
REFLEXÃO SOBRE TRIBUTAÇÃO E REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL¹

Edilberto Carlos Pontes Lima *

Resumo

Este artigo discute alguns aspectos da teoria de tributação, o sistema tributário brasileiro atual e propostas de reforma tributária à luz de alguns princípios de tributação. Importa ressaltar que qualquer reforma deve considerar restrições não somente econômicas, mas também políticas e de escassez de informações para avaliar quão bom é um novo sistema. Conclui-se que as falhas do sistema brasileiro são significativas, exigem reformas, e várias das propostas diminuem suas distorções, embora não as eliminem por completo.

¹ Versão modificada e atualizada do Texto para Discussão do IPEA nº 666, de agosto de 1999.

* Consultor de Orçamentos (Núcleo de Finanças Públicas) da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados. Ex-técnico da Coordenação Geral de Finanças Públicas do IPEA. O autor agradece os comentários de César Augusto Tibúrcio, Francisco Pereira e de um parecerista anônimo da revista. É grato, ainda, às discussões com Fernando Rezende e Raul Velloso. Naturalmente, todos estão isentos por eventuais erros do trabalho.

1 Introdução

Muitos países reformaram sua maneira de tributar ao longo dos últimos quinze anos, em razão, principalmente, das profundas transformações pelas quais a economia mundial vem passando e que exigem capacidade de adaptação. Há exemplos de grandes modificações no Reino Unido, nos Estados Unidos e no Chile, só para citar alguns casos. Nos Estados Unidos, o Tax Reform Act de 1986 representou a maior alteração no imposto de renda federal, a partir do momento em que se tornou um imposto pago pela maior parte dos cidadãos (II Guerra Mundial) [Auerbach e Slemrod, 1997]. No Reino Unido, diminuíram-se as alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas e das empresas, e alargou-se a base tributária. No Chile, também reduziram-se essas alíquotas e ampliou-se a participação dos impostos sobre consumo na carga tributária global.

Sandford (1993) lista alguns elementos comuns nas experiências de reforma tributária em vários países: diminuição do número de alíquotas e do nível das alíquotas marginais máximas do imposto de renda da pessoa física (IRPF) e jurídica (IRPJ); aumento da participação de impostos sobre consumo em detrimento de impostos sobre a renda. Leibfritz 'et alii' (1997) acrescentam, ainda, para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aumentos nas contribuições para a seguridade social, ampliação das alíquotas e alargamento da base do imposto sobre valor adicionado (IVA).

No Brasil, há um sentimento generalizado de que a reforma tributária tornou-se necessária. O diagnóstico mais freqüente é que o sistema tributário atrapalha a eficiência econômica e é socialmente injusto e caro para o Estado e para os contribuintes. O sistema tributário atrapalha a eficiência econômica em razão do grande peso de tributos cumulativos (que tornam o produto nacional mais caro que o estrangeiro e incentivam a integração vertical) e do grande número de alíquotas e hipóteses de isenção, principalmente no imposto sobre produtos industrializados (IPI), que distorcem a alocação de recursos do mercado. Tal sistema é socialmente injusto porque há muitas brechas na legislação fiscal que permitem a prática da

elisão tributária, mais acessível aos grandes contribuintes. Além disso, autoridades do próprio governo reconhecem a elevada sonegação em alguns setores com elevada capacidade contributiva.² Custa caro porque o sistema é complexo, com distintas espécies tributárias e três esferas de governo com competência impositiva. Adicionalmente, há intensa competição tributária entre os estados e municípios.

Grande parte das deficiências do sistema tributário nacional tem origem na Constituição de 1988, que reformou amplamente o papel do Estado na economia, incluindo a tributação. A sensação na sociedade, compartilhada por diversos especialistas, é de que a Constituição criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado por ela definido. Como resultado, o governo federal teve de criar, posteriormente à promulgação da Carta Magna, uma série de tributos para completar o financiamento do Estado, sem maior preocupação com regras econômicas de tributação, apenas visando à arrecadação. Assim, criaram-se a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) em 1989, o imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF) com vigência em 1993, posteriormente recriado como contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) em 1996, sucessivamente prorrogada, e aumentou-se a alíquota da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS) de 0,5% para 2% em 1990 [Varsano, 1997], e para 3% em 1999.

Além do objetivo de potencializar a eficiência econômica, seja buscando a neutralidade – quando não há falhas de mercado significativas –, seja corrigindo fontes de ineficiência, como externalidades, competição imperfeita, bens públicos, etc., o propósito de maior equidade também tem movido os governos. Mesmo os maiores defensores do mercado admitem sua eficiência na produção, mas não na distribuição de recursos, o que justifica a intervenção do governo nesse campo, com uso, além de outros instrumentos, da tributação. O problema é que, a despeito de todos (ou quase to-

² O depoimento do secretário da Receita Federal na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema financeiro, em maio de 1999, mostrou claramente essa visão.

dos) os sistemas tributários serem formalmente progressivos, na prática, muito da equidade se perde pelas brechas que permitem o planejamento dos contribuintes, principalmente daqueles de mais alta renda, que têm maior possibilidade de contratar contadores e advogados tributaristas para encontrar espaços na legislação e pagar menos tributos, tornando a progressividade formal menor que sua progressividade efetiva.

Além desta introdução, no capítulo 2 são discutidas as dificuldades de qualquer reforma tributária; o capítulo 3 analisa as características de um sistema tributário ideal; o capítulo 4 trata das três bases clássicas de tributação (renda, consumo e propriedade); o capítulo 5 analisa o sistema tributário nacional; e, no capítulo 6, são discutidas diversas propostas de reforma tributária no Brasil.

2 Dificuldades de Qualquer Reforma Tributária

Antes de discutirem-se as diversas propostas de reforma tributária, é importante que se adote uma perspectiva teórica para a compreensão do problema. Esta deve considerar que o problema da reforma tributária é de 'second best'. O fazedor de política (os parlamentares que votam a proposta ou a própria formulação do Executivo) procura atingir o melhor, mas está sujeito a restrições adicionais às que apareceriam em um problema de 'first best' (tecnologia e recursos). É o caso de restrições legais, institucionais e principalmente de informação incompleta. Ao propor uma reforma tributária (aplica-se a qualquer que seja a reforma), o governo se depara com problemas de federalismo, de interesses de bancadas no Congresso, de não baixar a carga tributária e de uma série de restrições relacionadas à informação imperfeita, como a incapacidade de prever reações dos agentes econômicos e a ausência de dados elementares para a análise. Assim, embora seja de grande utilidade observar as características de um sistema tributário ideal, há que se considerar as restrições adicionais que o processo político envolve.

Auerbach (1985) chama atenção, ainda, para as dificuldades ocasionadas pela simples existência de uma alocação inicial, prévia à reforma. Um novo sistema tributário mais eficiente e equitativo que o anterior pode trazer problemas de equidade na transição do antigo

para o novo. Por exemplo, caso se removessem isenções de algumas empresas, os seus acionistas poderiam ter perda de capital à medida que os preços das ações baixassem. Esses indivíduos seriam, assim, prejudicados, pois suas ações estariam mais baratas. As ações de outros indivíduos com idêntica capacidade contributiva, mas que não tivessem ações de empresas com subsídios retirados, não seriam afetadas.

3 Sistema Tributário Ideal

É interessante observar que as famosas *máximas* para os tributos que Adam Smith enumera em seu célebre *Riqueza das Nações*, publicado em 1776, permanecem plenamente válidas. Smith menciona quatro características que os sistemas tributários deveriam respeitar:

(a) *A capacidade contributiva dos cidadãos.* “Os súditos de todo Estado deveriam contribuir para sustentar o governo, tanto quanto possível em proporção às suas respectivas capacidades” [Smith, 1986, p. 366]. Esse princípio é largamente aceito no mundo moderno. Os tributaristas citam-no como o princípio da equidade. Stiglitz (1988) o inclui como a característica da justiça social que todo sistema tributário deve buscar, dividindo-a em equidade vertical e equidade horizontal. A primeira diz respeito ao maior pagamento por aqueles que estão em melhores condições de pagar e a segunda, ao tratamento igual aos que estão em idêntica situação. Em geral, esse princípio é obedecido formalmente (as leis tributárias normalmente elencam essa característica), mas as provisões especiais³ (espaços na legislação) alteram a efetiva progressividade do sistema. Atkinson e Stiglitz (1980) argumentam: “Desde que o acesso a várias formas de ativos, ou a atratividade relativa deles, pode depender criticamente da renda de uma pessoa, eles têm um efeito importante na equidade do sistema tributário e no seu verdadeiro grau de progressividade” (tradução do autor).

