro de concentração da Renda Nacional, continuaremos

59- Cfe o artigo de RONI LIMA: "Al já tem 15 milhões de meninos de rua" (83).

60- Cfe o artigo de GILBERTO DIMENSTEIN: "247 mil crianças morreram no país em 91" (47).

com a passividade patológica que nos permite conviver com um noticiário que vai de assassinato de menores a arrastões, passando por massacres tipo-Carandiru⁶¹. Alguém, em sã consciência, por menos informado que seja, pode desconhecer que há um confronto social em plena marcha, no Brasil? Alguém pode desconhecer a premência de uma realista Política Econômica, ladeada por uma Política Social que minimize os efeitos visíveis do capitalismo selvagem?

4.6 - O Instrumental da Política Econômica

Por fim, cumpre ressaltar que, na perseguição de seus objetivos, a Política Econômica conta, fundamentalmente, com quatro ferramentas, ou seja, *instrumentos monetários, fiscais e cambiais*, ligados à Análise Macroeconômica, e *instrumentos coadjuvantes*, relacionados a controles diretos sobre a produção e o consumo, ligados com a Análise Microeconômica.

A Política Monetária⁶², ligada à Teoria da Moeda, deve suprir convenientemente o mercado de moeda e crédito, de

61- Vide, a propósito, o inteligente artigo "Detenção e arrastão são pólos da mesma luta", de ARNALDO JABOR (76).

62- No artigo "Estabilidade Monetária: podemos aprender com os europeus?" (Folha de São Paulo, 5 out. 1992, p.2-2), LEONARDO FERNANDO BASSO discute a questão da moeda única na Europa. Os defensores da ECU (european currency unit) identificam nas taxas de câmbio semifluentes a gênese de dificuldades inflacionárias e especulativas. Razão pela qual a ECU acabaria com a instabilidade cambial entre os países da CE.

com a passividade patológica que nos permite conviver com um noticiário que vai de assassinato de menores a arrastões, passando por massacres tipo-Carandiru⁶¹. Alguém, em sã consciência, por menos informado que seja, pode desconhecer que há um confronto social em plena marcha, no Brasil? Alguém pode desconhecer a premência de uma realista Política Econômica, ladeada por uma Política Social que minimize os efeitos visíveis do capitalismo selvagem?

4.6 - O Instrumental da Política Econômica

Por fim, cumpre ressaltar que, na perseguição de seus objetivos, a Política Econômica conta, fundamentalmente, com quatro ferramentas, ou seja, *instrumentos monetários, fiscais e cambiais*, ligados à Análise Macroeconômica, e *instrumentos coadjuvantes*, relacionados a controles diretos sobre a produção e o consumo, ligados com a Análise Microeconômica.

A Política Monetária⁶², ligada à Teoria da Moeda, deve suprir convenientemente o mercado de moeda e crédito, de

61- Vide, a propósito, o inteligente artigo "Detenção e arrastão são pólos da mesma luta", de ARNALDO JABOR (76).

62- No artigo "Estabilidade Monetária: podemos aprender com os europeus?" (Folha de São Paulo, 5 out. 1992, p.2-2), LEONARDO FERNANDO BASSO discute a questão da moeda única na Europa. Os defensores da ECU (european currency unit) identificam nas taxas de câmbio semifluentes a gênese de dificuldades inflacionárias e especulativas. Razão pela qual a ECU acabaria com a instabilidade cambial entre os países da CE.

VATEVILLE, em sua obra *Traité de L'oeconomie Politique* (1615), tenha pensado a Economia como *Economia Política*. A regulação da vida social implica, basicamente, em que se decida como as riquezas devem ser aplicadas para a satisfação das necessidades humanas. Razão pela qual entendemos que Ciência Econômica e Economia Política são campos de investigação que não só interagem-se, mas até mesmo confundem-se.

O Direito Voltado Para a Mudança

5.1- *Por Uma Nova Cultura Jurídica.* 5.2- *A Função Promocional do Direito.* 5.3- *Direito Econômico e Intervenção Conformadora.* 5.4- *A Ordem Econômica Constitucional.* 5.5- *Finanças Públicas e Tributação Mudancista.* 5.6- *Extrafiscalidade: outras questões.*

5.1 - Por Uma Nova Cultura Jurídica

Em texto recente, o Prof. LEONEL SEVERO ROCHA faz um contundente desafio, ao defender a "... criação de uma nova cultura jurídico democrática", com vistas a engajar os juristas nas lutas político-sociais emergentes e nos problemas estruturais (miséria, educação, saúde ...) do Brasil da redemocratização" (114:10). A construção de uma nova cultura jurídica significa a revalorização da Teoria do Direito e o rompimento com visões tanto de esquerda quanto de direita, que menosprezam o Direito como espaço decisório de conflitos. Através do reestudo da teoria jurídica clássica, é mister caminhar no sentido de ultrapassar as concepções ingênuas do Direito e vislumbrar as relações interativas entre teoria e prática jurídicas e teoria e prática políticas. Neste sentido,

ROCHA propõe uma nova

"... teoria voltada ao resgate das principais contribuições das teorias jurídicas deste século, desde uma matriz epistemológica crítico-interdisciplinar, apta a pensar o direito como uma estrutura político-social, na qual a interação com o tipo de Estado (e notadamente os contextos políticos) é determinante" (114: 13).

Aglutinando as mais destacadas teorias jurídicas, a partir de uma metodologia que as distingue pelo "estilo científico", ao tempo em que as situa no domínio histórico-político-social, ROCHA identifica quatro "matrizes teórico-político": a) matriz neopositivista; b) matriz pragmática; c) matriz sistêmica, e d) matriz histórica. Numa perspectiva interdisciplinar, entende viável o resgate das principais contribuições tanto das matrizes descritivas (normativismo) quanto das matrizes prescritivas (sociologismo). A partir da conexão entre as facetas estrutural e funcional do Direito, entre a norma e a sua função social, é possível pensar-se numa *"... teoria pragmática do direito, voltada aos problemas da democracia" (114: 21).*

O deslocamento da noção de Ciência do Direito de um critério sintático-semântico, mais voltado para o viés estrutural-normativo, para um critério pragmático-funcionalista, acompanhou a transformação do Estado *Policial* no Estado *Interventor*. A **matriz pragmático-formal** proposta por ROCHA, interpretando a inserção concreta do Direito na história, divisa a atual crise do Estado *Interventor* (Estado *Providência*) e *"... procura relacionar o direito, como*

estrutura, como as suas funções político-ideológicas democráticas" (114: 22). As respostas possíveis para a crise do Estado Providência, no sentido de um *Estado Regulador*, passa, segundo o Prof. LEONEL, pela discussão da

"... especificidade simbólico-política do direito, se queremos uma efetiva transformação social: não haverá mudanças políticas profundas sem uma nova teoria do direito nunca sem direito" (114: 22).

5.2 - A Função Promocional do Direito

Aceitando o desafio de ROCHA - num pequeno contributo para as discussões de uma teoria jurídica para o séc. XXI -, entendemos que a releitura "de um ponto de vista crítico, não dogmático" do que BOBBIO (considerado por ROCHA um dos principais pensadores da matriz neopositivista) chama de *função promocional do direito*⁶³, permite a articulação da estrutura político-jurídica com a questão decisiva do desenvolvimento econômico-social. Entendemos, destarte, que um *Estado Regulador*, nem absenteísta nem centralizador, deve constituir-se num garantidor da Democracia que, para efetivar-se, necessita de uma *regulação social*, que estenda a igualdade jurídica para o campo da igualdade econômica. Se a igualdade absoluta, contudo, parece condenada aos cânones utopistas, a

63- Vide: BOBBIO, Norberto - "Contribucion a la teoria del Derecho" - Primeira parte - Letra D - Cap. XI - Item 6: "La función promocional del Derecho" (17).

minoração das desigualdades além de possível, impõe-se como fundamento das transformações sociais.

Ensina BOBBIO que direito e poder são faces da mesma moeda, já que "... só o poder pode criar o direito e só o direito pode limitar o poder" (20: 13). O exercício jurídico do poder representa a faculdade de obter comportamentos desejados, **punindo** (técnica do desaliciamento) ou **premiando** (técnica do aliciamento). O desenvolvimento de novas técnicas de regulação e controle social, segundo BOBBIO, colocam em crise as teorias tradicionais do direito, centradas na função protetora (THOMASIIUS) ou na função repressiva do Direito (AUSTIN até YHERING e KELSEN). Enquanto o Direito como ordenamento coativo, protetor repressivo, se interessa pelos comportamentos não desejados, a concepção do Direito como ordenamento promocional preocupa-se em produzir comportamentos desejados. No primeiro caso, o desaliciamento centrado em *sanções negativas* (punição) representa apenas um controle passivo, no sentido do desfavorecimento de ações nocivas. No segundo caso, o aliciamento representa uma regulação ativa, de favorecimento de ações vantajosas, através das chamadas *sanções positivas* (prêmio). O Direito enquanto proteção-repressão segue a tendência da inércia e do conservadorismo social, já o Direito enquanto promoção, constitui-se em fator de inovação e mudança social.

A discrepância entre as duas visões do Direito, acompanha a mudança de atitude na relação da esfera pública com

a esfera privada, do Estado para com o domínio econômico-social:

"El instrumento jurídico clásico del desarrollo económico en una sociedad en la qual el Estado no interviene en el proceso económico, ha sido el negocio jurídico, del que el Derecho, precisamente en cuanto ordenamiento coactivo, se limita a garantizar la eficacia. Pero desde que el Estado asumió la tarea no solamente de controlar el desarrollo económico sino de dirigrilo, el instrumento idóneo para esta función no es ya la norma reforzada por una sanción negativa contra quienes la transgreden, sino la directiva económica, que a menudo viene reforzada por una sanción positiva en favor de quienes se conforman a ella, como ocurre por ejemplo en las llamadas leyes de incentivación que comienzan a ser estudiadas con atención por los juristas" (BOBBIO 17: 260 - ênfase acrescentadas).

5.3 - Direito Econômico e Intervenção Conformadora

É exatamente na interação entre a *directiva económica* e as *leyes de incentivacion*, na priorização da função promocional do direito, que vemos a inserção de um campo de investigação jurídica que ganha importância cada vez mais acentuada: o **Direito Econômico**. Através da dinamicidade específica das normas do Direito Econômico, em consonância com o todo do sistema jurídico, é possível atingir as metas das políticas públicas, nos campos econômico e social, superando-se as intervenções coativas, de forma a privilegiar-se as intervenções promocionais. Intervenção esta que pode caracterizar-se, segundo BOBBIO (17): a) pelo "prêmio", que vem

depois do comportamento, tornando-o mais interessante; ou b) pela "facilitação", que precede ou acompanha a ação, tornando menos gravoso o custo do comportamento desejado.

PROUDHON é apontado por QUEIROZ (110: 7) como tendo sido o pioneiro na utilização da categoria *Direito Econômico*, através de sua obra "*Da Capacidade Política das Classes Trabalhadoras*", de 1865. O filósofo francês entendia que nem o direito público nem o direito privado poderiam constituir-se em resposta para as contradições sociais. A estrutura social deveria repousar sobre uma base representada pelo Direito Econômico, como complemento dos dois ramos tradicionais do Direito, e no qual pudessem ser inscritos os *critérios de reformulação do organismo social*. Por outro lado, AFFONSO PEREIRA INSUELA - citado por MELO (92: 46) - reivindica para o VISCONDE DE CAIRU a primazia conferida por QUEIROZ a PROUDHON, lembrando a publicação, pelo VISCONDE, em 1827, no Rio de Janeiro, da obra intitulada "*Leituras de Economia Política ou Direito Econômico, Conforme a Constituição Social e Garantias da Constituição do Império do Brasil*". Com relação ao estudo acadêmico do Direito Econômico, é atribuído a BERNARD CHENOT o pioneirismo, por ter introduzido na Universidade de Paris, em 1945, o estudo desta nova disciplina jurídica.

Dentre os fatos sociais, é o fato econômico um dos que mais destacadamente necessitam de regulação jurídica. Lembra o Prof. ARI KARDEC BOSCO DE MELO, que "... *toda atividade econômica desenvolve-se em condições socialmente abrangidas pelo direito*" (93: 12). Alguns chegam ao extremo de

considerar o Direito apenas como a cristalização da Economia⁶⁴. MARX, por exemplo, vê o Direito como efeito superestrutural de uma causa infraestrutural: a Economia. Mesmo em um Estado de concepção liberal, as diversas injunções que compõem o mundo econômico necessitam da modelação jurídica, desde as disposições de Direito Civil, sobre direito das coisas e das obrigações, por exemplo, passando pela regulação do comércio propriamente dito (Direito Comercial) e pela relação que se estabelece entre patrões e empregados (Direito do Trabalho); destacando-se também as normas de amparo aos trabalhadores, no que tange a planos de saúde e aposentadoria (Direito Previdenciário). O Direito aparece, portanto, como o estabilizador do conflito potencial existente entre os interesses dos agentes da ação econômica.

FABIO KONDER COMPARATO, citado por MELO (92: 45), situa os primórdios do Direito Econômico em torno da Primeira Grande Guerra, quando houve um necessário recrudescimento do intervencionismo econômico estatal, em razão mesmo das injunções da guerra. Mormente após a Grande Depressão - que desvelou as insanáveis deficiências do modelo liberal ortodoxo - e a Segunda Grande Guerra, ampliou-se sobremaneira a normatização estatal da atividade econômica. Um exemplo histórico deste fenômeno foi o "*New Deal*" do Presidente FRANKLIN ROOSEVELT, que procurou fora dos cânones econômicos do

64 - É o caso de LOUIS BAUDIN, na obra "Manuel d'Économie Politique", v. I, p. 10. Apud Queiroz, 110: 2.

"*laissez faire*", soluções que permitissem a retomada do crescimento.

O Direito Econômico surge numa época em que foi necessária uma participação mais dinâmica do Estado no processo econômico, o que vai refletir-se, necessariamente, numa redução da esfera de liberdade privada. A lei passa a impregnar-se de institutos de natureza econômica, a tal ponto que, para MODESTO CARVALHOSA - citado por MELO (92: 51; 93: 14) -, será exatamente o conteúdo de **economicidade** que irá constituir o núcleo das normas coercitivas de Direito Econômico.

Durante muito tempo, discutiu-se se o Direito Econômico constituiria ou não uma disciplina autônoma da Ciência Jurídica. No Direito pátrio, a atual Constituição sinalizou no sentido da autonomia, ao prever expressamente o Direito Econômico quando estabelece, para este, a competência, legislativa concorrente (CF, art. 24, I). A dúvida reside hoje, mais propriamente, no conteúdo destas normas, ou no alcance dos seus princípios e metodologia.

Enquanto uma parte da doutrina defende um Direito Econômico de âmbito mais restrito, como o conjunto de normas definidoras apenas da interferência pública no setor privado, outra parte se debate por uma abrangência mais ampla. É o caso, no Brasil, de ALBINO DE SOUZA e de FÁBIO KONDER COMPARATO, que não só defendem o Direito Econômico como um ramo autônomo, mas o identificam como a tradução normativa de todo o instrumental

da política econômica⁶⁵. Nesta concepção, o Direito Econômico aparece como a normatização geral da vida econômica, constituindo-se numa zona tangencial entre o Direito Público e o Direito Privado. Para AFFONSO PEREIRA INSUELA - citado por MELO (92: 52-3) -, o Direito Econômico vincula-se ao Direito Público, enquanto regulação da ação do Estado sobre as estruturas sócio-econômicas, e vincula-se ao Direito Privado, enquanto normatização da relação entre os agentes do processo econômico. Neste sentido, o Direito Econômico pode ser entendido como o balizamento jurídico-institucional de uma Economia Política⁶⁶. Economia Política esta que, para passar do mundo do "dever ser" para o mundo do "ser", não depende unicamente do direcionamento normativo, posto que está fortemente sujeita tanto às tendências políticas, quanto às injunções do poder econômico.

Em razão desta tendência dominante na doutrina, de uma abrangência significativa do Direito Econômico, ele tem sido dividido em vários sub-ramos. Os dois troncos principais seriam o *Direito Privado Econômico* e o *Direito Público Econômico*. No primeiro caso, identificamos a disciplina da

65 - Cfe GRAU, 68: 168-9.

66 - Enquanto a Economia Abstrata ou Pura preocupa-se com o estudo do fato econômico de "persi", a Economia Política ou Aplicada procura apreender este mesmo fenômeno, mas considerando-o dentro das injunções sócio-políticas. Mais recentemente, tem sido falado numa "Economia Social", isto é, do estudo da fenomenologia econômica com conotações finalísticas, quando são consideradas as condições ótimas de bem estar econômico. Segundo MELO (93: 11-2).

atuação econômica privada, em consonância com os interesses de natureza pública, com reflexos na propriedade, nos contratos, na gestão empresarial, etc; no segundo caso, encontramos as normas que balizam a própria forma de interferência pública no domínio econômico. Um outro sub-ramo que merece destaque é o *Direito Penal Econômico*, em razão de ser o instrumento que visa, basicamente, coibir os abusos do poder econômico. PIMENTEL leciona que o objeto jurídico tutelado, neste caso, é "a realização da política econômica do Estado, em benefício de todos os membros da sociedade" (108: 21). Importante ressaltar que o reconhecimento de existência de um *poder econômico* é causa justificadora - embora não a única - do Direito Econômico, a fim de que o processo econômico siga os trilhos escolhidos pelo todo social, através do mecanismo político-democrático (poder social), e não apenas os atalhos desviantes, que desembocam no favorecimento escuso das classes hegemônicas.

Destacando sobremaneira a importância do Direito Econômico, EROS GRAU o vê não somente como um novo ramo do Direito, mas como uma metodologia destinada a uma nova visualização do Direito. Isto significa concebê-lo como um "novo método de análise, substancial e crítica" (GRAU, 68: 167), que permita, na visão de MINOLI, "alcançar a interpenetração mais adequada da norma no contexto da realidade sócio-econômica"⁶⁷. Ou seja

67 - Citado por CARVALHOSA, Modesto - *Considerações sobre o Direito Econômico* (Tese: São Paulo, 1971). Apud GRAU, 68:166.

"Pensar o Direito Econômico é pensar o direito como um nível do todo social - nível da realidade, pois -, como mediação específica e necessária das relações econômicas. Pensar Direito Econômico é optar pela adoção de um modelo de interpretação essencialmente teleológica, funcional, que instrumentará toda a interpretação jurídica, no sentido de que conforma a interpretação de todo o Direito" (GRAU, 68: 167)

5.4 - A Ordem Econômica Constitucional

No plano constitucional, a maioria das Cartas atuais - tendo como importante pioneira a *Constituição de Weimar* - passaram a contemplar regras notadamente dirigidas à conformação dos procedimentos econômicos. Normas estas que passaram a receber, uma abordagem sistemática, bem como, em razão de seu tratamento constitucional, passaram a ser entendidas como uma verdadeira *constituição econômica*. Seguindo esta tendência, as Constituições brasileiras, desde a de 34, contemplaram disposições relativas à Ordem Econômica.

Uma ordem econômica constitucional, entendida como um conjunto de normas e princípios jurídicos de organização do mercado, é a negação de uma *ordem econômica espontânea*, princípio basilar da economia clássica. A Ordem Jurídica, como sistema normativo voltado à estruturação social, abarca também a Ordem Econômica. Os negócios econômicos passam a estar condicionados à consecução de uma política econômica dirigida pelo Poder Político. Aqui, o fundamento jurídico-institucional da participação do Estado nos procedimentos econômicos. A

partir daí, a questão toda cinge-se a determinar a amplitude e, logicamente, os limites jurídicos, da atuação estatal. Verificação esta que pode ser feita - especialmente no que se refere à Carta Magna, mas também no que tange ao nível infraconstitucional - pela pesquisa dos objetivos e dos instrumentos à disposição do Estado, no sentido da concretização de uma nova ordem econômica - isto é, uma **ordem econômica juridicamente regulada**.

Uma ordem econômica constitucional representa, enfim, o próprio cerne do Direito Econômico positivo. A economia deixa de ter um cunho micropolítico, passando a direcionar-se por questões de ordem macropolíticas. Deixa-se de entronizar o interesse privado, para conformá-lo com o interesse público. A economia passa a perseguir a **Justiça social**, que encontra no Direito Econômico os instrumentos de sua concretização, no sentido de uma melhor repartição do produzido, visando a busca plena do bem-estar social. A política econômica deve conduzir os negócios econômicos rumo a um desenvolvimento que seja entendido como progresso-melhoria em todas as direções, e não somente como produção de riquezas⁶⁸. A visão ideológica do desenvolvimento confundido com aumento de produção (crescimento econômico), sem nenhuma preocupação com a eficiência repartitiva, gerou as graves distorções gravadas na história do capitalismo. Visão ideológica esta que permitiu a extorsiva

68 - Vide, neste sentido, FALCÃO, 51: 70.

apropriação dos excedentes por grupos minoritários, enquanto a imensa maioria vive entre o salário insuficiente e o desemprego, entre a sobrevivência e a penúria. Esta a razão porque fazemos coro com o Prof. GRAU, quando concebe o Direito Econômico como a compatibilização da justiça social com o desenvolvimento, uma síntese entre o justo e o eficiente,

"... a fim de que nem a eficiência econômica se produza sem atenção aos padrões de justiça, nem esta venha a ser produzida, apenas e sempre, com sacrifício da eficiência que só a aprimora" (69: 57).

Trata-se, enfim, de **democratizar a Economia**. Este, sem dúvida, um papel magno do Estado e do Direito. Trata-se, simplesmente - embora o extremado egoísmo de alguns, especialmente das elites, torne a concretização material difícil -, de harmonizar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Trata-se de estabelecer o desenvolvimento econômico como suporte indispensável do desenvolvimento integral da pessoa humana, tanto da detentora do capital quanto da detentora da força de trabalho:

"O desenvolvimento supõe não apenas crescimento econômico, mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual comunitário e um processo, ativo, de mudança social" (GRAU, 69: 54).

Entendemos, por fim, que a *"mediação específica e necessária das relações econômicas"*, a cargo do Direito Econômico, pode concretizar-se, em especial, através da **função promocional do Direito**. Função esta que encontra ressonância com a noção de um Estado "Regulador", como síntese dialética entre

as versões extremas de liberalismo e intervencionismo estatal. A política econômica, informando a "directiva económica", perseguiria a transformação social, prioritariamente, através de "leyes de incentivación". Na concretização da função social do Estado Contemporâneo, o instrumental das "sanções positivas" tem o mérito de, nos casos específicos de sua utilização, não exigir uma atuação direta do Estado na vida econômica, permitindo que a sociedade funcione como elemento central de suas próprias mudanças. Neste sentido, destacamos, do instrumental fiscal-tributário da política econômica, a **extrafiscalidade** como uma ferramenta de otimização do desenvolvimento econômico conjugado com os critérios da justiça Social. Especialmente, na utilização de "benefícios fiscais", como forma de "aliciamento" ou "incentivação", no sentido da produção de comportamentos desejados.

5.5 - Finanças Públicas e Tributação Mudancista

Do *Direito Administrativo*, que trata genericamente da organização das instituições políticas e das relações dos poderes públicos entre si e com os particulares, destacou-se o *Direito Financeiro*, para tratar especificamente da atividade financeira do Estado, no sentido de obter, gerir e aplicar as receitas públicas. Estas, são basicamente de dois tipos: originárias e derivadas. Dentre as receitas derivadas, destacam-se em importância as *receitas tributárias*, que passaram a contar também com um ramo específico da investigação

jurídica: o *Direito Tributário*.

Além das questões propriamente técnicas da atividade financeira estatal, o moderno Direito Financeiro passou a dedicar maior importância para a *função ordinatória das finanças públicas*⁶⁹. Estas passam a ser vistas de um ponto de vista dinâmico, como promotoras de ordenação da vida econômica e social, no sentido da transformação social. A modelagem orçamentária das finanças públicas, destarte, como elemento fundamental da política econômica, deve contemplar uma clara política de caráter social⁷⁰. É de acordo com este juízo que ADOLPH WAGNER⁷¹, concebia o melhor orçamento como aquele que

69 - Vide, neste sentido: FALCÃO, Raimundo Bezerra. As finanças públicas e o direito financeiro como fatores de transformação social. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Ceará, Fortaleza, Imprensa Oficial, ano 2, n. 2, 1980, p. 93-134.

70 - O historiador e cientista político LUIZ FELIPE DE ALENCASTRO, ao fazer um balanço positivo dos fatores que marcaram o ano brasileiro de 1992, aponta a retomada do controle do orçamento público, no Congresso, como uma das questões que devem ser priorizadas em 1993. Para ALENCASTRO, é nele que se definem as prioridades nacionais e "retornar o controle do orçamento é tornar efetiva a representação da sociedade no Congresso". Esta a razão por que aponta a denúncia do ex-ministro ADIB JANETE - de que, na verdade, são as empreiteiras que comandam o orçamento e o planejamento governamental -, como uma tomada de consciência política. Constatações como estas, se corretamente corrigidas pelo conjunto da sociedade, importarão em significativos avanços para a democracia brasileira. Cfe: GOMES, 62.

71 - Em sua obra "*Traité de la science des finances*" (Paris: Giard et Brière, 1909-1913, v. I, § 27, p. 64 e sgts). Apud VIDIGAL, 154.

implica numa mais eficiente distribuição de rendas⁷², enquanto HUGH DALTON⁷³, já em 1922, preconizava que todo o universo das finanças públicas deve estar moldado pelo princípio do *máximo benefício social*. Em síntese, na clara lição de VIDIGAL:

"O orçamento persegue os fins sociais buscando promover o pleno emprego, eficiência produtiva social, alto nível de investimento, distribuição mais justa, estabilidade econômica" (154: 273).

Dentre os elementos da atividade financeira estatal, destaca-se a **tributação**, como um dos instrumentos mais propícios para a regulação mudancista. A tributação, como ato ou efeito de tributar, pode caracterizar-se tanto por objetivos de ordem *fiscal* quanto *extrafiscal*. No primeiro caso, funciona como fonte principal do custeio público; no segundo caso, como ferramenta direcionada para a obtenção de determinados efeitos,

72 - Para se ter uma idéia de como o instrumental orçamentário é um poderoso elemento de redistribuição de renda, basta ter em mente que o Orçamento Geral da União - que prevê todos os gastos e investimentos do Governo Federal - tem previsão, para 1993, de 240 bilhões de dólares. Enquanto isto, o maior conglomerado privado do país, o Grupo Votorantim, tem um faturamento anual de 2,9 bilhões de dólares. Com esta comparação, é possível entender a quantidade exorbitante de emendas, embora os parlamentares - de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias votada anualmente - só possam remanejar 3,75% do Orçamento. Esta fatia, no entanto, significa 9 bilhões de dólares, ou seja, mais de três vezes o faturamento da Votorantim. Infelizmente, os Senhores Parlamentares, em sua grande maioria, não estão preocupados com as inadiáveis prioridades do país, mas em atender interesses imediatistas, para não dizer clientelistas. Dados retirados da matéria: O ANÃO fantasma: parlamentares retocam o orçamento com disputa por uma fatia de 9 bilhões de dólares. (103).

73 - Em sua obra "*Princípios de Finanças Públicas*" (Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1970, 2 ed.) Apud VIDIGAL, 154: 204).

como conter a inflação, diminuir o desemprego, proteger a indústria interna, estimular certos setores produtivos e inibir temporariamente o consumo.

A tributação representa sempre um custo social, pois implica no Estado atuando sobre o universo econômico, onerando-o quando dele extrai recursos. Para VIDIGAL, "*há, assim, um custo social considerável nas atividades de arrecadação de tributos, traduzido em diminuição de consumo, de poupança, de investimento empresarial e repercutindo naturalmente nos níveis do emprego e da atividade econômica*" (154: 218). A maximização dos benefícios sociais é obtida quando a atividade do Estado, na sua promoção, iguala-se aos seus custos sociais. O custo social da arrecadação tributária deve traduzir-se em benefícios sociais e econômicos, não só nos limites da despesa pública - quando os recursos tributários são utilizados para o custeio da Administração, para obras e financiamentos -, mas também com a utilização de uma tributação promocional.

Com o aperfeiçoamento da sistematização tributária, normas e princípios foram introduzidos, de forma a não identificar o arsenal tributário apenas com o seu caráter financeiro. Contribui para este evidente aperfeiçoamento do Direito Tributário, a derrubada de imprecisões da economia liberal, que preconizava um tratamento igualitário para todos os membros da sociedade e uma fiscalidade estrita. Como argumenta FALCÃO, não há e nem pode haver algo como uma *fazenda neutral*. O mito da *neutralidade fazendária*, na verdade:

"É uma maneira de praticar um intervencionismo às avessas, pelo menos à luz da Justiça: permite que os detentores do capital e dos recursos naturais - por via de consequência também da mão-de-obra - amealhem mais riquezas ainda, aumentando a disparidade entre os indivíduos" (51: 44).

Na moderna doutrina tributária, o neutralismo fazendário é combatido, por exemplo, com a metodização de princípios como o da *capacidade contributiva* e da *progressividade*. Ambos partem da premissa de que cidadãos com maior patrimônio devem pagar mais tributos. Fundamentados num critério redistributivo das riquezas, coadunam-se com a **extrafiscalidade**, que visa, em síntese, "...ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais ..." (FALCÃO, 51: 48) ou, no mesmo senso, "... atuar sobre a economia para mudar o panorama social" (Idem :49). O princípio da capacidade contributiva, visto do prisma da tributação ordinatória, permite ampliar o conceito de Justiça Fiscal. Ou seja, através dele é possível operacionalizar outro princípio fundamental, o da *isonomia*, já que, não devendo haver tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente, é mister, também, que contribuintes em diferentes posições econômicas não sejam tratados da mesma forma.

Uma tributação mudancista também não se coaduna com a postura liberal do direito de propriedade, em razão mesmo de estar perfeitamente imbricada com a moderna teoria da função social da propriedade. Com efeito, nos tempos atuais, é difícil apontar um ordenamento jurídico que ainda se renda ao conceito de propriedade como disposição livre da coisa, da qual o

indivíduo frui a seu bel prazer e cuja restrição se encontra apenas no respeito a igual direito alheio. A propriedade foi concebida no liberalismo como defesa dos interesses do indivíduo, razão pela qual privilegiou-se mais o proprietário do que a propriedade. Esta era vista, destarte, "... como o próprio direito exclusivo ou o poder absoluto e exclusivo, que, em caráter permanente, se tem sobre a coisa que nos pertence" (DE PLÁCIDO E SILVA, v. III, 140:477 - grifo no original). Esta visão microjurídica autorizou, contudo, uma sociedade na qual

"... os detentores da propriedade dos meios de produção açambarcam também a mais-valia, munindo-se, destarte, de um poder quase público. Adquirem eles uma capacidade, às vezes desmesurada, de exercer influência política ou social" (FALCÃO, 51: 233).

