

PARTE  
2

A REFORMA  
TRIBUTÁRIA  
NECESSÁRIA  
PARA O BRASIL



# A REFORMA TRIBUTÁRIA NECESSÁRIA: UMA INTRODUÇÃO GERAL

## FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

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

## 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.

## 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 desmantelamento 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 trabalho 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.

## 1. 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 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.

## **2. 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”.

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

1. 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 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, 1983:31). 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 neoclássico 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 Pèlerin, 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.

### **3. 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 Pèlerin –, 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.

As consequências da 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).

#### **4. 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.

## **5. 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 Figura 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.

#### FIGURA 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>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>
<b>Economias Desenvolvidas</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>
<i>Estados Unidos</i>	3,5	1,7	2,0
<i>Zona do Euro</i>	2,2	1,2	0,5
<b>Economias Emergentes</b>	<b>3,8</b>	<b>6,3</b>	<b>4,9</b>
<i>China</i>	9,5	9,6	7,7
<i>Índia</i>	5,6	7,5	6,7
<i>Brasil</i>	2,6	3,7	0,4
<b>América Latina</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>1,9</b>

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

Nota: (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 Figura 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

2. 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).

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 (Figura 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 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 Figura 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.

## FIGURA 2 – RELAÇÃO DÍVIDA BRUTA/PIB

Em %

GRUPOS DE ECONOMIAS E ALGUNS PAÍSES

2005-2016

MUNDO/GRUPO/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	91,4	92,6	91,3
França	67,1	81,6	89,5	96,1	96,5
Alemanha	67	81	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	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.

Notas:

(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.

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.

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 contrabalançam 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, reconhecida-mente 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.

## 6. BRASIL: O TRADE-OFF ENTRE A RESPONSABILIDADE FISCAL E A COMPETITIVIDADE. O AUMENTO DAS DISTORÇÕES DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Acossado 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, Máílson 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*, abrindo 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 Máílson 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 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 Figura 3, para o pagamento dos juros da dívida, esterilizando parte significativa das receitas de impostos.

3. 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.

**FIGURA 3 – RESULTADO PRIMÁRIO, JUROS NOMINAIS E RESULTADO NOMINAL COMO PROPORÇÃO DO PIB**

Em %  
BRASIL  
1994-2016

ANO	RESULTADO PRIMÁRIO (1)	JUROS NOMINAIS	RESULTADO NOMINAL (1)
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: Banco Central do Brasil; Gomes, Gerson & Silva da Cruz, Carlos Antônio. Vinte anos de Economia Brasileira (1995-2014). Centro de Altos Estudos – Brasil Século XXI, 2017. Nota: (1) Superávit (-); Déficit (+).

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.

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.

## 7. 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 descurar 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 (2016), 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 integrem 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 se tem 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 pode colocar em risco sua capacidade de reprodução. |

## BIBLIOGRAFIA

GOBETTI, Sérgio W; ORAIR, Rodrigo (2016). *Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas*. Working Papers Portuguese 136, International Policy Centre for Inclusive Growth. <https://ideas.repec.org/p/ipc/wpport/136.html>

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.

# JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL: QUE CAMINHOS TRILHAR?

## LUANA PASSOS

Doutoranda na Pós-Graduação em Economia da UFF e Pesquisadora Visitante do Ipea. Bolsista Capes e Faperj. E-mail: luana.passos@ipea.gov.br. Com apoio do Clacso.

## DYEGGO ROCHA GUEDES

Professor Assistente A da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. E-mail: dyeggoguedes@gmail.com

## FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada e Professor da Unieuro. Email: fernando.gaiger@ipea.gov.br. Com apoio do Clacso.

## RESUMO

O objetivo desse artigo é o de elucidar o debate que trata acerca da importância da justiça fiscal para a promoção da equidade e dos caminhos que podem ser percorridos para alcançá-la. Para tanto, a pesquisa se valeu da análise do sistema tributário brasileiro e da literatura sobre a eficiência e o papel distributivo desse sistema. Os achados apontam para uma tributação ainda muito iníqua e pouco eficiente, mas com claros espaços para melhoria de ambos os aspectos. Para ampliar a eficiência em favor do crescimento econômico recomenda-se a mudança na atual forma de se tributar bens e serviços por meio da criação de um IVA; e mudanças na folha de pagamentos de modo a desonerá-la. No que concerne à injustiça fiscal sugerem-se cinco caminhos para minorá-la: redução na tributação indireta; mudanças na alíquota e faixas do imposto de renda a pessoa física; reintrodução da tributação de lucros e dividendos; regulamentação do imposto sobre grandes fortunas e adensamento do gasto social. A crise econômica e fiscal que o Brasil vivencia ratifica a demanda por reforma tributária nesses termos, de modo a afiançar, concomitantemente, eficiência e equidade.

**Palavras-chaves:** Justiça Fiscal; Equidade; Tributação; Eficiência.

## INTRODUÇÃO

De longa data o debate sobre tributação no Brasil centra-se nas questões relacionadas a carga, eficiência, competitividade e simplicidade. Apesar de o período recente presenciar muitos problemas fiscais e maior esclarecimento quanto ao grau de concentração de renda e riqueza nacional, a relevância da tributação pautada na progressividade como fator que possibilita combater a desigualdade ainda tem pouco espaço nas discussões midiáticas de impacto. Isso, porque a centralização do debate brasileiro na carga tributária muito deve ao fato de o Estado absorver parcela considerável do PIB (32% aproximadamente no ano de 2016) em tributação. Esse aspecto destoa, quando comparado aos países de renda similar sendo, inclusive, uma das mais altas cargas da América Latina, até maior que a de alguns países desenvolvidos como Espanha e Canadá.

Em que pese a carga tributária desproporcional em comparação com a renda e nível de desenvolvimento do país, outra problemática de grande envergadura diz respeito à iniquidade fiscal. O sistema tributário brasileiro é, senão regressivo quando analisado pela composição da arrecadação tributária, neutro do ponto de vista distributivo, quando considerados outros aspectos metodológicos da literatura especializada.<sup>1</sup> De todo modo, tais fatores reforçam o inequívoco: o sistema tributário tem diminuto potencial para enfrentar a desigualdade, um dos maiores problemas socioeconômicos do país.

Todavia, a dinâmica de concentração do capital ao longo do século XX, analisada por Piketty (2014), reacendeu o debate mundial sobre a tributação dos mais ricos e a urgente demanda para que o Estado atue na limitação da concentração de renda e riqueza. No Brasil, a temática da iniquidade tributária e das alternativas para reduzir a concentração de renda e riqueza, nesse aspecto, parece ganhar ainda mais destaque. Portanto, como rota para a equidade social se torna mais que necessário uma reforma tributária que concomitantemente desonere a população mais pauperizada e favoreça a arrecadação sobre os estratos mais ricos e detentores de capital, de modo a propiciar o que se entende por justiça fiscal. Ademais, o atual aprofundamento da crise econômica e fiscal pela qual passa o país ratifica essa demanda, tendo em vista os seus possíveis resultados.

Posto isso, o objetivo desse texto é elucidar o debate sobre a relevância da justiça fiscal para promover a equidade, e os caminhos que podem ser acessados para alcançá-la. Para isso, o texto encontra-se dividido em mais três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta sucintamente o desenho do sistema tributário brasileiro a partir do seu ponto de vista histórico. A terceira seção, por sua vez, destaca as principais ineficiências desse sistema. E a quarta e última seção aponta suas iniquidades, bem como discute a progressividade tributária e o gasto social, como caminhos para promover a equidade da economia nacional.

## 1. ASPECTOS HISTÓRICOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Segundo Oliveira (2010), a partir da década de 1930 o avanço do sistema tributário brasileiro é considerado em função da alteração de dependência da arrecadação e de um “novo” pacto federativo. O instrumento legal que definiu as bases da arrecadação foi a Constituição de 1934. Em síntese, os fatores externos que exerciam, anteriormente, papel decisivo na geração das receitas do Estado, passaram a desempenhar papel secundário na arrecadação. Aqui, a mudança das bases produtivas ou o deslocamento do centro dinâmico (FURTADO, 2003), bem como a melhoria com os mecanismos relacionados ao fisco, especialmente no que tange ao imposto de renda, são considerados os principais fatores da nova estrutura tributária nacional.<sup>2</sup>

Logo após o Estado Novo, período que denota maior centralização das atividades do governo, a Constituição de 1946 é a grande responsável pelo caráter “federalista cooperativo” do sistema tributário.<sup>3</sup> Nela, a regra de transferências constitucionais institucionaliza a União como operadora da arrecadação para Estados e Municípios, bem como o Estado para os seus Municípios. Tal alteração afetou a disputa federativa da área das competências, para a de alíquotas de repartição das receitas. O aspecto regional aqui ganhou destaque, e o principal objetivo do sistema era reduzir as desigualdades inter-regionais de renda e os desequilíbrios federativos – a constituição fixou um volume mínimo de despesas federais a serem aplicadas em certas áreas no Nordeste, Amazônia, Rio São Francisco e seus afluentes (LOPREATO, 2002). Como o Estado, ao longo da década de 1950, ampliou ainda mais a sua atuação,<sup>4</sup> a capacidade de geração de

1. Ver Siqueira *et al.* (2017).
2. “A nova sistemática, por um lado, procurou definir melhor a competência tributária das três esferas de governo, principalmente a dos municípios, não explicitada com clareza no marco institucional anterior. Por outro, objetivando eliminar o emaranhado de figuras tributárias existentes, tentou uniformizar e racionalizar os impostos e taxas, de modo a colocar todas as unidades sob certa padronização de nomenclatura e coerência nos objetos de tributação” (LOPREATO, 2002, p. 23).
3. Um aspecto que confirma essa característica está destacado em Lopreato (2002, p. 32), “A Constituição de 1946 determinava a distribuição de 60% do total arrecadado com os Impostos Únicos aos Estados e Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção.
4. Desde a década de 1940 havia sido criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Alcalis, a Fábrica Nacional de Motores, Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Petrobrás e demais instituições que faziam parte da estrutura organizacional do Estado nacional e que tinham por objetivo atuar diretamente sobre o processo de industrialização do país.

receitas desse sistema ficou comprometida e os desequilíbrios se tornaram recorrentes (OLIVEIRA, 2010).

Durante o regime militar (1964–1985), as prioridades elencadas apontavam, em especial, para a recomposição da capacidade de financiamento do Estado; para a necessidade de transformar o instrumento tributário em ferramenta de auxílio ao processo de acumulação de capital; e para criar os incentivos que apoiassem os setores estratégicos. Em síntese, o objetivo final era a retomada do crescimento, uma vez que o comportamento adverso da atividade econômica no período inicial da década de 1960 inviabilizava qualquer estratégia de ganho econômico, político ou social na época. Vale ressaltar, no entanto, que as mudanças introduzidas no novo sistema prezavam, em alguma medida, pela modernização e adequação às novas necessidades da economia nacional. A extinção da cumulatividade tributária em favor do imposto de valor agregado, considerado o tipo mais eficiente e eficaz<sup>5</sup> de tributação, bem como o avanço em prol da tributação direta no período, no entanto, não foram capazes de tornar o sistema mais efetivo quanto aos aspectos da justiça social (OLIVEIRA, 2010).

O recorte desses três períodos, do ponto de vista de impacto dos tributos, pode ser visto a partir do comportamento da carga tributária e de sua composição. Como apresentado em Oliveira (2010), ao longo da década de 1930 a carga tributária esteve em torno de 10 a 12% do PIB (final da década de 1950, alcançou 17,4%), enquanto que a composição dos tributos indiretos saiu de algo próximo aos 80% da carga tributária para valores próximos de 70% na metade da década de 1940 (tais valores permaneceram estáveis no final da década de 1950).

Tal composição possui relação com a importância que os tributos diretos adquiriram ao longo desse período – saiu de 17,6% para 30% nos anos de 1940. Com as reformas da década de 1960, em especial a tributária, a capacidade de arrecadação do Estado se ampliou e a carga tributária saltou para algo em torno dos 25% do PIB e permaneceu estável durante os anos de 1970. No que diz respeito à composição, o destaque encontra-se na maior velocidade de crescimento da tributação direta em função da Reforma do Imposto de Renda (IR) e da elevação dos níveis de renda *per capita* da população. Nesse aspecto, Gobetti e Orair (2016) destacam que a alíquota máxima brasileira saiu do patamar de 8% para 65% com João Goulart, no início da década de 1960. No regime autoritário, essa alíquota permaneceu em 50%, enquanto Estados Unidos diminuía sua alíquota de imposto de renda de 90% para 70%. Apesar disso, a contribuição relativa do imposto de renda na carga tributária não ultrapassou os 20%, característica que mantinha o sistema ainda distante do critério de justiça social.

No início da década de 1980, a crise externa impôs restrições ao modelo de crescimento do regime autoritário. Os problemas com o financiamento externo e o impacto sobre a dívida do país, para citar algumas das dificuldades internas, reforçaram o desgaste político do regime e contribuíram para o avanço do processo de democratização. A Constituição de 1988 é o símbolo do movimento democrático nesse período. Com ela, as alterações no sistema tributário prezariam pela lógica da descentralização e das políticas sociais, com a introdução, em especial, da Seguridade Social. Ademais, o principal resultado para o governo federal foi a queda da arrecadação, como destaca Oliveira (2010, p. 39),

(...) a União perderia os impostos únicos (incidentes sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais) e especiais (transportes rodoviários e serviços de comunicação), que seriam integrados ao novo imposto estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

5. A eficácia do sistema tributário corresponde ao "(...) atributo segundo o qual o Estado deve arrecadar compulsoriamente dos cidadãos recursos para financiar os programas e serviços que a sociedade julga que o governo deve lhe fornecer, em montantes e modos adequados às condições econômicas e sociais do país" (ZOCKUN, 2017, p. 1).

Serviços (ICMS) – e veria ampliada, consideravelmente, a fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI transferida para os estados e municípios (de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI).

As correções arrecadatórias viriam do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), desde então nunca regulamentado, e do Imposto Territorial Rural (ITR), de pouco impacto para as receitas fiscais e que deveria ainda ser partilhado com os municípios.<sup>6</sup>. Desde então, as medidas que visam a corrigir os desajustes tributários no país foram pragmáticas para arrecadação e pontuais na resolução dos problemas para União, reproduzindo e ampliando, em alguma medida, as principais distorções.<sup>7</sup>

O resultado das mudanças que vêm ocorrendo desde a década de 1990 se reflete na atual composição da carga tributária. Diferente da grande maioria dos países da OCDE, em 2015, a carga dos tributos sobre a renda, o lucro e os ganhos de capital como proporção do produto no Brasil (PIB) situava-se em 6,7%; sobre bens e serviços, em 13,2%; e sobre a propriedade, em 2,0%,<sup>8</sup> aproximadamente. A média da OCDE para o primeiro foi, em 2014, de 11,5%, e para o segundo e terceiro situou-se em 1,2% e 1,9%, respectivamente. No caso do último, países como Reino Unido e França estão próximo dos 4%. Dados esses aspectos, é importante destacar como os mesmos contribuem para as atuais distorções econômicas do país.

## 2. INEFICIÊNCIAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Para apontar as distorções do sistema tributário brasileiro que implicam prejuízos ao funcionamento da economia, ressalta-se o que a literatura entende por eficiência na tributação. Diferente dos aspectos ligados à equidade, cuja preocupação está relacionada à isonomia entre os contribuintes e à capacidade de pagamento dos mesmos, a eficiência de um sistema tributário relaciona-se à capacidade de o mesmo minimizar as distorções que a tributação pode causar na economia. Nesse sentido, é importante lidar com cada aspecto da tributação levando em consideração a necessidade, em última instância, da sociedade. Isso porque, como esclarecem Orair e Gobetti (2017), a depender dos objetivos e interesses, eficiência e equidade podem, em algumas condições, apontar para caminhos opostos no desenho do sistema tributário que vise a melhorar ou corrigir os aspectos ligados à justiça social.

As principais ineficiências tributárias do Brasil se refletem, para além dos aspectos relacionados à própria distribuição da renda, na volatilidade da taxa de crescimento (*stop and go*), no baixo nível de investimento e nos relacionados à composição da carga tributária, especialmente na tributação sobre o capital, mas também na organização dos tributos sobre bens e serviços. Lembrando que importante para a eficiência é considerar o menor impacto sobre as decisões de investimento e produção.

Nos quesitos de ineficiência para a produtividade e impactos sobre o crescimento econômico cabe sublinhar: confusão de tributos e complexa legislação; base tributável ausente de coerência e com caráter pró-cíclico; sobreposições das bases, incidência cumulativa dos impostos e a incidência na origem, e a guerra fiscal. Nos aspectos que afetam a eficiência distributiva e arrecadatória destacam-se: baixa progressividade na tributação da renda e do capital<sup>9</sup> e baixa capacidade de arrecadação, quando se consideram os impostos sobre a propriedade em geral e não regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Essa seção se concentra nos quesitos que dizem respeito à ineficiência para produtividade e crescimento e as possíveis alternativas para corrigi-los.

6. Segundo Oliveira e Biasoto Jr. (2017), o ITR correspondeu apenas a 0,04% da receita total no ano de 2013.
7. Entre as medidas de correção aplicadas no início dos anos de 1990 estão: i) a elevação da alíquota do Finsocial (atual Cofins); ii) a ampliação do campo de incidência do PIS; iii) a instituição da alíquota de 8% do Imposto sobre Operações Financeiras; iv) criação do fundo social de emergência, entre outros. Ver Oliveira (2010).
8. O dado brasileiro é distorcido, uma vez que é o único país que considera o Imposto sobre Propriedade de Veículos como sobre a propriedade e não relativo a bens e serviços. Como o IPVA responde por 0,8% do PIB, os impostos patrimoniais representam 1,2% do PIB
9. Outra distorção do nosso sistema tributário é a maior participação da tributação de renda sobre as empresas vis-à-vis a incidente sobre a renda das pessoas. Esse elemento tem efeitos perversos em termos de equidade, ao suavizar a incidência nos mais ricos, e eficiência, ao onerar mais o capital.

## 2.1. Confusão de tributos e legislação complexa

O sistema tributário brasileiro pode ser tido como custoso, complexo e pouco eficiente. Há várias medidas tributárias (impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas, taxas e contribuições de melhoria), sendo que as três esferas de governo possuem competência impositiva para cobrar tributos.

O custo acentuado do sistema tributário, tanto direto (do Fisco) quanto indireto (dos contribuintes), concomitantemente ao proeminente nível de complexidade, que guarda relacionamento intrínseco com o alto custo, abrem brechas para o planejamento tributário e a sonegação fiscal. Além disso, o sistema apresenta diminuta eficiência econômica, devido em especial, ao número de alíquotas de IPI e de ICMS, pela existência de tributos cumulativos, como a Cofins e o PIS-Pasep, e pela a destacada quantidade de regimes especiais em setores e produtos específicos, tanto em relação ao ICMS quanto ao PIS-Cofins, que tornam a legislação complexa com efeitos que distorcem a produtividade (APPY, 2015; LIMA, 1999).

