



**PLATAFORMA
POLÍTICA
SOCIAL**

CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Revista eletrônica idealizada e produzida pela rede **Plataforma Política Social** que reúne cerca de 300 pesquisadores e profissionais de mais de uma centena de universidades, centros de pesquisa, órgãos do governo e entidades da sociedade civil e do movimento social.

plataformapoliticasocial.com

CÓDIGO ISSN: 2358-0690

EDITOR

Eduardo Fagnani

EDITOR ASSISTENTE

Thomas Conti

JORNALISTA RESPONSÁVEL

Davi Carvalho

REVISÃO

Caia Fittipaldi

PROJETO GRÁFICO

Renata Alcantara Design

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fonseca

NEPP/UNICAMP

André Biancarelli

Rede D - IE/UNICAMP

Erminia Maricato

USP

Lena Lavinias

UFRJ

APOIO



www.fes.org.br

revistapoliticasocialedesenvolvimento.com

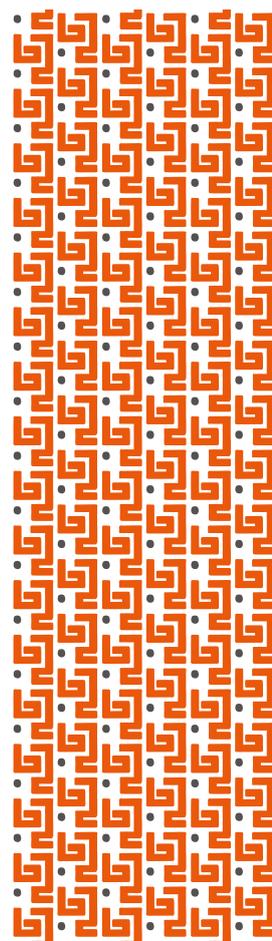
Índice

**A reforma tributária:
removendo entraves para o crescimento, a inclusão
social e o fortalecimento da federação**
Fabrício Augusto de Oliveira
Geraldo Biasoto Jr.

06

O vale-tudo do ajuste fiscal primário
Fabrício Augusto de Oliveira

46



Apresentação

Eduardo Fagnani

Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit/IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social (www.plataformapoliticasocial.com).

Nesta edição #25 da Revista Política Social e Desenvolvimento, seguimos no debate sobre a gestão macroeconômica de curto prazo e seus impactos sobre o desenvolvimento e a questão social.

Em “A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação”, Fabrício Augusto de Oliveira e Geraldo Biasoto Jr. sublinham que, desde a Constituição de 1988, o tema da reforma tributária tem constado da agenda de reformas que o Brasil precisa realizar para destravar os caminhos do crescimento econômico

e reencontrar-se com os princípios da justiça fiscal. Todavia, “nenhum dos governos do período democrático, sem exceção, dispôs-se, até hoje, a enfrentar essa questão”, a não ser introduzindo algumas mudanças pontuais e localizadas. Para os autores, o maior problema da carga tributária no Brasil reside não tanto na dimensão, mas principalmente na composição. A estrutura tributária brasileira conta com um peso muito elevado de impostos indiretos, sabidamente regressivos, e que respondem por algo em torno de 75% da arrecadação total.

Assim, o Brasil conta com uma estrutura tributária que se encontra na contramão do que recomenda o princípio da equidade. Trata-se de um sistema regressivo, que opera como “uma espécie de Robin Hood às avessas, onde cabe aos mais pobres o maior fardo de financiamento dos gastos do Estado, os quais tendem a favorecer, de maneira geral, as classes das camadas mais ricas e o capital”. Com base na experiência internacional e num amplo diagnóstico sobre as distorções do sistema tributário nacional, os autores

apresentam um conjunto de propostas para a “necessária (e temida) reforma tributária”.

Em “O vale-tudo do ajuste fiscal primário”, Fabrício Augusto de Oliveira aponta que a continuidade do longo processo de não enfrentamento das questões estruturais do ligadas ao sistema tributário permanece na conjuntura atual. O autor destaca que para garantir a obtenção de um nível mínimo de superávit primário em 2016, o governo parece disposto não somente a sacrificar as políticas sociais, mas já acena também para a legalização de atividades atualmente consideradas ilícitas, como é o caso dos jogos de azar. A justificativa: “obter mais recursos para satisfazer a ortodoxia em sua obsessão por um ajuste fiscal das contas primárias, como se este fosse suficiente para resgatar a confiança dos investidores sobre a trajetória da dívida pública”.

Boa leitura!

A reforma tributária:

Removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação¹

Fabício Augusto de Oliveira

Doutor em economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, professor da Escola de Governo do Legislativo do Estado de Minas Gerais.

Geraldo Biasoto Jr.

Professor-doutor do Instituto de Economia da Unicamp.

1. Origem do caos tributário: Constituição de 1988, ajuste fiscal e globalização

Desde a Constituição de 1988, o tema da reforma tributária tem constado da



EDUARDO PAOLOZZI - 1995

agenda de reformas que o Brasil precisa realizar para destravar os caminhos do crescimento econômico e permitir o seu reencontro com os princípios da justiça fiscal. Nenhum dos governos do período democrático, sem exceção, dispôs-se, até hoje, e enfrentar essa questão, a não ser introduzindo algumas mudanças pontuais e localizadas em sua estrutura, geralmente guiadas pelo imediatismo, que mais contribuíram para aumentar o seu grau de degeneração do que propriamente para recuperá-lo como instrumento de política econômica e social à sua disposição para viabilizar seus objetivos.

A Constituição de 1988 foi pródiga em realizar uma redistribuição dos campos de competência e das receitas, em favor dos estados e municípios, prejudicando a União, ao não aprovar um programa consistente de redistribuição dos encargos, deixando brechas nessa estrutura para potencializar as disputas por recursos entre os entes federativos e tornar o sistema sujeito a permanente instabilidade. Foi igualmente generosa na ampliação e universalização dos direitos sociais, em resposta à forte demanda da sociedade por essas políticas, à época, aprovando, no Capítulo da Ordem Social, a Seguridade Social, com estrutura própria e independente dos recursos fiscais tradicionais contemplados no Capítulo Tributário.

Essa dualidade tributária que brotou da Constituição de 1988, com dois sistemas de impostos regulados por normas e princípios distintos, somada ao quadro de gravíssima crise fiscal do setor público nas décadas de 1980 e 1990 e de permanente

ameaça de um processo hiperinflacionário, juntamente com o aumento das responsabilidades da União na oferta de políticas públicas, sem contar com um adequado mecanismo de financiamento, se encontra na raiz da crescente degenerescência que o sistema tributário conheceria a partir dessa época, que os governos têm, sistematicamente, se esquivado de enfrentar. Sem negar suas boas intenções e seus méritos, ela teria abrigado, com este desenho, o ovo da serpente que daria vida ao caos tributário (REZENDE, OLIVEIRA & ARAÚJO, 2007). Um caos tributário criado pelo próprio governo ao se valer dessa estrutura para solucionar seus problemas de financiamento.

Reagindo à perda de receitas que lhe foi imposta pela Constituição, em contraposição à ampliação de suas responsabilidades, e necessitando melhorar as contas públicas para viabilizar um programa de estabilização da economia, o governo federal deu início à implosão das estruturas que separavam o Orçamento Fiscal do Orçamento da Seguridade, passando a explorar mais as contribuições sociais para o financiamento de seus gastos, mesmo porque, além de mais produtivas do ponto de vista da arrecadação, não havia a obrigação de reparti-la com estados e municípios. Pôs em marcha, com isso, um processo de progressiva desestruturação do sistema, que, mantido desde essa época, porque funcional para seus objetivos, passou a constituir o principal obstáculo ao avanço de qualquer proposta de sua reforma.

Foi por isso que o governo Fernando



Foto: CCO/ pixabay

Henrique Cardoso (1995-2002) encaminhou uma proposta de reforma tributária no primeiro ano de seu mandato, em 1995, aprovada em 1999, na forma do Substitutivo Mussa Demes, mas logo se transformou em seu principal opositor, quando percebeu que as mudanças subtrairiam recursos do governo federal. Adormecida no Congresso até 2002, o governo Lula (2003-2010) enviaria uma nova proposta para ser votada, edulcorada com cosméticas e tímidas mudanças redistributivas, mas sua aprovação, no final de 2003 (EC 41/03), restringiu-se a medidas essenciais para a manutenção do compromisso com o ajuste fiscal, caso da prorrogação da CPMF

e da Desvinculação das Receitas da União (DRU), enquanto as demais questões foram transferidas para ser decididas em um novo projeto (PEC 233/2008), o que não aconteceu, principalmente devido aos conflitos federativos que suscitava. No primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014), a única iniciativa neste sentido restringiu-se a fazer um fatiamento do fatiamento das propostas, contentando-se em buscar solução para um problema específico de um imposto, o das alíquotas interestaduais do ICMS, base das guerras fiscais entre os estados. Mas nem assim obteve êxito, provavelmente por falta de maior empenho – ou interesse – do governo

federal em que fosse aprovada. No segundo mandato, em que o ajuste fiscal primário das contas públicas se tornou a principal diretriz da política econômica, apenas essa questão voltou a constar, pelo menos até o momento, nas intenções da agenda de ações positivas do governo, se é que vai existir alguma.

O interessante é que nenhuma dessas propostas que surgiram nestes governos se preocupou com a mudança do perfil da carga tributária incidente sobre a sociedade, de forma a melhorar sua distribuição.

O interessante é que nenhuma dessas propostas que surgiram nestes governos se preocupou com a mudança do perfil da carga tributária incidente sobre a sociedade, de forma a melhorar sua distribuição. Foram propostas basicamente ancoradas na tributação indireta, com a maior preocupação de reduzir a cumulatividade da tributação e coibir a guerra fiscal entre os entes federativos – importantes questões que também travam o crescimento econômico, mas em cuja discussão ninguém dedicou qualquer atenção, de modo geral, a propor mudanças na tributação direta – no imposto de renda e no imposto sobre o patrimônio que visasse a tornar o sistema mais progressivo, o que seria importante não somente para resgatá-lo como um

instrumento de justiça fiscal, mas como instrumento também do próprio crescimento econômico. Isso porque, por meio da maior exploração de impostos dessa natureza, seria possível fortalecer a capacidade de financiamento do Estado, ao mesmo tempo em que se abriam espaços para a desoneração da produção e dos investimentos e também para o fortalecimento do mercado interno com a redução da tributação sobre as classes de menor renda, que possuem maior propensão a consumir.

De uma maneira geral, os governos pós-1988 se deixaram seduzir pelo pensamento conservador, contando com o apoio de seus auxiliares e dos funcionários do capital nessa questão. A tributação deixou de representar, com a queda das fronteiras nacionais, em tempos de globalização, um campo propício para a prática de políticas redistributivas, pelas distorções que provoca em termos de alocação de recursos na economia e pela possibilidade que significa para a fuga de capitais para outros países, onde é menor a taxa sobre os lucros das empresas, sobre o patrimônio, sobre a renda dos trabalhadores mais qualificados, enfim sobre os fatores que possuem maior mobilidade espacial. Por isso a tributação, na visão deste novo paradigma teórico, deveria se restringir a lançar o seu ônus sobre os fatores de menor mobilidade espacial, o que significa priorizar a cobrança de impostos sobre o consumo, sobre os trabalhadores menos qualificados, sobre a propriedade imobiliária etc. (OLIVEIRA, 2009).