O desenvolvimento da teoria jurídica permitiu divisar que a propriedade, mais do que um direito individual, natural e "originário", constitui-se numa criação jurídica. Isto permitiu uma concepção macrojurídica, centrada mais na propriedade do que no proprietário. Em sua gênese normativa, como instituição fundamental da vida econômica e social, a propriedade já nasce atrelada ao bem comum. Neste sentido, a tendência hoje é figurá-la como "sendo" uma função social, e não como "tendo" uma função social. Uma propriedade como função social (e não "com" função social), permite, mesmo em uma economia de mercado, harmonizar o interesse do indivíduo com o da coletividade, limitando o direito individual de propriedade, em função da concreção dos direitos sociais.

Em certo senso, a própria tributação pode ser vista

como uma espécie de limitação do direito de propriedade, pois implica sempre, de algum modo, na diminuição da propriedade - ou do patrimônio - do cidadão ou da empresa, em favor da receita estatal. O conceito de função social da propriedade aproxima ainda mais o binômio *propriedade-tributação*, já que, como assevera FALCÃO "... tributar com sentido ordinatório significa atuar sobre a propriedade, com vistas a manejá-la da maneira que melhor convenha ao interesse social"(51:255). Desta sorte,

"A propriedade como função social legítima, em sua própria origem, a ação intervencionista estatal. Assim, legítima também a extrafiscalidade" (Idem: 237).

5.6 - Extrafiscalidade: outras questões

Uma parte da doutrina considera que a dicotomia entre fiscalidade e extrafiscalidade é meramente didática, já que, em toda tributação, há sempre o componente fiscal e um alcance extrafiscal. Mesmo concordando com este último asserto, considero que a distinção não tem efeitos apenas teóricos, mas é importante quanto à caracterização prática das figuras fiscais. Na implantação de um tributo - ou pelo menos no que se refere a uma ou algumas de suas incidências específicas -, muitas das questões relativas à sua instituição ou cobrança ficam adstritas à definição de seu objetivo precípua, destacando-se a sua função financeira ou o seu conteúdo mais propriamente ordenador. No caso, por exemplo, de uma pesada

tributação sobre produtos importados, embora, ao angariar recursos para os cofres públicos, acabe servindo a propósitos financeiros inerentes à fiscalidade, tem como meta principal o protecionismo ao produto interno. A distinção, desta sorte, é bastante importante, tanto para a emolduração técnica quanto para a justificação social dos gravames. Sem isto, como, no exemplo mencionado, justificar que o consumidor seja obrigado a adquirir determinado produto nacional, mais caro e de menor qualidade, em comparação com determinado similar estrangeiro? Como, se não for pela ótica da proteção ou do incentivo ao parque produtivo interno? Assim, sem descuidar-se da evidente imbricação entre a fiscalidade e a extrafiscalidade, pode-se utilizar, segundo FALCÃO (51: 49), o "*critério da predominância*", para classificar as exações em: **tributos financeiros** (precipualemente fiscais) e **tributos ordinatórios** (precipualemente extrafiscais).

SACHA CALMON NAVARRO COELHO - - que entende a extrafiscalidade como "*... o manejo de figuras tributárias, diminuindo ou exasperando o quantum a pagar com o fito de obter resultados que transcendem o simples recolhimento do tributo ...*" (37: 1) - também considera que não há como se falar em gravames *neutros* ou *puros*: "*é possível, hoje, afirmar a inexistência de tributos exclusivamente fiscais ou tão somente extrafiscais. Todo tributo presta-se a ambas as finalidades ...*" (37: 6). Exatamente por esta constatação, cita ANGELO ANGELOPOULOS, para demonstrar que é sobremaneira ampla a arena de possíveis atuações da tributação promocional.

ANGELOPOULOS⁷⁴ vê quatro áreas de atuação, a saber: financeira, quando há deslocamento do poder de compra da esfera privada para a pública; econômica, enquanto regulação das forças produtivas; sócio-política, que se concretiza na minoração das discrepâncias sociais de renda; e monetária, enquanto transitório absorvimento do poder de compra.

O *poder de tributar*, que se materializa na competência jurídico-tributária, inclui tanto um caráter *impositivo* quanto *exonerativo*. Sendo este, em verdade, um corolário necessário daquele. Pela competência impositiva, uma determinada pessoa jurídica de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) tem a **potestade** de instituir e cobrar uma determinada exação fiscal; enquanto pela competência exonerativa, pode estabelecer a exclusão do dever tributário. A competência tributária, prevista à nível constitucional, inclui tanto a imposição a uma pessoa física ou jurídica (sujeito passivo) de uma determinada obrigação tributária, quanto a sua majoração, diminuição, facilitação ou, até mesmo, a sua exoneração total.

A *extrafiscalidade* pode dar-se tanto no campo da competência impositiva quanto da competência exonerativa. Naquela, v.g., quando recrudesce o quantum devido,

74 - Em sua obra "L'Etat et la prospérité sociale" (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949, p. 27. Apud COELHO, 37: 6-7).

relativamente à produção ou circulação de certos produtos considerados de consumo nocivo, como é o caso do tabaco. Contudo, é na seara das **exonerações tributárias** que a extrafiscalidade aparece com bastante ênfase, já que, via de regra, aqui os objetivos são quase sempre ordinatórios. Quanto às *técnicas exonerativas*, estas tanto podem referir-se à obrigação tributária principal, quanto às obrigações acessórias. No primeiro caso, podemos identificar, exemplificativamente: redução do crédito tributário, via redução da base de cálculo ou de alíquota; remissão total ou parcial do crédito; anistia da penalidade pecuniária⁷⁵; devolução de tributo pago; isenção; imunidades constitucionais e não incidências infraconstitucionais. No caso das obrigações acessórias - que se referem a prestações positivas ou negativas exigidas do contribuinte, no interesse da fiscalização ou da arrecadação tributárias -, o instrumento extrafiscal atua também *exonerando*, total ou parcialmente, algumas destas prestações. Ao simplificar-se, reduzir-se ou mesmo eliminar-se determinadas obrigações acessórias, o alcance extrafiscal favorece determinados contribuintes, permitindo a redução do custo operacional envolvido na obrigação fiscal.

SACHA CALMON lembra que o Direito Financeiro e o Direito Tributário receberam, inicialmente, uma abordagem

75 - As penalidades pecuniárias integram a obrigação principal constituída pelo pagamento do tributo (CTN, art. 113, § 1º); bem como as obrigações acessórias, quando de sua inobservância, transformam-se em obrigação principal, no que se refere às penalidades pecuniárias (CTN, art. 113, § 3º).

relativamente à produção ou circulação de certos produtos considerados de consumo nocivo, como é o caso do tabaco. Contudo, é na seara das **exonerações tributárias** que a extrafiscalidade aparece com bastante ênfase, já que, via de regra, aqui os objetivos são quase sempre ordinatórios. Quanto às *técnicas exonerativas*, estas tanto podem referir-se à obrigação tributária principal, quanto às obrigações acessórias. No primeiro caso, podemos identificar, exemplificativamente: redução do crédito tributário, via redução da base de cálculo ou de alíquota; remissão total ou parcial do crédito; anistia da penalidade pecuniária⁷⁵; devolução de tributo pago; isenção; imunidades constitucionais e não incidências infraconstitucionais. No caso das obrigações acessórias - que se referem a prestações positivas ou negativas exigidas do contribuinte, no interesse da fiscalização ou da arrecadação tributárias -, o instrumento extrafiscal atua também *exonerando*, total ou parcialmente, algumas destas prestações. Ao simplificar-se, reduzir-se ou mesmo eliminar-se determinadas obrigações acessórias, o alcance extrafiscal favorece determinados contribuintes, permitindo a redução do custo operacional envolvido na obrigação fiscal.

SACHA CALMON lembra que o Direito Financeiro e o Direito Tributário receberam, inicialmente, uma abordagem

75 - As penalidades pecuniárias integram a obrigação principal constituída pelo pagamento do tributo (CTN, art. 113, § 1º); bem como as obrigações acessórias, quando de sua inobservância, transformam-se em obrigação principal, no que se refere às penalidades pecuniárias (CTN, art. 113, § 3º).

fortemente economicista, em razão mesmo de suas ligações com a Ciência das Finanças. Talvez este o motivo porque eminentes juristas citados por SACHA, como GIANNINI, A. BERLINI, TROBATAS e GERALDO ATALIBA, embora aceitando a extrafiscalidade, entendem que ela não deve ser incluída, cientificamente, dentro das matérias jurídicas (COELHO, 37: 4 - nota 5). Não podemos, contudo, estar de acordo com tal parecer. No contemporâneo Estado de Direito democrático - governo das leis e não de homens, como gosta de ensinar BOBBIO -, nenhum atributo do Poder Político-Administrativo, mesmo aqueles que se cingem à esfera da discricionariedade⁷⁶, deixa de estar contido dentro da baliza normativa. Infelizmente, o próprio SACHA CALMON - embora a correção da maioria das suas lições - acaba afirmando que "... o assunto não diz respeito ao Direito ..." (COELHO, 37: 4 - nota 5), dando a entender que seria matéria afeta à Ciência das Finanças ou à Política Fiscal.

Ora, mesmo que se queira ver a extrafiscalidade mais do ponto de vista da Política Fiscal, esta, como um aspecto específico da Política Econômica, refere-se, necessariamente, aos termos fixados no ordenamento jurídico. Toda Política Econômica, quando sai do campo especulativo para o da

76 - O agente público, ao preencher com um juízo subjetivo o campo de indeterminação jurídica, deve ater-se à "razoabilidade". Esta, como justo limite da discricionariedade, é que confere legitimidade ao ato administrativo discricionário. O princípio da razoabilidade refere-se à consonância com aquilo que, para o senso comum, seria o aceitável perante a lei. Ademais, como liberdade nos parâmetros do Direito, a discricionariedade está sempre sujeita ao exame da moralidade administrativa, como se depreende dos arts. 5, LXXIII e 37 da Constituição Federal.

aplicabilidade, vai estar figurada nos termos da lei - portanto, constituindo *matéria jurídica*. Já a Ciência das Finanças, como leciona BALLEIRO (12: 22), investiga a atividade fiscal sob o prisma dos "*atos*". É ciência do "*ser*" e não do "*dever ser*", para usar a distinção kelseniana. BALLEIRO, embora afirme que o objeto precípua da Ciência das Finanças seja o estudo da atividade "*fiscal*", assinala a moderna tendência no sentido de que esta disciplina científica investigue igualmente "*... os efeitos extrafiscais da atividade financeira, colhendo elementos mercê dos quais os estadistas possam comandá-la, em diferentes sentidos, segundo diretrizes econômicas, políticas, morais e sociais*" (12: 23 - grifo no original). Esclarece, por fim, que "*a Ciência das Finanças, nesse caso, age como orientadora ou informante da Política Financeira, ou, simplesmente, da Política, para fins extrafiscais*" (Idem). Fica meridiano, destarte, que embora também esteja em seu campo de atuação a investigação da tributação com efeitos regulatórios, a Ciência das Finanças não o faz do ângulo da norma jurídica, mas do ângulo fático. Isto é, usando a lição de BALLEIRO, ela é "*informante*" ou "*orientadora*", e não, certamente, "*normativa*".

Penso que tenha faltado, aos juristas dos quais destoamos, a meditação em torno do conteúdo do Direito Econômico. Ora, se este ramo da Ciência Jurídica investiga a regulação normativa das ações governamentais de interferência ou reordenação das relações sociais e econômicas, e se a extrafiscalidade é um instrumental jurídico-tributário disposto para tal atuação política, fica evidente que, cientificamente,

deva ser vista como *matéria jurídica*. É importante frisar e repisar que, para a concretização de qualquer medida de política econômica, o Governo precisa estar secundado pela lei. E, se há lei, há, necessariamente, algum ramo do Direito alocado para a respectiva investigação. Fazendo uma analogia com a categoria *família*: o fato de ser um instituto próprio, por exemplo, do estudo da Sociologia, não significa que não possa ser perquirida por um ramo da Ciência Jurídica, no caso o Direito Civil, mais especificamente o Direito de Família. Da mesma sorte, a extrafiscalidade pode ser analisada pela Ciência Econômica ou pela Ciência das Finanças, mas é objeto de estudo, sem dúvida, da Ciência Jurídica.

Ademais, esta visão doutrinária é confirmada em nosso Direito Positivo, partindo-se - como veremos a seguir - da própria Carta Política. Aqui, além das regras do Sistema Tributário, na própria *constituição econômica* verificamos a consagração do instrumental jurídico-tributário extrafiscal. E é neste ponto que se concentra a **hipótese central** desta dissertação. Partindo da constatação da *microempresa* como uma alternativa ao modelo sócio-econômico atual, discute-se a propriedade da aplicação da regra do art. 179 da Constituição Federal, no que tange ao tratamento tributário diferenciado. Em específico, medita-se em torno da tributação do ICMS sobre a microempresa, em Santa Catarina e, conseqüentemente, da aplicação de "técnicas exonerativas", como "sanções positivas" direcionadas à facilitação deste nível de empreendimento.

Ressalte-se finalmente que, embora o esforço na distinção entre os diversos campos de investigação ligados com a extrafiscalidade - no sentido de reforçar a idéia de que é campo próprio também da investigação jurídica -, entendemos que a postura ideal - e mesmo necessária - é centrada numa *abordagem interdisciplinar*. Somente aqui é possível integrar as formas diversas de pesquisa, de forma a que cada disciplina contribua para um entendimento mais amplo do importantíssimo fenômeno da tributação política.

A Constituição Econômica Brasileira

6.1- Sistema e Modelo Econômicos. 6.2- O Papel do Estado. 6.3- Extrafiscalidade no Sistema Tributário Nacional. 6.4- Extrafiscalidade na Ordem Econômica. 6.5- A Carta e a Função Social do Tributo.

6.1 - Sistema e Modelo Econômicos

Os princípios e normas gerais de organização da vida econômica nacional estão balizados no Título VII da atual Carta, sob o título "Da Ordem Econômica e Financeira". A "constituição econômica" não se restringe, no entanto, aos dispositivos constitucionais, posto que se espalha por outras seções da Lei Maior e, também, pela legislação ordinária.

Importante ressaltar, como o faz EROS GRAU (68), a distinção entre uma ordem econômica jurídico-formal e uma ordem econômica fática e material. A primeira pertence ao mundo do dever-ser e a segunda ao mundo do ser. A Constituição confunde-as, ao tratá-las indistintamente. No art. 170, "caput", a categoria "ordem econômica" refere-se ao mundo do ser, enquanto que no § 5º do art. 173 a mesma expressão designa

o mundo do dever-ser jurídico. O importante é a idéia de que a ordem jurídico-formal está voltada à conformação da ordem econômica material. Isto significa que os princípios do Direito Econômico, cuja essência radica-se no Título VII, não se limitam a sancionar uma realidade sócio-econômica pré-existente. Muito ao revés, a Magna Carta funciona como um **plano global normativo** da Sociedade e do Estado. Razão pela qual, GRAU a define como uma "*Constituição dirigente*".

Os **princípios** que devem informar a ordem econômica brasileira, estão descritos especialmente no art. 170 da CF. É neles, segundo GRAU, que se expressa a ideologia constitucional, que deve informar a economia nacional. Ideologia que definiu-se por um **sistema econômico capitalista**, conformado, contudo, a um **modelo econômico de bem estar**. *Capitalismo* por fundar-se a Economia, basicamente: no livre exercício de qualquer atividade econômica (livre iniciativa); num sistema de preços condicionado às regras de mercado (livre concorrência) e na propriedade privada dos meios de produção. *Modelo de bem estar* porque, ao lado das regras permissivas da produção capitalista, estabeleceu outras, que condicionam àquelas e que ensejam a atuação ordinatória do Poder Político no mercado. São os princípios da valorização do trabalho humano; existência digna que permita a justiça social; função social da propriedade; defesa do consumidor e do meio ambiente; redução das desigualdades sociais e regionais, e favorecimento da empresa nacional de pequeno porte.

O raciocínio do professor GRAU pode ser confirmado

também, se analisarmos os próprios fundamentos e objetivos da República Brasileira, respectivamente nos arts. 1º e 3º da Carta de 88. Como fundamento estão, lado a lado, a livre iniciativa, os valores sociais do trabalho e dignidade da pessoa humana. Como objetivo estão: sociedade justa; desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza; redução das desigualdades sociais e regionais e, genericamente, o bem de todos.

A *redução das desigualdades sociais* foi posta como objetivo da República e como princípio da Ordem Econômica. Infere-se, portanto, que toda a atividade econômica deve estar voltada para uma redistribuição da riqueza produzida no país. O que desautoriza qualquer interpretação que veja no texto da Lei Magna autorização para o lucro individual sem limites. O limite está fixado com clareza meridiana, e é o de impedir a constituição de uma sociedade perversamente estratificada, entre um estrato que se apropria de todas as benesses do crescimento econômico, e outro estrato que apenas recebe - quando recebe - o suficiente para a sobrevivência. Não há nenhum outro caminho que permita a construção de uma sociedade justa, que elimine a pobreza e atinja o bem de todos. Onde está escrito "*redução das desigualdades*" a interpretação sistemática da Constituição permite entender "*redistribuição das riquezas*". Ademais, existe alguma outra maneira de diminuir desigualdades?

Avulta-se, em toda esta leitura, a importância social do Direito Econômico e o conseqüente afastamento da ordem institucional do modelo liberal ortodoxo. Fundamenta-se a

intervenção estatal para a organização do mercado, que deve ser livre - lembrando a lição de PASOLD (106) - até o limite do interesse coletivo. O plano constitucional permite à Sociedade que exija do Poder Político a consecução de políticas públicas de regulação da atividade econômica. Constitui-se a nova Carta, destarte, num instrumento adequado às mudanças sociais, que permitindo a modelagem de uma sociedade justa e solidária.

6.2 - O Papel do Estado

O art. 174 da CF estabeleceu três funções específicas do Estado frente à Economia: a de agente *normativo, regulador e planejador* da atividade econômica. O papel do **planejador**, contudo, é limitado, já que o planejamento estatal, obrigatório para o setor público, é apenas indicativo para o setor privado.

Pela análise da sinonímia, observa-se que **normatizar** e **regular** são expressões equivalentes. A diferença que se pode fazer, contudo, é que enquanto agente normativo o Poder Público estabelece as regras e, enquanto agente regulador, tem a competência de impor o cumprimento. O poder de regular vai desde encaminhar conforme à lei, até a acertar, ajustar, conter e moderar. Como agente normativo e regulador da Economia, cabe à Administração Pública intervir no mercado, a fim de adequar a Ordem Econômica material (mundo do ser) à Ordem Econômica formal (mundo do dever ser).

O fato de que o intervencionismo estatal ficou limitado no aspecto do planejamento, denota o direcionamento jurídico-constitucional pelo **sistema econômico misto**. Planejar significa elaborar um plano, programar, planificar. Aqui também foi acertada a diretiva constitucional, que se tivesse outorgado ao Poder Público a competência de um planejamento obrigatório para toda a Economia, iria frontalmente chocar-se com o princípio da livre iniciativa. Um planejamento absolutamente centralizado é próprio, não de um sistema econômico misto, mas de uma economia socialista de orientação marxista.

Para aclarar o papel constitucional do Estado na vida econômica, basta analisar uma questão central na definição do processo econômico: a *propriedade*. Colocar a propriedade privada ao lado da função social da propriedade, significa dotar o sistema de produção capitalista de um modelo de bem estar social. Por isso, entendemos correta a leitura do professor GRAU. Cabe ao Estado fazer e aplicar leis que balizem a ordenação da propriedade privada, direcionando-a ao cumprimento do seu papel social. A permissão da utilização da propriedade privada, especialmente dos meios de produção, de forma individualista, não promoveu o progresso geral da coletividade, como o previra SMITH. Pelo contrário, promoveu a riqueza da burguesia, ou pelo menos de uma parte dela, e a crescente proletarização das classes assalariadas.

De outra parte, o art. 173 da CF vedou ao Estado a exploração direta da atividade econômica, a não ser nos casos

de monopólio estatal (petróleo e nuclear), de segurança nacional e de relevante interesse coletivo. A Constituição restringiu de forma bastante acentuada a participação direta do Poder Estatal como agente econômico produtivo. A função precípua do Estado, no caso brasileiro, não é a de explorar atividades econômicas, mas a de atuar de forma regulamentar, ajustando a Ordem Econômica material aos fundamentos e objetivos da nação brasileira. Neste sentido, defendemos que a *extrafiscalidade*, sem sombra de dúvida, constitui-se num dos instrumentos constitucionalmente mais corretos e eficientes na concreção da atuação juridicamente regulada do Estado na Economia. Razão pela qual, diversas normas e princípios de conformação extrafiscal foram previstos tanto no Sistema Tributário Nacional, quanto no próprio Título da Ordem Econômica e Financeira, como verificaremos a seguir.

Importa ressaltar, ainda, a regra do § 4º do art. 173 da Constituição da República, que confere ao poder-público o poder-dever de repressão ao *abuso do poder econômico*. Procura-se aqui minimizar - tutelando os negócios econômicos de forma específica e enérgica - os efeitos devastadores do capitalismo sem freios, desde a dominação dos mercados à eliminação completa da concorrência (o que por si só solapa todas as bases da economia clássica, que conduziu ao capitalismo), até ao aumento arbitrário dos lucros. Este dispositivo define o núcleo do Direito Penal Econômico, que pune os chamados crimes do *colarinho branco*.

O § 4º do art. 173 tem uma importância ainda mais

ampla, pois nele a própria Constituição admite a existência de um "poder econômico". Entendemos que este fato tem uma inferência em todo o Direito Econômico, cuja sistematização é uma resposta da Ordem Jurídico-Constitucional, no sentido de conformar o poder econômico pela atuação do poder político.

6.3 - Extrafiscalidade no Sistema Tributário Nacional

Encontramos no Título VI da Carta de 88, que trata da Tributação e do Orçamento, mais especificamente no Capítulo I, que define o Sistema Tributário Nacional, uma série de regras e princípios que estão perpassados pela idéia da extrafiscalidade.

O princípio da **capacidade contributiva**, segundo o qual os impostos deverão ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte (CF, art. 145, § 1º), é o primeiro grande exemplo. Parte da premissa de uma ordenação redistributiva das riquezas, ao estabelecer que os cidadãos com mais patrimônio devem pagar mais impostos. Note-se, inclusive, que se fala em capacidade "econômica", e não em capacidade "financeira". Esta com um sentido bem mais restrito, de disponibilidade imediata de recursos, e aquela bem mais ampla, considerando o patrimônio como um todo. Pode-se mesmo considerar que uma das maiores inovações que a atual Carta introduziu no STN: o Imposto sobre Grandes Fortunas (CF, art. 153, VII), leva o princípio da capacidade contributiva ao

extremo. Neste tributo, a hipótese de incidência tributária é um patrimônio avantajado, que configure, conforme disposição de lei complementar, uma "grande fortuna". Aqui, na verdade, é a própria capacidade econômico-contributiva que vai configurar a base imponible. Tanto é que, quem tem "muita" capacidade paga o imposto; quem tem "pequena" ou "média" não.

A *imunidade* de impostos para instituições de assistência social e de educação sem fins lucrativos (CF, art. 150, VI, c), bem como para livros, periódicos e papéis destinados a sua impressão (art. cit., letra 'd'), guarda também um forte colorido extrafiscal. No primeiro caso, visa favorecer as classes de mais baixa renda, barateando os custos das instituições que se dediquem tanto à assistência social quanto à educação. Razão pela qual só são beneficiadas as que não objetivem o lucro, mas sejam constituídas para prestar um serviço assistencial ou educacional gratuito. No segundo caso, a imunidade visa baratear instrumentos básicos de acesso à cultura e à educação, objetivando facilitar o acesso a jornais, revistas e livros.

O princípio da *uniformidade* a que devem estar sujeitos os tributos federais, significa que eles devem guardar a mesma configuração em todo o território federal, evitando favorecimentos e discriminações. Contudo, a própria Lei Magna abre uma *exceção extrafiscal*, ao permitir a instituição de benefícios fiscais, desde que direcionados para a busca de um equilíbrio do desenvolvimento econômico-social, entre as diferentes regiões do país (CF, art. 151, I). Este dispositivo

demonstra claramente a nossa tese de que a extrafiscalidade é um instrumento consagrado constitucionalmente, e por excelência propício na concretização do papel intervencionista do Poder Público. A utilização de favorecimentos fiscais para determinadas áreas, visa fornecer um impulso de crescimento, a fim de que elas possam igualar o desenvolvimento de outras áreas mais favorecidas. A tributação redistributiva, aqui, funciona como a ferramenta aposta pelo constituinte, na perseguição tanto de um objetivo fundamental da República, quanto de um princípio basilar da constituição econômica (CF, art. 3º, III c/a art. 170, VII).

No que tange à regulamentação constitucional dos impostos, surpreendemos várias regras tributário-ordinatórias. No caso do Imposto de Renda, ao lado dos critérios da generalidade e universalidade, deve ser atendido também, obrigatoriamente, o critério da *progressividade*. Ou seja, rendas maiores devem sofrer uma tributação progressivamente maior (CF, art. 153, § 2º, I). A não incidência, no caso de pessoas com mais de 65 anos, sobre proventos de aposentadoria ou pensão - pagos pela previdência social e desde que a renda total deste indivíduo seja constituída unicamente por rendimentos do trabalho (CF, art. 153, § 2º, II) -, tem a conotação extrafiscal de favorecer com uma sobra maior de recursos àqueles que já se encaminham para o final da existência e que, via de regra, precisam contar com recursos extras no atendimento da saúde.

O princípio da *seletividade*, segundo o qual a

imposição fiscal é diferenciada em razão da essencialidade do produto (mercadoria ou serviço), visa baratear o custo daqueles bens essenciais à sobrevivência e dignidade humana. Princípio este que alcança tanto o IPI (CF, art. 153, § 3º, I) quanto o ICMS (CF, art. 155, § 2º, III).

Visando estimular a produção interna voltada ao mercado externo, barateando o produto nacional, de forma a permitir a manutenção de um preço competitivo no mercado internacional, a Carta de 88 consagrou a *não incidência* de IPI e ICMS sobre os produtos industrializados destinados à exportação (CF, art. 153, § 3º, § 2º, X, a).

A imposição do ITR também está jungida a duas normas de cunho extrafiscal, com importante alcance social, tanto no sentido de desestimular a propriedade improdutiva, quanto no de favorecer as pequenas glebas rurais, alcançadas pela *não incidência* (CF, art. 153, § 4º). A tributação mudancista está disposta de forma a cumprir a conformação social da propriedade, tanto ao aliviar os encargos sobre o pequeno proprietário, como ao forçar o grande proprietário a manter uma terra produtiva. Nos centros urbanos, a Constituição permitiu - embora não tenha obrigado - uma *tributação progressiva* do IPTU, também como meio de moldar a função social da propriedade, conciliando o interesse do indivíduo com o da coletividade (CF, art. 156, § 1º).

Importa ressaltar que a Constituição não só estabelece as possibilidades da tributação ordenadora, mas

também os seus limites. É o que se pode observar na seção referente às *Limitações do Poder de Tributar* (CF, Seção II, do Capítulo I, do Título VI). Aqui podemos destacar três claras restrições à extrafiscalidade. A primeira é a de que o tributo não pode ser usado com o efeito de confisco (CF, art. 150, IV). Embora possa o Fisco adjudicar bens de particulares, para garantir o pagamento de tributos (muito comum no caso de mercadoria contrabandeada), isto não se confunde com a tributação confiscatória, expressamente proibida pela Carta Política. A segunda, a de que tributos intermunicipais e interestaduais não podem ser utilizados visando limitar o tráfego de bens ou pessoas (CF, art. 150, V). Excetua-se, no entanto, a possibilidade de cobrança de pedágio. Como última restrição, apontamos a impossibilidade de o Poder Público estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, em razão de sua procedência ou destino (CF, art. 152).

6.4 - Extrafiscalidade na Ordem Econômica

Reforça-se a tese de que a extrafiscalidade foi privilegiada na Constituição de 88, como instrumento financeiro-tributário de consecução do papel do Estado brasileiro junto à Economia nacional - que é o de intervir para conformá-la aos ditames da justiça social e do desenvolvimento -, ao constatar-se que a própria constituição econômica disciplinou alguns dispositivos da tributação ordinatória.

Como a Ordem Econômica constitucional determina que o Estado só deve participar diretamente da atividade negocial em casos bastante restritos, é evidente que elegeu a *Empresa Privada* como o suporte básico da vida econômica. A empresa, junto com a *classe trabalhadora*, forma o binômio que, sob o disciplinamento estatal, é o principal artífice do desenvolvimento econômico estatal e social. Esta a razão porque, ao lado do crescimento da proteção jurídica aos trabalhadores, especialmente no que tange à ampliação dos Direitos Sociais (CF, Capítulo II do Título II), a Magna Carta previu a concessão de proteção e benefícios para as empresas brasileiras de capital nacional. Proteção e benefícios estes que, por não estarem especificados, podem certamente incluir os de natureza fiscal (CF, art. 171, I, § 1º).

Seguindo neste mesmo viés, as *microempresas* e as empresas de pequeno porte receberam atenção privilegiada. O art. 179 instituiu um mecanismo de incentivo bastante amplo, a partir de um tratamento jurídico diferenciado, consistente na redução, ou até mesmo eliminação, das suas obrigações. Tendo a obrigação tributária sido incluída neste rol, expressamente.

Encarando o turismo como elemento dinamizador do processo de desenvolvimento, o art. 180 previu incentivos às atividades que visem explorá-lo. Incentivos estes que podem incluir os de ordem tributária.

A utilização tributária-ordenadora do IPTU também foi prevista para a concretização da política de desenvolvimento

urbano. Como forma de minimizar o inadequado aproveitamento do solo urbano, o Poder Público pode estabelecer aumento tributário progressivo no tempo (CF, art. 182, § 4º, II). Mais uma vez a extrafiscalidade foi alçada à função de conformadora do cumprimento do papel social da propriedade, ao forçar o uso mais correto do imóvel, permitindo a melhoria do padrão urbano das cidades.

Por último, arrolamos a isenção de impostos para as operações de transferência de imóveis que, em função de não estarem sendo usados de acordo com o interesse coletivo, forem desapropriados para fins de reforma agrária. Aqui, os impostos que seriam exigidos na transferência do imóvel desapropriado são transformados em ferramentas extrafiscais da Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária. O objetivo imediato é o de facilitar a transferência de propriedades improdutivas, para pessoas que possam efetivamente trabalhar a terra. A Reforma Agrária é um dos mais importantes modos de permitir a erradicação da pobreza e da marginalização dos chamados agricultores sem-terra. Por isto, a regra do art. 184, § 5º.

6.5 - A Carta e a Função Social do Tributo

A tributação ordinatória é corolário da função social do tributo que, no Estado contemporâneo, não tem apenas uma conotação financeira, mas funciona como um mecanismo de mudança sócio-estrutural.

A extrafiscalidade é uma ferramenta política, jurídica, tributária, social, econômica e financeira, por excelência adequada aos Sistemas Jurídicos que, negando uma Ordem Social espontânea, confirmam ao Direito o papel institucional de promotor da mudança social.