³ Atkinson e Stiglitz (1980, p. 64) enumeram diversas formas de provisão existentes.

(b) *Regras na fixação dos impostos para evitar arbitrariedades*. O objetivo é a proteção dos contribuintes contra arbitrariedades do Estado ou de seus representantes na coleta de impostos. Com as regras, os pagadores de impostos podem programar-se porque saberão “o tempo de pagamento, a maneira, a quantidade a ser paga, tudo (...) claro e simples para o contribuinte, e a qualquer pessoa” (Smith, 'op. cit.', p. 366). Essa máxima é largamente citada pelos tributaristas modernos, enquadrando-se, por exemplo, na classificação de Stiglitz (1988, p. 396), em *responsabilidade política*, que é a clareza sobre quem paga, quanto se paga e o uso que se faz dos recursos arrecadados. Também se encaixa, ainda de acordo com a classificação de Stiglitz, na necessidade de o sistema tributário ser simples. Note-se, todavia, que a máxima de se evitarem arbitrariedades não pode ser confundida com ausência de flexibilidade do sistema tributário. Esta é fundamental para garantir a ação de estabilizadores automáticos da economia e para garantir rápidas adaptações do sistema a mudanças no ambiente econômico.

(c) *Facilidade para os contribuintes*. Os tributos devem ser cobrados quando os contribuintes efetivamente dispõem de recursos para cumprir seus compromissos. Assim, o imposto sobre a renda do trabalho deve ser cobrado quando do recebimento do salário e não em período anterior. Essa regra é de puro bom senso e é largamente utilizada pelas administrações tributárias.

(d) *Baixo custo do sistema arrecadador*. “Toda taxa deveria ser elaborada de maneira a tirar e manter fora do bolso do povo o mínimo possível além do que traz ao tesouro público do Estado” [Smith, 1986, p. 366]. Smith observa que os tributos não podem ter um custo elevado de arrecadação, não podem desestimular a atividade econômica, não devem ser facilmente sonegáveis e não devem submeter os contribuintes a fiscalizações desnecessárias que impliquem perda de tempo. Novamente as idéias de Smith coincidem com as de numerosos tributaristas modernos. Stiglitz (1988) aponta a necessidade de baixo custo de arrecadação de impostos para a sociedade quando enfatiza a simplicidade administrativa como uma característica desejável de qualquer sistema, chamando atenção para os custos diretos, que envolvem o pagamento de funcionários e a manutenção da máquina arrecadadora, e também para os custos

indiretos, que se referem à organização das empresas para atender a todas as exigências tributárias do fisco, como as obrigações acessórias, e o pagamento de contadores e advogados.

A *eficiência econômica* é outra característica desejável já presente em Smith na sua idéia de que a atividade econômica não deveria ser afetada negativamente pela tributação, devendo-se evitar impostos que desestimulassem o trabalho. Embora tenha refletido sobre eficiência, Smith não mencionou outra importante fonte de ineficiência que é a interferência da tributação sobre a alocação de recursos do mercado, algo, modernamente, de larga aceitação geral.

Às máximas de Adam Smith, acrescente-se, no caso brasileiro, a necessidade de *harmonizar o federalismo fiscal*, no qual as três esferas de governo, União, estados e municípios, têm capacidade de impor tributos aos cidadãos. A ausência de sintonia entre os vários entes federativos pode gerar um sistema tributário desorganizado, induzindo uma competição tributária excessiva, levando a uma erosão da base de tributação dos estados e dos municípios, o que diminui a fonte de financiamento dos bens ofertados pelo setor público.

Para reforçar a atualidade das máximas de Smith, o texto de Auerbach e Slemrod (1997, p. 589) é emblemático: "No jargão econômico, deve-se dizer que a Reforma (Reforma Tributária dos EUA de 1986) tinha a intenção de aumentar a *equidade* do sistema e de *reduzir o custo social para o cumprimento das obrigações tributárias*, assim como o excesso de carga representado pelas *distorções de comportamento induzidas pela tributação*" (tradução e grifos do autor).

4 Discussão Teórica dos Impostos sobre Consumo, Renda e Propriedade

Atkinson e Stiglitz (1980) fazem uma interessante discussão sobre o papel normativo das finanças públicas. O exemplo é um imposto indireto sobre todas as mercadorias. A questão é se a alíquota deveria ser a mesma para todos os bens ou se deveria ser diferenciada de acordo com o grau de essencialidade do produto. A resposta depende do objetivo. Se o objetivo é maximizar a eficiência do sistema econômico, então uma alíquota uniforme é a mais reco-

mendada porque minimiza distorções. Contudo, se o objetivo do sistema tributário é distribuir renda, bens de luxo deveriam ser tributados mais pesadamente. A conclusão a que se chega é que o desenho do sistema tributário ótimo não indica a alíquota exata sobre cada mercadoria, mas procura relacionar os objetivos de política e as políticas propriamente ditas.

4.1 Imposto sobre a Renda do Trabalho

O imposto sobre a renda foi considerado, por muito tempo, superior a outros impostos, principalmente sob o ponto de vista de respeito à capacidade contributiva. Isso ocorre porque a renda de um indivíduo é uma medida facilmente observável. Esse imposto tornava possível desenhar um sistema tributário progressivo, com alíquotas maiores para as faixas de renda mais elevadas.⁴

Tal imposto passou a ser questionado nos últimos anos pelo argumento de que seria inferior a impostos sobre consumo, do ponto de vista da eficiência, visto que gera dois efeitos: um efeito-substituição e um efeito-renda.⁵ Ambos afetam a oferta de trabalho, mas de forma diferente. Enquanto o primeiro faz as pessoas trabalharem menos, o segundo faz o contrário. O efeito líquido é desconhecido, 'a priori', e depende da magnitude das alíquotas marginais. Quanto maiores estas, maior tende a ser o efeito-substituição. Isso acontece porque o lazer, após o imposto, torna-se mais barato. Um exemplo (ver tabela 1): um cidadão tem dois empregos (um técnico que dá aulas à noite, por exemplo), e recebe R\$ 3 mil pelo primeiro e R\$ 1 mil pelo segundo, supondo-se a não-existência de impostos. Caso o governo estabelecesse uma alíquota de imposto de renda de 20% sobre os rendimentos que excedessem R\$ 1 mil mensais e de 30% sobre os rendimentos que excedessem R\$ 3 mil, o mesmo cidadão só receberia, pelos dois empregos, R\$ 3 300,00,

⁴ Rezende (1993) comenta o trabalho de Harley Hinrichs, de 1966, que teorizava as vantagens dos impostos diretos e afirmava que o desenvolvimento econômico dos países faria que substituíssem paulatinamente tributos indiretos por diretos.
⁵ Matematicamente, pode-se visualizar os dois efeitos pela equação de Slutsky. Ver, por exemplo, Hausman (1985).

e apenas R\$ 700,00 pelo segundo emprego. Digamos que esse cidadão goste muito de jogar tênis. Na sociedade sem impostos, esse lazer lhe custaria muito caro, pois ele teria de abrir mão de R\$ 1 mil de renda. Na sociedade com o imposto, o seu lazer custaria menos, porque a renda de que teria de abrir mão seria de apenas R\$ 700,00. Assim, após o imposto, haveria um incentivo a trabalhar menos e adquirir mais lazer. Este é o efeito-substituição.

TABELA 1

Renda Disponível Com e Sem Imposto

(Em R\$)

Especificação	Renda sem Imposto	Renda com Imposto
1º emprego	3 000	2 600
2º. emprego	1 000	700
Total	4 000	3 300

Obs.: Alíquota de 20% sobre a renda que exceder R\$ 1 mil e de 30% sobre a que exceder R\$ 3 mil.