A necessidade de realizar reformas tributárias, à luz deste pensamento, que se



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

Nelas, de uma maneira geral, o imposto de renda continuou – e continua – tendo uma participação expressiva na arrecadação, como atestam os dados da OCDE para 2013, como ocorre na Dinamarca (63%), Estados Unidos (48%), Noruega (46%), Bélgica e Reino Unido (36%), Itália (36%), atingindo em média 39% para o conjunto dos 34 países deste bloco, enquanto, no Brasil, essa participação não passou de 22% neste mesmo ano.

tornou hegemônico a partir dessa época no processo de globalização do capital, com o objetivo de promover a harmonização de suas estruturas, visando a evitar esses problemas, as novas normas e ordens que com ele nasceram parecem ter encontrado eco principalmente nos países periféricos, inclusive no Brasil, com a desmontagem que foi feita na estrutura do imposto de renda no final da década de 1980, mas o fato é que o mesmo não aconteceu, pelo menos na dimensão sugerida, nas economias desenvolvidas, como indicam os dados sobre a sua realidade tributária.

Nelas, de uma maneira geral, o imposto de renda continuou – e continua – tendo uma participação expressiva na arrecadação, como atestam os dados da OCDE para 2013, como ocorre na Dinamarca (63%), Estados Unidos (48%), Noruega (46%), Bélgica e Reino Unido (36%), Itália (36%),

atingindo em média 39% para o conjunto dos 34 países deste bloco, enquanto, no Brasil, essa participação não passou de 22% neste mesmo ano. Além disso, continuam muito desiguais, embora bem mais elevadas do que no Brasil, as alíquotas-teto incidentes sobre a renda das pessoas físicas (IRPF), caso da Bélgica (50%), Portugal (48%), Alemanha, Austrália, Reino Unido e França (45%), Itália (43%), Estados Unidos (39,6%), Espanha (30,5%) para ficar em alguns exemplos. Nem por isso, se tem notícia de que tenham ocorrido fugas expressivas dos fatores de maior mobilidade espacial de alguns dos países que cobram impostos mais elevados para os que dão tratamento mais privilegiado para este tipo de rendimentos, como se verá mais à frente.²

Da mesma forma que o pensamento econômico dominante passou a enxergar a tributação com os olhos mais sedentos por ganhos do capital, o mesmo ocorreu com a política fiscal, considerada em seu conjunto. A esta, sempre com o argumento de não se transformar em motivo para afugentar os capitais do país, passaria a caber apenas a função de proteger e preservar a riqueza financeira, de forma a manter o Estado solvente para garantir o pagamento dos juros da dívida do Estado, com a produção de elevados e, sempre que necessário, crescentes superávits primários. Este, pelo menos, tem sido o caminho que o Brasil tem trilhado desde a década de 1990, sem que nenhum governo, independente de sua filiação política – centro, esquerda, direita – ouse mudar essa equação, que, benéfica para os detentores da riqueza, se transformou em fonte de

degenerescência da estrutura tributária e em obstáculo para o crescimento econômico e a justiça fiscal.

2. O caos tributário: complexidade, iniquidade e entrave do crescimento e da federação

Predomina no Brasil o consenso de que o sistema tributário se apresenta repleto de distorções, insuficiente tanto para garantir um padrão de financiamento adequado e estável para o Estado, e que funciona, também, como força contrária à simplicidade e à transparência, ao crescimento econômico, à questão da equidade e à federação. Com todas essas distorções, é um sistema que já deveria ter recebido melhor atenção das autoridades governamentais para corrigir pelo menos algumas de suas mazelas, com o que poderiam ser resolvidos alguns dos não poucos problemas da economia brasileira. Mas não é bem o que tem ocorrido, a não ser por algumas pequenas mudanças nele introduzidas que, em substância, em nada alteram sua essência.

A complexidade do sistema é impressionante. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), da Constituição de 1988 até setembro de 2013,



Foto: CC0 Public Domain @Pixabay

foram editadas 309 mil normas tributárias pelos três níveis de governo – federal, estadual, municipal –, o que significa 34 normas por dia, 51 por dia útil e seis por hora útil (IBPT, 2013).

A isso se somam 27 legislações diferentes do principal imposto sobre o consumo, o ICMS, porque de competência dos estados da federação, com autonomia para definir suas regras, bem como a superposição de impostos e contribuições sociais e econômicas incidentes sobre as mesmas bases produtivas. Situação não muito distinta

da observada para os impostos sobre o patrimônio, os quais, apesar de em grande número, geram níveis desprezíveis de arrecadação de pouco mais de 1% do PIB. Tal situação termina sendo altamente propícia para a atividade do planejamento tributário, aumentando o custo do contribuinte para administrar o pagamento de suas obrigações tributárias, e justifica a crítica feita ao sistema, de ter-se transformado em verdadeiro “manicômio tributário”.

Analisada pela sua dimensão, a carga tributária, atualmente em torno de 36% do PIB,

Quando, no entanto, parcela significativa destes recursos tributários é simplesmente esterilizada com o pagamento dos juros da dívida pública, que atualmente representam cerca de 20% de toda a arrecadação, beneficiando o capital financeiro, ela se torna efetivamente onerosa para a sociedade, que pouco recebe de retorno do Estado, e também prejudicial para a atividade produtiva, porque carente de investimentos em infraestrutura econômica e social, para os quais raramente sobram recursos no orçamento

pode, no Brasil, ser considerada elevada, quando comparada com a de alguns países da América Latina, com as economias emergentes e também com alguns países desenvolvidos, com renda per capita bem superior, caso dos Estados Unidos, do Japão, da Espanha, do Reino Unido, por exemplo, o que prejudica a competitividade da produção nacional, ao encarecer seus produtos.³

Considerando, no entanto, as grandes desigualdades sociais do país e os ainda elevados níveis de pobreza existentes, e, de outro lado, que cabe idealmente ao Estado manejar os impostos para encurtar

as distâncias entre ricos e pobres, até mesmo para garantir maior coesão social, o tamanho dessa carga pode até se justificar, desde que efetivamente o Estado compense a sociedade com a oferta de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades existentes (OLIVEIRA, 2014).

Quando, no entanto, parcela significativa destes recursos tributários é simplesmente esterilizada com o pagamento dos juros da dívida pública, que atualmente representam cerca de 20% de toda a arrecadação, beneficiando o capital financeiro, ela se torna efetivamente onerosa para a sociedade, que pouco recebe de retorno do Estado, e também prejudicial para a atividade produtiva, porque carente de investimentos em infraestrutura econômica e social, para os quais raramente sobram recursos no orçamento.

O maior problema da carga tributária no Brasil reside não tanto na dimensão que, pelos motivos apontados, não deixa de ter efeitos nocivos para a competitividade da produção nacional e para a oferta de políticas sociais, mas principalmente na composição.

A estrutura tributária brasileira conta com um peso muito elevado de impostos indiretos, sabidamente regressivos, e que respondem por algo em torno de 75% (incluídos os incidentes sobre a folha de salários) da arrecadação total. Entre estes, incluem-se impostos de má qualidade, de incidência cumulativa, prejudiciais para a competitividade por onerar excessivamente a produção devido à tributação



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

em cascata.

Impostos indiretos são reconhecidamente regressivos, porque sua incidência não tem como referência a renda do consumidor, mas apenas o consumo, não diferenciando, portanto, diferentes níveis de poder aquisitivo entre os consumidores. Quando muito, podem ter sua regressividade atenuada, ao se estabelecerem alíquotas diferenciadas de acordo com a essencialidade do produto. Ou seja, definindo-se alíquotas mais elevadas para bens de luxo, por exemplo, em relação às dos bens de primeira necessidade ou de produtos que compõem a cesta

de consumo das classes de menor renda. Mas isso apenas atenua, sem eliminar, sua regressividade, prejudicando as classes de menor poder aquisitivo e, como decorrência, enfraquecendo o mercado interno de consumo de bens.

Se a política de diferenciação e seletividade das alíquotas é possível para os impostos que incidem sobre o valor agregado, o mesmo não ocorre com os impostos que são cobrados sobre o faturamento ou a receita bruta das empresas, com alíquota única, os chamados impostos cumulativos, por não ser possível identificar quanto



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

de imposto o produto contém, à medida que ele vai-se acumulando a cada etapa do ciclo de produção e comercialização. Sendo assim, são ainda mais nocivos para a questão da equidade e, também grave, para a da competitividade.

Impostos incidentes sobre o valor agregado, que propiciam o aproveitamento do crédito – casos do ICMS, do IPI, por exemplo – são, por essa razão, pelo menos teoricamente, neutros em se tratando da incidência no preço final do produto, com a alíquota efetiva (final) correspondendo à alíquota legalmente estabelecida. Já

no caso dos impostos cumulativos, essas alíquotas – legal e efetiva – não coincidem, com a segunda sendo sempre superior à primeira, distância que se amplia em função da dimensão e extensão da cadeia de produção e comercialização dos produtos. Assim, alíquotas legais modestas de 1% ou 2%, por exemplo, podem, dependendo da extensão dessa cadeia, ser bem superiores em termos efetivos, onerando a produção, reduzindo o poder de competição e penalizando o consumidor.

A participação dos impostos cumulativos na estrutura tributária, que foi bastante

reduzida com a reforma tributária de 1966, voltou a aumentar consideravelmente na década de 1990, quando a União, visando a recuperar sua participação no “bolo tributário”, passou a dar ênfase à exploração das contribuições sociais e econômicas para o seu financiamento, as quais são caracteristicamente cumulativas por incidirem sobre o faturamento, a receita bruta e a folha de salários. Mesmo que posteriormente seu peso tenha sido reduzido com a reforma (parcial) do PIS e da Cofins no início da década de 2000, e a extinção da CPMF em 2007, ainda hoje é apreciável sua contribuição na geração da receita tributária, apesar das distorções que provoca (OLIVEIRA, 2010).

A bem da verdade, na atualidade, pouco se sabe sobre o peso efetivo dos impostos indiretos cumulativos na estrutura tributária brasileira. Mesmo o ICMS, um imposto teoricamente incidente sobre o valor agregado, apresenta elevado grau de cumulatividade: em primeiro lugar, porque uma parte dos créditos a que dá direito, especialmente na exportação de produtos, termina não sendo devidamente ressarcida aos credores; em segundo, pela sistemática da cobrança “por dentro”, prevista constitucionalmente, o que transforma uma alíquota legal de 30%, por exemplo, em uma alíquota efetiva de 42%. Além disso, com a criação de vários regimes especiais de tributação, como o Simples, por exemplo, ou a mudança da tributação da folha de pagamento para o faturamento das empresas, o grau de cumulatividade da estrutura tributária se tornou uma incógnita, devido ao rateio que se faz da arrecadação entre vários tributos.

Por outro lado, o regime de Substituição Tributária, em que pese favorável para a Receita, pela antecipação do recolhimento do imposto, pela proteção de seu valor real do processo inflacionário e por atuar como barreira à sonegação, transforma-se em problema – e até mesmo em eventual perda – para o contribuinte de direito (a empresa que adquire e comercializa o produto), caso sua venda se estenda no tempo ou não se materialize.

Devido a essa composição em que os impostos indiretos são predominantes, enquanto os impostos diretos – renda e patrimônio, teoricamente impostos mais progressivos e civilizados –, participam com pouco mais de 20% no total da carga tributária, não deve causar estranheza que o Brasil conte com uma estrutura tributária que se encontra na contramão do que recomenda um princípio caro das finanças públicas, o da equidade, de que se devem cobrar proporcionalmente mais impostos de quem mais recebe.