Appy (2015) aponta que a complexidade do sistema tributário brasileiro gera custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) muito elevados, sendo que, segundo dados do Banco Mundial, o Brasil desponta como campeão mundial em tempo dispensado pelas empresas para exercer as obrigações tributárias acessórias (uma empresa padrão de porte médio precisa de 2.600 horas de trabalho anuais, o que é mais do que o dobro do país segundo colocado). O autor também pondera que a complexidade e a insegurança sobre as regras aplicáveis produzem um robusto nível de contencioso entre os contribuintes e o fisco, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial.

A complexidade do sistema é notória nos aspectos legislativos que o regem. Levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) revela uma produção legislativa ampla no tema da tributação, sendo que da Constituição de 1988 até setembro de 2013 os três entes governamentais editaram 309 mil normas. Além dessa vasta produção legislativa, importante sublinhar que a complexidade do sistema também se apresenta no fato de existirem 27 legislações distintas, dado que os entes subnacionais têm a prerrogativa de estabelecer as regras, uma vez que regem o principal imposto sobre o consumo, o ICMS. De modo análogo ocorre com a tributação sobre o patrimônio, com uma dispersão e diversificada forma da tributação, mas diminuta arrecadação em proporções do PIB. Os fatos relatados abrem brechas para ações de planejamento tributário, acentuando o custo do contribuinte para administrar o pagamento de suas obrigações tributárias, não sendo insana a atribuição do título ao sistema tributário brasileiro de um verdadeiro “manicômio tributário” (OLIVEIRA; BIASATO JR., 2017).

Ademais, a tributação indireta também contribui para a complexidade do sistema por meio da apropriação de distintas bases tributárias e alíquotas, em grande medida incidentes sobre insumos. A complexidade do sistema obscurece o efeito final dos tributos sobre os preços pagos pelas famílias, tendo como efeito que as alíquotas tributárias efetivas sobre o consumidor final podem apresentar divergências expressivas das alíquotas legais (ou nominais) (SIQUEIRA *et al.*, 2012).

## 2.2. O caráter pró-cíclico da tributação

A ênfase tributária sobre os bens e serviços acentua a ineficiência uma vez que contribui para o caráter pró-cíclico da arrecadação e, por isso, para a maior fragilidade fiscal nos

períodos recessivos. As receitas tributárias no país acompanham a atividade econômica a uma razão superior a um. Isso significa que em momentos de expansão do ciclo econômico, a capacidade de arrecadação do país cresce mais rápido e abre espaço orçamentário para acomodar gastos em excesso. No entanto, em momentos de declínio do ciclo econômico, a capacidade de arrecadação fica ainda mais frágil, podendo exigir cortes desproporcionais de despesas em períodos de crise. A incidência indireta do sistema e sua assimetria reforçam esse aspecto e impõe maior volatilidade ao quadro fiscal, uma vez que compromete a sustentabilidade da política e implica a necessidade de ajustes severos que potencializam a adversidade sobre o crescimento econômico (ORAIR; GOBETTI, 2017; PIRES, 2017).<sup>10</sup>

### 2.3. Sobreposição das bases, incidência na origem e cumulativa dos impostos

As sobreposição das bases é em muito proveniente de um modelo que privilegia a tributação indireta, com muitos impostos ou contribuições que recaem sobre o consumo de maneira cumulativa, como o PIS e a Cofins. Nessa forma de tributação, os custos são repassados aos produtos e serviços, o que acaba reduzindo o consumo e afetando a competitividade das empresas.

A tributação cumulativa também apresenta efeitos perversos para o crescimento econômico. O impacto no crescimento econômico ocorre, em especial, devido o “efeito cascata” da tributação, que acentua os custos dos bens de capital, desestimulando o investimento. Importante sublinhar também que a tributação cumulativa tem efeitos nocivos para a competitividade, dado que os impostos que são cobrados sobre faturamento, ao apresentarem alíquota única dificultam o conhecimento de quanto de imposto compõe cada produto. Nesses impostos cumulativos, as alíquotas legal e efetiva são distintas, sendo que a segunda acaba suplantando a primeira. Nos dias atuais, se sabe pouco sobre o peso efetivo dos impostos indiretos cumulativos na estrutura tributária, sendo que até o ICMS, que teoricamente é um imposto não cumulativo, apresenta considerável nível de cumulatividade ao ser considerado que uma parcela dos créditos a que tem direito não são ressarcidos de modo adequado aos credores. Ademais, sua sistemática de cobrança é “por dentro”, ou seja, amplia o impacto sobre o preço final do produto (OLIVEIRA; BIASATO JR., 2017).

### 2.4. A guerra fiscal

A guerra fiscal ocorre por se ter uma tributação sobre a produção – não sobre o consumo – com um imposto estadual, o que abre brechas para que os estados se apropriem da tributação para outras finalidades. Diz-se tributação sobre a produção, não sobre o consumo, uma vez que a cobrança se dá na origem, não no destino. A guerra fiscal que é entendida como um mecanismo de desenvolvimento regional, todavia, segundo Appy (2015), é ineficiente para tal propósito, uma vez que parcela expressiva do incentivo fiscal dispendido serve apenas para cobrir custos adicionais de logística, sem falar que a ilegalidade da prática propicia um ambiente de insegurança jurídica para as empresas que afeta de modo negativo o investimento no país.

Por isso, uma das principais prescrições normativas da teoria do federalismo fiscal enfatiza que os tributos que possuem incidência sobre bases econômicas de maior mobilidade devem ficar sob a responsabilidade dos governos centrais. Assim sendo, atribuir essa

10. Essa característica é confirmada pela literatura empírica. Gadelha e Divino (2013), estimam equações por meio do Método dos Momentos Generalizados (GMM), e os resultados convergem para a constatação do comportamento pró-cíclico da política fiscal no período analisado. Em síntese, o trabalho encontrou uma relação positiva e estatisticamente significativa entre hiato do produto e a razão gastos públicos sobre o PIB, o que confirma a condição de pró-ciclicidade da política fiscal. Como sublinham os autores, os argumentos sobre variabilidade da base tributária, corrupção e economia informal contribuem para explicar a natureza pró-cíclica da política fiscal brasileira.

competência tributária aos governos regionais pode originar conflitos federativos no espaço que se abre para um “jogo não cooperativo de guerra fiscal” por meio de competição desmedida na busca por benefícios fiscais nas jurisdições locais (ORAIR; GOBETTI, 2017).

Oliveira e Biasoto Jr. (2017) destacam que a guerra fiscal gera perdas não estimáveis de receitas e uma nova organização da alocação da capacidade produtiva fincada nas situações tributárias, não, como deveria ser, na eficiência produtiva. Os autores ressaltam que esse fenômeno, de guerra fiscal, tem sido observado à distância pelo governo federal, desconsiderando o papel que o mesmo deve desempenhar na manutenção do sistema federativo e nas políticas de desenvolvimento regional.

## 2.5. Alternativas de solução

Como forma de enfrentar os problemas de ineficiência supracitados, um caminho promissor é a instituição de um imposto sobre valor agregado (IVA). O IVA é imposto cuja cobrança ocorre durante todas as etapas do processo de produção e comercialização, sendo que para cada uma das fases está afiançado o crédito referente ao imposto debitado na etapa anterior. Assim sendo, o IVA tem por característica a neutralidade, haja vista que sua incidência independe da organização do processo produtivo.

A alteração da tributação indireta no Brasil a favor de um IVA tem, portanto, potencial de solucionar o problema da cumulatividade da tributação, além de simplificar o processo de tributação dos bens e serviços. Outra vantagem do IVA, na mesma linha da mudança da fonte da tributação na origem da produção para a do consumo, é a suavização da guerra fiscal, dado que a tributação sobre a produção gera fortes estímulos ao uso do sistema tributário, por parte dos estados, para atender a outros propósitos.

A literatura tem avançado de forma consensual em relação às vantagens da aplicação do IVA no Brasil, em conformidade com a experiência internacional. De modo ideal, Appy (2015) aponta que deveria haver um IVA nacional, compartilhado entre a União, os estados e municípios, mas como existem muitas resistências dos demais entes subnacionais contra essa configuração, a alternativa seria a criação de dois IVAs: um federal e um subnacional que agregue as bases do ICMS e do ISS. Para o autor, em tal configuração o adequado seria que se aplicasse a mesma legislação para os dois IVAs, preservando a autonomia dos estados para estabelecer as alíquotas do IVA subnacional. Nessa estruturação, segundo o autor, existem brechas para a criação de um imposto seletivo que incida sobre os bens cujo consumo deseja-se desestimular, como fumo e bebidas alcoólicas.

Orair e Gobetti (2017), por sua vez, propõem que a reforma da tributação sobre bens e serviços no Brasil deveria ser inspirada no modelo canadense, com a criação inicial de um IVA e um imposto seletivo (incidente sobre combustíveis, bebidas e cigarros) restrito aos tributos federais, ou seja, sem a inclusão do ICMS. Em uma etapa posterior deveria ser realizada uma reforma do ICMS, passando este a abarcar em sua base todos os serviços e sendo compatibilizado ao IVA-Federal. Para os autores, essa transição gradual, flexível e que mantém certo grau de autonomia na esfera subnacional, é mais conveniente para a heterogeneidade que marca o Brasil e as características de seu federalismo.

A mudança na tributação sobre bens e serviços, a favor do IVA, portanto, propicia uma reforma favorecedora de crescimento econômico. Outras medidas, que têm potencial de facilitar o crescimento do PIB, podem ser adotadas em relação à tributação sobre a

folha de pagamentos de modo a orná-la mais adequada e desonerar seu alto custo, tais como: subtrair da folha uma miríade de contribuições não vinculadas aos benefícios contributivos do empregador e mitigar a contribuição previdenciária do empregador. Medidas que precisam ser adotadas em sintonia com alterações na tributação direta de modo a preservar o nível da carga e buscar maior progressividade.

De modo sucinto, foram apresentados aqui caminhos para alcançar eficiência no sistema tributário, no que concerne à produtividade e crescimento econômico. Para lidar com os aspectos de impacto distributivo da tributação, a próxima seção dedica-se a apontar para a necessidade de o ajuste tributário seguir o caminho da progressividade e do investimento social como fatores que auxiliem na melhor distribuição do ônus tributário, corrigindo algumas de suas falhas e dessa forma, reduzindo os problemas que geram iniquidade fiscal.

### **3. PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA E INVESTIMENTO SOCIAL: CAMINHOS PARA EQUIDADE**

O modelo de política fiscal, por longa data, esteve centrado no consenso de que a busca por efeitos distributivos deve ter papel secundário na política tributária. Com base nessa orientação, enraizou-se uma crença de que a progressividade do sistema tributário não era benéfica socialmente, dado que a penalização dos indivíduos e empreendedores poderia obstaculizar o crescimento econômico. Em outras palavras, sistemas tributários neutros, que apresentariam menos efeitos perversos para a economia, garantiriam maior arrecadação do que poderiam proporcionar ações do Estado no campo da redistribuição e proteção social.

Os governos brasileiros apropriaram-se desse discurso de que a tributação não é o caminho adequado para ações redistributivas, haja vista que pode distorcer a alocação de recursos da economia e gerar fugas de capitais para outros países que apresentem menor taxa sobre lucros de empresas, patrimônio e renda do trabalho (OLIVEIRA; BIASOTO JR., 2017). Dadas essas inspirações, nos dias atuais o Brasil apresenta um sistema tributário com impacto distributivo regressivo, o que reflete na necessidade de esse sistema ser repensado mediante os novos apontamentos da teoria da tributação ótima e da premente demanda por equidade.

Atualmente, no bojo da crise financeira internacional de 2008, o paradigma da tributação neutra foi questionado, e novas orientações que concedem relevo ao papel distributivo da tributação, ganharam força. A defesa do momento é que uma tributação ótima não deve passar ao largo da progressividade tributária e da tributação do capital, sinalizando que em momentos de crise, como o mundo atualmente enfrenta, é que se abrem espaços para se enfrentarem as injustiças sociais.

E o cenário apresentado por Piketty (2014) de acentuada e ascendente concentração de renda e riqueza aviva a demanda por uma tributação que seja propiciadora de equidade. Nessa direção, o autor defende a necessidade de se tributar o capital concomitantemente ao uso de outras políticas públicas que sejam eficazes na regulação da acumulação e distribuição da riqueza mundial. Essa recente literatura, que salienta o papel distributivo da tributação, tem estimulado o debate mundial sobre justiça fiscal e, à medida que se percebem os entraves ainda operantes na recuperação das economias globais, o tema da reforma tributária ganha centralidade.

No Brasil, cuja literatura não está alheia aos acontecimentos mundiais, tem crescido o debate sobre a necessidade de uma reforma tributária e a apropriação da política fiscal

11. Para maiores informações: Gobetti e Orair (2017); Fernandes, Campolina e Silveira (2017); Cepal (2014).

como instrumento que pode ser acessado na redução da pobreza e desigualdade.<sup>11</sup> O sistema tributário brasileiro, dadas as características destacadas aqui (iniquidade e ineficiência), é um exemplo a não ser seguido a nível internacional.

### 3.1. Iniquidade tributária: como minorá-la?

12. Vale observar que as diferenças do ICMS frente a um IVA "clássico", entre as quais o emprego do recolhimento na origem e a cumulatividade, impactam negativamente a economia, mas, também, aprofundam desigualdades. Isso porque, estados com maior parque produtivo recolhem mais tributos e contam com mais espaço para a concessão de benefícios, inclusive nos gêneros de primeira necessidade, enquanto estados menos desenvolvidos são constrangidos a não conceder benefícios, salvo aqueles destinados à atração de empreendimento. De modo caricatural, em São Paulo as alíquotas incidentes sobre automóveis são inferiores às aplicadas para o arroz e o feijão na Paraíba.

Uma das raízes da iniquidade fiscal no Brasil é a estrutura tributária que atribui maior peso aos impostos indiretos<sup>12</sup> frente aos diretos.<sup>13</sup> A tributação indireta onera mais a população pauperizada, dadas as propensões marginais a consumir distintas entre as famílias e a inadequada seletividade conforme a essencialidade do produto. Assim sendo, a defesa de uma tributação preferencialmente sobre o consumo, com vista a estimular poupança e investimento, deve ser suavizada, uma vez que tende a aprofundar os níveis de desigualdade como as da sociedade brasileira. Como as alíquotas médias incidentes sobre o consumo são praticamente as mesmas nos estratos de renda, e a distância de rendimento entre as classes sociais é elevada no Brasil, não há como escapar do fato de que a tributação indireta reforça desigualdades.

13. Como mostrado na seção anterior, a forma como se estrutura a tributação indireta no Brasil faz com que o sistema tributário seja pouco eficiente, complexo e prejudicial à competitividade e ao crescimento econômico.

A regressividade da tributação indireta no caso brasileiro fica clara no exemplo apresentado por Zockun (2017). A autora aponta que, considerando os impostos indiretos com uma alíquota única, as famílias que se encontram no primeiro décimo de renda com propensão marginal a consumir de 1,249 experimentam carga tributária indireta 2,28 vezes superior em relação às famílias que estão no último décimo, com propensão marginal a consumir de 0,547. Portanto, delinear um sistema tributário com predominância dos impostos indiretos frente aos diretos em uma sociedade com altos níveis de pobreza e desigualdade é desconsiderar, ou aliviar e até mesmo reverter, o papel redistributivo da política fiscal. Assim sendo, um caminho importante para mitigação da iniquidade fiscal é aliviar o peso que a tributação indireta tem no sistema, a favor da tributação direta. Ao suavizar os impostos sobre o consumo a população mais pobre vivenciaria avanços de bem-estar, tendo à disposição mais renda para acessar bens e serviços.

Os níveis de pobreza e desigualdade que marcam o Brasil, portanto, não podem continuar sendo desconsiderados na temática do sistema tributário. O período recente testemunhou, entre 2004 e 2014, uma suavização da taxa de pobreza de quase 14 pontos percentuais (p.p.), porém a proporção de pobres ainda é elevada, 6,15%, em 2014, da população. Já a extrema pobreza apresentou uma queda de 4 p.p., atingindo um patamar de 2,51%, em 2014. O índice de Gini considerando a renda domiciliar *per capita* apresentou comportamento descendente no período recente pelos dados da Pnad, saindo de um patamar de 0,588, em 2003, para 0,517, em 2015, patamar ainda elevado. Em que pese as políticas sociais terem galgado bons resultados em termos de inclusão social, a concentração de renda brasileira é tida como uma das mais elevadas do mundo e, conforme Zockun (2017), o Brasil ocupa a posição 131<sup>a</sup> dentre 136 países em que se cotejam a renda do estrato dos considerados 10% mais ricos da população e a renda dos 10% mais pobres.

De longa data se reconhece que as pesquisas domiciliares apresentam limitações na averiguação da desigualdade de renda, dado as dificuldades para captar de modo conveniente os rendimentos das camadas superiores. Conforme Hoffmann e Ney (2008), informações de renda captadas por meio de questionários estão sempre sujeitas a erros expressivos de declaração, dado a tendência generalizada de se subdeclararem as rendas. E para Medeiros, Souza e Castro (2014), as pesquisas domiciliares subestimam a desigualdade de renda ao não captar convenientemente a renda dos mais ricos, aspecto também presente na literatura internacional. Ademais, com a recente divulgação das

informações do imposto de renda pela Receita Federal foi possível corroborar a tese de subestimação nas pesquisas domiciliares brasileiras, com efeitos sobre os indicadores de desigualdade, bem como averiguar o quanto a riqueza brasileira também é concentrada. Souza e Medeiros (2017), valendo-se da base da Pnad reponderada com as informações tributárias, mostram que o quadro geral, entre 2006 e 2014, foi mais de estabilidade do que de redistribuição, empregando como medida de desigualdade o índice de Gini. E para Lettieri (2017) as declarações de renda dos brasileiros elucidam que a riqueza (o estoque de ativos) é distribuída de maneira ainda mais assimétrica que a renda.

Tendo em mente esse cenário de aguda pobreza, desigualdade e injustiça, é que se deve colocar em pauta a progressividade tributária e o gasto social como caminhos para a promoção da equidade. Ambos os elementos compõem como mecanismos que podem ser acessados na busca por justiça fiscal. Vale destacar que a Constituição de 1988, no Art. 145, § 1º, prevê o princípio da progressividade: os impostos deverão apresentar caráter pessoal e serem hierarquizados conforme a capacidade econômica do contribuinte, respeitando os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as funções econômicas do contribuinte. O princípio da progressividade busca afiançar isonomia econômica, ao estabelecer que cada cidadão deve participar do financiamento do Estado mediante sua capacidade contributiva medida por sua renda.

Não obstante, o sistema tributário brasileiro atende apenas suavemente a esse princípio. Além do fato de a tributação possuir elevado peso de impostos indiretos, o que a configura como regressiva, há inconsistências na tributação direta que reduzem seu potencial progressivo. Em relação ao mais importante elemento da tributação direta, o imposto de renda para pessoa física (IRPF), verificou-se, nos últimos decênios, uma dinâmica de atenuação de sua progressividade no Brasil. Basta lembrar que durante o regime militar a alíquota máxima do imposto de renda era de 50%, com onze faixas de tributação e hoje a alíquota máxima é de 27,5%, com cinco faixas de tributação.