O efeito-renda, por sua vez, induz as pessoas a trabalharem mais porque a redução de renda decorrente as leva a demandar menos lazer, anulando, pelo menos em parte, o efeito-substituição. Assim, no exemplo da tabela 1, o cidadão, ao querer manter sua renda disponível próxima à anterior ao imposto, pode querer arrumar um terceiro emprego – dar aulas aos sábados, por exemplo. É claro que, na vida real, não são todas as pessoas que têm a opção de alterar suas horas de trabalho. Mas, muitos trabalhadores têm opção de engajar-se em um emprego adicional nas horas que normalmente seriam de lazer.

Como os dois efeitos têm direção contrária, saber qual o efeito mais forte tem sido motivo de investigação em vários países. Brown e Sandford (1993) sumarizaram uma série de estudos realizados no Reino Unido e nos Estados Unidos, cujos resultados apresentaram baixa evidência de alteração no número de horas trabalhadas em decorrência de mudanças nas alíquotas de imposto de renda. Os estudos que se aplicaram a parcelas da população sujeitas a alíquotas

tributárias marginais mais elevadas e com possibilidade concreta de alterar o número de horas de trabalho ofertadas (como no exemplo do técnico que poderia ser professor), também mostraram pequena alteração no número de horas trabalhadas após mudanças nas alíquotas de imposto de renda.

Mesmo sem evidências conclusivas, muitos países reduziram, nos últimos quinze anos, as alíquotas marginais máximas de imposto de renda. O argumento baseia-se no efeito-substituição: alíquotas marginais muito elevadas desestimulariam o trabalho. O Brasil, por exemplo, reduziu a alíquota marginal máxima de imposto de renda de 55%, em 1988, para 25%, em 1991, ampliando-a para 27,5%, em 1998, por conta das pressões por ajuste fiscal em decorrência da crise asiática. A tabela 2 mostra a diminuição nas alíquotas marginais máximas em alguns países selecionados.

TABELA 2

Alíquota Marginal Máxima de Imposto sobre
a Renda¹ – Países Selecionados

País/Ano	(Em porcentagem)	
	1979	1997
Reino Unido	83	62
Japão	72	62
Estados Unidos	67	53

Fonte: Revista *The Economist* (18/01/98).

Nota: ¹ Imposto de renda da pessoa física.

4.2 Imposto sobre o Capital

Há duas formas de tributar-se o capital. A primeira é tributar a renda que ele gera; a segunda é tributar a sua propriedade. Exemplo do primeiro tipo é o imposto de renda sobre rendimento de capital cobrado sobre o ganho em aplicações financeiras e do segundo é o imposto sobre a propriedade urbana.

Há muitas dificuldades em tributar-se a renda do capital em razão da impossibilidade de sua quantificação precisa. Assim, questões de como depreciar o estoque de capital, de quando tributar os ganhos de capital e de que maneira tributar o capital que está na forma de propriedade representam entraves para uma tributação justa e eficiente dessa base. A justiça fiscal é prejudicada porque há formas de capital mais facilmente identificáveis, mas, ao tributá-las, estaria-se sendo injusto porque formas mais difíceis deixariam de sê-lo. Interfere-se na eficiência econômica quando, ao tributar capitais diferentemente, interfere-se na alocação de recursos do mercado ao se criarem incentivos a que capitais sejam convertidos em formas com menor incidência tributária [Atkinson e Stiglitz, 1980].

Uma das formas mais comuns de tributação da renda do capital é por meio do lucro das empresas.⁶ Há um intenso debate sobre se as empresas deveriam ser tributadas ou se apenas os seus proprietários (acionistas), ao receberem dividendos, é que deveriam sê-lo: ao tributar as empresas e também seus proprietários haveria bitributação [Kay e King, 1990]. O argumento contrário é o de que a evasão fiscal seria maior no IRPF do que no IRPJ. Assim, tributar-se a empresa seria uma forma de garantir que os rendimentos de capital dos acionistas não escapariam da tributação, ou seja, seria uma espécie de imposto sobre a renda do capital retido na fonte (no caso, a empresa). Nesse argumento, para evitar bitributação, deveria-se integrar o imposto de renda das empresas ao das pessoas físicas, isto é, garantir-se um crédito tributário aos acionistas referente ao imposto pago pela empresa. Myles (1995) coloca o imposto de renda das empresas em uma perspectiva da teoria do 'second best', ou seja, em condições em que apenas as restrições de um problema de 'first best' (tecnologia e recursos) estivessem presentes, talvez este não devesse existir. Entretanto, as restrições da realidade concreta (problemas operacionais, custo elevado de arrecadação, sonegação, assimetria de informação, etc.) tornam-no justificável para atender a determinados objetivos, como se mencionou.

⁶ No Brasil, essa forma de tributação seria representada pelo imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e pela contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL).

Tributar a renda do capital pode ter efeito sobre a poupança e o investimento. O impacto decompõe-se, também, em efeito-substituição e efeito-renda. Pelo efeito-substituição, poupa-se menos porque o que se perde de juros ao consumir torna-se menor após o imposto, ou seja, o consumo presente torna-se mais barato. O efeito-renda, por sua vez, faz o poupador consumir menos porque o imposto diminui o seu rendimento, incentivando-o a poupar mais para manter o mesmo nível de recebimento de juros após o imposto. O efeito líquido é desconhecido 'a priori', ou seja, não se sabe se esse imposto aumenta ou diminui a poupança. Leibfritz 'et alii' (1997) mencionam estudos empíricos sobre o efeito líquido da tributação do capital realizados para países da OCDE, os quais não foram totalmente conclusivos: a tributação da renda do capital reduziria a poupança, mas não em escala muito grande.

O efeito sobre o investimento seria a redução da taxa de retorno, fazendo que alguns investimentos que fossem viáveis antes da tributação deixassem de sê-lo após a sua introdução, reduzindo-se, assim, o nível de investimento.

A tabela 3 mostra a evolução das alíquotas de imposto de renda das empresas em países selecionados. Note-se que, a exemplo do imposto de renda da pessoa física, vários países reduziram suas alíquotas de imposto de renda de pessoa jurídica nas décadas de 80 e 90.

TABELA 3

Evolução das Alíquotas de Imposto de Renda das Empresas – Países Selecionados

Especificação	(Em porcentagem)		
	1986	1992	1997
Brasil	29 – 50	29 – 50	15-25
Argentina	0 – 33	20	33
Chile	10 -37	15 -35	15
México	5 – 42	0 – 35	34
Reino Unido	34 – 35	0-33	33
Suécia	52	30	28
Japão	42	28-37,5	28 – 37,5
Estados Unidos	15 -34	15 -34	15 -35

Fonte: Shome, 1999.

Nota: Exclui a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL).

A tributação direta da propriedade é outra forma de tributar-se o capital. Alguns tributaristas têm defendido uma ampliação da tributação da propriedade com o argumento de que, em tempos de alta mobilidade de capitais e de pessoas, esta seria uma base mais facilmente tributável, por ser menos móvel.

É verdade que seja possível uma tributação de propriedades imóveis sem efeitos sobre o estoque de capital no primeiro momento, visto que a oferta de propriedades é inelástica a curto prazo. O que ocorrerá é a diminuição do preço do ativo após o imposto para manter-se a mesma taxa de retorno de antes do imposto. É o que Atkinson e Stiglitz (1980) chamam de efeito-capitalização. A longo prazo, entretanto, a oferta de imóveis cairá porque seu baixo preço não compensará o custo de construção. A menor quantidade de imóveis disponíveis fará que seu preço volte a subir até compensar novamente a construção, anulando, a longo prazo, o efeito-capitalização.