Devido a essa composição em que os impostos indiretos são predominantes,

enquanto os impostos diretos – renda e patrimônio, teoricamente impostos mais progressivos e civilizados –, participam com pouco mais de 20% no total da carga tributária, não deve causar estranheza que o Brasil conte com uma estrutura tributária que se encontra na contramão do que recomenda um princípio caro das finanças públicas, o da equidade, de que se devem cobrar proporcionalmente mais impostos de quem mais recebe. Estudo do IPEA, de 2009, estimou uma carga tributária bruta de 53,9% para as famílias que ganhavam até 2 salários mínimos, de 41,9% para as que se situavam na faixa de 2 a 3, com esta apresentando tendência declinante à medida que se avança para maiores níveis de renda, até se situar em 29% para as famílias que recebiam mais de 30 salários mínimos (IPEA, 2009). Um sistema altamente regressivo, que opera, portanto, como uma espécie de Robin Hood às avessas, onde cabe aos mais pobres o maior fardo de financiamento dos gastos do Estado, os quais tendem a favorecer, de maneira geral, as classes das camadas mais ricas e o capital.

Ora, um sistema tributário com este perfil não é prejudicial apenas para a questão da justiça fiscal, mas também para a própria atividade econômica e para o crescimento. Apesar (i) do pensamento conservador que condena a tributação sobre os mais ricos, alegando ser destes que nasce a poupança para os investimentos, baseado em teses anacrônicas como a da improdutividade dos gastos do Estado e da necessidade de uma poupança prévia para a acumulação, e (ii) do novo paradigma teórico de que se deve evitar a taxaço sobre os fatores

de maior mobilidade espacial, o Estado, ao abdicar de cobrar impostos destes segmentos, estreita consideravelmente suas bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema (KEYNES, 1983). Não se trata, assim, apenas de uma questão de justiça fiscal, mas também de uma razão econômica.

Por fim, a federação, que é questão decisiva que não se pode desconsiderar, quando se pensa em reforma do sistema tributário, questão que, por sinal, é a que mais tem impedido que prosperem as propostas que surgem para discussão, porque não dão tratamento satisfatório à reconstrução das bases federativas.

O fato é que a iniciativa da Constituição de 1988 de fortalecer as bases federativas no país, logo se enfraqueceu com a reação da União à perda de recursos, às exigências do ajuste fiscal para a estabilização, e à orientação, emanada do pensamento neoliberal, de que o governo federal deveria descentralizar as políticas públicas para os governos subnacionais – por questão de eficiência –, e, posteriormente, com a recomendação da corrente neoinstitucionalista de que deveria criar mecanismos



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

e instrumentos para exercer um controle hierárquico sobre as suas finanças, visando a evitar desequilíbrios orçamentários.

Seguindo à risca essas novas ordens, a descentralização avançou, e criaram-se instituições de controle de suas finanças, caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reduzindo sua autonomia, ao mesmo tempo em que esses governos foram compulsoriamente envolvidos nos esforços da política de austeridade fiscal, mas sem que isso se fizesse de forma negociada, ordenada e planejada. O resultado de todo este processo tem sido uma progressiva desconstrução da federação no país, com o enfraquecimento financeiro,

fiscal e institucional do nível intermediário de governo – os estados –, e maior submissão e mais dependência dos municípios à União, mas sem que os municípios contem com condições para conduzir, com autonomia, as políticas pelas quais passaram a ser responsáveis, o que acirra os conflitos federativos. Sem adequada solução deste conflito, que exige reforma mais profunda e consensual do modelo federativo, questão que as propostas surgidas e apresentadas têm também ignorado, dificilmente se avançará nas mudanças necessárias para resgatar o sistema tributário como instrumento efetivo de política econômica e social.



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

3. A reforma “ideal” e a reforma possível

A reforma tributária “ideal”, visando a remover de vez, pelo menos no atual contexto histórico, as imperfeições e mazelas do sistema, deveria ser abrangente, enfrentando todas essas questões simultaneamente, o que poderia facilitar as mudanças, à medida que os agentes com ela envolvidos fossem percebendo mais claramente que perdas de um lado poderiam ser compensadas por ganhos de outro. Assim, a complexidade do sistema,

dado pelo excessivo número de impostos e de normais tributárias, poderia ser resolvida, ou pelo menos atenuada, com a modernização dos tributos, fundindo vários impostos indiretos que incidem sobre as mesmas bases – Cofins, PIS, ICMS, IPI, ISS e outras contribuições sociais e econômicas –, transformando-os em um grande imposto sobre o valor agregado (IVA), mudança que tem figurado em várias propostas de reforma.

Assim também, a tributação direta, atualmente incidente de forma muito camarada sobre as rendas mais altas e sobre os ganhos de capital, e pulverizada entre vários itens

da riqueza acumulada, que compõem o patrimônio, suavemente taxado, deveria ter sua progressividade ampliada. Do lado da renda, com a ampliação da alíquota-teto do imposto de renda das pessoas físicas, hoje limitada a 27,5%, e com a extensão de um tratamento mais isonômico para outras fontes de renda que atualmente se beneficiam, em relação ao trabalho, de uma taxa mais suave, caso dos ganhos de capital, aplicações financeiras e em bolsas de valores, etc. Do lado do patrimônio, com a criação de um imposto mais amplo e poderoso do que os existentes, capaz de contribuir, efetivamente, para cumprir o principal papel de refrear a concentração de riqueza no país e evitar que a riqueza futura a ser criada já esteja previamente reservada para alguns.

Claro que essas mudanças pressupõem negociações nada fáceis de várias áreas e níveis de governo, dado que mudam a equação do financiamento tanto dos governos subnacionais como das políticas sociais. Por isso, é indispensável que tais mudanças estejam associadas a uma revisão do modelo federativo, com clara definição da distribuição das responsabilidades das esferas governamentais e de suas fontes de financiamento, o que implica fazer uma revisão profunda de campos de competência tributária, do distorcido sistema atualmente existente de partilha de tributos, ao mesmo tempo em que se criam mecanismos legais e constitucionais para preservar recursos para as áreas sociais.

Reconhece-se não ser uma tarefa fácil. Reformas abrangentes costumam estar

associadas a contextos de ruptura institucional e a mudanças mais radicais em projetos de sociedade, quando as novas forças que assumem o poder dispõem de condições políticas para viabilizá-las. No Brasil, após a Constituição de 1891, apenas duas reformas tributárias de profundidade foram realizadas: a de 1965/66 do regime autoritário que, apesar de modernizante, excluiu das mudanças qualquer preocupação com a questão da justiça fiscal, dados

No Brasil, após a Constituição de 1891, apenas duas reformas tributárias de profundidade foram realizadas: a de 1965/66 do regime autoritário que, apesar de modernizante, excluiu das mudanças qualquer preocupação com a questão da justiça fiscal, dados seus objetivos de crescimento a qualquer custo; e a da Constituinte de 1988, que, mais preocupada em promover a descentralização de receitas para estados e municípios e dar o troco na forte centralização tributária promovida pelo regime autoritário, tratou aquela questão apenas no nível de princípios, os quais em quase nada se materializaram, por falta de regulamentação.

seus objetivos de crescimento a qualquer custo; e a da Constituinte de 1988, que, mais preocupada em promover a descentralização de receitas para estados e municípios e dar o troco na forte centralização tributária promovida pelo regime autoritário, tratou aquela questão apenas no nível de princípios, os quais em quase nada se materializaram, por falta de regulamentação.

Isso não impede, contudo, que, dadas as dificuldades para a realização de uma reforma abrangente, até mesmo porque essa se torna ainda mais difícil em períodos de crise econômica como a que atualmente assombra o país, mudanças progressivas possam ser realizadas na estrutura de impostos, à luz de um claro projeto de sociedade capaz de soldar os interesses que são por ela afetados. O que é preciso é ter claro, neste caso, para onde se pretende rumar; os objetivos econômicos e sociais que se pretende ou se propõe a atingir, o papel que caberá ao Estado, o tipo de federalismo que se quer para o país, enfim um projeto negociado capaz de atrair apoio e aglutinar as forças políticas para sua realização. Sem isso, as mudanças no sistema devem continuar ocorrendo de forma episódica e casuística, ao sabor dos problemas conjunturais e financeiros, divorciadas de uma visão estratégica do futuro da sociedade.

O fato é que o Brasil se encontra atualmente novamente numa encruzilhada. Independente dos erros de política econômica que foram cometidos nos últimos anos, correndo o risco de ver caírem por terra os ganhos que obteve em termos de redução das desigualdades com a implementação de

políticas proativas para este objetivo, mas que se esgotaram, por não se ter dotado o Estado de capacidade financeira para dar continuidade ao projeto de crescimento econômico com inclusão social.

Tendo se apoiado nas mesmas estruturas de financiamento precedentes e não se empenhado em realizar reformas estruturais necessárias para dar sustentação a este projeto, incluindo a da reforma tributária, e com o governo comprometido com a geração de superávits primários para contar com a confiança dos agentes econômicos, foi inevitável, com o tempo, que se abalassem os pilares centrais da economia, com o Estado impotente financeiramente para dar-lhe continuidade. E, mais grave, sendo obrigado a promover ajustes em suas contas para se re-enquadrar nas condições estabelecidas pelo novo consenso macroeconômico para reconquistar a confiança do mercado, com o objetivo de evitar o rebaixamento de sua nota de crédito pelas agências de rating, o que terminou não conseguindo, já que a Standard & Poor's (S&P), no dia 09 de setembro, retirou-lhe o selo de bom pagador, ao rebaixar sua nota de “BBB-“ para “BB+”. O que já era esperado por muitos analistas, devido à progressiva piora das condições fiscais e do grau de endividamento do Estado e, também, da natureza do ajuste que foi implementado no início do segundo mandato do governo Dilma Rousseff (2015-2018).

Na verdade, ficara claro desde o anúncio que o caminho escolhido para a realização do ajuste continha os mesmos equívocos já cometidos no passado em contextos semelhantes, ignorando a importância



Foto: CCO/ pixabay

de uma reforma tributária para fortalecer o seu padrão de financiamento, ao se apoiar predominantemente no aumento dos impostos indiretos e no corte de gastos para essa finalidade. Ao navegar de forma solitária nessa empreitada, o ajuste primário das contas públicas, ainda em curso, tem provocado – e continua provocando – grandes estragos no tecido econômico, comprometendo também parte das conquistas sociais e dos ganhos de redução das desigualdades arduamente obtidas nos últimos anos.

Por isso, o sonho de que as classes de menor poder aquisitivo e também as que integram o grupo da pobreza poderiam adentrar o paraíso do consumo e do bem-estar social, começou a desmoronar com a falência de um Estado que, se acreditando criador da

riqueza, pretendeu promover políticas redistributivas, mas excluindo, de seus custos, os detentores da renda e da riqueza, os quais, pelo contrário, são os que mais se têm beneficiado da política econômica. E, também grave, sem que o governo tenha-se preocupado em criar as condições para um crescimento econômico mais consistente, com a realização de reformas estruturais, sem o qual essas políticas não se sustentam.

Sabe-se, apesar dos devaneios do governo e dos gestores da política econômica sobre essa questão, iludidos com os contos de carochinha da ortodoxia, que não será por meio deste ajuste que se recomporá a capacidade de financiamento do Estado, que lhe propicie contribuir para a retomada do crescimento econômico e para a sustentação de políticas de inclusão social.

Ainda que as mudanças necessárias para que isso ocorra não se limitem a uma reforma tributária, esta, muito certamente, é indispensável para que se alcance aquele objetivo, desde que despida do conteúdo conservador e equivocado das propostas que, volta e meia, aparecem no cenário. Na sequência, discute-se o conteúdo que a reforma tributária deve ter, para que venha a contribuir para a retomada do crescimento econômico e para a sustentação de políticas de inclusão social. .

