

NOVAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

*SAMUEL DA COSTA FILHO

Em artigo anterior procurei mostrar como a estrutura tributária de meados dos anos 60 sofreu modificações na direção de uma maior descentralização dos recursos e de elevação na autonomia financeira das unidades federativas. Nesse artigo pretendo apresentar as principais falhas e imperfeições encontradas no atual sistema tributário brasileiro.

Na Segunda metade dos 80, a fragilização do Governo Federal e o crescimento do movimento federalista permitiram uma profunda reforma do Sistema Tributário. O federalismo se fortaleceu.

Objetivando a construção de uma sociedade mais justa e democrática a reforma tributária determinou uma redistribuição das competências tributárias entre as diversas esferas de governo, com a redução do campo de competência do Governo Federal e ampliação das áreas dos Estados e Municípios. A União e Estados voltaram a se equiparar, embora não possam competir entre si.

A reforma tributária de 1998 possibilitou aos governos subnacionais:

- i) uma ampliação de sua base de tributos;
- ii) uma maior autonomia na gestão dos recursos recebidos;
- iii) maior participação nos recursos federais (aumento dos percentuais dos Fundos de Participação de Estados e Municípios);
- iv) além do que proibiu a interferência da União na política tributária das unidades subnacionais.

Ocorre que atualmente é quase consenso a necessidade de uma nova reforma tributária. Para o empresariado nacional a atual estrutura tributária é "injusta" por penalizar demais a produção e com isso dificultar o desenvolvimento econômico do país. Com base nesse ponto de vista, propõem reformas na legislação fiscal visando a redução da carga tributária e a extinção de uma gama variada de impostos.

Por outro lado, os governos municipais, estaduais e até a União, estão às voltas com pro-

blemas orçamentários, e na busca de conseguir mais recursos, estão também defendendo a realização de reformas na estrutura tributária nacional.

Parece existir um consenso entre empresários, governos e outros importantes segmentos da sociedade, da urgente necessidade de reformas na nossa legislação fiscal. Diferente dos anos 80, quando o Governo Federal, Estados e Municípios só se procuraram com a repartição das receitas tributárias, hoje temos o problema de carga tributária. Outro ponto fundamental diz respeito à elevada evasão fiscal no Brasil.

Os críticos do sistema vigente dizem que ele é anacrônico, defeituoso e cheio de vícios. Dessa forma, se faz necessário atentar para a verdadeira realidade revelada pelo atual modelo tributário brasileiro.

Um dos principais problemas diz respeito à elevada descentralização dos recursos sofrida pela União, em decorrência do aumento dos Fundos de Participação. Esse fato fez com que o governo federal ficasse impotente para orientar o processo de crescimento econômico e executar programas de redução das desigualdades regionais e de rendas.

O segundo ponto diz respeito às unidades subnacionais menos desenvolvidas. Apesar do avanço em direção à autonomia financeira, essas unidades por dependerem fortemente das transferências governamentais continuaram sua dependência política.

O terceiro aspecto diz respeito ao desinteresse da União pela cobrança dos impostos compartilhados como IPI e IR (apesar do aumento da alíquota na tentativa de compensar perdas de receita). O Governo Federal passou a adotar a alternativa de alargamento do campo de incidência das contribuições sociais, seja através da criação de nova contribuição seja por intermédio da majoração de alíquotas. Dessa forma, a União contribuiu para piora de qualidade do sistema.

As contribuições sociais assu-

miram um peso crescente na composição das receitas federais. Diante da abertura comercial dos anos 90, a proliferação das incidências sobre o faturamento (CONFINS, PIS, CPMF, IOF e ISS) representa importante perda de competitividade interna e externa para os produtos e serviços nacionais. A Lei Kandir (Lei Complementar 87/96) objetivando desoneração de impostos dos produtos destinados à exportação não recaí sobre valores adicionados, não colaborando para desonerá-lo das contribuições sociais.

Um outro aspecto da desorganização do sistema tributário brasileiro decorreu do movimento defensivo do erário público contra a aceleração da inflação da Segunda metade dos anos 80. O Governo Federal concentrou IPI e ICMS em poucos produtos, transformando a tributação geral em tributação sobre produtos e monofásica.

No quinto problema, encontramos o Brasil como único país do mundo onde convivem dois IVAs (Imposto sobre Valor Agregado). A exemplo internacional demonstra ser o IVAs um imposto de competência eminentemente federal. Todavia, no Brasil existe o IPI (federal) e o ICMS (estadual) atuando praticamente sobre a mesma base numa clara implicação de duplicação de tributos.

Outro problema do sistema tributário brasileiro está relacionado ao ICMS:

a) a adoção de alíquotas diferenciadas entre os Estados para promover benefícios fiscais e burlar o Confaz, por intermédio de incentivos travestidos de estímulos financeiros as empresas (financiamento do ICMS, sem correção monetária e em longo prazo).

b) A competição estadual faz com que cada Estado brasileiro tenha uma legislação própria, acarretando uma grande complexidade ao sistema (atualmente existem mais ou menos 27 administrações tributárias), bem como, alto custo para os contribuintes e para sua administração.

c) Esse tributo promove a transferência indesejada de recursos entre as unidades da federação.

