

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

2008

José Roberto R. Afonso*

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 81**



* Economista do BNDES, a serviço do Senado Federal e doutorando pelo IE-UNICAMP. As opiniões aqui expressas, como de praxe, são de responsabilidade exclusiva dos autores e não das instituições a que estão vinculados. Este documento reproduz parcialmente argumentos desenvolvidos em outros trabalhos do autor. Uma versão posterior e resumida (para atender as orientações editoriais) foi transformada em artigo publicado na edição de agosto de 2008 da Carta Social e do Trabalho, do CESIT/UNICAMP, n.8, pp.57-60. Os economistas Kleber Castro e Gabriel Junqueira, mestrandos da UFF e UNICAMP, respectivamente, auxiliaram na pesquisa. Elaborado com base em informações e dados disponíveis até 25/6/2008.

REFORMA TRIBUTÁRIA E O CUSTEIO DOS PROGRAMAS SOCIAIS: PROVOCAÇÕES PARA O DEBATE

Junho de 2008

Idéia predominante entre os defensores das políticas sociais no País é que só interessa ao financiamento do segmento a ele destinar cada vez mais recursos. Logo, uma reforma tributária de cunho social seria aquela que, no mínimo, deixaria intocável a sistemática atual de vinculação de recursos para os gastos sociais; e boa reforma seria aquela que aumenta tais fontes de recursos. Este é o axioma que dita (ou limita) os debates em torno das políticas sociais: financiamento é quantidade.

Há tempos no Brasil, uma corrente de pensamento (dita progressista) defende que as políticas públicas na área social precisam de mais recursos para financiar suas ações que devem ter caráter universal². A questão do financiamento geralmente sempre foi vista exclusivamente pela ótica da quantidade: impera a “verdade absoluta” de que é necessário aplicar mais recursos públicos nos gastos ditos sociais. Esta mesma tese que marcou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte - quando a carga tributária global brasileira estava na casa de 22% do PIB (1988) - continua sendo pregada exatamente igual vinte anos depois – apesar da mesma carga se aproxima do patamar de 38% do PIB e parcela preponderante do seu incremento é explicada pelas contribuições sociais criadas e/ou majoradas ao longo do período (Afonso e Meirelles, 2006). Por suposto, sempre faltarão recursos para gastar nas áreas sociais e a evolução passada é irrelevante diante da demanda da população por serviços. O financiamento virou um buraco negro que absorve rápida e certamente todo recurso que nele é jogado. A melhor síntese dessa lógica é a o debate atual em torno da proposta de ressurreição de uma contribuição sobre movimentação financeira: levanta e anda, quer dizer, arrecada e gasta. Pronto.

Outra corrente (dita neoliberal) concentra as atenções na eficácia nos gastos da área social e prega a crescente focalização das ações públicas como forma de reduzir o total de recursos necessários para área.³ Começou atacando a universalização dos serviços como

2 Uma boa síntese da visão progressista é apresentada em (Serra, 2002).

3 Uma referência mais recente no debate foi dada por (Ministério da Fazenda, 2003), também tendo sido comentada por (Lisboa e Siqueira, 2003) e (Neri, 2003), dentre outros autores.

forma de abrir espaços em um orçamento de gastos sociais mais apertando – era a época da máxima de que seria preciso privilegiar as criancinhas em detrimento dos velhinhos. A escolha de Sofia não precisou ser feita porque se fez o milagre da multiplicação dos recursos públicos e hoje é possível atender não apenas velhinhos e criancinhas, como também adolescentes, pescadores, plantadores. Não faltam aposentadorias, pensões, benefícios, seguro-desemprego e bolsas, além de escolas, hospitais, etc. Tem de tudo e para todos. Já nem se fazem mais neoliberais como antigamente ou como no exterior, pois, por princípio, deveriam estar muito preocupados em reduzir o tamanho do gasto e do Estado (os nossos se contentam em reduzir o índice oficial de concentração de renda). Em tese, novamente a questão do financiamento deveria se resumir ao tamanho: focalizar as políticas sociais para lograr um menor gasto público, social e total.

Antes de reformar o sistema tributário e seus desdobramentos para o financiamento é preciso reformar esse debate. Considero que, o debate tem sido pobre e até mesmo interdito - e não apenas por agentes públicos, mas também por analistas que preferem o dogma e a ideologia ao invés da reflexão aberta e técnica. A qualidade tem que ser considerada e, mais que antes, privilegiada. Isto não significa que quantidade é irrelevante ou secundária mas que ele não pode ser o único objeto do desejo. É preciso conciliar com melhor qualidade, tanto na forma de financiar, quanto de gastar.

À parte, é interessante mencionar um alerta recente de Ocampo (2008) para um importante desafio envolvendo o balanceamento entre universalização e focalização.⁴ O desejo de exigir direitos para todos sem que a sociedade esteja pronta para atendê-los, em geral termina distribuindo recursos para alguns poucos. A universalização certamente exige um volume elevado de recursos, algo sempre apontado por seus críticos, mas não é verdadeiro indicar que sempre os recursos serão mau focalizados.