3.1. Uma proposta para a necessária (e temida) reforma tributária

3.1.1. Começando a reforma pela tributação direta

Pensando em uma reforma progressiva e na necessidade de mais rapidamente fazer a recomposição do mecanismo de financiamento do Estado, as mudanças deveriam ter início, ao contrário do que consta das várias propostas de reformas e do caminho seguido pelo atual ajuste fiscal, pela tributação direta. Existe, neste campo, um grande potencial inexplorado de arrecadação que pode fortalecer as finanças do Estado, reduzir a iniquidade do sistema e, até mesmo, gerar ganhos importantes para estados e municípios que participam de suas receitas, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE)

e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto Territorial Rural (ITR) e do Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD), de competência estadual.

a) O imposto sobre a riqueza e o patrimônio

O caso do patrimônio – que o pensamento conservador sempre se esquivava de tributar, sob o argumento de que um maior imposto incidente sobre ele pode gerar movimentos especulativos e afugentar capitais e grandes fortunas para outros países, além de constituir uma bitributação (uma falácia em termos de fato gerador) – apresenta-se como campo que necessita de mudanças, nem tanto pelo que pode gerar de arrecadação, que também não pode ser desprezada neste contexto, mas principalmente pelo papel de pelo menos reduzir o ritmo da velocidade da concentração da renda e da riqueza. Atualmente, no Brasil, os vários impostos cobrados sobre o patrimônio geram receitas desprezíveis de pouco mais de 1% do PIB, enquanto, principalmente nos países mais desenvolvidos, sua participação é bem mais expressiva.

No Congresso Constituinte de 1988, a proposta de criação de Imposto sobre o Patrimônio Líquido (IPL) foi rejeitada na Comissão de Sistematização e, seu lugar, foi compensado com o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), deixado para ser regulamentado em infraconstitucional, regulamentação que nunca ocorreu. Uma grande jogada dos defensores da propriedade, que sabiam de antemão que o IGF, pelas suas características, encontraria fortes resistências para ser aprovado. Ainda

TABELA 1 – BRASIL: IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE EM GERAL, EM % DA RECEITA E DO PIB ANO: 2013
 Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Cetad – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, dezembro de 2014

Impostos	Receita 2013 (em R\$ mil)	% na Receita Total	% no PIB
ITBI	9.953,75	0,57	0,21
IPTU	24.316,48	1,40	0,50
ITCD	4.142,18	0,24	0,09
ITR	763,97	0,04	0,02
IPVA	29.232,08	1,68	0,60
Total	68.408,47	3,93	1,42
Receita Total	1.741.658,31		

assim, restaram mais cinco impostos que incidem sobre a propriedade, em geral, como mostra a Tabela 1, mas são irrisórios, quer como fontes de arrecadação, que não é relevante, quer como instrumentos voltados para diminuir a velocidade do avanço da concentração de renda e da riqueza no país.

É bem verdade que a onda neoliberal que se alastrou pelo mundo capitalista a partir da década de 1980 enfraqueceu muito a cobrança dos impostos sobre a propriedade em vários países, com alguns chegando, inclusive, a extinguir o Imposto sobre Heranças e Doações, sempre sob o argumento da dupla tributação e dos riscos colocados para a fuga de capitais para outros países mais camaradas em termos de cobrança de impostos sobre o patrimônio. Mesmo assim, conforme se

mostra na Tabela 2, continua expressiva, em vários países desenvolvidos da OCDE, como Estados Unidos, Bélgica, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, a carga tributária incidente sobre a propriedade em geral, o que não ocorre no Brasil.

O caso do Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD), de competência estadual, merece algumas considerações dentre os impostos que incidem sobre a riqueza e o patrimônio. Criado em 1988, permaneceu na estrutura tributária brasileira como um imposto sem relevância, até mesmo por não ter sido regulamentado em vários estados, apenas sendo cobrado sobre a transmissão de imóveis por motivo de morte (*causa mortis*), deixando de lado as outras formas de riqueza transferidas para os herdeiros.

TABELA 2 : OCDE: % IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE GERAL E DE HERANÇAS E DOAÇÕES NA RECEITA TOTAL: 2013

Fonte: OCDE: Revenue Statistics. Comparative Tables.

https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode_REV.

(*) – Dados de 2012

Países	Impostos s/ a Propriedade Geral		Impostos sobre Heranças e doações	
	% na Receita	% no PIB	% na Receita	% no PIB
Alemanha	2,5	0,9	0,5	0,2
Bélgica	7,9	3,5	1,9	0,8
Coreia do Sul	10,3	2,5	1,2	0,3
Dinamarca	3,8	1,8	0,4	0,2
Espanha	6,6	2,1	0,7	0,2
Estados Unidos	11,1	2,8	0,6	0,1
França	8,5	3,8	1,1	0,5
Irlanda	7,7	2,2	0,6	0,2
Itália	6,3	2,7	0,1	0,0
Japão*	9,1	2,7	1,1	0,3
Noruega	3,0	0,2	0,2	0,1
Portugal	3,3	1,1	0,0	0,0
Reino Unido	12,3	4,1	0,6	0,2
Média OCDE*	5,5	1,8	0,4	0,1
Brasil	3,9	1,4	0,2	0,1

Apenas nos últimos anos tem-se registrado, em alguns estados, maior crescimento da arrecadação desse imposto, devido principalmente ao avanço da regulamentação e à realização de convênios, que passaram

a acontecer, entre alguns destes estados e a Receita Federal, para terem acesso aos dados sobre os bens declarados pelos contribuintes nas declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF),

melhorando a fiscalização e a cobrança. Em 2013, contudo, como se constata na Tabela 1, respondeu por apenas 0,24% da carga tributária total, o equivalente a 0,09% do PIB, superior apenas à do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que é imposto meramente simbólico cobrado sobre a terra.

De acordo com a Receita Federal, os valores dos bens e direitos declarados como recebidos como Heranças e Doações, isentos da incidência do Imposto de Renda, foram, em 2013, de R\$ 51 bilhões.

Trata-se de uma transferência de riqueza apreciável e, a não ser no caso do cônjuge, “imerecida” por quem a recebe por não ser fruto do trabalho, mas resultado apenas da “sorte” de nascer em berço de ouro – com o que até o mais empedernido liberal concorda.

De acordo com a Receita Federal, os valores dos bens e direitos declarados como recebidos como Heranças e Doações, isentos da incidência do Imposto de Renda, foram, em 2013, de R\$ 51 bilhões. Trata-se de uma transferência de riqueza apreciável e, a não ser no caso do cônjuge, “imerecida”

por quem a recebe por não ser fruto do trabalho, mas resultado apenas da “sorte” de nascer em berço de ouro – com o que até o mais empedernido liberal concorda. Desse total transferido, a esse título, a arrecadação do ITCD foi de apenas R\$ 4,15 bilhões, correspondendo a uma alíquota de 8% deste imposto, na hipótese de que impostos e transmissão tenham ocorrido no mesmo ano. A baixa alíquota deste imposto explica também, em boa parte, a irrisória arrecadação.

Embora de competência estadual, cabe ao Senado Federal estabelecer a alíquota máxima, que foi fixada em 8%, em 1992. Ainda assim, na maioria dos estados, as alíquotas foram estabelecidas, na regulamentação, em níveis inferiores a este teto, entre 4 e 5%, sendo raros os que cobram este imposto acima deste limite. Para os padrões internacionais, mesmo se tratando de um imposto que tem perdido interesse pelos motivos apontados, trata-se de alíquota muito baixa, como se constata na Tabela 3: na média dos países da OCDE, essa alíquota anda em torno de 15%, mas, dentre estes, destacam-se os países que lhe dão importância como instrumento para diminuir a velocidade da concentração de renda, como o Japão, com uma alíquota-teto de 55%, Bélgica (50%), França (45%), Reino Unido (40%), entre outros, e, na América Latina, o Chile com uma alíquota máxima de 25%.

O argumento de que se trataria de bitributação não encontra eco na realidade da tributação, por não serem os impostos, como lembram Murphy & Nagel (2005, p. 196), “[...] como penas criminais, que não

TABELA 3: BRASIL E OCDE: ALÍQUOTAS MÁXIMAS DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE E A HERANÇA

Fonte: Cole, Alan. Estate and inheritance tax around the world. Capturado na internet in: <http://Taxa.Foundation.org/article-and-inheritance-taxes-around-world>.

Posição no ranking	País	Alíquota máxima (%)
1	Japão	55
2	Coreia do Sul	50
3	França	45
4	Reino Unido	40
5	Estados Unidos	40
6	Espanha	34
7	Irlanda	33
8	Bélgica	30
9	Alemanha	30
10	Chile	25
11	Grécia	20
12	Holanda	20
13	Finlândia	19
14	Dinamarca	15
15	Turquia	10
16	Islândia	10
17	Polônia	7
18	Suíça	7
19	Itália	4
Média simples OCDE		15
Comparativo	Brasil	8

podem ser impostas duas vezes pelo mesmo crime”. Se assim fosse, não se poderia cobrar o imposto sobre o consumo de bens e serviços, uma vez cobrado o imposto sobre a renda, pois a renda estaria sendo onerada para atender as necessidades básicas de

subsistência do indivíduo, e já teria sido taxada. Trata-se de fatos geradores completamente distintos: riqueza acumulada, renda e consumo. E, como a propriedade não decorre de direito natural, mas é assegurada e protegida pelo Estado por meio

de registros tributários, é perfeitamente legítimo que sobre ela incida este tipo de imposto.

De igual modo, as teorias normativas que defendem a proteção do poupador da tributação, sob o argumento de sua importância para o investimento e a acumulação, há mais de cem anos caíram de moda, com os trabalhos de Wicksell (1965; 1986) e Schumpeter (1982), que colocaram em evidência o papel do crédito para essa finalidade, posições resumidas por Henri Simon, em 1938, da seguinte maneira, em citação de Murphy e Nagel (2005, p. 153): “num mundo em que a acumulação de capital acontece como acontece hoje, a ideia de que a poupança é um adiamento do consumo é, sob certo aspecto, tristemente insatisfatória”. Tais teorias, que visam a premiar o poupador e a punir o gastador desconsideram a importância do consumo (da demanda) para o processo de acumulação, como se esse dependesse apenas dos investimentos e esses, para se realizarem, de poupança prévia.

No caso da criação de um imposto mais amplo sobre o patrimônio, no Brasil, parece claro que de seus ônus teriam de ser deduzidos os impostos que atualmente incidem sobre a propriedade, em geral, e que são de competência de outras esferas da federação, tais como o IPTU, IPVA, ITCDD e mesmo o ITR, caso permaneçam na estrutura tributária. Neste caso, com o objetivo de evitar uma bitributação. O ITBI, por incidir sobre a transmissão de imóveis inter vivos constitui um caso à parte, por não incidir sobre o estoque, mas sobre a venda dessa riqueza. Alternativamente, o

que representa um caminho mais complicado por retirar dos municípios o principal imposto de sua competência para financiamento de parte de seus gastos, o IPTU, a criação de um imposto mais amplo sobre o patrimônio poderia ser partilhado e rateado entre os diferentes níveis de governo.

O fato é que, apesar das dificuldades existentes para sua cobrança, o patrimônio, ou a riqueza acumulada, e, notadamente nessa, a transmissão por herança e doações, permanece como um caminho pouco explorado no Brasil para se promover principalmente a justiça tributária e social. Justificando o fato de não o ter contemplado no ajuste fiscal, o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, argumentou que “a taxação das grandes fortunas arrecada pouco e não traz vantagens para a distribuição de renda”. Ledo engano. Se existe modo de impedir que o montante da riqueza atual de ativos reais e financeiros continue a aumentar sua fatia na produção adicional futura, deduzidos os gastos com a mão de obra que se incorpora ao contingente da força de trabalho para essa finalidade, esse modo consiste exatamente em reduzir a velocidade em que se expande, o que pode ser feito com a cobrança de um imposto mais poderoso incidente sobre a riqueza acumulada, como bem o demonstrou Piketty, em seu *O capital no século XXI* (PIKETTY, 2014).

