

# SISTEMA TRIBUTÁRIO: SIMPLIFICAÇÃO OU REFORMA?

*Fabício Augusto de Oliveira\**

Esquecido pelas expectativas criadas em torno dos resultados esperados com as novas regras tributárias da Constituição de 1988 e com os frutos que se prometia colher com o Plano Collor, o tema da reforma fiscal voltou a ocupar, nos últimos meses, posição de destaque na agenda dos debates que se travam no Brasil. Dois atores, com motivações distintas e aparentemente conflitantes, têm se esmerado, ultimamente, em convencer a sociedade sobre a sua necessidade, esgrimindo, na imprensa, fartos argumentos para justificá-la. De um lado, o Governo, convencido de que a reforma de 1988 lhe foi desfavorável e de que o ajuste fiscal efetuado com o Plano Collor se revelou insuficiente para equacionar o seu desequilíbrio financeiro estrutural, aponta a reforma tributária, e a conseqüente expansão da arrecadação, como medida vital para o reequilíbrio de suas contas e para a reversão do processo inflacionário. De outro, importantes setores empresariais aliados a outros expressivos segmentos da sociedade, sentindo-se penalizados por uma elevada carga tributária e enredados numa intrincada legislação que se modifica como um caleidoscópio, ao sabor das necessidades de recursos do Estado, indicam a reforma como a saída para diminuir a migração de recursos em direção ao fisco e para amenizar seus dissabores com as constantes mudanças das regras tributárias, pondo-se um ponto final aos seguidos desrespeitos cometidos contra os princípios constitucionais.

Não restam dúvidas de que o atual sistema tributário padece, apesar "et pour cause" da reforma constituinte, de uma série de distorções. De um lado, correspondendo a pouco mais de 20% do PIB, a carga tributária permanece baixa e incapaz de suprir o Governo de recursos para o desempenho de suas atividades; de outro, é elevada a participação dos impostos indiretos na tributação, o que, aliado à forte incidência do Imposto de Renda nos lucros das empresas, à existência de importantes vazamentos de receitas do IR-pessoa física através da sonegação e de uma considerável renúncia fiscal por parte do Estado, torna perversa a sua distribuição entre os membros da sociedade do ponto de vista da justiça fiscal; permanece, ademais, desequilibrada a distribuição do "bolo" tributário entre as esferas de governo, mantendo frágeis as bases do federalismo; como se não bastasse, sua estrutura continua contendo tributos que, em virtude de sua sistemática de incidência em cascata — FINSOCIAL e PIS por exemplo —, são reconhecidamente perversos tanto para a organização da produção e da distribuição como para a execução da política econômica; além disso, é conside-

---

\* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP, onde é Diretor do Centro de Estudos de Conjuntura (CECON).

O autor agradece a Geraldo Biasoto Jr., com quem tem debatido essa questão e elaborado estudos em conjunto.

rável o número de tributos — impostos, taxas e contribuição de melhorias — e de contribuições para-fiscais — salário-educação, FGTS, PIS/PASEP, FINSOCIAL, etc. — que integram o sistema, tornando altamente complexa a legislação tributária, elevado o custo da administração, difícil a fiscalização e, em consequência, crescentemente mais eficiente a sonegação.

Diante dessas disfunções do sistema — que inviabilizam os programas de estabilização, inibem a recuperação do crescimento auto-sustentado, mantêm débeis os alicerces do federalismo, desatendido um conjunto de demandas sociais e insatisfeitos os contribuintes, estimulando-os à prática da desobediência fiscal —, torna-se compreensível o coro orquestrado que tem se ouvido em prol da reforma do sistema. Incompreensível, entretanto, é o fato de as propostas que estão sendo apresentadas preocuparem-se apenas com os níveis de tributação, restringindo-se a indicar a mera simplificação do sistema — redução do número de impostos e desmonte de sua parafrenália jurídica — como a panacéia para os males de que ele padece, sem discutir suas implicações e mesmo sua viabilidade política. É assim que, embora com motivações e gradações distintas, tanto o Governo como os segmentos da sociedade engajados na recente luta por uma nova reforma do sistema apontam a palavra, tornada mágica, **simplificação** como a chave que lhes abrirá as portas da modernidade.

