

**Reforma  
Tributária**

**01**

# A reforma tributária necessária: uma introdução geral

**Fabrício Augusto de Oliveira**

## A REFORMA TRIBUTÁRIA NECESSÁRIA: UMA INTRODUÇÃO GERAL\*

### Fabício Augusto de Oliveira

Doutor em economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, colaborador do Brasil Debate; autor, dentre outros livros, de *Política Econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010* (Azougue Editorial, 2012).

(\*) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

### Resumo

O objetivo deste trabalho é o de apresentar, em linhas gerais, a situação e as distorções do sistema tributário brasileiro, bem como os caminhos que devem ser percorridos para resgatá-lo como instrumento de desenvolvimento e de redução das desigualdades sociais.

A análise é feita à luz da evolução do pensamento econômico sobre o papel do Estado, da política fiscal e da tributação na economia. Nele, se procura compreender porque, teoricamente, o sistema de impostos, guindado à condição de um instrumento manejado para contribuir com o crescimento econômico e a maior harmonia social, na perspectiva da teoria keynesiana, conheceu um retrocesso, especialmente a partir da década de 1980, sendo transformado em um instrumento contrário a estes objetivos, orientado pelo pensamento neoliberal que se tornou dominante a partir dessa época.

As inconsistências, limitações e riscos colocados pelos novos princípios que surgiram dessas novas teorias, nos campos da política fiscal e tributária, procuram mostrar as dificuldades que as mesmas colocam para a própria reprodução do sistema.

**Palavras-chave:** Estado, economia, teorias econômicas, política fiscal, tributação.

### 1. introdução

A partir da década de 1970 a desigualdade retomou a trajetória de crescimento no mundo capitalista depois de um período favorável de sua redução que se manteve até os anos de 1960, em que o sentimento de solidariedade parecia ter finalmente passado a presidir as relações sociais no sistema. Entre os instrumentos manejados pelo capital e as elites dominantes para garantir o avanço da concentração de renda e da riqueza neste período, responsável pelo enfraquecimento do próprio crescimento

econômico diante da crescente debilidade da demanda efetiva, se encontra o sistema tributário, bem como a política de gastos do Estado.

No primeiro caso, as teorias que foram construídas com este objetivo cuidaram de justificar o deslocamento do fardo do financiamento do Estado para as camadas menos favorecidas da sociedade em nome de uma pretensa competitividade da produção. No segundo, de condenar o Estado do bem-estar como fonte de instabilidade do sistema e em propor o dismantelamento das políticas sociais em nome do princípio da responsabilidade fiscal de modo que ele possa atuar, prioritariamente, como fiador da riqueza privada, assegurando seus interesses no orçamento.

Este artigo é dedicado a analisar, em linhas gerais, a situação do sistema tributário no Brasil na atualidade, bem como a acompanhar como o pensamento econômico sobre o papel do Estado, da política fiscal e tributária foi-se modificando no tempo em busca de maior harmonia social e de maior estabilidade do sistema; e os motivos que conduziram ao seu retrocesso, especialmente a partir da década de 1970, quando, apoiado em teorias desconectadas do mundo real, estes foram transformados em instrumentos de concentração da renda e da riqueza.

Seu objetivo é demonstrar que sem a realização de uma reforma que resgate o papel do Estado e da tributação, inclusive no Brasil, como instrumentos de redução das desigualdades sociais e de orientador do processo de desenvolvimento, aí incluindo a administração de suas flutuações cíclicas, o sistema deve enfrentar não poucos riscos, como se procura mostrar, para dar continuidade ao seu processo de reprodução no tempo.

## **2. A situação do sistema tributário no Brasil**

Negligenciada pelos distintos governos pós-redemocratização no Brasil, sejam de esquerda ou de direita, a reforma do sistema tributário continua esquecida na agenda das reformas necessárias para permitir ao país o reencontro com o crescimento e com o desejável processo de inclusão social. Embora outras questões tenham de ser enfrentadas para alcançar esses objetivos, não há discordância entre os economistas e

analistas de diversas áreas, ser a reforma do sistema essencial tanto para abrir os caminhos do crescimento econômico como para torná-lo mais justo do ponto de vista da distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade e, ao mesmo tempo, para ajustar a estrutura da distribuição de competências tributárias e de encargos entre os distintos níveis de governo, visando a fortalecer as bases da federação e a garantir melhor equilíbrio entre os seus entes.

Reconhecidamente, o sistema tributário brasileiro, além de complexo, opera, há já um bom tempo, como instrumento anticrescimento, antiequidade e antifederação. Com uma carga tributária composta predominantemente de impostos indiretos incidentes tanto sobre o consumo como sobre a mão de obra, em boa medida de natureza cumulativa, o sistema tributário brasileiro atua contra a competitividade da produção nacional e inibe a força do mercado interno, por lançar o maior ônus da tributação sobre as classes de menor renda, exatamente as que possuem maior propensão a consumir.

Com tratamento preferencial dado às rendas do capital, de modo geral, apenas onera camaradamente os rendimentos das pessoas físicas que delas se apropriam, jogando o grande fardo tributário da tributação sobre o consumo e a folha salarial, acentuando o conflito distributivo. Mantém, por outro lado, desequilibrada a equação financeira da federação, gerando conflitos federativos e situações de insolvência para muitos de seus entes, prejudicando a oferta de serviços essenciais para a população. Não bastasse isso, os recursos para o financiamento das áreas sociais têm sido consideravelmente reduzidos, dados os compromissos assumidos de responsabilidade fiscal pelo governo, no ambiente atual de recessão/estagnação da economia. Não são questões fáceis de serem resolvidas em conjunto, dados os inevitáveis conflitos e *trade-off* que provocam e que precisam ser, de alguma forma, enfrentados para que a reforma possa prosperar.

A necessidade de manter os mesmos níveis atuais de arrecadação para atender a essas múltiplas demandas por recursos do Estado e conseguir dar uma solução satisfatória para essas questões esbarra, contudo, em não poucas dificuldades. De um lado, na erosão das bases tributárias que se tem verificado na atual etapa de

desenvolvimento do sistema capitalista, marcada pelo processo de globalização e pela queda das fronteiras nacionais, que tem condenado, em nome da competitividade, a cobrança de impostos, de acordo com o novo consenso que se formou no pensamento econômico ortodoxo sobre o papel da política fiscal e da tributação, das aplicações financeiras, em geral, dos lucros das empresas, da produção, dos investimentos e das exportações. De outro lado, pelas resistências seculares das camadas mais ricas da sociedade em aumentar sua participação no ônus representado pela tributação, visando a compensar essa erosão.

Se isso não for possível, o Estado brasileiro tenderá a ser inevitavelmente reduzido à condição de um *Estado mínimo*, tal como proposto pelo pensamento neoliberal, abdicando de seu papel de promotor de políticas proativas para o desenvolvimento econômico e social, essencial para a própria estabilidade do sistema econômico capitalista, e o instrumento tributário transformado em mero coletor de impostos para honrar pagamentos com o regime previdenciário e com os ganhos do capital financeiro, esterilizando boa parte da arrecadação.

Nessas condições, especialmente em um país como o Brasil, carente de crescimento econômico mais robusto e sustentável para dar ocupação à grande população atualmente desempregada, e onde as desigualdades sociais são profundas, poderá ser inevitável o aumento das tensões sociais, bem como os riscos colocados para o próprio sistema de se reproduzir, o que as classes dominantes, na sua sede insaciável por riqueza, nem sempre conseguem perceber.

Esse, o grande desafio para a realização de uma reforma tributária no Brasil na atualidade. Compensar a erosão de algumas bases da arrecadação, dadas as tendências de desenvolvimento do sistema, com o seu deslocamento para outras bases de incidência atualmente subtaxadas, visando a dar condições ao Estado para manter seu papel de orientador do crescimento e de redutor das desigualdades sociais, preservando os mecanismos de financiamento das políticas sociais; e, de outro lado, de equacionar os antagonismos dentro da federação, considerando que mudanças dessa natureza afetam inevitavelmente o contrato federativo, que representa a forma de organização política do país.

### 3. Keynes: o Estado e a tributação como instrumentos de desenvolvimento econômico e social

Por longo tempo na história do pensamento econômico tanto o Estado como a tributação foram vistos como prejudiciais para o bom funcionamento do sistema econômico. Smith, Ricardo e Stuart Mill, os maiores economistas da escola clássica, condenaram sua intervenção no campo econômico por acreditarem que, além da improdutividade de seus gastos, o sistema era governado por uma “*mão invisível*” (por “leis naturais”), conciliando interesses individuais e coletivos, a qual, não só o protegia de crises como conduzia o sistema inexoravelmente para o ponto de equilíbrio de pleno emprego e de máxima eficiência. Com essa visão idílica de um sistema harmonioso, cuidaram de restringir as ações do Estado e de propor impostos que seriam neutros, no sentido de que financiariam as atividades do Estado, evitando fricções e desvios em seu funcionamento, sem interferir no processo de alocação de recursos e de decisões dos agentes privados que provocassem perdas de eficiência.

Nascem dessa visão princípios abstratos para orientar a tributação, como os da *neutralidade* e da *equidade*, que mais têm a ver com a preservação da eficiência do sistema do que propriamente com a preocupação de justiça tributária, já que se acreditava que os mecanismos do mercado seriam capazes, por si, de assegurar uma justa distribuição de renda para os que participavam do processo de criação da riqueza.

Não foi diferente com a escola neoclássica que substituiu, em sua estrutura teórica, o valor-trabalho dos clássicos pelo valor-utilidade como fundamento da criação da riqueza, eliminando, assim, os conflitos entre o capital e o trabalho no processo de sua produção e repartição, mas manteve a mesma visão e premissas de se tratar de um sistema imune a crises (a hipótese da famigerada Lei de Say)<sup>1</sup> e de ser o mesmo dotado de mecanismos endógenos de autocorreção desde que não sofresse interferências externas (leia-se do Estado), desviando as variáveis centrais – preços, taxa de juros, lucros e salários – de seu leito “natural”.

---

<sup>1</sup> Lei atribuída ao economista francês, Jean-Baptiste Say (1767-1832), que, sinteticamente, diz que “a oferta cria sua própria demanda”, eliminando a possibilidade de crise do sistema econômico por insuficiência ou excesso de demanda.

Pelo contrário, crises ocasionais eram geradas, de acordo com essa escola, num contexto em que alguma preocupação começou a ser dedicada, principalmente nas primeiras décadas do século XX, aos ciclos dos negócios, às disfunções provocadas pela ação do Estado na administração da *moeda*, as quais, no entanto, seriam corrigidas pela ação “natural” dos mecanismos do sistema, expulsando de seu organismo as “impurezas” estatais e reconduzindo-o para o seu equilíbrio natural de pleno emprego e de máxima eficiência. Nessa visão mirífica de funcionamento do sistema, *Estado, política econômica e tributação* eram, assim, também postos para escanteio, nada havendo a fazer para retirar a economia da crise ou corrigir seu rumo, a não ser esperar que entrassem em ação os próprios mecanismos endógenos e regeneradores do sistema.