Essa trajetória de diminuta progressividade no IRPF robusteceu a iniquidade fiscal, dadas a redução da alíquota máxima que incidia sobre o público com maior capacidade contributiva e a menor progressividade proveniente da diminuição de faixas. Todavia, esse movimento de mitigação gradativa dos níveis das alíquotas máximas do IRPF e da progressividade não foi peculiar ao Brasil, ocorrendo por toda a América Latina durante os dois últimos decênios (JIMENEZ, 2017).

No caso do Brasil, Fernandes, Campolina e Silveira (2017) apontam que as variadas isenções e deduções concomitantemente a uma alíquota marginal máxima de 27,5% atuam de forma restritiva na capacidade distributiva da tributação direta, fazendo inclusive que seu potencial seja abaixo dos países da OCDE. Os autores também ponderam que há seletividade em favor dos mais ricos, na legislação do IRPF, uma vez que enquanto sobre a renda do trabalho ocorre a incidência de alíquotas progressivas nos rendimentos sujeitos à tributação (de 7,5% a 27,5%), sobre os rendimentos de capital a incidência das alíquotas tem comportamento regressivo no tempo (inicia-se com 22,5% e decresce até 15%), e os rendimentos provenientes de lucros e dividendos são totalmente isentos.

Para Lettieri (2017), os dados da receita permitem inferir que o sistema tributário não apenas não favorece a redução da concentração de renda, como potencializa a aglutinação de riqueza, devido ao tratamento privilegiado concedido à renda do capital frente à renda do trabalho. Os 28.433 declarantes com renda mensal maior a 320 salários mínimos receberam, em média, um rendimento anual de R\$ 9,6 milhões, sendo que desse total 71% eram considerados rendimentos isentos e somente 9%, tributáveis. No contraponto,

os 8.192.252 declarantes que apresentaram rendimento mensal de 3 a 5 salários mínimos obtiveram, em média, renda anual de R\$ 33,5 mil, sendo que desse total, 86% eram tidos como renda tributável e apenas 9% considerada isenta (LETTIERI, 2017).

Em que pese o princípio orientador do IRPF ser o da progressividade, as informações do imposto de renda elucidaram um cenário diverso. Olhar minucioso de Pinheiro, Waltenberg e Kerstentzky (2017) sobre a estrutura tributária do IRPF indicou uma tendência de suavização da progressividade à medida que se avança para o topo da distribuição, violando-se, inclusive, o princípio da progressividade a partir do 97º percentil. Os autores mostram que a alíquota média efetiva do IRPF é ascendente até atingir o pico de 11,7% ao redor do percentil 97º, para então se reduzir de modo acentuado. Em diálogo, Gobetti e Orair (2017) mostram que ocorre uma inflexão nas alíquotas médias no topo da distribuição de renda, sendo que as alíquotas ascendem até o pico de 12,3%, na primeira metade do centésimo mais rico, para então decrescer até 7%, no meio milésimo mais rico.

A isenção de IR dos lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas, amparada na Lei nº 9.249/95, implica subtributar as rendas mais elevadas, ou seja, reforça as iniquidades. Com a justificativa de atrair capitais e incentivar investimentos, o governo brasileiro tomou essa medida. Essa isenção para as pessoas físicas concomitantemente com a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada Juros Sobre Capital Próprio (JSCP), prevista na mesma Lei nº 9.249/95, compõe duas características do sistema tributário brasileiro que estabelece privilégios à tributação do capital, reduzindo a progressividade do sistema. A combinação dessas duas medidas, que isentam o lucro, implica aumento do lucro do acionista em cerca de 21%, considerando um valor de JSCP de 10% sobre o lucro bruto (FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2017).

A violação da progressividade e do princípio da equidade vertical é, portanto, notória nessas medidas. A Lei nº 9.249/95 suavizou a tributação dos indivíduos com maior capacidade contributiva, com alíquotas efetivas menores sobre os mais ricos, frente às incidentes sobre os declarantes dos estratos intermediários de renda, cujas rendas são predominantemente oriundas do trabalho e não do capital.

Cabe sublinhar que a avaliação da equidade fiscal passa pela consideração de como o sistema tributário pondera e trata os distintos tipos de renda, ou seja, se respeita as chamadas equidades horizontal e vertical. Equidade vertical entende-se como justiça no tratamento tributário de indivíduos com níveis distintos de renda; equidade horizontal, como justiça no tratamento de indivíduos com rendas iguais. Considerando o IRPF, a aplicação da equidade horizontal e vertical demanda que as alíquotas entre contribuintes com iguais rendimentos sejam iguais (ou neutras), e crescentes para o grupo com maior capacidade contributiva (ou progressiva). Todavia, a atual estrutura do IRPF brasileiro viola ambos os princípios, dado que os recebedores de dividendos apresentam alíquotas médias mais baixas (iniquidade horizontal), e as alíquotas decrescem no topo da distribuição (iniquidade vertical).

Fernandes, Campolina e Silveira (2017) mostram que há quebra de equidade vertical, dado que a relação entre as alíquotas efetivas e o nível de renda tem a forma de uma parábola, começando com 0,20% na faixa mais baixa de rendimentos, crescendo até 12,05% na faixa de rendimento entre 40 e 80 salários mínimos, para decrescer até 7,30% na última faixa de renda. E a violação da equidade horizontal pode ser vista no fato de as alíquotas efetivas dos grupos recebedores de lucros e dividendos serem sistematicamente menores que as de outros grupos com mesmo nível de renda.

Em relação à isonomia no tratamento das rendas do trabalho e capital, cabe sublinhar que um passo inicial já foi dado com a Lei n. 13.259/2016, que estabeleceu alíquotas progressivas sobre os ganhos de capital de bens e direitos.

Em que pesem as inconsistências e a limitada progressividade do imposto de renda supracitadas, Gobetti e Orair (2017) estimam que o IRPF leva a uma redução do índice de Gini de 0,6466 para 0,6319, ou seja, queda de 2,3%.

Com base nessas ponderações, é possível inferir que há espaços para se reformular o imposto de renda. Quatro medidas deveriam ser buscadas, em especial no cenário atual de restrição fiscal, são elas: elevar o número de faixas de rendas; aumentar a alíquota máxima; estender a base de arrecadação eliminando certas deduções e/ou isenções; e alterar a legislação do imposto de renda em prol da isonomia de tratamento entre as fontes de renda do trabalho e do capital. Essas ações têm potencial não apenas para avançar no aspecto da progressividade como para aumentar a arrecadação, promovendo, concomitantemente, eficiência e equidade.

Hoffmann (2017) aponta que poderia se obter maior progressividade do imposto de renda criando uma faixa adicional com taxa mais elevada. Conforme a proposição do autor, dever-se-ia manter uma taxa de 27,5% a ser cobrada sobre as rendas entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.000,00, e estabelecida uma nova faixa com taxa de 40% para os rendimentos superiores a R\$ 7.000,00. Com base nesse cenário e valendo-se dos dados da Pnad 2015, o montante arrecadado através do imposto de renda seria satisfatório para sanar 92,3% da carência de renda de todas as pessoas pobres, tendo em conta uma linha de pobreza de R\$ 1.050. (HOFFMANN, 2017). E os efeitos de aprimoramento não seriam sentidos apenas em termos de equidade, pois como apontam Fernandes, Campolina e Silveira (2017), cada ponto percentual a mais de arrecadação no imposto de renda em relação ao PIB se refletiria na elevação de R\$ 48 bilhões na arrecadação para o ano de 2013.

Complementarmente ao aumento da alíquota e das faixas do imposto de renda, a base tributável deveria ser estendida mediante a retomada da tributação de dividendos e lucros distribuídos. Um caminho que parece promissor é voltar a tributar dividendos com base em uma tabela progressiva, em vez de uma alíquota fixa, como era anteriormente.

Tendo em mente a fotografia do ano de 2013, quando o IRPF gerou receita de R\$ 149,7 bilhões e reduziu a desigualdade – queda de 2,78% no índice de Gini –, Gobetti e Orair (2016) estimaram quatro cenários:

- Com a tributação dos dividendos nos moldes operantes até 1995, com alíquota linear de 15% exclusiva na fonte, desconsiderando a renda total do seu recebedor, a tributação alcançaria um público de 2,1 milhões de pessoas, gerando elevação de receita em R\$ 43 bilhões (valores de 2013), e a queda da desigualdade seria de 3,67%, ou seja, 0,89 pontos percentuais (p.p.) a mais do que no atual quadro.
- Com a tributação de dividendos pela atual tabela progressiva do IRPF, tendo a faixa de isenção e as alíquotas de 7,5% a 27,5%, conforme a renda do recebedor, se alcançaria uma arrecadação extra de R\$ 59 bilhões, com um público de contribuintes de 1,2 milhão, e a minoração da desigualdade, com queda de 4,03% no Gini.
- Com a manutenção da isenção de dividendos, porém, alterando a tabela do IRPF com o estabelecimento de três novas alíquotas (35%, 40% e 45%), a partir de

níveis módicos de renda (R\$ 60 mil, R\$ 70 mil e R\$ 80 mil, respectivamente), de modo a alçar o mesmo adicional de receita do modelo 1, ter-se-ia uma redução menor da desigualdade e atingindo um número bem menos expressivo de contribuintes (3,8 milhões).

- Com a criação de uma alíquota extra de 35% do IRPF apenas para rendas muito elevadas (acima de R\$ 325 mil) e, simultaneamente, estabelecimento para os dividendos da tabela progressiva, gerando efeitos similares à segunda proposição, com público de contribuintes em torno de 1,2 milhão, arrecadação extra de R\$ 72 bilhões, e redução de 4,31% no índice de Gini com o IRPF.

O quarto cenário, que parece o mais propício, vem em apoio à proposição desse texto, ao sinalizar caminhos não apenas factíveis, mas que também permitam atender às demandas por aumento da arrecadação e promoção da equidade. Estimativas de Fernandes, Campolina e Silveira (2017) dialogam com as de Gobetti e Orair (2016). Para os autores, a reintrodução da tributação sobre lucros e dividendos favorece a redução da desigualdade, ao mesmo tempo em que acentua expressivamente a arrecadação.

Outra iniquidade nos impostos diretos, que merece relevo, é a insuficiente tributação sobre o patrimônio, e a não regulamentação, prevista na Constituição de 1988, do Imposto sobre Grandes Fortunas.

Hoje, o país conta com cinco impostos sobre propriedade (ITBI, IPTU, ITCMD, ITR, IPVA) que conjuntamente arrecadam 1,9% do PIB, sendo que países com patamares similares de cargas tributárias possuem participações desses tributos mais expressivas. Essa modalidade de tributação no Brasil apresenta desequilíbrio na incidência nas diversas fontes de patrimônio, com maior peso na tributação sobre a posse de veículos (IPVA) e imóveis (IPTU) – representam a quase totalidade dessa modalidade de tributo –, sub-representação na tributação sobre transferência patrimonial, com a isenção, inclusive, da tributação patrimonial sobre bens de luxo – jatos, iates, joias. Cabe frisar que a tributação sobre patrimônio, que tem tido pouca atenção em relação a seus efeitos distributivos, apresenta franco potencial de promover, concomitantemente, eficiência<sup>14</sup> e equidade, não podendo ficar ao largo, nas proposições de reforma tributária. A defesa de uma mais dura tributação de patrimônio encontra amparo no aumento da arrecadação e na sua potencialidade para tributar as famílias que concentram capital.

14. Os impostos sobre propriedade são considerados os que apresentam os menores efeitos nocivos sobre o comportamento dos agentes e na alocação dos fatores.

Tratando o IPVA como um tributo sobre o consumo, em sintonia com a quase totalidade dos países e o tratamento dado pelas agências multilaterais, fica evidente que a participação no PIB dos tributos patrimoniais no Brasil – 1,1% em vez de 1,9% – é muito inferior ao que se vê nos países centrais com cargas tributárias similares a brasileira, bem como em países latino-americanos. Esse baixo peso dos tributos patrimoniais mostra o poder das classes proprietárias na gestão da política tributária.

No caso do IPTU, a defasagem cadastral e da planta de valores implica a subtributação do patrimônio, que associada com a inexistência de progressividade<sup>15</sup> segundo o valor dos imóveis, resulta em um perfil distributivo neutro do tributo (SILVEIRA; PASSOS, 2017).

15. Quase 30 anos após a promulgação da Constituição, somente agora a progressividade do IPTU e do ITCMD foi considerada constitucional. Desde então, o judiciário não considerava que para tais tributos valeria o princípio da capacidade contributiva.

No caso do imposto sobre heranças e doações, a alíquota máxima limitada constitucionalmente a 8% restringe as possibilidades de progressividade, tendo em conta que em países centrais conta-se com alíquotas marginais máximas da ordem de 40%. O momento atual, em que se assiste tanto à majoração das alíquotas máximas em vários estados como à aplicação de alíquotas progressivas, se deve à busca de recursos com

o objetivo de minimizar as graves dificuldades fiscais que a maior parte dos estados brasileiros atravessam. Ou seja, esses avanços na tributação sobre heranças e doações não se relaciona a alterações na cultura tributária ou fiscal, mas sim na necessidade imediata de prover caixa.<sup>16</sup>

O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), que foi proposto na Constituição de 1988 em substituição ao Imposto sobre Patrimônio Líquido (IPL), após diversas tentativas de regulamentação continua um assunto em aberto no Congresso Nacional. Sendo um imposto que gera muitas polêmicas e cuja experiência internacional não oferece interpretação unívoca da efetividade,<sup>17</sup> tem pouca atenção nas proposições do governo federal de reforma tributária, e não foi regulamentado sequer nos 12 anos de gestão de PT.

A tributação sobre riqueza líquida, com destacado efeito na desconcentração do capital, passou a ter proeminência nos debates depois da crise financeira de 2008. Embora muitas proposições no *mainstream* econômico tenham concedido relevo à necessidade de um imposto progressivo sobre o consumo, Piketty (2017) revela sua preferência por um imposto progressivo sobre a riqueza líquida, uma vez que é mais fácil de definir, medir, monitorar e melhor indicativo da capacidade de solidariedade dos contribuintes.

Em que pesem as controvérsias sobre as potencialidades da tributação sobre a riqueza líquida, a pesquisa de Nascimento (2016) aponta que o IGF pode ser bem-sucedido no Brasil, com uma base sólida de arrecadação. Tomando por base as informações da Receita Federal, a autora estimou um potencial arrecadatório na casa dos 13 bilhões de reais ou 0,24% do PIB, em 2014, considerando dois cenários. No primeiro cenário, se estabelece um limite de isenção de R\$ 1 milhão e alíquotas de 0,5% e 1% aplicadas sobre o patrimônio de contribuintes com renda mensal entre R\$ 57.920 e R\$ 115.840 e rendimento mensal superior a R\$ 115.840, respectivamente. No segundo cenário, o limite de isenção R\$ 5 milhões, e uma alíquota de 1,5% é aplicada sobre o patrimônio de contribuintes com renda mensal superior a R\$ 115.840.

Além do potencial arrecadatório, que comunga com a demanda imediata de aumento da receita, a implementação do IGF também atende ao anseio de justiça, dado que favorece a desconcentração de riqueza na sociedade, devendo sua regulamentação ser objetivo prioritário em uma reforma fiscal. A quantidade de muito ricos no Brasil atesta bem essa demanda. Conforme Jimenez (2017), o Brasil está entre os *top dez*, dos países com maior quantidade de bilionários no mundo (cerca de 43), um claro indicativo da existência de grandes fortunas.

Carvalho Jr. e Passos (2017b) apresentam uma proposta para implementação do IGF no Brasil que está em conformidade com as demandas supracitadas. Para se alçar uma arrecadação de algo em torno de 0,5% do PIB, os autores propõem as seguintes questões na regulamentação do IGF:

- A base de cálculo deve compor o patrimônio nacional e internacional de pessoas físicas residentes no país no que exceder a um limite de isenção, além do patrimônio total no país de não residentes pessoas físicas ou jurídicas;
- Deve-se tributar o patrimônio de pessoas jurídicas, de modo a adensar o potencial arrecadatório e diminuir as chances de evasão;
- O quantitativo de alíquotas progressivas deve ser reduzido de modo a desestimular a evasão, sendo que o limite geral de isenção não deve ultrapassar R\$ 500.000. Nesse sentido, a alíquota pode ser fixada entre 0,7% e 1%;

16. Deve-se mencionar que o Imposto sobre Propriedade Rural (ITR) vem mostrando desempenho ainda mais pífio, representando 0,06% da receita tributária, mostrando mais uma vez a fragilidade da tributação patrimonial.

17. Para maiores informações ver Carvalho Jr. e Passos (2017a).

- Devem compor a base tributária do IGF bens de uso tipicamente pessoal, como imóveis residenciais, carros de passeio e embarcações e jatos privados;
- Valores que de fato tenham sido tributados com IPTU e IPVA devem ser deduzidos do cálculo do IGF;
- Na averiguação dos ativos reais, é preciso considerar o maior valor entre valor de aquisição, valor venal do IPTU ou IPVA, e valor de mercado declarado pelo contribuinte ou arbitrado pelo fisco; e
- Na averiguação de ativos financeiros, no caso de títulos de capital aberto, deve-se considerar a média entre cotações de mercado mais alta e mais baixa em um período; e para os saldos financeiros a sua avaliação precisa considerar o maior valor entre o saldo apurado em 31 de dezembro do ano fiscal e o saldo médio nos últimos 90 dias do ano fiscal.

### 3.2. O gasto social e a equidade: conexões

A outra rota apontada para promoção da equidade é o gasto social. Os Estados de Bem-Estar Social estão fundados na distribuição via gasto social, tendo o tributo um papel importante, mas secundário, frente ao sistema de proteção social. A defesa aqui é que ambos os aspectos da política fiscal – tributação e gasto – devem ser apropriados em prol da equidade, uma vez que existem muitas brechas pelas quais se pode promover justiça fiscal sem comprometer o crescimento econômico e a produtividade.

Silveira e Passos (2017), que investigaram o papel distributivo do gasto social, apontam que a previdência social apresenta, grosso modo, um perfil neutro na distribuição da renda, em muito devido a regressividade do regime dos servidores públicos. Já os benefícios assistenciais, notadamente o BPC-Loas e o Bolsa Família, são progressivos. Os dispêndios em educação melhoraram de modo expressivo sua progressividade, e os dispêndios em saúde apresentam comportamento suavemente progressivo. Portanto, no contraponto da regressividade do sistema tributário, tem-se a progressividade dos gastos sociais.

Em que pese uma carga tributária regressiva financiar os dispêndios federais, o avanço do gasto social foi um caminho de promoção da equidade, tanto pela progressividade nele operante como pelo crescimento de suas parcelas mais progressivas – piso previdenciário, auxílios assistenciais e saúde e educação públicas. Em outras palavras, embora os mais pobres tenham arcado relativamente mais com a tributação, são eles também os maiores beneficiados pela política social. Portanto, o avanço do gasto social é um modo de se galgar justiça fiscal.

Os serviços e benefícios providos pelo gasto social configuram, em frente direta e indireta, uma relevante ação distributiva. De modo mais imediato, o gasto social propicia aumento da renda final das famílias, estendendo a qualidade de vida e bem-estar geral. E ao promover expansão de capacidades, facilita indiretamente o acesso ao mercado de trabalho em situação menos precarizada e com maiores rendimentos laborais.