Por que não nunca é perguntado, por exemplo: pelo lado da receita, de onde e como provêm os recursos públicos a serem destinados aos gastos sociais? Quais os impactos econômicos e sociais dos tributos vinculados para a área social? Do lado dos gastos, até que vez por outra surgem as perguntas: em que e como gastamos? Qual é o custo por beneficiário e qual foi o retorno? É raro juntar os dois blocos de perguntas: de onde vêm e para onde vão os recursos públicos aplicados na área social? Ou simplesmente, quem paga

4 Ocampo (2008, pg. 60) assim conclui: “un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universal de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo pacto fiscal que refuerce en particular la tributación directa.”

e quem recebe? Esses estudos sobre a distribuição de impostos e de gastos entre as famílias por classe de renda ainda são escassos no Brasil (rara iniciativa recente é a de professores da UFPE⁵) embora despertem muita atenção em países vizinhos e na Europa (Barreix, Roca e Villela, 2007) (Goñi, López e Servén, 2008).

A reforma tributária deve ser vista como ótima oportunidade, antes de tudo, para repensar uma estratégia de desenvolvimento econômico e social para o País. Não é por acaso que essa é das reformas mais difíceis de serem acordadas e adotadas. Por certo, não será a reestruturação do sistema tributário que motivará ou impulsionará a transformação da economia e da sociedade. Pelo contrário, este sistema espelha a economia e a sociedade que se deseja. Ainda assim, é preciso antes traçar a estratégia de desenvolvimento e, a partir dela, redesenhar o sistema tributário ou manter o atual. No último caso, é bom que fosse por opção - por se entender que o sistema vigente é o mais adequado à estratégia traçada - e não simplesmente por falta de estratégia - afinal, quando não se sabe onde está e muito menos para onde se quer ir, é inevitável ficar parado ou propor uma mudança tímida só para dizer que propôs uma reforma.

A história recente da tributação no País é rica em projetos de reformas e paupérrima em transformações, salvo as que sustentaram a recarga contínua. Para o futuro, como esperar que esse cenário mude quando a iniciativa do governo federal, ao início de 2008, foi apresentar uma proposta que o próprio já a qualifica como “o projeto possível”? A denominação, por si só, já indica que não é a necessária, logo, a própria limitação das mudanças sugeridas já torna esse projeto tímido. Ainda assim, isto não é garantia de sucesso porque esbarra nos principais nós de divergência de interesses – como, por exemplo, no caso federativo, a guerra fiscal do ICMS entre os estados, e, agora, no caso das políticas públicas, o sistema de financiamento dos gastos sociais.

Antes de avançar nas discussões atuais, não custa revisitar rapidamente o passado recente. Passados poucos anos da Constituição de 1988, o Brasil já tinha começado a discutir a reforma tributária. Não faltaram projetos, para todos os tipos – desde o extremo da ousadia do imposto único até projetos para fazer jogo de cena enquanto se prorrogava medidas emergenciais, como a CPMF e a DRU, que, paradoxalmente, tinham sido concebidos inicialmente como paliativos até que o milagre da reforma acontecesse.

5 Dentre os trabalhos mais recentes publicados por grupo integrado por três professores da UFPE, ver (Immervoll, Levi, Nogueira, Donoghue e Siqueira, 2006) e (Levi, Nogueira, Siqueira, Immervoll e Donoghue, 2007).

A história recente da reforma tributária tem sido a de uma sucessão de fracassos (Varsano, e Afonso, 2004). Como não repetir esse padrão agora? Já há um razoável consenso em torno do diagnóstico: o atual sistema é muito ruim pois tem inúmeras desvantagens - como ser demasiado oneroso, iníquo, anti-competitivo, penaliza exportações, investimentos e salários; a maior de suas virtudes é arrecadar, tanto (como o de nenhuma outra economia emergente) e cada vez mais (nenhum outro país no ocidente aumentou sua carga tão rapidamente no pós-guerra). Também há uma razoável convergência sobre os objetivos a serem perseguidos (aonde se quer chegar). Mas, as divergências afloram quando as mudanças são desenhadas e as medidas detalhadas. Todos querem reforma desde que seja na seara dos outros. É natural que cada um defenda seus interesses, porém, isso não justifica deixar de examinar com um mínimo de racionalidade as sugestões para mudar a cobrança de tributos e a forma de repartição de receita.

Neste contexto se inserem as discussões presentes em torno das contribuições sociais. O projeto do Executivo Federal⁶ prevê: primeiro, a fusão de três contribuições sociais (COFINS, PIS e salário-educação), além de uma econômica (CIDE petróleo), em um novo imposto federal (teoricamente) sobre o valor adicionado; e, segundo, a destinação de percentuais da arrecadação desse novo imposto e as do IR e IPI para as ações de governo antes atendidas pelas contribuições – definindo na emenda 38,5% para seguridade social e 6% para o amparo ao trabalhador, e remetendo para lei complementar fixar as parcelas para ensino fundamental e infra-estrutura de transporte (2,5% e 2,3%, respectivamente, enquanto não regulamentada tal lei).

Mudar a forma de cobrança é justificado para combater a cumulatividade e a complexidade das contribuições. Já o financiamento das respectivas ações sociais não teria porque ser prejudicado na troca da contribuição pela vinculação da receita dos impostos, salvo erro no cálculo de uma simplória regra de três. A suposição inicial é que o novo imposto arrecade o mesmo que a soma das contribuições extintas. O governo federal detalhou o cálculo de sua proposta em cartilha que toma 2006 como ano de referência e considera a mudança com e sem a DRU - importa ver (Ministério da Fazenda, 2008: pp.16-18). Não há o que errar na operação aritmética: por exemplo, no caso das contribuições ao PIS, se arrecadou R\$ 20,6 bilhões em 2006, o mesmo montante será deduzido da aplicação de 6,7% sobre R\$ 308

6 O projeto de emenda constitucional do Executivo Federal de 28/2/2008 está disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/EM-16-2008-PEC-Reforma-Tributaria-Anexo.pdf>

bilhões, que representa a soma da receita de três impostos – o IR e o IPI arrecadados e o novo IVA estimado (como igual às contribuições extintas).