Tanto os economistas clássicos como os neoclássicos estavam convencidos, de acordo com os seus sistemas teóricos, de que o investimento dependia da poupança realizada pelo público e, por isso, para garantir o crescimento econômico, louvavam os homens previdentes, poupadores, como benfeitores da sociedade, os quais mereciam receber uma recompensa por sua parcimônia, na forma de juros e, mais importante, que sobre o seu capital não deveriam incidir impostos para não penalizar seu sacrifício. Embora vozes isoladas, como as de Wicksell e Schumpeter (OLIVEIRA, 2016) tenham-se afastado dessa visão no tocante à questão da demanda e da determinação do investimento, elas não conseguiram maior espaço no castelo da fantasia econômica criada pelo pensamento neoclássico.

A Grande Depressão da década de 1930 colocaria, no entanto, em questionamento as bases dessa teoria, enquanto as ideias desenvolvidas por Keynes na sua esteira, expostas em sua obra lapidar *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936, dariam o golpe final à sua estrutura, resgatando a ciência econômica, que havia sido colocada no mundo das trevas, como uma ciência capaz de compreender e explicar o comportamento do mundo econômico real, o que era necessário para formular e propor medidas de intervenção e correção de sua rota. Com sua teoria, *Estado, política econômica, tributação e gastos estatais* ganharam

finalmente centralidade e foram introduzidos no processo, como essenciais para garantir a estabilidade e a reprodução do sistema econômico.

Ao contrário dos economistas da escola neoclássica, da qual fora integrante, Keynes demonstraria não ser o pleno emprego dos fatores produtivos a condição “normal” ou “natural” da economia e que essa poderia estar *operando* abaixo deste nível, como ocorria na Grande Depressão, e se encontrar, ao mesmo tempo, em equilíbrio. Nas condições daquela época, cuja análise foi o foco principal da *Teoria Geral*, teria ocorrido, de acordo com sua análise, uma “ruptura das expectativas”, com uma fuga desatinada dos agentes econômicos para a liquidez, provocando o desabamento da eficiência marginal do capital, dos preços de ativos e dos produtos, enquanto o gasto privado se tornara incapaz de reverter esse processo e os demais mecanismos de ajuste previstos pela teoria neoclássica, notadamente a política monetária, mostravam-se inoperantes. Nessas circunstâncias, só restava um caminho para retirar a economia dessa situação: a política fiscal comandada pelo Estado, o qual, por meio da realização de gastos financiados precipuamente por empréstimos, ou seja, por meio do déficit público, se tornaria criador da demanda efetiva necessária para reverter as expectativas pessimistas dos agentes econômicos e, com isso, estimular a retomada dos investimentos privados, recolocando a economia numa trajetória de expansão rumo ao pleno emprego.

No sistema de Keynes, assim como em Kalecki, o investimento é que aparece como a variável central na determinação do nível de emprego e da renda, a qual, por sua vez, gera a poupança necessária para o seu financiamento. Não é, portanto, o homem prudente e entesourador que se encontra por trás da prosperidade que uma sociedade pode alcançar, mas o gasto por ele realizado, essencial para melhorar as expectativas empresariais sobre os rendimentos futuros, viabilizar a eficiência marginal do capital e estimular os investimentos. O dinamismo da economia, nessa visão, é determinado, dessa forma, pela força da demanda efetiva. Para isso, Estado, política fiscal e tributação ganham força e centralidade em sua teoria para o objetivo do crescimento econômico.



Para Keynes, o capitalismo apresentava dois grandes defeitos imperceptíveis às lentes da teoria neoclássica, que construíra um sistema teórico desconectado do mundo real para explicar sua dinâmica e *modus operandi*: a incapacidade de gerar pleno emprego para a população em condições de trabalhar e a má distribuição de renda, além do caráter inerentemente instável dos investimentos, tema que será aprofundado por Hyman Minsky (1975; 2009), um de seus discípulos. Nessas condições, não havia como escapar de situações que provocavam desequilíbrio entre a produção e o consumo, devido à insuficiência da demanda efetiva, não vigorando, portanto, a Lei de Say, com a crise sendo detonada com a piora progressiva das expectativas dos empresários sobre o futuro da economia, levando à deflação dos preços dos produtos e dos ativos e à depressão. Nesse quadro, apenas o Estado disporia de instrumentos para compensar o hiato existente entre a oferta e a demanda, por meio da política fiscal, melhorando as expectativas empresariais sobre os rendimentos futuros e a retomada dos investimentos, essencial para detonar o multiplicador do emprego e da renda e estabilizar o ciclo.

Com suas ideias apropriadas pelos economistas da doutrina da *Síntese Neoclássica*, que a trataram como uma teoria da depressão, do curto prazo, procurando conciliá-las com os pressupostos neoclássicos do equilíbrio de longo prazo, definiram-se funções específicas para a atuação do Estado, visando a corrigir as “falhas do mercado” – as funções alocativa, distributiva e estabilizadora – com o propósito de dar condições ao sistema para operar com eficiência e garantir o pleno emprego dos fatores produtivos.

Embora a teoria de Keynes tenha dado centralidade à política econômica e fiscal para corrigir os defeitos do capitalismo por ele apontados, a verdade é que não se encontra, de fato, na *Teoria Geral* nenhuma discussão aprofundada sobre o *mix* de instrumentos que deveria ser manejado para essa finalidade. Com o foco de sua análise centrado na Grande Depressão, deixa claro, no entanto, ser o aumento dos gastos financiado por meio de empréstimos, não mudanças na tributação, que irradiaria efeitos mais positivos para a atividade econômica. Uma situação excepcional – a depressão –, tratada com medidas excepcionais: a geração de déficit público. No

capítulo 24, no entanto, em que sua análise tem como foco a economia operando em condições normais, sujeita a variações cíclicas simples, sendo seu objetivo de identificar medidas para *evitar a crise*, não para derrotá-la, a ênfase desloca-se dos gastos para os tributos, ali manifestando a importância da cobrança de *impostos progressivos vis-à-vis os regressivos*, como condição para manter fortalecida a demanda efetiva e impedir desequilíbrios entre a oferta e a demanda, estopim da crise. Explica-se a razão.

Keynes introduziu, em seu sistema teórico, a função-consumo, com base na psicologia da comunidade quanto ao uso que fará da renda recebida, ou seja, a parcela a ser destinada para o consumo e a poupança. Seu argumento é o de que “quando o emprego aumenta, também aumenta a renda agregada, [mas] a psicologia da sociedade é tal que, quando a renda real aumenta, o consumo agregado também aumenta, mas não tanto quanto a renda” (KEYNES, 1983, p. 31). Isso significa, em outras palavras, que a propensão marginal a consumir decresce com o nível de renda, ampliando o hiato entre o produto e o consumo, hiato que deve ser coberto por investimentos crescentes para que os empresários continuem motivados, vendo sancionados os preços de oferta para expandir a produção e o emprego.

Como os investimentos dependem, por sua vez, principalmente das expectativas sobre os rendimentos futuros, que entram no cálculo da eficiência marginal do capital, a qual é comparada à taxa de juros, são também crescentes as dificuldades para aumentar o emprego, caso continue aumentando, no tempo, *a brecha entre o consumo e o produto*. Por isso, a política tributária desempenharia papel relevante para manter a estabilidade do sistema, atenuando suas flutuações cíclicas, ao priorizar a cobrança de impostos diretos – sobre a renda e as heranças –, como meio para melhorar a distribuição de renda, fortalecer a função-consumo e incentivar o investimento, ao viabilizar a eficiência marginal do capital e dar maior estabilidade aos ciclos econômicos.

Com esse *approach*, reconhece-se que Keynes realizou duas revoluções. A primeira, na *teoria econômica*, ao retirá-la do mundo “idealizado” do neoclassicismo e reconciliá-la com o mundo real dos fatos. A segunda, na *política econômica*, com a

introdução do Estado como agente do processo de reprodução econômica, por meio do manejo dos instrumentos com que conta – fiscal, monetário, cambial – para melhorar a administração e o desempenho do sistema, o que não era admitido pelo paradigma neoclássico, apoiado na crença da existência de ajustes automáticos e naturais do mercado. Especificamente no caso da política fiscal, definindo o *mix* mais favorável de seus elementos – tributos, gastos e dívida – para enfrentar períodos distintos marcados por crises mais agudas e/ou estabilidade e, no caso, da tributação, apontando a maior importância dos impostos progressivos para reduzir as desigualdades de renda, fortalecer a função-consumo e estabilizar os investimentos, visando a impedir ou evitar o mergulho da economia num quadro de recessão/depressão.

Assim, ao incluir a questão da demanda efetiva em sua análise para explicar os determinantes da renda e do emprego, a teoria keynesiana abriria as portas para a entrada em cena da política econômica e introduziria o Estado como força essencial do processo de reprodução econômica. Nesse processo, a política fiscal e, dentro dela, o sistema tributário, assumiriam papéis-chave de instrumentos de política econômica.

Elaborada para a realidade das economias desenvolvidas que se defrontavam com problemas de demanda efetiva, o instrumental keynesiano foi adaptado, nas economias em desenvolvimento – que enfrentavam problemas que iam além das políticas fiscais voltadas para a expansão do emprego e da renda e para a administração das flutuações da economia –, para introduzir o Estado como efetivo promotor do desenvolvimento, o *Estado desenvolvimentista*; e fazer da política fiscal o instrumento preferencial a ser manejado para essa finalidade.

A implementação das políticas keynesianas após a Segunda Grande Guerra permitiram ao capitalismo conhecer os seus “anos dourados” em termos de crescimento e estabilidade no longo período que se estende até a metade da década de 1960, enquanto vários países em desenvolvimento deslancharam seu processo de industrialização, tendo, como orientador e estruturador desse processo, o Estado desenvolvimentista. Todavia, à medida que um cenário de instabilidade começou a surgir na economia, com os níveis de preços passando a ser pressionados,

acompanhados por um aumento do desemprego e redução do ritmo do crescimento, no final dessa década, configurou-se o chamado *fenômeno da estagflação*, que se acentuaria na década de 1970, o qual não encontrava respostas no paradigma keynesiano, ficou claro que o mesmo entraria em crise.

Recolhidos em reuniões anuais no Mont Pélerin, nos Alpes Suíços, os representantes do pensamento liberal rapidamente acionariam suas armas para dar início à desmontagem das teses keynesianas sobre o Estado, a política fiscal e tributária, que conseguiram salvar o capitalismo da crise da década de 1930, introduzir elementos de solidariedade no sistema, com o avanço e consolidação do Estado do bem-estar e reconciliar a ciência econômica com o mundo real. Em nome dos interesses do Capital e das classes dominantes, a ciência econômica seria novamente recolocada no mundo das trevas e, da política fiscal e tributária, retirado o seu papel de instrumentos manejados pelo Estado para os objetivos do desenvolvimento econômico e social, sob o argumento dos prejuízos causados para a estabilidade do sistema.