Através de uma conformação jurídico-político-financeira, o Estado intervém na dinâmica sócio-econômica-estrutural. A participação do Estado na atividade econômica visará, destarte, normatizar e regular o mercado, de forma a que o desenvolvimento econômico não se distancie das exigências do bem comum. O que significa, basicamente, atar a vida econômica ao critério da justiça social. Trata-se da construção dialética de uma nova lógica, que evite, na sábia lição do ex-Reitor da UNB, CRISTÓVAM BUARQUE:

"a lógica fantasmagórica, segundo a qual o mercado e o comércio internacional livre seriam capazes de construir uma realidade utópica. Ilusão tão ou mais grave quanto a dos que acreditam no supremo poder do estado e do planejamento para regularem todas as atividades humanas" (31).

A Carta de 88 adotou um sistema de produção capitalista, moldado corretamente num modelo de bem estar. Razão pela qual, ao lado de princípios próprios do Liberalismo Político e Econômico, adotou outros próprios de um Estado social, refletindo o jogo de forças, mais à esquerda e mais à direita, que dominou o Congresso Constituinte.

Uma Constituição dirigente, como o é a de 88, funciona como um plano geral normativo, que permite à Sociedade

exigir da Administração Pública a consecução de políticas públicas dirigidas ao atendimento das necessidades sociais e econômicas. É o caso, só para citar um exemplo recente, da política pública de defesa do consumidor, sacramentada com a entrada em vigor da Lei nº 8078 de 11.9.90 (Código de Defesa do Consumidor), que implantou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Concordo com o professor GRAU, que vê na atual Carta Política uma ferramenta adequada para o balizamento das transformações sociais, que visem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como o almeja o próprio texto constitucional, em seu art. 3º, I. Ao optar pela virtude aristotélica do caminho do meio, entre a lição clássica do mercado auto-regulado e a antítese da planificação global da Economia marxista, o texto constitucional consagrou o **mercado organizado**. O Estado aparece como o garantidor institucional das liberdades individuais que, para serem efetivas e extensivas a toda a coletividade, precisam ter como limite o interesse social. O que é especialmente verdadeiro em se tratando de matéria econômica.

Sem que o Estado brasileiro funcione intervindo na Economia, embora não a dominando de todo - o que significa a concretização do Estado de Direito, pelo acatamento do balizamento constitucional -, será sempre cada vez mais difícil a conquista da chamada "*modernização*", que coloque o país no barco da estabilidade institucional e do crescimento. Oportuna, portanto, a lição otimista do sociólogo francês, ALAIN

TOURAINÉ :

"(...) o que está em jogo é a transformação de um país cuja modernidade está oculta pelas imagens normalmente difundidas. O Brasil deve e pode reconstruir rapidamente sua economia, para em seguida empreender aquela que é a sua grande tarefa para o próximo século: atenuar radicalmente as desigualdades sociais, coisa que não pode ser feita senão através de uma forte intervenção do Estado e do desenvolvimento de forças de reivindicação e de negociação social" (148 - ênfase acrescentada).

TERCEIRA PARTE

ICMS, MICROEMPRESA E EXTRAFISCALIDADE

CAPITULO VII

O Brasil e a Modernidade

7.1- A Democracia em Alta. 7.2- Collor e o "Social-Liberalismo". 7.3- A Falácia da Modernização. 7.4- Neoliberalismo e Patrimônio Público: A Questão das Privatizações. 7.5- A Verdadeira Modernidade: Desenvolvimento e Cultura. 7.6- Itamar e o Crescimento na Prosperidade Comum.

7.1 - A Democracia em Alta

Embora 1992 tivesse sido um ano difícil, atravessado pela recessão e pela escalada inflacionária⁷⁷, certamente foi um ano memorável, no que respeita ao *governo das leis*. Em nosso país, onde ainda é voz corrente afirmativas tipo "rico não vai para a cadeia" ou "as leis só valem para os pobres", destituir um Presidente da República, na mais absoluta normalidade institucional, representa, sem dúvida, um aviso de que afinal

77 - Com uma inflação, em 1992, de 1.147%, na média dos principais índices, o Brasil registrou a 2ª maior inflação do mundo, perdendo unicamente para Rússia, que deve registrar uma taxa superior a 2.000%. Exemplificativamente, a FIPE calculou uma taxa anual de 1.129,56%; a FVG que pesquisa o IGD-DI, chegou a 1.157,95% e o Dieese concluiu que, no ano, os preços ao consumidor subiram 1.127,53%. Cfe a matéria: INFLAÇÃO, 74.

estamos perseguindo o caminho da maturidade democrática.

A Carta de 88, embora o seu caráter descentralizador, não serviu, por si só, para modificar, substancialmente, o principal vício do presidencialismo brasileiro: o excesso de poder político enfeixado nas mãos do Presidente da República. Situação esta, sem dúvida, agravada no regime militar, que conjugou a hipertrofia do Executivo com a subjugação de Legislativo e Judiciário. Mais de uma vez, por exemplo, o Congresso Nacional deu as costas para o clamor das ruas e decidiu pela lógica da manutenção do "status quo" político. Foi assim no caso das Diretas-Já, em 1984.

Em 1992 a história foi outra. A partir do momento em que a CPI da Câmara dos Deputados, instalada para apurar denúncias contra o senhor Paulo César Farias, passou a coletar provas inequívocas contra o Presidente, a nação passou a exigir do Congresso um comportamento à altura de suas magnas atribuições. Não foram só as instituições mais representativas da vida nacional, como a OAB, a ABI, a CNBB e outras mais, que atuaram decisivamente, como, v.g., no caso do movimento pela "Ética na Política". Houve, também, um inesperado movimento de manifestação de rua, marcado pela singularidade. Em sua maioria, os que foram para a rua exigir o "impeachment" eram jovens: os "cara-pintadas".

Talvez em nenhum momento da história nacional, tenha sido tão discutida a questão da ética, em especial da ética na política e no trato da coisa pública. Também em nenhum momento

foi possível reunir tantas evidências de que o Estado deve boa parte de seus problemas à rapinagem daqueles que deveriam conduzi-lo. Ficou sobejamente comprovado, tanto na Câmara quanto no Senado Federal, que o Presidente Collor não só acobertou as manobras do ex-tesoureiro de sua campanha presidencial, quanto beneficiou-se dos recursos obtidos nas malhas da corrupção. O exemplo mais estapafúrdio do esquema PC-Collor, pode estar representado nos computadores apreendidos numa das empresas de PC Farias: havia em um deles um verdadeiro "manual para assaltar o Estado".

O papel assumido pelo Poder Judiciário, representado especialmente pelo STF, a conduta honrosa da maioria da classe política, as manifestações pacíficas dos jovens na rua, as instituições trabalhando na salvaguarda do interesse coletivo, os meios de comunicação de massa funcionando como um termômetro da opinião pública. Enfim, embora o vexame de ver o Chefe da Nação acusado de líder de uma quadrilha de salteadores, o Brasil agigantou-se perante a comunidade internacional.

Compomos uma nação que, historicamente, tem sido vilipendiada pelo desrespeito aos princípios básicos da justiça e da ética. O ano que passou, contudo, abriu a possibilidade e deixou o desafio, de que é possível, de uma vez por todas, consolidar a nossa **democracia política**. Mais do que afastar o Presidente e os seus depositantes fantasmas, talvez todo esse processo permita afastar àqueles outros fantasmas, que mais assombram a Democracia: os que se materializam na desconfiança diante das leis e diante daqueles que tem o dever de fazer

cumpri-las. Um ordenamento jurídico não se faz somente de leis, mas também de homens. Estes somente são garantia daquelas, quando não colocam os seus interesses acima dos interesses da coletividade. As leis, para serem respeitadas e aplicadas, não prescindem da ética.

Se a política é a nossa única garantia de saúde mental, é possível acreditar que o afastamento do primeiro mandatário da nação, após comprovadas as falcatruas em que atuou como cúmplice, é um excelente sinal da melhoria da rigidez de nossas instituições democráticas.

7.2 - Collor e o "Social-Liberalismo"

O Presidente afastado Fernando Collor procurou identificar o seu programa de governo com o chamado "projeto de modernização". Mas, no que consistia esta "modernização", quais os seus pressupostos e quais foram os seus resultados? Ainda no começo de 1992, o ex-Presidente publicou uma série de artigos na imprensa, nos quais pretendeu identificar a filosofia política que guiava as ações de seu governo, definida como "social-liberalismo". Este consistiria, basicamente, na ideologia da modernização como caminho para a justiça social.

Após ter indignado a nação com o confisco dos ativos financeiros, Collor foi obrigado a encarar o retumbante fracasso das medidas heterodoxas dos chamados "tempos heróicos" da ex-Ministra da Economia Zélia Cardoso de Melo. A política de

estabilização econômica foi então confiada ao ex-Ministro Marcílio Marques Moreira, que passou a conduzi-la de forma eminentemente ortodoxa. Quando o seu governo já dava sinais inequívocos de declínio, Fernando Collor promoveu, em 16 de abril de 1992, uma longa reunião com o seu ministério renovado, onde exigiu apoio ao Ministro Marcílio e o cumprimento de seu programa social-liberal de governo, delineado no chamado "Projetão" e no Plano Plurianual (PPA) 1993-1995. Da análise destes dois documentos, conforme os destaques que o próprio ex-Presidente fez no seu discurso⁷⁸ na referida reunião, é possível saber-se o sentido da modernidade *collorida*.

Ao completar um ano de mandato, Collor divulgou o documento "Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional". No chamado "Projetão", além da descrição dos objetivos do programa de governo, foram apontadas as medidas concretas que já haviam sido tomadas ou que estavam em tramitação. Em essência, o projeto de reconstrução é guiado pela idéia de que democracia e cidadania só podem ser conquistadas com a modernização da economia. O ideário aponta a liberdade de iniciativa como a estratégia básica para uma economia modernizada, que conjugue eficiência, qualidade, produtividade e competitividade. A justiça social é vista como função da equalização das oportunidades, melhoria da formação básica e da assistência social prestada aos mais carentes. No plano das realizações, o

78 - Cfe. MELLO, 95.

documento aponta obras como os CIACs, mas ressalta, em especial, as medidas de incentivo às exportações e à reestruturação competitiva da economia, bem como os programas de privatização e desregulamentação.

No PPA 1993-1995, encaminhado ao Congresso, estão descritas as prioridades e a estratégia de desenvolvimento. O modelo de progresso concentra-se nos conceitos de modernização do Estado e da produção, como condição para o crescimento e a redistribuição de renda. Neste sentido, reforça como prioridades: abertura da economia; capacitação tecnológica; qualidade e produtividade; ações articuladas de combate à pobreza; continuidade da reforma administrativa e patrimonial, além de outros pontos.

O projeto de modernização de Collor, portanto, se bifurca em dois sentidos: o da reforma do Estado e o do aprimoramento da economia. A modernização do Estado seria conquistada pela reforma patrimonial e administrativa, onde estava inserido com destaque o programa de privatização das empresas estatais. A modernização econômica, por sua vez, está identificada, em particular, no processo de abertura comercial e de estímulo às exportações, como forma de incluir o país no mercado internacional.

7.3 - A Falácia da Modernização

O Governo Collor não foi um engodo somente político, foi também um engodo econômico, com graves repercussões sociais. Ao mesmo tempo em que procurou vincular a sua ação política a projetos pretensamente modernizantes, num estilo grandiloquente de marketing e promoção pessoal, eclipsou o seu período de governo com a mais abjeta e condenável prática política: escudar-se na capa do poder político, para auferir vantagens escusas. Ao contrário do que pretendeu identificar como "social-liberalismo", num estelionato patente às idéias do respeitado pensador brasileiro JOSÉ GUILHERME MELQUIOR, o governo Collor não passou de um herdeiro disfarçado das concepções neoliberais. Razão pela qual menosprezou-se o papel regulador do Estado, e aliou-se liberdade de mercado com privatização e abertura, como fórmulas mágicas de alcançar a estabilidade econômica. Este "programa", que entre outras coisas exigiu a manutenção de altas taxas de juros, teve como conseqüências funestas a recessão econômica, com elevados custos sociais - e o desaparelhamento da Administração Pública. Ao revés de todo o elaborado marketing modernizante, o desmantelamento do Estado acabou por prejudicar áreas essenciais do mundo moderno, como a ciência e a tecnologia. Foram danosamente afetados, também, setores administrativos essenciais a um Estado moderno, como é o caso da Receita Federal, responsável tanto pela arrecadação quanto pelo combate aos sonegadores.

Em lúcida reflexão, o economista LUIS NASSIF (101) esclarece que, se a modernização visa, entre outros aspectos, facilitar o ingresso do capital estrangeiro, isto de forma nenhuma significa que se deve acabar com as discussões em torno de uma Política Industrial. Esta deve estar prioritariamente voltada à produção interna de bens e serviços: elemento insubstituível da criação de riquezas. A abertura comercial não pode conduzir à liquidação do parque industrial interno, já que, sem ele, o capital estrangeiro não tem onde investir. Completa NASSIF que, se as importações são relevantes para o estímulo da competição e para ampliar a opção dos consumidores, é um tremendo equívoco colocá-las como um dos objetivos da Política Econômica.

Só para se ter uma idéia dos efeitos deletérios da política econômica neoliberal de Collor, de janeiro a novembro de 1992, foram decretadas, em todo o país, 2.200 falências, significando um aumento de 66% em comparação a igual período do ano anterior. Em 1992, ao todo, 19.703 empresas tiveram a falência requerida, contra 16.035 em 1991⁷⁹.

79 - Dados do Serasa, constantes do artigo FALENCIAS, 52.

7.4 - Neoliberalismo e Patrimônio Público: A Questão das Privatizações

O sociólogo da USP, EMIR SADER, vê uma ligação lógica entre o projeto neoliberal de modernização e a malversação dos bens públicos. Para SADER, o descaso neoliberal para com o patrimônio público - que foi edificado com o sacrifício do conjunto social - tem como corolário a crença nos poderes miraculosos do mercado livre. O sociólogo paulista é incisivo:

"ao desvalorizar o patrimônio público, está dado o primeiro passo para casar neoliberalismo, modernização, desregulamentação, com primado dos interesses privados, com patrimonialismo, com formas abertas ou veladas de corrupção" (117).

Ao lembrar que o *mar-de-lama* da corrupção iniciou no tesoureiro da campanha empresarial e chegou em parcela significativa da elite empresarial brasileira, SADER acrescenta:

"em qualquer dos casos, não foi apenas o rei que ficou nu, mas todo o reinado, com o projeto neoliberal de modernização na mão" (117).

Não há dúvidas de que o Estado precisa ser reformado e de que a privatização e a desregulamentação - como corretoras dos excessos burocráticos - são elementos importantes desta reformulação. Afinal de contas, o Estado brasileiro hipertrofiou-se e acabou por estender-se a setores nos quais a sua presença não se justifica mais. Isto não

significa, contudo, o afastamento total do Estado da atividade produtiva⁸⁰, nem o desconhecimento de que a inserção do Estado em diversos setores foi, e em certa medida continua sendo, uma exigência histórica da implementação do desenvolvimento. Se a leitura do novo papel que o Estado deva desempenhar perante o universo econômico e social, impõe medidas desestatizantes, não é menos certo que, nestes casos, o patrimônio público deva ser alienado com ética, transparência e de acordo com regras que preservem o seu verdadeiro valor econômico.

Urge repensar a privatização, deslocando-a do "descuido" neoliberal e compreendendo-se que é possível a manutenção de empresas estatais eficientes, com uma administração profissional, à nível de mercado. Em excelente trabalho, o economista CÉZAR MANOEL DE MEDEIROS (90) demonstra que uma privatização eficiente deve principiar por categorizar as empresas públicas em três grupos. No primeiro, estão as empresas que tem importância econômica estratégica e/ou construíram grandes ativos, não interessando uma total transferência para o setor privado. Este setor, contudo, poderia ampliar os seus investimentos nestas empresas. Estão neste grupo: Petrobrás, Telebrás, Embratel, Eletrobrás, Vale do

80 - O recente episódio, no qual o Governo acusou a indústria farmacêutica de cartelização, tendo sido instaurado, pela Secretaria de Direito Econômico, processo administrativo contra 200 laboratórios farmacêuticos, trouxe de volta a discussão em torno da atuação direta do Estado na atividade econômica. Neste caso, como forma de combater o abuso do poder econômico. As medidas anunciadas pelo Governo Itamar são no sentido de incentivar os laboratórios estatais, para que produzam remédios barateados, o que inclui, inclusive, a importação de matéria-prima.

Rio Doce, RFF, ECT e os bancos oficiais federais. No segundo grupo, estão as empresas que devem ser privatizadas integralmente, por não terem nenhuma ligação com o papel estruturante do Estado, como é o caso dos ramos de hotelaria e turismo. No terceiro grupo, estão as empresas através das quais o Estado exerceu a sua função estruturante, mas para as quais a transferência se justifica, já que o setor privado está plenamente capacitado para conduzi-las. É o caso, em especial, do setor siderúrgico, como: USIMINAS, ACESITA, AÇOMINAS, CSN, CST, PIRATINI e COSINOR. Podendo ainda ser incluídas algumas subsidiárias da Petrobrás e da Vale do Rio Doce. Para MEDEIROS, a privatização deste último grupo deve ser gradativa, exigindo-se a garantia de novos investimentos, por parte dos compradores.

7.5 - A Verdadeira Modernidade: Desenvolvimento e Cultura

Os anos 80 foram considerados a "década perdida", não somente em função da queda da atividade econômica em escala mundial, mas também porque esgotou-se um modelo de desenvolvimento centrado no economicismo. Tendo como marco a *Cúpula da Terra*, a comunidade internacional passou a reconhecer que o desenvolvimento, para ser durável, precisa estribar-se no respeito à natureza e isto não depende somente da economia, mas especialmente da cultura. E falar em cultura significa falar em desenvolvimento humano.

Neste sentido, a ONU e a Unesco instalaram a Comissão Mundial da Cultura e do Desenvolvimento, presidida pelo ex-secretário geral da ONU, JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR, a fim de estimular a reflexão internacional em torno de um "outro desenvolvimento", humano, durável e solidário. Nas sábias ponderações de CUÉLLAR, é possível reconhecer que no entrecruzamento do desenvolvimento e da cultura, estão não somente os problemas, mas também as soluções, no sentido de encontrarem-se políticas e práticas novas, para um mundo que a cada dia estreita mais os seus laços de interdependência. É luminar esta passagem de CUÉLLAR:

"Se o desenvolvimento tem início, de fato, na cultura dos homens, em sua cultura material assim como em sua cultura simbólica, ele deve também desaguar na expansão cultural para todos e para cada um. É a cultura, de fato, que constitui a fonte e a finalidade do desenvolvimento, que lhe confere entusiasmos, qualidade, rumo e duração e que lhe confere um rosto com promessas para o amanhã. A dimensão cultural do desenvolvimento é hoje ainda mais crucial na medida em que a cultura e o saber tendem a ocupar um lugar cada vez mais importante no seio da produção, da economia e de toda atividade humana. Além disso, é a cultura que dá forma a nossos atos e a nossas condutas. Pois ela não inclui apenas o patrimônio físico ou simbólico, ela não é a mera frequentação elitista das obras do espírito: ela é linguagem, reflexão, inovação, criação, capacidade crítica e ação exercida sobre o mundo" (45 - ênfase acrescentada).

Para nós, a modernização neoliberal "collorida" está distante do conceito de um "outro desenvolvimento", exatamente porque desprezou os vínculos entre cultura e desenvolvimento, além de ter imposto um modelo de progresso que não beneficiava

a sociedade como um todo. Se a cultura é a "fonte e a finalidade do desenvolvimento", um programa de modernização centrado em aspectos puramente econômicos, como a abertura comercial e a privatização, além de ter desprezado os setores ligados ao saber, como as Universidades, não passa de uma estratégia perversa e deslocada das realidades nacionais. Ademais, em um país como o nosso, marcado por desigualdade abismais, implantar uma possível economia modernizada, pressupondo para tanto uma política profundamente recessiva, sem a salvaguarda de uma efetiva política social compensatório, é um crime maior do que aqueles dos quais foi acusado o senhor Collor de Mello, no processo de impedimento. Órgãos tradicionalmente vinculados com uma assistência social aos mais carentes, como a LBA, acabaram também enredados nas teias carcomidas da "República das Alagoas", com a participação direta da ex-Primeira Dama.

Um Estado verdadeiramente moderno precisa, portanto, ater-se, em síntese, às seguintes tarefas: a) exercer uma função econômica regulatória, para evitar os abusos do poder econômico; b) comandar o sistema financeiro, permitindo a articulação dos investimentos; c) promover o desenvolvimento culturalmente desejável; d) implantar políticas sociais que supram as necessidades básicas da população, priorizando-se o atendimento da camada social menos favorecida, especialmente nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, justiça, segurança, habitação popular e transporte coletivo. A modernidade, sem dúvida, está no casamento da cultura com o

desenvolvimento e este só terá um *rostro humano* quando o acesso à cultura, que começa no atendimento das necessidades básicas, for estendido a todos os setores sociais:

"... a cultura e o desenvolvimento, como o amor, são as únicas coisas que crescem quando são compartilhadas" (CUÉLLAR, 45 - ênfase acrescentada).

Por último, talvez seja possível apontar uma das reflexões fundamentais que permeiam uma genuína política modernizadora: a *condenação de práticas centralizadoras*. À medida em que se acentua a globalização, amplia-se a complexidade do mundo atual no entrelaço entre a universalidade e a especificidade, o mundial e o local, a interdependência acentuada e o desejo de maior autonomia. Embora algumas questões tendam para uma centralização produtiva, como é o caso da segurança mundial à cargo da ONU, a maioria dos fenômenos apontam que a eficiência depende de um crescente processo de descentralização, - tanto da gestão quanto da decisão. Na administração privada, a tendência privilegia a gestão participativa e a terceirização, enquanto na administração pública o caminho mais coerente sinaliza para o aprofundamento do federalismo. No nosso entender, a questão federativa está no cerne da discussão sobre ajuste fiscal e reforma tributária, conforme abordaremos no próximo capítulo.

7.6 - Itamar e o Crescimento na Prosperidade Comum

Tendo em vista a renúncia de Fernando Collor - no dia do julgamento final do processo por crime de responsabilidade, no Senado Federal - foi empossado no cargo de Presidente da República o senhor ITAMAR FRANCO. Em seu pronunciamento após a posse, o novo Presidente deixou claro que pretende dar novos rumos ao atual programa de governo. Destacou como maior desafio do país a luta contra as desigualdades internas, defendendo, contudo, que é preciso "*crescer na prosperidade comum*". Muito criticado pela mídia e pela classe política, em razão da montagem da equipe de governo e pela falta de clareza e definição em suas propostas, e também em razão de suas preocupações sociais, pelas quais foi precipitadamente taxado de populista, o certo é que enfrentou as dificuldades da interinidade e as incertezas políticas que se arrastaram em torno do desfecho do processo de impedimento.

O discurso do Presidente ITAMAR (56) demonstra que o novo mandatário teve sensibilidade suficiente para enxergar as incongruências do programa neoliberal de Collor. Analisando os dados do PIB, concluiu que o "lema da modernidade" conseguiu, em apenas 30 meses, empobrecer o país em 10% (índice de queda da renda per capita). Ao revés do que quiseram fazer crer os críticos neoliberais, ITAMAR não se coloca contra a modernidade, mas, acertadamente, entende que esta tem que ser edificada sem que se empobreça a classe média e sem que se recrudesça o já imenso sacrifício dos trabalhadores.

Vemos com grande otimismo as medidas anunciadas pelo Presidente para, no plano concreto, adequar a política de modernidade às veras necessidades da nação como um todo. Na área econômica, destaca-se o fim da atual política recessiva, com um programa de combate à inflação que inclua uma redução gradual da taxa real de juros. ITAMAR fez uma sensata opção pela estabilidade das regras econômicas, garantindo o país contra o aventureirismo dos choques heterodoxos e autoritários. Destaca realisticamente o ajuste fiscal, de forma a que uma eficiente seleção dos gastos públicos permita investimentos que atendam a critérios sociais e às necessidades de infraestrutura, visando a retomada do desenvolvimento. Neste interim, indigita a sonegação como um desvio que deve ser combatido severamente.

No plano da reforma do Estado, o novo mandatário se posiciona, atinadamente, pela continuidade do processo de privatização, que passa a obedecer, contudo, uma nova orientação ética, evitando-se prejuízos à nação. Exclue da desestatização as empresas cujo controle obedeça a razões estratégicas. Entende que a revisão constitucional precisa se ater na configuração de um *novo pacto federativo*, no qual a atribuição de novos poderes e responsabilidades a municípios e Estados-membros, permita o aprofundamento da descentralização da administração pública. Outro aspecto que destacamos, pelo seu significado para a democracia política, refere-se à convocação que o Presidente fez ao Legislativo e ao Judiciário, de forma a que efetivamente dividam responsabilidades com o

Executivo, na gestão do país.

No que concerne às relações internacionais, é feita uma nédua leitura do mundo pós-Guerra Fria, que consolida a tendência de formação de grandes blocos econômicos, prenunciando até mesmo uma sociedade política universal. O nóvel mandatário defende a continuidade das negociações em torno do MERCOSUL, bem como a gradual diminuição das barreiras tarifárias, de forma a permitir que o Brasil participe da competição internacional, sem que precise, entretanto, abrir mão de sua soberania.

Por último, no campo social, vale destacar que o Presidente sinaliza com uma "política social compensatória", que permita, por exemplo, o barateamento de bens de consumo geral. Neste comenos, estão sendo estudadas medidas para remédios e alimentos, de acordo com a mesma filosofia que já reduziu a tarifa de energia elétrica para pequenos consumidores. ITAMAR faz, também, um apelo à intelectualidade brasileira, no sentido de que contribua efetivamente para o reerguimento do Estado e para a restauração de uma política cultural.

Em linhas gerais, entendemos que o Presidente Itamar Franco apresentou uma proposta coerente com a realidade sócio-econômica do país e com os rumos do novo cenário mundial. É de aplaudir-se a disposição do novo Chefe de Estado em dividir responsabilidades, de fato, com os demais poderes, anunciando o fim de " *...época de chefes de Estado com poderes quase*

imperiais..." (56). Este ideário se consolida com a disposição de assegurar a estabilidade das regras econômicas, garantindo o Presidente " *...que não serão tomadas decisões arbitrárias*" (56). Se a hipertrofia e os abusos do poder político tem permitido a quebra na estabilidade indispensável das regras jurídicas, é extremamente salutar para as instituições democráticas que o mandatário primeiro da nação comprometa-se contra o autoritarismo, bastas vezes acobertado nas brechas do sistema jurídico.

Esperamos que esta dissertação embora suas evidentes limitações constitua-se num atendimento ao apelo feito à intelectualidade nacional. Entendemos que as contribuições intelectuais e acadêmicas são estéreis, se não calcadas em argumentos teóricos e práticos, direcionados ao aperfeiçoamento de nossas instituições. No próximo capítulo, discutiremos as imbricações de dois aspectos levantados pelo atual Presidente, ou seja, a questão da **reforma tributária/ajuste fiscal** em ligação com as redefinições do federalismo. Feito isto, nos consideramos habilitados para a derradeira e central discussão deste trabalho, quando dedicaremos um capítulo para meditar sobre a importância dos benefícios fiscais estaduais, especialmente no que tange ao ICMS, para as microempresas.

CAPITULO VIII

Federalismo e Ajuste Fiscal

8.1- *Por um Ajuste Fiscal Amplo.* 8.2- *Política Tributária e Justiça Social.* 8.3- *Balbúrdia e Guerra Fiscal.* 8.4- *O Combate à Sonegação.* 8.5- *A Polêmica do Imposto Único.* 8.6- *A Reforma do Governo.*

8.1 - Por um Ajuste Fiscal Amplo

Há muitas e divergentes propostas para a modernização do estado brasileiro, mas todas elas estão de acordo, pelo menos neste ponto: a necessidade de reestruturação do sistema tributário nacional. A *reforma tributária* tende a ser estéril, contudo, se não for precedida de uma discussão mais abrangente, que vai desde a delimitação do papel do Estado até a implantação do federalismo fiscal. Infelizmente, casuísmos políticos e amadorismo tecnocrático não permitiram, até aqui, que fosse discutido e implantado o que se pode considerar um verdadeiro *ajuste fiscal*. Tem sido recorrente que, a cada final de ano, o Governo se apresse em aprovar reformas tributárias de emergência, que passam ao largo de questões fiscais mais amplas. Tais reformas, que não passam de arremedos, limitam-se, normalmente, a aumentar os tributos, sem tocar, e até mesmo

agravando, as evidentes deficiências do arcabouço tributário e fiscal do estado brasileiro.

Em verdade, a reforma tributária deve ser o último ponto de um ajuste fiscal abrangente⁸¹. Este, por sua vez, é uma exigência para a estabilidade macroeconômica, sem a qual é uma temeridade pensar na retomada do crescimento. Neste comenos, o primeiro passo é demarcar as *funções do Estado*. É mister assentar, com precisão, quais as tarefas que a sociedade espera ver satisfeitas pelo poder público. Estabelecidas as obrigações estatais, é possível dimensionar os investimentos que a sociedade precisará fazer, via tributos, visando o indispensável equilíbrio orçamentário, entre receita e dispêndios. É o que ensina, por exemplo, o economista GUSTAVO H. B. FRANCO (55), ao defender que o ajuste fiscal deve principiar por um processo orçamentário transparente e eficiente, que defina quanto se gasta, em que se gasta e com que dinheiro.

O passo seguinte deve ser dado em direção à consolidação da **democracia federativa**, efetivando-se a redistribuição de atribuições entre a União, os Estados-membros

81 - Embora considerando que a palavra *ajuste* tenha um sentido mais limitado, no sentido de um "acerto", enquanto a palavra *reforma* tem maior abrangência, no sentido de "reformulação" ou "mudança", mantivemos as expressões *ajustes fiscais* e *reforma tributária*, de acordo com o uso corrente nos debates nacionais. Destarte, para os efeitos deste trabalho, REFORMA TRIBUTÁRIA significa as alterações no STN, enquanto AJUSTE FISCAL envolve questões bem mais amplas, no que respeita ao equilíbrio orçamentário do Estado.

e os Municípios, culminando com uma adequada repartição das receitas tributárias. É essencial que sejam bem delimitadas as responsabilidades de cada instância federativa, já que, como adverte o economista EDUARDO LUNDBERG,

"onde todos são responsáveis, ninguém é responsável. O cidadão deve saber onde buscar cada um de seus direitos e serviços, inclusive como forma de aumentar a fiscalização sobre a atuação do estado"
(85).