Um exemplo torna mais claro o ponto aqui abordado. Suponha-se que um determinado município não cobre imposto sobre a propriedade e que os proprietários conseguem extrair um rendimento líquido de 10% ao ano. Assim, um imóvel de R\$ 100 mil alugado por R\$ 10 mil anuais tem a taxa de retorno aqui indicada. O governo estabelece um tributo sobre a propriedade de 2% ao ano (R\$ 2 mil no presente exemplo, o que propiciaria, se o preço não se alterasse, um retorno líquido de 8%). O efeito-capitalização aqui se daria porque o mercado equalizaria a taxa de retorno, o que faria o preço do imóvel cair até o ponto em que a taxa de retorno fosse de 10%. Com a nova rentabilidade, muitos investidores preferirão adquirir imóveis em municípios com menores alíquotas desse imposto, o que fará, a longo prazo, diminuir a oferta de imóveis no município com alíquota mais alta. Esse resultado indica que também não adianta tributar mais pesadamente a propriedade com o argumento de que, em tempos de grande mobilidade de capitais não imobilizados e de pessoas, aquela seria uma base mais facilmente tributável.

Além disso, a propriedade imóvel é substituída de outros ativos por investimentos. Assim tributar a mais pesadamente pode ser socialmente injusto porque proprietários desses ativos (imóveis) terão uma

carga maior que proprietários de outros tipos de ativos. Para manter a rentabilidade inalterada, o preço dos imóveis cairá, gerando uma perda de capital para os seus donos. Além disso pode haver distorções alocativas à medida que os indivíduos migrem para ativos menos tributados, fazendo que a oferta de imóveis caia a longo prazo.

Se as alíquotas forem altas, um efeito negativo adicional aparece: os contribuintes podem ter patrimônio, mas efetivamente poderão não estar extraindo renda deste, isto é, não têm capacidade contributiva. O que farão? Venderão o patrimônio? O argumento vale também para o imposto sobre grandes fortunas, que é uma forma de imposto sobre propriedade. Aplicá-lo implica uma tributação adicional sobre os proprietários de *grandes fortunas*. Entretanto a alíquota deve ser , baixa porque ter propriedade nem sempre significa ter efetiva capacidade de pagamento.

4.3 Imposto sobre Consumo

Do ponto de vista da oferta de trabalho, impostos sobre consumo não exercem muita influência e, quando o fazem, tendem a aumentá-la, porque indivíduos de baixa renda verão sua capacidade de consumo diminuída e, para mantê-la, terão de trabalhar mais. Indivíduos cujas rendas superem o seu consumo poderão diminuí-lo para manter a poupança inalterada, reduzirão esta ou trabalharão mais para mantê-la inalterada. Esse possível efeito redutor da poupança só será negativo para o crescimento econômico se o setor público utilizar o imposto para despesas de consumo (custeio da máquina, por exemplo) em vez de utilizá-lo para investimento.

Impostos sobre consumo são considerados mais eficientes economicamente do que impostos sobre a renda, visto que isentam a poupança, estimulando o investimento e a acumulação de capital, o que contribui, em conseqüência, para o crescimento econômico. O apelo dos impostos sobre consumo fez surgir algumas propostas para torná-lo a única base de tributação, eliminando a tributação da renda [Hubbard, 1997].

Pode-se estabelecer impostos sobre consumo com maior ou menor eficiência e maior ou menor eqüidade. Depende dos objetivos do

governo. As alíquotas decidem a questão. Do ponto de vista da eficiência, alíquotas uniformes não interferem nas decisões sobre o que consumir; são, portanto, neutras. Por outro lado, pode-se analisar a questão observando-se o peso morto do imposto. A idéia é que quanto maior a elasticidade da demanda, maior é o peso morto⁷ de um imposto. Com isso, a conclusão é que seria mais eficiente impor um imposto seletivo por produto com alíquota decrescente à proporção que a elasticidade da demanda por um produto específico aumentasse. Em outras palavras, a alíquota de imposto sobre um bem qualquer seria inversa à elasticidade da demanda por aquele produto. Este é o famoso imposto de Ramsey [Atkinson e Stiglitz, 1980].

O problema é que o imposto de Ramsey, embora eficiente, pode se regressivo, uma vez que bens de primeira necessidade tendem a ter elasticidade-preço menor, o que justificaria uma alíquota mais alta. Essa conclusão contraria o que se espera da diferenciação de alíquotas, que é o maior benefício para o consumo dos mais pobres. Adicionalmente, ainda do ponto de vista de equidade, a não-uniformidade pode implicar discriminação contra as pessoas que têm preferência pelos bens tributados mais pesadamente [Atkinson e Stiglitz, 1980].

Até a década de 80, a preferência por impostos diretos *vis-à-vis* impostos indiretos era defendida pela maior parte dos especialistas em tributação. O reconhecimento do impacto negativo do imposto de renda sobre o capital e sobre o trabalho para o nível de investimento e para a oferta de trabalho fizeram que esse tributo fosse completamente revisto. A direção geral, como se comentou, foi no sentido de reformulá-lo para diminuir o número de alíquotas e as alíquotas marginais máximas, reduzir o seu papel como arrecadador de recursos para o Estado e aumentar a importância de impostos sobre consumo.

⁷ *Peso morto do imposto é uma medida de sua ineficiência. Um exemplo ajuda a esclarecer: suponha-se que cada indivíduo estaria disposto a pagar R\$ 10,00/mês ao governo para não pagar mais imposto sobre a cerveja. No entanto, admita-se que, com o sistema de tributação sobre o consumo de cerveja, o governo arrecade R\$ 8,00. O peso morto do imposto é R\$ 2,00, ou seja, a diferença entre o que os indivíduos estariam dispostos a pagar e o que o governo de fato recolhe [Stiglitz, 1988].*

Imposto sobre Valor Agregado (IVA)

Este é o tipo de imposto sobre consumo mais utilizado atualmente no mundo. Cnossen (1993) lista 21 dos 24 países da OCDE que adotam o Imposto sobre valor agregado (IVA). Fora da OCDE, o autor contabiliza pelo menos quarenta países na África, Ásia e América Latina que o adotam. No Brasil, é representado pelo imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e pelo imposto sobre produtos industrializados (IPI). A sua característica básica é a não-cumulatividade, ou seja, o contribuinte paga apenas pelo que agrega à economia. Segundo Cnossen (1993, p. 75), “O IVA usado na Comunidade Europeia e em quase todos os países é de multi-estágio, baseado no princípio de destino e no consumo líquido”. Uma abordagem abrangente do IVA no Brasil é encontrada em Rezende (1993).

A tabela 4 traz a evolução das alíquotas de IVA em diversos países. Observa-se um aumento das alíquotas ao longo do tempo em quase todos os países selecionados, mostrando que, ao mesmo tempo em

TABELA 4

Evolução das Alíquotas de IVA – Países Selecionados

(Em porcentagem)

País	Ano de Introdução	Alíquota Inicial	Alíquota em 1997
Brasil	1967	15	17 ¹
Argentina	1975	16	21
Chile	1975	8,2	18
México	1980	10	15
Japão	1989	3	5
Alemanha	1968	10	15
França	1964	20	20,6
Itália	1973	12	19
Reino Unido	1973	10	17,5
Canadá	1991	7	7
Áustria	1973	16	20
Bélgica	1971	18	21
Dinamarca	1967	10	25
Portugal	1986	16	17
Espanha	1986	12	16
Suécia	1969	11,1	25

Fonte: OCDE e Shome (1999).

Nota: ¹Nas transações intra-estaduais. Nas operações interestaduais, a alíquota varia de acordo com os estados.

que estão se reduzindo as alíquotas do imposto sobre a renda das pessoas físicas e das empresas (ver tabelas 2 e 3), aumentam-se as alíquotas do IVA, o que amplia sua importância na estrutura tributária.

5 Sistema Tributário Nacional

O sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente.⁹ Contrária, assim, os princípios de um sistema tributário ideal. Sua grande vantagem é que arrecada muito bem: a carga tributária brasileira é a maior da América Latina, próxima de 30% do PIB.

Há várias espécies tributárias: impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas, taxas e contribuições de melhoria. As três esferas de governo (União, estados e municípios) possuem competência impositiva para cobrar tributos, respondendo por cerca de 70%, 26% e 4% da cobrança global, respectivamente. Os principais tributos são listados na tabela 5, a seguir, com a respectiva arrecadação e participação na carga tributária total entre 1995 e 1998.