#### **4. O neoliberalismo: o retorno da visão negativa do Estado e da política fiscal e tributária**

O pensamento econômico que se torna dominante a partir dessa época, sintetizado no que se convencionou denominar *neoliberalismo* – um novo liberalismo renascido com outras vestes dos encontros no Mont Pélerin –, é que irá estruturar-se para formular e orientar as políticas econômicas a serem implementadas para *salvar a moeda, o que quer dizer a riqueza privada, mesmo tendo que sacrificar a economia*, recebeu a contribuição de várias correntes teóricas que, apesar de apresentarem algumas diferenças, defendiam a mesma causa: sitiar o Estado keynesiano, apontando-o como responsável pelos desarranjos e disfunções do organismo econômico e a política fiscal como ferramenta perturbadora da estabilidade do sistema, exatamente o contrário da posição de Keynes.

Nessa cruzada neoliberal, do monetarismo puro de Milton Friedman que, apoiado na anacrônica *Teoria Quantitativa da Moeda* (TQM), atribuiu ao excesso de

oferta monetária provocada por políticas expansionistas do Estado a causa da inflação, considerando-as, por essa razão, inócuas no longo prazo para o objetivo de geração de emprego e da renda, defendendo que existiria uma *taxa natural de desemprego* para manter o nível de preços inalterado e negando, assim, o objetivo keynesiano de pleno emprego, avançou-se em teorias ainda mais radicais, como a das *expectativas racionais*, uma grande bobagem como considera Soros (2008), para a qual, nem no curto prazo, esses efeitos sobre as variáveis reais ocorreriam, já que os agentes econômicos eram suficientemente racionais para se defender e neutralizar a ação do Estado, produzindo-se, no final, apenas déficits públicos e inflação.

A essas se juntaram outras teorias com o mesmo propósito, como a da *Public Choice* (Escolha Pública), liderada por James Buchanan, para quem o Estado apresentava mais “falhas” do que o mercado, devendo ser retirado da vida econômica e social para o bem da sociedade, bem como a dos teóricos da *Economia da Oferta*, uma espécie de monetarismo friedmaniano bastardo, que deslocaram a ênfase dada por Keynes à demanda efetiva como motor do crescimento para a oferta e passaram a defender a redução de impostos para os lucros do capital, os rendimentos das camadas mais ricas da sociedade para estimular a poupança, com surrados argumentos, já sepultados, sobre a importância de se pouparem da cobrança de impostos as grandes papoulas, por ser delas que vêm os recursos para o financiamento dos investimentos.

A implementação dessas políticas que retiraram o Estado da vida econômica e social, especialmente a partir da década de 1980 em países como os Estados Unidos (a Reaganomia), a Inglaterra (o Thatcherismo), e, posteriormente, em economias menos desenvolvidas, seguindo o decálogo do *Consenso de Washington*, de 1989, elaborado para orientar as políticas de ajustes nesses países e proscrever as atividades estatais (VILLARREAL, 1984), revelaram-se desastrosas. Sem a participação do Estado, não somente a economia global se tornou bem mais instável, marcada por crises mais constantes e crescentemente mais profundas, principalmente financeiras, acompanhadas de maior desemprego, assim como os níveis de pobreza se ampliaram

consideravelmente, aumentando as tensões sociais e os riscos de reprodução do sistema no longo prazo.

Diante disso, o pensamento conservador terminou recuando da proposta de redução radical do tamanho do Estado, praticamente reconhecendo sua importância para manter a estabilidade econômica do sistema, mas cuidando de criar uma série de regras e mecanismos para controlar suas ações. Da corrente *neoinstitucionalista* em sintonia com o *novo consenso macroeconômico* que se formou com as contribuições do pensamento neoliberal nasceram as normas que deveriam presidir e balizar as ações do Estado e da política fiscal e tributária, num contexto em que o capitalismo ingressava numa nova etapa de desenvolvimento – do capitalismo globalizado –, com o avanço da terceira revolução industrial, no qual o capital financeiro se tornaria hegemônico (OLIVEIRA, 2012).

#### **5. A receita ortodoxa para o Estado, a política fiscal e a tributação**

No capitalismo globalizado, o lema conservador de que “o melhor Estado é o menor Estado”, embora reconhecendo a importância dele para manter a estabilidade macroeconômica, depois que, com a queda das fronteiras nacionais, o princípio da competitividade tornou-se norma superior da tributação, eclipsando outros princípios caros às finanças públicas, como o da equidade, por exemplo, foram estabelecidas várias normas e regras para a ação do Estado e a cobrança de impostos, de modo a não prejudicar o bom funcionamento do sistema.

Nesse paradigma, a questão da *responsabilidade fiscal* adquiriu posição proeminente. Se o Estado continua a ser visto como necessário para a estabilidade econômica do sistema, corrigindo as falhas do mercado, por meio da criação de instituições fortes e confiáveis para que este possa operar com maior eficiência, ele não pode se descuidar de procurar manter suas finanças em condições de equilíbrio, evitando ingressar numa trajetória de endividamento que coloque em risco essa estabilidade (OLIVEIRA, 2012).

Isso porque, como os agentes econômicos são racionais e conseguem neutralizar as políticas expansivas por ele promovidas, tornando-as, assim, inócuas, ao

menor sinal de que o Estado, ao se aventurar inutilmente na implementação de programas de desenvolvimento econômico e/ou social, endividando-se além de determinado limite considerado razoável pelo mercado, perceberão que os impostos terão de ser aumentados no futuro para o pagamento da dívida e anteciparão suas decisões de aumento de preços, exigindo também maior remuneração para o seu financiamento, borrando, assim, o cenário da estabilidade.

Por isso, a política fiscal, até mesmo pela sua suposta impotência de afetar as variáveis reais da economia, deve restringir seu papel ao de *fiadora da estabilização*, observando rigorosamente a norma de ser *pecado capital* para o Estado endividar-se, incorrendo em déficits e, no caso de se encontrar desenquadrado das regras do novo receituário, de empenhar-se na geração de superávits primários para fazer a dívida retornar ao nível que inspire confiança aos seus credores e lhe deem credibilidade quanto à sua capacidade de solvência. Agentes e fiscais vigilantes do Capital financeiro, como as agências de *rating*, especializadas na avaliação das contas do governo, ficam responsáveis por atribuir-lhes notas de acordo com o seu desempenho fiscal/financeiro para definir os prêmios (taxa de juros) que serão cobradas sobre os seus empréstimos.

Ao Estado recomenda-se, portanto, manter-se à margem da vida econômica e social, evitar incorrer em gastos inúteis para o desenvolvimento econômico e social, os quais, por sua inocuidade se traduzirão, ao fim e ao cabo, em prejuízos para a sociedade pelos impactos inflacionários que provocam, devendo preocupar-se prioritariamente com o equilíbrio de suas contas para evitar danos para a estabilização e garantir o pagamento dos juros da dívida para seus credores, visando a conter o crescimento do estoque de sua dívida.

Restringir, assim, o endividamento representa o passaporte para que o país possa adentrar o paraíso do crescimento econômico, considerando que os investidores, confiantes na política econômica e de que o Estado não prejudicará o cenário da estabilidade, formarão expectativas favoráveis para a realização dos investimentos. Note-se que nesse paradigma as decisões do investimento produtivo são iluminadas exclusivamente pelas expectativas dos agentes econômicos sobre as

condições financeiras do Estado, como se não existissem outros fatores locais que os condicionam.

No caso específico da tributação, o enredo não é muito diferente nesse período do capitalismo globalizado. O argumento é de que diante da queda das fronteiras nacionais, o *poder de competitividade* entre as nações se torna preponderante para permitir-lhes concorrer com sua produção no mercado internacional e para evitar a fuga de capitais, devendo, assim, o sistema tributário ser ajustado, reformado em direção a uma desejável *harmonização* e à redução de impostos que incidam sobre fatores de alta mobilidade espacial – o capital financeiro, a produção em geral, os investimentos, a mão de obra qualificada etc.

Isso significar estreitar as bases da tributação, reduzindo a capacidade de financiamento do Estado e concentrando o seu ônus sobre os fatores de menor mobilidade espacial – consumo, salários e propriedade imobiliária, por exemplo –, *abrindo mão, em nome da competitividade e da harmonização, do manejo do sistema como instrumento de desenvolvimento e de redução das desigualdades sociais e transferindo este objetivo para o campo do gasto público*. Embora esse não tenha sido o caminho percorrido na velocidade desejada pelo pensamento ortodoxo e nem todos os países, até mesmo por suas assimetrias econômicas não tenham iniciado o seu percurso, é importante conhecer as propostas existentes para os diferentes tipos de impostos, pois, afinal, são elas que influenciaram várias reformas realizadas a partir da década de 1980.

No mercado financeiro é onde as pressões por harmonização se manifestam com maior intensidade. Como o dinheiro é a mercadoria que circula com maior facilidade e rapidez, práticas tributárias muito diferenciadas nesse mercado em relação às economias mais maduras penalizam os países que fujam ao padrão aceitável internacionalmente, exigindo ajustamento. Para evitar a migração de recursos e/ou de se colocar em melhores condições para atraí-los, a ordem emanada desse pensamento é que se devem seguir as tendências da tributação verificadas no cenário internacional, sendo que a concorrência por recursos entre os países deve levar crescentemente à abolição da tributação sobre os fluxos financeiros, tornando sem



importância o imposto incidente sobre o resultado das aplicações realizadas, ou seja, sobre os lucros, os dividendos e os juros.

O mesmo deve ser observado em relação ao tratamento tributário dado aos lucros do setor produtivo. Práticas tributárias que representem ônus mais elevados para as empresas *vis-à-vis* aos de outros países tendem a expulsar, especialmente no mundo globalizado em que o capital adquiriu maior mobilidade, investimentos para aqueles que oferecem melhores condições à obtenção de lucros. Por isso, recomenda-se não somente seguir as tendências internacionais destes impostos e, tendencialmente avançar na extinção de sua cobrança para não onerar o capital e reduzir a competitividade do país, deslocando a base de sua incidência para as pessoas físicas, que são as que, afinal, deles se beneficiam.

De qualquer forma, com a estratégia que vem sendo adotada pelas corporações multinacionais, instalando-se em centros financeiros *off-shore* e paraísos fiscais - no que são seguidas por muitas empresas nacionais que se internacionalizam com esse objetivo -, o capital produtivo tem conseguido escapar da tributação sobre os seus lucros. Mediante a prática conhecida como “preços de transferência”, reduz o imposto sobre o lucro e reparte a produção no território, levando em conta um meticuloso planejamento tributário. Como as novas tecnologias aplicadas aos setores produtivos agregam grande mobilidade espacial à produção (à exceção daquelas vinculadas à exploração de recursos naturais), mudanças nas políticas tributárias são facilmente assimiladas por meio do deslocamento de unidades produtivas para paraísos fiscais que oferecem condições mais favoráveis. A exportação das bases tributárias propiciada pelo avanço da tecnologia de informação é um dos problemas que Tanzi (2005) menciona, dentre os fatores que têm erodido as bases tributárias em virtude do impacto das inovações tecnológicas.