A proposta, como era de se esperar, despertou críticas ou rejeições dos guardiões da Ordem Social.⁷ Mais especificamente, é alegado que a nova sistemática retira recursos para o financiamento da área social. É curioso que não foi denunciado erro no cálculo detalhado na cartilha do (Ministério da Fazenda, 2008)⁸, mas se propagou um número de perda (de 60%) ou se alegou o fim do orçamento da seguridade social. Em geral, é alegado que o projeto não melhora a justiça tributária porque não diminui a taxação do consumo. Alguns vão além e sugerem como alternativa a cobrança do imposto sobre grandes fortunas e a instituição de novas e superiores faixas de alíquotas do imposto de renda da pessoa física⁹ - outros até chegam a defender a recriação da contribuição sobre movimentação financeira como tributo sobre os ricos.

É natural que toda mudança gere preocupação e reação, mas seria bom que fossem devidamente fundamentadas. É o caso da alegada perda de receita.

O Ministério da Fazenda não errou em uma operação matemática simplória e nem se equivocou ao citar a arrecadação presente das contribuições. Não dá para acreditar que alguém esteja cotejando 100% das contribuições contra a soma dos percentuais das três vinculações sociais propostas (47,3%), mas que será aplicada sobre uma maior base maior, que inclui as contribuições mais o IR e o IPI. Até seria possível alegar que a base de referência poderia ser a arrecadação realizada de 2007, a projetada para 2008, ou uma média dos últimos anos, mas isso mudaria casas decimais das porcentagens de vinculação.

7 Uma síntese das críticas pode ser expressa pelos seguintes trechos de nota divulgada pela CNBB em junho que inicia criticando o projeto que "... realiza certa desconstrução das finanças sociais, erigidas a partir da Constituição de 1988, cuja instituição-síntese é o Orçamento da Seguridade Social.... O Projeto de Reforma realiza forte retrocesso, ao vincular recursos, explicitados nominalmente a este sistema, que somam menos de 40% do seu orçamento atual. Todo o restante [60%] fica relegado a promessas de soluções ulteriores.... Mudar o conceito de despesa da seguridade no novo texto constitucional, sem garantias explícitas para todo o restante do Orçamento, significa transitar de uma situação de direito positivo para outra de insegurança na garantia dos direitos sociais. Constata-se, no Projeto da Reforma, a ausência de objetivos e método apropriados para promover justiça social na tributação, como a taxação progressiva dos rendimentos, a tributação da riqueza e da propriedade. Ao invés deste caminho, a Reforma escolhe a tributação sobre o consumo de bens e serviços..."

8 A cartilha está disponível em:

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>

9 O presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Márcio Pochmann, defendeu, no dia 05 de junho de 2008, em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos do Senado, a extinção do PIS e da Cofins e a compensação das perdas de arrecadação com maior progressividade do Imposto de Renda e instituição do imposto sobre grandes fortunas. Segundo ele, uma mudança nessa direção teria impacto de três Bolsas Famílias e cerca de 6,4 milhões de pessoas saíam da pobreza, "o equivalente à população da cidade do Rio de Janeiro". Sobre desigualdade e justiça tributária, Pochmann divulgou nota disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/DesigualdadeJusticaTributaria_CDES.pdf

Preocupação pertinente seria em torno da premissa de que o futuro imposto federal arrecadará o mesmo que as presentes contribuições. Isto dependerá da regulação do imposto em lei e da eficiência das administrações tributárias. Ainda assim, se houver perda, haverá maior impacto no orçamento fiscal do que no da seguridade social. Mas, a julgar pelas recentes e semelhantes mudanças no PIS e na COFINS, quando criado o regime não-cumulativo, a recalibragem de alíquota e base provocou um brutal aumento de arrecadação, logo, a preocupação maior deveria ser dos contribuintes e não das ações nos quais os recursos serão aplicados.

Também cabe dar atenção ao novo processo orçamentário e de liberação dos recursos financeiros. A divulgação da forma de cálculos dos montantes a serem aplicados e os desembolsos regulares dos recursos apontam que o ideal seria dispensar a tais destinações a mesma transparência e regularidade aplicada aos fundos de participação. Assim, falta na emenda do governo um comando sobre o controle social que deve cercar as aplicações de tais recursos e que deve ser mais contundente do que em torno de outras dotações orçamentárias.

O projeto de reforma tributária, em suma, é substituir contribuições vinculadas por si só, pela natureza desse tributo, por tradicionais vinculações de receita. Não é um mero jogo semântico. É uma mudança de princípios muito relevante e que pode escapar de muitos. A começar porque contradiz, implicitamente, um dogma que sempre foi muito caro a todas as autoridades econômicas: a vinculações de receita, tão criticada por estas autoridades, passou a ser solução proposta para simplificar o sistema.

Com cálculos auditados e controle social assegurados, substituir contribuições por vinculações é uma mudança estrutural positiva e que deveria ser defendida pela própria área social, pois, na prática, significaria alargar a base de financiamento. Em tese, faturamento e salários seriam mais vulneráveis ao ciclo econômico do que a arrecadação de todos os impostos e contribuições – que já é conhecida, por ser exatamente a base da DRU.