A Carta de 88 - como elemento culminante da passagem de um regime político autoritário para outro de índole democrática - foi assinalada por uma filosofia descentralizadora. Razão pela qual houve um significativo avanço para a implementação do *federalismo fiscal*, com uma maior descentralização de receitas. Enquanto em 1988 a distribuição do bolo tributário entre União, Estado e Municípios era de 61,3, 27,4 e 11,3% em 1991 passou a ser de 51,4, 30,4 e 18,4%, respectivamente (Cfe: Os Ajuste, 130). A redistribuição de receitas, entretanto, não foi acompanhada de uma redefinição das responsabilidades. Para LUNDBERG (85), esta imprecisão é uma das responsáveis pela deterioração do serviço público federal, por carência de recursos, ao mesmo tempo em que Estados e Municípios, por pressão da comunidade, passaram a absorver tais tarefas. Destarte, o custo do Estado é ampliado, já que há uma duplicação de estruturas estatais - como corpo burocrático e instalações públicas -, que deveriam estar efetivamente descentralizadas. Amplia-se as despesas dos governos estaduais e municipais, sem que haja, na verdade, um

correspondente decréscimo do custeio federal. Esta a razão porque entendemos que os debates em torno de um novo "*pacto federativo*", depende da implantação de um verdadeiro federalismo fiscal, concretizando-se o descentralismo de competências, encargos e receitas.

Ainda antes de enfrentar a questão propriamente dita da reforma tributária, é necessário que sejam devidamente equacionadas as dívidas e os encargos do passado. É o caso, v.g., do "rombo" de 20 bilhões de dólares do SFH e também a dívida mobiliária federal, que chega a 3% do PIB. A "rolagem" da dívida no mercado financeiro de curto prazo, com o pagamento de altas taxas de juros, ou a emissão de moeda, acabam cobrando o chamado *imposto inflacionário*, que inibi a poupança e os investimentos produtivos. O problema do agravamento do déficit, exige a compreensão de que o ajuste fiscal não se faz somente pelo lado da receita, mas também do lado da despesa. Se há uma imensa gama de aspirações sociais, e havendo também um limite no "*quantum*" que a sociedade esta disposta a desembolsar⁸², é necessário que tais aspirações sejam devidamente priorizadas, em conformidade com os recursos disponíveis. Ademais, é sobejamente reconhecido que uma melhor e mais competente gestão da coisa pública, ao lado da moralização da Administração, são

82 - Isto pode ser observado, por exemplo, na chamada "Lei de Laffer", segundo a qual o aumento dos tributos, a partir de certo limite, acaba por provocar queda na arrecadação, seja pelo recrudescimento da sonegação ou pelo desvio em direção à economia informal.

medidas que podem evitar os desperdícios, as despesas superflúas ou não prioritárias e, principalmente, os "desvios" da corrupção. Merece aplausos, neste comenos, o projeto de lei, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que visa aperfeiçoar a sistemática das licitações públicas, hoje constantemente envolvidas com a cobrança de "comissões" e com o "vício" do superfaturamento.

8.2 - Política Tributária e Justiça Social

Redefinido o tamanho do Estado, fixadas as tarefas que a sociedade espera sejam executadas e equacionados os recursos e encargos, devidamente distribuídos nos três níveis federativos, além do correto gerenciamento das dívidas transatas, é então possível estudar o aperfeiçoamento da estrutura tributária brasileira. O primeiro aspecto a ser discutido é a definição de uma **política tributária**, que estabeleça, basicamente, o tipo de incidência e o sistema de alíquotas mais adequados, tendo como critérios avaliatórios: a economicidade, a eficácia e a equidade.

Na questão da *incidência*, deve haver um equilíbrio entre os fatos geradores clássicos: renda, propriedade e consumo; de forma a evitar-se - como debateremos com mais vagar à frente - soluções radicais que pretendam centrar toda a arrecadação tributária em uma única base de incidência. Neste balanceamento, entretanto, devem ser privilegiados os impostos

diretos, correlacionados com a propriedade e a renda, aliviando-se sensivelmente a carga dos impostos indiretos, que gravam o consumo, onerando o preço de serviços e mercadorias. Uma correta distribuição da carga tributária entre as diversas camadas sociais, é o princípio basilar da *justiça fiscal*. Este é um dos aspectos principais a ser corrigido no STN, mas que é praticamente relegado ou deixado em segundo plano, nos debates sobre reforma tributária. No Brasil, os *impostos indiretos* tem um peso de 64,1% na arrecadação total, enquanto este índice é de 25% em média, na Europa, 16,2% nos EUA e apenas 12,6% no Japão. É fácil observar a iniquidade da tributação brasileira, altamente regressiva, constituindo-se num mecanismo de manutenção da distorcida repartição da renda nacional. Estudos demonstram que, no Brasil, quem ganha apenas 1 salário mínimo acaba pagando mais tributos do que aquele que ganha 100 salários mínimos. Razão pela qual é de bom alvitre o posicionamento da ABRASF, na *Carta de Belém* (14 ago 1992):

"uma verdadeira Reforma Fiscal deve buscar a racionalização dos gastos públicos e a Justiça Fiscal, reduzindo a carga tributária sobre o consumo (ICMS, IPI, PIS, FINSOCIAL) e ampliando a carga tributária sobre o patrimônio e a renda (IPTU, ITBI, ITR, IR e TAXAS), seguindo a tendência internacional e observando a capacidade dos contribuintes"
(8).

Quanto ao sistema de alíquotas, deve-se, sempre que possível, evitar a uniformidade, optando-se pela *progressividade* e *seletividade* da taxaço. Estas duas diretrizes de política tributária, no sentido de privilegiar os impostos diretos e a progressividade e seletividade das

aliquotas, são essenciais para a justa distribuição da carga fiscal. Muitos defendem que a carga fiscal é elevada no Brasil, mas o que existe, na verdade, como vimos, é uma má distribuição dos gravames. Conforme o documento "*Eqüidade e Transformação Produtiva: Um Enfoque Integrado*"⁸³, divulgado no início de abril de 1992 pela CEPAL, a carga tributária total (arrecadação em relação ao PIB) do Brasil é de 21%⁸⁴, sensivelmente menor do que a de muitos países desenvolvidos, como a Grã-Bretanha (37%), Alemanha (38%), EUA (30%) e Suécia (56%). Na América Latina, o Brasil também tem uma carga menos onerosa que, v.g., Chile (25%), Argentina (23%) e México (22%).

No financiamento dos serviços públicos, cada cidadão deve contribuir de acordo com a sua capacidade de pagamento e pela quantidade de serviços que usufrui. Por este motivo, uma tributação progressiva é condição "sine qua non" da justiça fiscal. Contrariamente do que se pretende fazer crer, não são os "descamisados" e "pés descalços" os que mais se utilizam dos serviços do Estado. Há, na verdade, uma relação diretamente proporcional entre uma maior capacidade contributiva e a apropriação dos serviços estatais. É o que observa o Professor da UFSC, HERMES TADEU ZAPELINI:

83 - Citado por GARON, 60.

84 - Considerando -se o PIB nacional de 400 bilhões de dólares, a receita global, nos três níveis de governo, chega a 84 bilhões de dólares.

"... o rico, além de ter uma maior capacidade de pagamento, é também o que mais se apropria dos serviços que o Estado presta. Ou seja, quem mais usa os serviços públicos? O rico, que desfruta da proteção de seus bens, da justiça, das campanhas de saúde pública, das leis de comércio, das auto-estradas, aeroportos, universidades, etc, ou o pobre, que mora embaixo da ponte?" (156).

8.3 - Balbúrdia e Guerra Fiscal

Entre todos os analistas que se ocupam da reforma tributária, há um ponto em comum: a necessidade de simplificar a atual estrutura tributária. Tanto no que tange aos tributos em si, quanto às suas obrigações acessórias, é evidente que a proliferação de tipos tributários, de leis, decretos, portarias e resoluções, torna penosa e extremamente complicada a tarefa do contribuinte, como também sobrecarrega e dificulta a atuação do Fisco, abrindo frestas para sonegação e evasão fiscais. Certa feita o tributarista IVES GANDRA DA SILVA MARTINS deu-se ao trabalho de contar os tributos brasileiros, chegando ao número 58.

O emaranhado de normas e um evidente desmazelo jurídico, impedem uma eficiente gestão fiscal e acabam gerando sérios prejuízos ao Tesouro. Há em curso uma verdadeira *batalha judicial* entre Governo e contribuintes, envolvendo bilhões de dólares. Os números são impressionantes. Segundo levantamento da Procuradoria da Fazenda Nacional, existem em torno de 230 a 350 mil ações judiciais contra o Fisco, além de 57 ações

diretas de inconstitucionalidade no STF. Os valores "sub júdice" chegam à casa de 22 bilhões de dólares; havendo, somente em valores depositados em juízo, nada menos do que 10 bilhões de dólares. As maiores contestações referem-se ao FINSOCIAL e ao seu sucessor, o CONFINS, além do IRPJ. Somente o FINSOCIAL, que vem sendo atacado desde 1982, quando entrou em vigor - e cujas ações contestatórias aumentaram com a criação do novo FINSOCIAL incidente sobre o lucro das empresas, em 1989 -, apresentou uma queda de 4 bilhões de dólares, em 1991. O CONFINS, aprovado pela Lei Complementar nº 70 de 1991 e criado exatamente para acabar com as alegações de inconstitucionalidade do FINSOCIAL, também está sendo contestado como um imposto cumulativo e tem uma queda de arrecadação estimada em 2,8 bilhões de dólares, em 1992. A cifra mais impressionante diz respeito aos efeitos da Lei nº 8.200/91, que autorizou a correção integral dos balanços de 1990, para efeito de reavaliação do IRPJ, com compensação a partir de 1993. Esta lei está sendo contestada no STF pelos governadores do Nordeste, e tem um impacto negativo sobre a receita, previsto até 1996, de 12 bilhões de dólares⁸⁵.

É fácil verificar que o cuidado com a legalidade das leis tributárias, juntamente com o enxugamento das figuras fiscais, são medidas fundamentais para o melhoramento do STN. É mister simplificar a legislação, que deve contemplar medidas

85 - Dados retirados de: ALVARES, 5 e LOBATO, 84.

desburocratizantes, como a racionalização das obrigações acessórias. Para reduzir o número de gravames há sugestões importantes, no sentido de recuperar-se o IR como principal tributo, exatamente por ser o mais importante imposto direto⁸⁶. A redução do número de gravames deve guiar-se, portanto, por claras diretrizes extrafiscais, no que seria também de bom alvitre a implantação do IGF (imposto sobre grandes fortunas). É o que assinala a ABRASF, que, na *Carta de Recife* (23 out 1992), solicita:

"... o exercício pleno da competência tributária federal prevista na Constituição de 1988, implantando o imposto sobre grandes fortunas IGF que isentaria a grande maioria dos contribuintes e tomaria recursos apenas dos segmentos de maior poder contributivo" (9).

8.4 - O Combate à Sonegação

Uma verdadeira reforma tributária não se faz apenas com as indispensáveis mudanças na legislação, mas também com medidas político-administrativas, voltadas para a reformulação da *administração tributária* e, conseqüentemente, para o combate severo à *sonegação fiscal*. A desorganização do Estado, a má gerência do dinheiro público, as denúncias de corrupção e até

86 - É o caso do artigo dos professores da UFMG, FERNANDO DAMATA PIMENTEL e MAURÍCIO BORGES LEMOS. (107).

mesmo a recessão são apontados como causa do recrudescimento das fraudes contra o Fisco. As burlas tem aumentado de tal forma que alguns observadores vêem em curso um verdadeiro movimento de desobediência civil. Segundo o coordenador de arrecadação da Receita Federal, JOSÉ ALVES DA FONSECA, para cada cruzeiro arrecadado, Cr\$ 0,98 é sonegado⁸⁷. Isto significa que se o Fisco estivesse devidamente capacitado para o combate eficaz à sonegação, o Governo poderia quase que dobrar a arrecadação, sem que fosse preciso aumentar um único tributo.

Um dos mais graves entraves para o combate aos maus pagadores é exatamente a deficiências da máquina fiscal. Segundo o próprio SINDIFISCO⁸⁸, grande parte dos Auditores Fiscais não está capacitada para fiscalizar contribuintes de grande porte. Isto é um sério obstáculo à labuta do Fisco, já que metade da arrecadação federal vem de 500 grandes empresas. Para agravar a situação, o número de fiscais tem diminuído drasticamente. Enquanto na década de 70 existiam 12 mil fiscais, hoje eles não passam de 5,7 mil. Para se ter um elemento de comparação, no Japão eles são 58 mil e, na França, chegam a 180 mil⁸⁹.

O Estado de Santa Catarina tem se destacado na

87 - Conforme a matéria: GRANDES, 67.

88 - Constante no artigo: SINDIFISCO, 144.

89 - Dados da matéria: A TROPA, 11.

batalha contra os lesadores do Fisco, tendo inclusive instituído, em meados de 1991, o *Programa de Combate à Sonegação Fiscal*, num trabalho conjunto entre o Ministério Público e a Secretaria de Estado de Planejamento e da Fazenda. A atual coordenadora do Programa, a promotora MÁRCIA AGUIAR ARENDT, trabalha em sintonia com os fiscais estaduais e se propõe a resgatar o caráter ético do pagamento dos tributos. Até meados de julho de 1992, a promotora já havia encaminhado, aos promotores das Comarcas do Estado, 636 notificações de denúncia contra empresários. Como resultado concreto, em setembro de 1992, a Justiça condenou o comerciante JULIANO CERVI a dois anos e quatro meses de reclusão e ao pagamento de uma multa de 1,48 milhões de cruzeiros (valor da época). CERVI utilizou-se de uma firma-fantasma para vender notas fiscais "frias", simulando a venda de mercadorias, de forma a que outras empresas se apropriassem indevidamente de créditos do ICMS. O caso de maior repercussão, contudo, foi a denúncia contra o ex-Prefeito de Brusque, CIRO ROZA (PDT), em agosto de 1992, acusado de sonegar, em valores da época, 5,9 bilhões de cruzeiros. Pesam contra o ex-Prefeito nada menos do que 200 delitos, em 4 modalidades de fraude no recolhimento do ICMS⁹⁰.

A propósito da denúncia contra CIRO ROZA, a punição exemplar de sonegadores é uma estratégia eficientemente utilizada nos EUA, em épocas que antecedem o recolhimento dos

90 - Informações constantes em: COMERCIANTE, 38, VERAS, 152 E VOGEL, 157.

gravames. Caso famoso, neste sentido, foi a condenação da milionária LEONA HELMSLEY - dona de uma rede de hotéis e do famoso Empire State Building - a uma prisão de 4 anos e multa de 7 milhões de dólares, acusada de incluir despesas pessoais nas contas de suas empresas, de forma a diminuir o valor dos impostos.

Segundo os professores da UFMG, FERNANDO DAMATA PIMENTEL e MAURÍCIO BORGES LEMOS (107), um dos eixos principais da sonegação, no Brasil, é exatamente a "estratégia" fraudulenta pela qual foi condenada HELMSLEY. Para os mestres, uma das lições do Collorgate foi a de demonstrar que as fraudes contra o Fisco são facilmente identificáveis, posto que ela vem principalmente das empresas e de alguns setores da classe média liberal, e não dos assalariados, que não tem como escapar de impostos indiretos, como o ICMS e o IPI, e do desconto do IR na fonte. Apontam que há dois mecanismos básicos de fraude fiscal, utilizados pelas empresas e respectivos empresários.- Primeiro, o "caixa dois", montado com recursos advindos de transações sem nota fiscal ou com nota fiscal "fria", e cujos recursos ficam à margem da contabilidade oficial. Segundo, a ocultação de riqueza pessoal como ativos ou despesas empresariais, como o fez HELMSLEY. Despesas e ativos, como viagens, empregados, veículos e casas, que constituem efetivamente orçamento ou patrimônio do empresário, são contados como dispêndios da empresa. Esta burla permite a diminuição do IR tanto do empresário, que disfarça a sua riqueza pessoal, quanto da empresa, que tem aumentados os seus abatimentos.

Sobra razão aos professores mineiros; não é difícil atacar os principais artifícios de sonegação, possibilitando, até mesmo, a recuperação do IR como principal tributo. Para tanto, é necessário adotar medidas político-administrativas, que instrumentalizem o Fisco⁹¹, de forma a permitir que se possa investigar o que é ativo e gasto pessoal daquilo que é riqueza e consumo pessoal dissimulados. Neste ínterim, é preciso repensar o atual sistema de sigilo bancário, só quebrado com autorização judiciária. Como foi possível observar nos trabalhos da CPI Collor-PC, o sigilo acaba servindo de excelente mecanismo para acobertamento de criminosos. Numa nova sistemática de sigilo bancário, em que prevaleça o interesse público, é possível, até mesmo, atacar o "caixa dois". É o caso, por exemplo, do controle de grandes saques em dinheiro, como é feito pelo Fisco norte-americano, que deve ser avisado de toda operação bancária acima de 10 mil dólares.

8.5 - A Polêmica do Imposto Único

Entre as diversas propostas de reforma fiscal, destacam-se como mais importantes: a do Governo, por motivos

91 - Somente um Fisco bem aparelhado pode atuar com estratégias eficientes, como a pesquisa de sinais exteriores de riqueza, incompatível com os rendimentos declarados ao IR. Situação esta que ficou patente no caso do Ex - Presidente Collor. Para isto, nos EUA, além dos 25.000 fiscais, há 2.500 investigadores de elite. No Brasil, recentemente a Previdência contratou investigadores de porte, a fim de localizar os devedores, que tem o *mau hábito* de desaparecerem, tão logo tenham suas dívidas executadas.

óbvios e que será estudada no próximo tópico; e uma segunda, mais pretensiosa, de autoria do professor MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE e que está sendo apresentada em forma de emenda constitucional pelo deputado FLÁVIO ROCHA (PL-RN). Esta polêmica proposição pretende substituir todos os atuais impostos e a maioria das taxas por um único imposto, incidente sobre as transações econômicas através de seus correspondentes lançamentos bancários. O IUT (imposto único sobre transações) teria dois tipos de incidência: a mercantil e a financeira. Na mercantil, seriam tributadas todas as operações bancárias de crédito e débito, ou seja, incidiria basicamente sobre o cheque, quando seria acionado automaticamente, pelo sistema bancário, o débito de 1% do emitente e 1% do depositante. Na financeira, haveria uma taxa não-cumulativa sobre o rendimento real de aplicações financeiras, a uma alíquota de 25%. Com o fito de inibir operações fora do sistema bancário, está prevista uma sobretaxa para saques e depósitos feitos com numerário, cuja alíquota total dobraria para 4%.

O economista MARCOS CINTRA defende a unicidade tributária como a única forma de, mantidos os critérios clássicos de avaliação tributária: economicidade, eficácia e equidade, eliminar-se, quase que integralmente, a sonegação e a corrupção fiscais, além de incluir a economia informal no universo de contribuintes. Embora admita que sua proposta não é original e que o IUT segue, por exemplo, as linhas da *turn over tax* alemã da década de 60, entende que a nova sistemática arrecadatória é inovadora. Não concorda que a unicidade

arrecadatória seja um mito, posto que os estudos até aqui feitos não contavam com uma base tributária suficientemente ampla, como é o caso do lançamento bancário. Ademais, o Brasil reuniria os dois pré-requisitos fundamentais de um imposto cuja hipótese de incidência é o lançamento bancário, ou seja, um sistema bancário bastante expandido e informatizado, além de uma economia fortemente desmonetizada. Estes dois elementos acompanham o processo de globalização das economias modernas, o que tornaria esta técnica arrecadatória um procedimento comum em vários países, nas próximas décadas. A tributação, portanto, deve acomodar-se à idéia de mesmo tirar proveito da crescente substituição da moeda manual pela moeda escritural ou eletrônica, onde as transações são concretizadas sem a manipulação de "dinheiro vivo" (em espécie), mas simplesmente com lançamentos em contas gráficas ou por comandos em impulsos eletrônicos.

Um dos mais fortes argumentos apontados a favor do novo imposto, é a economia e a desburocratização provocadas em razão da eliminação dos custos operacionais públicos e privados do atual sistema multitributário. O professor CINTRA calcula que a economia pode chegar a 5% do PIB. O IUT permitiria eliminar a imensa burocracia que envolve a escrituração, a arrecadação e a auditoria dos atuais impostos, especialmente dos declaratórios. Para o seu proponente, o imposto único seria um novo paradigma tributário, que permitiria uma radical automatização da coleta fiscal, com um potencial de receita igual ao atual sistema. Ademais, permitiria uma quase

eliminação do "efeito Tanzi", isto é, da desvalorização inflacionária dos tributos, já que seria cobrado praticamente em bases correntes.

Para evitar um dos possíveis problemas da implantação do IUT, que seria a circulação de cheques como se fossem moeda - semelhantemente ao que aconteceu na Argentina -, CINTRA propõe algumas medidas. Entre elas, a proibição de cheques ao portador e alterações no sistema de endosso. Este passaria a ser nominativo, além do que cada endosso estaria sujeito a uma taxaçoão do IUT, quando do depósito do cheque na rede bancária.

Embora os fortes argumentos a favor da unicidade tributária, em torno de um imposto que incida sobre lançamentos bancários, entendemos que a sua aplicação não atende a todos os requisitos de uma tributação ótima. Embora não haja dúvidas quanto à economicidade do IUT, há sérias incertezas quanto às projeções de sua eficácia econômica, além do que não atende ao princípio da equidade tributária. Pressupondo, inclusive, que não hajam exceções sobre a sua base de incidência, para evitar "avenidas para as mais variadas formas de burla", o imposto único representa um retrocesso no que respeita à justiça fiscal. Ao taxar rendas diferentes com a mesma alíquota, mantém a perversa regressividade da atual sistemática, hoje baseada no peso dos impostos diretos. Para ODILON GUEDES (70), presidente do Sindicato dos Economistas do Estado de São Paulo, além de ignorar que o estoque de capital está concentrado numa pequena faixa social, o IUT acaba com o federalismo, ao retirar a competência tributária de Estados e municípios, impendendo-os

de cobrar impostos diferenciados e progressivos. Com efeito, a unicidade fiscal proposta teria o condão de riscar a tributação do rol de instrumentos da política econômica, simplesmente eliminando a extrafiscalidade.

Outro efeito nocivo, é que o imposto sobre transações bancárias incide "em cascata", penalizando modernos setores da indústria que operam com uma cadeia produtiva mais complexa. O que significa um evidente retrocesso em relação à taxaçoão baseada no valor adicionado. Para o professor da UFRJ, CLÁUDIO CONTADOR (41), a tributação "em cascata" é fator de estímulo à verticalização, conflitando com a moderna tendência rumo a terceirização.

Doutra sorte, este tipo de coleta tributária tem um importante efeito no que tange à minoração da evasão fiscal, ao atingir os que operam na economia submersa, alargando sobremaneira o universo de contribuintes. Calcula-se que a informalidade econômica movimenta nada menos do que 30% do PIB, causando uma evasão fiscal que beira à casa dos 31,5 bilhões de dólares por ano⁹². Todavia, para que o referido imposto possa manter os seus efeitos positivos, minorando-se a sua regressividade e evitando-se o risco da desintermediação bancária rumo à dolarização, precisaria ser implantado com uma alíquota reduzida. O que, naturalmente, impossibilita a sua existência como um imposto único.

92 - Dados retirados de: VERAS, 152.

Entendemos que uma tributação sobre os lançamentos bancários pode contribuir para o melhoramento do STN, inclusive permitindo a eliminação de tipos tributários menos eficientes, mas de forma nenhuma consideramos viável a sua sobrevivência como imposto único. Aliás, o próprio professor CINTRA, que propôs ao Governo ITAMAR que o IUT fosse testado em caráter experimental - a fim de afastar os temores de dolarização da nossa economia⁹³ - admite que há dúvidas quanto ao impacto do novo gravame sobre os preços relativos. Estas as razões que consideramos correta a direção que o Governo deu à polêmica - como verificaremos mais à frente -, ao optar pelo ITF (imposto sobre transações financeiras), com a mesma base de incidência do IUT, mas não como um milagroso tributo solitário.

Por derradeiro, vale ressaltar que o ITF, cobrado com uma alíquota reduzida - como diagnostica o deputado ALUIZIO MERCADANTE (96) -, pode ser um instrumento na valorização dos impostos-diretos funcionando, ao contrário do IUT, como elemento promovedor de uma justa progressividade fiscal. O ITF, pressupondo a quebra do sigilo bancário permitirá à Receita Federal comparar os lançamentos do imposto de renda com o total da receita oriunda do ITF, diminuindo as possibilidades de sonegação e dando novo fôlego ao IR.

93 - Na proposta, CINTRA sugere que o novo tributo seja aplicado experimentalmente, com uma alíquota de 0,3% sobre as transações monetárias e 25% sobre as operações financeiras, mantidos os atuais tributos com uma redução de 30%, Cfe: CINTRA, 35.

8.6 - A Reforma do Governo

O *ajuste fiscal* do Governo Itamar realizou-se em duas etapas: a primeira, aprovada no final do ano passado, restringiu-se a alterações no IRPJ; a segunda, aprovada em primeiro turno pela Câmara dos Deputados, em 21 jan 1993⁹⁴, teve como ponto alto a criação do IPMF (imposto provisório sobre movimentação financeira). As modificações no IRPJ, introduzidas pela Lei nº 8.541/92, visaram não só um reforço de caixa como também permitir uma simplificação na respectiva legislação. É o caso, por exemplo, da ampliação do número de empresas que podem optar pelo imposto de renda sobre o lucro presumido (baseado em um percentual da receita), que passou de 240 mil para 480 mil. A opção agora pode ser feita por empresas com receita bruta anual de até 9,6 milhões de UFIR. As outras duas medidas importantes foram a redução de alíquota básica do IRPJ sobre o lucro real, que baixou de 30 para 25%, e a criação de um IR na fonte, com alíquota de 25%, para as aplicações financeiras das empresas.

Pelos cálculos do Governo, as mudanças no IRPJ e a cobrança do IPMF devem proporcionar um adicional de receita na ordem de 10,5 bilhões de dólares. Calcula-se, também, que mais 4 bilhões de dólares devem reforçar o caixa do governo em razão do combate à sonegação. Estas cifras seriam suficientes para

94 - Em 10 março 1993 o projeto foi aprovado em segunda votação no Senado Federal.

permitir um equilíbrio nas contas do Estado, no ano de 1993.

Embora tenha pretendido, inicialmente, realizar uma reforma mais extensa⁹⁵, o Governo teve que render-se às injunções políticas do momento, negociando em torno do substitutivo do deputado BENITO GAMA (PFL-BA). Além do IPMF, as outras medidas adotadas foram: a) Estados e municípios passam a ter as suas receitas de impostos vinculadas à garantia de empréstimos concedidos pela União; b) Estados e municípios não poderão emitir, até 31 dez 1999, novos títulos da dívida pública, exceto para financiamento da dívida já contratada; c) empresas estatais passam a ficar sujeitas à legislação de falências e concordatas; d) as aposentadorias dos servidores públicos federais estarão sujeitas a um programa de custeio, com recursos dos próprios funcionários e da União; e) criação da ação declaratória de constitucionalidade, através da qual o STF poderá avocar para si a decisão final de pendências judiciais que envolvam questões tributárias.

Quanto ao IPMF, o projeto aprovado na Câmara limita-se a estabelecer a competência da União para instituí-lo e

95 - Constavam do projeto original do Governo medidas inovadoras, como a criação dos seguintes tributos: a) Imposto Seletivo, incidente sobre cigarros, bebidas, automóveis, energia elétrica, combustíveis e serviços de telecomunicações; b) Imposto sobre Ativos, que incidiria sobre o patrimônio das empresas, e c) Contribuição sobre o Valor Adicionado (CVA), que tributaria basicamente o consumo. Acompanharia a criação deste novos tributos, a extinção de alguns hoje existentes, como - IVVC, IPI, Finsocial, PIS, Adir e Contribuição sobre o Lucro.

cobrá-lo, provisoriamente, até 31 dez 1994, com uma alíquota máxima de 0,25%. Como medida adicional, a receita do novo tributo foi vinculada de forma a que 20% destinem-se à construção de casas populares e outros 18% sejam aplicados em programas educacionais voltados aos menores de rua. Para ser efetivamente cobrado, o IPMF precisa ser regulamentado em lei complementar. No momento, Receita Federal e Banco Central estudam a sua regulamentação, cujo esboço prevê a incidência apenas sobre os débitos bancários (saques em dinheiro, cheque, transferências para outras contas, débitos automáticos), evitando-se ao máximo as isenções. Consoante com esta última orientação - a de evitar isenções -, estuda-se medidas que permitam a compensação das aplicações em caderneta de poupança e o recebimento de aposentadorias e pensões. Para as cadernetas, propõe-se que aplicações maiores que três meses recebam, além dos rendimentos comuns, um adicional de 0,25%; para pensionistas e aposentados, existe a possibilidade de conceder-se um aumento de 0,25% nos benefícios, ou mesmo reduzir proporcionalmente o percentual de contribuição à Previdência. Mesmo seguindo-se a orientação técnica de evitar-se dispensas de pagamento do IPMF, é quase certo que poderão ocorrer exceções a esta regra, como, por exemplo, no caso do seguro-desemprego, do FGTS, das operações interbancárias, das transferências para Estados e municípios e das operações "day-trade" (compra e venda no mesmo dia) nas bolsas de valores.

Embora defendamos um ajuste fiscal mais extenso, entendemos que andou bem o Governo, ao entrar em acordo com o

Congresso em torno do projeto em tramitação. É evidente que havia uma necessidade de caixa a ser suprida e a criação do IPMF foi vantajosa, já que ele corresponde a 50% dos recursos pretendidos com o ajuste. Ademais, isto forçará o próprio Governo a combater severamente a sonegação fiscal, de onde poderá colher os recursos faltantes. Afinal, não era mesmo o momento de aprovar-se uma grande reformulação fiscal, basicamente por dois motivos: primeiro, o ajuste fiscal amplo implica numa série de alterações constitucionais, que exigem um processo legislativo moroso⁹⁶, enquanto estamos praticamente às portas de uma revisão constitucional, onde a aprovação das alterações será facilitada⁹⁷; segundo, o ideal é que não sejam desrespeitados os princípios tributários, como o da anterioridade, o que seria inevitável com a extinção, modificação e criação de novos tributos, no início do ano. Aliás, este é um dos aspectos criticáveis na polêmica em torno do IPMF que, para ser cobrado ainda este ano terá que ser aberta uma exceção ao princípio da anualidade. Embora não possamos desconsiderar de todo as razões daqueles que entendem que o IPMF é apenas mais um tributo no já inchado STN, temos que convir que é de bom alvitre que um verdadeiro ajuste fiscal e uma correspondente

96 - No processo legislativo normal, as Emendas à Constituição precisam ser aprovadas na Câmara e no Senado, em dois turnos, com três quintos dos votos (CF, art 60, § 2º).

97 - Para a revisão constitucional está prevista apenas uma sessão unicameral e a aprovação das alterações pelo voto da maioria absoluta do Congresso (CF, ADCT, art. 3º).

reforma tributária fiquem para a revisão constitucional⁹⁸ prevista para outubro de 1993. Afinal, é naquele ensejo que poderão ser discutidas as grandes questões, que começam com a redefinição do tamanho do Estado e devem chegar ao ponto de dotar o país de um sistema tributário moderno e eficiente.

