

# REFORMA TRIBUTÁRIA: ALÉM DA SIMPLIFICAÇÃO

Geraldo Biasoto Júnior\*

Na esteira da crise enfrentada pela economia brasileira, o tema da reforma tributária voltou à cena com grande força. Dois fatores tiveram peso decisivo no retorno das preocupações com esse tema. O primeiro deles foi a constatação de que, mesmo com o poderoso ajuste das contas públicas promovido pelo Plano Collor I, o desequilíbrio fiscal não foi atacado de maneira estrutural. O segundo fator foi a crescente pressão de setores empresariais e da sociedade em geral, especialmente da classe média, em torno da elevada carga tributária. É importante lembrar que a volta da questão tributária à cena também tem grande relação com o frágil encaminhamento dado ao tema nos últimos anos. Esse processo teve culminância na própria Assembléia Nacional Constituinte, onde a discussão não foi muito além da forma de distribuir os recursos entre os três níveis de governo.

Nesse sentido, é imprescindível que a reforma do sistema tributário, que agora começa a ser discutida, seja enfrentada tomando em conta seus vários aspectos, sem que se tentem caminhos mágicos de simplificação. As propostas que têm sido veiculadas sobre um imposto único não são apenas enganosas, mas desviam as atenções do eixo principal da problemática em questão. Todos sabem que o sistema tributário e sua legislação chegaram a um grau máximo de esgotamento. Simplificar o sistema e recolocar regras claras e de fácil entendimento é uma necessidade premente. Reduzir os custos empresariais e governamentais, também. No entanto um país que quer reencontrar o caminho do crescimento precisa ir muito além disso.

## 1 - Funções do sistema

Para iniciar a busca de um novo sistema, sem cair nas idéias mágicas da simplificação a qualquer custo, alguns pontos devem ser colocados como pressupostos:

- a) o sistema deve ser justo, e isso significa que, num país de enormes desigualdades sociais, ele deve ser progressivo, devendo atingir inclusive o patrimônio;
- b) um sistema tributário tem que ser abrangente, o que não é uma tarefa simples de cumprir, se forem tomados em conta os níveis de informalização, de um lado, e de complexificação da atividade capitalista, de outro, característicos da sociedade brasileira atual;

---

\* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP, Diretor-Ajudante do Centro de Conjuntura da UNICAMP e ex-Coordenador da Secretaria Especial de Política Econômica do Ministério da Economia.

- c) o sistema não pode prejudicar a organização da produção, a absorção de mão-de-obra e a competitividade externa, nem estimular práticas de resultado produtivo negativo, como a verticalização, para fugir aos impostos cobrados em cascata; e
- d) o sistema tributário deve ser encarado como elemento ativo da política econômica, em especial da política industrial, principalmente num país de desenvolvimento capitalista recente.

Não se pode achar que o sistema tributário é apenas uma forma de extrair recursos de uma sociedade para fazer frente às necessidades financeiras para o provimento de bens públicos. Talvez nem em um país onde o princípio de economia de mercado seja estritamente seguido isso seja verdade. Não resta dúvida de que a tributação é uma das principais formas de redistribuição do excedente gerado pela economia. Portanto, a decisão acerca de uma determinada conformação do sistema é, antes de tudo, uma decisão política que indica os rumos a serem seguidos pela economia.

Esse caráter é ainda mais visível no caso de economias de desenvolvimento recente. Em economias desenvolvidas, o sistema financeiro consegue viabilizar o trânsito de recursos entre os diferentes setores. Desse modo, a indústria velha que não tem grandes chances de investimento, mas ainda gera lucros expressivos, acaba repassando recursos às indústrias novas, que, embora tenham grandes perspectivas de investimento, não conseguem gerar os recursos necessários. Em verdade, isso se dá pela excessiva competição nesses novos mercados e pela própria dimensão dos novos investimentos, em face da margem de lucro corrente possível.