A base-total é defendida na proposta em discussão no (Senado Federal, 2008)¹⁰ que, ao invés de reforma, vai além ao sugerir o desenho de um novo sistema tributário. Entendo ser a melhor opção para as áreas sociais (bem assim para os outros governos pois a mesma base-total seria adotada para os fundos de participação) porque impediria que a base da

10 O projeto do Senado está disponível em:
<http://www.senado.gov.br/web/senador/tassojeireissati/Destaques/PropostaTributaria.pdf>

destinação fosse reduzida, esvaziada ou abandonada (a exemplo do que ocorre hoje com IR e IPI), quando criados novos tributos e/ou expandidos outros não compartilhados.

Há muito que aprender com o *day after* do fim da CPMF. Primeiro, o governo aumentou o IOF e confessou que deixou de ser regulatório para ser arrecadatário, com a vantagem que não precisa ir para a saúde e nem para os fundos de participação (nem hoje, nem depois da reforma proposta). Agora, se tenta criar uma nova contribuição sobre movimentação financeira, alegando que não é cumulativa e nem tem base de cálculo de impostos. Ainda que esta fosse para custear a saúde (aceitando esta tese), a porteira seria escancarada para ser criada qualquer outra contribuição para qualquer outra finalidade – até poderiam ser ressuscitadas a COFINS e o PIS.

É preciso, primeiro, aprender as lições com o próprio veneno proposto (no caso pela saúde): enquanto for possível criar novos tributos, a melhor base para vinculação é a mais abrangente possível. Segundo, aprofundar a tese inicial do governo federal: substituir todas as contribuições (sociais, econômicas e de interesse de categorias profissionais ou segmentos empresariais, exceto as previdenciárias) por vinculações baseadas na receita tributária total. Terceiro, a base deve ser sempre a mesma – o total de receitas (sem excluir fundos de participação para calcular as vinculações, nem vice e versa). A única ressalva da base-total seria para as contribuições de empregador e a de empregados sobre salários, de modo que esta base de cálculo se tornaria base exclusiva da previdência. Isto, por si só, já reduziria um pouco os encargos patronais. Aliás, a mesma base-total também deveria ser adotada para as vinculações da União em relação ao ensino e à saúde. Por princípio, não haveria melhor base para gerar recursos para custear gastos com manutenção e em ações continuadas - como são típicos aqueles realizados em áreas sociais.

Este redesenho dos esquemas de vinculações e de repartições de receitas traria uma enorme vantagem para a política tributária – igualmente seria ampliado seu raio de manobra, pois não mais precisaria se preocupar em optar por aumentar contribuição ao invés de imposto, este tributo no lugar daquele tributo, por ser ou não vinculado ou compartilhado. Como contemplado na proposta tributária do Senado (Senado Federal, 2008), a receita das contribuições extintas passaria a ser obtida através de dois impostos amplos. O de renda seria redesenhado e ampliado (não apenas pela fusão da CSLL ao IRPJ), como também para alcançar, tanto rendas não-operacionais (como as receitas financeiras), quanto contribuintes que não devem ou optarem por não contribuírem para o IVA (caso das instituições financeiras e seguros e dos serviços profissionais liberais,

respectivamente). Já o imposto sobre valor adicionado deveria abranger toda e qualquer forma de tributação sobre vendas, faturamento, circulação de mercadorias e prestação de serviços (na proposta do Senado seria um só imposto nacional com receita compartilhada entre os governos já na rede bancária).

Nesse novo sistema tributário (afinal, é mais do que uma reforma do atual sistema), não mais importaria para as áreas sociais e para os governos subnacionais qual fosse o impacto (financeiro e orçamentário) de uma medida tributária federal pois “seria tudo farinha do mesmo saco”. O recurso a esta expressão popular é para tentar chamar atenção para a profunda transformação estrutural que a proposta enseja. Ao contrário da fragmentação de interesses e da descoordenação entre políticas (tributária, fiscal, social, industrial), que caracterizam o sistema vigente permite, a mudança da base de cálculo para as vinculações e as repartições de receita induziria uma integração de interesses e esforços. Seguridade social, educação, amparo ao trabalhador, bem assim Estados e Municípios, dentre outros grupos de interesses, assim como fiscais e autoridades econômicas, estariam “todos no mesmo barco ou sócios do mesmo clube”. A federação se tornaria mais coordenada e as políticas sociais mais vinculadas diretamente às econômicas.

O que falta para abandonar o atual barco, ou melhor, o sistema tributário vigente? Quiçá falte uma visão mais sistêmica e menos sectária para reconhecer que as contribuições estão envolvidas nas principais distorções e desvios do atual sistema tributário.

É inegável, por um lado, que as contribuições tiveram a grande vantagem de viabilizar a expansão dos gastos sociais - até mesmo por se tornar objeto do desejo ou de inveja de outros países latinos, que se perguntaram se há um modelo brasileiro por copiar (Serra e Afonso, 2007a). Num período de uma década e meia, os benefícios sociais explicam a maior parte do aumento do gasto público federal: entre o realizado 1991 e o projeto para 2008, dobrou a carga dos desembolsos federais para gastos sociais segundo Giambiagi (2008), de 6,4 para 12,8 pontos do PIB, sendo quase 60% explicado apenas pelo aumento dos benefícios previdenciários do regime geral (3,8 pontos) ou subindo para 80% se também computados benefícios com LOAS, seguro-desemprego e bolsas (1,3 pontos do PIB entre 1994 e 2008). É marcante o contraste para a evolução dos gastos sociais ditos estruturantes e menos apoiados por contribuições: Giambiagi (2008) calcula que os desembolsos para custeio da saúde em 2008 serão iguais aos realizados em 1994 (quando não havia vinculação para o segmento – ou seja, a emenda não aumentou o aporte de recursos

federais, só impediu que caísse); já o custeio da educação terá incremento de 0,3 pontos do PIB no mesmo período.