98 - Há divergência entre os juristas sobre a amplitude desta revisão. Algumas, como GERALDO ATALIBA (10), admitem que a revisão deve deter-se nos acertos necessários à implementação da decisão popular sobre a forma e regime de governo (plebiscito de 21 abr 1993). Outros, como JOSÉ AFONSO DA SILVA (141) e FÁBIO KONDER COMPARATO (39), admitem uma revisão mais abrangente, que contenha como limites, apenas, aqueles já previstos nos cânones constitucionais. Filiamo-nos a esta segunda corrente, posto que não vemos qualquer vinculação entre os arts. 2º (plebiscito) e 3º (revisão) do ADCT da CF - 88.

ICMS e Microempresa: Opção pela Extrafiscalidade

9.1- *As Diretrizes Jurídicas da Microempresa.* 9.2- *O Tratamento da Microempresa em Santa Catarina.* 9.3- *Importância Econômica e Social dos Pequenos Negócios.* 9.4- *Antecedentes do ICMS: Do Imposto do Selo ao ICM.* 9.5- *O Perfil do ICMS.* 9.6- *ICMS e Competência Exonerativa.* 9.7- *A Microempresa e a Incidência do ICMS.* 9.8- *ICMS e Microempresa em Santa Catarina.* 9.9- *Circulação de Mercadorias e Extrafiscalidade.*

9.1 - As Diretrizes Jurídicas da Microempresa

O incentivo aos pequenos empreendimentos econômicos - sejam comerciais, industriais ou de prestação de serviço - tem uma origem antiga, no Brasil. Aponta-se como uma das medidas mais recuada o Alvará de 28/04/1809, de D. João VI, autorizando isenção de impostos sobre produtos manufaturados, bem como a concessão de empréstimos para diversos tipos de manufaturas, como a de algodão e de ferro. A política econômica do "encilhamento" idealizada por RUI BARBOSA, também contemplava benefícios ao pequeno empresário. A Lei de Falências (Decreto-lei nº 7.661, de 21/06/1945) também previu para devedores que

exercessem individualmente o comércio, tratamento favorecido no caso das concordatas (art. 141) e processo sumário para a falência (art. 200); outra medida neste sentido foi a isenção de crime falimentar, para devedores que possuíssem um comércio exíguo (art. 186, parágrafo único). O Decreto-lei nº 486, de 03/03/1969, regulamentado pelo Decreto nº 64.567, de 22/05/1969, institucionalizou a figura do "pequeno comerciante", estabelecendo critérios para sua caracterização e dispensando-o da escrituração de livros mercantis.

A legislação do IR também foi pioneira, procurando estabelecer um tratamento favorecido às atividades econômicas de pequeno porte, pautando-se por claras diretrizes extrafiscais. A Lei nº 6.486, de 14/11/1977, concedeu às pessoas jurídicas de "pequeno porte", definidas em razão do limite da sua receita bruta, o pagamento do IR com base no lucro presumido ou até mesmo a isenção total deste tributo. Outro importante diploma legal foi o Decreto-lei nº 1.780, de 14/04/1980, que concedeu para as empresas com receita bruta de até 3.000 OTN a isenção do IR e a desobrigação da escrituração contábil e fiscal, além de dispensar a correção monetária do ativo permanente e do patrimônio líquido. Esta lei foi importante, também, por ter contribuído com os trabalhos do Projeto de Lei nº 16/84, que depois de dois anos de discussão transformou-se no *Estatuto da Microempresa - EME* (Lei nº 7.256, de 27/11/1984 - regulamentada pelo Decreto nº 90.880, de 30/01/1985).

Embora a existência, anterior ao EME, de leis esparsas - civis, tributárias e comerciais - que visavam favorecer o comércio e a indústria de pequeno porte, tal legislação carecia de uma maior sistematização. Isto só veio a ocorrer com a aprovação do EME, que tem a sua origem em torno do ano de 1979 quando, já no final do regime militar, foi instituído uma política nacional de *desburocratização*. Foi dada tamanha ênfase à necessidade de uma simplificação geral das estruturas e das exigências burocráticas tanto do setor público quanto privado, que foi criado o Ministério da Desburocratização, à cargo do então Ministro HÉLIO BELTRÃO.

Segundo RUBENS REQUIÃO (112), em meio às discussões sobre desburocratização amadureceu a idéia de que se fazia mister medidas liberatórias, que permitissem à **Microempresa** - como *minúsculo organismo empresarial* - integrar-se amplamente à economia nacional. Para tanto, impunha desonerá-la de pesadas exigências legais, já que na prática a ME "... *sonegava sistematicamente os impostos federais, estaduais e municipais e mecanismos administrativos, mantendo-se na ilegalidade, ou não tinha condições de sobreviver*" (112 : 60). Razão pela qual, o Ministério da Desburocratização adotou "... *o primeiro passo para libertá-la desses entraves, divulgando um projeto de lei ordinária e uma lei complementar para atender a **libertação da microempresa***" (112 : 60 - ênfase no original). Trata-se, respectivamente, do projeto que desembocou na Lei 7.256/84 e a LC nº 48/84, que concedeu isenção de ICM e ISS.

O EME foi implicitamente recepcionado pela Constituição de 1988, já que esta não se afastou das diretivas daquele e mesmo foi além da Carta anterior, que não contemplava o tratamento **jurídico diferenciado à microempresa** como matéria constitucional. A recepção pode ser perfeitamente observada no cotejo entre o art. 1º do EME e art. 179 da CF. Este determina que os três níveis federativos devem obrigatoriamente conceder à ME (e também às empresas de pequeno porte⁹⁹) "*... tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas ...*". Já o art. 1º do EME assegura à ME "*tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial ...*".

O art. 179 da Carta de 88, ao prever um tratamento jurídico diferenciado visando impulsionar os negócios compreendidos no conceito de **microempresa**, é uma aplicação inequívoca da *função promocional do Direito*, conforme estudamos anteriormente. O art. 179, na verdade, é um consectário do disposto no art. 170, IX, que colocou entre os princípios da

99 - A Constituição remete para a legislação ordinária a conceituação e diferenciação entre ME e *empresa de pequeno porte*. No ADCT, contudo, é feita uma distinção entre ME e pequena empresa, mas unicamente para os efeitos do art. 47 do ADCT, que trata da dispensa de correção monetária de empréstimos concedidos entre 28 de fevereiro de 1986 e 28 de fevereiro de 1987. Neste caso, ME são as pessoas jurídicas e firmas individuais com receitas anuais de até 10 mil OTNs, enquanto as *pequenas empresas* são as que possuem receita anual de até 20 mil OTN (CF -88, ADCT, art. 47, § 1º).

ordem econômica o "*tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte*". Embora o art. 179 distinga as *microempresas* das *empresas de pequeno porte*, é evidente que, no caso do art. 170, IX, a referência às "*empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte*" inclui, necessariamente, as microempresas. A Carta de 88 também deferiu um favorecimento especial às ME e às pequenas empresas, concedendo dispensa da correção monetária de débitos referentes a empréstimos realizados entre 28 de fevereiro de 1986 e 28 de fevereiro de 1987 (ADCT, art. 47).

O EME pode ser perfeitamente categorizada como uma **ley de incentivación**, conforme as lições de BOBBIO. Esta lei estabelece diversas *sanções positivas*, de forma a "aliciar" os indivíduos na direção de um comportamento desejado, no caso a proliferação dos pequenos empreendimentos. O EME definiu as ME's como as pessoas jurídicas e as firmas individuais que tenham uma receita bruta anual de até 10 mil ORTN, tomando-se por parâmetro o valor da ORTN de janeiro do ano-base (art. 29). Este limite de receita bruta passou por diversas modificações, sendo atualmente, de 96 mil UFIR¹⁰⁰. Para efeito do cálculo deste limite, as receitas mensais devem ser divididas pelas UFIR dos respectivos meses (Lei nº 8.383, de 30/12/91, art. 42). Não são todos os empreendimentos que se enquadram dentro do limite fixado, contudo, que podem gozar dos benefícios da

100 - Este limite correspondeu a Cr\$ 48 milhões de faturamento médio mensal, ou Cr\$ 576 milhões anuais, de acordo com valores de dezembro de 1992.

ME, já que o art. 3º estabeleceu a exclusão, por exemplo, de empresas organizadas sob a forma de sociedade por ações e das que prestam serviços profissionais de médico, engenheiro, advogado, dentista, veterinário, economista, despachante e outros serviços assemelhados¹⁰¹ (EME, art. 3º, I e VI, respectivamente).

Embora se verifique o desenquadramento da ME somente quando ocorrer excesso de receita bruta (acima de 96 mil UFIR) por dois anos consecutivos ou três alternados, as isenções fiscais são suspensas no ano em que ocorrer o faturamento excessivo¹⁰² (EME, art. 9º, parágrafo único). As isenções são as arroladas no art. 11 do EME, que prevê a dispensa do pagamento de diversos tributos federais, como o IR¹⁰³, o PIS, o FINSOCIAL¹⁰⁴ e as taxas federais vinculadas ao exercício do

101 - Há dificuldades para estabelecer quais critérios devem definir estes "serviços assemelhados". A Lei nº 7.713 de 22/12/88, em seu art. 51, no caso específico da isenção do IR, esclareceu melhor a disposição do item VI do art. 3º do EME. Embora continue fazendo referência a profissionais "assemelhados", a lista foi ampliada (incluindo músicos, procuradores, analistas de sistema, jornalistas e outros), além do que foram incluídas todas as profissões que dependam de habilitação profissional exigida em lei.

102 - No caso específico do IR, a tributação que recai sobre a receita bruta, quando excedente, pode ter por base o lucro real, presumido ou arbitrado.

103 - O Decreto-lei nº 2.287 de 23/07/1986, em seu art. 10, estabeleceu que a isenção do IR não atinge os sócios ou o titular da ME. Doutra sorte, a Instrução Normativa - SRF - nº 23, de 21/01/86, esclareceu que não há incidência do IR retido na fonte, no caso de serviços prestados pela ME.

104 - O Ato Declaratório Normativo - CST - nº 03, de 16/01/91, confirmou que a ME continua gozando da isenção relativa ao PIS e ao FINSOCIAL.

poder de polícia, entre outros¹⁰⁵. As isenções englobam a dispensa das respectivas obrigações acessórias (EME, art. 13), exceto no que se refere: a) ao cadastramento fiscal, que no entanto deve ser feito de ofício, através da intercomunicação entre o órgão de registro e o órgão cadastral (EME, art. 14); b) ao arquivamento da documentação relativa aos atos negociais (a escrituração é dispensada - EME, art. 15), e c) à emissão de documentos fiscais, que devem ser de modelo simplificado (EME, art. 16). Doutra sorte, quando ocorrer o desenquadramento, isto é, a perda da condição de ME, a pessoa jurídica ou a firma individual se sujeita ao pagamento dos tributos incidentes sobre o faturamento excedente, bem como sobre os fatos geradores ocorridos após o desenquadramento (EME, art. 12).

A ME está dispensada das *obrigações administrativas federais*, exceto aquelas previstas no EME e as decorrentes do exercício do poder de polícia (EME, art. 40). Embora os titulares, sócios e empregados gozem de todos os direitos previstos na legislação previdenciária e trabalhista, a ME é favorecida com procedimentos simplificados e eliminação de exigências burocráticas e obrigações acessórias, no cumprimento das respectivas legislações (EME, art. 18). Há também favorecimento no que respeita ao custeio da previdência social

105 - Não está incluída, entre as isenções à ME, a tributação do IPI, embora a ME esteja dispensada da escrituração fiscal relativa a este tributo (Cfe Parecer Normativo CST nº 04, de 03/05/85).

(EME, art. 19). Cabe, contudo, à ME o cumprimento de obrigações como: a) anotação na CTPS; b) apresentar RAIS; c) arquivar os documentos comprobatórios dos direitos e obrigações trabalhistas e previdenciárias, e d) efetuar o depósito do FGTS (EME, arts. 21 e 22). O professor da Universidade Regional de Blumenau, JÚLIO CÉSAR KREPSKY, lembra outras obrigações não previstas no EME, tais como: a retenção do IR nos pagamentos efetuados a terceiros e o pagamento anual da contribuição sindical, tanto patronal quanto dos empregados (79 : 51).

Embora as regras do EME, há polêmica, inclusive jurisprudencial, sobre a permanência de algumas obrigações no que tange à *escrituração contábil e comercial*. É o caso, para citar um exemplo, da manutenção dos chamados livros obrigatórios, como o Diário e o Registro de Duplicatas, inclusive em razão das determinações da Lei de Falências. A dúvida talvez tenha origem no veto parcial ao art. 15 do EME, quando dispõe que "*a microempresa está dispensada de escrituração (vetado), ficando obrigada a manter arquivada a documentação relativa aos atos negociais ...*". A interpretação aqui é dúbia, já que o dispositivo refere-se apenas à "escrituração", sem especificá-la, o que pode induzir a que se inclua os diversos tipos de escrituração, inclusive contábil e comercial. Todavia, o art. 15 faz parte do capítulo IV do EME, que trata "do regime fiscal", forçando a interpretação contrária, isto é, de que a escrituração dispensada, neste artigo pelo menos, é unicamente fiscal. Entendemos, contudo,

que a dúvida pode ser dirimida pela interpretação do art. 4º do EME que, genericamente, dispensa a ME das "... exigências e obrigações de natureza administrativa decorrentes da legislação federal, ressalvadas as estabelecidas nesta lei e as demais obrigações inerentes ao exercício do poder de polícia ...". Destarte, não estando previstas no EME, quaisquer outras obrigações - como a escrituração de livros contábeis e comerciais, que a princípio não são aqui vistas como uma exigência relativa ao poder de polícia - não podem ser exigidas da ME.

Como fator essencial à estruturação da ME, o Estatuto previu a concessão de *apoio creditício*, garantindo-se condições favorecidas nas operações com instituições financeiras, tanto públicas quanto privadas (art. 23). Além das taxas diferenciadas, as garantias exigidas devem ficar restritas à fiança e ao aval (art. 24), sendo do que a liberação dos recursos não podem sofrer condicionamentos, como a exigência de saldo médio ou aprovação de projetos (art. 24, § 1º).

Por último, vale ressaltar, do Estatuto, as penalidades a que estão sujeitas as pessoas jurídicas ou firmas individuais que enquadrarem-se sem preencher os requisitos legais ou mantenham-se no enquadramento após ter deixado, de fato, de caracterizar-se como ME: a) cancelamento de ofício do registro; b) pagamento dos tributos acrescidos de juros moratórios e correção monetária; c) multa punitiva, variante entre 50 a 200%, e d) pagamento em dobro dos encargos dos empréstimos (art. 25). A responsabilidade do titular ou do

sócio é solidária e ilimitada, na satisfação das penalidades, além do que fica impedido de constituir nova ME ou participar de outra já existente (art. 26).

Embora se possa criticar algumas falhas técnicas - que não cabem, no entanto, analisar aqui - e concordar com aqueles que vêem a necessidade de um aperfeiçoamento na lei, a verdade é que o EME tem funcionado, efetivamente, como um mecanismo de facilitação para a proliferação e o desenvolvimento de pequenos empreendimentos, em nosso país. No sentido de seu aperfeiçoamento, há sugestões a ser melhor estudadas, como a do professor KREPSKY, que entende que a definição das características da ME deveria obedecer a critérios qualitativos e não quantitativos, embora reconheça a dificuldade prática desta modificação conceitual. Ao lado de suas sugestões e críticas, o professor KREPSKY admite que

"... o Estatuto da Microempresa tem se ocupado de uma importante tarefa: a de possibilitar e incentivar o pequeno empreendimento, como uma forma de corrigir, em última análise, desníveis sociais muito acentuados no País" (79 : 57).

9.2 - O Tratamento da Microempresa em Santa Catarina¹⁰⁶ e 107

O Estatuto da Microempresa Catarinense (EMEC) foi aprovado pela Lei nº 6.569, de 21/06/85¹⁰⁸, e seguiu em linhas gerais, o estatuto federal da microempresa (EME). Prova disto é que o EMEC também optou em considerar, como ME, as pessoas jurídicas e firmas individuais com receita bruta anual de até 10 mil ORTNs. Um aspecto central do EMEC foi a de determinar que os benefícios concedidos deveriam orientar-se, prioritariamente, pelo estímulo à geração de empregos. Entre as benesses foi prevista a isenção do ICM e das taxas vinculadas exclusivamente ao poder de polícia, bem como a dispensa de algumas obrigações tributárias acessórias.

A Lei nº 6.569/85 previu também a instituição de um *Programa Estadual de Crédito à Microempresa*, a ser operacionalizado pelo BESC¹⁰⁹. Quanto ao apoio técnico-

106 - Vide o Anexo I para uma visão mais ampla - embora resumida - da legislação catarinense sobre a ME.

107 - Vide o Anexo II, que contém um quadro-resumo dos limites de receita bruta para enquadramento como ME em SC.

108 - As disposições da Lei 6569/85, por força do disposto no seu art. 22, retroagiram a 11/12/84, ou seja, à data em que entrou em vigor a LC 48/84, que estabeleceu normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas a isenção do ICM e do ISS.

109 - Atualmente o "Projeto Crescer", numa articulação entre o SEBRAE-SC e o Governo do Estado, oferece linhas de crédito especiais do BESC, visando o desenvolvimento das micro e pequenas empresas de Santa Catarina, nos seguintes setores: empréstimo para financiamento de capital de giro; empréstimo para recolhimento do ICMS e financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos novos produzidos no país.

gerencial, foi atribuída à Secretaria da Indústria e do Comércio a formulação de um programa de formação empresarial e ao CEAG-SC - hoje SEBRAE-SC - a articulação de ações coletivas de microempresários, visando estabelecer, por exemplo, consórcios para a comercialização de produtos. O EMEC foi complementado, no que se refere à tributação do ICM, pela Lei nº 6.598, de 27/08/85, além de ter sido alterado pelas Leis ns. 6.799, de 17/06/86 e 7.177, de 30/12/87. A Lei nº 6.799/86 atribuiu à Secretaria da Indústria e do Comércio competência para formar o *Sistema Catarinense de Apoio Gerencial e Tecnológico às Microempresas*, bem como determinou que, em sua mensagem anual à Assembléia Legislativa, o Poder Executivo fizesse um relatório sobre as MEs e sobre o sistema referido. Já a Lei nº 7.177/87 alterou o limite de receita bruta para 10 mil OTNs, sendo que deveriam ser tomadas por base as receitas mensais, divididas pelas OTNs dos respectivos meses. Ademais, passou a exigir a escrituração do Livro Registro de Entradas, do Livro Registro de Saídas e do Livro Registro de Inventário.

A atual Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC), promulgada em 05 de outubro de 1989, também dispensou grande destaque à ME. No título VII, referente à "Ordem Econômica e Financeira", foram relacionadas diversas providências, no sentido de incrementar o desenvolvimento da economia catarinense. Entre as providências, foi previsto o tratamento jurídico diferenciado à ME, que deve caracterizar-se por:

"a) simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias e financeiras;

b) favorecimento no acesso ao crédito, com a criação de programas específicos de financiamento;

c) redução escalonada ou eliminação de tributos, através de lei ou convênio"
(CESC, art. 136, VI).

Enquanto não promulgada a lei ou convênio previsto na letra "c", do inc. VI, do art. 136, a Carta estadual manteve e estendeu ao ICMS os benefícios previstos na Lei nº 6.569/ 85 e suas alterações, fixando o limite anual de receita bruta em 90 mil BTN's (ADCT, art. 26). Neste sentido, veio a lume a Lei nº 8.243, de 17/04/91, que revogou a Lei nº 6.569/ 85 (EMEC), definiu a ME e estabeleceu seu tratamento fiscal diferenciado e simplificado no campo do ICMS. A nova lei considerou, para efeito de enquadramento como ME, faturamento anual de até 45 mil UFRs, tomando-se por base as receitas mensais, divididas pelas UFRs dos respectivos meses. A principal modificação da Lei nº 8.243/ 91 foi a de ter acabado com a isenção do ICMS para a ME. Em seu lugar, foi instituído um regime de apuração simplificada, através de estimativa fiscal fixa ou variável. Do valor do ICMS devido por estimativa, foi concedida uma redução escalonada, variando entre 20% para ME com receita até 20 mil UFRs, 15% para a enquadrada entre 20 e 35 mil UFRs e, finalmente, 10% para as ME situada entre 35 e 45 mil UFRs.

A Lei nº 8.243/ 91 teve existência efêmera e não chegou a surtir efeitos, devido a atuação, junto ao governo estadual, de setores organizados dos microempresários. Entre

eles, a FAMPESC conseguiu sensibilizar a Administração Estadual, argumentando que a nova lei representava um acréscimo excessivo e abrupto da carga tributária da ME, que até então gozava de total isenção do ICMS. Basicamente, a FAMPESC solicitou isenção no primeiro ano de atividade e depois um escalonamento do tributo, que levasse em conta o faturamento, bem como previsse tetos diferentes para as empresas comerciais e de prestação de serviços e para as microindústrias.

Aceitos os argumentos dos setores envolvidos, o governo estadual revogou a Lei nº 8.243/91, através da edição da Medida Provisória nº 011, de 25/09/91, que fixou o limite da receita bruta anual em 45 mil UFRs para ME comercial e 60 mil UFRs para a ME industrial. O benefício da redução do ICMS foi fixado, genericamente, em 50% do valor do imposto líquido. Quando da conversão da MPV nº 011/91 na Lei nº 8.378, de 25/10/91 - atualmente em vigor - a Assembléia Legislativa ampliou os limites para 60 mil UFRs, no caso do comércio, e 80 mil para as indústrias. O Sr. Governador do Estado, contudo, vetou a alteração do Poder Legislativo e, através da MPV nº 013, de 28/10/91, convertida, sem modificações, na Lei nº 1.123, de 27/11/91, fixou os limites hoje vigorantes: 50 mil UFRs para a ME comercial e 65 mil UFRs para a ME industrial¹¹⁰. Acrescente-se, também, que a Lei nº 8.378/91 estabeleceu o rol de firmas individuais e pessoas jurídicas que não podem

¹¹⁰ - O dispositivo em vigor - que regula a matéria, é o art. 2º da Lei 8378/91, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 1123/91.

revestir a condição de ME como, v. g., a sociedade por ações.

No ano de 1992, as MEs foram agraciadas com o abatimento parcial de seus débitos, de acordo com a Lei nº 8.665, de 15/06/92¹¹¹. Este diploma autorizou a redução de 80% do valor de dívidas tributárias provenientes do descumprimento de obrigação principal ou acessória, oriundos do ICM ou do ICMS. A remissão parcial atingiu os contribuintes inscritos como ME na data da ocorrência do fato gerador, no período de 1º de janeiro de 1985 à 31 de dezembro de 1991. As Leis nºs. 8.854, de 12/11/92 e 8.945, de 30/12/92, prorrogaram os prazos fixados na Lei nº 8.665/92, dilatando o espaço de tempo previsto para a requisição do benefício¹¹².

Ainda em 1992, a Medida Provisória nº 33, de 26/11/92, convertida na Lei nº 8944, de 30/12/92, estabeleceu redução dos débitos tributários decorrentes da legislação do ICM ou ICMS, cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31/10/92, nos seguintes percentuais: A) até 15/12/92 - 50%; B) até 31/12/92 - 40%; C) até 31/01/93 - 30%; d) até 28/02/93 - 20%; e) até 31/03/93 - 10%. No que tange à ME, o benefício desta lei poderá ser utilizado, alternativamente, mediante opção expressa do sujeito passivo, em substituição aos benefícios da Lei

111 - A Lei 8665/92 foi regulamentada pela Portaria SPF/GABS nº 0185, de 06/07/92 (DOESC de 10/07/92, p. 52).

112 - Vide Anexo IV - Quadro resumo de benefícios de abatimento de crédito tributário da ME em SC.

8655/92¹¹³.

Como podemos observar pelo estudo da legislação específica, na verdade Santa Catarina não mais possui um Estatuto para a ME, o que, sem dúvida, representa um retrocesso. A atual legislação praticamente resume-se à Lei nº 8.378/91 - com a alteração introduzida pela Lei nº 1.123/91 - e que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado da ME no campo do ICMS. Contudo, como prevê a própria Carta Catarinense, os instrumentos de estímulo não se reduzem ao regime fiscal, mas devem contemplar simplificações das obrigações administrativas e financeiras, além do indispensável auxílio creditício e gerencial. A partir da revogação da Lei nº 6.569/85, todos os demais instrumentos de tratamento jurídico diferenciado à ME desapareceram da Legislação específica. É evidente que a falta de um Estatuto formal não impede que o Governo estadual continue a dispensar um tratamento favorecido aos pequenos negócios, como é o caso do "Projeto Crescer", que fornece linhas de crédito especiais do BESC para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas de Santa Catarina. Todavia, num Estado de Direito é mister que tais providências e outras que se façam necessárias, sejam formalizadas numa normatização específica. Desta forma será possível não só o atendimento das determinações constitucionais, como também a participação da sociedade, por ocasião da discussão do projeto de lei.

113 - Idem.

9.3 - Importância Econômica e Social dos Pequenos Negócios

Os indicadores econômico-sociais demonstram, mais do que os argumentos, a extrema importância das micro e pequenas empresas (MPEs) no Brasil. Segundo os dados divulgados pelo SEBRAE no "*Guia de Defesa da Pequena Empresa*"¹¹⁴, os pequenos empreendimentos somam cerca de 3,5 milhões de negócios na indústria, no setor de serviços, no comércio e na agricultura. Segundo o Guia este segmento é responsável por 98,3% dos negócios, 59,4% da mão de obra ocupada, 20,6% do PIB e 42% dos salários pagos. Ademais, totalizam 82,9% das indústrias e 90,9% do comércio¹¹⁵. Para se ter uma idéia do peso deste segmento num setor específico: existem, no Estado de São Paulo, 110 mil micro e pequenas indústrias, representando 52% do PIB industrial paulista e empregando 740 mil pessoas, o que equivale a 60% dos empregados da indústria paulista¹¹⁶.

O significado dos pequenos negócios é diagnosticado, com meridiana clareza, pelo presidente do SEBRAE, JOSÉ AUGUSTO ASSUMPÇÃO BRITO, no artigo "*Pequena empresa não é menor abandonado*" (30). BRITO faz ver que as MPEs representam uma rede nacional de emprego, salário e produção, responsável pela capilarização e extensão física da nossa economia. Razão pela

114 - Publicação do SEBRAE, voltada aos candidatos aos cargos de vereador e prefeito na eleição de 1992. (138)

115 - Dados colhidos em GANDOUR, 59.

116 - Cfe o artigo: CRISE, 44.

qual são a força social da economia de mercado e, portanto, o pilar da democratização. E ressalta Brito:

"A pequena empresa deve ser vista como base da organização econômica, como meio indispensável da difusão da riqueza e da produção, como instrumento para alargar a base social da economia de mercado" (30).

Com efeito, os pequenos empreendimentos funcionam como instrumento redistribuidor de renda, socializando o capital e, conseqüentemente, aprimorando a economia pela extensão dos benefícios do mercado a faixas mais largas da população. Isto é ainda mais verdadeiro quando se constata que os negócios de pequeno porte permitem uma maior flexibilização da economia. Em períodos recessivos, quando grandes e médias empresas precisam demitir, os pequenos empreendimentos acabam sendo as únicas opções de sobrevivência, tanto para aqueles que arriscam montar um negócio próprio quanto para aqueles que encontram nas MPES um novo emprego.

As MPES também funcionam como elemento de aperfeiçoamento do federalismo, posto que, sendo um setor profundamente imbricado nas cidades, o seu crescimento e disseminação fortalece os municípios. Aliás, em boa parte dos pequenos municípios as MPES são a única real atividade econômica. Como destaca o *"Guia de Defesa da Pequena Empresa"* (138), o fortalecimento econômico dos municípios - como caminho para a solução dos problemas sociais mais urgentes - passa pela otimização dos pequenos negócios, que funcionam como base do desenvolvimento da comunidade local. De outra sorte, a

fixação do capital e da mão-de-obra nos municípios de menor porte, com a proliferação dos pequenos empreendimentos, é fator de inibição dos movimentos migratórios, evitando o inchamento das grandes cidades.

Importante também a observação de BRITO, no sentido de que não se trata de opor a pequena iniciativa à grande iniciativa. O caminho passa pelo estabelecimento de uma *parceria produtiva*, que permita a complementação dos pequenos, médios e grandes segmentos econômicos, de forma a integrá-los como partes do aparelho produtivo, com papéis e funções específicas. Neste ínterim, as MPEs contribuem para concretizar a moderna tendência da *desverticalização*, permitindo às grandes e médias empresas que se concentrem em sua principal atividade, repassando atividades secundárias para pequenos fornecedores e prestadores de serviços¹¹⁷.

Embora as MPEs tenham uma marcante presença como setor, são frágeis como unidades individuais, o que faz com que a grande maioria delas fechem antes de completar um ano de atividade. Para evitar esta situação de "menor abandonado", o Sistema SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - destaca-se como uma iniciativa exemplar e extremamente bem sucedida. Como uma entidade civil, autônoma e sem fins lucrativos, o SEBRAE presta informações básicas e

117 - Neste sentido, o SEBRAE mantém o projeto "Terceirização e Capacitação de Fornecedores".

consultoria integrada, nas áreas técnico-gerencial, administrativa, financeira, creditícia, fiscal, legal, mercadológica e tecnológica. Anteriormente vinculado à administração pública federal, o CEBRAE - Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, passou a denominar-se "SEBRAE" e foi privatizado como serviço social autônomo, de acordo com o Decreto nº 99.570 de 09/10/90.

Em Santa Catarina, o antigo CEAG, hoje SEBRAE-SC, presta inestimável apoio ao micro e pequeno empresário, buscando colocá-lo em contato com inovações na área tecnológica, com as modernas técnicas de gestão empresarial e com um fluxo eficaz de informações empresariais. Entre as diversas atividades do SEBRAE-SC, podemos destacar as seguintes: a) implantação da Bolsa de Negócios de Santa Catarina, que atua na subcontratação industrial, permitindo a desverticalização industrial; b) gerenciamento de atividades associativas, como centros de compra e venda e sistemas cooperativos de produção; c) co-autoria do Projeto Crescer, que fornece as MPES diversas linhas de financiamento; d) participação no acordo de cooperação mútua entre o PNDU, a FIESC, o BADESC e a SETEMA, que visa viabilizar, no Estado, o EMPRETEC¹¹⁸, programa da ONU para a formação de empresários voltados para empresas inovadoras ou de base tecnológica; e) convênio com o PATME/FINEP, com o fito de formar um elo entre a

¹¹⁸ - O EMPRETEC começou na Argentina há nove anos, ministrado pela empresa Management Systems Internacional, de Nova Iorque. Continua sendo ministrado atualmente, agora com o apoio da ONU.

MPE e os centros tecnológicos do país; f) representação oficial do INPI em Santa Catarina, e g) parcerias para fomento de incubadoras industriais regionalizadas, objetivando a geração de tecnologia regional¹¹⁹.