No mercado de produtos, onde as exigências de mudanças são mais lentas, devido às suas características, propiciando razoável margem de manobra para a adaptação dos sistemas tributários, a remoção das barreiras ao comércio externo também requer alterações importantes no sistema tributário. A ordem é não transferir parte do ônus tributário para os não residentes, através da exportação de bens e

serviços, e equalizar a tributação sobre as importações com a dos produtos produzidos localmente. Isso implica tributar as mercadorias e serviços apenas na etapa final do consumo, ou aplicar um imposto uniforme sobre o valor agregado, eliminando das estruturas tributárias os impostos cumulativos e abolindo, também, a tributação direta sobre as exportações e sobre os bens de capital.

Em países como o Brasil, a exigência de se avançar na harmonização de sua estrutura tributária, no caso dos impostos incidentes sobre a produção e o consumo, esbarra na dificuldade de se encontrar uma solução consensual para o problema da federação e também para o financiamento das políticas sociais. Isso porque, de um lado, o que deveria ser um imposto sobre o valor agregado, distribuiu-se, desde a reforma de 1966, em três impostos exclusivos de cada ente federativo: o IPI, da União; o atual ICMS, dos estados; e o ISS, dos municípios, o último sendo de caráter cumulativo. Tanto o ICMS como o ISS são manejados como instrumentos de política econômica, desencadeando guerras fiscais e conflitos federativos, dos quais essas unidades não abrem mão sem a garantia de que não perderão recursos e sem uma solução para a preservação de sua autonomia. Além disso, regimes especiais de tributação, como do *Simples* e o do lucro presumido, por exemplo, também transformaram parte desses impostos em impostos de natureza cumulativa, provocando distorções nos preços relativos e erodindo as bases da tributação. Sobre essa mesma base de incidência também foram criadas várias contribuições, também de caráter cumulativo, cobradas sobre a receita bruta e a folha de salários para o financiamento das políticas sociais. Sem uma solução confiável para essas questões, os caminhos para a criação de um IVA de base ampla, de acordo com as tendências internacionais, permanecem bloqueados.

Já no mercado de trabalho, onde é menor a mobilidade espacial da mão de obra, sendo menores as pressões internacionais para a harmonização das estruturas tributárias, a maior preocupação deve ser com o trabalhador com grau mais elevado de qualificação que pode, diante do tratamento tributário mais favorável por outros países sobre os seus rendimentos, para eles se deslocar. Deve-se, portanto, também evitar cobranças mais pesadas de impostos sobre seus ganhos, estabelecendo em

níveis mais harmonizados as alíquotas dos impostos incidentes sobre os seus rendimentos, com o objetivo de evitar a possibilidade de migração dessa mão de obra essencial para o desenvolvimento do país.

Mas não é só. Com o objetivo de aumentar a competitividade da produção, tem-se observado nesse mercado uma tendência de se avançar na desoneração dos encargos trabalhistas das empresas, visando a aumentar o poder de concorrência de seus produtos no mercado com a redução de seus custos, mesmo colocando, com isso, problemas para o financiamento das políticas sociais, já que essas contam, em boa medida, com essas bases de incidência para o seu financiamento.

Além disso, o rápido desenvolvimento tecnológico da produção, em geral, característica da terceira revolução industrial nessa fase do capitalismo globalizado, tem-se encarregado de erodir as bases de incidência da folha de pagamentos. Adotando técnicas de capital intensivo, tanto o setor industrial como o de serviços, apesar do alto valor que agregam à produção, têm reduzido a incidência de impostos dessa natureza sobre as suas atividades, os quais continuam mais pesados para os setores altamente absorvedores de mão de obra, como é o caso da construção civil, por exemplo.

A luz dessa nova orientação, as reformas tributárias realizadas nos países desenvolvidos a partir da década de 1980 e copiadas em alguns países em desenvolvimento, passaram a se preocupar com reduzir o “fardo” tributário tanto sobre o capital produtivo quanto sobre o financeiro, por meio da redução de alíquotas e de isenção de impostos, assim como sobre a propriedade e as rendas mais altas, e a avançar na adoção do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), visando a liberar o trânsito fiscal para a movimentação mais livre das mercadorias, dos serviços, das aplicações financeiras, em geral, sem o seu peso e sem as distorções provocadas principalmente pelos impostos cumulativos para a questão da competitividade. Todavia, enquanto nos países desenvolvidos essas reformas não alteraram significativamente a composição da carga tributária em se tratando de sua distribuição entre impostos diretos e indiretos, tendo-se observado mais sua redistribuição entre setores e faixas de renda, nos países em desenvolvimento, como foi no caso do Brasil,

a redução da tributação direta terminou sendo mais do que compensada pela expansão da tributação indireta, aumentando a regressividade do sistema.

É importante chamar a atenção para o fato de que, nesse ideário, a questão chave da demanda efetiva do sistema keynesiano perde qualquer relevância como determinante do dinamismo da economia. A preocupação passa a ser apenas com a possibilidade de movimentação do capital e dos fatores de mobilidade espacial, que são guiados por um suposto princípio da competitividade, como se nada mais influenciasse suas decisões, nem mesmo a questão da demanda efetiva. Isso significa, em outras palavras, reintroduzir a Lei de Say na economia pela porta dos fundos, já que deixa de existir limite para a produção, desde que esse princípio seja rigorosamente respeitado.

Não é possível deixar de apontar alguns dilemas, ou *trades-off*, que não podem ser desprezados, sobre as normas estabelecidas pelo pensamento ortodoxo sobre os novos papéis da política fiscal e tributária. De um lado, ao propor a redução das bases tributárias, com a desoneração de impostos da produção e eliminação/atenuação de sua incidência sobre o capital financeiro e produtivo e sobre outras bases também consideradas importantes para a questão da *competitividade*, o pensamento ortodoxo praticamente decreta a queda da arrecadação, caso os contribuintes para os quais será transferida a carga adicional de impostos não sejam capazes de suportá-la. Ora, isso compromete os compromissos assumidos com as políticas de *responsabilidade fiscal*, prejudicando a *estabilidade do sistema*, a menos que o Estado seja reduzido. Na verdade, o objetivo de todo o pensamento ortodoxo sempre é reduzir o Estado a uma dimensão mínima. Se isso é verdade, esse princípio opera na contramão do Estado do bem-estar ou teria sido construído exatamente para justificar seu desmantelamento como sempre ocorre quando os interesses do capital são contrariados no orçamento.

De outro lado, ao priorizar a tributação sobre o consumo e sobre os fatores de menor mobilidade territorial, introduz o risco de aumento de seu grau de regressividade, comprometendo a questão da equidade e enfraquecendo sua legitimidade na cobrança de impostos, o que, embora não seja relevante para esse pensamento, pode abrir as portas para revoltas tributárias, instabilizando socialmente

o sistema. Foi o que Keynes procurou, com a sua teoria, evitar, considerando o Estado como elemento-chave para corrigir o que considerava os principais problemas do sistema: a falta de emprego, a má distribuição de renda e sua inerente instabilidade. Quando a insensatez se apodera dos ideólogos do capital, o retorno de todos estes defeitos torna-se inevitável, assim como os riscos de colapso do sistema.

#### **6. Os frutos do pensamento ortodoxo: o aumento da instabilidade, o enfraquecimento do crescimento e o aprofundamento das desigualdades**

Desde o momento em que o pensamento neoliberal reocupou a cena econômica como paradigma dominante e viu suas propostas serem implementadas em alguns países e blocos regionais, um cenário de maior instabilidade do sistema, coadjuvada por baixo crescimento e aumento das desigualdades e da pobreza se abateu sobre a economia mundial. A desregulamentação dos mercados financeiros, associada à abertura da conta de capital dos países que seguiram a nova ordem e à queda das fronteiras nacionais para permitir a livre circulação do capital em busca de melhor remuneração, instabilizou os instrumentos de política econômica do Estado, como os do câmbio e dos juros, exigindo a adoção de medidas restritivas ao crescimento para conter essas fricções. E, com a política fiscal limitada ao papel de “fiadora da estabilização”, o orçamento foi ajustado para garantir os ganhos da orgia promovida pelo capital financeiro, com o objetivo de evitar o crescimento da dívida, com o Estado renunciando ao seu papel de indutor do crescimento e de agente promotor de redução das desigualdades sociais.

Especialmente a partir da década de 1990, quando essas ideias consolidaram sua hegemonia, sucessivas crises, principalmente de natureza financeira, contaminaram a economia mundial e paralisaram o crescimento econômico, devido ao seu efeito-contágio no mundo globalizado: a moratória mexicana em 1994-95; a crise dos países do Sudeste Asiático de 1996-97; a moratória russa, em 1998; a falência da primeira fase do Plano Real, no Brasil, em 1998-99; a crise da internet, em 2000; a da Argentina, em 2001, até desaguar na crise mais aguda da história do capitalismo desde a década de 1930, a do crédito *subprime*, deflagrada nos Estados Unidos, de 2007-

2009; e, no ano seguinte, da dívida soberana europeia, as quais, até os dias atuais, continuam contaminando a economia global.

Em todas elas o Estado teve de usar largamente o orçamento e lançar-se a um temerário processo de endividamento para salvar o Capital de seus desvarios especulativos em busca de riqueza, com o objetivo de impedir uma deflação de preços dos produtos e de ativos, seguidas de depressões profundas e prolongadas como ocorrera na crise de 1930. Para isso, teve de dar início à desmontagem do Estado do bem-estar nos países em que ele existia, pondo em marcha um processo de aniquilação dos elementos de solidariedade do sistema, com o Estado renunciando, como manda o figurino ortodoxo, ao seu papel de agente orientador e regulador do crescimento, para atender as necessidades de recursos do Capital.

Os números da Tabela 1 mostram como o crescimento econômico praticamente se enfraqueceu no mundo a partir dessa época, principalmente nos países que se submeteram à férrea disciplina fiscal do novo consenso e/ou que sofreram as consequências dos desvarios especulativos do capital financeiro.

A economia mundial, depois de crescer a taxa média próxima de 4% ao ano na década de 1970, viu essa taxa despencar para 3,4% na problemática década de 1980 e situar-se em torno de 3,2% nas décadas seguintes. Mas, mas, mesmo assim, devido ao forte crescimento das economias emergentes, notadamente da China e da Índia, que compensaram a queda expressiva registrada para as economias desenvolvidas. No conjunto dessas, o crescimento médio anual de 3%, na década de 1990, encolheu para 1,7% na década seguinte, sob os efeitos também da crise do *subprime*, nível que praticamente vem sendo mantido no período de 2011-2016, o qual aproximadamente corresponde ao desempenho da economia norte-americana. O crescimento da Zona do Euro, que foi travado primeiramente pelas regras do *Tratado de Maastricht* e, assim como os Estados Unidos, bastante afetado pela crise do *subprime* e, posteriormente, pela crise da dívida soberana europeia, praticamente evaporou: de uma média anual de 2,2% na década de 1990, caiu para 1,2% na década seguinte; e não passou de 0,5% entre 2011 e 2016.

**TABELA 1 - TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DO PIB**

(EM %)

Mundo, grupos de economias e alguns países

1991-2016

Mundo/Grupos/Países	1991-2000	2001-2010	2011-2016 (1)
<b>Economia Mundial</b>	3,2	3,9	3,4
<b>Economias Desenvolvidas</b>	2,9	1,7	1,6
• <b>Estados Unidos</b>	3,5	1,7	2,0
• <b>Zona do Euro</b>	2,2	1,2	0,5
<b>Economias Emergentes</b>	3,8	6,3	4,9
• <b>China</b>	9,5	9,6	7,7
• <b>Índia</b>	5,6	7,5	6,7
• <b>Brasil</b>	2,6	3,7	0,4
<b>América Latina</b>	3,2	3,4	1,9

Fonte: World Economic Outlook/FMI: Abril de 2017.