Não há como negar, porém, que o uso ou abuso das contribuições está na raiz de muitos dos males que afligem o sistema tributário e fiscal - especialmente depois que elas foram transformadas em meio-impostos, com a desvinculação de um quarto da receita (FSE, FEF e DRU). As contribuições já arrecadam mais que impostos no País um ponto do PIB em 2006 (17,7% contra 16,7%, respectivamente). Isto impulsionou o fácil e rápido aumento da carga tributária (sem anualidade, por medida provisória). Desarrumou a divisão federativa de recursos acordada na Constituinte porque permitiu à União recuperar boa parte da perda antes sofrida da participação no “bolo” da receita tributária nacional, em detrimento de redução da fatia proporcional dos outros governos, especialmente dos estaduais (Serra e Afonso, 2007b). Desbalanceou a composição do gasto social pois, se este muito cresceu nos últimos anos, foi quase sempre puxado pela concessão de benefícios (especialmente os previdenciários, como também do seguro-desemprego, os de assistência e da bolsa família), gastos concentrados no governo federal, enquanto “patinaram” os gastos com educação e saúde, programas universais e com execução e mesmo custeio descentralizados (Afonso, 2007). Tornou o sistema mais complexo. Trouxe danos para a cumulatividade da produção local, que pouco foram mitigados com a criação dos regimes não-cumulativos do PIS/COFINS (pois estão acumulando créditos não compensados rápida e expressivamente).

O pior efeito da recarga tributária liderada por contribuições é o que ninguém fala: coincide o incremento das contribuições com o período em que se identificou um aumento da carga tributária maior para a classe média e para os mais pobres e menor para a classe mais rica do País.¹¹ Quando uma contribuição aplica uma alíquota uniforme sobre todos os bens e serviços, ela muito contribui para a extrema regressividade que só agora começa a se denunciar em nosso sistema tributário: os mais pobres gastam toda ou quase toda sua renda em consumo, logo, pagam proporcionalmente mais tributos relativamente à sua renda, do que os mais ricos.

11 Recentemente IPEA (2008: slide 28) divulgou *power-point* comparando a carga tributária por renda familiar entre 1995/66 e 2003/04. Mostrou que, no período, a carga aumentou em 73,4% para famílias com renda até 2 salários-mínimos; o mais alto incremento foi de 101,9% para ganhos entre 10 e 15 salários; e a menor variação, de 46,9%, foi imposta às rendas superiores a 30 salários. Ou seja, (IPEA, 2008) mostra que se a carga tributária já era mal distribuída em meados da década passada, depois que foram criados CPMF e CIDE e fortemente majorados PIS e COFINS, a iniquidade piorou ainda mais porque a carga dobrou sobre a classe média alta e muito aumento sobre a mais pobre, enquanto o menor impacto foi sobre os mais ricos. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/08_05_15_Just_Tributaria.ppt

Uma autêntica responsabilidade social (ao lado da fiscal) reclama que se analise os usos mas também as fontes. Não basta brigar por defender ou conquistar mais recursos para um gasto social e ignorar a forma como são levantados e os efeitos dele decorrentes. É óbvio que não existe solução perfeita, que não existe imposto totalmente neutro, como não existe gasto completamente eficaz. Isso não isenta de se ter uma visão maior do processo e se buscar uma mescla melhor.¹² A reforma tributária é uma oportunidade ímpar para alargar essa visão na área social.

Houve um avanço importante no diagnóstico e na agenda de debates ao incluir tema antes ignorado ou desconhecido, como é o caso típico da distribuição da incidência tributária entre as famílias por faixa de renda. Desde um clássico estudo coordenado por Ibrahim Eris nos anos 70, só se foi repetir uma avaliação abrangente no embasamento de proposta elaborada pela FIPE em 2007 (Zockun, 2007)¹³ e, agora, resultados semelhantes foram apontados em (IPEA, 2008). Este último aponta que, em 2003, a incidência tributária média representava 48,9% da renda das famílias do primeiro decil, com renda de até 2 salários-mínimos, enquanto, no outro extremo, a mesma proporção caía para 26,3% no último decil, das famílias com renda superior a 30 salários.

O trabalho do (IPEA, 2008) gerou uma polêmica e, independente da concordância ou não com as soluções defendidas, ajudou a politizar essa questão – e isto importa porque só assim ela se tornará conhecida e debatida. Os agentes públicos, do Executivo ao Legislativo, podem passar a se posicionar e eventualmente tomar decisões. Chama-se a atenção que o diagnóstico da iniquidade tributária não está sendo questionado (há de se esperar também que não seja esquecido). As críticas surgiram em torno das soluções propostas por (IPEA, 2008): aumentar alíquotas do IRPF e criar o imposto sobre grandes fortunas. Seguem a prescrição clássica de trocar tributação indireta por direta, ou seja, substituir tributo sobre consumo e por patrimônio e renda. Infelizmente, não é tão simples – ainda mais (como alertava Tom Jobim) considerando que “o Brasil não é pra amadores!”