É preciso, no entanto, cuidados especiais com a criação desse imposto, para que não se transforme em imposto que sacrifique aqueles que, apesar de possuírem algum patrimônio, não contam com fluxos anuais de renda suficientes para atender suas

necessidades de subsistência. Por isso, além de bom senso no estabelecimento de limites adequados de isenção para a incidência desse imposto, é importante que a cobrança seja feita de forma integrada com o imposto de renda, capaz de fornecer essas informações, para evitar que isso ocorra.

b) O imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF)

Se o patrimônio recebe um tratamento altamente camarada no Brasil, inclusive de governos tidos como de esquerda, o imposto cobrado sobre a renda das pessoas físicas (IRPF) representa a confissão de que tributar os mais ricos no país foi e continua sendo considerado pecado capital. Dados divulgados em 2015 pela Receita Federal (Receita Federal Brasileira, 2015) sobre os rendimentos das pessoas físicas e sobre o IR cobrado, jogam por terra qualquer esperança de que ainda se pudesse contar, pelo menos no caso deste imposto, com alguma progressividade, mesmo com a alíquota-teto limitada a 27,5%.

Até há pouco tempo, os estudos sobre essa questão confirmavam essa progressividade, mas o grande senão foi que levaram em conta, nessa análise, apenas os rendimentos tributáveis, que se encontravam disponíveis, ou seja, a parcela da renda sujeita ao pagamento de impostos. A publicação da Receita Federal dos dados relativos às outras fatias da renda dos contribuintes, que são ou mais suavemente taxadas ou completamente isentas, modifica completamente essa visão que se tinha deste imposto. De repente, descobre-se que a parcela que é tributável representa a

menor parcela da renda dos que se encontram no topo da pirâmide (meros 13%), que recebem uma renda média anual de R\$ 4,2 milhões, e de apenas 28% para os que vêm logo em seguida, ganhando, em média, R\$ 886 mil anuais.

Somando-se, portanto, à renda tributável dos contribuintes, os ganhos que são taxados exclusivamente na fonte, à alíquota reduzida de 15%, e os que são isentos da incidência do imposto, torna-se possível conhecer a carga tributária efetiva que sobre eles incide, em função de seu nível de renda. Este resultado, apresentado na Tabela 4, impressiona por contrariar qualquer lógica que nele se queira encontrar sobre alguma progressividade.

De repente, descobre-se que a parcela que é tributável representa a menor parcela da renda dos que se encontram no topo da pirâmide (meros 13%), que recebem uma renda média anual de R\$ 4,2 milhões, e de apenas 28% para os que vêm logo em seguida, ganhando, em média, R\$ 886 mil anuais.

Como se percebe de sua análise, quando considerados os rendimentos totais dos contribuintes, os que recebem, em média, R\$ 4,2 milhões por ano, que detém 14%



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

da renda gerada e representam 0,27% de seu total (7.440 privilegiados), arcam com uma carga tributária (excluída a retenção do imposto sobre ganhos de capital e de aplicações financeiras taxados exclusivamente na fonte), de apenas 2,6%, inferior, até mesmo, à dos que ganham entre 5 e 10 salários (renda média anual de R\$ 57,3 mil e carga de 2,89%), com estes, inclusive, dando uma maior contribuição para a arrecadação deste imposto, de 10,6%, contra 6,8% dos mais ricos.

Os que se situam na faixa de 80 a 160 salários (renda média anual de R\$ 886

mil), com uma carga de 5,83%, apresentam uma situação bem mais favorável dos que vêm em seguida (faixa de 40 a 80 salários, com renda média de R\$ 440 mil no ano). Já os que recebem entre 20 e 40 salários (renda média de R\$ 226 mil), que podem ser classificados como “classe média alta”, aparecem como os mais penalizados com a cobrança deste imposto, embora com uma carga que não vai além de 10,2% de seus rendimentos totais.

As conclusões que podem ser extraídas destes dados não deixam dúvidas de que uma reforma do IRPF é premente, não

TABELA 4: QUADRO RESUMO DE DECLARANTES, RENDIMENTO MÉDIO, PARTICIPAÇÃO NA RENDA TOTAL, IR DEVIDO E CARGA TRIBUTÁRIA DOS CONTRIBUINTES DO IMPOSTO DE RENDA, POR FAIXAS DE RENDIMENTOS TOTAIS. ANO-BASE 2013

Fonte dos dados primários: Receita Federal (Cetad, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros), 2015. Elaboração do autor.

Faixa de renda (em nº SM)	% no total de declarantes	Rendimento médio (em R\$ mil)	% na renda total	Alíquota média IR	IR devido	% no IR devido
Até 2	10,80	6,19	0,83	0,0	0,5	0,01
2 a 3	10,16	21,48	2,71	0,0	1,9	0,01
3 a 5	29,75	31,72	11,73	0,47	1.181,0	1,09
5 a 10	27,56	57,37	19,63	2,89	12.135,9	10,62
10 a 20	13,29	113,45	18,74	7,63	30.517,3	26,71
20 a 40	5,69	226,27	15,99	10,2	34.793,9	30,46
40 a 80	1,96	440,80	10,72	9,08	20.764,6	18,17
80 a 160	0,52	886,28	5,68	5,83	7.074,3	6,19
+ de 160	0,27	4.170,40	13,97	2,60	7.763,0	6,79
Total/média	26.494,4	80,50	100,00	5,36	114.232,4	100,00

somente porque pode fortalecer as bases de financiamento do Estado e ampliar os espaços para a realização de uma reforma da tributação indireta, mas também para imprimir maior justiça tributária e social à estrutura de impostos no Brasil:

i) os declarantes do IRPF que se situam na faixa de até cinco salários mínimos e que representam 50,7% do total (13,4 milhões de um total de 26,5) contribuem de forma inexpressiva para a sua arrecadação (apenas 1,09% em 2013) e nem deveriam estar no radar da Receita Federal, até mesmo pelos custos que sua administração

representa para este órgão;

ii) o imposto revela-se progressivo das primeiras faixas de renda até a que recebe entre 20 e 40 salários mínimos (a “classe média alta”), com a carga tributária caindo expressivamente, a partir daí, para as faixas de renda mais altas, ou seja, tornando-se altamente regressivo. Note-se que os contribuintes situados entre as faixas de 5 a 40 salários responderam, neste ano, por 68% de toda a sua arrecadação, enquanto os mais ricos (faixas entre 40 e mais de 160 salários), por apenas 31%;

TABELA 5: IMPOSTO DE RENDA TOTAL/RENDA TOTAL, POR FAIXA DE RENDIMENTOS, INCLUINDO A RETENÇÃO DO IMPOSTO EXCLUSIVAMENTE NA FONTE. ANO-BASE – 2013

Fonte dos dados primários: Receita Federal (Cetad, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros), 2015. Tabela elaborada por Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair, economistas do IPEA.

Faixas de renda (em nº SM)	Declarantes (em mil)	IR/renda total
Até ½	1.268,2	0,03
1/2 a 1	518,3	0,03
1 a 2	1.075,8	0,04
2 a 3	2.692,9	0,03
3 a 5	7.882,0	0,56
5 a 10	7.300,4	3,41
10 a 20	3.522,2	8,94
20 a 40	1.507,3	11,96
40 a 80	518,6	11,13
80 a 160	136,7	8,17
+ 160	71,4	6,51
Total/média	26.494,4	6,90

iii) a chamada “classe média” é, assim, a que mais tem arcado com o ônus deste imposto, enquanto os muito ricos, especialmente os que se encontram no topo da pirâmide, são taxados com muita camaradagem e contribuem muito pouco, em relação aos seus rendimentos totais, para os cofres públicos.

Gobetti e Orair (2015) fizeram a imputação

nessa carga tributária do imposto cobrado exclusivamente na fonte dos rendimentos do capital em suas várias formas, e deram, para ela, números mais elevados, em todos os estratos de renda, do que os apresentados na Tabela 4. Seu perfil, no entanto, não se alterou como mostra a Tabela 5: a carga mantém-se progressiva até os estratos de renda que recebem até 40 salários mínimos, quando atinge o máximo de

12%; e declina para as faixas mais altas, representando 6,5% para os que se encontram no topo da pirâmide, inferior à média de 6,9% registrada para o conjunto dos contribuintes.

São várias as razões que tornam este imposto “amigável” para os mais ricos e distorcem o critério de sua progressividade. Entre essas, cabe apontar:

i) A alíquota-teto de 27,5%, é baixa se comparada aos padrões vigentes principalmente em economias desenvolvidas. O fato de os rendimentos mensais superiores a R\$ 4.664,48 passarem a ser gravados, a partir deste nível, com uma alíquota proporcional, significa que rendas mais elevadas deixam de dar maior contribuição para o fisco vis-à-vis as mais baixas, desaparecendo qualquer compromisso com a progressividade.

Até o final da década de 1980 ou, mais precisamente, até o ano de 1987, a tabela do imposto de renda, no Brasil, contava com 11 faixas de renda (incluindo a de isenção) e com alíquotas progressivas que variavam de 0 a 50%. Na primeira reforma que se realizou neste imposto, após a saída de Bresser Pereira do Ministério da Fazenda no final daquele ano, essas faixas foram reduzidas para nove, e a alíquota-teto para 45%, para vigorarem em 1988. Na segunda, pela Lei 7.713, de 22 de dezembro de 1988, as faixas foram reduzidas para três, com duas alíquotas, de 10% e 25%, sob a justificativa de “ser necessário acompanhar as tendências mundiais em termos de reforma tributária”.

Foi provavelmente por influência da nova visão sobre a questão da tributação e da política fiscal, que nasceu nessa época, como já visto, quando a visão neoliberal se tornou dominante, que o então Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, que substituiu Bresser Pereira no Ministério, desmontou a estrutura mais elástica e mais abrangente da tabela de incidência do imposto de renda e reduziu as alíquotas a apenas duas, tornando o imposto incapaz de funcionar como antídoto ou amortecedor das gritantes desigualdades de renda existentes no país.

Esse baixo nível e limitado número de alíquotas incidentes sobre a renda das pessoas físicas permaneceram até 1993 e, somente em 1994, por integrar o ajuste fiscal provisório feito à época para o lançamento do Plano Real, foram elevadas, embora temporariamente (até 1995), passando a tabela do IR a contar com quatro faixas e alíquotas de 15%, 26,6% e 35%.

Em 1996, retornou-se à condição anterior, com duas alíquotas, com seu limite estabelecido novamente em 25%, mas com a alíquota da primeira faixa sujeita ao pagamento de imposto, aumentada de 10% para 15%. Só em 1998, a alíquota-teto seria elevada para 27,5%, mantendo-se a primeira em 15%, estrutura que permaneceu até 2008.

No Governo Lula, foram ampliadas as faixas de renda para incidência do imposto de três para cinco (incluindo a do limite de isenção) e introduzidas duas alíquotas intermediárias de 7,5% e 22,5% entre as existentes (de 15% e 27,5%), sob a justificativa



Foto: CCO Public Domain @Pixabay

de aliviar sua carga para a classe média. A alíquota-teto de 27,5%, que beneficia as mais altas rendas e que representa, por ser proporcional a partir de determinado nível de renda, um dos mecanismos de regressividade do sistema, continua, no entanto, mantida até os dias atuais.

Comparado aos países da OCDE, o Brasil só apresenta uma alíquota-teto maior em relação à Dinamarca, Noruega e Suécia, mas ali os níveis inferiores de governo também cobram este imposto, o que significa que, no conjunto, devem ser mais elevadas, e trata-se de países bons cobradores do mesmo. Perde para todos os demais. Como apontado anteriormente, a

alíquota-teto da Bélgica chega a 50%; a da Alemanha, Áustria, França e Reino Unido, a 45%; a dos Estados Unidos, a 39,6%; e a do Japão, a 40%.