Como último ponto, gostaria de ressaltar o desequilíbrio na composição da carga tributária que está assentada nos impostos indiretos, notadamente nas contribuições sociais incidentes sobre o faturamento. Como sabemos, a adoção por esse tipo de imposto tornou o sistema perverso e regressivo. Apresentando o comportamento contrário ao que ocorre nos países desenvolvidos.

Em decorrência dos problemas apresentados pelo sistema tributário brasileiro, os agentes econômicos acreditam que a nossa carga tributária seja excessiva. As distorções existentes, principalmente no campo da tributação indireta provocam a percepção nos contribuintes de que a nossa carga além de alta é heterogênea.

Na realidade, uma análise comparada com os países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento) revela que o valor da carga tributária brasileira é baixo (veja tabela em anexo) em relação à média dos valores observados na OCDE. Nos países da OCDE, a carga tributária passou de 30% para 38,8% do PIB, entre 1970 e 1990, e para os países da OCDE e CEE (Comunidade Econômica Européia) os valores passaram de 31% para 40,8% no mesmo período.

É o excesso na participação dos tributos indiretos e das contribuições sociais que faz com que o peso da tributação, sobre bens e serviços, na composição da carga tributária global no Brasil seja elevada. A carga tributária sobre bens e serviços que foi de 10,9% do PIB no nosso país e de 12,8% no PIB para média dos países europeus em 1990, representam, respectivamente uma participação na composição da carga tributária global de 43,8% para o Brasil e de 31,9% para a média da CEE.

Hoje em dia a reforma tributária é vista como prioritária.

Ainda mais, diante da integração latino-americana em andamento (MERCOSUL) e apresentando uma base diferenciada de carga tributária entre o Brasil (29,8%), Argentina (22,5%), Uruguai (30,2%) e Paraguai (15,5%).

Todavia, convém esclarecer que a comparação pura e simples do nível da carga tributária tende a ser árida e de precário poder analítico. São tantas as diferenças entre os sistemas e, principalmente, entre as sociedades sobre as quais as cargas incidem que pouco se pode concluir da mera comparação de números que as representam.

A estrutura dos impostos no Brasil se revela injusta em virtude de sua característica regressiva, ou seja, além da participação da tributação da renda ser baixa, ela se concentra na pessoa jurídica, o que afeta negativamente a competitividade dos produtos nacionais. Mesmo os impostos diretos contêm inúmeros vazamentos e isenções desnecessárias, e assim, o nível de tributação de pessoas físicas é extremamente baixo em comparação com padrões internacionais.

A coleta de impostos é deficiente e a evasão é imensa. A sonegação é certamente o maior inimigo da justiça fiscal, e não obstante a contribuição que a tributação da renda e da riqueza pessoal possa fazer à justiça fiscal, é principalmente a qualidade da administração fiscal que pode garantir a sua consecução. Finalmente, do número total de impostos, somente oito ou nove se revelam importantes como fonte de receita para os cofres públicos. A despeito do grande número de tributos existente no país, a arrecadação concentra-se em poucos - os cinco principais (ICMS, contribuição para Previdência Social, IR, CONFINS e IPI) são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total.

Como se percebe existe inúmeras distorções e privilégios acumulados ao longo do tempo.

As mudanças a serem realizadas devem seguir as normas da equidade e da capacidade de pagamento, contribuindo para uma verdadeira "justiça social". O modelo a ser seguido e implementado deve ser de tal modo que todos paguem impostos de acordo com suas posses e não somente determinadas classes. Com isso, queremos dizer que a reforma deve procurar ampliar a base tributária, transformar em contribuintes muitos dos que hoje não pagam impostos, e ao mesmo tempo deve diminuir a carga tributária dos que atualmente estão a contribuir. É inconcebível a existência de um sistema que permite as grandes fortunas e determinadas classes sociais terem seus interesses protegidos e beneficiados pelas leis. Enquanto, por outro lado penaliza a produção, o consumidor e os que estão contribuindo para o sistema. Esse fato provoca injustiças e distorções, impede a melhora no perfil da distribuição de renda nacional, privilegia a especulação e favorece o latifúndio nas terras urbanas e rurais.

Simultaneamente a essa revisão é obrigação dos três níveis de governo diminuir ou eliminar sua ineficiência, melhorar a estrutura de fiscalização e arrecadação de impostos, extinguir ou reduzir bastante o superfaturamento das licitações públicas.

Uma reforma tributária e fiscal pode alavancar recursos para sanear as contas e orçamento do Estado, favorecendo a estabilidade econômica e viabilizando um retorno das políticas de desenvolvimento. ●

*SAMUEL DA COSTA FILHO é professor de Economia do DECON/UFPI, Mestre em Economia pelo CAEN/UFC, Doutorando do Instituto de Economia / UNICAMP.

Tabela 1 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO BRASIL (%)

	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Carga tributária	25,3	25,1	27,6	22,5	24,8	23,5	21,8	21,9	21,9	27,8	23,8	24,8	25,8	26,9	29,8

Fonte: Indicadores do IESP, n.64, jan./fev. 1998.