

As Emendas do Mensalão

Aurélio Wander Bastos
(Advogado, Cientista Político e
Professor Titular da ECJ- UNIRIO)

A Constituição brasileira de 1988 traduziu significativos avanços, não apenas sobre direito e garantias fundamentais, como também sobre a reorganização do Estado brasileiro. No entanto, cerca de 70 emendas constitucionais enfraqueceram a coerência interna do texto, procurando adaptá-lo a tantas e diferentes políticas que sucederam aos governos presidenciais desde os primeiros momentos de 1992. Sendo que a partir de 1994 houve uma ascendente curva de novas emendas que mais marcaram o ano de 1998, o que não impediu novas e sucessivas modificações constitucionais até 2003, quando efetivamente a Constituição Brasileira promulgou a Emenda Constitucional que tratou da Reforma Tributária e da Reforma Previdenciária.

O grupo de emendas que antecedeu ao ano de 2002 basicamente procurou restringir as políticas estatistas que dominaram o texto originário da Constituinte, sendo que neste período predominaram as preocupações reformistas que resultaram da aliança do PSDB (Partido Social Democrático Brasileiro) com o PFL (Partido da Frente Liberal). A orientação governamental que sucedeu ao ano de 2003 fugiu desta perspectiva, abrindo espaço para viabilizar, com recuo do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) alianças com partidos que vieram a compor a chamada base aliada para aprovar políticas de tributação e de seguridade social, que mais traduziriam as propostas do PT (Partido dos Trabalhadores), de maior incidência sobre médias e grandes empresas e maior distribuição de benefícios sociais, o que não estava no programa das pequenas agremiações partidárias.

As emendas que trataram das questões de tributação e Orçamento para alcançar seus objetivos, mais se voltaram para a unificação do processo de arrecadação de impostos e visaram também fortalecer o regime de fiscalização entre os entes federados, especialmente com a criação do cadastro nacional único de contribuintes. Estas emendas demonstraram razoável preocupação em prevenir os desequilíbrios da concorrência, facilitando uma cobrança mais direta de tributos, ampliando a incidência nas áreas de domínio econômico, principalmente sobre importação de produtos estrangeiros ou serviços. Criaram-se, todavia, exceções para cobrança de impostos dentro do mesmo exercício financeiro de publicação da lei referente, nas áreas de despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, importação de produtos estrangeiros, exportação para o exterior, produtos industrializados e operações de crédito, câmbio e seguro e outros congêneres. Por outro lado, viabilizou-se maior incentivo a pequenas e micro empresas para facilitar a sua presença no mercado.

Numa visão de preservação federalista estas emendas não interferiram incisivamente nas políticas de cobrança de impostos realizada pelos estados, muito embora, haja um certo reconhecimento sobre as operações estaduais que destinem mercadorias para o exterior, assim como, na própria prestação de serviços nas modalidades radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita, reconhecendo também que poderia existir alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais de gás natural, de derivados, lubrificantes e combustíveis, desde que não fosse o imposto cobrado pelo Estado onde ocorresse o consumo. No que se refere à repartição das receitas tributárias,

fortaleceu o seu papel dos municípios na cobrança de impostos sobre a propriedade territorial rural, sendo que o conjunto destas iniciativas demonstra uma certa preocupação municipalista com a ampliação da arrecadação municipal, mas sem qualquer exagero técnico e político, o que foi reforçado, inclusive, com emendas no próprio Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mecanismo que foi utilizado também para iniciativas de modificação das políticas de seguridade social.

As emendas que se ocorreram neste período de 2003 sobre seguridade social tiveram reflexos nos períodos sucessivos, como 2005, 2006 e até 2007. Na verdade, estas iniciativas é que traduzem as políticas de saúde, previdência social e assistência social, demonstrando a exata linha de preocupação do governo petista. Estas políticas é que explicitaram as propostas de inclusão social do Governo Lula, dispendo sobre a inclusão previdenciária de trabalhadores de baixa renda, de trabalho doméstico e de atividades de agentes comunitários de saúde e de combate a endemias, bem como nela se inclui a edição do Estatuto do Idoso e benefícios a pessoas portadoras de deficiência, desde que ligadas a famílias carentes, quando se instituiu inclusive a lei sobre renda básica de cidadania. Aliás, à quase todas estas emendas, seguiram leis regulatórias, procurando articular um Estado que corrigisse as grandes dimensões empresariais e atendessem às populações periféricas ou de baixa renda.

Todavia, as emendas que se seguiram, embora ressaltando os casos daqueles que exercem atividades nas áreas sociais de apoio à saúde, à recuperação da integridade física e à portador de deficiência, vedou-se a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, numa cautelosa reversão para políticas que se destinassem a proteção de grupos sociais de baixa renda ou que exercessem atividades periféricas, não propriamente, beneficiando trabalhadores regulares, mas aqueles que se incluíam na vida social basicamente em condições de subemprego. De qualquer forma, fica clara que a ação interventiva, para favorecer aqueles que necessitassem, independentemente da contribuição para a seguridade social, dos benefícios da previdência ou da assistência social. Ressalte-se ainda que nas disposições constitucionais transitórias, em 2006, fortaleceu-se a destinação de recursos para os estados, municípios e distrito federal, com vistas à manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Finalmente, em linhas políticas gerais, guardadas as especificidades dos temas, foram as emendas de 2003 a 2005 que mais incentivaram um estado assistencial, sem perder as suas características empresariais que estiveram em discussão no período do processo que agora tramita no Supremo Tribunal Federal (STF), popularmente reconhecido como mensalão.