Em economias de desenvolvimento recente, onde nem todos os padrões produtivos e institucionais próprios ao capitalismo estão plenamente difundidos, a possibilidade de se realizar essa transferência de fundos fica matizada pela ocorrência de fatos de natureza episódica. Não é por acaso que empréstimos compulsórios e financiamentos subsidiados de origem interna e externa tiveram grande correlação com os momentos cruciais da construção do aparelho econômico brasileiro. Em verdade, em países de desenvolvimento recente, não é suficiente definir qual o rumo dos investimentos. É crucial saber como eles serão financiados, já que não é certo que o mercado financeiro tenha condições de fazê-lo.

Desse modo, ao lado das características acima apontadas, de promoção de maior abrangência e justiça social e de não influenciar negativamente a estrutura produtiva da economia, a reforma tributária coloca-se, também, como um elemento do processo de redefinição das prioridades nacionais e de delineamento de uma nova trajetória de crescimento.

## **2 - Disfuncionalidades do sistema tributário brasileiro**

Uma análise de como o sistema atual está cumprindo os quatro pontos acima especificados pode demonstrar o anacronismo hoje existente. Essa forma de encarar o quadro tributário será, certamente, muito mais elucidativa que a simples varredura do sistema atual e que a colocação de uma nova realidade. Em verdade, esse modo de enfrentar o problema busca colocar no centro da discussão o desenvolvimento histórico do sistema tributário que, de uma forma ou de outra, é a resultante do embate

de forças econômicas e políticas por décadas. Note-se que essa postura nunca deve ser confundida com a hipótese de apenas remendar o atual sistema, dado que as mudanças necessárias são de grande vulto.

O primeiro e mais sério questionamento refere-se à produtividade do atual sistema. A não ser pelo atípico ano de 1990, os diversos níveis de governo não têm conseguido que a arrecadação efetiva satisfaça minimamente às suas necessidades de gasto. Por outro lado, o reclamo quanto ao excessivo peso da carga tributária por parte de vários segmentos sociais, em especial setores empresariais e classe média assalariada, é crescente e tem chegado às raias da desobediência civil.

No que se refere à justiça tributária, não há como deixar de dizer que o sistema atual tem sérias características regressivas. De um lado, os impostos sobre patrimônio mal alcançam 1% da arrecadação global. De outro, os outros tributos diretos têm uma participação muito pequena. Pode-se dizer que apenas uma parcela da contribuição de empregados e empregadores à Previdência Social e do IR são efetivamente tributos diretos. O IRPJ significa cerca de 30% do IR total, enquanto a tributação sobre operações de curto prazo no mercado financeiro, que não é mais que uma adição às taxas de juros, cujo principal pagador é o próprio setor público, chega a 10% do IR total, em condições normais. No caso da contribuição à Previdência, não mais que a quarta parte é devida aos empregadores.

Assim sendo, os tributos diretos não ocupam 40% da receita tributária global como é costumeiramente colocado. Em verdade, levando em conta que 40% do IR são devidos por agentes que repassam o ônus tributário e que 75% da contribuição previdenciária é constituída pelo que de fato é um imposto indireto, a tributação direta não chega a 20% da receita global.

Poderia ser objetado ao raciocínio do parágrafo anterior o fato de que é possível estabelecer uma tributação indireta seletiva sobre bens de consumo típico de altas rendas, dando um conteúdo progressivo a esse tipo de tributação, o que pode até ser uma boa forma de progressividade em países de alto índice de informalização e elevada concentração da propriedade. No entanto a única modificação encaminhada nesse sentido foi a recente diferenciação de alíquotas do ICMS. Ao contrário, o desenvolvimento do sistema foi marcado pela redução do peso do IPI em benefício de um imposto de alíquota única, cuja base de incidência é o faturamento, como o FINSOCIAL. Desse modo, uma das grandes virtudes da reforma de 1966, o estabelecimento de uma tributação baseada no valor adicionado foi, em parte, perdida.