A atuação do SEBRAE é fundamental para o desenvolvimento de projetos de modernização gerencial e tecnológica, que permitem às MPEs sobreviverem em setores cada vez mais competitivos, como a área industrial. Isto é especialmente verdadeiro quando se constata, que a micro e pequena indústria não dispõem de capital suficiente para modernizar-se isoladamente. Nesta perspectiva, destacam-se projetos como o "*Pólo de Modernização Empresarial para Eficiência Coletiva*", criado em setembro de 1991 pelo SEBRAE-SP e coordenado pela FIA/USP. O projeto Pólo, que reúne atualmente cerca de 250 indústrias cerâmicas e de confecções nas regiões de Itú e Americana, está voltado para incentivar pequenos e micro-empresários a atuar conjuntamente na solução de problemas comuns. A associação de empresas de um mesmo ramo e base geográfica, como no caso da indústria de confecção de Americana, permite a adoção de soluções como a "central de compras". Neste caso, a aquisição conjunta de matéria prima pode representar uma economia de até 50%¹²⁰.

119 - Cfe publicação informativa do SEBRAE/SC.

120 - Cfe: SILVEIRA, 142.

Iniciativas como a do Projeto Pólo estão a demonstrar que há outros caminhos a percorrer que não só a concessão de incentivos e subsídios, de forma a viabilizar a micro e pequena empresa. BRITO, com a experiência de quem está profundamente envolvido no setor, defende que é necessário redirecionar as políticas públicas relativas aos pequenos empreendimentos, tradicionalmente orientados pelo paternalismo. Segundo o presidente nacional do SEBRAE, uma importante providência, é a de garantir às MPEs igualdade de condições de competição com as grandes empresas, nas licitações públicas. Segundo levantamento do SEBRAE, o setor público, nos três níveis federativos, compra o equivalente a 100 bilhões de dólares anualmente. Hoje, as MPEs participaram com apenas 5% deste bolo, sendo que, com mudanças na legislação¹²¹, seria possível ampliar esta fatia para 30%. Isto representaria um mercado adicional de 25 bilhões de dólares, com imediatos efeitos na distribuição da renda.

Por último, como argumento que demonstra a validade sócio-econômica dos pequenos negócios, vale destacar o PIDSE. Este programa é um exemplo de tecnologia catarinense, reconhecida pelo Banco mundial e pela ONU, que orienta-se para a geração de micros, pequenos e médios negócios, mediante o adequado aproveitamento das potencialidades econômicas de cada região. O PIDSE constou, inicialmente, do levantamento dos

121 - Atualmente, o DL 2.300 inibe pequenas e micro empresas de atuarem como fornecedoras do governo. Visando alterar esta situação, já tramita na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 59/92.

dados sócio-econômicos de 206 municípios catarinenses, que permitiram a elaboração de um verdadeiro guia de oportunidades para investimentos. Orientado para o fortalecimento dos municípios, o Programa Integrado demonstrou a viabilidade do modelo econômico catarinense, tradicionalmente reconhecido pela diversificação, pelas médias e pequenas propriedades e por um segmento significativo de MPEs.

Constatações como a do PIDSE estão a demonstrar que cabe ao governo estadual atuar decisivamente na consolidação de um modelo econômico já orientado pela presença marcante dos pequenos empreendimentos e pela parceria entre pequenas e grandes iniciativas¹²². Neste comenos, destaca-se o tratamento jurídico diferenciado às microempresas e, em particular, a discussão sobre a extrafiscalidade, como mecanismo de facilitação e incentivação destes empreendimentos.

9.4 Antecedentes do ICMS: do Imposto do Selo ao ICM

A transformação do ICM (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias) em ICMS (imposto sobre

122 - Um exemplo de parceria catarinense, em que o pequeno proprietário funciona como base da atividade produtiva de grandes empresas é o chamado "sistema de integração", que envolve mais de 20 mil minifúndios. Estas pequenas propriedades, com uma média não superior a 30 hectares, fornecem aves e suínos para empresas de grande porte, como a Sadia e a Perdigão. Cfe o artigo: SISTEMA, 146.

operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações), deu-se com a reforma tributária implantada pela Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. O ICM, por sua vez, tem sua origem mais remota nos *impostos sobre vendas*, cuja disseminação aconteceu após a Primeira Guerra, quando países europeus, como a Alemanha e a França, premidos por graves dificuldades financeiras, lançaram mão deste tributo, em razão de produzir, com relativa eficiência, abundante receita.

No Brasil, o ICM teve como parente mais antigo o *imposto do selo* que, regulamentado pelo Decreto nº 4.505, de 31/12/1870, incidia, v. g., sobre letras de câmbio e faturas. Embora a tributação recaísse sobre o documento e não sobre o negócio jurídico de compra e venda, a verdade é que, sob o ponto de vista econômico, caracterizava-se como um imposto de vendas. A partir de 1922, com o advento da Lei nº 4.625, de 31/12/22, foi implantado o novo *imposto sobre vendas mercantis*, que onerava tanto as operações à prazo quanto à vista. Alguns autores consideraram este tributo uma raridade, posto que criado por solicitação dos contribuintes¹²³. Com efeito, o imposto sobre vendas mercantis originou-se de um projeto de lei elaborado no I Congresso das Associações Comerciais do Brasil (Rio de Janeiro, em 18/10/22). Segundo o professor ARI KARDEC

123 - É o caso de WALDEMAR FERREIRA, citado por COSTA (42:3).

BOSCO DE MELO, a razão deste fato prende-se à necessidade comercial de formalizar as faturas e correspondentes duplicatas, o que seria inferido da cobrança do tributo.

Com a carta de 34, o imposto sobre vendas mercantis deu lugar ao *imposto sobre vendas e consignações (IVC)*, que passou da competência federal para a estadual. O IVC - que manteve-se inalterado nas Cartas de 37 e 46 - passou a representar o principal sustentáculo das receitas estaduais. Como um tributo multifásico e cumulativo, caracterizou-se por uma incidência "em cascata", já que onerava as consignações e cada venda de per si, em todo o tráfico das mercadorias, da produção ao consumo. Com a EC nº 18, de 01/12/65, que alterou a Carta de 46, o IVC finalmente foi substituído pelo ICM.

O ICM, embora conservando alguns aspectos do IVC, assemelhou-se mais ao *imposto sobre o valor acrescentado (IVA)*, que veio a ser o tributo adotado para promover a harmonização tributária na Comunidade Européia. O art. 12 da EC nº 18/65 fixou as características básicas do ICM, a saber: a) competência dos Estados-membros para cobrar o ICM, nas operações realizadas por comerciantes, industriais e produtores; b) alíquota uniforme para todas as mercadorias; c) não-cumulatividade, abatendo-se em cada operação o montante cobrado nas operações anteriores, e d) não incidência sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gênero de primeira necessidade. Já o art. 13 do citado diploma permitiu aos municípios cobrar o ICM, com base na respectiva legislação estadual e com uma alíquota que não superasse a 30% daquela

instituída pelo Estado. Intransponíveis dificuldades de ordem técnica advindas do sistema de cobrança simultânea, determinaram a extinção do ICM municipal. O que veio a acontecer com o AC nº 31, de 28/12/66, que optou por transferir para os municípios 20% da arrecadação do ICM estadual.

A Lei nº 5.172, de 25/10/66 - denominada de Código Tributário Nacional pelo art. 7º do AC nº 36, de 13/03/67, cuidou do ICM nos arts. 52 a 58. Depois do advento de diversos diplomas que trataram do ICM, o DL nº 406, de 31/12/68¹²⁴, com as modificações introduzidas pelo DL nº 834, de 08/09/69, regulou inteiramente a matéria relativa ao ICM, revogando, inclusive, os dispositivos do CTN. Desta forma, os DLs ns. 406/68 e 834/69, juntamente com a LC nº 4, de 02/12/69, que concedeu isenções do ICM, e com a LC nº 24, de 07/01/75, que regulamentou os convênios, constituíram a legislação básica do ICM, sob a qual deveriam estar calcadas as normatizações estaduais.

9.5 - O Perfil do ICMS

Embora o ICMS tenha herdado praticamente todas as características do ICM, apresenta como principal elemento

¹²⁴ - Na época juristas pátrios entenderam que um decreto lei não poderia tratar de matéria que a Constituição tinha reservado à Lei Complementar. No entanto, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 76.723 -SP, o STF considerou o DL 406/68 como lei complementar, relativamente ao ICM.

diferenciador o alargamento de seu campo de incidência. O ICMS inseriu em seu bojo os seguintes extintos impostos federais: imposto sobre serviços de comunicação, salvo os de natureza municipal; imposto sobre serviços de transporte, salvo os de natureza municipal, e os impostos únicos sobre a circulação de minerais, fornecimento de energia elétrica e combustíveis líquidos e gasosos e lubrificantes. Para alguns tributaristas a elaboração do ICMS operou a construção do maior conglomerado tributário do país, isto é um verdadeiro "cartel tributário". O ICMS caracteriza-se, portanto, com um tributo relativamente mais complexo do que seu antecessor, posto que passou a açambarcar mercadorias e serviços antes não alcançados pela incidência do ICM.

Uma das questões mais delicadas do ICM foi o fato de ser um imposto de ampla repercussão nacional, mas que tinha sua competência impositiva retalhada entre os Estados-membros. Este problema torna-se, de certa forma, mais complexo no ICMS, em razão de sua maior abrangência. Este o motivo inspirador do art. 155, XII, da Carta de 88, que estabeleceu a competência de lei complementar federal, para regular questões gerais da tributação do ICMS, visando uniformizá-las à nível nacional. É o caso, por exemplo, da definição dos contribuintes, do regime de substituição tributária e do regime de compensação do imposto (CF-88, art. 155, XII, "a", "b" e "c", respectivamente). As definições em torno da competência exonerativa - que será vista com mais detalhes à frente -, também precisam ser feitas por lei complementar, que deverá

definir a forma como serão concedidas e revogadas as isenções, incentivos e benefícios fiscais, de acordo com a deliberação dos Estados e do DF (CF-88, art. 155, XII, "g").

Atentos à morosidade da aprovação de uma lei complementar, os Constituintes de 88, nas Disposições Transitórias, previram que se a LC prevista no art. 155, XII, não fosse editada em 60 dias da promulgação da Carta, os Estados e o DF poderiam valer-se da LC nº 07/01/75. Isto permitiu que as unidades federativas, mediante convênio, regulassem provisoriamente a matéria (CF-88, ADCT, art. 34, § 8º). Tal foi o ocorrido e em 14 de dezembro de 1988 foi assinado o *Convênio ICM nº 66/88*, atualmente em vigor e que faz as vezes de lei complementar em matéria de ICMS, até que a mesma seja efetivamente promulgada. A principal função do Convênio 66 foi a de definir o fato gerador do novo tributo, sem a qual não seria possível a cobrança legal do ICMS. Ademais, em razão do "princípio de recepção" previsto expressamente no art. 34, § 5º, do ADCT/CF-88, mesmo com a entrada em vigor do novo sistema tributário nacional¹²⁵, ficou assegurada a aplicação da legislação tributária anterior, no que esta não colidisse com as leis editadas para aplicação da nova sistemática.

Tendo em vista as disposições da Carta de 88 e do Convênio ICM nº 66/88, destacam-se os seguintes aspectos da

¹²⁵ - O novo sistema tributário nacional, por força do disposto no art. 34, "caput" do ADCT, entrou em vigor no dia 1º de março de 1989.

tributabilidade do ICMS: a) além da circulação de mercadorias, alcança também os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e prestações sejam iniciadas no exterior; b) incide sobre o valor total da operação, onerando mercadorias e serviços, quando tratar-se de fornecimento de mercadorias juntamente com serviços não compreendidos na competência tributária dos municípios¹²⁶; c) tributa bens que não se adequam ao conceito mercantil de mercadoria, isto é, incide igualmente sobre operações com bens não direcionados ao comércio, tornando a destinação da mercadoria irrelevante para a caracterização do fato gerador¹²⁷, e d) adoção da "substituição tributária", ou seja, casos em que a obrigação de recolher o tributo é transferida para outra pessoa, que não o contribuinte original.

O Convênio ICM 66/88 teve pequenas alterações introduzidas pelos Convênios ICM 10/89, de 27/02/89, e ICMS 108/89, de 07/12/89, bem como pela LC nº 65, de 15/04/91. A principal modificação introduzida por este último diploma diz respeito à definição de produto industrializado semi-elaborado; produto este contido no campo de incidência do ICMS, já que não foi incluído na imunidade concedida ao "produto industrializado

126 - Os serviços compreendidos unicamente na competência tributária dos municípios, são os arrolados na Lista Anexa ao DL 406/68, com a redação dada pela LC nº 56, de 16/12/87. Tais serviços ficam sujeitos unicamente à incidência do imposto sobre serviços ainda que ocorra fornecimento de mercadorias.

127 - É o caso, v.g., da tributação do bem importado do exterior e destinado ao consumo ou ao ativo fixo do estabelecimento.

destinado ao exterior". A LC nº 65/91 definiu os produtos semi-elaborados e determinou que o CONFAZ elaborasse a lista destes produtos, o que foi efetivado pelo Convênio ICM 07/89, de 27/02/89.

9.6 - ICMS e Competência Exonerativa

Para entender a sistemática exonerativa do ICMS é preciso reportar-nos ao ICM. Levando em conta o impacto que uma tributação estadual diferenciada do ICM poderia ter sobre a economia nacional - especialmente, sobre as relações interestaduais - a partir de 1967 foi estabelecida a regra da celebração de "convênios" para dispor sobre a concessão de isenções, reduções e outros favores fiscais. O AC nº 34, de 30/01/67, determinou que os Estados de uma mesma região geoeconômica deveriam conveniar-se, visando a implantação de uma política comum em matéria de benefícios fiscais do ICM. As revogações e alterações do disposto "in convenium" também só poderiam ser feitas através de novo convênio ou por protocolo aditivo ao convênio original. Contudo, mesmo antes do AC nº 34/67 o art. 213 do CTN já tinha previsto a necessidade de convênio entre os Estados, visando a fixação de alíquotas uniformes do ICM. Na prática - também antes do ato complementar - os Estados do Nordeste e da Região Centro-Sul já celebravam convênios, orientados para a consecução de uma política compartilhada em matéria de isenções.

A EC nº 1/69 repetiu a exigência dos convênios, bem como previu a superveniência de lei complementar, de forma que a concessão e revogação de isenções do ICM fossem decididas pelos Estados, de forma colegiada (EC 1/69, art. 23, § 6º). Trata-se, portanto, na definição de SACHA CALMON (37), de uma *isenção autonômica colegiada*. De outra sorte, a Emenda de 69 permitiu à União, mediante lei complementar, conceder isenções de impostos estaduais e municipais, desde que justificadas por relevante interesse social ou econômico nacional (EC 1/69, art. 19, § 2º). Para SACHA (37), esta desoneração é tipificada como *isenção heterônoma*. De acordo com a potestade exonerativa concedida neste último dispositivo, surgiu a LC nº 4, de 02/12/69, que arrolou as isenções do ICM e, para muitos tributaristas, revogou implicitamente o § 4º, do art. 1º, do DL 406/68, que dispunha sobre a mesma matéria. A possibilidade da concessão de isenções heterônomas do ICM foi, sem dúvida, fruto de uma tendência centralizadora do poder decisório em matéria tributária, iniciada com a EC 18/65 à Carta de 46.

A regulamentação dos convênios deu-se, finalmente, com a promulgação da LC nº 24, de 07/01/75, que estendeu a exigência dos mesmos para concessão e revogação de outros institutos desagravatórios, como: a redução da base de cálculo; a devolução do tributo; a concessão de créditos presumidos e quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais. A inovação da EC 1/69, em relação ao AC 34/67, ao

suprimir a alusão a regiões sócio-econômica¹²⁸, juntamente com a normatização da LC 24/75, deram aos convênios uma dupla abrangência. Isto é, passaram a ter amplitude nacional - já que precisam ser acordados em reuniões para as quais tenham sido convocados todos os Estados e o DF - além de constituírem-se no instrumento hábil para consentir *qualquer* favorecimento do ICM.

Um das regras mais polêmicas da LC 24/75 é a exigência de decisão unânime dos Estados representados para a concessão dos benefícios. A principal justificativa desta regra é a de impedir que a aprovação de um certo desagravo possa ser extremamente prejudicial a um Estado em particular. É o caso por exemplo, da concessão de isenção a um produto que seja, em determinado Estado, uma de suas principais atividades econômicas, acarretando significativa perda de receita. Assim, na prática, cada Estado, de per si, possui o poder de veto, ou seja, de impedir a aprovação de qualquer incentivo fiscal que lhe seja especialmente desfavorável. Alguns estudiosos se posicionam favoravelmente à regra da unanimidade, como um mecanismo hábil para impedir uma verdadeira "guerra fiscal" entre as unidades federativas. Outros consideram que o CONFAZ não é um órgão democrático, posto que suas decisões não são tomadas com base na regra da maioria.

128 - Na verdade, tais regiões jamais foram legalmente especificadas, sendo que, na prática, surgiram dois blocos denominados de Centro-Sul e Norte-Nordeste.

O CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária, constituído pelos Secretários da Fazenda ou das Finanças dos Estados e do DF e presidido pelo Ministro da Fazenda, reúne-se trimestralmente e discute a concessão ou a revogação dos benefícios do ICM - e também do ICMS, como verificaremos a seguir. Com relação à revogação total ou parcial dos favores, vale a regra da aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes. Para que possa ter força vinculativa de lei, os convênios concessivos precisam ser ratificados pelo Poder Executivo¹²⁹ de todas as Unidades da Federação¹³⁰. Já os convênios revogativos necessitam da ratificação do Poder Executivo de, pelo menos, quatro quintos das Unidades da Federação.

Como já tivemos ensejo de verificar, o princípio da legalidade da tributação reserva à lei em sentido formal a potestade de *por* e de *tirar* o tributo, isto é, a sua

129 - Em lúcida observação, SACHA CALMON considera inconstitucional o permissivo do "caput" do art 4º, da LC 24/75, que permite a ratificação dos convênios do CONFAZ pelo Poder Executivo dos respectivos Estados. Conceder a um mesmo poder que pratique um ato e depois o homologue fere tanto o princípio da separação dos poderes quanto o da legalidade da tributação (V. 37 : 139-44). Acrescenta ainda o tributarista pátrio que a integração jurídica entre a técnica colegiada de concessão de favores fiscais e o princípio da legalidade dá-se com o ato homologatório, necessariamente do Legislativo estadual, quando "... a decisão colegiada deixa de ser ato administrativo para se tornar ato legislativo, com força de lei" (37 : 65 - grifo no original).

130 - Considera-se ratificação tácita a falta de manifestação no prazo assinalado, o que vale também para os convênios revogativos (LC 24/75, art. 4º, "caput").

competência impositiva e a sua *competência exonerativa*. Neste sentido, muitos juristas consideram os convênios uma exceção à regra, colocando-os até mesmo como ente legislativo que se super-põe às legislações estaduais em matéria de ICM - e ICMS. Com esta posição não concorda, com razão, SACHA CALMON (37), já que os representantes das unidades federativas reunidos em assembleia no CONFAZ, não aprovam os convênios, mas apenas as "propostas de convênios". O disposto em convênio, só passa a ter conteúdo jurídico vinculante a partir da ratificação expressa ou tácita do mesmo. Homologação esta que, segundo ensina SACHA (37), deve ser feita à nível do Poder Legislativo Estadual e não pelo Poder Executivo, como determina, inconstitucionalmente, a LC 24/75. O convênio funciona como parte integrante do processo legislativo e, no molde dos tratados internacionais, só passa a adquirir juridicidade e eficácia após o processo ratificatório.

Ainda segundo as lições do mestre SACHA CALMON (37), a regra dos convênios não significa que os Estados percam parcelas de sua competência exonerativa. Acontece que o exercício desta competência dá-se colegiadamente. Embora até possamos concordar com o professor CALMON, quando afirma que a competência para celebrar convênios não é da assembleia dos Estados, mas sim dos Estados reunidos em assembleia, entendemos que o exercício colegiado da competência significa, sem dúvida, uma limitação da competência, no caso exonerativa, das Unidades Federadas.

Interessante também acrescentar aqui a avaliação

positiva que o tributarista supramencionado faz dos convênios, no caso "... uma invenção do direito brasileiro e (que) cumpre missão de assinalada importância" (37 : 145). E acrescenta:

"Os convênios de Estados expressam uma solução de compromisso entre a necessidade de preservar a autonomia tributária dos entes locais sem risco para a unidade econômica da federação e a realidade de um imposto altamente complexo e de efeitos sobre todo o território nacional" (37 : 145).

Estivemos estudando até aqui, com mais detalhes, a competência exonerativa do extinto ICM, exatamente por que, no que tange às exonerações do ICMS, aplicam-se as mesmas regras do exercício plural da competência, "in convenium". A sistemática vigente à época do ICM foi mantida pela Carta atual, pois como já observamos a LC nº 24/75 foi expressamente recepcionada pela não edição da lei complementar prevista no art. 155, X, da Carta de 88 (CF-88, ADCT, art. 34, 8º). Com o advento da referida lei complementar - que passará a reger nacionalmente o ICMS - o regime de isenções, incentivos e benefícios deverá ser incluído neste diploma (CF-88, art. 155, XII, "g"). Contudo, mesmo com a superveniência de regras complementares à constituição Federal, entendemos que dificilmente será abandonada a exigência de deliberações coletivas para a fixação de medidas desagravatórias - e portanto - extrafiscais - em matéria de ICMS.

Por fim, a Carta de 88 acatando as críticas sobre a ingerência indébita da União na competência tributária de Estados e Municípios, excluiu a possibilidade da concessão,

pelo poder federal, de isenções de tributos estaduais e municipais. Isto determinou, portanto, a revogação, pela não recepção, da LC 4/69.

9.7 - A Microempresa e a Incidência do ICMS

Quando da vigência do ICM a União utilizando-se da competência prevista na EC 1/69 para a concessão de isenção de impostos estaduais, determinou através da LC nº 48 de 10/12/84, a *isenção do ICM* - e também do ISQN municipal - para as MEs, cabendo aos Estados - e aos municípios - fixar os respectivos limites. Na prática, portanto a norma complementar acabou concedendo o desagravo fiscal, mas delegou aos Estados e municípios a competência para definir, de acordo com a perspectiva realidade sócio-econômica, os parâmetros da microempresa.

Como vimos no item imediatamente anterior, a Carta de 88 não mais concedeu à União a possibilidade de fixar isenções de impostos estaduais ou municipais, razão pela qual a LC 48/84 não foi recepcionada. Portanto, diferentemente do ICM, que teve que conviver com a hipótese de isenções heterônomas, o ICMS passou a reger-se, no que tange à sua competência exonerativa, integralmente pela determinação dos Estados, de acordo com a regra dos convênios. Na verdade, atualmente, pela falta da lei complementar do ICMS, tanto a competência impositiva quanto a exonerativa estão totalmente vinculados à normatização dos

convênios. No tocante às MEs, destarte, a tributação do ICMS passou a depender integralmente da deliberação dos Estados.

Com a entrada em vigor do novo STN, em 19 de março de 1989, os Estados passaram efetivamente a decidir sobre a isenção do ICMS para a ME. Inicialmente o Convênio ICM 40 de 27/02/89 concedeu esta isenção até 31 de março de 1989. Por sua vez, os Convênios ICMS ns. 25 de 28/03/89 e 48 de 24/04/89, prorrogaram o benefício até 30 de abril e 31 de maio de 1989, respectivamente. Até que, finalmente, o Convênio ICMS 59 de 29/05/89 introduziu importante modificação na matéria, ao dispor que os Estados e o DF estavam autorizados a dispensar de forma autônoma tratamento fiscal simplificado às MEs. Como este convênio teve os seus efeitos retroativos a 19 de junho de 1989, marca-se nesta data o fim da isenção nacional para as microempresas. O que não impede que alguns Estados continuem adotando a isenção, de acordo com o que dispuser as respectivas às legislações.

O Convênio 59/89 teve o condão de recuperar para a competência estadual o tratamento que deve ser dispensado às MEs sediadas nos seus respectivos territórios diferentemente das exonerações dedicadas a contribuintes normais, que continuam sujeitas às deliberações específicas do CONFAZ. A tributação do ICMS sobre a ME, constitui-se numa exceção à regra, já que neste caso, as unidades federadas recuperaram integralmente a sua competência tributária. Competência esta, que deve orientar-se pela regra geral do art. 179 da Carta

atual, no sentido da simplificação, eliminação ou redução das obrigações tributárias dos microempreendimentos.

9.8 - ICMS e Microempresa em Santa Catarina¹³¹

Iniciando a nossa análise pela revogada legislação do ICM, verificamos que o último RICM-SC/87¹³² isentou a saída de mercadoria promovida por ME. O Anexo 13 do referido regulamento fixou o tratamento da ME no plano fiscal¹³³, regulamentando a concessão de isenção do ICM.

Com a promulgação da Constituição Estadual, em 05/10/89, as benesses fiscais concedidas à ME pela Lei nº 6.569/85 que incluía a isenção do ICM regulamentada pelo Anexo 13 do RICM-SC/87 foram estendidas ao ICMS, até que sobreviesse lei ou convênio específico. Destarte, as MEs continuaram a gozar da dispensa do pagamento do ICMS de acordo com as regras do Anexo 13 até 17/06/91, quando surgiram as modificações a seguir estudadas.

Já no vigor da legislação específica do ICMS, a

¹³¹ - Vide a propósito os Anexos I, II e III.

¹³² - Aprovado pelo Dec. nº 31.425, de 17/02/1987.

¹³³ - O Anexo 13 teve nova redação introduzida pela Alteração 1110 no RICM-SC/87, com efeitos a contar de 1º de janeiro de 1988 (DEC. nº 1.348, de 12/02/88).

Alteração 434a¹³⁴ do RICMS-SC/89 revogou os efeitos do Anexo 13 do RICM-SC/87, bem como a Alteração 433a¹³⁵ acrescentou ao RCMS-SC/89 o Anexo XII, com efeitos a contar de 03/06/91 e que passou a regular o tratamento diferenciado e simplificado da ME no campo do ICMS. Este anexo cancelou a isenção¹³⁶ até então concedida à ME e estabeleceu, em substituição, uma redução escalonada do valor líquido do imposto a recolher, de 20% para faturamentos de até 20 mil UFRs, 15% para os situados entre 20 e 35 mil UFRs e 10% para o último nível, situado entre 35 e 45 mil UFRs. Sendo, portanto, de 45 mil UFRs o limite de receita bruta anual para efeito de enquadramento como ME. Ainda de acordo com este Anexo, embora as MEs devessem recolher o tributo, com o respectivo abatimento, nos mesmos prazos e condições dos demais contribuintes, foram previstas simplificações das obrigações acessórias. É o caso, por exemplo, da dispensa da GIA mensal quando for aplicado o regime de estimativa fixa para a apuração do imposto.

Como já tivemos ensejo de anotar, Santa Catarina não mais possui um estatuto da microempresa, e a legislação restringe-se à Lei nº 8.378/91 - com as alterações incluídas pela Lei nº 1.123/91 - e que dispõe unicamente sobre o tratamento diferenciado e simplificado da ME no campo do ICMS.

134 - Introduzida pelo Dec. nº 148, de 31/05/91.

135 - Idem.

136 - A isenção, contudo, vigorou até 17/06/91, já que o Anexo XII do RICMS-SC/89 em seu art. 10, par. 1º, estendeu os efeitos do Anexo 13 do RICM-SC/87 - e portanto a isenção do ICMS - até esta data.

As normas em vigor consideram como ME a firma individual e a pessoa jurídica com receita bruta de até 50 mil UFRs¹³⁷ no caso de empresa/firma comercial e de até 65 mil UFRs^{138,139}, quando tratar-se de empresa/firma industrial¹⁴⁰. O cálculo do faturamento deve tomar por base as receitas mensais, divididas pela UFR do mês respectivo¹⁴¹. Estão excluídas da possibilidade de obter enquadramento como ME as empresas/firmas que realizarem operações relativas à circulação de produtos primários em estado natural ou simplesmente beneficiados. Podem, no entanto, obter o enquadramento quando tais operações destinarem, exclusivamente, produtos a consumidor final neste Estado. O § 3º do art. 2º da Lei nº 8.378/91, relaciona outras empresas/firmas que não podem revestir a condição de microempresa como, por exemplo, a sociedade por ações e a sociedade comercial de cujo capital participe outra sociedade comercial (incs. I e III, letra "a", respectivamente).

A Lei nº 8.378/91 prevê ainda que o ICMS devido por

137 - Em valores de abril de 1993 representa uma receita bruta anual de até Cr\$ 1.251.984.000,00 ou Cr\$ 104.332.000,00 mensais.

138 - Em valores de abril de 1993 representa uma receita bruta anual de até Cr\$ 1.627.579.200,00, ou Cr\$ 135.631.600,00.

139 - O limite de 65 mil UFRs aplica-se também para as MEs que compreendam estabelecimentos industriais e comerciais, que realizem operações entre si (Lei 8378/91, § 2º, do art. 2º, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 1123/91).

140 - Estes limites foram introduzidos pelo art. 1º da Lei 1123/91, que alterou a redação do inc. I letras "a" e "b", do art. 2º da Lei 8378/91.

141 - Toma-se a UFR média, isto é, a UFR em vigor no dia 15 de cada mês.

ME poderá ser apurado ordinariamente através de autolancamento ou, alternativamente, através de estimativa fixa ou variável. O benefício previsto foi a redução de 50% do imposto líquido devido pela ME; que não se aplica, contudo, ao imposto devido por responsabilidade ou substituição tributária. O ICMS a ser recolhido pela ME tem como prazo o 20º dia do mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador. Nesta lei não foi prevista a simplificação das obrigações acessórias da ME, embora determinando que o Poder Executivo promovesse as necessárias simplificações.

De outra sorte, a Lei nº 1.123/91 deu nova redação ao art. 8º da Lei nº 8.378/91, mais precisamente ao seu parágrafo único, prevendo um novo benefício para a ME. Trata-se da isenção do ICMS para a entrada, no seu estabelecimento, de mercadoria ou bem importado do exterior bem como de mercadoria oriunda de outro Estado, desde que destinados ativo fixo.

Destaque-se que as modificações introduzidas no tratamento fiscal da ME ainda não foram fixadas no Regulamento do ICMS, em especial no seu Anexo XII¹⁴², que até então regulava o assunto. De outra sorte, o art. 8º da Lei nº 8.378/91, em seu "caput", determinou a aplicação da Lei nº 7.547 de 27/01/89¹⁴³ e das demais normas relativas do ICMS, no

142 - O Anexo XII, que vigorou apenas de 18/06/91 a 26/09/91 - embora não tenha sido explicitamente revogado é de considerar que o tenha sido implicitamente, eis que este Anexo regulamentada, na prática, a Lei 8243/91, hoje revogada.