Por esse prisma, o gasto social é entendido como instrumento que pode ser acessado no enfrentamento de diversas assimetrias sociais que marcam o país. Ao avançar nas políticas sociais, o Estado promove melhoria na distribuição de renda, extensão de oportunidades e acesso a um amplo leque de serviços essenciais à sociedade. Todavia, a despeito do papel do gasto social na promoção da equidade, o cenário futuro das políticas sociais é incerto.

No ano de 2016, após um processo de *impeachment* de bases legais frágeis, o governo Temer iniciou uma miríade de proposições de reformas que fragilizam a proteção social garantida pelo Estado. Cabe sublinhar que também vai diretamente em sentido contrário a uma das rotas aqui sugeridas para promoção da equidade. Com a aprovação da Emenda 95/16 institui-se no Brasil um Novo Regime Fiscal (NRF). Esse NRF estabelece um teto, tendo como referência o ano de 2016, para as despesas primárias da União, a vigorar nas próximas duas décadas, caso seja mantida. Em outras palavras, a despesa primária (que é composta especialmente pelos gastos com saúde, educação, assistência e previdência) ficará congelada, em termos reais, no valor de 2016, com possibilidade de alguma revisão apenas em 2026.

Como estudos já atestaram,<sup>18</sup> o NRF fiscal possui potencial risco de descontinuidade e retrocesso na oferta dos serviços e benefícios sociais. O cenário que se abre é de redução do grau – ainda insuficiente – de proteção à população mais pauperizada, tendo em conta as demandas na área da saúde, assistência e da previdência que acompanham o envelhecimento populacional. Portanto, se na última década avançou-se nas despesas sociais e sua progressividade, com claros reflexos na promoção da cidadania, o quadro em tela é de adensamento na desigualdade de modo diametralmente oposto à proposição de justiça fiscal.

18. Paiva *et al.* (2016); Vieira e Benevides (2016).

A Emenda 95/16 não deixa dúvidas de que o avanço do gasto social não é compreendido como caminho a ser acessado na promoção da cidadania, perdendo-se assim os ganhos de bem-estar que podem ser concebidos por uma política fiscal que atue de modo integrado, tendo os impostos e gastos a favor da igualdade.

Cabe sublinhar que, além das medidas tomadas pelo próprio governo federal, a descrença na atuação do Estado e as queixas feitas à tributação são vistas como obstáculos atuais para a justiça fiscal. Nos primeiros anos da década de 2000, ensaiaram-se os primeiros movimentos e ações patrocinadas, em grande medida, pelos setores empresariais ligados ao comércio e serviços de crítica ao excesso da carga tributária brasileira, consubstanciados no impostômetro e no dia sem impostos, criados em 2004 e 2009, respectivamente. Geraram-se, inclusive, associações e organizações da sociedade civil cujo foco foi a crítica à magnitude da tributação que não condiz com a insuficiência ou baixa qualidade das políticas públicas por ela financiada. A iniquidade do sistema tributário contribui para a demanda por uma urgência na redução da carga, logo, do tamanho do Estado.

Parece claro que no momento em que se assistia a políticas de desoneração tributária e de estabilidade da carga, cresceram as vozes contrárias ao grau de tributação, o que se mostra extemporâneo, dado que o maior crescimento da carga tributária ocorreu entre a segunda metade dos anos 90 e o início dos anos 2000. O que se teve de novidade nesse período foi o crescimento do gasto social com perfil progressivo. Assim sendo, esse descompasso entre o aumento da carga tributária e o fortalecimento de sua crítica, quando os gastos sociais avançavam, podem refletir na prática uma crítica velada, em especial da classe média, ao adensamento das políticas sociais.

As atuais ações conservadoras do governo central em relação à política fiscal somadas ao descontentamento da população com a tributação e provisão estatal, podem fragilizar o ainda incipiente Estado de Bem-Estar Social.

Por fim, o debate aqui suscitado aponta diversas rotas que podem ser tomadas para promoção da equidade em um país que apresenta níveis não civilizatórios de pobreza e desigualdade. Todavia, com o avanço de uma onda conservadora na sociedade e no Congresso Nacional, as dificuldades de se emplacar uma reforma fiscal propiciadora de igualdade se ampliam.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que, de longa data, o *mainstream* econômico propôs, a tributação tem papel proeminente na promoção da equidade, uma vez que sendo mecanismo utilizado para financiar o Estado, não deve passar ao largo do propósito de afiançar uma sociedade mais justa e solidária.

O Brasil, no entanto, apresenta várias esquizofrenias em seu sistema tributário, que o torna singular em termos de ineficiência e inequidade. Em termos de ineficiência vale sublinhar a confusão de tributos e complexa legislação; a ausência de base tributável coerente e seu caráter pró-cíclico; as sobreposições das bases e incidência cumulativa dos impostos; e a guerra fiscal. No que diz respeito à eficiência no quesito arrecadação, destacam-se as baixas arrecadações da tributação sobre a renda e o capital na pessoa física – decorrentes da baixa progressividade do IRPF – e dos impostos sobre a propriedade.

As discussões suscitadas nesse texto apontaram diversas iniquidades no sistema tributário brasileiro, que passam, de um peso maior da tributação indireta, até uma tributação direta com muitas debilidades, tais como o frágil atendimento ao princípio da capacidade contributiva ao ter incidência branda sobre os rendimentos mais elevados, ganhos de capital e riqueza acumulada.

Por esse prisma, cinco caminhos foram sugeridos para alçar a promoção da justiça fiscal e equidade. No campo da tributação indireta, a redução de sua participação no sistema tributário. Na tributação direta: mudanças na alíquota e faixas do imposto de renda a pessoa física; reintrodução da tributação de lucros e dividendos; e regulamentação do imposto sobre grandes fortunas. O último destaque se refere ao campo do gasto social: a defesa pelo seu adensamento.

As proposições desse texto em favor da eficiência e crescimento econômico foram: a mudança na atual forma de se tributare bens e serviços por meio da criação de um IVA; e mudanças na folha de pagamentos, de modo a desonerá-la. A pobreza e a profunda desigualdade que marcam o Brasil não deixam dúvidas de que os caminhos sugeridos são factíveis e desejáveis para a promoção da equidade concomitantemente à eficiência. Ambos são tidos como mecanismos que podem ser acessados na busca por justiça fiscal e maior arrecadação, razão pela qual foram destacados nesse trabalho.

No contexto de queda consecutiva de três anos na arrecadação, o tema da reforma fiscal passou a ocupar centralidade na agenda do governo federal. Todavia, em que pesem as urgentes demandas por justiça fiscal e a vocalização pela sociedade de uma melhor e mais extensa proteção social, as proposições que vêm sendo consideradas pelo governo atual dificilmente atenderão a essas necessidades. Poucas medidas aqui propostas como rota para justiça fiscal compõem a agenda do governo e do legislativo, sendo que algumas ações já tomadas pelo governo endossam as assimetrias da sociedade, como bem atesta o retrocesso sinalizado nas políticas sociais, dada a Emenda 95/16 que estabelece um teto para os gastos primários.

Diante de tão preocupante quadro, o que resta é continuar a elucidar as deficiências e privilégios injustificados na política fiscal e atizar a sociedade a se mover em prol de uma reforma tributária que promova eficiência sem perder de vista a equidade do sistema, se assim quiser melhorar a condição da imensa maioria dos trabalhadores e trabalhadoras desse país. |

## REFERÊNCIAS

- APPY, B. *Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado*. Revista Interesse Nacional, Ano 8, n. 31, 2015.
- BARBOSA, N. *Carga Tributária, dividendos e amnésia seletiva*. <http://blogdoibre.fgv.br/posts/carga-tributaria-dividendos-e-amnesia-seletiva>
- CARVALHO JR., P. H. B; PASSOS, L. *Imposto sobre Grandes Fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017a, p.575-624.
- \_\_\_\_\_. *Imposto sobre Grandes Fortunas*. Plataforma Política Social, 2017 (Texto para Discussão 03).
- CEPAL. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. 2014.
- FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. *Impacto distributivo do imposto de renda*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017. p. 293-338.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 13ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.
- GADELHA, S. R. B.; DIVINO, J. A. *Uma Análise da Ciclicidade da Política Fiscal Brasileira*. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, 2013.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. *Progressividade tributária: A agenda negligenciada*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 2190, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRF*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.159-192.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. *A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise dos dados da PNAD, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais*. Econômica, Rio de Janeiro, v. 10, p. 7-39, 2008.
- \_\_\_\_\_. *A renda e seu imposto: potencial redistributivo, limite de isenção, progressividade e mensuração da renda*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.367-390.
- JIMÉNEZ, J. P. *Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017. P. 43-82.
- LETTIERI, M. *Imposto de renda das pessoas físicas no Brasil: a desigualdade escancarada*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p. 107-158.
- LIMA, E. C. P. *Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 666, 1999.
- LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE/ UNICAMP, 2002.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. F.; CASTRO, F. A. *A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 20, n.4, p.971-986, 2015.
- NASCIMENTO, N. *A Inexistente Tributação da Riqueza no Brasil e o Imposto Sobre Grandes Fortunas*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.
- OLIVEIRA, F. A. *A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 1469, jan./2010.
- OLIVEIRA, F. A.; BIASOTO JR.; G. *A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e fortalecimento da federação*. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.761-795.
- ORAIR, R.; GOBETTI, S. *Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para o debate*. Brasília: Ipea, 2017. (No prelo).

PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016 (Nota Técnica Ipea nº 27).

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro (RJ): 1ª Ed. Intrínseca, 2014.

\_\_\_\_\_. **Tributação sobre capital e riqueza no século XXI**. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.745-760.

PINHEIRO, H. H.; WALTENBERG, F.; KERSTENETZKY, C. L. **Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas: Oportunidades para Tributar os Rendimentos mais altos no Brasil**. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017. P. 261-291.

PIRES, M. C. de C. **Política Fiscal e Ciclos Econômicos: Teoria e a Experiência Recente**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier: FGV, 192 p., 2017.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. **Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 a 2008**. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p. 451-500.

SIQUEIRA, R. B. de; NOGUEIRA, J. R. B.; SOUZA, E. S. de; CARVALHO, D. B. **O Custo Marginal Social da Tributação Indireta no Brasil: Identificando Direções de Reforma**. Economia Aplicada, v. 16, n. 3, p. 365-380, 2012.

SIQUEIRA, R. B. de; NOGUEIRA, J. R. B.; SOUZA, E. S. de; LUNA, C. F. **O Sistema Tributário Brasileiro é Regressivo?** In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p. 501-528.

SOUZA, P. H. G F.; MEDEIROS, M. **A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 2007/2014**. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.193-222.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 10, n.3, 2016.

ZOCKUN, M. H. **Equidade na tributação**. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.17-43.

# O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO, DISTORÇÕES E OS CAMINHOS DA REFORMA (1891-2017)

**FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA**

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

## RESUMO

Este trabalho analisa a evolução histórica do sistema tributário brasileiro desde a Constituição de 1891 até os dias atuais. Seu objetivo é o de fornecer elementos que permitam identificar, nessa trajetória, a origem e natureza de suas distorções, bem como a influência recebida do pensamento econômico sobre a tributação na sua estruturação, assim como os caminhos que devem ser percorridos para sua reforma, visando recuperá-lo como instrumento de política econômica do Estado. Transformado, a partir da década de 1990, em mero produtor de superávits primários para garantir o pagamento dos juros da dívida pública, de acordo com a orientação do pensamento econômico ortodoxo, o sistema de impostos se tornou, no Brasil, um instrumento que opera contra o crescimento econômico, a equidade e a federação. Por isso, a necessidade de realização de uma ampla reforma de sua estrutura, visando reconciliá-lo com o seu papel de contribuir para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Estado; Política fiscal; Tributação; Economia brasileira.

## INTRODUÇÃO

O Brasil nunca foi um bom exemplo para o mundo em se tratando de matéria tributária. Tirante a modernização dos impostos indiretos na reforma de 1965-66, quando substituiu pioneiramente impostos de incidência cumulativa, como o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e o Imposto de Consumo (IC), por impostos sobre o valor agregado, casos do então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), embora tenha ficado no meio do caminho para a implantação de um IVA, de base ampla, o país quase sempre caminhou na contramão de princípios caros às finanças públicas no campo da tributação.

Em 1988, a oportunidade de corrigir as mazelas do sistema tributário nacional se perdeu com a preocupação central dos constituintes que elaboraram a nova Carta Magna para o país, de fortalecer as finanças dos governos subnacionais, transferindo para o campo infraconstitucional mudanças mais relevantes na tributação para torná-lo mais justo, o que não ocorreu. Na década de 1990, com o país comprometido com o princípio da responsabilidade fiscal, ou seja, com a recomendação neoliberal de o Estado manter-se confiável para o mercado sobre sua capacidade de solvência, o sistema foi transformado em um mero instrumento de ajuste fiscal, com seu papel de orientador do desenvolvimento e de redutor das desigualdades de renda perdendo qualquer importância. Com isso, em vez de manejado para ajudar a corrigir os problemas do sistema econômico tornou-se, ele próprio, um fator de seu agravamento.

Este artigo analisa a evolução histórica do sistema tributário nacional desde a Constituição de 1891 até os dias atuais. Seu objetivo é fornecer elementos que permitam identificar, nessa trajetória, a origem e a natureza de suas imperfeições, as resistências que existem para sua correção, bem como os caminhos que devem ser percorridos para recuperar o sistema tributário como instrumento de política econômica do Estado, manejado para beneficiar o crescimento econômico e reduzir as desigualdades de renda produzidas pelo sistema capitalista, como precondição para se manter a coesão social e as possibilidades de sua reprodução no longo prazo.

## **1. O SISTEMA COMO INSTRUMENTO DE ARRECADAÇÃO (1891-1964): PREDOMÍNIO DOS IMPOSTOS INDIRETOS E SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR**

Desde a instauração do regime republicano, em 1891, quando o sistema tributário foi reestruturado para dar abrigo – e autonomia federativa – às novas forças políticas regionais – os governos estaduais – que passaram a compartilhar o poder com o Estado central, até a década de 1960, quando se realizou a primeira e mais ampla reforma de sua estrutura, ele não passou, a rigor, de mero instrumento arrecadatório, só manejado como instrumento de política econômica em algumas episódicas oportunidades, como no caso da criação de um Fundo de Reaparelhamento Econômico, em 1951, por exemplo.

A Constituição de 1934 representou um avanço em relação à de 1891, ao constitucionalizar o Imposto de Consumo e o Imposto de Renda, criado em 1922, e também ao ampliar consideravelmente o campo de incidência do Imposto sobre Transações Mercantis, transformando-o no Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de natureza cumulativa, de competência dos estados. Seu maior feito, no entanto, num quadro econômico em que as bases do mercado interno e da industrialização eram incipientes, e a maior responsabilidade da arrecadação cabia aos impostos sobre o comércio exterior – os de importação e exportação –, foi estender aos municípios competência para cobrar impostos próprios, com o objetivo de quebrar o poder das oligarquias regionais e fortalecer as bases do Estado centralizado que emergia da Revolução de 1930.

A Constituição de 1946, nascida da derrota imposta ao *Estado Novo* autoritário do governo Getúlio Vargas, pouco inovou em termos de matéria tributária, apesar das ideias keynesianas já se estarem disseminando pelo resto do mundo e de suas tendências liberalizantes. A grande novidade com ela introduzida no campo da tributação foi, de um lado, além da redução da alíquota do imposto de exportação de 10% para 5% para garantir maior competitividade à produção nacional no exterior, a definição constitucional de um sistema de compartilhamento de impostos arrecadados pela União – o do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e do Imposto de Renda – com os estados e municípios, e pelos impostos dos estados para os municípios, excluído o produto do imposto de exportação; de outro, a determinação, também constitucional, de a União aplicar, obrigatoriamente, um percentual mínimo de suas receitas para promover o desenvolvimento regional, especialmente nas áreas do Nordeste e do Norte. Tais mudanças, levou um autor como Francisco de Oliveira (1995: 93) a considerar, exageradamente a nosso ver, que teria ocorrido uma “verdadeira revolução federalista no país”.

Não foram mudanças que efetivamente contribuíssem para a expansão da carga tributária e dessem condições fiscais ao Estado brasileiro para atuar, de um lado, como promotor e orientador do processo de desenvolvimento, ao qual já se lançara

desde a década de 1930, na forma do *Estado desenvolvimentista*, sem incorrer em elevados déficits orçamentários; nem, por outro lado, para manejar os tributos para aquele objetivo, num contexto em que o processo de industrialização deslanchado com o governo Vargas começava a ganhar força, necessitando de apoio e incentivo. Apesar do gradual, mas persistente alargamento do mercado interno e da ampliação das bases econômicas para o aumento e diversificação da estrutura de impostos, um pacto político estabelecido entre o governo e a sociedade, denominado na literatura da ciência política como *Estado de compromisso*, barrou propostas e iniciativas voltadas para aquele objetivo.

O avanço do processo de industrialização no segundo governo Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubitschek (1957-1960) apoiou-se, diante disso, em bases precárias de financiamento do Estado, comandante desse processo. Assim, continuou-se a recorrer ora a fontes internas de recursos fora do espaço tributário, caso dos fundos públicos vinculados especificamente a determinadas atividades econômicas e/ou da emissão de moeda, ora a externas para o financiamento da infraestrutura econômica e da indústria de base implantada no país ou com a abertura da economia para o ingresso de investimentos de multinacionais em setores essenciais para concluir a construção da pirâmide industrial, como ocorreu na segunda metade da década de 1950.

Com um sistema tributário obsoleto, apoiado predominantemente em impostos indiretos, incapaz de atender as demandas crescentes de recursos por parte do Estado para o desempenho de suas funções ampliadas por seu engajamento no processo de industrialização, a crise econômica se tornou inevitável ao final desse ciclo de expansão da economia brasileira. Com sua eclosão, desvelou-se um Estado com finanças destroçadas, gerador de déficits gigantescos e elevado nível de endividamento, bem como a necessidade da realização de reformas instrumentais, principalmente de seu mecanismo de financiamento, visando capacitá-lo ao cumprimento de seu papel e propiciar à economia reingressar num novo ciclo de crescimento.

Antes que essas reformas se tornassem possíveis, a instabilidade política que se abateu no país com a crise econômica, o aumento do desemprego, a ascensão inflacionária, o conflito distributivo e a implosão do pacto político do *Estado de compromisso*, pela impossibilidade de se atender e soldar os interesses divergentes das classes sociais nesse quadro, pavimentou o caminho para o surgimento de um movimento comandado por militares com o apoio da elite civil contra o poder constituído, que culminaria no golpe de 1964, e a implantação de uma ditadura que perduraria por longos vinte anos. Com o diagnóstico sobre a situação da economia elaborado pelos novos donos do poder, as reformas instrumentais do Estado ganharam centralidade na política econômica comandada pela dupla Roberto Campos-Otávio Bulhões, dentre as quais a do sistema tributário, como necessárias para corrigir as mazelas do sistema econômico e sanear-lo para o seu reingresso numa nova trajetória de crescimento.

## **2. A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1965-66: FERRAMENTA DE ACUMULAÇÃO E DOAÇÕES PARA O CAPITAL E AS CLASSES RICAS**

A reforma tributária de 1965-66 foi presidida pela lógica do crescimento econômico. Pela primeira vez, o sistema foi reformado e ajustado para servir como instrumento voltado para orientar, guiar e estimular o processo de acumulação de capital, bem de acordo com as formulações keynesianas sobre o importante papel que os tributos poderiam desempenhar para esse objetivo (OLIVEIRA, 1991).