(1) Preliminar

Somente no conjunto das economias emergentes (e isso muito em virtude do desempenho da China e também da Índia), que não estiveram envolvidas com os problemas que afetaram as economias desenvolvidas, o crescimento econômico mostrou-se bem robusto, compensando o do resto do mundo, embora também nelas o crescimento já comece a enfraquecer: no conjunto dessas economias, depois de se registrar uma taxa média anual de 3,8% na década de 1990, ela saltou para 6,3% na década seguinte, recuando para 4,9% entre 2011 e 2016. O desempenho da China impressiona pela expressividade de seus resultados: 9,5% ao ano entre 1991 e 2000; 9,6% no período de 2001 e 2010; e 7,7% para o de 2011-2016. O mesmo desempenho, embora com menor expressividade, que se registrou para a Índia: crescimento médio anual de 5,6%, 7,6% e 6,7%, respectivamente para os mesmos períodos.

Já a América Latina, mais afetada pelas relações que mantém com os Estados Unidos e Europa, o crescimento anual desabou de pouco mais de 3% entre 1991-2010 para 1,9% entre 2011-2016. O Brasil, que registrou uma taxa média de crescimento de 8,6% na década de 1970, veria o mesmo declinar fortemente nas décadas seguintes: a

taxa desabou para 1,6% nos anos de 1980, quando se defrontou com o problema da dívida externa e a ameaça de um processo hiperinflacionário; e teve pequena recuperação na década de 1990, quando atingiu 2,6%, ao começar a se submeter às exigências da disciplina fiscal do pensamento ortodoxo. Na década de 2000, beneficiando-se do *boom* de 2003-2008 da economia mundial e do efeito-China, o Brasil conseguiu crescer 3,7% ao ano. Porém, devido às fricções provocadas no modelo econômico por essa expansão, sem corrigir seus problemas estruturais, o Brasil teve de se submeter, após uma malograda tentativa de implementar uma política econômica alternativa, a realizar um novo ajuste recessivo para agradar o mercado, derrubando o crescimento para 0,4% ao ano no período de 2011-2016.

Com o enfraquecimento do crescimento econômico e o desmonte do Estado do bem-estar, a desigualdade tendeu inevitavelmente a aumentar a partir da década de 1970. Thomas Piketty (2014), constata em seu livro, *O Capital no Século XXI*, que essa, diminuiu, de fato, no período entre as duas grandes guerras até a década de 1960, o que levou a equivocadas conclusões de não poucos trabalhos dos economistas da ortodoxia sobre as virtudes do capitalismo no longo prazo. Mas que este problema ressurgiu com mais força, com o encerramento do longo ciclo de crescimento propiciado pela implementação de políticas keynesianas e com o avanço do Estado do bem-estar. São várias as causas que explicam esse fenômeno.

Em primeiro lugar, o crescimento mais lento que passou a se verificar na economia mundial diante das crises que se acentuaram a partir dessa época, com efeitos danosos sobre o mercado de trabalho, o emprego e a remuneração do trabalhador, à exceção de algumas economias emergentes como mostram os dados da Tabela 1. Em segundo lugar, porque, diante da instabilidade e da maior aversão ao risco por parte do capital financeiro, a taxa de remuneração da riqueza acumulada aumentou consideravelmente, excedendo muito a taxa de crescimento do PIB, acarretando, assim, um inevitável aumento da desigualdade, à medida que os seus detentores veriam aumentar sua fatia no bolo da nova riqueza produzida. Em terceiro lugar, porque, devido ao novo papel atribuído ao Estado, o de fiador da estabilização, e diante da necessidade de se promover ajustamentos em suas finanças para cumprir



essa responsabilidade, seu papel de provedor de políticas públicas necessárias para manter a coesão social começou a ser esvaziado.

No Brasil, embora as políticas econômicas implementadas principalmente nos governos Lula e Dilma, tenham contribuído mais expressivamente para a redução das desigualdades, é consenso, atualmente, que isso teria ocorrido mais na base da pirâmide, ou, mais especificamente, em relação aos rendimentos do trabalho. Isso porque, como tem sido demonstrado em alguns trabalhos, os que ocupam o topo da pirâmide viram aumentar sua participação no bolo da riqueza produzida, devido às políticas de generosas taxas de juros para as aplicações financeiras, cujos ganhos são, geralmente, omitidos nas pesquisas sobre desigualdade; e à resistência, em geral, de todos os governos no Brasil, de estender e ampliar a tributação direta – sobre a renda e o patrimônio – para os setores mais ricos e poderosos da sociedade<sup>2</sup>.

Esse aumento da desigualdade, por sua vez – um dos grandes defeitos do capitalismo, como foi apontado por Keynes –, traz implicações sérias para a própria reprodução do sistema. De um lado, por ajudar a minar as forças do próprio crescimento, à medida que enfraquece a demanda efetiva pelo fato de as camadas mais altas da sociedade possuírem baixa propensão a consumir, desestimulando os investimentos produtivos. Em segundo, por aumentar as tensões sociais, devido ao aumento do desemprego, do inevitável aumento da pobreza e da crescente incapacidade das camadas de menor renda de garantir suas condições de sobrevivência, o que, como a história registra com vários exemplos, costuma terminar em rebeliões e fortes questionamentos do sistema.

Não são caminhos promissores nem para o capitalismo, nem para o futuro da humanidade, sendo que essa tendência pode agravar-se. É o que se vê quando se considera o expressivo crescimento da dívida pública (Tabela 2), a qual constitui, na verdade, *riqueza privada*, muito como resultado das intervenções que têm sido realizadas pelo Estado para salvar o Capital de sua própria insensatez. Tal situação, se não revertida, deve aumentar ainda mais a participação da riqueza acumulada na

---

<sup>2</sup> Marc Morgan, do World Wealth and Income Database, em entrevista à *Folha de S.Paulo*, 24/09/2017; Ricardo Balthazar. Desigualdade: rico, sempre rico, e pobre, sempre pobre. *Folha de S.Paulo*, 01/10/2017 (Caderno Ilustríssima, p. 3-4).

riqueza real futura a ser produzida, ampliando o nível de desigualdade e negando o papel da ciência econômica, cuja legitimidade só existe enquanto voltada para encontrar soluções que beneficiem o conjunto da sociedade e não como meio para defender interesses específicos dos donos do poder, como agem os ideólogos da ortodoxia, propondo o sacrifício da economia e da população, para salvar o sistema.

De fato, os dados da Tabela 2 sobre o nível de endividamento dos governos são desalentadores, indicando que a necessidade de um ajustamento de suas finanças para que se reenquadrem nas regras fiscais do pensamento ortodoxo deve manter anêmico o crescimento mundial por mais alguns anos, já que os mesmos terão de continuar sacrificando seus gastos primários para pagar os custos financeiros da dívida e reconduzi-la para patamares aceitáveis pelo mercado.

Como se percebe de seu exame, a relação dívida bruta/PIB saltou, para as economias desenvolvidas, de 77%, em 2005, para 106,5%, em 2016; dentre essas, a dos Estados Unidos apresentou um comportamento ainda pior, aumentando de 65,3% para 107,3% no mesmo período. Nos países da União Europeia, que em 2007 havia praticamente atingido os limites estabelecidos no Tratado de Maastricht, a relação dívida bruta/PIB permanecia elevada em 2016, com 85,8%, o mesmo acontecendo com os países da Zona do Euro, com uma relação dívida bruta/PIB de 91,3% nesse último ano. Na França, nesse grupo, em 2016, apesar do esforço de ajustamento feito pelo país, essa relação ainda se encontrava no nível de 96,5%; na Alemanha, depois de ter atingido 81%, em 2010, logo após a crise do *subprime*, a relação dívida bruta/PIB caiu para 67,6%, em 2016, como resultado do melhor desempenho de sua economia e da realização de um ajustamento mais severo.

**TABELA 2 – RELAÇÃO DÍVIDA BRUTA/PIB**  
(EM %)  
GRUPOS DE ECONOMIAS E ALGUNS PAÍSES  
2005-2016

Grupo de países/Países	2005	2010	2012	2015	2016 (1)
<b>Economias desenvolvidas</b>	77,0	98,5	106,7	104,4	106,5
• Estados Unidos	65,3	95,6	103,4	105,6	107,3
<b>União Europeia</b>	61,4	78,5	85,3	86,7	85,8
<b>Zona do Euro</b>	69,1	84,0	91,4	92,6	91,3
• França	67,1	81,6	89,5	96,1	96,5
• Alemanha	67,0	81,0	79,9	71,2	67,6
<b>Economias Emergentes</b>	41,9	38,1	37,3	44,3	47,3
• Brasil (2)	68,6	63,0	62,2	72,5	78,3
• China	26,1	33,7	34,3	42,6	46,2
• Índia	80,9	67,5	69,1	69,6	69,5
<b>América Latina</b>	49,7	48,2	48,3	54,1	57,3

Fonte: World Economic Outlook/FMI: Abril de 2017.

(1) Preliminar

(2) A metodologia de cálculo da dívida bruta do FMI difere da utilizada pelo Banco Central do Brasil, razão da diferença existente entre resultados das duas instituições.

As economias emergentes, para as quais são maiores as exigências com o princípio da responsabilidade fiscal, também viram sua situação se agravar com o terremoto financeiro que se abateu sobre o mundo a partir da crise do *subprime*. Com uma relação dívida bruta/PIB de 42%, em 2005, viu-a elevar-se para 47,3%, em 2016. Na China, a relação dívida bruta/PIB aumentou de 26,1% para 46,2%, nesse período; enquanto a do Brasil alcançou 78,3% nesse último ano, dando um salto de 10 pontos percentuais do PIB em relação a 2005. Na Índia, por outro lado, devido ao maior crescimento do PIB e à realização de um ajuste mais forte das contas do governo, terminou sendo reduzida de 80,9%, em 2005, para 69,5%, em 2016, um nível ainda considerado altamente preocupante para essas economias, dada sua menor capacidade de financiamento.

Piketty (idem, p. 9-34) acredita ser possível retomar o controle do capitalismo, assegurando que o interesse em geral da população se superponha aos interesses

privados por meio de instituições e políticas públicas que contrabalancem essa lógica implacável da desigualdade, adotando-se, por exemplo, impostos progressivos sobre o capital – sobre a renda e a propriedade. Tal medida, que vai na contramão do que propõe a ortodoxia, teria o condão de, ao taxar tanto o estoque da riqueza acumulada (o patrimônio) quanto os seus fluxos, reduzir, de um lado, a brutal concentração existente e inibir o seu comando sobre a renda futura a ser criada e, de outro, impedir que essa trajetória se reinicie, ao gravar mais esses fluxos. Mas é preciso ir mais longe, quando se pensa em uma reforma tributária com esse objetivo em países que apresentam maior desigualdade.