Mesmo entre as economias da América Latina, o Brasil, no tocante a essa alíquota, se encontra atrás de Argentina (35%), Chile (40%), Colômbia (33%), Equador (35%), Guatemala (31%), El Salvador, Nicarágua, México e Peru (30%), e até mesmo da Venezuela (34%). Como consolo, apresenta-se, com uma alíquota-teto mais alta, na frente das economias da Bolívia (13%), Costa Rica (15%), Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguai (25%) e Paraguai (10%).

ii) No Brasil, o grupo do topo, que recebe mais de 160 salários mínimos anuais, é o que mais se beneficia dos descontos permitidos em lei (para a educação, saúde etc.) para o cálculo do imposto. Enquanto a base de cálculo para o grupo situado na faixa de 20 a 40 salários foi de 84,8% e de 88,3% para a de 40 a 80 salários, atingindo 90% para os que ganham de 80 a 160, para os que se encontram no cume da pirâmide não passou de 82%.

iii) Em terceiro lugar, há no Brasil, toda uma legislação que, em comparação e expressão muito felizes, Gobetti e Orair (2015) identificaram como repleta de “jabuticabas tributárias”, à medida que

exime da tributação certos tipos de rendimentos ou, quando muito, os taxa com alíquotas mais reduzidas, não sendo lançados à tabela progressiva do imposto. Trata-se de rendimentos, em sua maioria, derivados de aplicações financeiras, de ganhos de capital e de lucros e dividendos obtidos pelos detentores da riqueza.

A Tabela 6 apresenta, com base nos dados divulgados pela Receita Federal, um resumo dos rendimentos taxados exclusivamente na fonte, sobre os quais incide, em média, alíquota de 15%, mesmo no caso de aplicações financeiras, desde que o investidor as deixe descansando – e rendendo – em alguma instituição

TABELA 6: TIPOS DE RENDIMENTO SUJEITOS À TRIBUTAÇÃO EXCLUSIVA DO IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS ANO-BASE 2013 – (EM R\$ BILHÕES)

Fonte dos dados primários: Receita Federal (Cetad, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros), 2015.

Tipos de Rendimentos	R\$ bilhões	% no total
Renda aplicações financeiras	45,14	21,77
Ganho de capital alienação bens e direitos	38,05	18,35
Ganhos líquidos renda variável	4,14	2,00
Ganhos de capital alienação moeda estrangeira	0,58	0,28
Participação lucros/resultados	19,39	9,35
Juros s/ capital próprio	8,55	4,12
Subtotal	115,85	55,87
13º Salário	67,15	32,38
Outros	24,36	11,75
Total	207,36	100,00

por mais de dois anos. Trata-se, na sua maior parte, de rendimentos do capital e das rendas mais altas da sociedade que mantêm aplicações no sistema financeiro, que obtêm ganhos nas bolsas de valores ou que recebem dividendos de empresas na forma de juros sobre o capital próprio. O tratamento privilegiado dado a esse tipo de rendimento desrespeita claramente um princípio da Constituição de 1988 que veda, no art. 150, inciso II, tratamento desigual entre os contribuintes independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Mas a mais importante “jabuticaba tributária” está, de fato, entre os rendimentos

que são completamente isentos do pagamento deste imposto. Do total de R\$ 632 bilhões declarados pelos contribuintes, em 2013, que representam 30% de toda a renda declarada, mais de um terço (R\$ 231 bilhões) refere-se a lucros e dividendos recebidos pelas pessoas físicas, e R\$ 51 bilhões a título de heranças e doações, com os rendimentos do capital respondendo por 56% de seu total, ou a R\$ 354 bilhões sobre os quais não incide este imposto, como se mostra na Tabela 7.

O fato de no Brasil não se cobrarem impostos sobre lucro e dividendos não encontra paralelo na economia internacional e explica, em boa medida, a mais

TABELA 7: TIPOS DE RENDIMENTOS ISENTOS DO IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS. ANO-BASE 2013 – (EM R\$ BILHÕES)

Fonte dos dados primários: Receita Federal (Cetad, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros), 2015

Tipos de rendimentos	R\$ bilhões	% no total
Lucros e dividendos	231,30	36,59
Transferências patrimoniais (doações e heranças)	51,41	8,13
Ganhos operações mercado à vista bolsa	0,33	0,01
Rendimento sócio titular micro e pequena empresa	55,99	8,86
Incorporação de reservas ao capital – bonificação ações	15,94	2,52
Subtotal	354,97	56,15
Rendimentos caderneta poupança	20,69	3,27
Outros	256,51	40,58
Total	632,17	100,00

reduzida participação do IRPF na estrutura tributária brasileira. Segundo Gobetti e Orair (2015), dos 34 países que compõem a OCDE, apenas a Estônia não cobra hoje este imposto sobre essa modalidade de rendimento. Não pode ser visto como bom exemplo para o Brasil, país onde as gritantes desigualdades de renda exigem que elas sejam combatidas em várias frentes, inclusive por meio da maior tributação sobre os mais ricos.

O fato de no Brasil não se cobrarem impostos sobre lucro e dividendos não encontra paralelo na economia internacional e explica, em boa medida, a mais reduzida participação do IRPF na estrutura tributária brasileira. Segundo Gobetti e Orair (2015), dos 34 países que compõem a OCDE, apenas a Estônia não cobra hoje este imposto sobre essa modalidade de rendimento. Não pode ser visto como bom exemplo para o Brasil, país onde as gritantes desigualdades de renda exigem que elas sejam combatidas em várias frentes, inclusive por meio da maior tributação sobre os mais ricos.

Por tudo isso, o imposto de renda apresenta, assim, um potencial formidável para fortalecer as bases de financiamento do Estado, visando a melhorar suas condições para realizar investimentos necessários para o crescimento e para sustentar políticas essenciais para a população, além de aumentar a contribuição das classes de maior renda para os cofres públicos, atenuando a elevada regressividade da estrutura tributária brasileira. Não explorar este potencial significar estar conivente com as velhas e renovadas teses da ortodoxia de que o maior ônus tributário deve ser lançado sobre os ombros mais fracos e aliviado para os detentores da riqueza e da poupança.

3.2. A tributação indireta e a reforma do modelo federativo

Se a tributação direta deve ser priorizada nessas mudanças, até mesmo por não trazer maiores implicações para a atividade produtiva e ser mesmo, em vários aspectos, positiva para o crescimento econômico e a questão da equidade, a tributação indireta não pode ser ignorada, dada sua importância para essas mesmas questões. Todavia, dadas as maiores dificuldades para sua reforma, diante dos conflitos que envolvem vários setores que participam de sua incidência ou que se beneficiam de seu financiamento – governos subnacionais, políticas sociais, por exemplo – sua reforma demanda maiores cuidados e negociações, devendo, por isso, na perspectiva de uma reforma progressiva, ser



Foto: CCO/ pixabay

pensada como uma proposta de mais médio prazo. Até o momento, as propostas de reforma tributária têm-se centrado exatamente na tributação indireta e em quase nada têm conseguido prosperar, por não se conseguir chegar a um consenso entre as partes interessadas e afetadas nessas questões.

A tributação indireta, no Brasil de hoje, consegue aglutinar problemas e vícios de todos os tipos. O prejuízo à competitividade da produção nacional desponta como o problema mais sensível. No campo das exportações, os tributos não recuperáveis dentro da cadeia produtiva, vício derivado da administração tributária de todos os níveis de governo, produz a ampliação dos custos dos exportadores

com os tributos que, no curso da cadeia produtiva, acabam embutidos nos custos. O problema, no entanto, não para aí, pois mesmo os créditos tributários identificados, envolvem imensa dificuldade no seu ressarcimento pelos governos federal e estadual. A violenta deterioração de nossa capacidade de exportação de manufaturados recebe grande colaboração desta debilidade jurídica do sistema tributário, dado que afeta em cheio a capacidade de avaliação das empresas em suas decisões de investimento e produção para os mercados externos.

Mas a debilidade da tributação indireta estende sua perversidade, também, sobre a concorrência entre produtos nacionais e importados. Num sistema eivado de

distorções, a regulação de alíquotas de imposto de importação, que equalizem as condições concorrenciais entre o produto nacional e o importado, exigiria um nível de proteção tarifária incompatível com os padrões aceitos pela OMC. Em trabalho recente, a Fiesp mostra que, para um produto industrial produzido no Brasil, os tributos indiretos adicionam 60,9% ao preço básico do produto. No caso de um produto importado, estes mesmos tributos indiretos adicionam 39,9% ao preço da mercadoria importada, depois de computado o Imposto de Importação.⁴

Mas o descalabro do nosso sistema de tributação de mercadorias e serviços parece não ter fim. Não bastassem problemas imensos no PIS/Cofins, cujos regimes especiais, ainda cumulativos, e a utilização do chamado “crédito-físico”, que acaba por ampliar a base de cálculo do tributo, ainda temos que conviver com um ICMS em situação de permanente conflito federativo. A Guerra Fiscal produziu perdas inestimáveis de receitas e uma nova configuração da alocação da capacidade produtiva, comandada pelas condições tributárias e não pela eficiência produtiva. Infelizmente, este fenômeno da Guerra Fiscal, especialmente entre os estados, continua sendo apenas observado de longe pelo Governo Federal, que passou anos sem cumprir suas responsabilidades de fiador do sistema federativo e promotor das políticas de desenvolvimento regional.

Essa Guerra Fiscal não foi, no entanto, o pior momento da falência do nosso sistema tributário. A Guerra dos Portos também aparece como exemplo de como

um país, por debilidade institucional, pode perder produção, exportar empregos e, ao mesmo tempo, perder receitas. Sua existência explica-se por seu mecanismo operacional que se assentava na alíquota compartilhada entre estados. Estes ofereciam aos importadores a internalização de produtos por seus portos e aeroportos, visando a abocanhar uma parte da alíquota de ICMS. Numa situação normal, o tributo seria cobrado pelo estado em que se desse o consumo do bem importado. Com essa sistemática, contudo, para usar o novo canal de importações, o importador recebia a metade da carga de ICMS de volta, o que dava uma imensa vantagem competitiva aos produtos importados, em prejuízo da produção nacional e das decisões de investimento em novas plantas produtivas voltadas para aquelas mercadorias. Este não foi um evento fortuito, mas demorou mais de uma década para que o Congresso colocasse um paradeiro nessa farra prejudicial para o país.