1. Uma análise detalhada da reforma de 1966 se encontra em Oliveira (1991).

Para isso, além de organizar as bases tributárias de acordo com as bases econômicas – da produção, consumo, renda, propriedade, comércio exterior –, a reforma extinguiu tributos cujos fatos geradores não tinham sido bem definidos e os substituiu por outros a eles mais aderentes; transformou alguns impostos cumulativos em impostos sobre o valor agregado; ampliou as bases de incidência, assim como as alíquotas principalmente do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, visando a aumentar a arrecadação; e redefiniu as competências tributárias das três esferas de governo, colocando um ponto final na existência de três sistemas tributários autônomos e desintegrados, principal fonte das distorções provocadas sobre o aparelho produtivo.<sup>1</sup>

Importante entre as várias mudanças introduzidas no sistema para dele remover os óbices que travavam a competitividade e o crescimento da economia, foi o manejo de diversos tributos para estimular a produção, os investimentos, o consumo de bens duráveis e as exportações: uma enxurrada de incentivos fiscais, na forma de renúncias, brotou de sua estrutura, transformando o país num verdadeiro paraíso fiscal, especialmente para o capital, em geral, e as camadas de renda média e alta da sociedade, com o objetivo de fomentar a acumulação, fortalecer a demanda agregada e abrir mercados externos para a produção nacional. Não se tratava, no entanto, de um crescimento cujos frutos seriam distribuídos de forma mais equânime para todos os setores da sociedade e, para viabilizar o seu caráter excludente e concentracionista, o sistema tributário veria ser ampliado o seu papel de antípoda da equidade, contrariando, nesse aspecto, os ensinamentos keynesianos. Explica-se a razão.

A verdade é que o Estado autoritário-burocrático que se instaurou no país com o golpe de 1964 necessitava, para legitimar-se politicamente, contar com um crescimento econômico mais robusto para afastar a onda de instabilidade e pessimismo que se abatera sobre a economia na primeira metade da década de 1960. A implementação de uma política de cunho ortodoxo pela dupla Campos-Bulhões nos primeiros anos do governo militar, enquanto eram realizadas várias reformas do Estado, entre as quais a do sistema tributário, deixara claro que esse não era o caminho que deveria continuar a ser seguido, à medida que se esgarçavam as suas bases de apoio ante os pífios resultados que vinham sendo colhidos no campo econômico.

Convocado para promover uma inflexão nesse processo e dar novos rumos à economia, em abril de 1967, o ministro Delfim Netto, sem realizar nenhuma alteração substancial na estrutura industrial, aproveitou o potencial colocado pelo novo quadro instrumental com as reformas realizadas e, manejando principalmente o instrumento tributário, ampliou consideravelmente a drenagem de recursos públicos para as classes de renda média e alta da sociedade, com a concessão de um leque de incentivos e benesses fiscais do imposto de renda para elas dirigido, com o objetivo de expandir sua renda real e dar-lhe condições de aumentar a demanda por bens de consumo dos setores que se encontravam com elevado nível de capacidade ociosa à época, no caso o setor de bens duráveis (FURTADO, 1972).

O fato é que o processo da industrialização brasileira do período Kubitscheck, no qual a capacidade de oferta de bens duráveis crescera à frente da demanda, ingressara num período de crise após o longo ciclo de investimentos do Plano de Metas e sua recuperação dependia, de um lado, da realização de um novo bloco de investimentos na economia para se concluir a construção das bases da pirâmide industrial e, de outro, do aumento da demanda dos setores que haviam crescido na frente de demanda e que se defrontavam com uma “crise de realização” (TAVARES, 1972).

Com o Estado em processo de recomposição de suas bases de financiamento, a política econômica implementada pelo então ministro Delfim Netto, cuidou, sem necessitar de expandir os investimentos, de procurar criar demanda efetiva para os setores produtores de bens duráveis, privilegiando, nesse processo, as classes deles demandantes, por meio de verdadeiras doações para elas realizadas por meio do imposto de renda. Com isso, embora com a reforma o potencial de arrecadação desse imposto tenha aumentado consideravelmente, as drenagens feitas para apoiar o capital, magnificadas com a política econômica delfiniana para recuperar e revigorar o crescimento, enfraqueceu sua capacidade de geração de recursos e lançou o maior ônus da tributação sobre os impostos indiretos que penalizam mais as classes de menor poder aquisitivo.

Não foi, entretanto, apenas nessa questão que a reforma, bem como as mudanças posteriormente introduzidas no sistema, deixaria plantadas sementes para a ampliação de suas distorções, apesar de seus propósitos modernizantes. Com o objetivo de tornar autofinanciáveis as políticas sociais e, com isso, liberar o espaço orçamentário para atender as necessidades do processo de acumulação, começaram especificamente a ser criadas para essa finalidade, à época, várias contribuições fora do campo tributário tradicional, também chamadas de contribuições parafiscais, geralmente incidentes sobre a folha de salários ou sobre o faturamento e a receita bruta das empresas. Além da contribuição previdenciária, foi o caso, por exemplo, do Salário-educação, em 1964, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, do PIS-Pasep, em 1968/69 e, posteriormente, em 1982, do Finsocial que mais tarde se transformaria na Cofins. Dada a forma de incidência dessas contribuições, não restam dúvidas que essas colidiam com o objetivo de se limpar os impostos cumulativos da estrutura tributária brasileira.

O tratamento dado à questão federativa também enfraqueceria o espírito modernizante da reforma. O caráter centralizador do Estado autoritário retirou das esferas subnacionais a autonomia para essas tomarem decisões sobre alterações em tributos de sua competência e também na realização de seus gastos, transferindo-as, em boa medida, para o Poder Central, mas, para acomodar pressões federativas, fatiou o que seria o principal imposto sobre o valor agregado entre as três esferas: o IPI, de competência da União, o ICM, dos estados, e o ISS, esse de natureza cumulativa, dos municípios. Ou seja, manteve um imposto que, pela sua natureza, deveria ser de caráter nacional para evitar o surgimento de guerras fiscais e de conflitos federativos, partilhado entre os entes da federação, a cada um cabendo parte do mesmo e, também grave, com a dos municípios constituindo um imposto “em cascata”.

Mas não foi só. Com o objetivo de estabelecer um sistema de cooperação financeira na federação para a realização de investimentos em setores estratégicos – energia, telecomunicações e mineração – foram preservados e ampliados impostos especiais e de incidência única sobre fatos geradores da produção e do consumo de determinados bens e serviços, o IUCL, IUEE, IUM, ISTR, ISC, superpondo-se às bases do IPI, ICM e do ISS, sem direito à compensação, cujo produto seria repartido entre as esferas governamentais, embora com as decisões de gastos previamente tomadas pelo Poder Central.

Além disso, um inconsistente sistema de partilha dos tributos, nas figuras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), alimentado com receitas do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), criado com objetivos redistributivos, mas com regras que distribuíam de forma muito desigual esses recursos numa federação marcada por fortes heterogeneidades econômicas e populacionais, limitou a capacidade das esferas subnacionais, de modo geral, de atender de forma mais igualitária as demandas

da população por serviços essenciais. Com esse sistema produziu-se, na verdade, especialmente no caso dos municípios de menor porte, verdadeiros paraísos fiscais *vis-à-vis* os de porte médio prejudicados com os critérios de distribuição desses recursos.

Do ponto de vista do crescimento econômico, a política econômica e tributária implementada nesse período gerou resultados extraordinários: a economia cresceu à taxa média anual de 10%, gerando euforia e ufanismo da população sobre o futuro do país, aumentando o apoio da classe média e alta ao regime militar; como resultado da reforma e desse crescimento, a carga tributária saltou de cerca de 17% do PIB em 1964-66 para 24-25% em meados da década de 1970, mas esses ganhos escondiam, de um lado, os principais setores que se beneficiavam das políticas de gastos do Estado e, de outro, os principais setores que arcavam com os seus custos, geralmente os de menor renda, dado o caráter excludente e concentracionista do modelo econômico.

### **3. A BRECHA FISCAL (1975-1988): A DISFUNCIONALIDADE DO SISTEMA COMO FERRAMENTA DA ACUMULAÇÃO**

O excepcional crescimento da economia que se registrou no período de 1969-1973, período conhecido como o do “milagre econômico brasileiro”, explicado principalmente pelas políticas de forte conteúdo concentracionista e excludente implementadas pelo Estado, permitiu a acomodação de tensões sociais entre as classes e frações de classe que apoiavam o regime militar, especialmente pelo fato de se contar com um forte aparelho repressivo. A partir, no entanto, do momento em que os sinais de uma crise econômica se anunciaram na segunda metade da década de 1970, e em que perdas começaram a ser distribuídas para aqueles setores, as bases de apoio do governo militar se enfraqueceram, ao mesmo tempo em que se tornava evidente que o esforço realizado pelo Estado para sustentar o crescimento, seja por meio da realização de investimentos ou da renúncia insana a recursos, para apoiar o processo de acumulação, o conduziu a uma grave crise fiscal, que se encontrava na raiz das disfunções que acometiam o organismo econômico.

A crise da dívida externa no início da década de 1980, que levou à exaustão das fontes externas de financiamento da economia e do Estado brasileiro, levando-o a ter de recorrer às fontes de origem interna, apenas exacerbou essa situação e agravou a crise, exigindo que o paraíso fiscal construído com o sistema tributário durante esse período começasse a ser desmontado, com a retirada gradual dos incentivos fiscais, a busca alucinada por novas receitas para cobrir os rombos fiscais, que pressionavam a inflação e freavam a retomada do crescimento, sem que resultados satisfatórios fossem alcançados para essa finalidade ante a marcha persistente da escalada do nível de preços, que ultrapassou a casa dos 200% ao ano, e da recessão.

Transformado em “pau para toda obra” na busca de solução para esses problemas, o sistema tributário da reforma de 1966 viu eclipsarem-se quaisquer preocupações com a sua eficiência, consistência e justiça fiscal, bem como se ampliarem suas distorções, mas sem capacidade para fornecer respostas que contribuíssem para superar a crise. Com a perda de apoio político daqueles setores, diante da crise e com o ônus dela passando também a ser lançado sobre os ombros dos mesmos, as bases de sustentação política do governo militar ruíram, o que pôs fim à ditadura instaurada em 1964. Em seu lugar, assumiu um novo governo civil que, convocando um Congresso Constituinte, abriu a janela para a construção de uma nova Carta Constitucional, na qual várias reformas seriam realizadas, incluindo a do sistema tributário (OLIVEIRA, 1995).

Alimentado predominantemente por impostos indiretos, de natureza pró-cíclica, a arrecadação tributária vergou ante a crise econômica desse período, mantendo-se em torno de 23-24% do PIB e, sem condições políticas de realizar uma reforma tributária que deslocasse ou alcançasse as bases de incidência dos setores até então protegidos da tributação e, não mais se podendo contar com as fontes externas de financiamento, dada a crise da dívida externa, os acentuados desequilíbrios fiscais do Estado recrudesceram a pressão sobre o nível de preços e lançaram a economia no turbilhão da ameaça de um processo hiperinflacionário que persistiria até 1994, ano de lançamento do Plano Real.

#### **4. A CONSTITUIÇÃO DE 1988: RESGATANDO O FEDERALISMO E AS POLÍTICAS SOCIAIS, MAS INTRODUZINDO O OVO DA SERPENTE NO SISTEMA DE IMPOSTOS**

A Constituição de 1988 foi elaborada à luz dos princípios da democracia e da justiça social em oposição aos mais de vinte anos de arbítrio do regime militar que, simplesmente, ignorou essas questões. Com ela procurou-se atender as demandas da sociedade por políticas sociais, desmontar as bases do Estado autoritário e restabelecer o Estado de direito, além de pavimentar o caminho para a retomada do crescimento econômico com inclusão social. As esperanças de que o sistema tributário seria reformado com o objetivo de contribuir para esses objetivos, promovendo uma redistribuição de seu ônus tributário com o maior avanço da tributação direta em sua estrutura desvaneceram-se, no entanto, diante das maiores preocupações dos constituintes de fortalecer as bases da federação, ampliando o campo de competência das esferas subnacionais e as transferências para elas realizadas pela União. Com isso, as desejadas mudanças que se esperava fossem feitas tanto no imposto de renda como no imposto sobre a propriedade terminaram não ocorrendo em sua feitura e transferidas para serem decididas no campo infraconstitucional, no qual são maiores as dificuldades de sua aprovação (OLIVEIRA, 1995a).

De qualquer forma, não se pode ignorar que os constituintes de 1988 estabeleceram, na nova Carta Magna, princípios comprometidos com a igualdade, a universalidade e com a isonomia na cobrança de impostos, os quais deveriam balizar a sua regulamentação no campo infraconstitucional, o que, infelizmente não aconteceu, deixando-se aberta essa janela para o cometimento de uma série de arbitrariedades e de injustiças nesse campo, como ocorreria logo na metade da década de 1990, especialmente com a proposta de reforma do IR do então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel.

O capítulo tributário da Constituição de 1988 é, bem verdade, simplificou o sistema e organizou melhor as bases da tributação ao fundir os impostos especiais – o ISTR e o ISC – e os impostos únicos – IUCL, IUEE e o ISC – com o ICM, transformando-o no ICMS, um imposto sobre o valor agregado de base mais ampla de competência dos estados, de acordo com os seus propósitos de fortalecer as competências dos governos subnacionais. Mas não avançou na proposta original da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (Cretad), do Ministério do Planejamento, que propunha a instituição de um imposto amplo sobre o valor agregado, cobrado pelo princípio do destino, de competência dos estados, que ainda incluía, nessa fusão, o IPI, do governo federal, e o ISS, dos municípios, substituindo, o primeiro, por um imposto seletivo sobre o fumo, a bebida e os veículos automotores, e o segundo, por um imposto sobre o comércio varejista de combustíveis líquidos e gasosos, proposta que foi rejeitada logo no início dos trabalhos, mantendo-se esses impostos em sua estrutura, e o ICMS criado sendo cobrado pelo princípio da origem.

A rejeição da cobrança do imposto pelo princípio do destino contou, inclusive, com o apoio das bancadas dos representantes dos estados menos desenvolvidos, notadamente das regiões do Nordeste e do Norte, que seriam mais beneficiados em termos de arrecadação com essa mudança e, mesmo se tendo proposto a criação de um imposto mais amplo sobre o comércio varejista, o imposto sobre o comércio de vendas a varejo (IVVC) para os municípios abrirem mão do ISS, não se conseguiu sua aprovação. Com isso, a proposta de se criar um imposto sobre o valor agregado, de base mais ampla, pelo princípio do destino, o que representaria maior avanço na modernização do sistema, se perdeu diante do predomínio dos interesses estaduais e municipais, mais preocupados em aumentar sua participação no bolo tributário e em dar o troco no governo federal pelos mais de vinte anos em que essas esferas ficaram subjugadas ao seu poder. Assim, apesar da ampliação das bases do novo ICMS, o sistema continuou mantendo, em sua estrutura, um imposto sobre o valor agregado repartido entre as três esferas, o IPI, o ICMS e o ISS, sem que se corrigissem seus problemas, inclusive o da incidência cumulativa do ISS.

O fato de os estados menos desenvolvidos não aprovarem a criação do ICMS pelo princípio do destino, apesar de beneficiados pela mudança, explica-se, de um lado, por aqueles estados não se disporem a abrir mão de um instrumento que podiam manejar para promover o desenvolvimento de suas economias, por meio das conhecidas “guerras fiscais” e, de outro, pelas incertezas que o novo imposto trazia em termos de arrecadação, dado que eliminava a necessidade de fiscalização nas fronteiras interestaduais, colocando riscos para o aumento da sonegação. Por isso, os representantes desses estados enxergaram na possibilidade de aumentar as transferências constitucionais da União para os governos subnacionais, por meio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), o caminho mais seguro para melhorar sua arrecadação de recursos. A sede com que avançaram na ampliação dos percentuais do IR e do IPI transferidos para esse fundo revela como a questão da busca de uma fórmula para se chegar a um maior equilíbrio na federação foi sendo substituída por uma visão imediatista, segundo a qual a União era o inimigo a ser batido, como se não fosse uma das vigas mestras das bases federativas.

Se, na estrutura anterior, os estados e municípios absorviam 33% dos recursos arrecadados com o imposto de renda e o IPI, sendo 14% para o FPE, 2% para o Fundo Especial e 17% para o FPM, na nova estrutura de partilha e distribuição desses impostos entre as esferas governamentais, esses percentuais saltaram para 47% no caso do imposto de renda, sendo 21,5% para o FPE, 3% para os Fundos Constitucionais criados para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 22,5% para o FPM, e para 57% no caso do IPI, uma vez que também foi criado um Fundo de Compensação às Exportações de Manufaturados, formado com recursos equivalentes a 10% do produto desse último tributo. Ou seja, considerados os dois impostos mais importantes que restaram em seu campo de competência, o IR e o IPI, do ponto de vista da arrecadação, a União viu reduzir-se para apenas 53% no caso do primeiro e para 43% no do segundo, a parcela que lhe caberia nessa repartição, ao mesmo tempo em que perdia as receitas dos impostos únicos e especiais.

Ora, essa redução de receitas da União só poderia se viabilizar caso se contasse também com a aprovação de um projeto de *descentralização de encargos*, transferindo maiores responsabilidades na oferta de políticas públicas para as esferas subnacionais para garantir maior equilíbrio federativo. Empenhados em promover uma *descentralização das receitas*, os constituintes, no entanto, foram reticentes em aprovar um projeto de descentralização de encargos, rejeitando os que foram apresentados com esse objetivo, apenas contemplando, no art. 23, a necessidade de se estabelecerem *mecanismos de cooperação financeira* entre as

esferas governamentais para o financiamento dessas políticas, o que, na prática, significava lançar a responsabilidade de sua cobertura para a União, já que estados e municípios não se sentiriam obrigados a dele participar, enquanto estes não fossem regulamentados.

Do ponto de vista da União, a situação se agravaria porque, além da perda de receitas que lhe foi imposta com as mudanças no campo das competências e da repartição de receitas, os constituintes, movidos por nobres sentimentos de justiça social, trataram de ampliar os direitos dos cidadãos que deveriam ser garantidos pelo Estado com a criação do *Sistema de Seguridade Social*, abrangendo a previdência, a saúde e a assistência social. Com fontes exclusivas de financiamento previstas no art. 195 da Constituição, a Seguridade Social, além de ocupar um espaço destacado no Orçamento Geral da União (OGU), separada do Orçamento Fiscal, passou a contar, a par das contribuições sociais já existentes, com a possibilidade de criação de outras incidentes sobre o lucro, o faturamento, a receita bruta e a folha de salários das empresas, cuja arrecadação seria exclusiva da União, deixando essa janela aberta para se atender, caso necessário, sua necessidade de recursos. Como os mecanismos de cooperação financeira entre as esferas governamentais previstos no art. 23 não foram regulamentados, a União passou, a partir dessa época, a dar prioridade ao aumento dessas contribuições em detrimento dos impostos tradicionais, o imposto de renda e o IPI, dando início a uma *reforma tributária às avessas*, que contrariava, inclusive, as tendências que se observavam no cenário internacional de remoção dos impostos cumulativos, aumentando as distorções do sistema.