A linha dos argumentos que sustentam ambas as posições pode ser assim resumida: existem, no Brasil, além dos impostos tradicionais — IR, IPI, IOF, ICMS, etc. —, um elenco de contribuições para-fiscais — FINSOCIAL, PIS/PASEP, contribuições previdenciárias, etc. — e um número não desprezível de taxas de competência das esferas governamentais — taxa de expediente, de publicidade, etc. —, o que leva o sistema a contar com o absurdo e o inaceitável número de mais de 50 tributos. Numa situação em que o Governo se encontra mergulhado numa grave crise fiscal e financeira, a complexidade dessa estrutura, aliada à omissão do Congresso em impedir os desvarios do Executivo e às respostas tardias do Judiciário aos desrespeitos por ele cometidos contra a ordem legal e institucional, favorece a realização de mudanças contínuas nas regras do jogo, com o intuito de aumentar o poder de arrecadação governamental. Reagindo a essas investidas, que têm se tornado rotineiras, o contribuinte, já submetido a uma pesada carga tributária e perdido no labirinto de sua intrincada legislação, não tem hesitado em trilhar os caminhos da desobediência fiscal, aumentando crescentemente, com esse comportamento, o nível de sonegação. É diante desse quadro que a **simplificação** do sistema reponta como panacéia: reduzindo-se o número de tributos e atenuada a carga tributária, argumenta-se, os contribuintes seriam desestimulados a sonegar, o que teria impactos extremamente positivos sobre a arrecadação. Ademais, com um menor número de tributos, com uma legislação menos complexa e com regras mais estáveis — o que favoreceria os contribuintes —, seria maior a eficácia da fiscalização, inibindo os crimes tributários. Uma legislação severa para punir os faltosos apareceria como elemento indispensável para fazer-se cumprir a obrigação tributária. A simplificação, assim, seria benéfica tanto para os contribuintes, que veriam reduzida a carga tributária e desmontada a complexidade da legislação, quanto para o Estado, que poderia mais que compensar essa redução com os ganhos oriundos do fim da sonegação.

Foi com esse propósito que o Governo criou, recentemente, uma comissão integrada por notáveis da área com a incumbência de elaborar e apresentar uma proposta para o sistema fiscal brasileiro. É também com esse propósito que têm sido

veiculadas na imprensa propostas de economistas e entidades empresariais, visando influenciar o formato final do sistema. Sobre essas, algumas palavras devem ser ditas, ainda que restritas ao seu conteúdo técnico.

A proposta do imposto único sobre transações, se bem sedutora pela simplificação que representa e pela significativa redução individual da carga tributária que acarreta, parece trazer mais problemas que soluções para o sistema. Isso por algumas importantes razões: a) por ser um imposto de natureza cumulativa, isto implicaria colocar o País na contramão da modernidade da tributação no Mundo, ampliando as distorções provocadas por essa sistemática de incidência nos seus aparelhos de produção e de distribuição e levando-o a abdicar do manejo do instrumento tributário para os objetivos de política econômica; b) por sua viabilidade exigir uma "financeirização" das transações, o que significa romper com rapidez tradições arraigadas, integrar a população ao sistema financeiro e propiciar condições a este para absorver e gerir depósitos e quantias atualmente consideradas inviáveis; c) pelas dúvidas existentes sobre a sua capacidade de gerar pelo menos a mesma carga tributária atual, já que, além de um elenco de operações não ser tributado — interbancário, operações governamentais, etc. —, certamente deixarão de ocorrer outras que signifiquem meras mudanças de posições no sistema bancário, assim como o mesmo cheque poderá passar a ser utilizado para cobrir várias transações no circuito devedor—credor—devedor; d) por ser um imposto proporcional, cujas características tenderão inevitavelmente a ampliar o grau de regressividade do sistema, tornando ainda mais perversa a estrutura da distribuição de renda no País.

