

Reforma
Tributária

30

Justiça fiscal no Brasil: que caminhos trilhar?

Luana Passos, Dyeggo Rocha Guedes e
Fernando Gaiger Silveira

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. E-mail: 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

considerado outros aspectos metodológicos da literatura especializada.¹ 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

¹ Ver Siqueira *et al.* (2017).

ao imposto de renda, são considerados os principais fatores da nova estrutura tributária nacional.²

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.³ 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,⁴ a capacidade de geração de 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

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. Ademais, empregava 10% da arrecadação do IR aos Municípios, distribuídos em partes iguais e com a obrigatoriedade de aplicar pelo menos a metade dos recursos em benefícios de ordem rural”.

⁴ Desde a década de 1940 havia sido criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Álcalis, 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.

favor do imposto de valor agregado, considerado o tipo mais eficiente e eficaz⁵ 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

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).

comunicação), que seriam integrados ao novo imposto estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e 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.⁶ 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.⁷

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%,⁸ 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%. Dado 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

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 à bens e serviços. Como o IPVA responde por 0,8% do PIB, os impostos patrimoniais representam 1,2% do PIB

desenho do sistema tributário que vise 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 capital⁹ 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.

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

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.

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).¹⁰

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

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.

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 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 deseje-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 torná-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; BIASATO 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 como instrumento que pode ser acessado na redução da pobreza e desigualdade.¹¹ 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?

Uma das raízes da iniquidade fiscal no Brasil é a estrutura tributária que atribui maior peso nos impostos indiretos¹² frente aos diretos.¹³ 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.

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.

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

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.

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.

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^a 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 equidade 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, ITCD, 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, eficiência¹⁴ 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.

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 progressividade¹⁵ segundo o valor dos imóveis, resulta em um perfil distributivo neutro do tributo (SILVEIRA; PASSOS, 2017).

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 a majoração das alíquotas máximas em vários estados como a 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 com alterações na cultura tributária ou fiscal, mas sim na necessidade imediata de prover caixa.¹⁶

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

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

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.

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.

da efetividade,¹⁷ 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 alcançar uma arrecadação de algo em torno de 0,5% do PIB, os autores propõem as seguintes questões na regulamentação do IGF:

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

- 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 arrecadatário 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%;
- 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 instituiu-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,¹⁸ 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

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

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.

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.