

O momento para a Reforma Tributária no Brasil

The moment for a Tax Reform in Brazil

Jurandir Gurgel Gondim Filho¹

RESUMO

O debate sobre a Reforma Tributária brasileira foi destaque do segundo semestre de 2017. Argumenta-se que o sistema tributário brasileiro é altamente complexo, com elevado impacto sobre o crescimento econômico do país. Fundamentada na ideia da simplificação e sob o pretexto de mudança do sistema tributário ser a via única para colocar o Brasil no caminho do crescimento econômico, a Reforma acaba por afetar o princípio constitucional federativo e a autonomia dos entes. Com efeito, um projeto de lei que dispõe sobre mais concentração de receitas e não leve em consideração uma leitura abrangente da importância da tributação pode causar um retrocesso no protagonismo subnacional. É importante destacar que a posição deste artigo não é contrária à Reforma Tributária, entretanto, para contribuir com o debate, abordam-se as questões que dizem respeito à manutenção do Pacto Federativo e da autonomia financeira; destacam-se os fundamentos que favorecem efetivamente o crescimento econômico, expõe-se uma análise da carga tributária e os dilemas da administração tributária no Brasil. E, diante de um contexto de

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). MBA em Finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Especialista em Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Secretário municipal das Finanças de Fortaleza e presidente da Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais.

instabilidade política, econômica e institucional, são fornecidos subsídios para a resposta ao questionamento: o momento atual é adequado para uma reforma tributária no Brasil?

Palavras-Chave: Reforma Tributária. Crescimento Econômico. Simplificação. Pacto Federativo. Autonomia.

ABSTRACT

The debate on the Brazilian Tax Reform was central during the second semester of 2017. The main arguments concern the complexity of the Brazilian tax system and its impact on economic growth. Based on the idea of tax simplification and under the pretext that changing the tax system is the only form of bringing Brazilian economy back to growth, this Reform defies the legal principle of the Federal Constitution and the financial autonomy of the municipalities. In fact, a law that induces more concentration of revenues without considering the importance of the taxing system can cause a setback in the political scenario of subnational governments. We highlight that the arguments in this article are not against a Tax Reform, however, they serve to contribute to the current debate by issuing several concerns: the maintenance of the Federation Pact and financial autonomy; we present the foundations that effectively cause economic growth and analyze tax burden and the dilemmas of tax administration in Brazil. Then, considering the current scenario of political, economic and institutional instability, this article provides subsidies to answer the question: is the current moment adequate for a Tax Reform in Brazil?

Keywords: Tax Reform. Economic Growth. Tax Simplification. Federation Pact. Municipalities Autonomy.

1 INTRODUÇÃO

Entre todos os poderes que emanam do Estado, a tributação é o mais essencial, já que é condição necessária para o exercício dos demais e, assim, possibilita a atuação de uma soberania que torne efetivo o contrato social estabelecido com os cidadãos, e desses entre si, para consecução do bem-estar social. A relação entre tributação e sociedade de uma nação em sua plenitude requer um olhar amplo sobre os poderes dos entes federativos e as diversas finalidades da tributação que se interconectam na vida em sociedade dos entes subnacionais. Sendo assim, torna-se imprescindível uma análise mais percuciente da proposta de reforma tributária atualmente apresentada, pois, fundamentada apenas no argumento da simplificação e sob o pretexto de mudança do sistema tributário ser a via única para colocar o Brasil no caminho do crescimento econômico, acaba por afetar o princípio constitucional federativo e pode causar um retrocesso no protagonismo subnacional.

Para contribuir com esse debate, divide-se o artigo em seis seções além desta introdução: a seção 2 apresenta os pontos principais da reforma; a seção 3 realiza uma avaliação desse projeto sob quatro óticas essenciais, quais sejam: (1) a que diz respeito à manutenção do Pacto Federativo; (2) da autonomia e da cidadania; (3) a que considera os impactos esperados sobre o crescimento econômico; (4) a do protagonismo municipal no atendimento efetivo às demandas da população e da meritocracia para o desenho dessa proposta de reforma. Posteriormente, as seções 4 e 5 expõem, respectivamente, uma reflexão sobre verdades ou mitos em relação à carga tributária brasileira e os dilemas da administração tributária no Brasil, e a seção 6 apre-

senta as considerações finais do artigo.

Dessa forma, almeja-se oferecer ao leitor subsídios para aprimorar a compreensão sobre a PEC da Reforma Tributária, propiciando uma leitura crítica sobre suas premissas, argumentos e impactos, bem como correlacionando tais aspectos ao momento atual do cenário político, econômico e institucional brasileiro e oferecer elementos para responder à indagação: o momento atual é adequado ou não para uma reforma tributária?