Se a riqueza é mais concentrada do que a renda, não é simples tributá-la – como em nenhuma outra economia em desenvolvimento.¹⁴ Ainda não resolvemos a cobrança dos

12 Um bom roteiro para um diagnóstico mais amplo e para uma discussão em torno de diferentes alternativas para a reforma tributária é apresentado em (Rezende, 2007).

13 Para maiores detalhes do cálculo das alíquotas tributárias efetivas, pagas pelas famílias, distinguindo tanto as que incidem sobre a renda do capital, a renda do trabalho e o consumo, vale ver (Paes e Bugarin, 2006). Eles dividiram as famílias em dez grupos de renda e de acordo com a cesta de consumo. Eles só não compararam os tributos pagos com a renda, mas isso é mostrado por (Zockun, 2007).

14 Para uma visão geral das dificuldades enfrentadas atualmente na América Latina para ampliar e melhorar a tributação, ver (Tanzi, 2007).

impostos patrimoniais mais simples. O IPVA arrecada mais que o IPTU, no País como um todo e em 93% dos municípios - inclusive alguns grandes, ricos e organizados. O imposto sobre herança é tão incipiente (R\$ 1,2 bi em 2007), que arrecada um terço a menos que a parcela federal no seguro obrigatório para mortes no trânsito. A carga do territorial rural continua firme na segunda casa decimal (0,012% do PIB em 2007). Se nem conseguimos cobrar os tributos tradicionais, como arriscar em um difícil, para não dizer exótico, imposto sobre grandes fortunas? Ainda assim, na hipótese (politicamente) impossível de um brutal aumento na tributação sobre o patrimônio, que rendesse 1% do PIB, isoladamente pouco se mudaria na distribuição da incidência de uma carga global entre 36% e 38% do PIB, dependendo da metodologia.

Imposto de renda é outro desafio. Só agora começa a despertar maior atenção na América Latina (Cetrángolo e Sabaini, 2007). Como substituir imposto de renda das empresas pelos dos indivíduos se boa parte dos que mais ganham não são mais trabalhadores assalariados?¹⁵ Essa discussão está umbilicalmente ligada a das contribuições dos empregadores sobre a folha salarial, onde incidem as alíquotas mais altas do mundo¹⁶ sobre uma base de salários que em relação ao PIB deve ser das mais baixas do mundo.¹⁷

Quantos são e quem são os assalariados que hoje estão sujeitos a maior alíquota do IRPF? É mais uma das informações preciosas para esse debate que a Receita Federal continua devendo ao País. É bem provável que esta seja uma base muito estreita e composta

15 Tanzi (2007) levanta uma dúvida sobre o potencial redistributivo do imposto de renda para a América Latina considerando uma peculiaridade da região: as bases são muito estreitas e as rendas de capital, conta própria e altos assalariados podem escapar do IR. Ricardo Varsano alerta que aumentar o número de faixas pode não resolver "...devido à mobilidade do capital. A tendência seria o que já foi feito no IR brasileiro: tributar exclusivamente na fonte com alíquota moderada. Melhor manter simples, como já é, do que tentar melhorar a tributação sobre conta própria e pseudo-PJs. Por outro lado, a contribuição sobre salários é enorme e, por causa do teto muito regressiva (adotando a visão que isso é um imposto e não uma troca por renda futura). Eu seria a favor de substituir parte das contribuições por IVA (isso está proposto como uma possibilidade da PEC do governo)."

16 Comparação das contribuições para a seguridade exigidas no Brasil com o resto do continente americano é assim resumida por (Biasoto e Afonso, 2008): "A alíquota agregada de 37,65 sobre a folha salarial no Brasil fica em segundo lugar no ranking das América, atrás em poucos décimos da Colômbia. Mas, se forem consideradas apenas as alíquotas sobre folha destinadas a custear apenas a aposentadoria, o Brasil dispara em primeiro lugar e apenas o Uruguai se aproxima dele. É mais marcante ainda a diferença para as médias verificadas no continente. A alíquota total foi de apenas 17,39 pontos. Ou seja, a taxa aplicada no País supera em mais de 20 pontos a média da América. Se desagregados por contribuintes, o maior diferencial brasileiro está nas alíquotas pagas pelos empregadores: novamente, a alíquota de 20% para aposentadoria ou a agregada em 30%, se incluídos outros programas, coloca o Brasil muito à frente das dezenas de outros países americanos."

17 Outra comparação internacional, com a Europa, evidencia uma brutal diferença no peso na economia constituído pela base salários: segundo (IPEA, 2006), quando os salários e encargos sociais respondiam por 36,1% do PIB brasileiro, a mesma proporção era de 64,4% na Zona do Euro (variando de 60,4% em Portugal até 74,8% na Suécia).

basicamente por servidores e empregados do setor público¹⁸ e outros poucos funcionários de grandes empresas. Majorar alíquotas do IRPF para atingir um contingente tão limitado dará muito mais confusão política do que resultado financeiro. É bem mais provável que aí não estão os verdadeiros grandes ricos desse país - como certamente não estão entre os maiores salários registrados em carteiras profissionais e também não devem estar entre os que respondem corretamente quanto ganham aos pesquisadores do IBGE que aplicam a PNAD. Simplesmente, porque os ricos não são mais indivíduos e sim pessoas jurídicas¹⁹ – por vezes, até sem finalidade lucrativa. Não é um fenômeno novo e nem exclusivo do Brasil, mas talvez a dosagem aqui seja mais elevada. Afinal, dos melhores professores e consultores de economia, direito, aos maiores executivos e investidores financeiros do País, passando por jornalistas, artistas e até mesmo jogadores de futebol, estão constituídos como empresas, individuais ou colegiadas. Nem são mais autônomos. Não são ilegais. Podem ser informais – sobretudo, se o critério de avaliação for contribuir para a previdência.²⁰