A tributação sobre bens e serviços representa a maior parcela da tributação nacional, seguida pela tributação da renda. O maior tributo do país é de competência estadual – o ICMS (23% da arrecadação global em 1998) –, seguido pelo imposto de renda e pela contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ambos de competência federal. O principal tributo municipal incide sobre serviços, o ISS, que arrecada 1,7% do total.

O ICMS e o IPI (federal) tributam bens e serviços pelo valor adicionado. Somando-se os dois, atinge-se quase 30% da arrecadação total. COFINS, contribuição para o PIS-PASEP e imposto sobre serviços (ISS) tributam bens e serviços cumulativamente, representando 10,9% da arrecadação total das três esferas de governo em 1998.

⁹ Segundo autoridades do próprio governo brasileiro. Ver, por exemplo, depoimento do então secretário-executivo do Ministério da Fazenda na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa a reforma tributária, realizado em setembro de 1997. Palavras do secretário da Receita Federal: "O sistema tributário brasileiro é socialmente injusto, pois favorece sempre os mais poderosos" [Revista Carta Capital, junho de 1999].

TABELA 5

Composição dos Tributos no Brasil por Base Tributária e Esfera de Governo – 1995-1998

Especificação	(Em porcentagem)							
	1995		1996		1997		1998	
	PIB	Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB	Total
Total dos Tributos (A+B+C+D+E)	29,74	100,0	28,96	100,0	29,00	100,0	29,84	100,0
<i>A. Tributos sobre a Renda e o Lucro</i>	5,69	19,1	5,45	18,8	5,29	18,3	6,02	20,2
Imposto de Renda	4,82	16,2	4,65	16,1	4,46	15,4	5,29	17,7
Pessoa Física	2,28	7,7	1,97	6,8	2,00	6,9	2,49	8,3
Pessoa Jurídica	2,54	8,5	2,68	9,3	2,46	8,5	2,80	9,4
Contribuição Social s/ o Lucro Líquido	0,87	2,9	0,80	2,8	0,83	2,9	0,73	2,4
<i>B. Tributos p/ Previdência</i>	5,72	19,2	5,52	19,0	5,39	18,6	5,45	18,3
<i>B.1. Federais</i>	5,30	17,8	5,52	19,0	5,39	18,6	5,45	18,3
Contribuição para o INSS	4,98	16,7	5,18	17,9	5,09	17,6	5,17	17,3
Contrib. p/ Pl. Segurid. Social Servid. Públicos (PSS)	0,33	1,1	0,33	1,1	0,30	1,0	0,28	0,9
<i>B.2. Estaduais</i>	0,42	1,4	0,43	1,5	0,39	1,3	0,40	1,4
Contribuição dos Servidores para Previdência	0,42	1,4	0,43	1,5	0,39	1,3	0,40	1,4
<i>C. Tributos sobre Bens e Serviços</i>	14,34	48,2	13,70	47,3	13,28	45,8	12,90	43,2
<i>C.1. Federais</i>	6,52	21,9	5,99	20,7	5,89	20,3	5,65	18,9
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	2,08	7,0	1,96	6,8	1,92	6,6	1,79	6,0
Imposto de Importação (II)	0,76	2,5	0,54	1,9	0,59	2,0	0,72	2,4
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	0,50	1,7	0,36	1,3	0,43	1,5	0,39	1,3
Contribuição p/ Financ. da Segur. Social (COFINS)	2,27	7,6	2,20	7,6	2,11	7,3	1,96	6,6
Contribuição p/ o PIS/PASEP	0,91	3,1	0,92	3,2	0,84	2,9	0,79	2,6
<i>C.2. Estaduais</i>	7,31	24,6	7,15	24,7	6,87	23,7	6,75	22,6
Imposto sobre Circul. de Mercad. e Serviços (ICMS)	7,31	24,6	7,15	24,7	6,87	23,7	6,75	22,6
<i>C.3. Municipais</i>	0,51	1,7	0,56	1,9	0,51	1,8	0,50	1,7
Imposto sobre Serviços (ISS)	0,51	1,7	0,56	1,9	0,51	1,8	0,50	1,7
<i>D. Tributos sobre a Propriedade</i>	0,95	3,2	0,87	3,0	0,95	3,3	1,03	3,5
<i>D.1 Federais</i>	0,02	0,1	0,03	0,1	0,03	0,1	0,02	0,1
Imposto Territorial Rural (ITR)	0,02	0,1	0,03	0,1	0,03	0,1	0,02	0,1
<i>D.2. Estaduais</i>	0,41	1,4	0,43	1,5	0,47	1,6	0,53	1,8
Imposto sobre Propriedade de Veic. Automotores (IPVA)	0,38	1,3	0,40	1,4	0,44	1,5	0,49	1,7
Imp. sobre Transm. bens "Causa Mortis" e Doação (ITCD)	0,03	0,1	0,03	0,1	0,03	0,1	0,04	0,1
<i>D.3. Municipais</i>	0,53	1,8	0,42	1,5	0,45	1,6	0,48	1,6
Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)	0,43	1,4	0,33	1,1	0,36	1,2	0,39	1,3
Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI)	0,10	0,3	0,09	0,3	0,09	0,3	0,09	0,3
<i>E. Tributos sobre a Folha de Pagamentos¹</i>	0,68	2,3	0,63	2,2	0,62	2,2	0,54	1,8
Contrib. para Salário-Educação	0,37	1,2	0,35	1,2	0,32	1,1	0,27	0,9
Contrib. para Sistema S ²	0,31	1,0	0,27	0,9	0,30	1,1	0,27	0,9
<i>F. Outras Bases Tributárias</i>	3,04	10,2	3,42	11,8	4,08	14,1	4,44	14,9
Contrib. para Fundo Gar.Tempo de Serviço(FGTS)	1,51	5,1	1,50	5,2	1,49	5,1	1,86	6,2
Contrib. Provis. sobre Movim. Financeira (CPMF)	-	-	-	-	0,80	2,7	0,90	3,0
Demais ³	1,53	5,1	1,92	6,6	1,80	6,2	1,68	5,6
Memória de cálculo: PIB (R\$ milhões)	646	192	778	820	866	827	901	649

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração do autor.

Notas: ¹Tributos que incidem sobre a folha de pagamentos e que não financiam a seguridade social.

²Inclui SENAR, SESI, SENAI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAE e ensino prof. marítimo.

³ Inclui taxas, contrib. econômicas, contrib. de melhoria e outras contrib.sociais como a contrib. p/ custeio de pensão de militares.

Obs.: ¹Tributos sobre renda, lucro e sobre folha de pagamentos são arrecadados pelo governo federal.

²Classificação do autor seguindo classificação da OCDE (*Revenue Statistics -1998*).

As principais críticas ao sistema tributário nacional são o seu alto custo, tanto direto (do fisco) quanto indireto (dos contribuintes); seu elevado grau de complexidade – que tem relação direta com o alto custo; seus espaços, que permitem o planejamento tributário e a sonegação, desfazendo, pelo menos parcialmente, a sua progressividade formal. Além disso, o sistema atrapalha a eficiência econômica, principalmente por ter um elevado número de alíquotas de IPI e de ICMS e pela existência de tributos cumulativos mencionados anteriormente. Analisemos mais detalhadamente as características do sistema brasileiro atual *vis-à-vis* um sistema tributário ideal.