2 CONHECENDO A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

De forma sucinta, a PEC da Reforma Tributária apresentada prevê a extinção de tributos federais, como IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, além do ICMS estadual e do ISS municipal. Ao mesmo tempo prevê a criação de tributos como o Imposto sobre Operações de Bens e Serviços (IBS), nos moldes de um imposto sobre valor agregado, e o Imposto Seletivo, nos moldes de um *excise tax*; além da realocação de tributos/produto da arrecadação, a exemplo do IT-CMD e do IPVA para os municípios. Cumpre destacar que o IBS será fiscalizado pelo que se denomina de “Superfisco Nacional”, formado pelo conjunto dos fiscos estaduais, com possibilidade de inclusão, por lei complementar, dos fiscos municipais. E os reflexos dessa reestruturação na distribuição² de receita própria municipal revela que a participação da receita própria em 2015 de 40% passaria para 21% pós-reforma, enquanto as receitas transferidas em 2015 passariam de 60% para 79%.

2 Notas explicativas do documento apresentado na comissão geral de avaliação da PEC da Reforma Tributária na Câmara Federal em setembro de 2017. Disponíveis em: <<https://goo.gl/xqk4X2>>; <<https://goo.gl/GW5p4A>>. Acesso em: 227 abr. 2018.

3 UMA BREVE AVALIAÇÃO DA PROPOSTA

3.1 Sob a ótica do Pacto Federativo, da autonomia e da cidadania

É importante destacar que desde a CF/1988 os municípios foram impelidos, ano após ano, a prestar cada vez mais serviços que eram executados pelos outros entes, entretanto, o que se vê com essa nova proposta é um retrocesso, uma vez que o nível de receita decorrente da arrecadação própria se reduzirá, conforme dados de 2015³, e o percentual dos governos municipais é da ordem de 7%, passando para 4% pós-reforma, impactando sobremaneira a autonomia financeira e, conseqüentemente, o princípio federativo por meio da intensificação do processo de concentração de receitas nos outros entes da federação.

Cumpra-se destacar alguns pontos para essa avaliação inicial. Primeiro, a proposta de Reforma Tributária torna explícita a maior concentração de competências e da arrecadação no governo central, pois mantém os tributos sobre comércio exterior, imposto de renda, contribuições previdenciárias e tributos regulatórios (Cide) e cria impostos especiais, seletivos e monofásicos sobre setores de grande relevância econômica. Segundo, o ITCMD passa para a competência federal, sob o pretexto de a Receita Federal estar melhor equipada para uma fiscalização dessa natureza, com toda a arrecadação destinada aos municípios, enquanto o IPVA, apesar de continuar na órbita estadual, também terá suas receitas totalmente direcionadas aos entes locais. Em resumo, ter-se-á mais receitas transferidas à esfera municipal, mas não o domínio sobre arrecadação, à exceção

³ Dados decorrentes da nota explicativa dos documentos apresentados na comissão geral sobre a PEC da Reforma Tributária.

dos impostos patrimoniais IPTU e ITBI que já são de competência das prefeituras. Terceiro e o último ponto, haverá disposição da União e dos estados ter a competência para arrecadar, cujo produto será totalmente transferido para o outro ente.

A despeito dos pontos supracitados, considera-se como a mais importante a alteração estrutural da proposta que consiste na pretensão de transferência do ISSQN para o nível estadual, fundindo-o com o ICMS, para criar um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) chamado de IBS, sob a gestão do “Superfisco Estadual”.

Não obstante, acredita-se que a discussão da Reforma Tributária deva se dar no âmbito do Pacto Federativo e baseada em proporcionar maior autonomia aos estados-membros, Distrito Federal e municípios, aliada à abertura de novos âmbitos de integração democrática com os cidadãos e às estratégias de solidariedade entre os entes, consolidando o Pacto Federativo e cooperativo, não apenas em sentido formal, mas também material. Ademais, a indissolubilidade da federação, afirmada na CF/1988⁴, proíbe expressamente proposta de emenda constitucional tendente a abolir, mitigar ou reduzir a forma federativa do Estado brasileiro.