Embora de forma menos radical, mas, nem por isso, sem deixar de desviar a problemática de seu eixo principal, restringindo-o à palavra mágica **simplificação** e demonstrando insensibilidade em relação à questão da equidade, situam-se as propostas de Paulo Rabelo de Castro e da FIESP, entre outras. Embora mais sensatas que a do imposto sobre transações, não se pode deixar de apontar várias questões que permanecem sem respostas na sua formulação: a) qual o perfil do Estado que elas pressupõem, para se definirem suas necessidades de recursos, e qual será a distribuição de encargos entre as esferas governamentais — o que remete à discussão sobre a natureza da ordem federativa — para que se tenha clareza sobre os critérios de partilha?; b) ainda que definido o novo papel do Estado e a natureza do federalismo, a estrutura proposta é adequada para suprir as necessidades de recursos dos governos?; c) é ela capaz de tornar o sistema mais justo, melhorando a distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade?; d) não manietará ela a política econômica com a extinção, por exemplo, do IOF?; e) qual o desenho que se pretende para a previdência e quais serão suas fontes de financiamento?; f) e o que ocorrerá em relação aos demais fundos sociais?

Não bastassem essas dúvidas, há uma lacuna crucial nessas propostas: a ausência de um imposto que incida sobre a riqueza acumulada, tirantes, é claro, o IPTU e o ITR por elas contemplados. A argumentação, que parece comum a essas propostas, de que o estoque de riqueza já teria sido tributado não procede. Em primeiro lugar, porque a sua valorização real deixaria de ser tributada mesmo no momento da transmissão. Em segundo, porque os países que adotaram o imposto sobre o patrimônio (e sobre a herança) o fizeram mais por uma questão de justiça fiscal do que com o propósito de arrecadação. Em terceiro, por ser ele um importante instrumento de controle, por parte do fisco, do aumento de riqueza dos contribuintes. Em quarto, porque o imposto sobre o patrimônio em geral, e mais ainda o que incide sobre a herança, é

crucial, especialmente nos países em desenvolvimento, se não para corrigir ainda que parcialmente a má distribuição de renda do País, pelo menos para impedir que ela se aprofunde.

Sem discordar da importância da simplificação do sistema e da definição de regras claras e estáveis nas relações fisco/contribuintes, é preciso afirmar que, tal como vem sendo tratada a questão, se toca apenas na superfície dos problemas do sistema. Se se pretende, de fato, uma reforma mais profunda, que torne suas bases mais duradouras, é preciso, antes, ter clareza sobre o papel do Estado e definir, "a priori", a distribuição dos encargos entre as esferas governamentais, para, a partir desse desenho de gastos, estabelecer níveis de tributação adequados e a proporção de sua distribuição entre Governo Federal, estados e municípios. A partir desse ponto, que implica, nunca é demais reprimir, o redesenho do papel do Estado e o da natureza do federalismo no País, a questão central da reforma passa a ser a definição dos agentes que serão tributados. Questões que, como é fácil perceber, são decididas no âmbito estritamente político, envolvendo negociações, acordos e acertos entre as partes envolvidas. Feito isso, é que se definirá a nova estrutura, cuja modernização exige, necessariamente, uma avaliação e análise dos problemas internos a cada tributo atualmente existente, procurando-se remover as suas imperfeições técnicas e torná-los mais justos. Aí, sim, a **simplificação** aparecerá como resultado desse processo. Esse é o caminho que se espera que venha a ser percorrido pela comissão, que, embora formada pelo Governo e atropelada pelo "Emendão", tem, dentre seus membros, profissionais que não reduzem a questão tributária no Brasil a uma mera questão de arrecadação e de **simplificação** do sistema.