Respeito à Capacidade Contributiva dos Cidadãos

Formalmente, o sistema tributário brasileiro busca a equidade horizontal (os que estão na mesma situação pagam o mesmo) e vertical (os que estão em situação diferente pagam diferentemente). Determina a Constituição Federal que o imposto de renda seja informado pelo critério da progressividade. A legislação tributária atual isenta o rendimento retido na fonte da pessoa física para ganhos até R\$ 900,00/mês, estabelece alíquota de 15% para ganhos entre R\$ 900,00 e R\$ 1 800,00/mês e alíquota de 27,5% para ganhos que excederem R\$ 1 800,00/mês. Os rendimentos não sujeitos a imposto retido na fonte são tributados com as mesmas alíquotas, mas em bases anuais. Os impostos sobre consumo são orientados pelo critério da seletividade, o que é, em parte, responsável por mais de 200 alíquotas de IPI e mais de 5 alíquotas de ICMS em cada estado.⁹

No imposto de renda das empresas também se procura progressividade ao estabelecer-se um pagamento de alíquota geral de 15% sobre o lucro líquido e adicional de 10% sobre o lucro mensal que exceder R\$ 20 mil/mês. O problema é que a grande quantidade de hipóteses de exceção e de isenções fiscais abre espaços para a prática de planejamento tributário, isto é, formas legais de se pagar menos imposto. Além disso, a sonegação é

⁹ *Um interessante trabalho de Rodrigues (1998) mostra a regressividade do imposto sobre consumo no Brasil e que a carga tributária total sobre o rendimento assalariado (tributos sobre a renda e sobre consumo) tem baixo nível de progressividade, principalmente na hipótese de coeficiente de transmissão dos tributos diretos incidentes sobre o empregador igual a 100%.*

extremamente elevada, como mostram os resultados preliminares de um estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal que indica que 41,8% da renda tributável brasileira circula no país sem pagar imposto de renda.¹⁰ O resultado é que os contribuintes que pagam todas as suas obrigações acabam prejudicados por uma carga tributária bem mais elevada, tornando injusta a tributação no Brasil. Assim, qualquer proposta de reforma tributária que busque maior respeito à capacidade dos contribuintes de pagar tributos deve necessariamente diminuir espaços para planejamento tributário e dificultar a sonegação.

Regras para a Fixação dos Impostos, Evitando-se Arbitrariedades

Este é um ponto bem contemplado no ordenamento jurídico brasileiro. Há uma série de regras que se devem seguir para a criação de tributos, a maior parte definida na própria Constituição Federal. Esta determina, por exemplo, a obediência ao princípio da anterioridade de exercício (alínea b, inciso III do art. 150) para instituição ou aumento de impostos. Por sua vez, as contribuições sociais obedecem ao prazo de 90 dias entre a publicação e a efetiva cobrança (§ 6º do art. 195 da Constituição). Mesmo com essa proteção aos contribuintes, existem críticas pertinentes contra a prática, freqüente no país, de estabelecimento de tributos no dia 30 de dezembro e cobrança em 1º de janeiro do ano seguinte. Contra isso, há propostas de fixar-se um número mínimo de dias entre a criação (ou aumento de alíquotas) e a efetiva cobrança, a exemplo das contribuições sociais.

Facilidade para os Contribuintes

É outra máxima de Adam Smith apenas parcialmente amparada no sistema tributário nacional. Por um lado, o imposto de renda retido na fonte, por exemplo, é cobrado quando do recebimento efetivo dos rendimentos. Outro exemplo é a possibilidade aberta, nos últi-

¹⁰ Realizou-se o estudo comparando-se a arrecadação de CPMF e a renda tributável; foi divulgado nos principais jornais do país em dezembro de 1998. Em maio de 1999, na comissão parlamentar de inquérito (CPI) que investiga irregularidades no sistema financeiro, o secretário da Receita Federal mencionou tais números.

mos três anos, pela Secretaria da Receita Federal, da entrega de declarações de imposto pela Internet. Por outro lado, a complexidade do sistema e a elevada carga tributária tornam difícil o cumprimento de todas as obrigações tributárias.

Baixo Custo do Sistema Arrecadador

A complexidade do sistema tributário nacional, no qual as três esferas de governo gozam de competência impositiva, a grande quantidade de espécies tributárias distintas e as numerosas alíquotas tornam o sistema caro tanto para o governo quanto para o contribuinte. Administrar todas as obrigações tributárias, incluindo as acessórias como a manutenção de livros fiscais, exige a contratação de profissionais dedicados exclusivamente a tal tarefa, como contadores e advogados tributaristas. Assim, a simplificação deve ser uma meta a ser perseguida por qualquer proposta de reforma tributária a fim de tornar o sistema mais barato.

Eficiência Econômica

Dois fatores principais vão de encontro à eficiência econômica do sistema brasileiro. O primeiro é a infinidade de alíquotas de impostos sobre produtos industrializados (IPI) e de circulação de mercadorias e serviços (ICMS), estas últimas em menor quantidade que as primeiras, mas ainda assim numerosas, que distorcem o emprego eficiente de recursos ao incentivar o investimento em setores ou produtos beneficiados com alíquotas menores. Tal problema se instalou, em grande parte, devido a pressões de grupos por tratamento tributário diferenciado, com pouca lógica econômica a nortear as decisões. O segundo fator são as contribuições sociais de incidência cumulativa, a COFINS e o PIS-PASEP. O problema de tais contribuições é que tornam o produto brasileiro menos competitivo do que o produto estrangeiro, que só as paga uma vez. Além disso e por isso, tais contribuições estimulam a integração vertical das empresas, causando mais distorção alocativa. Mudanças nesses dois campos são fundamentais.

6 Propostas de Reforma

Diante das imperfeições do sistema tributário brasileiro, várias propostas para reformá-lo estão em discussão na sociedade brasileira. As três que mais se destacaram serão aqui analisadas, a saber: substitutivo do relator à Proposta de Emenda Constitucional nº 175A/95, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional; Proposta de Emenda Constitucional nº 46/95, de autoria do deputado Luís Roberto Ponte e outros; e Proposta de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda.¹¹ Cada uma dessas propostas mereceria uma minuciosa análise, o que foge ao escopo deste trabalho, em face do limite de espaço que se impõe a um artigo. O que se vai procurar fazer aqui é destacar os pontos que julgamos mais relevantes.

6.1 Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 175-A/95¹²

Os objetivos mencionados dessa proposta são os seguintes:

- (a) simplificar o sistema tributário nacional;
- (b) aumentar o seu grau de equidade;
- (c) dificultar a sonegação; e
- (d) tornar a economia brasileira mais eficiente.

Nota-se claramente que os objetivos do sistema são amplamente coincidentes com as *máximas* tributárias de Adam Smith, comentadas neste trabalho. A questão é investigar se, de fato, as propostas atendem a esses objetivos. As principais são:

- (a) reformulação do ICMS, cuja arrecadação passaria a ser compartilhada entre a União, os estados e o Distrito Federal;

¹¹ *Note-se que há versões diferentes dessas propostas de reforma quase 'on-line', tornando qualquer trabalho que analise suas minúcias rapidamente superado.*

¹² *Comenta-se aqui a redação final do projeto aprovado pela Comissão Especial de Reforma Tributária, de fevereiro de 2000.*

(b) criação de imposto sobre circulação de combustíveis automotivos;
(c) transferência do imposto sobre propriedade rural para os estados e o Distrito Federal;

(d) transformação do imposto sobre serviços municipal em um imposto sobre varejo e serviços prestados a não-contribuintes do ICMS e dos impostos sobre combustíveis; e

(e) retirada da cumulatividade das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento da pessoa jurídica.

6.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 175 e o Sistema Tributário Ideal

Respeito à Capacidade Contributiva

Embora este seja um objetivo explícito da PEC nº 75/95, suas propostas não mudam substantivamente o quadro atual. Ao impor restrições à competição tributária entre os estados e entre os municípios, talvez esteja também impedindo que os contribuintes com maior possibilidade de contribuir possam barganhar favorecimento tributário, algo que os contribuintes mais pobres têm dificuldades de fazer. Outra medida que pode favorecer a progressividade do sistema tributário é a redução de incentivos fiscais, tendo em vista que esta diminui a possibilidade de abrigos que permitam a elisão fiscal. Como são os contribuintes com maior capacidade de pagamento que têm maior acesso a contadores e advogados que lhes mostram as brechas no sistema de forma a permitir menor pagamento efetivo de tributos, a diminuição dos espaços pode favorecer a equidade. Embora importantes, essas medidas são tímidas em relação ao objetivo de assegurar maior progressividade tributária, não havendo, por exemplo, qualquer modificação na tributação da renda e da propriedade.

Regras e Transparência Tributária

De um lado, ao constitucionalizarem-se muitos detalhes, possibilita-se maior permanência às regras. Todavia, pode-se estar criando rigidez excessiva ao se incluir, na Constituição, detalhes que pode-

riam estar em legislação infraconstitucional, como, por exemplo, setores ou produtos que não sofrerão incidência tributária. Corre-se o risco de cometer o mesmo erro do atual texto constitucional e ainda agravá-lo.