143 - A Lei 7547/89 foi o diploma que instituiu, em Santa Catarina, o ICMS.

que não colidissem com aquela lei.

Embora o objetivo básico desta dissertação seja a de demonstrar a validade e os fundamentos do tratamento jurídico diferenciado à ME, em especial no que tange à utilização extrafiscal do ICMS, e não de propor o regime ideal de tributação do ICMS a que deve a ME submeter-se, entendemos de bom alvitre mencionar algumas sugestões válidas neste sentido.

Em fins de 1992, por determinação do Sr. Secretário do Planejamento e da Fazenda, do Estado de Santa Catarina, foi reunido um Grupo de Trabalho - GT, composto por representantes das organizações empresariais e dos contabilistas, assessorados por técnicos da SEPF. A função deste GT foi a de apresentar sugestões visando aprimorar o tratamento simplificado e diferenciado à ME. Das recomendações do GT destacamos como mais importantes as seguintes:

a) adoção de um "sistema unificado de recolhimento de tributos"¹⁴⁴, com um único documento de arrecadação do ICMS e das taxas estaduais. As taxas incluídas devem ser aquelas que obedecem a certa periodicidade, como a TSI e a TSO¹⁴⁵;

b) buscar adesão, do municípios, via convênio ao sistema unificado especialmente no que se refere ao ISS;

144 - Embora não seja totalmente descartável esta sugestão, a SEPF implantou recentemente, um novo sistema de arrecadação de tributos estaduais, facilitando enormemente o contribuinte do ICMS, que passou a receber o documento de arrecadação (DAR) diretamente em seu estabelecimento.

145 - Trata-se da taxa de segurança contra incêndios (TSI) e da taxa de segurança ostensiva contra delitos (TSO), ambas instituídos pela Lei nº 7.541, de 30/12/88.

c) ampliação do limite de receita bruta para o enquadramento como ME, sendo de 60 mil URFs para o comércio e 180 mil URFs para a indústria. Manter na definição de ME, os atuais parâmetros qualitativos, que estabelecem exclusões em razão da constituição ou da participação no capital¹⁴⁶. Incluir outras exclusões, desta feita pelo ramo de atividades, nas seguintes áreas: importadoras; exportadoras de produtos primários; desdobradoras de madeiras, e beneficiadoras de couro de animais de grande porte;

d) escalonamento do benefício de redução do ICMS apurado, entre 70, 60 e 50%, de acordo com as faixas de receitas bruta;

e) em consonância com a sugestão da letra "a", instituição de um regime de apuração simplificado, condensando-se em um único documento a Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA) e o Documento de Arrecadação (DAR), dispensando-se a entrega da DIEF¹⁴⁷, e;

f) instituição de um Fundo de Apoio à ME, utilizando-se parte do tributo pago pelas próprias MEs, visando a difusão de novas tecnologias e a constituição de condomínios empresariais¹⁴⁸.

146 - V. o § 3º do art. 2º da Lei 8378/91, que atualmente regula a matéria.

147 - Por ocasião da análise crítica das propostas do referido GT, a Diretoria de Tributação e Fiscalização da SEPF viu com preocupação a sugestão de eliminação da DIEF que constitui-se numa importante fonte de dados primários, permitindo a análise da economia estadual e o cálculo do movimento econômico dos municípios, servindo de base para a apuração do índice de retorno do ICMS. Lembrando-se que, em parcela significativa dos municípios as MEs tem um grande peso econômico, a eliminação da DIEF poderia vir a prejudicar, no retorno do ICMS, tais municípios. Cfe o documento "Análise e crítica da proposta sobre tratamento simplificado e diferenciado para microempresas - sistema unificado de recolhimento de tributos" (134).

148 - Informações colhidas no documento "Análise e crítica da proposta sobre: tratamento simplificado e diferenciado para microempresas/ sistema unificado de recolhimento de tributos" (134).

Num outro trabalho¹⁴⁹, o SINDIFISCO-SC constatou que, no período de janeiro a setembro de 1992 o valor do ICMS recolhido pelas MEs, em Santa Catarina, representou apenas 0,78% do total arrecadado com este tributo. Ou seja, dos Cr\$ 2,444 trilhões arrecadados nestes nove meses, as MEs participaram com apenas Cr\$ 19,003 bilhões. Ademais, no período referido, das 65 mil empresas cadastradas na SEPF, apenas 18.931 efetivamente recolheram o imposto. Segundo o SINDIFISCO, o custo administrativo que envolve a arrecadação e a fiscalização do ICMS sobre a ME, não tem contrapartida em termos de receita, razão pela qual o Sindicato se coloca favorável ao retorno da isenção para estas empresas.

Embora concordemos com o SINDIFISCO, no sentido de que o potencial arrecadatório da ME é pequeno, entendemos que a gradualização do benefício da redução do ICMS, juntamente com a ampliação do limite da receita bruta, conforme as sugestões do GT acima referido, são medidas -mais eficientes. O escalonamento do benefício em faixas de desconto do imposto em razão do faturamento¹⁵⁰ traz a vantagem de diminuir o impacto

149 - Constante da matéria: SINDIFISCO, 143.

150 - Neste sentido, quando da votação da MPV 13/91 o deputado HERNEUS DE NADAL (PMDB) apresentou substitutivo onde incluía um tratamento diferenciado não só à ME, mas também à *pequena empresa*. Segundo o substitutivo, a ME teria como limite de faturamento 45 mil UFRs para o comércio e 60 mil UFRs para a indústria, com total isenção do ICMS. Já as pequenas empresas teriam um limite de 150 mil UFRs para o comércio e 250 mil UFRs para a indústria. Quanto ao ICMS, o pequeno comércio teria uma escala progressiva de incentivos, variando entre 50, 30 e 15%, conforme o faturamento; já a pequena indústria, teria um abatimento de 60, 40 e 20%. Cfe o artigo: DEPUTADOS, 46.

passagem da situação de ME para o "status" de contribuintes normal, já que a carga tributária vai crescendo juntamente com a ampliação dos lucros. Ademais, esta sistemática permite um alargamento do limite de receita bruta, também sem que haja maiores repercussões em termos de perda de receita.

Gradualização do benefício e dilatamento do limite do faturamento são medidas que apontam para o aperfeiçoamento da tributação estadual sobre as microempresas. A revisão da sistemática tributária juntamente com medidas desburocratizantes¹⁵¹, maior facilidade de acesso às licitações públicas estaduais, programas específicos de crédito, além de assistência técnico-gerencial, podem dotar Santa Catarina de um moderno e eficiente *estatuto para a microempresa*.

9.9 - Circulação de Mercadorias e Extrafiscalidade

Quando foram elaborados os contornos jurídicos do ICM os mentores da reforma tributária de 1965 imaginaram que o novo tributo - destinado a substituir o IVC - seria basicamente um tributo "neutro". O nóvel imposto teria finalidades essencialmente fiscais, não se prestando a manipulação de ordem extrafiscal. A regra da não-cumulatividade, que funcionaria

¹⁵¹ - O art. 69 da Lei 8.378/91, que determina a simplificação das obrigações acessórias da ME no campo do ICMS, ainda não foi regulamentado.

independente da situação de cada contribuinte, tornaria de difícil exequibilidade a concessão de benesses fiscais. Apesar das suposições a respeito da sistemática do ICM, o certo é que ele já nasceu irremediavelmente imbricado com a extrafiscalidade. Assim é que, a EC nº 18/65 à Carta de 1946 que introduziu o ICM no STN - no § 2º do art. 12, previu a não incidência sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade.

RUY BARBOSA NOGUEIRA¹⁵² via na regra na uniformidade da alíquota (art. 12, § 1º, da EC nº 18/65) a característica principal do ICM, o que determinaria a não habilitação deste tributo para políticas mudancistas. Todavia, mesmo este fator não evitou a realidade descrita por SACHA CALMON ao afirmar, em 1982 que:

"... o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias tornou-se no Brasil de nossos dias, um dos mais poderosos instrumentos de política extrafiscal" (37: 1)

Ainda seguindo as lições de SACHA, é possível verificar que o ICM, mesmo buscando de início uma feição tecnicamente neutra, acabou caracterizando-se como um *"... formidável instrumento de intervenção na economia" (37: 5)*, exatamente porque

152 - Citado por SACHA CALMON (37: 4-5).

"... presta-se a muitas finalidades conscientemente almejadas pelas Administrações Federal e Estaduais, que não a do simples abastecimento dos cofres públicos. Miríades de alvos políticos e econômicos perseguidos pela União e pelos

Estados-membros têm-no mobilizado incessantemente" (37: 3).

Exatamente por ser "... radicalmente ativo como instrumento extrafiscal" (SACHA, 37: 10) é que o ICM, bem como o seu sucessor ICMS, precisaram sujeitar-se a um modelagem à nível federal, seja através de leis complementares, resoluções do Senado Federal ou convênios interestaduais. A sistemática de concessão e revogação de benefícios fiscais através de decisão colegiada dos Estados e do DF, "in convenium", visa exatamente disciplinar a utilização ordinatória deste tipo de tributo. É uma estratégia para evitar que os Estados adotem, de per si, políticas que venham a colidir com os interesses dos demais Estados, renunciando a tão temida "guerra fiscal". Há, no entanto, quem pense que seria possível entregar uma competência tributária plena para os Estados, no que se refere ao ICMS. É o que defende, por exemplo, AURÉLIO PITANGA SEIXAS NETO, ao prefaciá-lo livro " O ICMS ao alcance de todos", de autoria de MARIA LÚCIA AMÉRICO DOS REIS e JOSÉ CASSIANO BORGES (111) , "verbis":

" assim, se o ICMS não atendeu os objetivos de ser um imposto neutro, economicamente falando, porque as necessidades fiscais e extrafiscais dos Estados não o permitem, e, por outro lado, o arcabouço constitucional de um imposto neutro e não cumulativo do ICMS atravança o exercício da competência tributária ordinária dos Estados, não seria o caso de se repensar este imposto,

devolvendo-o para a competência estadual plena, favorecendo, desta forma, a autonomia federativa dos Estados?" (111: XXI).

Se o ICM desenhou-se, na prática, como um tributo de propensões ordinatórias, com mais razão isto se amplia no ICMS, em razão de seu dilatado campo de incidência. Ademais, a regra da uniformidade da alíquota, citada por NOGUEIRA para demonstrar a estrita fiscalidade do ICM, não mais perdura quanto ao ICMS. Enquanto a EC nº 1/69, em seu art. 23, § 5º, previa a uniformidade da alíquota do ICM para todas as mercadorias, nas operações internas e interestaduais, a Carta de 88 não adotou tal uniformidade para o ICMS. Ainda nesta questão da alíquota, podemos observar outro aspecto que amplia o potencial extrafiscal do ICMS em relação ao seu antecessor. Enquanto a Emenda de 69 atribuiu competência ao Senado Federal para fixar as alíquotas máximas do ICM, para as operações internas, interestaduais e de exportação (art. 23, § 5º), a Carta de 88 estabeleceu a competência para determinar as alíquotas do ICMS para as operações e prestações interestaduais e de exportação (art. 155, § 2º, IV) bem como, facultativamente, fixar as alíquotas mínimas nas operações internas e as alíquotas máximas nestas operações, para resolver conflito específico entre os Estados (art. 155, § 2º, V). Nota-se, portanto, que mesmo quando o Senado utilizar do poder facultativo de fixar as alíquotas mínimas nas operações internas, restou maior liberdade para os Estados estabelecerem as alíquotas máximas, o que favorece a aplicação diferenciada do princípio da seletividade.

O princípio da seletividade, outra inovação em relação ao ICM - juntamente com o princípio genérico da capacidade contributiva - estudados anteriormente - também favorece o entendimento em torno da amplitude mudancista do ICMS. De outra sorte, as imunidades tributárias específicas deste tributo, previstas no inc. X, do § 2º, do art. 155 da Constituição atual, guardam um cunho eminentemente extrafiscal. É o caso da não incidência sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados¹⁵³, excluídos os semi-elaborados, além da não incidência sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, além de energia elétrica, que tem como objetivo beneficiar os Estados não produtores destes produtos.

No acompanhamento do noticiário referente à problemática tributária nacional pode-se também observar como o ICMS está umbilicalmente radicado na tributação ordinatória. Um exemplo atual - que faz parte da guerra aberta pelo Governo Federal ao abuso de preços praticados pela indústria farmacêutica - diz respeito ao pronunciamento do Ministro da Saúde, JAMIL HADDAD, no sentido de convencer os Estados a retirar o ICMS incidente sobre os remédios, como forma de barateá-los em até 22%¹⁵⁴. Em Santa Catarina, a partir de

153 - A exportação de produtos industrializados é também agraciada com a manutenção do crédito dos insumos, de acordo com o art. 34 do Convênio ICM 66/88 e as disposições do convênio ICM nº 9 de 27/02/89, em vigor.

154 - V. LAVORATI, 81.

janeiro de 1992, a alíquota do ICMS baixou de 12 para 7% no que diz respeito à tributação de uma série de produtos denominados de "cesta básica", formalizando um acordo discutido à nível do CODESUL. Outras medidas recentes adotados em Santa Catarina, e que demonstram alcance extrafiscal: redução da alíquota dos insumos agropecuários, de 17 para 12%, a partir de abril de 1992; igual redução para a comercialização de óleo diesel, de 19 de fevereiro de 1993 à 31 de dezembro de 1993 e, ainda mais recentemente, a redução de 17 para 7% na saída de artefatos que utilizem cerâmica vermelha, como tijolo, lajota, telha e tubo de manilha. Esta última medida tem como fito implementar a chamada "cesta básica da construção civil"¹⁵⁵.

Um outro exemplo de grande repercussão social e econômica, envolvendo a ordenação extrafiscal do ICMS, diz respeito ao acordo setorial que, de 27 de março à 31 de dezembro de 1992, permitiu uma redução de 22% no preço final dos veículos. Reunidos na câmara setorial, fabricantes de autopeças, montadoras e distribuidoras de veículos, juntamente com representantes do governo, selaram um acordo no qual cada signatário abriu mão de parcela de sua renda, de forma a que se pudesse baratear o preço dos carros, reaquecendo as vendas. Contando ainda com a participação dos trabalhadores, o acordo foi um sucesso, permitindo que a venda média aumentasse de 55 mil unidades no primeiro semestre, para 65 mil no segundo. Pelo

155 - V. o artigo: GOVERNADOR, 64.

acordo, que não congelou o preço já que este continuou a ser reajustado pelo aumento dos custos, o setor automotivo abriu mão de um percentual de margem de lucro, que variou de 2,5% para as concessionárias, 3% para a indústria de autopeças e 4,5% para as montadoras. No que toca à carga tributária, a União reduziu o IPI em 6%, por tempo indeterminado, enquanto o ICMS também foi abatido em 6%, sujeito, contudo, à reavaliação nas reuniões trimestrais do CONFAZ.

As repercussões econômicas e sociais positivas do acordo foram amplamente sentidas. CARLOS EDUARDO UCHÔA FAGUNDES, empresário e presidente da ABILUX, viu no acordo "... a mais importante iniciativa tomada no país no sentido de abrir caminho para a montagem de um modelo próprio do pacto social" (50). Já o economista e professor da FEA-USP, PAULO SINGER, entende este tipo de iniciativa como "... a forma mais radical e inteligente de reverter a estagflação, posto que

"o acordo quebra a lógica estagflacionária, dando a cada segmento um incentivo para cobrar menos à medida que a parte de seus custos coberta pelo acordo também diminui" (145).

A participação do governo, tanto à nível federal quanto estadual, foi fundamental na costura do acordo, não só pela iniciativa estatal, mas também pela eficiente política *extrafiscal* aplicada. O governo conseguiu, abrindo mão de parte de suas receitas fiscais, que os setores envolvidos fossem encorajados a fazer o mesmo, no que respeita às suas margens de lucro. Em todo este processo podemos observar, com meridiana

clareza, o que tem sido defendido neste trabalho, ou seja, o potencial irresistivelmente mudancista do ICMS. Logo após a assinatura do acordo setorial, em 26 de março de 1992, as atenções todas voltaram-se para os Estados, especialmente São Paulo e Minas Gerais, onde estão concentradas as montadoras. É que se os Estados, deliberando no CONFAZ, não aprovassem a redução de 6% do ICMS, o preço final do veículo teria um abatimento de apenas 16%, o que poderia inclusive abortar o pacto.

Com a renúncia parcial do ICMS e do IPI, foi possível reduzir a carga fiscal dos carros para o patamar de 32%, quando anteriormente chegava a 43%. Na clarividência de SINGER, o acordo automobilístico também foi conveniente ao caixa do governo, que vê compensada a receita renunciada com o aumento do volume de vendas, que, acaba repercutindo positivamente na arrecadação. Isto é especialmente certo num setor que tem, um efeito multiplicador sobre a economia. Nas palavras de Singer,

"... para os governos, os acordos setoriais oferecem a saída da armadilha fiscal, que os obriga a elevar alíquotas, que em seguida são anuladas pelo crescimento da sonegação e da inadimplência" (145).

Acrescente-se, por fim, que é viável, macroeconomicamente, estudar-se a extensão dos acordos a outros setores, de forma a reativar a economia como um todo. É aliás o que está sendo estudado pelo atual governo da União, que pretende não só renovar o acordo automobilístico, mas estendê-lo a setores importantes, como a agroindústria e a construção

civil. É evidente que somente as negociações setoriais não são suficientes para a reestruturação econômica, posto que é mister implantar programas de caráter estrutural, que possam contemplar medidas específicas para cada parcela da economia. Contudo, é inegável os benefícios, até mesmo a curto prazo, dos acordos setoriais.

A opção pelo diálogo, entre os agentes econômicos, de forma a encontrar soluções adequadas para o país representa, sem dúvida, o amadurecimento político de nossas instituições. E neste contexto, a participação estatal, no que respeita ao manejo da tributação ordinatória, demonstra que os tributos não servem somente como coletores para o caixa do governo, mas podem funcionar como poderosos instrumentos de política econômica.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Se a sapiência de ARISTÓTELES já divisava que "*in medio virtus est*", o desbordar da história tem demonstrado as inabilidades das posturas ideologicamente radicais. Nem *laissez faire* nem *planificação centralizada*, nem propriedade privada ilimitada nem propriedade totalmente coletivizada, a solução ideal para a construção de uma organização social solidária, justa e eficiente, remete-nos a posturas intermediárias, como as da **social-democracia**. Neste contexto, um intervencionismo estatal moderado na economia apresenta-se como uma correção tanto ao liberalismo como ao socialismo. Um arcabouço institucional que preserve e concilie tanto o mercado quanto o planejamento indicativo, permitirá a utilização da atividade financeiro-tributária para a coordenação estratégica da economia, dirigindo-se tanto para a competitividade quanto para a minoração dos desequilíbrios sociais.

A busca de uma sociedade autônoma necessita do reconhecimento de que a sociedade é auto-instituída, reconhecendo-se como a criadora de suas próprias significações, podendo, destarte, traçar autonomamente os rumos do seu destino. O desenvolvimento que deve ser perseguido para o melhoramento da instituição social deve ter presente que o progresso, antes de tudo, deve ser do homem e não somente das coisas e dos objetos. Ademais, uma nova cosmovisão que abarque a realidade de um ponto de vista abrangente, sistêmico e

holístico, permitirá, entre outras coisas, reconhecer que as mudanças exteriores só são reais quando refletem a mudança da nossa subjetividade.

A Ciência Econômica, tendo como objeto a relação entre os escassos recursos disponíveis e as necessidades humanas ilimitadas, deve desenvolver instrumentos de análise econômica centrados no binômio desenvolvimento-repartição de riquezas. Modelos de análise micro e macroeconômica aparelham a Política Econômica, que atuará como catalizadora de crescimento e da estabilidade econômicas, bem como provocará a eficiência repartitiva.

A Política Econômica, representando a articulação do político com o econômico, deve sempre estar informada pela lógica social da distribuição mais igualitária das riquezas. Dentre os instrumentos da Política Econômica destaca-se a política fiscal e, neste campo, a extrafiscalidade como um precioso recurso a ser empregado, visando compatibilizar-se o desenvolvimento com a mudança social.

O processo de transformação social requer a emergência de uma nova teoria do Direito, que permita a articulação da estrutura político-institucional democrática com o desenvolvimento econômico-social. Superando as funções protetora e repressiva, destaca-se a função promocional do Direito, onde este aparece como uma nova técnica social direcionada para a produção de comportamentos desejados. O mecanismo de incentivação e aliciamento representado pelas

sanções positivas - permite uma regulação social ativa e que favorece a produção de ações vantajosas para a comunidade, constituindo-se o Direito num fator de inovação e mudança social.

O Direito Econômico, visto como a tradução normativa da Política Econômica, adequa-se às intervenções promocionais, além de permitir que o processo econômico seja orientado pelo mecanismo político-democrático. Desta sorte, a atividade econômica fica jungida às decisões tomadas à nível coletivo e não apenas às injunções do mercado e à força do poder econômico. O fundamento jurídico-institucional da participação do Estado como agente organizador da Economia está inscrito nos princípios da ordem econômica, que informam a maioria das Constituições contemporâneas. Uma ordem econômica juridicamente regulada é o cerne do Direito Econômico positivo, cujo papel primordial é o de compatibilizar a eficiência com a justiça social, democratizando a Economia.

Do instrumental tributário da política econômica, destaca-se a extrafiscalidade como apropriada à concreção da função promocional do Direito. A tributação ganha um cunho ordinatório e mudancista, de reordenação das relações sócio-econômicas. Embora a tributação política possa dar-se também no campo da competência impositiva, é na seara da competência exonerativa que ela se manifesta com mais amplitude, permitindo a incentivação desta ou daquela atividade econômica ou mesmo favorecendo diretamente determinado estamento social, utilizando, para tanto, diversos mecanismos de desoneração.

A Carta de 88 - como "Constituição dirigente" - está inspirada pela concepção de que a ordem jurídico-formal deve voltar-se para a conformação da ordem econômica material. Optando por um sistema econômico capitalista, a Constituição contornou-o com um modelo econômico de bem estar social. Razão pela qual a redução das desigualdades sociais foi colocada não só como princípio da ordem econômica, mas também como objetivo da República brasileira. Donde infere-se que toda a atividade econômica deve estar voltada para a redistribuição da riqueza produzida no país.

Tendo a atual Constituição vedado a participação direta do Estado na atividade produtiva, a não ser em casos específicos, é possível observar que a extrafiscalidade aparece como um instrumento constitucionalmente consagrado, ao permitir que o Estado cumpra o seu papel de agente normativo, regulador e planejador da vida econômica, sem que precise funcionar diretamente como agente produtor. Isto fica meridiano quando se constata que, tanto no Sistema Tributário Nacional quanto na Ordem Econômica constitucional, estão delineadas várias normas e princípios de conformação extrafiscal. Dentre estas destaca-se a do art. 179, que fixou o tratamento jurídico extrafiscal para a microempresa, consistente na redução ou até mesmo na eliminação de suas obrigações tributárias.

A disposição constitucional de favorecimento às microempresas é corolário da importância dos pequenos negócios, claramente demonstrada na análise dos indicadores econômico-sociais. Os pequenos empreendimentos atuam como eficazes

aparelhos de redistribuição da renda e socialização do capital, permitindo, ainda, um maior flexibilidade e extensão física do processo econômico. São a força social da economia permitindo abertura dos benefícios do mercado desde a diversas camadas sociais. As microempresas são essenciais também no processo de fortalecimento dos municípios, especialmente os pequenos e médios, fixando a mão-de-obra e impedindo o fluxo migratório para os grandes centros urbanos, o que se constitui em fator favorável ao fortalecimento do federalismo nacional. Ademais, os pequenos empreendimentos estão perfeitamente integrados às modernas tendências da economia, como é o caso da "desverticalização" e da "terceirização". Tais considerações confirmam a *hipótese inicial* desta pesquisa, permitindo que possamos afirmar que as microempresas representam a base da democratização da Economia, fazendo jus aos mecanismos jurídico-econômico-políticos de incentivação.

Dentro os instrumentos de tratamento-diferenciado à microempresa destaca-se, em importância, a concessão de benefícios fiscais do ICMS. Embora a tributação sobre a circulação de mercadorias tenha sido pensada, a princípio, como "neutra" - disposta tecnicamente de tal forma a contemplar objetivos unicamente fiscais-financeiros - a verdade é que tributabilidade deste tipo de imposto indireto acabou servindo a uma variegada gama de propositos extrafiscais.

Em Santa Catarina, a ordem constitucional também determinou a simplificação das obrigações tributárias e a redução escalonada ou a eliminação dos tributos. No transcorrer

do ano de 1991 foram introduzidas diversas modificações na legislação estadual da ME. Legislação esta que praticamente se resume à Lei 8378/91 e que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado no campo do ICMS. Desde a revogação da Lei 6569/85, em 18 de abril de 1991, Santa Catarina não mais possui um Estatuto da Microempresa formalizado, deficiência esta que precisa ser corrigida.

A Lei 8378/91, em vigor a partir de 28 de outubro de 1991, assentou o benefício de 50% de redução do ICMS, apurado através de estimativa fixa ou variável, ou mesmo ordinariamente. O enquadramento na condição de ME foi fixado em 50 mil URFs para o microcomércio e 65 mil UFRs para a microindústria. Respondendo ao **problema central** desta dissertação, podemos considerar que tal sistemática, embora não de todo inadequada, merece um maior aperfeiçoamento. A ampliação do limite de receita bruta para efeito de enquadramento como ME, bem como a aplicação de um escalonamento no benefício de redução do imposto a pagar, permitiriam que fossem beneficiadas um maior número de empresas, além de ter o condão de diminuir o impacto quando da passagem da condição de ME para o de contribuinte normal do ICMS. Tais medidas podem aliar-se a outras, como: um maior acesso às licitações públicas estaduais; formalização dos programas especiais de crédito já existentes; medidas de desburocratização administrativa, além de uma maior integração da Administração Pública com os programas de assistência técnico-gerencial patrocinados pelo SEBRAE. Tais providências podem dotar Santa Catarina de um novo

e moderno Estatuto da Microempresa, adequado à realidade deste importante segmento social e econômico.

ANEXOS

ANEXO I**QUADRO-RESUMO DA LEGISLAÇÃO CATARINENSE SOBRE A ME.**

1) **Lei nº 6569, de 21/06/85 (DOESC 27/06/85):** Aprovou o EMEC. Efeitos a/c 11/12/84. Enquadramento de 10 mil ORTNs. Concedeu isenção de ICM. Revogado em 18/04/91, mas cujos efeitos foram estendidos até 17/06/91.

2) **Lei nº 6598, de 27/08/85 (DOESC 28/08/85):** Estabeleceu que o tratamento favorecido da Lei 6569/85 não se aplica a contribuintes que realizem operações internas ou interestaduais de exportação de produtos primários, em estado natural ou simplesmente beneficiados, vigorando a isenção somente nas vendas diretamente a consumidor final, dentro do Estado. Revogada juntamente com a Lei 6569/85.

3) **Lei nº 6799, de 17/06/86 (DOESC 18/06/86):** Alterou artigos da Lei 6569/85. Revogada juntamente com a Lei citada.

4) **Lei nº 7177, de 30/12/87 (DOESC 30/12/87):** Alterou artigos da Lei nº 6569/85. Passou o enquadramento para 10 mil OTNs, a/c do exercício de 1987. Revogada juntamente com a Lei 6569/85.

5) **ANEXO 13 do RICM-SC/87:** Dispôs sobre tratamento da ME no plano fiscal. Regulamentou a Lei 6569, no que tange à isenção do ICM. Enquadramento fixado em 10 mil OTNs, a/c do exercício de 1987. Seus efeitos foram estendidos para o ICMS. Redação dada pelo DEC. nº 1348, de 12/02/88 (DOESC 17/02/88). Revogada pelo DEC. nº 148, de 31/05/91 (DOESC 03/06/91). Vigorou de 01/01/88 a 17/06/91. Embora o Anexo 13 tenha, a princípio, sido revogado em 03/06/91, o art. 10, par 1º, do Anexo XII do RICMS-SC/89, estendeu os efeitos do Anexo 13 até 17/06/91.

6) **Constituição do Estado de Santa Catarina/89:** Previu tratamento diferenciado para a ME (art. 136, VI). Fixou o enquadramento em 90 mil BTNs a/c de 1989 e estendeu os benefícios da Lei 6569/85 até a superveniência de lei ou convênio específico (ADCT, art. 26).

7) **Lei nº 8243, de 17/04/91 (DOESC 18/04/91):** Definiu a ME e estabeleceu seu tratamento fiscal diferenciado e simplificado no campo do ICMS. Enquadramento de 45 mil UFRs. Regime de apuração semestral, baseado em estimativa fixa ou variável. Extinguiu a isenção do ICMS. Concedeu redução do ICMS líquido, de 20, 15 e 10%, para MEs enquadradas em até 20 mil, de 20 a 35 mil, e de 35 a 45 mil UFRs, respectivamente. Revogou a Lei nº 6569. Entrou em vigor em 18/04/91, mas os seus efeitos só se iniciaram em 18/06/91, já que o Anexo XII do RICMS-SC/89 estendeu os efeitos do Anexo 13 do RICM-SC/87 (isenção do ICM-ICMS) até 17/06/91. Vigorou apenas até 26/09/91, quando foi revogada pela MPV nº 011/91.

8) **ANEXO XII do RICMS-SC/89:** Aprovado pelo Dec. nº 148, de 31/05/91 (DOESC 03/06/92). Este Anexo regulamentou a Lei 8243/91. Efeitos de 18/06/91 a 26/09/91. Embora não tenha sido explicitamente revogado, é de considerar-se que o tenha sido implicitamente, tendo em vista a revogação da Lei 8243/91.

9) **Medida Provisória nº 11, de 25/09/91 (DOESC 27/09/91):** Dispôs sobre o tratamento diferenciado e simplificado da ME no campo do ICMS. Revogou a Lei nº 8243/91. Enquadramento de 45 mil UFRs para o comércio e 60 mil UFRs para a indústria. concedeu 50% de abatimento do ICMS líquido. Apuração através de autolancamento ou estimativa fixa ou variável. Aplicação, no que couber, das demais normas relativas ao ICMS. vigência de 27/09/91 a 24/10/91. Convertida na Lei 8378/91.

10) **Lei nº 8378, de 25/10/91 (DOESC 25/10/91):** Dispôs sobre o tratamento diferenciado e simplificado da ME no campo do ICMS. Vigência a contar de 25 /10/91. Quando da converção da MPV 11/91, a Assembléia Legislativa alterou os limites de enquadramento, para 60 e 80 mil UFRs para comércio e indústria, respectivamente; razão pela qual o Sr. Governador do Estado vetou o dispositivo referente ao limite da receita bruta, continuando a vigorar os limites fixados pela MPV 11/91. As demais disposições da MPV 11/91 foram repetidas por esta lei. Esta lei - com as modificações introduzidas pela MPV 13/91 e Lei 1123/91 - é o diploma que atualmente regula a tributação catarinense do ICMS, sobre a ME.