Na economia moderna, com terceirização avançada, não há como discutir a tributação da renda dissociada da tributação dos salários, assim como distinguir mercadorias e serviços para fins de tributação. Não adianta tratar como caso de polícia o que é evidentemente um caso de política à forma de organização e tributação do trabalho no País, especialmente aquele de maior formação e renda. Pode até ser que a melhor forma de taxar esse segmento seja via regimes especiais de presunção de lucro e/ou valor adicionado e os simplificados para micro e pequenas empresas. Mas isto não deveria resultar apenas de (mais) uma opção das autoridades fazendárias pelo “princípio da comodidade” – isto é, o que dá menos trabalho para fiscalizar e muito arrecadar (cuja CPMF era sua expressão máxima).

18 Em 2007, as administrações públicas (sem empresas estatais) respondiam por 42% do IR retido na fonte sobre rendimentos do trabalho, embora certamente empregassem uma parcela muito menor do total de trabalhadores brasileiros.

19 Interessa citar a última consolidação de IRPF divulgada pela Receita Federal – para o ano de 2003. Entre as rendas informadas nos quadros acessórios da declaração contrastam: de um lado, que 3,8 milhões de contribuintes informaram ter recebido de décimo-terceiro cerca de R\$ 8,7 bilhões; de outro, apenas 300 mil declararam rendas de lucros e dividendos de R\$ 20,8 bilhões. Em termos médios, no primeiro caso, os assalariados receberam um salário médio de R\$ 2,2 mil, enquanto no segundo caso, um conjunto de acionistas recebeu R\$ 5,8 mil/mês. Ou seja, as pessoas físicas que declaram ter sacado lucros e dividendos (como no caso das ditas empresas personalíssimas) em 2003 representavam menos de 2% do total que entregou declaração e, em princípio, ganhavam 2,6 vezes mais que os assalariados.

20 Segundo (Biasoto e Afonso: 2008): “....em 2006, apenas 44,7% dos 97,5 milhões que formavam a população economicamente ativa no Brasil eram contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho... evidencia essa radical mudança na distribuição dos empregados por faixa de salário que ocorreu no pós-Constituinte: enquanto os que ganhavam mais de 10 salários-mínimos respondiam por de 30% da folha em 1988, nem chegam perto de 10% em 2004.”

A estrutura da tributação deve ser montada a partir de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social. No passado mais distante, quando o país era uma economia fechada por vocação, não havia maiores problemas em adotar impostos “em cascata” e alíquotas marginais elevadas do imposto de renda. Agora, se a globalização é inevitável e o país se abre cada vez mais ao exterior, é inaceitável tributar implicitamente as exportações (vide o pesado acúmulo de créditos pelos exportadores) e aplicar tributos cumulativos por natureza (como o da movimentação financeira), bem assim é desaconselhável aplicar um imposto de renda com alíquotas e tratamento do capital muito diferente do adotado por outras economias, especialmente as vizinhas.

Se o objetivo for reduzir a desigualdade, o mais premente é repensar a tributação sobre o consumo para diferenciar alíquotas conforme a essencialidade dos bens e para avaliar o retorno dos benefícios concedidos de forma indiscriminada. Sobre isto, continua faltando um melhor ataque à guerra fiscal do ICMS: constitui um crime mais letal para a livre concorrência do que para a fiscalidade, afinal, é a forma mais agressiva de intervenção estatal na economia e ignorada pelos liberais brasileiros (se é que existem), porque produtos iguais, fabricados em plantas iguais, têm preços artificialmente diferentes dependendo de onde sejam produzidos e, sobretudo, para onde sejam vendidos. A justíssima e perfeita demanda das regiões e localidades menos desenvolvidas por mecanismos mais adequados para atraírem novos negócios para seus territórios deveria ser vinculada ao fomento para geração de emprego – premiando aqueles que aí mais geram emprego e proporcionalmente mais àqueles com maior razão entre salário e preço.²¹ Isto significa vincular desenvolvimento regional e previdência, justamente os dois maiores desafios políticos cuja opção preferencial (pelos ricos) é deles fugir como o diabo da cruz.

Quando o debate tributário resvala para o da previdência, como o da federação, continua interdito. A reforma tributária precisa ser a mais abrangente possível para enfrentar os verdadeiros problemas da economia e sociedade. Um projeto de reforma dito possível o torna, por si mesmo, tímido e inócuo para solucionar as complexas e difíceis questões que cercam nosso sistema. Talvez seja a defesa envergonhada do conservadorismo. Não deveria furtar de um debate mais amplo e aberto quem se considera verdadeiramente um progressista e vinculado com as causas sociais.

21 Ricardo Varsano bem resume o ideal: “A chave para incentivos regionais é que o objetivo não deve ser geração de renda (produção) e sim a apropriação de renda por residentes da região (ou estado). Logo, o incentivo em estados menos desenvolvidos, que usam principalmente capital externo a seu território, tem que estar associado à geração de emprego e salários em seus territórios.”