Especialmente em países como o Brasil, em que a tributação indireta, reconhecidamente regressiva, responde pela maior parte da arrecadação, é necessário alterar mais radicalmente essa equação, procurando-se diminuir o peso relativo desses impostos no financiamento do Estado *vis-à-vis* os impostos diretos não somente por razões de justiça tributária, mas também por razões de ordem estritamente econômica, como apontava Keynes, visando ao fortalecimento da demanda efetiva e do crescimento econômico.

Uma reforma tributária em países como o Brasil deve ter, assim, como farol, tanto o objetivo de melhorar a distribuição do ônus da tributação entre os membros da sociedade, com o objetivo de inibir o avanço da concentração de renda e contribuir para o crescimento mais sustentado da economia, quanto o de recompor as bases de financiamento do Estado, o que é necessário para resolver a enrascada fiscal em que se meteu com a generosidade dos recursos transferidos para o Capital, assim como para se recapacitar a promover políticas de desenvolvimento econômico e social, reconciliando-se com a sociedade e contribuindo para a estabilidade do sistema e para a preservação da coesão social.

#### **7. Brasil: o *trade-off* entre a responsabilidade fiscal e a competitividade: o aumento das distorções do sistema tributário**

Acosado por fortes desequilíbrios fiscais, que se manifestaram com maior intensidade a partir da década de 1980, com a crise da dívida externa, o Brasil não seguiu as

recomendações do pensamento neoliberal no campo da tributação, embora algumas iniciativas tenham sido adotadas com esse objetivo pelo ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, em 1988, que reduziu drasticamente e uniformizou as alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas, e por Everardo Maciel, secretário da Receita Federal, em 1995, que, além de reduzir as alíquotas do imposto de renda das pessoas jurídicas, isentou e/ou passou a taxar suavemente os ganhos do capital recebidos na forma de lucros e dividendos, acreditando estar fazendo uma “revolução tributária” que entraria para a história da tributação (INTROÍNI & MORETTO, 2017, p. 11). Estavam, na verdade, em nome da suposta *competitividade dos tributos*, abrandando a carga de impostos das classes mais ricas e dos lucros do capital (das grandes papoulas), aumentando as distorções do sistema tributário brasileiro em relação a um dos princípios caros das finanças públicas, o da equidade.

O Brasil nunca foi um país exemplar nessa questão, mas conseguiu piorar o sistema com essas mudanças. Desde a estruturação do sistema tributário, em 1891, valeu-se predominantemente dos impostos indiretos para o financiamento das atividades do Estado: até a década de 1960, por não contar com bases econômicas suficientes para cobrar o imposto de renda e por enfrentar resistências políticas para taxar a propriedade; a partir da década de 1960, porque o Estado autoritário que se instalou no país a partir de 1964, transformou o sistema tributário numa ferramenta do processo de acumulação, visando a garantir o crescimento a qualquer custo para legitimar os novos donos do poder, isentando ou taxando suavemente o capital e as rendas médias e altas da sociedade de sua incidência; na Constituição de 1988, porque os constituintes, ainda que orientados pelos princípios da democracia e da justiça fiscal, dedicaram mais atenção ao resgate da federação, enquanto as voltadas para a redução das desigualdades, como a maior taxa da renda e da propriedade, foram transferidas para serem aprovadas no campo infraconstitucional, o que não ocorreu. Por isso, as mudanças introduzidas por Maílson e Everardo apenas agravaram um quadro já ruim, confirmando o sistema como instrumento de aumento das desigualdades.

Essas mudanças, no entanto, pararam por aí, porque o *princípio da competitividade dos tributos* entrou em conflito com o *princípio da responsabilidade fiscal* e o sistema tributário passou a ser manejado como *instrumento de ajuste fiscal* voltado para garantir receitas para pagar juros da dívida, com o objetivo de evitar o crescimento descontrolado da relação dívida/PIB como recomendado pelo novo consenso macroeconômico. Com essa reorientação, as preocupações com a qualidade dos tributos desapareceram, assim como com a estabilidade de suas regras e, além de se tornar bem mais complexo, o sistema tributário foi sendo gradativamente transformado num instrumento *anticrescimento econômico, antifederação* e que agravou a distribuição desigual do ônus da tributação entre os membros da sociedade. Vejamos como isso teria ocorrido.

Os constituintes de 1988, preocupados com a reconstrução das bases do federalismo, no país, promoveram uma forte descentralização das receitas em favor dos estados e municípios, prejudicando as finanças da União e, ao mesmo tempo, ampliaram, atendendo as demandas da sociedade por políticas públicas, os direitos sociais no capítulo da *Ordem Social* e, nesse, com a instituição da *Seguridade Social*, estabelecendo, no art. 23, que a oferta de políticas públicas deveria ser feita com a *cooperação financeira* dos três níveis de governo. Como esse artigo não foi regulamentado, os estados e municípios não se viram obrigados a participar da oferta dessas políticas, o que só viria a acontecer com algumas experiências posteriores, como a do Fundef, em 1996, e da Emenda Constitucional 29, em 2000, relativa à Saúde, levando a União a ter de assumi-las, num contexto em que havia perdido importantes competências tributárias e receitas para as esferas subnacionais, além de se defrontar com fortes desequilíbrios fiscais herdados da década de 1980 (REZENDE, OLIVEIRA & AMORIM, 2007).

Como as contribuições sociais foram, na Constituição, previstas exclusivamente para o financiamento da Seguridade Social, sendo de competência da União, e como não precisavam obedecer, para sua cobrança, as limitações previstas para os impostos tradicionais, além de seu produto não ser repartido com estados e municípios, o governo federal tornou-as o *instrumento preferencial desse ajuste*. De incidência

indireta e de natureza cumulativa, prejudiciais, portanto, para a questão da equidade e da competitividade da produção, as contribuições passaram, a partir daí, a ocupar, em termos relativos, espaços crescentes na estrutura tributária, piorando, ainda mais, sua qualidade.<sup>3</sup> Não foi, no entanto, somente nessa frente que se avançaria no processo de aprofundamento de sua degeneração.

Visando a envolver compulsoriamente estados e municípios nesse processo de ajustamento, o governo federal deu início à sua inserção nos programas voltados para essa finalidade, levando-os a perder receitas, como ocorreria com a promulgação da Lei Kandir (LC 87/96), por exemplo, ao mesmo tempo em que avançou na estruturação de alguns mecanismos de cooperação financeira governamental, caso do Fundef/Fundeb e Emenda da Saúde, ampliando seus gastos. E criaram-se instituições para controlar hierarquicamente suas finanças e níveis de endividamento, caso das Leis Rita Camata, de 1995 e 1999, dos programas de Ajuste Estrutural de suas finanças, de 1996-97, do acordo da dívida dos Estados com a União, de 1997-98, e, finalmente, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Com isso, enfraqueceu-se a autonomia que os mesmos dispunham na federação para tomar decisões sobre o seu orçamento, avançando-se no processo de desconstrução federativa e subjugando novamente essas esferas às determinações do Poder Central.

Apesar de todas essas medidas, inclusive com o início da desmontagem do sistema de vinculações de receitas para as áreas sociais, a partir de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que apartou 20% das receitas de contribuições, em geral, para sustentar o Plano Real, a situação fiscal só tendeu a piorar, especialmente em virtude da engenharia econômica que foi criada para viabilizá-lo, apoiada na abertura comercial indiscriminada, no câmbio supervalorizado e em elevadas taxas de juros: resultados primários relativamente equilibrados durante a primeira fase do Plano, entre 1994 e 1998, aumentaram a relação dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, de 30% para 40% nesse mesmo período. Para salvar o Plano do fracasso, o governo teve de fechar um acordo com o FMI e

---

<sup>3</sup> A rigor, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não pode ser incluída, como as demais, no rol dos impostos de má qualidade, cumulativos, já que incide, assim como o IRPJ, sobre o lucro da empresa.

comprometer-se a encarar, com seriedade, o compromisso com o *princípio da responsabilidade fiscal*.

Durante quatorze anos, de 1999 e 2013, o país se tornou o paraíso do capital financeiro, garantindo-lhe elevada remuneração, sempre em níveis superiores a 5-6% de toda a riqueza real criada, e gerando gigantescos superávits primários, que corresponderam, em alguns anos, a mais de 4% do PIB, como mostra a Tabela 3, para o pagamento dos juros da dívida, esterilizando parte significativa das receitas de impostos. Só a partir de 2014, em virtude da desaceleração econômica e do mergulho da economia em um agudo processo recessivo nos anos seguintes, como resultado tanto da implementação de políticas econômicas inconsistentes quanto da opção feita, pelos governos Dilma e Temer, de fazer um ajuste nos moldes ortodoxos para agradar o mercado, o que levou as receitas tributárias a despencarem, em termos reais – queda de 11% entre 2014 e 2016 –, os superávits primários desapareceram, sendo substituídos por expressivos déficits e, com o custo financeiro da dívida em elevação, devido à política de juros pornográfica do Banco Central, os déficits nominais do governo atingiram o nível de 10% do PIB, com a relação dívida/PIB ingressando numa trajetória de rápida elevação.

Comparada às dívidas de outros países, especialmente às dos países desenvolvidos, cujos níveis ultrapassaram a casa dos 100%, não se pode dizer que o tamanho da dívida pública no Brasil tenha atingido níveis alarmantes, mesmo do ponto de vista da ortodoxia, e nem que o seu crescimento tenha decorrido do excesso de gastos primários. Por trás de sua expansão mais acelerada se encontra o peso de seus encargos financeiros resultante de uma política de elevadas e desnecessárias taxas de juros, cujos custos representam anualmente cerca de 6-7% do PIB, um nível que não encontra paralelo no resto do mundo, enquanto os desequilíbrios primários resultam, em boa medida, da recessão em que mergulhou a economia brasileira a partir de 2014, que derrubou as receitas tributárias, em termos reais, em mais de 10% em apenas dois anos. Tais argumentos não encontram, no entanto, acolhida no pensamento conservador, sendo esses resultados usados para convencer a opinião pública de que o Estado do bem-estar não cabe no orçamento, sendo necessário



desmontar suas estruturas e justificar o ajuste recessivo da economia como necessário para libertá-la dos excessos estatais.

**TABELA 3 – RESULTADO PRIMÁRIO, JUROS NOMINAIS E RESULTADO NOMINAL COMO PROPORÇÃO DO PIB**  
(EM %)  
BRASIL  
1994-2016

Ano	Resultado primário*	Juros nominais	Resultado nominal*
1994-1998	-0,4	5,6	5,2
1999-2002	-3,6	9,3	5,7
2003-2006	-4,3	7,8	3,8
2007-2010	-2,9	5,9	2,7
2011	-3,1	5,2	2,6
2012	-2,4	5,7	2,5
2013	-1,9	4,9	3,2
2014	0,6	5,1	6,7
2015	1,9	8,4	10,2
2016	2,5	5,5	9,0

Fonte: 1) Banco Central do Brasil; 2) Gomes, Gerson & Silva da Cruz, Carlos Antônio. Vinte anos de Economia Brasileira (1995-2014). Centro de Altos Estudos – Brasil Século XXI, 2017.  
(\* ) Superávit (-); Déficit (+).