A implantação e o crescimento da importância desse imposto, que vem disfarçado de contribuição social, é o exemplo mais claro da falência do atual sistema tributário. As dificuldades em alargar a base tributária fizeram com que o FINSOCIAL fosse criado com a finalidade de atender a problemas de caixa emergenciais, especialmente na área do BNDES. A alíquota inicial de 0,5% foi sendo sucessivamente elevada até chegar a 2%. A esse nível, o FINSOCIAL não é apenas elemento indispensável nas finanças da seguridade como se transformou num grande problema para a indústria e a competitividade externa dos produtos brasileiros. Os incentivos à sonegação e à verticalização são por demais óbvios.

Outro ponto a merecer destaque na atual conformação do sistema tributário é sua diminuta capacidade de estabelecer incentivos à atividade industrial e ao investimento. Ao contrário do que foi corrente nos anos 70, onde a autoridade econômica fazia uso de um sistema altamente produtivo e baseado em alíquotas elevadas, para distribuir isenções e alongamento de prazos, no período recente o que se conseguiu foi apenas

resgatar uma parte das aberrações perpetradas ao longo das últimas duas décadas, onde a distribuição de benefícios fiscais resultou muito mais em aumento dos lucros que em melhoria das condições produtivas. Nesse caso, os incentivos que haviam sido pensados como instrumentos para o fortalecimento do mercado de capitais e das condições competitivas da indústria nacional mostraram completa ineficácia.

### 3 - Principais pontos a equacionar

As principais disfunções do atual sistema tributário brasileiro podem ser agrupadas nas seguintes questões, que necessariamente terão que ser objeto de revisão em qualquer reestruturação minimamente conseqüente do sistema:

- a) a completa falta de integração entre os impostos sobre patrimônio e renda, impossibilitando que sejam feitos os cruzamentos entre fluxo de renda e variação patrimonial, impede que o IR tenha uma base abrangente;
- b) os impostos sobre a propriedade têm apresentado "performance" medíocre, especialmente num país com um nível de desigualdade tão profundo. A arrecadação do Imposto Territorial Rural tem sido quase nula, o imposto sobre grandes fortunas ainda nem foi implementado, e o Imposto Predial e Territorial Urbano tem uma realidade de grande disparidade frente às características de cada município;
- c) a excessiva concentração do IR retido na fonte sobre o assalariado de renda mais baixa, que deriva da existência de muitas rendas do trabalho que não são pagas como salário, tornando o IR altamente regressivo. Esse mascaramento das rendas assalariadas é, em grande parte, viabilizado pela possibilidade de a empresa deduzir as despesas que são salários indiretos do IRPJ (são os chamados "fringe benefits": aluguéis residenciais, automóveis, custeio de educação, etc.). Note-se que hoje os servidores públicos federais respondem por cerca de 20% da arrecadação do IR na fonte sobre o trabalho assalariado, devido unicamente ao fato de que essa categoria recebe suas rendas como salário;
- d) a flexibilidade das despesas dedutíveis do IR pela pessoa jurídica é muito grande, deixando aberto o caminho para que as empresas reduzam seu lucro tributável, inclusive por mecanismos indiretos como os descritos no item anterior;
- e) a ausência da tributação sobre a microempresa acabou tornando-se um sério foco de evasão fiscal, dado que as empresas tributáveis realizam despesas fictícias contra as primeiras para reduzir o lucro tributável. Em vários casos, é interessante para uma grande empresa transformar divisões inteiras em microempresas, sem alterar em nada o processo produtivo, apenas para fugir a outras obrigações fiscais, como a contribuição ao INSS;
- f) o peso da tributação das aplicações em instituições financeiras é muito grande, especialmente no IRPJ, IRPF e no PIS, tendo a redução do giro de papéis no mercado financeiro um impacto perverso sobre a receita. Essa receita, embora engorde as estatísticas, tem muito pouco de real, devido à elevação dos juros que acaba ocorrendo, onerando os encargos financeiros do setor público;