O Brasil ainda não solucionou o desafio de integrar adequadamente políticas sociais e política econômica, e a reforma tributária pode constituir um instrumento por excelência para enfrentar esse desafio. Não basta apenas destinar mais recursos para o gasto social. Se na década passada, o Brasil logrou avançar rumo à universalização do ensino fundamental e dos serviços de saúde; se nesta década, logrou consolidar uma ampla rede de proteção social, incluindo um bem sucedido programa de transferência de renda; não precisa esperar a futura década para, primeiro, integrar as políticas sociais entre si, e segundo, para gerar os novos postos de trabalho necessários. A estratégia de desenvolvimento social deveria contemplar também o padrão de tributação, ou seja, “é preciso se preocupar cada vez mais, tanto com a forma como os ônus tributários são distribuídos entre as classes sociais, quanto com a forma como os recursos públicos são aplicados nas diferentes áreas sociais” (Mussi e Afonso, 2008). Considero equívoco desqualificar como neoliberal uma pauta para repensar o padrão de financiamento do gasto social: muito pelo contrário, inserir a reforma tributária numa agenda mais ampla para transformações econômicas e sociais deveria ser uma grande aposta do pensamento progressista.

Referências Bibliográficas

- Afonso, J.R. (2007). "Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil". *Serie Gestión Publica n. 63*. Santiago do Chile, CEPAL: Febrero.
- Afonso, J.R., Meirelles, B. (2006). "Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados", *Cadernos NEPP/Unicamp n° 61*. Campinas, UNICAMP: Março.
- Barreix, A., Roca, J. e Villela, L. (2007). "Fiscal Policy and Equity", *Working Paper n. 33*. Washington, IADB: Septiembre.
- Biasoto, G., e Afonso, J.R. (2008). "Tributação e Previdência: Formas versus Reformas", no prelo. UNICAMP/ANFIP: Junho.
- Cetrángolo, O. e Sabaini, J. C. (2007). "La tributacion directa en America Latina y los dasafios a la imposición sobre la renta", *mimeo* (paper elaborado como parte del Proyecto: "La Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos", Santiago, CEPAL: Octubre.
- Giambiagi, F. (2008). "18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008". *Revista de Economia Aplicada*: número especial, no prelo. S.Paulo, USP.
- Góñi, E., López, J.H. e Servén, L. (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America". Working Paper n.4487. Washington, The World Bank: January.
- Immervoll, H., Levi, H., Nogueira, R., Donoghue, C., e Siqueira, R. (2006). "The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty". *Discussion Paper Series IZA-DP n. 2114*. Bonn: Institute for the Study of Labor: May.
- IPEA (2006). *O Estado da Nação*. Brasília.
- Levi, H., Nogueira, J., Siqueira, R., Inmervoll, H., e Donoghue, C. "Simulating the impacto f inflation on the progressivity of personal income tax in Brazil", *mimeo*. IMA: 2007
- IPEA (2008). "Justiça Tributária: iniquidades e desafios", *power-point*. Brasília: Maio.
- Lisboa, M. e Siqueira, R. (2003). "Gastos sociais do governo central", *Econômica*, v.5, n.1, pp.123-134. Niterói, UFF: Junho.
- Ministério da Fazenda. (2003). "Gasto Social do Governo Central 2001 e 2002". Brasília, Secretaria de Política Econômica.
- _____. (2008). *Reforma Tributária*. Brasília: Fevereiro.
- Mussi, C., e Afonso, J.R. (2008). "Como Conciliar Desenvolvimento Econômico com Bem Estar Social? Algumas Reflexões a cerca dos Novos Desafios Latino Americanos". *Nueva Sociedad*, n.215. Buenos Aires: Mayo-Junio.
- Neri, M. (2003). "Focalização, universalização e transferências sociais", *Econômica*, v.5, n.1, pp.163-170. Niterói, UFF: Junho.
- Ocampo, J. (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad*, maio/junho.
- Paes, N., e Bugarin, M. (2006). "Parâmetros Tributários da Economia Brasileira". *Estudos Econômicos*, v.36, n.4, pp.699-720. S.Paulo, FIPE: Outubro-Dezembro.
- Rezende, F., el alli (2007). *O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?* Rio, FGV/CNI.
- Senado Federal (2008). *Relatório Preliminar*. Subcomissão Temporária de Reforma Tributária (CAE). Brasília: março.

Serra, J. (2002). "O pensamento progressista: dos anos 60 aos anos 90", capítulo 7, de *Ampliando o Possível*. São Paulo, Editora Campus.

Serra, J. e Afonso, J.R. (2007a). "Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil". *Serie CEPAL Políticas Sociales n. 133*. Santiago do Chile, CEPAL: Septiembre.

_____ (2007b) "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica". *Revista de la CEPAL*, v. 91, p. 29-52, 2007. Santiago do Chile, CEPAL: Abril.

Tanzi, V. (2007). "Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America". In: Bernardi, L. *et alli* (2007). *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Societá italiana di economia pubblica. Working paper n. 591: April.

Varsano, R., e Afonso, J. (2004). "Reforma tributária: sonhos e frustrações". In: Giambiagi, F., Reis, J. e Urani, A., *Reformas no Brasil: balance e agenda*. Editora Nova Fronteira.

Zockun, M. ed. (2007). "Simplificando o Brasil", *Texto para Discussão n. 3*, São Paulo, FINE: Março.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

N E P P

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br