Eficiência Econômica

Ao aperfeiçoar-se a tributação sobre o valor adicionado e ao reduzir-se o número de alíquotas possíveis (ainda que se as mantenha em número considerável), diminui-se o efeito distorcivo do sistema tributário brasileiro. Isso também possibilita a retirada de cumulatividade das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento de pessoas jurídicas.

Simplicidade e Baixo Custo do Sistema Tributário

Por detalhar excessivamente o sistema tributário, por aumentar o número de impostos (de treze, no atual sistema, para quinze) e por exigir um complexo mecanismo de compensação entre o ICMS federal e o ICMS estadual e implicar a acumulação de créditos, essa proposta pode tornar ainda mais complexo o sistema tributário.

Harmonização do Federalismo Fiscal

Alterar a atual divisão de competências impositivas e de repartições de receitas é certamente uma das maiores dificuldades de todas as propostas de reforma. A PEC nº 175/A modifica essa divisão ao alterar o atual sistema de tributação do valor adicionado, introduzindo-se o ICMS compartilhado entre União, estados e Distrito Federal. Os municípios perdem o atual imposto sobre serviços, mas ganham o imposto sobre vendas a varejo e prestação de alguns serviços (aparentemente com abrangência menor que o atual ISS). O problema é que, para quebrar resistências de estados e municípios, termina-se por admitir alguns mecanismos que possibilitam a manutenção da competição tributária exacerbada entre os estados. Era o caso da permissão de os estados aumentarem ou reduzirem em até 20% as alíquotas de sua parcela do ICMS compartilhado (que seria fixada por resolução do Senado Federal) presente na versão do substitutivo do relator da proposta divulgada em outubro de 1999. Felizmente, a versão que comentamos, de fevereiro

de 2000, exclui a possibilidade de diminuição da alíquota, permanecendo apenas a possibilidade de seu aumento em 20%.

Essa proposta concentrou-se principalmente na reformulação da tributação do consumo, particularmente do ICMS e das contribuições sociais cumulativas. Não se propõem alterações significativas sobre a tributação da renda e da propriedade.

6.3 Proposta de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda

Em novembro de 1999, o Ministério da Fazenda divulgou um projeto de emenda à Constituição com a sua proposta de reforma tributária, cujos principais pontos são os seguintes:¹³

(a) criação do imposto da Federação, incidente sobre o valor adicionado pela circulação de bens, mercadorias e prestação de serviços. Este seria compartilhado entre União, estados e Distrito Federal, competindo exclusivamente à União a sua legislação; aos estados e Distrito Federal competiria a arrecadação e a fiscalização;

(b) criação de um imposto seletivo ('excise tax') incidente sobre operações com alguns bens (derivados de petróleo, fumo, bebidas, veículos automotores, etc.) e serviços de comunicação;

(c) criação de um imposto sobre movimentação e transmissão financeira, que substituiria a CPMF, tornando essa base tributária permanente; e

(d) eliminação da incidência cumulativa da contribuição social incidente sobre o faturamento; esta passaria a incidir sobre o valor adicionado.

¹³ A primeira manifestação sistematizada do Ministério da Fazenda acerca da reforma tributária foi a apresentação do seu secretário-executivo na Câmara dos Deputados, em setembro de 1997. O projeto de 1999 modifica a idéia inicial em vários pontos.

6.4 Proposta do Ministério da Fazenda e as Máximas de Tributação

Respeito à Capacidade Contributiva

Ao eliminar isenções e simplificar o sistema, diminui-se a possibilidade de planejamento tributário, que freqüentemente favorece os de maior capacidade contributiva, que são os que podem pagar a profissionais especializados em descobrir espaços na legislação.

Regras e Transparência Tributária

Vale o mesmo argumento empregado na PEC nº 175, só que de maneira ainda mais radical. Eliminar isenções e reduzir incentivos representa um avanço significativo, visto que permite maior transparência ao uso dos recursos públicos e mostra à sociedade quem realmente contribui para financiar o Estado.

Eficiência Econômica

Novamente essa proposta vai na mesma direção da PEC nº 175, só que de forma mais profunda. Ao eliminar o IPI, com sua multiplicidade de alíquotas (mais de trezentas) e reformular o ICMS, reduzindo drasticamente o número de alíquotas, essa proposta representa um avanço considerável em termos de eficiência econômica, porque a interferência na alocação de recursos do mercado desaparece. Note-se que o aprofundamento em relação à PEC nº 175 dá-se porque, naquela proposta, o número de alíquotas admitidas seria maior. Além disso, a eliminação da cumulatividade na tributação do faturamento é um ponto importante para a competitividade dos produtos brasileiros 'vis-à-vis' os estrangeiros. Um ponto negativo é a manutenção de um tributo sobre movimentação financeira que pode constituir-se em um obstáculo adicional à queda das taxas de juros.

Harmonização do Federalismo Fiscal

Este é certamente um dos pontos críticos da proposta. De um lado, reduz drasticamente a guerra fiscal ao estabelecer que a competência para legislar sobre o novo ICMS (imposto da Federação) é exclusiva da União, mas, de outro lado, cria grandes resistências a sua

implementação, visto que muitos governadores, que exercem grande influência sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional, não querem perder competência de legislar sobre esse tributo, que lhes facilita a atração de investimentos. De forma geral, essa proposta é bem mais ambiciosa que a PEC nº 175/95, ao propor mudanças mais profundas no sistema tributário nacional. O problema é que, como comentamos neste texto, qualquer política pública procura atingir o melhor, mas está sujeita a restrições adicionais que um problema tradicional de maximização enfrenta. Assim, a busca de harmonizar o sistema tributário nacional (minimizando a guerra fiscal) e enfatizar os objetivos de eficiência econômica do sistema esbarra em dificuldades como a resistência dos estados e municípios em perder competência para cobrar o ICMS e o ISS, respectivamente. Além disso, há os obstáculos da sociedade à adoção de alíquotas uniformes e dos grupos beneficiados com isenções, que tudo farão para manter o 'status quo'.

Um ponto importante é que, a despeito de propor uma mudança profunda, a proposta do Ministério da Fazenda assenta-se em bases tradicionais (renda, consumo e propriedade). Guarda papel apenas residual para impostos sobre movimentação financeira, ao contrário de outras propostas em discussão na sociedade brasileira como a PEC nº 46, que se analisará em seguida. Embora haja simplicidade e baixo custo em impostos sobre transação financeira, estes não atendem à característica desejável de um tributo que é a clareza sobre quem paga e quanto se paga.

Um ponto crítico é que, por alterar profundamente o sistema tributário nacional, essa proposta envolve riscos maiores. Em um momento de consolidação de um plano de estabilização monetária, em que o aspecto fiscal é crucial, não se pode abrir mão de receitas públicas. Além disso, como é amplamente conhecido, as demandas sociais por gastos públicos são imensas. Como essa proposta é de autoria do principal responsável pela manutenção da estabilidade fiscal (Ministério da Fazenda), é de se esperar que esses riscos estejam bem calculados.

Assim como a PEC nº 175, a proposta do Ministério da Fazenda se concentra na tributação do consumo, sem modificações significativas na tributação da renda e da propriedade.

6.5 Proposta de Emenda Constitucional nº 46/95

Os objetivos dessa proposta são simplificar radicalmente e modernizar o sistema tributário nacional. Para tanto, as principais alterações são:

(1) Criação dos impostos sobre:

- movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira com alíquota máxima de 0,5%;
- produção, circulação, distribuição ou consumo de bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo e combustíveis, inclusive derivados; e sobre serviços de telecomunicações ou outros definidos em lei complementar (podendo ser seletivo);
- comércio exterior;
- renda, com papel residual;
- propriedade imobiliária, com possível progressividade.

(2) Todos os impostos passam a ser instituídos pela União.

(3) Desaparecem as contribuições sobre folha de pagamentos, lucro e faturamento. A fonte de financiamento da seguridade social passa a ser as contribuições do segurado e a receita dos concursos de prognósticos.

(4) A carga tributária máxima fica limitada a 25% do PIB.