Embora algumas propostas de reforma tributária tenham sido ensaiadas nesse longo período de 1995 a 2016, a maioria apenas com a preocupação de remover da estrutura os impostos cumulativos e encontrar uma solução para a guerra fiscal travada entre estados e municípios, nenhuma conseguiu prosperar. Em primeiro lugar, porque o próprio governo federal, temendo perder receitas e comprometer o ajuste fiscal acordado com o FMI, pouco se empenhou para sua aprovação, tendo se tornado, inclusive, seu adversário; em segundo, por não se ter chegado, em nenhuma delas, a uma solução consensual nem para a questão federativa, nem para o financiamento das políticas sociais.

Assim aconteceu com a PEC 175, de 1995, proposta do governo Fernando Henrique Cardoso, que, tendo como preocupação exclusiva a extinção dos impostos cumulativos e da guerra fiscal entre os membros da federação, tramitou durante quatro anos no Congresso e acabou sendo “esquecida” depois de ver aprovado na Comissão de Reforma Tributária, por unanimidade, o substitutivo do deputado Mussa Demes, em 1999; com a proposta do governo Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003, que, edulcorada com cosméticos apelos redistributivos, terminou convertendo-se na Emenda Constitucional nº 42/2003, reduzida à prorrogação de dois instrumentos vitais para o ajuste fiscal: o da Contribuição provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e o da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que havia substituído o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), ex-Fundo Social de Emergência (FSE), de 1994; com a PEC 233/, de 2008, que retomaria as propostas de fusão de impostos, extinção das figuras cumulativas e dos conflitos federativos, com o fim da guerra fiscal, mas que não foi adiante pelo próprio desinteresse e falta de empenho do governo federal em sua aprovação; e, finalmente, com a proposta do governo Dilma Rousseff que, restrita à solução do rebaixamento e uniformização das alíquotas interestaduais do ICMS também foi abandonada por não ter contado com apoio para sua aprovação (OLIVEIRA, 2010).

Nenhuma dessas propostas sequer ousou sinalizar um melhor tratamento para a questão da tributação direta, a qual poderia não somente melhorar a arrecadação do governo, contribuindo para a enrascada fiscal em que se encontra, quanto reduzir a grande regressividade do sistema, com ganhos importantes para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades, confirmando a tradição histórica do país, segundo a qual seria *pecado capital* taxar o capital e os mais ricos. Em virtude disso, explorado à exaustão como instrumento de ajuste fiscal e sem conseguir eliminar a incidência de impostos indiretos perversos para a questão da competitividade, nem encontrar uma solução consensual para a questão federativa e confiável para o financiamento das políticas sociais, o sistema tributário brasileiro viu se amplificarem suas distorções e se transformar, se não no pior, em um dos piores sistemas do mundo. Por isso, a urgência de sua reforma, necessária para o país se

reencontrar com o sol do crescimento, com a justiça tributária e com o restabelecimento da necessária coesão social no mundo capitalista.

Para agravar a situação que o país enfrenta na atualidade, apegados ao mantra, como recomenda a ortodoxia, de que seria necessário primeiro ajustar as contas públicas, mesmo numa situação de grave e prolongada recessão, para só depois voltar a crescer, como se isso fosse possível, os gestores da atual política econômica deram início à desmontagem dos mecanismos de proteção social da Constituição de 1988, visando a conter os gastos primários e a recuperar o espaço no orçamento para o pagamento de juros ao capital financeiro: de um lado, trataram de congelar, por 20 anos, até 2037, esses gastos, em termos reais (Emenda Constitucional nº 95/2016), indicando que, em termos relativos, será crescente a queda de sua participação na estrutura de gastos do Estado; de outro, têm ensaiado uma reforma da previdência social que, se aprovada, deve subtrair ganhos expressivos da classe trabalhadora. Como se não bastasse, tem ganhado força e apoio das forças influentes da sociedade – mercado financeiro, empresariado, mídia, políticos em geral –, diante da atual encrenca fiscal, a proposta de se pôr cobro ao sistema de vinculações de receitas que garante recursos para o financiamento das áreas sociais. Não é bem o caminho que o país precisa para abrir os caminhos do crescimento e da solidariedade, essenciais para manter a coesão social, e para começar a deixar para trás o troféu que carrega de ser um dos mais desiguais do mundo.

## **8. Os caminhos da reforma tributária no Brasil**

Não são pequenos os desafios e as dificuldades para a realização de uma reforma tributária mais ampla no Brasil. De um lado, porque, dado o atual quadro de recessão/estagnação da economia, combinado com a situação de desequilíbrio das contas do setor público, reformas mais profundas do sistema se tornam mais difíceis, à medida que podem ocasionar redução ainda maior das receitas enquanto o novo sistema estiver sendo implantado, piorando a situação fiscal; de outro lado, porque uma reforma dessa amplitude, exigida para remover as imperfeições do sistema, demanda um governo com legitimidade política, capaz de negociar as mudanças requeridas, dirimir os inevitáveis conflitos que desencadeiam e soldar os distintos

interesses que com ela serão afetados em meio à construção de um novo projeto de sociedade. Não se trata, portanto, de um projeto de reforma tributária que possa ser levado à frente pela atual administração, que não preenche esses requisitos.

Um dos grandes desafios da reforma refere-se à necessidade de recompor a capacidade de financiamento do setor público, visando a lhe dar novamente condições para atuar como agente do processo de crescimento e realizar os investimentos requeridos em infraestrutura econômica, ciência e tecnologia, urbanização, educação, política ambiental, por exemplo, visando a remover pontos de estrangulamento da economia que aumentam sobremaneira o “custo-Brasil”, sem descuidar de compromissos com o princípio da responsabilidade fiscal, dentro dos limites da capacidade financeira do Estado, mas preservando as bases do Estado Social.

Atualmente, a carga tributária no Brasil anda em torno de 33% do PIB, um nível superior ao das economias emergentes e de alguns países desenvolvidos (Estados Unidos, Japão, Espanha, por exemplo), mas inferior à média registrada para os países da OCDE, que apresentam um nível de renda *per capita* bem mais elevado. Considerando, contudo, as grandes desigualdades existentes no Brasil e a necessidade de o Estado atuar mais proativamente para atenuá-las, sua redução não é recomendável. A reforma, no entanto, deve adotar medidas tanto para interromper as tendências do sistema de erodir as bases tributárias como para alterar a sua composição entre impostos diretos e indiretos, com o objetivo de beneficiar o crescimento econômico e tornar a tributação mais justa.

A erosão das bases tributárias não tem sido fruto apenas das propostas da ortodoxia de se poupar os fatores de maior mobilidade espacial da tributação e de se lançar o seu ônus principalmente sobre o consumo, a propriedade imobiliária e os salários dos trabalhadores menos qualificados. Tem resultado, também, de um lado, do planejamento tributário feito pelas empresas para escapar de sua incidência e, de outro, do desenvolvimento tecnológico do sistema econômico, caracteristicamente poupador crescente de mão de obra, que a tem transformado em trabalhadores que atuam por conta própria, na forma de pequenos empresários, sujeitos ao pagamento de menores impostos nos regimes especiais de tributação existentes.

Com esse objetivo, empresas globais, cujo comportamento é seguido por empresas nacionais que se internacionalizam com esse mesmo propósito, têm aberto subsidiárias em paraísos fiscais para diluir os lucros obtidos nos países em que operam, por meio tanto do mecanismo de “preços de transferência” como de outros similares, conseguindo driblar a cobrança de impostos. De outro lado, o avanço tecnológico em empresas da indústria e do setor de serviços, que agregam alto valor à produção, tem erodido os impostos incidentes sobre a folha de salários, por seu caráter poupador da força de trabalho. No mundo globalizado, em que parte do trabalho pode ser realizado à distância, o próprio trabalhador tem-se transformado, ele próprio, em empresário prestador de serviços, inscrevendo-se como pessoa jurídica em regimes especiais de tributação que cobram menos impostos de modo geral.

Não bastasse isso, o nível de renúncias fiscais de que o Estado abre mão para incentivar, apoiar e estimular determinadas atividades e setores da vida econômica, cultural e social, e que acabam, via de regra, transformando-se em direitos adquiridos dos que delas se beneficiam, representam um apreciável sorvedouro de recursos públicos que, no Brasil, equivalem a cerca de 20% da carga tributária e que, em qualquer reforma que venha a ser realizada com as diretrizes estabelecidas nesta proposta, terão de ser revistas para que se avalie se, efetivamente, seu ônus tem se traduzido em benefícios para a sociedade, o que raramente é feito pelos órgãos da administração tributária.

Além de adotar medidas para reverter a erosão das bases tributárias, outro desafio fundamental da reforma é alterar a composição da estrutura do sistema entre impostos diretos e indiretos, visando a tornar mais justa a distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade e a contribuir para reduzir as desigualdades de renda, o que é essencial para o crescimento econômico. Enquanto nos países desenvolvidos, o peso da tributação direta representa, de modo geral, cerca de 70% da tributação, mesmo com as reformas realizadas à luz das novas propostas do pensamento ortodoxo, no Brasil essa relação se mostra diametralmente oposta, com os impostos indiretos, incluindo os incidentes sobre a folha de salários, ultrapassando 70% da carga tributária.

Existe um amplo espaço para aumentar, de forma significativa, no Brasil, os impostos diretos sobre a renda e a propriedade. Estudos de Gobetti e Orair (2015), de Oliveira (2015) e também de Introíni e Moretto (2017), para ficar apenas com alguns exemplos, são unânimes em apontar o potencial de arrecadação que existe nesse campo para o aumento da tributação: alíquota-teto reduzida do imposto de renda da pessoa física *vis-à-vis* as vigentes na maioria dos países desenvolvidos, excesso de descontos de despesas para o cálculo da renda tributável, que favorecem as camadas mais ricas da sociedade, e generosas isenções ou subtaxação das rendas do capital, dos lucros e dividendos para as mesmas, compõem um quadro que só confirma a imagem nada nobre do país de constituir pecado capital cobrar impostos das classes mais ricas.

Em relação aos lucros do capital, além do planejamento tributário elaborado pelas próprias empresas para explorar brechas na tributação (elisão fiscal), visando a escapar da tributação, como apontado anteriormente, esquemas também generosos que permitem o lançamento de lucros efetivos obtidos como despesas financeiras, como é o caso da figura dos Juros sobre o Capital Próprio (JCP) e de apropriação, também com o mesmo objetivo, de diversas despesas não operacionais, erodem a base de sua tributação. A isso se somam os regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, por exemplo, que onera camaradamente os lucros das empresas. Da mesma forma, programas imorais, praticamente anuais, de renegociação de dívidas tributárias, como o Refis, que premia os maus pagadores de impostos, para o governo fazer “caixa”, têm representado um estímulo para o não pagamento de impostos e contribuído para o enfraquecimento da arrecadação, assim como os elevados níveis de sonegação existentes no país.