A proposta apresentada pela Cretad sobre as contribuições, que ainda não eram expressivas na estrutura tributária, havia sido orientada para: i) extinguir o salário-educação e o Finsocial e substituí-los por um adicional temporário do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) arrecadado pelo governo federal, cujos recursos seriam destinados para o financiamento de um programa de descentralização de encargos para os estados e municípios; ii) fundir o FGTS com o PIS-Pasep e transformá-los em um fundo coletivo dos trabalhadores, com o imposto arrecadado sendo canalizado para a formação de um fundo de seguro-desemprego; iii) fazer uma revisão das fontes de financiamento da Previdência Social, estabelecendo sua incidência sobre os lucros das empresas, visando a protegê-la dos efeitos deletérios dos ciclos econômicos e a corrigir as distorções provocadas por sua cobrança sobre a folha de salários que prejudica as empresas intensivas em mão de obra em relação às intensivas em capital. Não foi bem o caminho percorrido pelos constituintes, à exceção da constituição de um fundo formado com recursos do PIS-Pasep, que não só mantiveram as mesmas na estrutura tributária como aumentaram o espaço para que essas pudessem aumentar nela sua participação com a janela aberta pelo art. 195.

## **5. A REAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL À CONSTITUIÇÃO DE 1988 (1989-1993): MANEJANDO O SISTEMA COMO INSTRUMENTO DE AJUSTE E AMPLIANDO SUAS DISTORÇÕES**

A maior exploração das contribuições sociais se tornou, assim, o caminho preferido pelo governo federal para reverter a perda de recursos que lhe foi imposta pela Constituição de 1988 e para atender a sua demanda ampliada de recursos com os direitos sociais aprovados. Já em 1989, seria criada a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Nos anos seguintes, especialmente em 1990, por ocasião do lançamento do Plano Collor, quando se realizou um ajuste fiscal de maior magnitude para viabilizá-lo, elevando a carga tributária para 29% do PIB no ano, foram aumentadas consideravelmente as alíquotas

do Finsocial e do PIS, alterada a forma de cobrança do PIS para aumentar a arrecadação, e passou-se a explorar mais o IOF, ao invés do IR, na taxação dos ativos financeiros, priorizando-se, assim, os impostos não partilhados com estados e municípios, os quais passaram a ter participação crescente na arrecadação.

Com essa estratégia, o governo federal, já em 1993, havia recuperado sua participação relativa no “bolo tributário”, em detrimento principalmente dos governos estaduais, mas com a estrutura do sistema caminhando na contramão das tendências internacionais de se eliminar os impostos cumulativos, à medida que crescentemente *contaminada* por impostos “em cascata”, de incidência indireta e com participação declinante dos impostos diretos. De qualquer forma, com a prioridade que passou a ser conferida aos impostos dessa natureza, seja pela sua maior produtividade, seja por não estarem sujeitos ao princípio da anualidade, mas da noventena ou, principalmente, por não terem seus recursos compartilhados com as esferas subnacionais, semeou-se, nessa época, o que poderíamos chamar de *ovo da serpente* que, reverenciado pelos governos que se seguiram ao utilizá-los como instrumento preferencial do ajuste de suas contas, continuaria provocando e ampliando as distorções do sistema tributário brasileiro.

O aprofundamento dessas distorções se tornou evidente em três momentos diferentes enfrentados pela economia brasileira, quando o governo, bem como os representantes dos setores mais poderosos da sociedade, ao invés de realizar uma reforma mais profunda do sistema e corrigir suas principais mazelas, prevista inclusive na própria Constituição para ser realizada em 1993, cuidaram principalmente de reduzir os impostos sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas e, de outro lado, de aumentar a tributação indireta de impostos cumulativos, transformando-o, ainda mais, num sistema antípoda do crescimento, da equidade e do equilíbrio federativo.

## **6. O PLANO REAL (1994-1998): AJUSTES PRECÁRIOS NUMA ECONOMIA DE ENDIVIDAMENTO**

O primeiro, no lançamento do Plano Real, em 1994, erguido com uma engenhosa engenharia criada para colocar um ponto final à ameaça do processo de hiperinflação no Brasil. Para viabilizá-lo foi realizado um “ajuste fiscal provisório”, visando a propiciar ao governo condições financeiras não somente para cobrir seus desequilíbrios como para evitar ter de recorrer ao endividamento para financiá-lo. No conjunto de medidas adotadas para essa finalidade, além da ampliação temporária das alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas, alíquotas das contribuições sociais também foram majoradas e criado um imposto de natureza cumulativa, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) que, em 1996, seria transformado na Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a qual só deixaria de ser cobrada em 2008.

Para reforçar suas receitas, cuidou-se de criar, ainda, o Fundo Social de Emergência (FSE), com o qual foram apartadas 20% das receitas de competência do governo federal, incluídas as contribuições sociais, antes de sua distribuição para seus beneficiários previstos constitucionalmente, o qual se previa também ser temporário, mas que permanece até os dias atuais na forma da Desvinculação de Receitas da União (DRU), com o percentual ampliado para 30%. Dava-se início, aí, em nome de uma suposta flexibilidade orçamentária, à desmontagem das fontes de financiamento das áreas sociais e ao enfraquecimento do Estado do bem-estar, ainda em construção, contemplado na Constituição de 1988, e, não se pode desconsiderar, ao enfraquecimento das transferências da União para os

estados e municípios, os quais, no entanto, conseguiram posteriormente modificar esse quadro no tocante à perda de recursos com o FSE.

Combinado com o crescimento econômico dos primeiros anos de implementação do Plano Real, a carga tributária se expandiu, aproximando-se de 30% do PIB, nível que havia sido alcançado no primeiro ano do governo Collor, e o governo conseguiu gerar um superávit primário de 5,6% do PIB, possibilitando, inclusive, reduzir a relação dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, de 30%, em 1994, para 28% em 1995. Uma façanha. Tais resultados podem ter transmitido ao novo governo de Fernando Henrique Cardoso, que assumira o poder em 1995, que a situação fiscal se encontrava razoavelmente resolvida e que se deveria prosseguir com a mesma arquitetura adotada. Um engano.

Provavelmente, foi no clima de otimismo com o sucesso alcançado pelo Plano Real no combate à inflação e em relação às contas públicas no seu primeiro ano, que o então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, antecipou e encaminhou para votação no Congresso sua proposta de reforma do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), que terminou sendo aprovada na forma da Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995, convencido de estar fazendo uma verdadeira “revolução tributária” e de estar dando uma lição ao mundo capitalista sobre essa questão. Seguindo os mesmos passos antes percorridos por Maílson da Nóbrega, em 1988, que aliviou a cobrança do imposto de renda sobre as pessoas físicas, a reforma de Everardo, que corresponde ao segundo momento que mencionamos na economia brasileira em que foram semeados os germes que se encarregariam de aumentar a degeneração da estrutura tributária, representou, na verdade, a renúncia do governo em contar com maiores recursos da tributação direta, ao mesmo tempo em que reforçava o compromisso com a maior ênfase a ser dada à cobrança de impostos para o financiamento do Estado dos fatores de “menor mobilidade social”. Ou seja, das classes sociais que teriam menor resistência a essas imposições tributárias, numa estrutura contaminada por impostos cumulativos, em nome do “princípio da competitividade” que, supostamente, estaria orientando as reformas tributárias no restante do mundo.

Pela reforma do IRPJ aprovada no final do ano de 1995, pela Lei 9.249, não somente a alíquota do imposto sobre o lucro tributável das empresas foi reduzida de 25% para 15%, assim como os adicionais desse imposto de 12% e 18% que incidiam sobre faixas dos lucros obtidos acima de determinados limites, para 10%, significando que a carga tributária sobre os lucros das empresas foi diminuída, numa única penada, de 43% para 25%, isentando-se também do IR as remessas de lucros e dividendos feitas para o exterior. Não satisfeita com isso, a Lei Everardo Maciel brindou as empresas com a possibilidade de deduzirem como despesa financeira para o cálculo do lucro tributável pelo IRPJ e pela CSLL, a distribuição de lucros por elas feita para seus acionistas na forma de *Juros sobre o Capital próprio* (JCP), os quais seriam taxados exclusivamente na fonte à alíquota de 15%. E, para não deixar dúvidas sobre sua preferência em favorecer os setores mais ricos da sociedade, isentou do IR os lucros por elas distribuídos, na forma de *Dividendos*, aos seus acionistas residentes no país ou no exterior, convencido de estar realizando uma “verdadeira reforma tributária” no Brasil e antecipando o ajustamento de sua estrutura às tendências internacionais.<sup>2</sup>

2. Uma análise mais completa das mudanças no Imposto de Renda contempladas na Lei 9.249/95 se encontra em Hickman & Salvador (2006: 57-69).

Na verdade, o capital produtivo nem precisaria contar com tanta generosidade, pois já criara, no bojo do processo de globalização, especialmente no caso das empresas multinacionais, meios para exportar suas bases tributáveis para outros países onde se paga pouco ou se é isento do pagamento de impostos, os chamados “paraísos fiscais”, para escapar de sua cobrança. Mecanismos como “preços de transferência” e outros congêneres possibilitados no mundo

globalizado onde o capital não precisa “fincar pé” num território para garantir a extração de lucros, podendo materializá-los nesses paraísos por meio de artifícios legais, tornaram-se canais de erosão das bases tributárias desses impostos, reduzindo sua contribuição relativa na geração da carga tributária, o que a Lei 9.249/95 apenas aprofundou.

Mesmo quando comprovadamente se constatou nos anos seguintes ao lançamento do Plano Real, que a situação fiscal não era tão confortável como parecera inicialmente, não houve nenhuma mudança de posição do governo no benevolente tratamento dado ao capital e às camadas mais ricas da sociedade, com o garrote tributário aumentando a pressão sobre a tributação indireta dos impostos cumulativos, ao mesmo tempo em que o imposto de renda aumentaria o confisco das rendas da classe média e de menor poder aquisitivo. O elevado superávit primário de 1994 praticamente desapareceu a partir de 1995 e, com a geração de déficits nominais equivalentes a 6-8% do PIB, a relação dívida líquida do setor público/PIB ingressou numa trajetória de rápida elevação, atingindo 39% em 1998. Este foi o sinal mais claro para o pensamento econômico dominante de que nem tudo corria bem no Plano e de que, nessa caminhada de progressiva deterioração fiscal, não haveria, para ele, outro desfecho fora do fracasso.

Na verdade, apesar de vitorioso no combate à inflação, o Plano Real foi vítima principalmente de seu sucesso nessa frente: no deslumbramento provocado inicialmente pelos resultados alcançados e na sua arquitetura que terminou não sendo modificada diante do otimismo e das ilusões que provocou. No primeiro caso, com a extinção do imposto inflacionário e a recuperação, em termos reais, das receitas tributárias, combinadas com o crescimento econômico mais robusto dos dois primeiros anos, os governos, em geral, federal, estaduais e municipais, lançaram-se sofregamente ao aumento de gastos primários incompressíveis, promovendo, por exemplo, reajustes generosos nos salários do funcionalismo público e aumentando seu contingente; reajustes difíceis de cortar no curto prazo, em caso de crise. No segundo, com o modelo de estabilização adotado, apoiado no câmbio semifixo sobrevalorizado, nas elevadas taxas de juros e na abertura comercial indiscriminada, o Plano se tornou refém do endividamento tanto interno como externo para se sustentar, sem que os gestores da política econômica se dispusessem a modificar suas peças, realizando uma reforma tributária consistente e criando as condições para a construção de uma âncora fiscal confiável, tal como constara de seu diagnóstico inicial (OLIVEIRA & NAKATANI, 2000-2001). Não poderia dar certo.

Diante desse quadro de progressiva e visível deterioração fiscal, as medidas que começaram a ser adotadas, dada a resistência do governo em alterar suas bases, apenas adiaram temporariamente seu fracasso. No campo da tributação, o governo havia encaminhado, em 1995, três reformas do Estado para dar sustentação à construção da âncora fiscal: a tributária, a administrativa e a previdenciária. As duas últimas terminaram sendo aprovadas em 1998, por meio das Emendas Constitucionais nº 19 e 20, com o Executivo se empenhando nesse processo, dado que consideradas essenciais para o ajuste fiscal no longo prazo. É possível que, no caso da reforma tributária, tendo já sido realizada a “revolução everardiana” na tributação direta, o governo tenha se proposto a realizar também uma “revolução” especificamente na tributação indireta, tal como contemplado na PEC 175, de 1995, com a limpeza dos impostos cumulativos de sua estrutura, adequando o sistema às tendências internacionais de dar prioridades aos impostos sobre o valor agregado. Se esse foi de fato seu propósito original essa iniciativa foi, no entanto, rapidamente deixada de lado diante da deterioração das condições fiscais que se evidenciou após o lançamento do Plano Real, levando o governo a apoiar-se no mesmo padrão de ajuste adotado após a Constituição de 1988 para enfrentar seus desequilíbrios, ampliando as distorções do sistema tributário.

Isso porque, de um lado, procurou-se, ao contrário do que se pretendia com a reforma, sustentar e ampliar a responsabilidade das contribuições sociais na geração de receitas para o Estado. Em 1996, justificando a necessidade de maiores recursos para a saúde, seria criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, a CPMF, à alíquota de 0,25% (EC nº 12/1996) e, em 1997, sob o argumento de contar com maior flexibilidade orçamentária, prorrogou-se o Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 1999, preservando um instrumento de captura dos recursos das áreas sociais. Determinou-se, ainda, o congelamento da correção da tabela do imposto de renda das pessoas físicas, prejudicando principalmente os trabalhadores de menor renda, os quais, em virtude de aumentos salariais obtidos, passaram a engrossar o número dos contribuintes alcançados pelo fisco e a aumentar sua contribuição para o financiamento do Estado. Em compensação, para agradar os setores mais ricos da sociedade, o governo cumpriria fielmente o limite do prazo dado para a cobrança de uma alíquota adicional de 35% até 1996, retornando à condição anterior com duas alíquotas, com seu limite novamente estabelecido em 25%, mas com a alíquota da primeira faixa sujeita ao pagamento do imposto, aumentada de 10% para 15%. Só em 1998, quando o Plano Real estava às portas do naufrágio, o governo ousou aumentar a alíquota-teto para 27,5%, numa situação desesperada por receitas adicionais para salvá-lo do desastre, mas sem hesitar em aprovar um pacote com 51 medidas no qual as contribuições sociais, em geral, como a CPMF, Cofins, PIS, por exemplo, aumentavam sua responsabilidade na geração das mesmas, aprofundando as distorções e a iniquidade do sistema tributário brasileiro.

De outro, identificados como os principais responsáveis pelo maior descontrole das contas públicas, o governo federal passou a construir, gradativamente, uma rede de controle hierárquico sobre as finanças dos governos estaduais e municipais. Tal processo que teve início ainda em 1995 com a edição da Lei Rita Camata I, ampliou-se a partir de 1996 com os programas de ajustamento estrutural das contas dessas esferas, no bojo dos quais se avançou na privatização dos bancos estaduais com o Proes, ampliou-se com os acordos da dívida com a União de 1997-98, com a definição de limites de gastos e de endividamento para as unidades federativas que as negociaram, reforçou-se com a Lei Rita Camata II, de 1999, que aperfeiçoou os limites de gastos com pessoal, até culminar com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que incorporou praticamente as regras anteriores de controle de suas finanças. Nesse processo, orientado à luz do pensamento da corrente neoinstitucionalista para quem, entre outras questões, cabe ao Governo Central organizar e controlar, em federações, as finanças das esferas inferiores, por meio de instituições sólidas e confiáveis para evitar seu descontrole e endividamento, a LRF representaria o coroamento da vitória desse novo paradigma teórico com o qual se limitava a autonomia federativa dos entes subnacionais e os colocava, legalmente, sob a tutela da União na administração de suas contas, fechando, a partir daí, a janela por onde entrava o oxigênio necessário para manter menos instáveis as relações federativas.

## **7. O ACORDO COM O FMI DE 1999-2001: REZANDO O TERÇO NEOLIBERAL E INSTITUCIONALIZANDO AS POLÍTICAS FISCAL E TRIBUTÁRIA COMO FIADORAS DA ESTABILIZAÇÃO E DA RIQUEZA FINANCEIRA (1999-2017)**

Todas essas mudanças tanto no campo tributário como institucional não foram, no entanto, suficientes para impedir o naufrágio do Plano Real na sua primeira fase (1994-1998) e a progressiva deterioração das condições de financiamento e de endividamento do país tanto interna como externamente, dada a sua arquitetura: no final de 1998, em meio às eleições para um novo mandato presidencial, o governo teve de negociar um

acordo de US\$ 41,5 bilhões com o FMI, para o período de 1999-2001, para evitar ter de decretar uma moratória da dívida, com a qual se comprometia a zelar religiosamente pelo equilíbrio fiscal e manter-se confiável para os investidores sobre sua capacidade de solvência. Com esse acordo, com o qual o país se ajoelharia de vez para rezar o terço neoliberal também nos campos das políticas fiscal e tributária e que passaram a orientar sua administração a partir desse ano, cujos fundamentos perduram até os dias atuais, as mesmas foram despidas de qualquer importância como instrumentos de política econômica do Estado e transformadas em meras fiadoras do processo de estabilização, o que significa, em última instância, que devem ser voltadas exclusivamente para garantir receitas para o pagamento dos juros da dívida, visando a preservar a riqueza financeira e o crescimento descontrolado de seu estoque, mesmo que, para isso, sejam esterilizados esses recursos com a geração de superávits primários e sacrificadas as políticas públicas ofertadas à população. Explica-se a razão.

De acordo com o novo consenso macroeconômico, apoiado nas teses renovadas do pensamento neoliberal sobre a inocuidade da política fiscal em afetar as variáveis reais da economia, atuando, ao contrário, como fonte de instabilidade do sistema, o Estado deve renunciar ao seu manejo como instrumento de política econômica e social e cuidar de garantir o equilíbrio das contas públicas para não deixar dúvidas para os investidores sobre a sua capacidade de solvência e de que não teria de se endividar excessivamente para cobrir seus desequilíbrios, instabilizando as expectativas dos mesmos.<sup>3</sup>

3. Uma análise mais detalhada deste paradigma se encontra em Oliveira (2012).

Nesse paradigma, geração de déficits e aumento da dívida se tornam *pecado capital* para o sistema, prejudicando seu funcionamento e provocando instabilidade, cabendo à política fiscal, como fiadora do processo de estabilização, zelar para que isso não ocorra. Em países com elevados desequilíbrios fiscais, caso do Brasil, sua recomendação é de que somente com a geração de superávits primários destinados ao pagamento dos juros da dívida, visando a reduzir seu estoque para níveis aceitáveis para os padrões internacionais, pode-se garantir o passaporte para se adentrar o paraíso do crescimento econômico sustentado, considerando que os empresários se sentirão confiantes para nele investir.