11) **Medida Provisória nº 013, de 28/10/91 (DOESC 28/10/91):** Alterou a Lei 8378/91. Vigência a contar de 28/10/91. Fixou o enquadramento em 50 e 65 mil URFs, para o comércio e indústria, respectivamente. Isentou a entrada, no estabelecimento da ME, de mercadoria ou bem importado do exterior ou mercadoria oriunda de outro Estado, desde que destinada ao seu ativo fixo. Convertida, sem alterações, na Lei 1123/91.

12) **Lei nº 1123, de 27/11/91** (DOESC 05/12/91): Alterou a Lei 8378/91. Conversão da MPV 13/91, sem alterações. Vigência a contar de 05/12/91.

13) **Lei nº 8.665, de 15/06/92** (DOESC 17/06/92): Dispôs sobre o abatimento parcial de débitos fiscais da ME. Vigência a contar de 17/06/92. Abatimento de 80% dos débitos fiscais oriundos do descumprimento de obrigação tributária principal ou acessória, proveniente do ICM ou ICMS, inclusive juros, constituída ou não por notificação fiscal, devidos por MEs, no que se refere a fatos geradores ocorridos no período de 01/01/85 a 31/12/91, desde que seja pago o valor remanescente ou seja solicitado o parcelamento. Estendido para os créditos inscritos em dívida ativa. Prazos para requerer o abatimento: a) 60 dias da publicação da lei, para créditos já constituídos; b) 30 dias contados da ciência da Notificação Fiscal, para créditos constituídos após a vigência desta lei; c) 30 dias contados da data em que se tenha tornado definitiva a decisão ou do trânsito em julgado, quando o crédito estiver sendo discutido administrativa ou judicialmente.

14) **Portaria SPF/GABS/PORT 0185, de 06/07/92** (DOESC 10/07/92): Tratou sobre a dispensa do crédito tributário conferida pela Lei 8665/92.

15) **Lei nº 8.854, de 12/11/92** (pub. DOESC 17/11/92 e repub. 01/12/92): Prorrogou prazos estabelecidos na Lei 8665/92. Vigência a contar de 17/11/92. Prorrogou até 31/12/92 os prazos previstos para requerer o abatimento parcial: a) de créditos tributários constituídos anteriormente à Lei 8665/92 (até 16/06/92), e b) para créditos lançados em Notificação Fiscal, após a vigência da Lei 8665/92 (a/c de 17/06/92).

16) **Medida Provisória nº 33, de 26/11/92** (DOESC 27/11/92): Estabeleceu redução dos créditos tributários decorrentes da legislação do ICM ou ICMS, cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31/10/92, nos seguintes percentuais: a) até 15/12/92 - 50%, b) até 31/12/92 - 40%, c) até 31/01/93 - 30%, d) até 28/12/92 - 20%, e) até 31/03/93 - 10%. No que tange à ME, o benefício desta lei poderá ser utilizado, alternativamente, mediante opção expressa do sujeito passivo, em substituição aos benefícios da Lei 8655/92. Vigência a contar de 27/11/92.

17) **Lei nº 8.944, de 30/12/92** (DOESC 30/12/92): Conversão da MPV 33/92, sem alterações. Vigência a contar de 30/12/92.

18) Lei nº 8.945, de 30/12/92 (DOESC 30/12/92): Deu nova redação ao art. 1º da Lei 8854/92, prorrogando até 31/12/92 o prazo para requerer o abatimento parcial de créditos tributários constituídos até a entrada em vigor da Lei 8665/92 (16/06/92). NOTA: A nova redação do dispositivo citado não contemplou a prorrogação até 31/12/92 dos créditos lançados em Notificação Fiscal após a vigência da Lei 8665/92 (17/06/92), como originalmente dispunha a Lei 8854/92. Do que se infere que a possibilidade de requerer este abatimento até 31/12/92, só vigorou na vigência original do art. 1º da Lei 8854/92, ou seja, entre 17/11/92 e 29/12/92. Fora deste período, o prazo continua sendo o estabelecido na Lei 8665/92, ou seja, 30 dias contados da ciência da Notificação Fiscal. Não esquecendo que este abatimento é válido somente para fatos geradores ocorridos entre 01/01/85 a 31/12/91.

ANEXO II**QUADRO-RESUMO DOS LIMITES DE RECEITA BRUTA PARA
ENQUADRAMENTO COMO ME SANTA CATARINA**

- A) 1984 a 1986 - 10 mil ORTNs
- Lei 6569/85

 - B) 1987 e 1988 - 10 mil ORTNs
- Lei 7177/87

 - C) 1989 e 1990 - 90 mil BTNs
- CESC, ADCT, art. 26

 - D) 1991 e seguintes - 50 mil UFRs para microcomércio
- 65 mil UFRs para microindústria
- Lei 8378/91
-

ANEXO III**QUADRO-RESUMO CRONOLÓGICO DA TRIBUTAÇÃO DE ICM-ICMS
SOBRE A ME EM SANTA CATARINA.**

1) De 11/12/84 a 28/02/89:

a) Situação: Isenção de ICM;

b) Regulamentação: Lei 6569/85 e Anexo 13 do RICM-
SC/87.

2) De 01/03/89 a 17/06/91:

a) Situação: Isenção de ICMS;

b) Regulamentação: Lei 6569/85 e Anexo 13 do RICM-
SC/87.

3) De 18/06/91 a 26/09/91:

a) Situação: Tributação do ICMS, com apuração semestral, baseada em estimativa fixa ou variável, com os seguintes percentuais de redução do ICMS líquido: 20% para ME até 20 mil UFRs; 15% para ME de 20 a 35 mil UFRs e 10% para ME de 35 a 45 mil UFRs:

b) Regulamentação: Lei 8243/91 e Anexo XII do RICMS-SC/89.

c) Observação: Para fatos geradores ocorridos neste período, facultou-se o recolhimento com redução de 50% do ICMS líquido, para todas as faixas de ME (Lei 8378/91, art. 5º, p. ún.).

4) De 27/09/91 em diante:

a) Situação: Tributação apurada com base em autolancamento ou estimativa fixa ou variável, com abatimento de 50% do ICMS líquido para todas as MEs;

b) Regulamentação: MPV 11/91 e Lei 8378/91.

**QUADRO-RESUMO DE BENEFÍCIOS DE ABATIMENTO DE CRÉDITO
TRIBUTÁRIO DA ME EM SANTA CATARINA**

1) Fatos Geradores até 31/12/91:

a) Créditos constituídos até 16/06/92: redução de 80%, se requerida até 31/12/92.

b) Créditos constituídos por Notificação Fiscal, a partir de 17/06/92, redução de 80%, se:

b.1) requerida dentro de 30 dias da ciência da Notificação;

b.2) até 31/12/92, se requerida o período de 17/11/92 a 29/12/92.

c) Legislação:

c.1) Lei 8665/92;

c.2) Lei 185/92;

c.3) Lei 8854/92;

c.4) Lei 8945/92.

2) Fatos Geradores até 31/10/92:

a) Os créditos poderão ser recolhidos com as reduções seguintes, desde que o benefício seja requerido em até dez dias após as datas assinaladas:

a.1) até 15/12/92 - 50%;

a.2) até 31/12/92 - 40%;

a.3) até 31/01/93 - 30%;

a.4) até 28/02/93 - 20%;

a.5) até 31/03/93 - 10%.

b) Legislação:

b.1) MPV 033/92;

b.2) Lei 8944/92.

**REFERENCIA BIBLIOGRAFICA, LEGISLATIVA E
INFORMATIVA**

**REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS, LEGISLATIVA E
INFORMATICA**

01. ABRIL EDITORA. **Almanaque Abril**. 19. ed. São Paulo : Abril, 1993. v. 1. 785 p.
02. ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti. **Dez argumentos contra o novo imposto**. Folha de São Paulo, SP, 12 de ago 1992, p. 2-2.
03. _____. **Mario Henrique Simenson e o Imposto Único**. Folha de SP, SP, 19 de abr 1992, p. 2-2.
04. ALMEIDA, Maria Lucia Pacheco de. **Como elaborar monografias**. 2. ed. rev. aum. Belém : CEJUP, 1991. 123 p.
05. ALVARES, Regina. **230 mil ações judiciais contestam impostos**. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 ago 1992, p.2-4.
06. ARBEX JR., José. **A segunda morte de Lênin - o colapso do império vermelho**. São Paulo : Ed. Folha de São Paulo, 1991. 255 p.
07. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Rio de Janeiro. **Referências Bibliográficas**. NBR 6023. Rio de Janeiro : 1989.
08. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SECRETÁRIOS E DIRIGENTES DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITALIS. **Carta de Belém: a conjuntura político-econômica e a reforma fiscal - 14 ago 1992**. Folha de São Paulo, SP, 28 de ago 1992, p. 1-4..lm0.80"
09. _____. **Carta de Recife - 23 out 1992**. Folha de SP, SP, 29 out 1992, p. 1-4.
10. ATALIBA, Geraldo. **Plebiscito define mudanças**. Folha de São Paulo, São Paulo, 26 dez 1992, p. 1-6.

11. A TROPA DE CHOQUE. **Veja**. São Paulo, ano 25, ed. 1264, n 49, 2 dez 1992, p. 84-5.
12. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 9. ed. rev. adap. à CF-69, ao CTN e leg. post.. Rio de Janeiro : Forense, 1973. 517 p.
13. BÀRBAROS não destruíram Roma, sugere historiador. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 18 out 1992, p. 3-2.
14. BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. **Olhando para o futuro**. Folha de São Paulo, SP, 8 nov 1992, p. 2-4.
15. BECKER, Idel. **Pequena história da civilização ocidental**. São Paulo : Dominus, 1965, 532 p.
16. BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 5. ed. Tradução por Sérgio Bath. Brasília : Ed. Unb, 1988. 179 p. Tradução de: "*La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*". (Coleção Pensamento Político, 17).
17. _____. **Contribución a la teoria del derecho**. Edição e estudo preliminar a cargo de Alfonso Ruiz Miguel. Valencia : Fernando Torres, 1980. 404 p. (Coleção "*El Derecho y el Estado*", dirigida por Elías Díaz).
18. _____. **Ensaio escolhidos**. História do pensamento político. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo : CH Cardin, (19__). 232 p.
19. _____. **Liberalismo e democracia**. 3 ed. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo : Brasiliense, 1990. 100 p. Tradução de: "*Liberalismo e Democrazia*".
20. _____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 4 ed. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p. Tradução de "*Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*". (Pensamento crítico; 63).
21. BORTOT, Ivanir José. **IR sobre aplicações é aprovado em tempo recorde**. Folha de São Paulo, SP, 19 dez 1992, p. 1-10.
22. Brasil. **Código Tributário Nacional: Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Rio de Janeiro : Auriverde, 1990.
23. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília : ESAF, 1988.
24. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967, de acordo com a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

25. _____. Decreto nº 90.880, de 30 de janeiro de 1985. Regulamenta a Lei nº 7.256/84. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de jan 1985.
26. _____. Lei Complementar nº 48, de 10 de dezembro de 1984. Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas a isenção do ICM e do ISS. **DOU**, Brasília, 11 dez 1984.
27. _____. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICM. **DOU**, Brasília, 9 jan 1975.
28. _____. Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. Aprova o Estatuto da Microempresa. **DOU**, Brasília, 28 nov 1984.
29. _____. Lei Complementar nº 57, de 18 de dezembro de 1987. Altera disposições da LC nº 48/84. **DOU**, Brasília, 21 dez 1987.
30. BRITO, José Augusto Assumpção. **Pequena empresa não é menor abandonado** Folha de São Paulo, SP, 4 jul 1992, p. 2-2.
31. BUARQUE, Cristóvan. **Os outros fantasmas.** O Estado, Florianópolis, 27 set 1992, p. 4.
32. CALLADO, Antonio. **Mundo entra na era das descomemorações.** Folha de São Paulo, SP, 17 de out 1992, p. 4-8.
33. CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação.** 10 ed. Tradução por Álvaro Cabral; revisão técnica da tradução por Newton Roberval Eichemberg. São Paulo : Cultrix, 1990. 447 p. Tradução de: "*The turning point*".
34. CASTORIADIS, Cornelius. **Os destinos do totalitarismo & outros escritos.** Porto Alegre : L&PM, 1985.
35. CINTRA propõe ao governo que teste o imposto. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 27 out 1992, p. 1-9.
36. CLINTON, Bill. **Artigo** redigido com base em discursos de campanha e autorizado por ele. Copyright Inter Press Service. Tradução por Clara Allain. Folha de São Paulo, SP, 22 out 1992, p. 2-9.
37. COELHO, Sacha Calmon Navarro. **ICM e competência exonerativa: convênios dos Estados, imunidades, isenções, reduções e diferimentos.** São Paulo : RT, 1982. 158 p.
38. COMERCIANTE é condenado por sonegação. **Diário Catarinense.** Florianópolis, 16 set 1992, p. 1-5.
39. COMPARATO, Fábio Konder. **O que está em jogo.** Folha de São Paulo, São Paulo, 26 dez 1992, p. 1-6.

40. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Convenio ICMS 59, de 29 maio de 1989. Dispõe sobre tratamento fiscal para as microempresas. Ratificado nacionalmente pelo Ato Declaratório COTEPE/ICMS nº 7 de 1989. DOU, Brasília, 19 jul 1989.
41. CONTADOR, Cláudio. **Os riscos da reforma tributária apressada.** Folha de São Paulo, SP, 2 de nov 1992, p. 2-2.
42. COSTA, Alcides Jorge. **ICM na Constituição e na lei complementar.** São Paulo: Resenha Tributária, 1978. 184 p.
43. CREMA, Roberto. **Introdução à visão holística - breve relato de viagem do velho ao novo paradigma.** São Paulo : Summus, 1989, 133 p.
44. **CRISE** leva micro e pequenas a demitir 15 mil em junho. **Folha de São Paulo.** SP, 15 de jul 1992, p. 2-3.
45. CUÉLLAR, Javier Perez de. **Por um outro desenvolvimento.** Folha de São Paulo, SP, 13 dez 1992, p. 1-3.
46. DEPUTADOS vão votar hoje a MP das microempresas. **Diário Catarinense.** Florianópolis, 24 out 1991, p. 6.
47. DIMENSTEIN, Gilberto. **247 mil crianças morreram no país em 91.** Folha de São Paulo, SP, 18 dez 1992, p. 3-3.
48. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2 ed. **Direito administrativo.** São Paulo : Atlas, 1991. 477 p.
49. EUA gastam mais com pesquisa bélica. **Folha de São Paulo.** SP, 20 set 1992, p. 6-13.
50. FAGUNDES, Carlos Eduardo Uchôa. **O acordo de Brasília e o pacto social.** Folha de São Paulo, SP, 7 abr 1992, p. 3-2.
51. FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social.** Rio de Janeiro : Forense, 1981. 367 p.
52. FALÊNCIAS aumentam 66% no ano. **Diário Catarinense.** Florianópolis, 31 dez 1992 e 10 jan 1993, Diário Especial, p. 19.
53. Folha de São Paulo. SP, 5 nov 1992. **Caderno Mundo Especial.**
54. FRANCO, Gustavo H. B.. **O retorno dos mortos-vivos.** Folha de São Paulo, 8 nov 1992, p. 2-6.
55. _____. **Ajuste fiscal e a despesa?** Folha de São Paulo, SP, 31 out 1992, p. 2-2.
56. FRANCO, Itamar. **Pronunciamento de Posse.** Folha de São Paulo, SP, 31 dez 1992, p. 1-16.

57. GALBRAITHIANAS, as lições de um antieconomista. **Revista Manchete**. Rio de Janeiro, nº 2.108, 29 ago 1992, p. 85.
58. GANDOUR, Ricardo. **Fornecedor emperra avanço da terceirização**. Folha de São Paulo, SP, 23 nov 1992, p. 2-5.
59. _____. **Sebrae amplia serviços com verba de US\$ 236 mil**. Folha de São Paulo, SP, 11 jan 1993, p. 2-3.
60. GARON, Cláudio. **Brasil tem carga tributária menor que México e Argentina**. Folha de São Paulo, SP, 19 abr 1992, p. 2-10.
61. GASPAR, Walter. **ICMS comentado**. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1990. 285 p.
62. GOMES, Laurentino. **Um bom começo: entrevista com Luiz Felipe de Alencastro**. Veja, SP, ano 25, nº 53, ed. 1268, 30 dez 1992, p. 7-9.
63. GORBACHEV, Mikhail. **Perestroika - novas idéias para o meu país e o mundo**. 10 ed. Tradução por J. Alexandre. São Paulo: Best Seller, 1987. 299 p. Tradução de: *Perestroika: new thinking for our country and the world*.
64. GOVERNADOR reduz ICMS sobre cerâmica vermelha. **Diário Catarinense**. Florianópolis, 13 fev 1993, p. 17.
65. GOVERNO X cartéis. **Folha de São Paulo**. SP, 7 jan 1993, p. 1-2.
66. GOVERNO processa 200 laboratórios por cartel. **Folha de São Paulo**. SP, 6 jan 1993, p. 2-8.
67. GRANDES empresas sonegam 50%, diz Receita. **Folha de São Paulo**. SP, 27 nov 1992, p. 1-4.
68. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo : RT, 1990. 363 p.
69. _____. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo : RT, 1981. 143 p.
70. GUEDES, Odilon. **Imposto único - mais um milagre?** Folha de São Paulo, 15 dez 1992, p. 2-2.
71. GUNNEL, John G. **Teoria Política**. Tradução por Maria Inês Caldas de Moura. Brasília: Ed. UnB, 1981. 122 p.
72. IGREJA Católica oficializa a reabilitação de Galileu. **Folha de São Paulo**. SP, 19 nov 1992, p. 3-6.
73. INFÂNCIA maltrapilha. **Veja**. São Paulo, 16 set 1992, ano 25 nº 41A, ed. 1256, p. 78-81.

74. INFLAÇÃO no Brasil é a 2ª do mundo. **Folha de São Paulo**. SP, 12 jan 1993, p. 2-1.
75. IPMF: poupança e FGTS isentos. Aposentados terão compensação. **O Globo**. São Paulo, 22 jan 1993, p. 21.
76. JABOR, Arnaldo. **Detenção e arrastão são pólos da mesma luta**. **Folha de São Paulo**, SP, 27 de out 1992, p. 4-8.
77. JOHN Keneth Galbraith, exclusivo. **Revista Manchete**. Rio de Janeiro, nº 2.108, 29 ago 1992, p. 84. Entrevista à reporter Deborah Berman.
78. KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 2 ed. Tradução por João Baptista Machado; rev. ed. bras. por Silvana Vieira. São Paulo : Martins Fontes, 1987. 377 p. Tradução de: "*Reine Rechtslehre*".
79. KREPSKY, Júlio César. **O estatuto da microempresa e a necessidade de sua reformulação: legislação e comentários à margem do estatuto**. São Paulo : Acadêmica, 1992. 80 p.
80. LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Tradução por Walter Stkoner; prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1985. 49 p. Tradução de: *Über die Verfassung*, 1963. (Coleção Estudos Políticos Constitucionais).
81. LAVORATI, Liliansa. **Governo quer isenção de ICMS para remédios**. **Folha de São Paulo**, SP, 13 jan 1993, p. 1-7.
82. LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. Porto Alegre : Sérgio Fabris, 1985. 285 p.
83. LIMA, Roni. **AL já tem 15 milhões de meninos de rua**. **Folha de São Paulo**, SP, 10 nov 1992, p. 3-4.
84. LOBATO, Elvira. **Empresas e governo disputam US\$ 22 bi**. **Folha de São Paulo**, SP, 18 out 1992, p. 1-4.
85. LUNDBERG, Eduardo. **Reforma fiscal ampla para o Brasil**. **Folha de São Paulo**, SP, 4 nov 1992, p. 2-2.
86. MARCPHERSON, C. B.. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Tradução por Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, 318 p. (Coleção Pensamento Crítico; 22).
87. MAGALHÃES, Álvaro (org). **dicionário Enciclopédico Brasileiro**. 8 ed. Rio de Janeiro : Globo, 1963. 2 v.
88. MAX-NEEF, Manfred. **Desenvolvimento em escala humana**. Conferência proferida na UFSC, Florianópolis, 11 maio 1992 (anotações pessoais).

89. MARQUES, Nélia. **Regulamentação define IPMF**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 24 jan 1993, p. 4.
90. MEDEIROS, César Manoel de. **Privatização e a retomada do crescimento**. Folha de São Paulo, SP, 24 out 1992, p. 1-3.
91. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. ampl. e atual. com a CF-88. São Paulo: RT, 1990. 382 p.
92. MELO, Ari Kardec Bosco de. **O direito econômico no quadro geral da ciência jurídica**. Seqüência, Florianópolis, n. 1, 1º semestre 1980, p. 45-57.
93. _____. **Direito e Economia**. Seqüência, Florianópolis, n. 4, dez 1981, p. 11-17.
94. _____. **O intervencionismo estatal na economia**. Seqüência, Florianópolis, n. 7, jun 1983, p. 85-91.
95. MELO, Fernando Collor. **Discurso na reunião ministerial de 16 abr 1992**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 17 abr 1992, 1º caderno, p. 4.
96. MERCADANTE quer ITF com alíquota baixa. **Folha de São Paulo**. SP, 2 nov 1992, p. 1-7.
97. MEYER, Thomas. **Socialismo democrático: uma introdução**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 198_. 143 p.
98. MOSSRI, Sônia. **Presidente vai receber dados sobre a pobreza**. Folha de São Paulo, SP, 14 dez 1992, p. 1-5.
99. MUKAI, Toshio. **Participação do Estado na atividade econômica: limites jurídicos**. São Paulo: RT, 1979. 149 p.
100. MUAMMAR Khaddafi afirma ter realizado o sonho de Platão. **Folha de São Paulo**. SP, 19 out 1992, p. 2-8.
101. NASSIF, Luís. **A lógica do entreposto comercial**. Folha de São Paulo, SP, 23 set 1992, p. 2-3.
102. NETTO, Antonio Delfim. **A novidade é que não há novidade**. Folha de São Paulo, SP, 28 out 1992, p. 1-2.
103. O ANÃO fantasma: parlamentares retocam o orçamento com disputa por uma fatia de 9 bilhões de dólares. **Veja**. São Paulo, 16 dez 1992, ano 25, n. 51, ed. 1266, p. 32-3.
104. O NÚMERO. **Folha de São Paulo**. SP, 23 nov 1992, p. 3-8.
105. OS AJUSTES que faltam. **Veja**. São Paulo, ed. 1264, 2 dez 1992, p. 74-7.

106. PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. 2. ed. Florianópolis : Estudantil, 1988. 104 p. (Coleção Pós-Grado; 2).
107. PIMENTEL, Fernando Damata, LEMOS, Mauricio Borges. **Lições do Collorgate**. Folha de São Paulo, SP, 14 out 1992, p. 2-2.
108. PIMENTEL, Manoel Pedro. **Direito penal econômico**. São Paulo : RT, 1973. 244 p.
109. POPULARIEDADE de Josef Stálin esta em alta. **Folha de São Paulo**. SP, 25 set 1992, p. 2-12.
110. QUEIROZ, José Wilson Nogueira de. **Direito econômico**. Rio de Janeiro : Forense, 1982. 291 p.
111. REIS, Maria Sá Américo dos, BORGES, José Cassiano. **O ICMS ao alcance de todos**. Rio de Janeiro : Forense, 1991. 426 p.
112. REQUIÃO, Rubeñs. **Curso de direito comercial**. 19 ed. atual São Paulo : Saraiva, 1989. v. 1. 365 p.
113. ROCHA, Leonel Severo. **Em defesa da teoria do Direito**. Seqüência, Florianópolis, n. 23, dez 1991, p. 41-56.
114. _____. **Matrizes teórico-políticas da teoria jurídica contemporânea**. Seqüência, Florianópolis, n. 24, set 1992, p. 10-24.
115. ROSA, Luiz Emygdio F. da. **Novo manual de direito financeiro e direito tributário**. 7 ed. rev. atual. Rio de Janeiro : Renovar, 1991. 443 p.
116. ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo : Atlas, 1980. 812 p.
117. SANDER, Emil. **Neoliberalismo e corrupção**. Folha de São Paulo. SP, 13 ago 1992, p. 2-2.
118. SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Florianópolis, Ioesc, 1989.
119. _____. Lei nº 6.569, de 21 de junho de 1985. Dispõe sobre o Estatuto da Microempresa Catarinense. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, 27 jun 1985. (Revogada).
120. _____. Lei nº 6.598, de 27 de agosto de 1985. Dispõe sobre o regime diferenciado e favorecido às microempresas, no caso que especifica. **DOESC**, Florianópolis, 28 ago 1985. (Revogada).
121. _____. Lei nº 6.799, de 17 de junho de 1986. Altera a redação da Lei nº 6.569/85. **DOESC**, Florianópolis, 18 jun 1986. (revogada).

122. _____. Lei nº 7.177, de 30 de dezembro de 1987. Altera a Lei nº 6. 569/85. **DOESC**. Florianópolis, 30 Dez 1987. (Revogada).
123. _____. Lei nº 8. 243, de 17 de abril de 1991. Define a microempresa e estabelece seu trabalho fiscal diferenciado e simplificado no campo do ICMS. **DOESC**, Florianópolis, 18 abr 1991. (Revogada).
124. _____. Lei nº 8. 378, de 25 de outubro de 1991. Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado da microempresa no campo do ICMS. **DOESC**, Florianópolis, 25 out 1991.
125. _____. Lei nº 1. 123, de 27 de novembro de 1991. Altera a Lei nº 8. 378/91. **DOESC**, Florianópolis, 5 dez 1991.
126. _____. Lei nº 8. 665, de 15 de junho de 1992. Dispõe sobre o abatimento parcial de débitos fiscais de microempresas. **DOESC**, Florianópolis, 17 ago 1992.
127. _____. Lei nº 8. 854, de 12 de novembro de 1992. Prorroga prazos estabelecidos na Lei nº 8.665/92. **DOESC**, Florianópolis, 1º dez 1992.
128. _____. Lei nº 8.945, de 30 de dezembro de 1992. Dá nova redação ao artigo 1º da Lei nº 8.854/92. **DOESC**, Florianópolis, 30 dez 1992.
129. _____. Medida Provisória nº 11, de 25 de setembro de 1991. Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado no campo do ICMS. **DOESC**, Florianópolis, 27 de set 1992. (Convertida na Lei nº 8.378/91).
130. _____. Medida Provisória nº 13, de 28 de outubro de 1991. Altera a Lei nº 8.378/91. **DOESC**, Florianópolis, 28 out 1991. (Convertida na Lei nº 1123/91)
131. _____. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E FAZENDA. Portaria nº 185, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre a dispensa de créditos tributários de que trata o art. 4º da Lei nº 8.665/92. **DOESC**, Florianópolis, 10 jul 1992.
132. _____. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E FAZENDA. **ICMS: Regulamento atualizado**. Decreto nº 3.017, de 28 de fevereiro de 1989, atualizado até o Decreto nº 1.746, de 12 de maio de 1992. Florianópolis : Ioesc, 1990. (Revogado).
133. _____. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **ICM: Regulamento atualizado**. Decreto nº 31.425, de 17 de fevereiro de 1987 e alterações posteriores. Florianópolis : Ioesc, 1990. (Revogado).

134. _____. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E FAZENDA. DIRETORIA DE TRIBUTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO. Análise e crítica da proposta sobre: tratamento simplificado e diferenciado para microempresas/ sistema unificado de recolhimento de tributos. 29 dez 1992. (Circulação interna).
135. SANTOS, Antonio Duarte.. **Trabalhismo e socio-democracia: o que todo cidadão precisa saber sobre.** 2. ed. São Paulo : Global, 1985. 72 p. (Cadernos de educação política: Série O pensamento político: 5).
136. SANTOS, Jair Ferreira. **O que é pós-moderno.** 8. ed. São Paulo : Brasiliense, 1990. 111 p. (Primeiros passos; 165).
137. SCWARTZ, Gilson. **Clinton busca uma política industrial.** Folha de São Paulo, SP, 8 nov 1992, p. 3-2.
138. SEBRAE. **Guia de defesa da pequena empresa.** (s. l., 1992?).
139. SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **Pobres nos EUA são 35,7 milhões.** Folha de São Paulo, SP, 4 set 1992, p. 2-10.
140. SILVA, De Placido e. **Vocabulário jurídico.** 8. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1984. 4 v.
141. SILVA, José Afonso da. **Revisão não é destruição.** Folha de São Paulo, SP, 26 dez 1992, p. 1-6.
142. SILVEIRA, Silvanete. **Simples, mas eficientes.** Visão, São Paulo, n. 28, ano XLI, 8 jul 1992, p. 32-3.
143. SINDIFISCO pede isenção para as microempresas. **Diário Catarinense.** Florianópolis, 18 dez 1992, p. 19.
144. SINDIFISCO questiona trabalho da Receita. **Folha de São Paulo.** SP, 8 dez 1992, p. 1-6.
145. SINGER, Paul. **Quem ganhou e quem perdeu com o acordo automobilístico.** Folha de São Paulo, SP, 19 jul 1992, p. 2-2.
146. SISTEMA integra 20 mil produtores em Santa Catarina. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 15 dez 1992, p. 5-1.
147. TOLEDO, Roberto Pompeu de. **Nas asas da ética.** Veja, São Paulo, SP, ano 25, n. 41A, ed. 1256, 7 out 1992, p. 54-7.
148. TOURAINE, Alain. **A crise brasileira.** Tradução por Clara Alain. Folha de São Paulo, SP, 20 set 1992, p. 1-3.
149. TOTA, Antonio Pedro. **História Geral I e II.** São Paulo : Nova Cultural, 1991. 32 p.
150. _____. **História Geral III e IV.** São Paulo : Nova Cultural 1991. 64 p.

151. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Convergência**: coletânea de sugestões quanto à produção acadêmica, Florianópolis, n. 4, out 1987.
152. VERAS, Dauro. **Ciro Roza denunciado por sonegação**. Diário Catarinense, Florianópolis, 5 ago 1992. p.21.
153. _____. **Economia subterrânea movimentada 30% do PIB**. Diário Catarinense, Florianópolis, 6 dez 1992, caderno de economia, p. 4-5.
154. VIDIGAL, Geraldo. **Fundamentos de direito financeiro**. São Paulo : RT, 1973. 289 p.
155. VIEIRA, Waldo. **Projeciologia**: panorama das experiências da consciência fora do corpo humano. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1988. 865 p.
156. ZAPELINI, Hermes Tadeu. **O peso da desigualdade tributária**. Diário Catarinense, Florianópolis, 26 fev 1989, caderno de economia, p. 9.
157. VOGEL, Daisi. **A mulher que caça sonegadores**. Veja SC - suplemento, n. 32, 5 ago 1992, p. 6-8.
158. WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os clássicos da política**. 2 ed. São Paulo : Ática, 1991. v. 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau e "O Federalista". 287 p.
159. BASSO, Leonardo Fernando. **Estabilidade Monetária**: podemos aprender com os europeus? Folha de São Paulo, SP, 5 out 1992, p. 2-2.