A impressionante ausência do Governo Federal em sua função de administrar o sistema tributário da perspectiva das condições de funcionamento da economia conduziu à desorganização do sistema produtivo interno, para além das condições competitivas externas. A este propósito, vale tomar como exemplo o ISS, o imposto sobre serviços, de competência municipal. Um imposto híbrido, que tem uma base de incidência que vai da construção aos serviços industriais, passando pela saúde e pela educação. Fundamental para as finanças das grandes cidades, ele é danoso para a indústria, porque os serviços industriais tendem a crescer em cadeias de

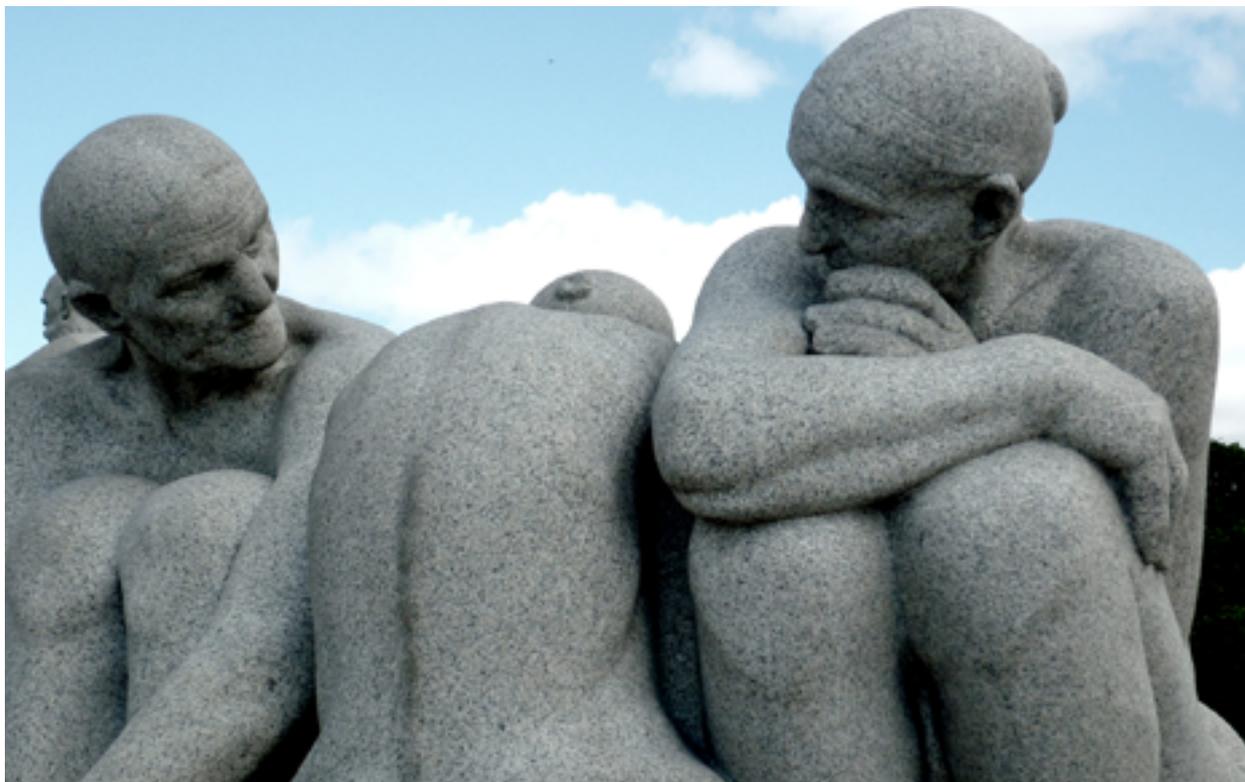


Foto: CCO/ pixabay

valor mais complexas. Como este tributo não integra a base de incidência do ICMS, não gera crédito e representa, por isso, custo para o produtor. Um governo com a mínima preocupação de gestão do sistema tributário, negociaria com os municípios a troca desta base de incidência por alguma outra base que produzisse a mesma receita para as capitais.

Infelizmente, nada disso foi feito. Na verdade, pode ser que tenha faltado legitimidade ao governo federal para tanto, dado que a estratégia da administração tributária federal tem sido a de invadir as bases tributárias dos estados e municípios, com forte ampliação da incidência do PIS/ Cofins. Em verdade, quando o árbitro é parte integrante da batalha, pouca ilusão

pode-se ter de que o sistema seja gerido de forma minimamente racional.

A reforma da tributação indireta deve contemplar, assim, necessariamente, mudanças que removam, ou pelo menos mitiguem, a cumulatividade dos impostos e contribuições (sociais e econômicas), de forma a permitir que se abra espaço para a criação de um imposto mais amplo incidente sobre o valor agregado (um IVA), visando tanto a simplificar o sistema como a reduzir o custo-Brasil. Ora, isso implica modificações em tributos de competência dos vários níveis de governo (federal, estadual, municipal) e também as contribuições, cujos recursos são, legalmente, reservados para o financiamento da Seguridade Social. Por isso, não é equação fácil

de ser resolvida, pois pode representar perdas para as partes mais diretamente afetadas. Assim, será necessário mapear conflitos, negociar alternativas e construir mecanismos críveis e legislação confiável compensadoras de eventuais perdas de recursos, para que as mudanças sejam aceitas por estes setores.

O elevado nível de renúncias tributárias atualmente existentes – estimadas em 20% da arrecadação federal – deve ser motivo de criteriosa avaliação, pondo-se cobro àquelas concedidas em determinadas conjunturas que não mais as justificam, ou as que se tornaram desnecessárias, por já terem sido atingidos os objetivos para os quais foram criadas.

A criação de um imposto sobre o valor agregado, incidente pelo destino, com alguma alíquota mínima sendo cobrada na origem, visando a fechar brechas para a sonegação, teria o condão de coibir as guerras fiscais entre os estados e remover uma das grandes distorções do sistema tributário, prejudicial para o crescimento econômico e para a arrecadação. Com ele, mais facilmente poderão ser estabelecidas alíquotas diferenciadas e seletivas, de

acordo com a essencialidade do produto, mitigando a grande regressividade da tributação indireta.

As mudanças não devem parar, no entanto, por aí. O elevado nível de renúncias tributárias atualmente existentes – estimadas em 20% da arrecadação federal – deve ser motivo de criteriosa avaliação, pondo-se cobro àquelas concedidas em determinadas conjunturas que não mais as justificam, ou as que se tornaram desnecessárias, por já terem sido atingidos os objetivos para os quais foram criadas. A extinção da prática secular no Brasil de se transformar em direito adquirido incentivos que deveriam ser temporários é uma exigência para que se fechem canais que esterilizam recursos públicos em benefício de alguns setores, sem retorno para a sociedade.

A questão da tributação sobre a folha salarial também merece, pelas discussões ocorridas nos últimos anos, reflexão. É evidente que a Previdência, pelo que representa atualmente para a política social, não pode ser financiada apenas com encargos incidentes sobre a folha de salários. O avanço tecnológico desigual entre os setores produtivos produziu oneração excessiva para segmentos que permanecem intensivos em trabalho, enquanto setores de alta intensidade tecnológica passaram a não mais ser onerados e deixaram de participar do financiamento dessa importante política. A desastrosa experiência da desoneração iniciada em 2011, além de perder o foco dos setores realmente afetados e gerar uma espécie de clientelismo tributário, ainda conseguiu introduzir um novo tributo do tipo cobrança em cascata⁵ e



Foto: CCO/ pixabay

acabou criando, como decorrência, o pior dos mundos para o seu financiamento.

O delicado caminho de retorno à tributação sobre folha, dado o enorme rombo criado nas contas do Governo Central, está sendo trilhado com um enorme custo político para as autoridades econômicas. Trata-se, no entanto, de um retorno ao que já não era bom. Não há dúvida de que a tributação sobre a folha salarial deve ser reduzida para um conjunto de setores nos quais a folha tem muito peso nos custos. Também não há dúvida de que o ônus das políticas sociais tem de ser pago por todos, o que implica taxar o valor agregado de empresas intensivas em capital, direcionando os recursos para a Previdência Social. Informalmente, isto até é feito com a cobertura do déficit previdenciário com a Cofins e a CSLL, mas trata-se de explicitar gastos e fontes de

recursos para reduzir as tensões sistêmicas e criar uma institucionalidade que dê conta do financiamento desta política social num horizonte de tempo bem mais largo.

Por fim, também uma criteriosa revisão do conjunto dos regimes especiais de tributação existente, especialmente no âmbito da Cofins, e também das desordenadas desonerações tributárias concedidas, avaliando seus resultados em termos de custos-benefícios, é essencial para tornar o sistema tributário mais consistente, jogando, para fora do trem tributário, a parafernália de aberrações que nele foram sendo lançadas casuisticamente, sem maiores estudos ou planejamento.

Deve-se ter claro, no entanto, que a reforma da tributação indireta dificilmente se viabilizará, se não realizada simultaneamente

com a revisão do modelo federativo, pela interação entre eles existente. E ainda que essa revisão passe, necessariamente, por uma definição clara e acordada da distribuição de encargos entre os entes federativos, bem como de um adequado mecanismo de financiamento para garantir sua oferta para a população, o que significa reavaliar campos de competência de tributos, sistema de transferências e de partilha de tributos, que apresentam hoje muitas inconsistências. É pelo menos o que se espera, se o país pretende, de fato, construir uma federação mais equilibrada, e não apenas reproduzir o seu simulacro, como tem sido recorrente em sua história.⁶

Ao contrário, portanto, da tributação direta, a reforma da tributação indireta é bem mais complexa e mais difícil de ser realizada. Exige, para se viabilizar, maior clareza sobre o projeto de sociedade, sobre o tipo de federalismo que se pretende, negociações em torno da distribuição de receitas entre os governos e as áreas das políticas sociais, dentre outras questões. Por isso, demanda mais tempo e projetos mais consistentes. Não será apenas anunciando objetivos de coibir a guerra fiscal e reduzir a cumulatividade da produção nacional, que o governo conseguirá fazê-la avançar tal como necessário. É preciso mais do que isso. É preciso convencer a sociedade sobre a importância de sua contribuição para se resgatar os caminhos do crescimento, da inclusão social e de um maior equilíbrio federativo.

Mas é justamente nessa encruzilhada que as questões tributárias demonstram que o país já não consegue pensar o todo.

Logicamente, as mudanças na tributação indireta são urgentes, visando a reduzir o volume de distorções causadas pelo sistema sobre o aparelho econômico. Mas não restam dúvidas de que, ao mesmo tempo, serão inevitáveis os vetos às mesmas, pelos entes federados, caso as propostas não sejam acompanhadas de mecanismos que protejam e garantam seus níveis de receita nos anos de transição do sistema. Por isso, a criação de Fundos de compensação de recursos para essa transição será sem dúvida necessária para uma negociação madura entre os atores políticos e econômicos, nos marcos do regime democrático.

Como demonstrado, esses fundos existem. Eles se encontram justamente na parte esquecida do sistema tributário atual: na tributação sobre o patrimônio e a renda. Tendo aprovado as mudanças na tributação direta, o governo federal estaria em melhores condições para administrar essas compensações e até mesmo suportar perdas de receitas que as mudanças na tributação indireta possam acarretar. Uma empreitada difícil, mas possível, que exige coragem e ousadia, virtudes que têm faltado aos nossos governantes. Para ser bem-sucedida, no entanto, é preciso deixar de lado as bravatas e comprometer-se seriamente com a construção de um verdadeiro projeto de sociedade que, longe de atender a interesses particulares e meramente partidários, como tem ocorrido no Brasil, seja capaz de renovar as esperanças do povo brasileiro em um futuro mais radiante.

NOTAS

- 1 Publicado como Texto para Discussão nº 260, no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, em setembro de 2015.
- 2 OCDE. *Revenue Statistics Comparative*, 2013.
- 3 OCDE. *Revenue Statistics Comparative*, 2013.
- 4 DECOMTEC/FIESP, Custo Brasil e taxa de câmbio na competitividade da indústria de transformação brasileira, São Paulo, 2013, p. 81.
- 5 A tributação sobre a folha foi substituída, em mais de 50 setores produtivos, por uma alíquota sobre faturamento, claro fator de degradação da qualidade do sistema tributário.
- 6 Uma análise mais completa das diversas questões que devem ser enfrentadas numa revisão do modelo federativo no Brasil se encontra em Rezende (2009).