## **8. O CONFLITO ENTRE COMPETITIVIDADE, EQUIDADE E RESPONSABILIDADE FISCAL: O SISTEMA COMO INSTRUMENTO DE GERAÇÃO DE SUPERÁVITS PRIMÁRIOS E SEU ANACRONISMO**

Ao se comprometer com esse receituário e passar a dar prioridade absoluta ao princípio da responsabilidade fiscal (ou da austeridade fiscal) para agradar o mercado, compromisso que seria renovado por todos os governos que se seguiram ao de Fernando Henrique Cardoso – Lula, Dilma, Temer – embora em graus variados, o Brasil praticamente renunciou ao manejo da política fiscal e da tributação como instrumentos de desenvolvimento e de redução das desigualdades, e condicionou as mudanças no sistema de impostos não somente à garantia de que não se traduziriam em perdas de receitas, mas também de que deveriam assegurar receitas crescentes para honrar os compromissos assumidos.

Transformado, assim, em mero instrumento de ajuste fiscal, o princípio da competitividade dos tributos perdeu qualquer relevância e pouco se conseguiu avançar, a partir daí, mesmo na modernização da tributação indireta, embora várias propostas de reforma do sistema tenham sido apresentadas ao Congresso, por falta de empenho do próprio Poder Executivo na sua aprovação, temeroso de que poderia incorrer em perdas de receitas, e dos governos subnacionais – estados e municípios – por duvidarem de seus resultados para a recomposição e regeneração das bases do sistema federativo. O aumento da

carga tributária que se verificou a partir desse ano, avançando para algo em torno de 33-34% do PIB, passou, diante desse compromisso, a ter como destinatário os credores do Estado, esterilizando-se, portanto, os ganhos adicionais com o pagamento dos juros da dívida, despesa que se tornou *sagrada, inescapável*, no orçamento público, nele assumindo espaços crescentes.

## **9. AS LIMITAÇÕES (E INSUCESSO) DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO**

A reforma tributária contemplada na PEC 175, de agosto de 1995, mesmo tendo sido encaminhada ao Congresso pelo Executivo, esse se tornou seu principal opositor pelo receio de perder receitas com a fusão do ICMS, IPI e ISS, um imposto sobre o valor agregado, e a transformação das contribuições sociais cumulativas em uma contribuição cobrada também sobre o valor agregado, conforme a proposta do substitutivo do deputado Mussa Demeis aprovada por unanimidade na Comissão de Reforma Tributária, em 1999, mas que, ali, permaneceu adormecida. A proposta do governo Lula, de 2003, que terminou sendo aprovada na forma da Emenda Constitucional nº 42 nesse ano, só logrou efetivamente prorrogar dois instrumentos essenciais para o ajuste fiscal, a CPMF e a DRU, além de, pela primeira vez, incluir as esferas subnacionais como beneficiárias da partilha de uma contribuição econômica, a Cide-Combustíveis, e transferir, para outra oportunidade, a retomada da discussão da tributação indireta. Rediscutida cinco anos depois, a PEC 233/08, enfrentou as mesmas dificuldades para prosseguir, seja pelo desinteresse do governo federal em aprová-la e/ou pelos conflitos federativos que encerrava. A proposta do governo Dilma Rousseff, de 2014, apesar de ainda mais modesta que as anteriores, já que tratava especificamente de um aspecto específico do ICMS, o da redução e uniformização das suas alíquotas nas operações interestaduais, também não conseguiu seguir adiante. O mesmo deverá ocorrer com o projeto do governo Temer, no qual o principal foco está depositado em limitadas e polêmicas mudanças na cobrança do PIS, da Cofins e no ICMS, sem qualquer outra ambição de realizar uma reforma mais profunda do sistema.

A rigor, as poucas melhorias que conheceu a tributação indireta durante esse longo período, não foram bem resultado de uma ação concertada do governo para esse objetivo, mas de exigências que lhe foram impostas por outros atores, com as quais se viu obrigado a aceitar ou concordar, mesmo que contrariado. Assim aconteceu com a redução parcial da cumulatividade do PIS e da Cofins para os setores que operam sob o regime do lucro real nos primeiros anos da década de 2000 como exigência do acordo assinado com o FMI para o período de 1999-2001. O mesmo viria a ocorrer, em 2007, com a extinção, pelo Congresso, da CPMF, que deixaria de ser cobrada a partir de 2008, e que encontrou o governo federal disposto a lutar para impedir infrutiferamente sua derrubada pela perda de receitas que representaria.

Tais medidas podem, no entanto, ter sido mais do que compensadas com a proliferação e crescimento dos regimes especiais de tributação, como o *Simples*, por exemplo, e o do lucro presumido, que, além de contribuírem para a erosão da base tributável, incidem sobre o faturamento/receita bruta, ou o regime de *Substituição Tributária* que, generalizando-se, no tempo, para garantir o aumento da arrecadação por atuar como barreira à sonegação, mas que pode se transformar em um problema para o contribuinte de direito, caso sua venda se estenda no tempo ou não se materialize. O mesmo pode ser dito em relação à estratégia adotada no governo Dilma Rousseff de mudar a tributação da folha de pagamentos para o faturamento das empresas para inúmeros setores com

o objetivo de reduzir o custo-Brasil, erodindo essa base tributável e aumentando a cumulatividade da estrutura tributária.

O que mais chama a atenção nessas mudanças é o fato de que nenhum governo, de direita ou esquerda, tenha dado qualquer atenção ou mesmo apresentado qualquer proposta para uma reforma da tributação direta, dos impostos incidentes sobre a renda e o patrimônio, como se fosse também *pecado capital* lançar o seu ônus sobre essas bases. Pela trajetória do sistema tributário nacional, que sempre manteve essas bases praticamente protegidas da tributação, parece evidente que explorá-las poderia contribuir significativamente para ampliar a arrecadação do Estado e, ao mesmo tempo, para distribuir melhor o ônus da tributação entre os membros da sociedade, tornando-o mais justo e fator impulsionador do crescimento econômico, por seus efeitos sobre a demanda agregada e sobre o mercado interno. Nada disso, no entanto, aconteceu.

Após a “revolução everardiana” de 1995, que erodiu as bases da tributação dos lucros das empresas e dos ganhos de capital das pessoas físicas, as únicas mudanças mais relevantes introduzidas no IRPF, embora limitadas, ocorreram ainda no governo Fernando Henrique e no de Lula. No primeiro, fazendo parte das 51 medidas do pacote fiscal de outubro de 1998 para realizar o ajuste fiscal necessário para o fechamento do acordo com o FMI, quando a alíquota-teto do IRPF foi elevada para 27,5%, mantendo-se a primeira em 15%, estrutura que permaneceria até 2008. Nesse ano, no governo Lula, foram ampliadas as faixas de renda de três para cinco (incluindo a do limite de isenção) e introduzidas duas alíquotas intermediárias de 7,5% e 22,25% entre as existentes (de 0 a 27,5%) sob a justificativa de aliviar a carga para a classe média. Foi muito pouco para imprimir qualquer progressividade a esse imposto porque, além de os setores mais ricos da sociedade continuarem beneficiando-se de isenções e de terem suavemente taxadas as suas rendas do capital, eles continuaram favorecidos com a alíquota-teto de 27,5%, uma das mais baixas do mundo capitalista, a qual representa, por ser proporcional a partir de determinado nível de renda, um dos mecanismos de regressividade do sistema e de aumento das desigualdades.

## **10. OS GANHOS E LIMITAÇÃO DA POLÍTICA DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES POR MEIO DOS GASTOS PÚBLICOS COM UM SISTEMA TRIBUTÁRIO REGRESSIVO**

O fato é que mesmo nos governos Lula e Dilma, quando se colheram avanços importantes na redução das desigualdades no país, essa conquista teria resultado mais do manejo do gasto público do que de alterações tributárias, por meio da ampliação de programas sociais e de transferências diretas de renda para a população mais pobre, medida complementada por uma política de valorização do salário mínimo e auxiliada por um crescimento mais robusto, que aqueceu o mercado de trabalho, e pela oferta de crédito subsidiado. A estrutura tributária permaneceria, assim, intocada em sua *regressividade*, e somente enquanto o crescimento econômico permitiu que parte de seus frutos fossem distribuídos para esse objetivo, mantendo-se uma *estrutura progressiva dos gastos*, cujos efeitos sobre a redução das desigualdades foram comprovados em alguns estudos, como o de Silveira (2010), foi possível manter-se nessa trajetória. Quando o crescimento desapareceu, como ocorreu a partir de 2015, as políticas sociais começaram não somente a perder espaço no orçamento, mas a serem também altamente questionadas por comprometerem o *princípio da responsabilidade fiscal*, passando a ceder espaço no orçamento para os interesses do capital, especialmente do capital financeiro, e tornando inevitável o retorno do processo de aumento das desigualdades.

Ainda que uma política progressiva dos gastos, o que significa maior oferta de políticas públicas para os menos favorecidos, produza importantes resultados para aquele objetivo, uma política redistributiva consistente, no tempo, depende não somente do crescimento econômico sustentável, mas também de uma política tributária que para ele contribua, fortalecendo o consumo e os investimentos e, ao mesmo tempo, revigorando os instrumentos de redução das desigualdades à disposição do Estado para que possa desempenhar esse papel crucial para a reprodução do sistema. Quando dependente apenas da política de gastos, como propõe a ortodoxia, essa só se viabiliza enquanto não compromete os interesses dos setores mais poderosos econômica e politicamente representados nos aparelhos do Estado, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, que conseguem com maior facilidade inscrever seus interesses no orçamento, pois, afinal, são esses que determinam suas tendências e ditam as políticas econômicas. É o que se verifica na atualidade, no governo Temer. Nele se procura, a todo custo, na coalizão conservadora que se formou em seu apoio, condenar e expulsar as políticas sociais de sua responsabilidade, visando a recuperar o espaço orçamentário para aquelas classes e frações de classes, com a ampliação da DRU para 30%, o projeto de congelamento, em termos reais, dos gastos primários (EC 95/2016), a reforma da previdência e a desmontagem completa dos mecanismos de vinculação de receitas para as áreas sociais contempladas na Constituição de 1988.

Por isso, a necessidade de reformar o sistema tributário brasileiro e resgatá-lo como instrumento de justiça fiscal e de desenvolvimento econômico, essencial para a própria estabilidade do sistema capitalista, como já bem defendia o mais brilhante de seus defensores, o economista britânico John Maynard Keynes.

Sem essa reforma mais ampla, o sistema tributário continuará operando, tal como vem-se verificando desde a sua transformação em mero instrumento de ajuste fiscal voltado para saciar os ganhos da riqueza financeira, como um sistema que, além de altamente complexo devido às constantes mudanças das regras tributárias, da invasão de bases tributárias de uma por outras esferas governamentais e de mudanças rotineiras de sua legislação, sempre com o objetivo de aumentar a arrecadação, atua como força contrária ao crescimento econômico, à equidade e ao equilíbrio federativo. |

## BIBLIOGRAFIA

FURTADO, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Civilização Brasileira, 1972.

HICKMAN, Clair Maria & SALVADOR, Evilásio da Silva. *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2006, 204p.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2ª edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

\_\_\_\_\_. *Crise fiscal e autoritarismo no Brasil.: 1964-1984*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1995.

\_\_\_\_\_. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995b.

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

\_\_\_\_\_. & NAKATANI, Paulo. *The Real Plan: price stability whit indebtedness*. In: *Internacional Journal of Political Economy* 30, nº 4 (Winter 2000-2001), 13-31.

OLIVEIRA, Francisco. *A crise da federação: da oligarquia à globalização*. In: AFFONSSO, Rui Brito A; SILVA, Pedro Luiz B. (organizadores). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Tributação, previdência e assistência social: impactos distributivos*. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio Humberto; RIBEIRO, José Aparecido C. *Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

# PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO ATUAL GOVERNO: AINDA REGRESSIVA E INJUSTA

**JULIANO SANDER MUSSE**

Economista, Técnico do Dieese/SS CNTS, Especialista em Previdência Social e Membro da Plataforma Política Social. Os comentários do autor, não necessariamente refletem a opinião da instituição à qual está vinculado.

## RESUMO

Este artigo tem por propósito fazer breve análise crítica da Proposta de Reforma Tributária do governo federal relatada pelo Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR). O artigo aponta o alcance dessa proposta e, especialmente, seus limites no que tenha a ver com modificar a realidade distributiva brasileira, posto que a proposta não enfrenta a injustiça tributária (caráter regressivo) e destrói os mecanismos de financiamento do Estado Social. Uma reforma para o Brasil não requer apenas a simplificação do sistema, mas torná-lo mais justo e equânime, ampliando a tributação direta (renda e propriedade) e reduzindo o peso sobre o consumo que afeta a parcela mais pobre da população.

**Palavras-chave:** Reforma tributária; Sistema tributário; Tributação no Brasil; Carga tributária.

## INTRODUÇÃO

Em meio a reformas antissociais ressurge a Reforma Tributária, há anos discutida, mas sempre omissa em relação ao essencial: ampliar a progressividade do sistema tributário pela tributação direta sobre os ganhos de capital, a renda e o patrimônio dos mais ricos.

Seu principal foco é “simplificar a cobrança de impostos e desburocratizar a economia” pela unificação de tributos e contribuições sociais num único Imposto sobre Valor Agregado – IVA. Em síntese, a “nova” reforma do governo prevê um IVA desagregado em dois outros impostos:

- O Imposto sobre Operações com Bens e Serviços – IBS, de competência estadual, que absorverá os seguintes tributos: IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-educação, Cide;
- O Imposto Seletivo – IS (*excise tax*), de competência Federal, que incidirá sobre setores específicos, que hoje têm alta carga tributária, ficando, assim, de fora do IBS: petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos, novos, bem como pneus, partes e peças nestes empregados.

Embora marginais, a proposta tem aspectos positivos. Em primeiro lugar, a simplificação do ICMS é salutar, sobretudo por limitar a chamada “guerra fiscal” entre os Estados. É positivo pensar na extinção dos impostos em cascata, um problema muito particular do nosso sistema, e que está presente em quase todas as fases da cadeia produtiva. O ICMS ainda tem a capacidade de incidir sobre outros impostos como o PIS e a Cofins. Uma possível solução para o complexo ICMS, ao invés de fundi-lo num IVA, talvez pudesse partir de um sistema de compensação entre os estados. Além disso, seria necessária uma legislação nacional que definisse o destinatário: se o destino físico da mercadoria ou o domicílio ou estabelecimento do comprador. Essa é uma alternativa à simples extinção desse imposto e à consequente perda de autonomia tributária dos estados.

Em segundo lugar, a reforma do governo aponta no sentido de restringir a injustificada anistia aos sonegadores de alta renda, como o último Programa de Recuperação Fiscal – Refis – instituído em 2017. Segundo dados do Unafisco Associação Nacional (2017), com o Refis estima-se que os municípios percam mais de R\$ 13 bilhões de arrecadação, e que a perda dos Estados possa chegar a mais de R\$ 18 bilhões, entre repasses federais e tributos próprios. O Refis beneficia primordialmente os grandes contribuintes, pois mais de 68% dos parcelamentos especiais são concedidos a contribuintes diferenciados, aqueles com faturamento anual acima de R\$ 150 milhões. Beneficiam também, por exemplo, os “ruralistas”. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN estipula que, juntos, eles devem mais de R\$ 135 bilhões à União. Em meio à política de “austeridade” do atual governo, isso não soa como forte contrassenso?

Em terceiro lugar, a Proposta de Reforma Tributária relatada pelo Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) enfrenta uma questão pontual relacionada à cobrança do IPVA para embarcações e aeronaves, hoje isentos de tributação. Procura, nesse sentido, tributar de forma progressiva e considerando a capacidade contributiva de cada cidadão. Concomitantemente, aponta no sentido de diminuir a carga tributária sobre os veículos de uso comercial que são destinados à pesca e ao transporte público de cargas e passageiros.<sup>1</sup>

1. A proposta inicial da PEC nº 140 de 2012 (Brasil, 2012), com objetivo de alterar o artigo 155,III, da CF/1988, esclareceu bem, na ocasião, a importância dessa nova incidência em virtude do número elevado da frota de aeronaves e embarcações esportivas (dados de 2012): “Considerando o Brasil possuir a maior frota de aviões executivos do hemisfério sul, segundo dados da Agência Nacional de Aviação Civil, que aponta para uma média de 12 mil aeronaves registradas e uma frota náutica esportiva em torno de 168 mil unidades, segundo dados do Departamento de Portos e Costa da Marinha do Brasil – seria possível reduzir sensivelmente as alíquotas hoje aplicadas em carros e motos de todo o Brasil e com isso garantir uma maior justiça fiscal”.

## 1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Segundo a Receita Federal do Brasil (2016), entre 2012 e 2016 a carga tributária brasileira tem-se mantido na faixa dos 32% do PIB. Muitos países europeus têm taxas superiores a 40% (França, Dinamarca, Dinamarca, Bélgica e Suécia, dentre outros) (OCDE, 2018).

Entretanto, no Brasil, a carga tributária bruta é indicador pouco eficaz para aferir o peso real da tributação. Segundo Pochmann (2008), no Brasil, ao contrário desses países, a cada R\$ 3 arrecadados pela tributação, somente R\$ 1 termina sendo alocado livremente pelos governantes. Isso porque, uma vez arrecadado, configurando a carga tributária bruta, há a quase imediata devolução desses recursos para grupos econômicos e classes sociais mais ricas na forma de subsídios, isenções, transferências e pagamento dos juros. Noutras palavras, R\$ 2 de cada R\$ 3 arrecadados só passeiam pela esfera pública antes de retornar aos detentores da riqueza financeira no mercado financeiro (recebimento de juros da dívida) e na atividade produtiva (subsídios e incentivos), bem como as classes sociais que gozam de multiplicidade de isenções (gastos com saúde e educação privada, dentre outros). Assim, segundo o autor, seria mais adequado analisar a carga tributária líquida, que, de fato, indica a magnitude efetiva dos impostos, taxas e contribuições relativamente ao tamanho da renda dos brasileiros. Nesse sentido, embora a carga tributária bruta seja de 32,3 % do PIB (2016), a carga tributária líquida, já há algum tempo, permanece estabilizada em 12% do PIB.

O que onera as camadas de menor renda não é tanto o percentual da carga tributária em relação ao PIB, mas o fato de o Brasil estar no grupo dos países que tributam pouco a renda e o patrimônio, e muito o consumo de bens e serviços.

Nos países desenvolvidos, principalmente após a Segunda Grande Guerra, houve combinação de tributação direta e financiamento do Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*), o que propiciou a redistribuição da renda pela via tributária. A taxação direta incidente sobre os mais ricos proporcionou a transferências de recursos dos fundos públicos para a população de menor renda, combatendo a pobreza, o desemprego e a desigualdade social. Aqui, o sistema tributário tem sido historicamente utilizado com instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal sobre os mais pobres.