Essa é certamente a proposta de reforma mais drástica, principalmente nos seguintes pontos: (i) atribui papel apenas residual ao imposto de renda que, apesar de ser tema de discussão internacional (ver, por exemplo, Auerbach, 1997, sobre esse debate nos Estados Unidos), não foi adotado, pelo que consta, em nenhum dos principais países do mundo; (ii) concentra a tributação sobre o consumo em meia dúzia de produtos, provavelmente de baixa elasticidade de demanda. Nesse sentido, parece inspirar-se no famoso imposto de Ramsey [Atkinson e Stiglitz, 1980]; (iii) institucionaliza o imposto sobre movimentação financeira, que não encontra correspondência

em outros países e é fortemente criticado por sua incidência cumulativa (o que talvez não seja grave, pois limita a alíquota a 0,5%) e pode estimular a desintermediação bancária (o que também é pouco provável, porque a alíquota é baixa); (iv) limita a carga tributária a um patamar máximo, o que pode representar uma rigidez exagerada do governo; e (v) dificilmente arrecadaria o que promete (25% do PIB) como é no caso do imposto sobre movimentação financeira (estimado em 5% do PIB), mas com arrecadação da CPMF, que é semelhante, de apenas 1% do PIB para uma alíquota apenas um pouco menos da metade da presente na proposta (0,2%).

7 Conclusão

Este texto discutiu alguns aspectos da tributação e analisou o atual sistema tributário brasileiro e três propostas de reforma tributária para o Brasil. Assumiu a perspectiva teórica de que o sistema tributário possível é diferente de um sistema tributário ideal em razão das restrições políticas, econômicas e de informação a que o governo se submete ao implementar qualquer política. Por exemplo, a primeira e mais séria restrição é que a carga tributária global não pode diminuir em razão das dificuldades fiscais do país. Outra grande dificuldade são as disputas das diferentes unidades da Federação por competência impositiva e por recursos.

A proposta inicial do governo (PEC nº 175) era muito tímida em relação à proposta posteriormente apresentada pelo Ministério da Fazenda em 1997, e suas novas versões em 1998 e 1999. A PEC nº 46 é muito ousada e, talvez, a mais efetiva, por aumentar a eficiência econômica do sistema tributário brasileiro, mas tem poucas chances políticas de aprovação. Este é outro exemplo que serve para ilustrar que a perspectiva teórica assumida neste trabalho – a de que a reforma tributária constitui um problema de 'second best' – é a mais correta para a compreensão do processo.

Apesar das restrições a uma reforma tributária que atenda perfeitamente às características ideais, segundo as regras de boa tributação, tornou-se consensual a necessidade de alterar o atual sistema tributário brasileiro. Embora não se atinja o melhor, é possível avançar em vários pontos.

Referências Bibliográficas

- ATKINSON A, B. e STIGLITZ, J. E. *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill Book. 1980.
- AUERBACH, A. J., e SLEMROD, J. The economic effects of the tax reform act of 1986. *Journal of Economic Literature*. v. XXXV, jun. 1997.
- AUERBACH, A. J. Excess burden and optimal taxation. In: *Handbook of Public Economics*. North Holland. 1985.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- _____. Câmara dos Deputados-Comissão Especial. *Proposta de Emenda à Constituição nº 175-A*, 1995.
- _____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 46*, 1995.
- BROWN, C., e SANDFORD, C. Tax reform and incentives: a case study from the United Kingdom in: *Key Issues in Tax Reform*, organizado por C. Sandford. Fiscal publications. 1993.
- CHAMLEY, C. Taxation of Capital. In: *New Palgrave Dictionary of Economics*.
- CNOSSEN, S. Issues in adopting and designing a value added tax. In: *Key Issues in Tax Reform*, organizado por C. Sandford. Fiscal publications. 1993.
- HAUSMAN, J. A. Taxes and labor supply. In: *Handbook of Public Economics*. North Holland. 1985.
- HUBBARD, G. How different are income and consumption taxes? *American Economic Review*. v. 87, n. 2. Maio de 1997.
- LIMA, E.C.P. *Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Texto para Discussão do IPEA. Ago. 1999.

LONGO, C. A. A tributação da renda no sistema federativo. In: *Reforma Fiscal* – coletânea de estudos técnicos, organizada por A. Oswaldo Matos Filho. 1993

REFLEXÃO SOBRE
TRIBUTAÇÃO E
REFORMA TRIBUTÁRIA
NO BRASIL

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reforma Tributária ou Reforma Fiscal?* Apresentação na comissão especial da Câmara dos Deputados que analisa a reforma tributária pelo secretário-executivo do Ministério da Fazenda.

REZENDE, F. *A Moderna Tributação do Consumo*. Brasília: IPEA, jun. 1993. (Texto para discussão, n. 303).

_____. *Propostas de Reforma Tributária do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: IPEA, maio de 1996. (Texto para Discussão, n. 420).

RODRIGUES, J. *Carga Tributária sobre os Salários*. Texto para Discussão da Secretaria da Receita Federal. 1998.

SANDFORD, C. *Key Issues in Tax Reform*. Fiscal publications. 1993.

SIMONSEN, M. H. Reforma Tributária. *EPGE – Ensaios Econômicos*. Mar. 1992.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. Edições Ediouro. 1986

STIGLITZ, J. *Economics of Public Sector*. 1988.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, nº 1, abr. 1997.

VARSANO, R. *et alii*. *Uma Análise da Carga Tributária do Brasil*. Agosto de 1998. (Texto para Discussão, n. 583).

LEIBFRITZ, W. THORNTON J. e BIBBEE, A. Taxation and Economic Performance. OCDE *Economics Department Working Papers* nº 176. 1997.

MYLES, G. D. *Public Economics*. Cambridge University Press. 1995.

KAY, J. A. e KING M. A. *The British Tax System*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

SHOME, P. *Taxation in Latin America – Structural Trends and Impact of Administration*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Working Paper WP/99/19. 1999.

Normas para os Colaboradores de Planejamento e Políticas Públicas

REFLEXÃO SOBRE
TRIBUTAÇÃO E
REFORMA TRIBUTÁRIA
NO BRASIL

1. Os artigos e resenhas enviados para seleção devem ser inéditos.
2. Para fins de seleção, o(s) autor(es) deverá(ão) enviar três cópias do trabalho.
3. As fórmulas matemáticas devem ser inseridas no próprio texto, com clareza, não podendo dar margem a dupla interpretação. Se as deduções de fórmulas tiverem sido abreviadas, o autor deverá apresentar a derivação completa em folha separada (que não será publicada).
4. No caso dos artigos selecionados para publicação, os seus autores deverão enviar em meio magnético o artigo editado em um dos seguintes *softwares*: "Word for Windows" versão 7.0 ou anterior, "PageMaker 6.5" ou anterior, ou ainda "Wordperfect" versão 5.1 ou anterior.
5. As planilhas que figurarem no texto devem ser editadas em PageMaker (Adobe table 3.0); gráficos de dados, editados em: "Lotus 1-2-3" versão 2.2, ou "Microsoft Excel" versão 7.0, ou anterior; no caso de gráficos, pode-se fazer a edição, também, em "Corel-Chart". Mapas e gravuras deverão vir em arquivo separado com extensão CDR, BMP, TIF, para possibilitar leitura magnética e separação de cores em gráficos.
6. Cada artigo deverá ser acompanhado por um resumo de cerca de cem palavras que permita visão global e antecipada do assunto tratado.
7. As indicações bibliográficas no texto ou em notas de rodapé devem obedecer, por exemplo, à forma [Barat (1978)], acrescentando-se referência ao número da página citada, se for o caso: [Barat (1978, p. 15)]. A referência completa deverá ser apresentada no fim do artigo, em ordem alfabética, contendo: no caso de livros — autor(es), título completo do livro, nome e número da série ou coleção (se houver), edição, local, editora e ano de publicação; e, no caso de artigos de periódicos — autor(es), título completo do artigo, título completo do periódico, local, número e volume, número de páginas, mês e ano da publicação.
8. Cada autor receberá, sem qualquer ônus, dez exemplares do número da revista em que saiu publicado o seu trabalho. Os autores de resenhas que não pertençam aos quadros do IPEA receberão uma remuneração simbólica, bem como um exemplar da revista.