- g) o excessivo peso dos impostos indiretos e das contribuições sociais, que não são mais que impostos indiretos, na receita tributária global. É preciso ter em conta que o recurso à tributação indireta tem sido a forma de aumentar a tributação, passando ao largo das dificuldades políticas em tributar a riqueza e as rendas elevadas;
- h) a forte participação de um imposto cobrado sobre o faturamento, como o FINSOCIAL, que hoje tem arrecadação até maior que a do IPI, significa um grande retrocesso em termos de não-interferência da tributação sobre a alocação de recursos e a estruturação do aparelho produtivo;
- i) a carga tributária incidente sobre a folha salarial é de tal magnitude que realmente tem se configurado como um fator contrário à contratação de novos trabalhadores. Só a contribuição dos empregadores ao INSS é de 22% sobre a folha total, o que tem custeado quase 80% dos gastos com benefícios previdenciários. Note-se aqui também que o Salário-Educação, embora financeiramente significativo, não tem trazido o retorno esperado;
- j) o IPI tem hoje uma estrutura de alíquotas muito altas e, em parte, inadequada para uma economia aberta. Além disso, há uma série de questões de ordem operacional. Sua sistemática de apuração impede que haja a correção do critério tributário, aumentando a carga tributária efetiva, em caso de retenção do produto. Da mesma forma, o IPI faz com que uma mercadoria seja tributada pelo seu valor de venda, independentemente de a venda ter sido realizada à vista ou a prazo. Mesmo assim, a arrecadação é muito pequena frente à abrangência do tributo e à magnitude das alíquotas, o que só pode ser explicado pelo alto índice de sonegação existente;
- l) há grandes divergências em torno do ICMS, especialmente no que concerne ao princípio de cobrança pelo destino e à tributação da exportação de semi-elaborados;
- m) a multiplicidade de impostos indiretos (IPI, ICMS, FINSOCIAL) incidentes sobre a produção industrial tem causado problemas na identificação da base tributária, de supertributação sobre vários setores, e mesmo no que diz respeito aos custos de administração tributária;
- n) a carga nominal incidente sobre os contribuintes é realmente extorsiva, dada a magnitude da estrutura de alíquotas. No entanto não se pode deixar de notar que a carga efetiva é muito menor, devido aos altos índices de sonegação. Isso introduz um elemento ainda mais perverso, dado que a capacidade de sonegar e a sua prática efetiva não são linearmente distribuídas, a distorção do aparelho econômico é ainda maior.

## 4 - Conclusões

Não resta dúvida de que a reforma do sistema tributário é uma peça essencial dentro da reestruturação das contas públicas, que, por sua vez, é um ponto chave no equacionamento da crise na qual a economia brasileira vem se arrastando há uma década. Também não cabem dúvidas quanto à urgência de um processo de simplificação e revisão da legislação tributária. Do mesmo modo, a magnitude a que chegou

a carga tributária nominal e as disfunções que permeiam o sistema têm se tornado altamente danosas à atividade econômica.

Essas realidades não podem, no entanto, dar lugar a fórmulas mágicas, nem a incrementos da tributação que focalizem apenas os aumentos de receitas. Ao contrário, uma reforma tributária, neste momento, envolve a redefinição dos agentes a serem tributados e a análise minuciosa de cada um dos impostos existentes. Nesse sentido, a relação entre a conformação do sistema tributário e a estrutura industrial, de um lado, e a distribuição de renda, de outro, nunca podem deixar de ser os elementos cruciais da análise e das propostas de mudança. Além disso, nunca é demais lembrar que há uma história de embates sociais e políticos que resultou no sistema vigente. Essa história jamais poderá ser esquecida na discussão da reforma, especialmente no que diz respeito aos gastos previdenciários e à distribuição das competências tributárias e transferências entre os três níveis de governo.