## 2. LIMITES DA PROPOSTA DO GOVERNO

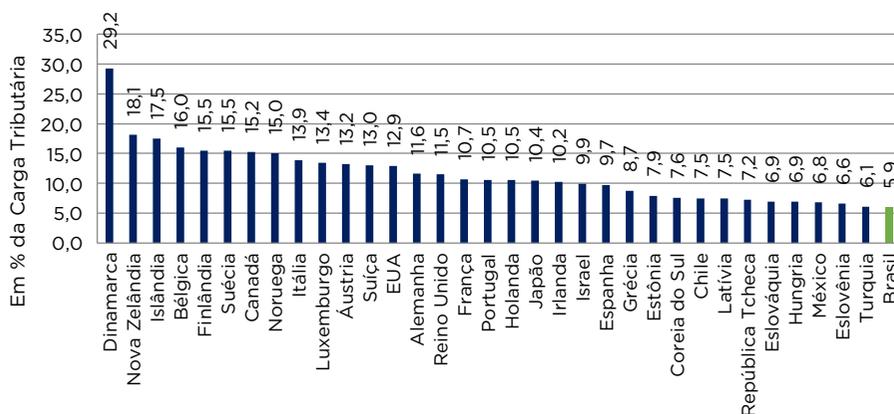
Segundo Varsano (2014) a ótica do IVA é arrecadar, não sendo um bom instrumento para corrigir externalidades e melhorar a distribuição de renda. Há outros instrumentos mais apropriados para essas finalidades. Impostos seletivos lidam bem com externalidades. Impostos sobre a renda e sobre a propriedade e, principalmente, utilização da receita para o gasto social, são bons instrumentos para tratar com pobreza e desigualdade. Em síntese, o IVA é um imposto regressivo por natureza e não é capaz de atenuar, *per si*, os males do sistema brasileiro ou de tornar nossa tributação mais progressiva.

O foco exclusivo no IVA não enfrenta o mais grave dos problemas do sistema que é a regressividade tributária. O Brasil, historicamente, descumpra princípios tributários (previstos na Constituição de 1988) importantes como o princípio do respeito à capacidade contributiva (a tributação deve ser proporcional a esta capacidade), o princípio da isonomia (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais) e o da progressividade dos impostos.

A Figura 1 mostra a disparidade do sistema tributário brasileiro em relação à maioria dos países desenvolvidos que privilegiam a tributação sobre a renda, lucros e ganhos de capital em detrimento da tributação sobre o consumo.

**FIGURA 1 – CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE RENDA, LUCRO E GANHO DE CAPITAL**

Em %  
BRASIL E PAÍSES DA OCDE  
2015

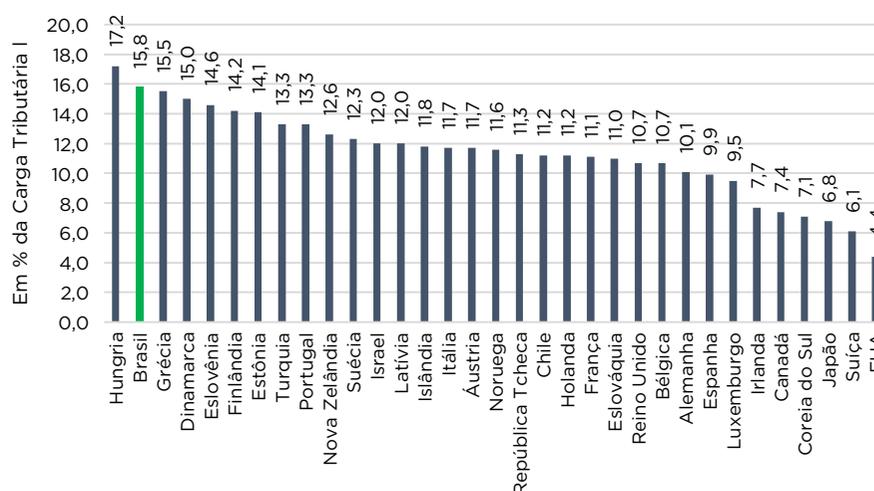


Fonte: OCDE (OCDE Revenue Statistic 2017). Elaboração RFB (2017)

A Figura 2 mostra o peso da carga sobre o consumo de bens e serviços, muito mais elevado no Brasil do que em outros países, revelando o caráter regressivo do sistema tributário nacional. Em uma sociedade desigual como a brasileira esse efeito é potencializado, pois ele onera mais o contribuinte de menor renda.

**FIGURA 2 – CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS**

Em %  
BRASIL E PAÍSES DA OCDE  
2015



Fonte: OCDE (OCDE Revenue Statistic 2017). Elaboração RFB (2017)

A Figura 3 mostra que, ao contrário da experiência internacional, quase a metade da carga tributária brasileira (47,4%, em 2016) incide sobre o consumo (Bens e Serviços). A tributação direta chega apenas a 24,7% (20,0% sobre a Renda e 4,7 sobre a Propriedade).

**FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS BASES DE INCIDÊNCIA NA ARRECADAÇÃO TOTAL**

EM % DA ARRECADAÇÃO  
BRASIL  
2007-2016

TIPO DE BASE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Renda	19,3%	20,5%	19,6%	18,2%	19,1%	17,9%	18,2%	18,1%	18,3%	20,0%
Folha de Salários	24,6%	24,5%	26,6%	26,2%	25,9%	26,7%	26,0%	26,2%	26,1%	26,3%
Propriedade	3,5%	3,6%	3,9%	3,8%	3,7%	3,9%	3,9%	4,1%	4,4%	4,7%
Bens e Serviços	47,6%	49,5%	48,2%	49,6%	49,1%	49,6%	50,2%	50,0%	49,4%	47,4%
Transferências Financeiras	4,8%	2,0%	1,8%	2,1%	2,2%	2,0%	1,7%	1,6%	1,8%	1,7%
Outros Tributos	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>									

Fonte: RFB (2017)

A proposta de Reforma Tributária do Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que tramita no Congresso Nacional, não enfrenta esta que é a principal anomalia do sistema tributário brasileiro.

Particularizando a questão da regressividade no caso Imposto de Renda (IR), observe-se que a ausência de correção da tabela progressiva ao longo dos anos ampliou a incorporação de novos trabalhadores (de menor renda) à base de incidência do imposto sobre a renda.

Assim, houve captura de boa parte dos ganhos de renda líquida disponível dos que vivem dos rendimentos do trabalho. Para corrigir essa situação e reestabelecer a renda líquida disponível da base da pirâmide, seria preciso sistematicamente corrigir em termos reais a tabela do IR, o que não tem sido feito.

A tributação progressiva também requer criar alíquotas mais elevadas que o teto atual (27,5%) que incidam sobre as pessoas físicas de maior renda e, simultaneamente, isentar a base da pirâmide da distribuição da renda. Ter quatro faixas com um teto de 27,5%, como o que temos hoje, não torna esse tipo de imposto progressivo. Mas nem tanto pelo número de alíquotas, quase idêntica à média da OCDE, e mais pelo percentual das alíquotas marginais, pois tanto a mínima quanto a máxima estão entre as mais baixas numa comparação internacional (AL e OCDE), segundo Castro (2014). A relação IRPF/PIB no Brasil também é muito baixa, se comparada à de outros países, inclusive os mais similares ao Brasil, o que mostra haver margem para maiores arrecadações com esse tipo de tributação. Esse é um problema a ser corrigido, assegurar a equidade horizontal e vertical na tributação do IR, e que não está contemplado na atual proposta de reforma.

Da mesma forma, a proposta do Governo não enfrenta outra anomalia do sistema tributário brasileiro que é a não tributação dos lucros e dividendos distribuídos. Sem revogar esse benefício às rendas do capital, uma possível nova calibragem da tabela progressiva do IR só alcançaria as rendas do trabalho. Os rendimentos recebidos pelas pessoas físicas a título de lucros ou dividendos não entram na tabela progressiva do Imposto de Renda. O mesmo ocorre no caso de lucros e dividendos distribuídos para as pessoas jurídicas, que informam esse rendimento como sendo “isentos e não tributáveis”.

A proposta do governo não faz menção à Lei nº 9.249 de 1995, cujos artigos 9º e 10º estabeleceram, dentre outras benesses, a isenção na distribuição de lucros e dividendos que vigoram até a atualidade. Desde o ano-calendário de 1996, estão desonerados os lucros e dividendos distribuídos a sócios ou acionistas, pessoas físicas ou jurídicas, domiciliados ou não no Brasil, por pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real (presumido ou arbitrado) ou integrantes do Simples-Nacional:

Lei 9.249 de 1995: “Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.”

(...)

Art. 9º. A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, *pro rata* dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP;

(...)

Art. 10º. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

Não é justo que uma Pessoa Jurídica possa deduzir do IR os juros pagos a titular, sócios e acionistas. Tampouco é correto que lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não fiquem sujeitos à incidência do imposto na fonte. A proposta de reforma é omissa nesse ponto.

Segundo Caroll e Prante (2012), além do Brasil, apenas a Estônia e a Eslováquia isentam de tributação lucros e dividendos. Todos os países, em maior ou menor grau, a depender do sistema de tributação (Clássico, Intermediário, Parcial, Imputação Plena, dentre outros), tributam os dividendos. Se a isenção do imposto sobre a distribuição de resultados pretendeu estimular o investimento, como afirmavam seus idealizadores em 1995, a sua extensão a atividades profissionais que se utilizam da própria força de trabalho, notadamente profissionais liberais, pode ser apontada como uma distorção do modelo. Essa distorção resulta em tributação desigual sobre a renda do trabalho, em detrimento dos trabalhadores assalariados, hoje praticamente os únicos a se sujeitarem à tabela de alíquotas mais onerosas do IRPF.

Outro ponto crítico da proposta do governo é a destruição dos mecanismos de financiamento do Estado Social inaugurados pela Constituição de 1988. Os tributos constitucionalmente vinculados para a proteção social serão substituídos por novo tributo sem essa vinculação, desmontando as bases de financiamento das políticas sociais asseguradas pela Constituição de 1988 e por legislações anteriores.

Essa ameaça vai em sentido contrário ao da experiência internacional. Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) revelam que, após a ação da política fiscal, o coeficiente de Gini declina, em média, de 0,47 para 0,24 na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelos impactos acumulados dos impostos diretos e do gasto social. Em contraste, em média, na América Latina, o coeficiente de Gini declina de 0,51 para 0,42. Esse resultado discreto é obtido preponderantemente pelo gasto social, dado o caráter regressivo dos impostos (FAGNANI, VAZ, CASTRO E MOREIRA, 2018).

Um dos maiores exemplos do caráter redistributivo é a Seguridade Social brasileira, cujas fontes de financiamento estão constitucionalmente asseguradas pela Constituição de 1988 (Art. 195). A proposta do governo poderá sepultar a diversidade das bases de financiamento da Seguridade que ampliou o custeio da previdência, saúde e assistência social para além da folha de salários, incluindo, a receita, o faturamento e o lucro.

## **NOTA FINAL**

Nosso sistema tributário é reconhecidamente complexo, burocrático e injusto, com um elevado número de leis, que muitas vezes impedem que sejam cumpridas as obrigações acessórias. Há unanimidade quanto a esse entendimento.

Mas a proposta de Reforma Tributária do atual governo não elimina a oneração pesada sobre bens e serviços; não resolve deficiências na cobrança sobre a renda; não altera o caráter regressivo do sistema. Será uma reforma na qual os pobres continuarão a pagar mais impostos, proporcionalmente, que os ricos. O que se vê colocado sobre a mesa, sem alterações e salvo algumas benesses pontuais, beneficia unicamente o topo da pirâmide da distribuição da renda e destrói as fontes de financiamento do Estado Social. |

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição No 140-A, de 2012**. Altera o inciso III do art. 155 da Constituição Federal para determinar que seja o imposto incidente sobre veículos automotores terrestres, aéreos e aquáticos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público), Departamento de Economia, Unb, Brasília.

CAROLL, Robert; PRANTE, Gerald. **Corporate dividend and capital gains taxation: A comparison of the United States to other developed nations**. Nova Iorque: Ernst & Young, 2012. In: Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada. Carvalho, Cristiano Viveiros de, et al.; Silva, Jules Michelet Pereira Queiroz e (Coord.). Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 2015.

FAGNANI, E; VAZ, FT; CASTRO, J.A. e MOREIRA, J. (2018). **Reforma tributária e financiamento da política social**. São Paulo: Plataforma Política Social (Texto para Discussão 21). <http://plataformapoliticasocial.com.br/reforma-tributaria-e-financiamento-da-politica-social/>

OCDE. **Tax Database 2017. Tax Structure in the OECD Area**. OECD, 2018. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_II4](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_II4).

RFB. **Carga Tributária no Brasil 2016 – Análise por Tributos e Base de Incidência**. Brasília, dez. 2017. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>.

POCHMANN, Marcio. **O mito da tributação elevada no Brasil**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 14 set. 2008. Tendências e Debates. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1409200808.htm>.

UNAFISCO ASSOCIAÇÃO NACIONAL. Parcelamentos Especiais (Refis): Prejuízo para o Bom Contribuinte, a União, os Estados, o Distrito Federal e para os Municípios. São Paulo: Unafisco Associação Nacional, Nota Técnica, 3, 2017. [http://unafisco.org.br/img/publica\\_pdf/nota\\_t\\_cnica\\_Unafisco\\_no\\_03\\_2017.pdf](http://unafisco.org.br/img/publica_pdf/nota_t_cnica_Unafisco_no_03_2017.pdf)

VARSAÑO, Ricardo. **A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais**. BID, Documento para Discussão, fev. 2014. <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13443.pdf>

## NOTA SOBRE A "SOLUÇÃO FINAL" DE GIAMBIAGI PARA O AJUSTE FISCAL

### FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

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

Fábio Giambiagi, mosqueteiro da corrente ortodoxa de economia, para quem a população pobre atrapalha a gestão econômica eficiente, por seus arroubos de consumo patrocinado por políticas populistas, começou, no dia 14 de março, no jornal *Valor Econômico*, a dar uma receita para o candidato a presidente, que assumir o comando do país, a partir de 2019, superar a crise econômica instalada no país desde 2014.

No primeiro artigo de um total previsto de oito, Giambiagi discute e apresenta uma solução para o que considera o problema mais grave da economia brasileira na atualidade: o acentuado desequilíbrio fiscal do Estado e o elevado nível de endividamento público. Para o pensamento ortodoxo, uma solução para essa questão representa uma pré-condição para que o país possa novamente recolocar-se numa trajetória de crescimento mais sustentado. Sem redimir-se dos pecados cometidos no campo fiscal contra o capital, seus caminhos continuarão inevitavelmente bloqueados.

Para ele, o Brasil precisa voltar a gerar superávits primários de 2,5% a 3% do PIB, o que significa, considerando o atual déficit de 2% do PIB, que terá de promover um ajuste fiscal de 4,5% a 5% do PIB ou, em se tratando de valores absolutos, de R\$ 320 bilhões. Não é pouca coisa.

Pelas contas que apresenta, um ajuste dessa dimensão é impossível de ser feito apenas com o corte de gastos, em termos reais, como determina a Emenda Constitucional n. 95 aprovada em 2016. Isso porque, mesmo se o PIB crescer 3% ao ano, no final de 5 anos o gasto líquido de transferências a estados e municípios, como proporção do PIB, cairia de 19,5% para 16,8%, com uma redução, portanto, apenas de 2,7% do PIB. Na hipótese de ocorrer uma melhora de 0,5% do PIB nas finanças dos governos subnacionais (estados e municípios), o ajuste global das contas públicas chegaria a 3,2% do PIB, faltando algo em torno de 1,5% do PIB para alcançar o esforço fiscal necessário.

Giambiagi não vê outra saída, diante disso, senão a de aumento da carga tributária nessa mesma dimensão de 1,5% do PIB, mesmo contrariando as posições ortodoxas favoráveis à redução do tamanho do Estado na economia. Sua receita para este aumento segue, contudo, as regras deste pensamento de jogar a conta do ajuste para o andar de baixo da população e de proteger, dessa tributação adicional, o andar de cima, ou seja, o capital e as camadas mais ricas da sociedade.

Sua proposta é de recriar a CPMF com uma alíquota de 0,35% em 2020, que seria partilhada entre o governo central (0,28%) e estados e municípios (0,07%) para vigorar até 2027, o que propiciaria uma arrecadação estimada de 1,3% do PIB. A cada ano, ou seja, a partir de 2021, a alíquota seria reduzida em 0,05% (0,04% da alíquota do governo central e 0,01% dos governos subnacionais).

Para compensar a perda de receitas que ocorreria com essa redução a partir de 2021, Giambiagi propõe duas outras medidas: i) o congelamento da tabela do imposto de renda ao longo do mandato do próximo governo; ii) o fechamento de brechas para a “pejotização” das pessoas físicas, ou seja, para barrar o fenômeno que permite aos indivíduos se transformarem em empresas para pagar menos impostos. Em conjunto, segundo seus cálculos, isso propiciaria um aumento do imposto de renda de 1% do PIB e, com certos aperfeiçoamentos da tributação, seria possível gerar mais 0,5% do PIB de arrecadação, completando-se a necessidade de ajuste de 1,5% do PIB, quando a CPMF deixar de existir.

Por ser um tributo indireto e cumulativo, a CPMF que, em tese, incide sobre as transações financeiras realizadas, mas, na prática, recai sobre os fatos geradores que estão por trás dessas transações, como a produção, os investimentos, o consumo, o pagamento de salários, pode ser repassada para os preços, onerando mais a população de baixa renda, além de prejudicar a competitividade da produção nacional. É possível admitir, contudo, sua criação como instrumento regulatório para combater as atividades subterrâneas da economia – sonegação, tráfico, desvios de recursos públicos, remessas ilegais de recursos para o exterior etc. –, mas cobrada a uma taxa de 0,01%.

O congelamento da tabela do imposto de renda, por sua vez, uma prática que se tornou rotineira desde 1997, prejudica mais os rendimentos da classe média do que os da classe rica, cujos maiores ganhos não derivam propriamente dos rendimentos do trabalho, mas de resultados de aplicações financeiras e de lucros e dividendos, que são ou isentos ou subtaxados.

Já o fechamento de brechas para inibir o fenômeno da “pejotização”, embora defensável para proteger a arrecadação, joga parte do ajuste para os pequenos trabalhadores autônomos que estão se ajustando às condições do mercado de trabalho decorrentes do processo de globalização.

Não passa, pela cabeça de Giambiagi, assim como para os representantes da ortodoxia, mandar essa conta para a população mais rica, distribuindo melhor o ônus do ajuste, mesmo admitindo que este seja necessário, o que é discutível nos termos e dimensão propostos, tornando-o mais justo socialmente.

Um imposto extraordinário cobrado sobre a riqueza e uma ampliação da alíquota-teto do imposto de renda, combinada com a revisão das isenções e das alíquotas mais reduzidas concedidas para as aplicações financeiras e para os rendimentos obtidos na forma de lucros e dividendos, por exemplo, poderiam gerar resultados talvez melhores que a sua proposta e ainda melhorar a qualidade do sistema tributário, tornando-o, também, mais justo socialmente. Reconhece-se, no entanto, que seria exigir demais de que enxerga os mais pobres como um problema para a gestão econômica e não como partes integrantes de uma população que mereceria maior atenção da ciência econômica.

A proposta de Giambiagi, além de aprovar a drástica redução dos gastos sociais no orçamento determinada pela EC 95/2016, em nome de um ajuste fiscal suicida para proteger a riqueza financeira, ainda ousa, na prática, remeter a conta complementar do ajuste para a classe média e as camadas mais pobres da população. Não representa, por isso, uma proposta que deva ser levada em conta pelo candidato que, eleito, esteja comprometido com os objetivos de retirar o país das trevas da desigualdade e de recolocá-lo na trilha de um crescimento mais sustentado. |