O mesmo se verifica em relação aos impostos cobrados sobre a propriedade, pouco expressivo no Brasil *vis-à-vis* principalmente os países desenvolvidos, devido à falta ou insuficiência de sua regulamentação, às baixas alíquotas e ao pouco empenho da administração tributária na sua cobrança, num país sem tradição de cobrar impostos dos donos de propriedades.

O aumento da tributação direta, ao propiciar a redução relativa da indireta na composição da carga tributária, facilitaria, inclusive, as reformas necessárias nesse

campo para harmonizá-las, atendendo às exigências do capitalismo globalizado. Isso, porque uma das dificuldades da reforma reside precisamente no fato de que, devido à sua maior responsabilidade na arrecadação, no caso da fusão de impostos da mesma natureza e também das contribuições que incidem sobre as mesmas bases para a criação de um Imposto sobre o Valor Agregado, de base ampla, para substituí-los, suas alíquotas teriam de ser estabelecidas em nível muito elevado para não haver perda de arrecadação, o que, por sua vez, reforçaria os pretextos para aumento da sonegação.

A maior dificuldade, no entanto, na reforma da tributação indireta para estabelecer um Imposto sobre o Valor Agregado, de base ampla, pelo princípio do destino, como tem ocorrido, de modo geral, no resto do mundo, está em encontrar uma solução confiável e consensual sobre duas questões essenciais para o país e a sociedade: a questão do federalismo e a questão do financiamento das políticas sociais, as quais dependem preponderantemente do produto das contribuições sociais. Explica-se a razão.

Desde a reforma de 1966, o que deveria ser o grande imposto sobre o valor agregado terminou, equivocadamente, sendo fatiado entre as três esferas governamentais, atribuindo-se competência à União para a cobrança do IPI, aos Estados para o atual ICMS, pelo princípio da origem, ambos incidentes sobre o valor agregado, e o ISS, cobrado sobre os serviços em geral, mas de natureza cumulativa, aos municípios, descaracterizando, assim, a ideia original de criação de um Imposto sobre o Valor Agregado, de base ampla, pelo princípio do destino, inadequado para ser cobrado em federações ao ser repartido em diferentes competências pelos conflitos que pode desencadear.

Em virtude desse fatiamento feito para acomodar pressões federativas por maior autonomia, as esferas subnacionais, notadamente os estados, passaram a utilizar seu principal imposto como instrumento de atração de indústrias para seus territórios, deflagrando uma verdadeira “guerra fiscal” entre os entes federativos, que só foi estancada em 1975, quando pela Lei Complementar nº 24, proibiu-se a utilização do então ICM como instrumento de incentivo à industrialização. A Constituição Federal de 1988, que criou o atual ICMS e ampliou a autonomia dos estados de manejar suas

alíquotas, não se preocupou, contudo, em regulamentar sua utilização para essa finalidade, reabrindo, na prática, as portas para que este imposto voltasse a ocupar posição central na “guerra fiscal” travada entre os estados desde a década de 1990, acompanhados também pelos municípios com as mesmas políticas apoiadas no ISS. A “guerra fiscal” acirrou-se com o avanço do processo de globalização da economia, num contexto de enfraquecimento do equilíbrio federativo, diante do abandono, pelo governo federal, de seu papel como promotor das políticas de desenvolvimento e de redução das desigualdades regionais, atendendo às ordens emanadas do novo pensamento econômico.

Para estados e municípios, a criação de um IVA, essencial para a questão da harmonização tributária, implica abrir mão dos principais impostos de sua competência, o ICMS e o ISS, para a implementação de suas políticas de desenvolvimento econômico e social, perdendo, assim, autonomia federativa e, também importante, na medida em que ambos encontram-se mergulhados, assim como o governo federal, numa profunda crise fiscal/financeira, correndo o risco de perdas de receitas nas operações internas e, nas operações interestaduais, especialmente os estados produtores (exportadores) que se beneficiam do atual sistema misto de cobrança origem/destino nessas operações. A falta de acordo crível sobre essas questões e também sobre a preservação dos incentivos já concedidos e previstos em lei e contratos, entre as partes mais diretamente nelas envolvidas – os governos federal, estaduais e municipais – nas várias propostas de reforma que têm sido apresentadas desde a década de 1990, explica porque nenhuma proposta jamais prosperou.

Uma solução para essa questão exige um amplo acordo negociado entre os entes federativos, que contemple os seguintes pontos: a) a definição de um período de transição para a implantação plena do novo sistema, de forma a permitir que o aparato fiscal seja preparado para administrá-lo com mais eficiência e para ajustá-lo de acordo com os resultados que for registrando; b) a criação de um fundo de compensação de perdas de receitas, pelo menos durante o período de sua implantação, para que as mudanças sejam, na medida do possível, *neutras* do ponto



de vista da arrecadação, especialmente considerando o caos das finanças públicas enfrentado também pelas esferas subnacionais; c) a instituição de um Fundo Regional de Desenvolvimento, com a União reassumindo o seu papel de agente do desenvolvimento regional com o objetivo de reduzir as disparidades econômicas existentes no país, o qual deveria desempenhar o mesmo papel atribuído à atual guerra fiscal, substituindo os conflitos por harmonia federativa eficaz.

A revisão do modelo federativo envolve, entretanto, bem mais questões para o seu sucesso. Uma redefinição negociada das atribuições de cada ente federativo na oferta de políticas públicas, combinada com esquemas sustentáveis de financiamento, demanda uma revisão aprofundada no sistema de transferências e de partilhas (atuais FPE, FPM e outros esquemas) de impostos atualmente existente para as esferas subnacionais, com o objetivo de *equalizar minimamente o gasto público por habitante*, levando em conta as especificidades, necessidades e custos regionais. O atual sistema, cujos principais critérios foram definidos ainda na Reforma de 1966 apresenta-se inconsistente para esse objetivo, por distribuir desequilibradamente os recursos inter e intraesferas, sendo o caso do FPM o mais notório e visível, prejudicando um melhor equilíbrio federativo.

As contribuições sociais, por sua vez, suscitam questões semelhantes às do IPI, do ICMS e do ISS por incidirem, em alguma medida, sobre as mesmas bases tributárias (e também sobre a folha de salários), necessitando, portanto, de integrarem este processo de harmonização, mas deles diferem quanto ao destino dos recursos por serem predominantemente fontes de financiamento das políticas da Seguridade Social. Reservadas na Constituição de 1988 para essa finalidade, as contribuições foram excluídas dos princípios da tributação estabelecidos para os impostos do orçamento fiscal (como os princípios da anualidade, da não cumulatividade e da obrigatoriedade da repartição entre os membros da federação), criando-se o que tem se chamado de *sistema dual de tributação*, ou seja, um sistema que funciona com regras diferentes para tipos diversos de impostos. Como o governo federal passou, especialmente a partir da década de 1990, a explorar mais as contribuições sociais para o seu financiamento e para a realização do ajuste de suas contas, pelas maiores

facilidades e também pela maior produtividade desses impostos, já que em boa medida de natureza cumulativa, as distorções do sistema tenderam a se ampliar, assim também como sua instabilidade.

A inclusão das contribuições sociais nesse processo de harmonização tributária exige, contudo, uma solução confiável para o financiamento das políticas sociais para que não se desmontem os mecanismos de proteção social estabelecidos na Constituição de 1988, como se tem procurado fazer no atual governo com a aprovação da Emenda 95/2016 e com a proposta de desvinculação plena das receitas para o seu financiamento. Isso porque, as decisões de gastos no orçamento não são tomadas, a não ser na aparência, de forma democrática, como os constituintes daquela época percebiam claramente ao manter cativos os recursos para a Seguridade Social, por serem os setores mais poderosos da sociedade, econômica e politicamente, que conseguem eleger maior número de representantes no Legislativo e instalar seus representantes no Executivo, tornando desequilibrada a representação das classes sociais e de suas frações nos aparelhos do Estado, com a correlação das forças políticas sendo, portanto, desfavorável para as classes menos favorecidas no suposto processo democrático que o pensamento liberal denomina de “escolhas orçamentárias”.

Nesse caso, para uma reforma bem-sucedida é necessário, de um lado, estabelecer regras claras sobre a parcela do orçamento que será destinada para o financiamento das políticas sociais, garantindo, por meio de normas legais/constitucionais, que esses recursos sejam efetivamente destinados para o seu atendimento, tal como foi feito na Constituição de 1988 na construção do Estado do bem-estar; de outro, estabelecer mecanismos de proteção desses recursos contra os efeitos das flutuações econômicas que tendem a corroer principalmente os impostos que dependem do movimento econômico. Isso significa diversificar essas fontes, o que pode ser alcançado com o estabelecimento dessas vinculações não a impostos específicos, como na atualidade, mas a todo o conjunto dos componentes das receitas arrecadadas pela União.

Como se percebe, não são pequenos os desafios colocados para a realização de uma reforma tributária que permita, ao país, desobstruir os caminhos do crescimento

econômico e propiciar o seu reencontro com a justiça fiscal e com a desejável redução das desigualdades sociais, pelos conflitos que encerra. Um projeto dessa natureza e amplitude depende de negociações entre os vários atores por ele afetados que devem ser convencidos de sua importância para o futuro do país, no qual todos, coletivamente, serão beneficiados, assim como as próximas gerações. Por isso, a necessidade de um governo com legitimidade política para ter condições de conduzir, com sucesso, esse projeto. Ao mesmo tempo, sem uma reforma com essa amplitude e abrangência, o país continuará prisioneiro da armadilha da ortodoxia, tendo de ter de sacrificar a economia e a população, em nome de ajustes fiscais suicidas, para garantir a felicidade geral do capital, notadamente do capital financeiro, e das classes mais ricas. Não é o capitalismo solidário que Keynes se propôs a construir com a sua teoria e que pode colocar em risco sua capacidade de reprodução.

### **Bibliografia**

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo. *Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações físicas das pessoas físicas*. Capturado na internet em 03/09/2015.

GOMES, Gérson & SILVA DA CRUZ, Carlos Antônio. *Vinte anos de economia brasileira (1995-2014)*. Centro de Altos Estudos – Brasil Século XXI, 2017.

INTROÍNI Paulo Gil Holck & MORETTO, Amilton J. *A tributação sobre a renda no Brasil e suas implicações sobre os trabalhadores*. 2017.

KEYNES, John Maynard [1936]. *A teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983.

MINSKY, Hyman [1986]. *Estabilizando uma economia instável*. Osasco, São Paulo: Novo Século Editora, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

\_\_\_\_\_. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. *Texto para discussão nº 1469*. Brasília: IPEA, janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. *A revolução marginalista neoclássica (1870-1930): o agente racional na história do pensamento econômico*. Belo Horizonte, mimeo, 2016.

\_\_\_\_\_ & BIASOTO, Geraldo. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. In:

*Revista Política Social e Desenvolvimento*. São Paulo: Plataforma Política Social, ano 03, novembro de 2015.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

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

SOROS, George. *O novo paradigma para os mercados financeiros: a crise atual e o que ela significa*. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

TANZI, Vito. Globalización y sistemas tributarios. In: TANZI, V.; BARREIX, A.; VILLELA, L. (editores). *Tributación para la integración del Mercosur*. BIDE, june,2005, p. 1-8.

VILLARREAL, René. *La contrarrevolución monetarista*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984.