BIBLIOGRAFIA

- DECOMTEC/FIESP. *Custo Brasil e taxa de câmbio na competitividade da indústria de transformação brasileira*. São Paulo: Fiesp, 2013;
- Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). *Quantidade de normas editadas no Brasil: 25 anos de Constituição Federal*. Curitiba: IBPT, outubro de 2013;
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Otávio. *Distribuição e tributação de renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas*. Capturado na internet em 03/09/2015;
- *Jaboticabas tributárias e a desigualdade no Brasil*. Instituto de Justiça Fiscal. Capturado na internet em 03/09/2015;
- IPEA. *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. Brasília: Comunicado da Presidência n. 22, 19/06/2009;
- KEYNES, John Maynard [1936]. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (os economistas);
- MURPHY, Liam & NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fonte, 2005;
- OCDE: Revenue Statistics. Comparative Tables. https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode_REV.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. 1ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 2009;
- *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Brasília, IPEA. *Texto para discussão nº 1469*, janeiro de 2010;
- *Reforma tributária e desigualdade social*. São Paulo: Plataforma de Política Social, 02/12/2014;
- PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014;
- RECEITA FEDERAL BRASILEIRA. *Grandes Números do Imposto de Renda das Pessoas Físicas 2013*. Brasília. Receita Federal, 2015 (Cetad, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros);
- REZENDE, Fernando. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto; ARAÚJO, Érika A. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007;

SCHUMPETER, Joseph Alois [1911]. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os economistas);

WICKSELL, Knut. *Interest and prices* [1898]. Nova York: Augustus M. Kelley, 1965;

..... *Lições de Economia Política* [1911]. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

O vale-tudo do ajuste fiscal primário

Fabício Augusto de Oliveira

Doutor em economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, colaborador do Brasil Debate e Folha Diária, e autor, entre outros, do livro “Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura”.

Para garantir a obtenção de um nível mínimo de superávit primário em 2016, o governo parece disposto não somente a sacrificar as políticas sociais, especialmente as que não contam com proteção constitucional/legal, caso do Fies, do Pronatec, do “Médico sem Fronteiras”, do “Minha Casa, Minha Vida”, mas já acena também, que pode deixar de lado algumas bandeiras éticas e correr o risco de estender a mão para o crime de lavagem de dinheiro e para a legalização de atividades



Foto: CCO

atualmente consideradas ilícitas, como é o caso dos jogos de azar. A justificativa: obter mais recursos para satisfazer a ortodoxia em sua obsessão por um ajuste fiscal das contas primárias, como se este fosse suficiente para resgatar a confiança dos investidores sobre a trajetória da dívida pública.

A justificativa: obter mais recursos para satisfazer a ortodoxia em sua obsessão por um ajuste fiscal das contas primárias, como se este fosse suficiente para resgatar a confiança dos investidores sobre a trajetória da dívida pública.

Como o segundo pacote de ajuste fiscal de R\$ 66 bilhões, anunciado há poucos dias, começa a fazer água antes mesmo de começar a ser apreciado pelo Congresso, diante da reação dos setores mais diretamente por ele atingidos – parlamentares, servidores públicos, empresários e movimentos sociais –, comprometendo o objetivo de se gerar um superávit no próximo ano, dois projetos, nessa linha, passaram a adquirir maior importância para o governo, com os quais se estima uma arrecadação adicional, talvez exageradamente, de R\$ 120 a R\$ 170 bilhões: o de repatriação de recursos do exterior e o da legalização dos jogos de azar.

O projeto de repatriação de recursos do exterior já foi encaminhado para o Congresso no dia 10 de setembro, em regime de urgência, o qual, por isso, tem prazo de até 45 dias para apreciá-lo. Propõe a legalização de recursos depositados no exterior que não foram declarados à Receita Federal, desde que paguem uma alíquota de 35% sobre o seu valor, sendo 17,5% de imposto de renda e 17,5% de multa.

Como se estima que US\$ 400 bilhões se encontram nessa situação, a projeção de arrecadação de R\$ 100 a R\$ 150 bilhões não soa exagerada, considerando que o dinheiro “frio”, ganho honestamente, mas não declarado, o único que é permitido pelo projeto, e não o dinheiro “sujo”, que tem origem em atividades criminosas, na corrupção e tráfico de drogas, retorne ao país. Essa arrecadação seria destinada, segundo o projeto, para os Fundos de Compensação e Desenvolvimento Regional dos Estados e o do Auxílio de Convergência das Alíquotas do ICMS, projeto que o governo pretende ver aprovados ainda este ano.

Mesmo restringindo essa repatriação ao dinheiro ganho licitamente, mas não declarados à Receita, existe o risco de o governo, por um lado, se transformar numa lavanderia oficial do mesmo, considerando que a exigência de sua comprovação pode ocorrer por meio de fraudes, sempre comuns nestes casos. Por outro, representa uma anistia para quem cometeu crimes contra a ordem econômica – evasão de divisas e falta de pagamento de impostos –, o que significa uma injustiça para os que são adimplentes com o fisco e cumpridores das leis. De qualquer maneira, estimativas



Foto: Martin Le Roy / Foter / CC BY-NC-SA

menos otimistas sobre essa arrecadação, como a do senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), responsável por um projeto dessa natureza que tramita no Senado, não vão além de R\$ 25 bilhões, o que, se parece pouco frente às estimativas do governo, dispensaria muito das tesouradas que vêm sendo por ele dadas, com os ajustes aprovados, nos gastos das áreas sociais.

O segundo projeto, o de legalização dos jogos de azar no país, ainda se encontra em estudos e em estágio de consultas a parlamentares do Congresso, mas vai se firmando crescentemente no radar do governo que nele enxerga a possibilidade de aumentar a arrecadação em cerca de R\$ 20 bilhões.

Antes visto como porta de entrada para o crime de lavagem de dinheiro e como estímulo à contravenção, a legalização destes jogos – de cassino, bingos, caça-níqueis etc. – já começam a ser enxergados, por alguns membros do governo, para vender mais facilmente essa ideia, como importantes fatores de impulso do desenvolvimento, principalmente de áreas degradadas. Uma perspectiva completamente distinta da que predominava até há pouco tempo, o que revela como as circunstâncias podem mudar radicalmente a visão que se tem da realidade, bem como a forma de agir do ser humano, como lembrado pelo filósofo José Ortega y Gasset.

Sabe-se que as dificuldades de um ajuste

primário de curto prazo não são pequenas. Do lado dos gastos, o sistema de vinculações existente que nasceu com a Constituição de 1988, juntamente com algumas despesas de caráter obrigatório do Estado, torna o orçamento muito enrijecido e restringe eventuais cortes às despesas discricionárias. Mas estas, além de não serem inteiramente contingenciáveis, já que não podem paralisar a máquina pública e nem ceifar completamente os investimentos públicos, não representam mais do que 10% do orçamento.

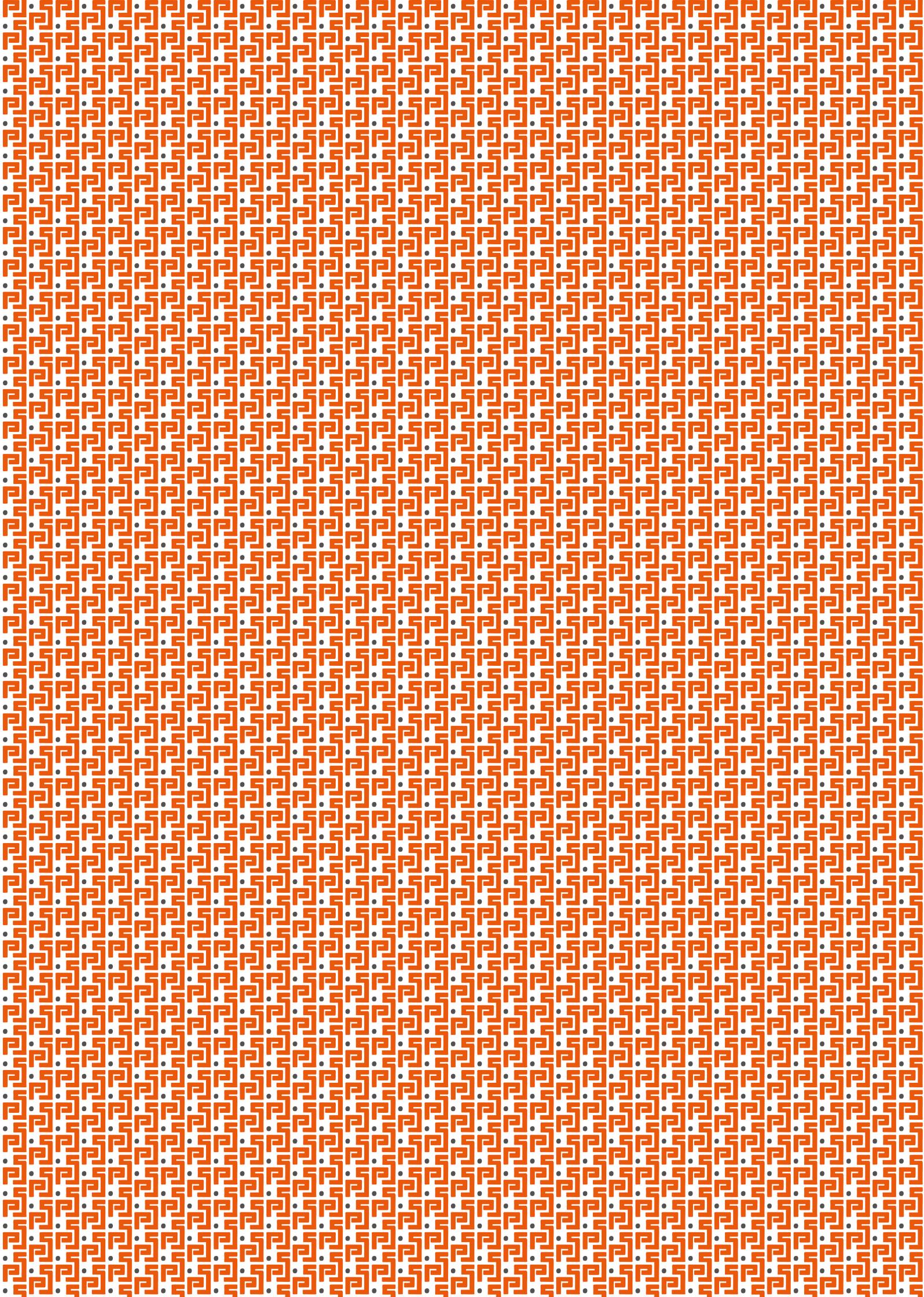
Como, por parte do governo e da equipe econômica, a carga de juros sobre a dívida, que anda em torno de 8% do PIB, não tem qualquer responsabilidade neste desequilíbrio, só no caso de o governo renunciar completamente a este tipo de gasto, pode-se atingir o objetivo defendido pela ortodoxia. Mas aí nem mais já se poderá falar em governo ou Estado.

Como, por parte do governo e da equipe econômica, a carga de juros sobre a dívida, que anda em torno de 8% do PIB, não tem qualquer responsabilidade neste desequilíbrio, só no caso de o governo renunciar completamente a este tipo de gasto, pode-se atingir o objetivo defendido pela

ortodoxia. Mas aí nem mais já se poderá falar em governo ou Estado.

Do lado das receitas, a carga tributária, que já anda na casa dos 36% do PIB, inibe iniciativas voltadas para sua elevação, especialmente em se tratando de tributos indiretos, como os que têm sido mais explorados nestes arremedos de ajuste, mesmo porque estes aumentos terminam sendo corroídos pela recessão. Como, à semelhança do que acontece com os juros pelo lado dos gastos, o governo tem solenemente ignorado os impostos diretos, especialmente o incidente sobre a renda, que apresentam um campo mais amplo a ser explorado para essa finalidade, pouco se pode esperar de uma contribuição mais significativa nessa frente.

Por tudo isso, até se justifica, em um ajuste de curto prazo, a busca por receitas extraordinárias, não recorrentes, como é o caso da proposta de repatriação de recursos do exterior, mesmo com os problemas potenciais apontados, desde que se criem mecanismos para evitá-los. Mas quando para se atingir este objetivo, começa-se a abrir mão de princípios éticos e morais, passando-se a considerar que os fins justificam os meios, perde-se qualquer esperança de que o barco que está sendo conduzido em águas turbulentas possa chegar a um bom destino.





plataformapoliticasocial.com

revistapoliticasocialedesenvolvimento.com