Outra questão de grande relevância diz respeito a cidadania, pois trata-se de fundamento constitucional⁵ para o Estado Democrático de Direito, de onde se classifica como cidadão aquele que participa da vida política do Estado, possibilitando-lhe constitucionalmente intervir ativamente nas áreas de interesse público. O ponto é que, sem autonomia, os recursos arrecadados se tornam distantes de onde o fato econômico e social

4 Art. 1º da Constituição Federal e disposta no artigo 60, § 4º, I do mesmo diploma (BRASIL, 1988).

5 Art. 1º inciso II (BRASIL, 1988).

acontece e, portanto, passa a ser inviável o pleno exercício de uma cidadania ativa nos municípios. A subseção 3.1.1 apresenta um exercício empírico que simula a autonomia financeira dos municípios com a substituição do ISS pela incorporação dos impostos patrimoniais a sua competência tributária sem atribuição arrecadatória.

3.1.1 Autonomia municipal: simulação⁶ antes e pós-Reforma

A autonomia financeira viabiliza o provimento das necessidades dos governos sem a necessidade de intervenção das demais esferas. Corroborando o argumento de Carrazza (2010, p. 169), a Constituição Federal de 1988 confere, para tanto, “o direito de regular suas despesas e de instituir e arrecadar, em caráter privativo e exclusivo os tributos que os atenderão”.

Uma das proposições deste artigo diz respeito ao *trade-off* com o qual se deparam os municípios para uma eventual substituição do ISS pelos citados impostos patrimoniais e a maior vulnerabilidade advinda da concentração de suas receitas nos impostos fortemente associados ao nível de renda⁷. Com efeito, a receita dos bens imóveis é associada aos setores cíclicos, de demanda mais elástica e, portanto, mais sujeitos a choques econômicos, enquanto a receita advinda dos serviços (ISS), além de ser provida por uma “carteira diversificada”⁸, possui elevado potencial de crescimento face a nova estrutura econômica do

6 Contribuição dada por Andrei Gomes Simonassi, doutor em Economia pela EPGE/FGV-RJ, assessor e professor do CAEN/UFC.

7 A receita própria municipal ficará majoritariamente dependente de bens de luxo.

8 Note que o setor de serviços de toda economia é composto de serviços essenciais, como escolas e serviços de saúde, menos sujeitos a choques econômicos, e de outros, como construção, hospedagem e academias, mais ligados aos denominados “bens de luxo”.

país e ao crescimento econômico setorial.

Os fundamentos que suportam a referida proposição são obtidos a partir de uma simulação para a autonomia financeira municipal *ex-ante/ex-post* à PEC da Reforma Tributária. Para tanto, considera-se ainda como parte da receita própria municipal a parcela adicional⁹ do IPVA que seria destinada aos municípios, mas arrecadada pelo ente estatal. Especificamente, a simulação consiste em comparar duas medidas de autonomia seguindo os termos da proposta, quais sejam:

$$Auto_{anual} = \left(\frac{ISS + IPTU + ITBI + Taxas + Contr.Melhoria}{R.Corrente} \right) \quad (1)$$

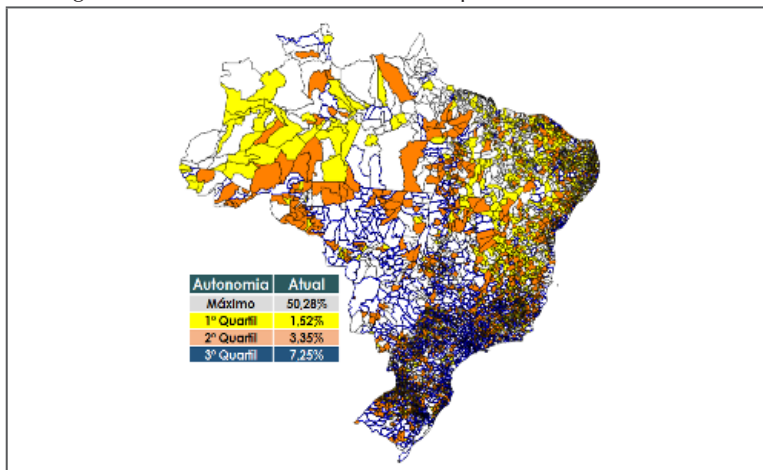
$$Auto_{pos-reforma} = \left[\frac{\left(\frac{IPVA}{2} \right) + IPTU + ITBI + Taxas + Contr.Melhoria + ITCMD}{R.Corrente} \right] \quad (2)$$

Note que enquanto a expressão (1) define a autonomia pré-Reforma Tributária, considerando o ISS para a composição da receita própria municipal, a equação 2 substitui esse imposto sobre serviços pela parcela adicional do IPVA que os municípios receberão referente aos veículos emplacados em seus domínios e incorpora ainda a receita potencial do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) estimada a partir de uma simulação por meio da participação demográfica municipal. As Figuras 1 e 2 apresentam os resultados em uma análise espacial para 4.699 municípios do país com dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2016.

9

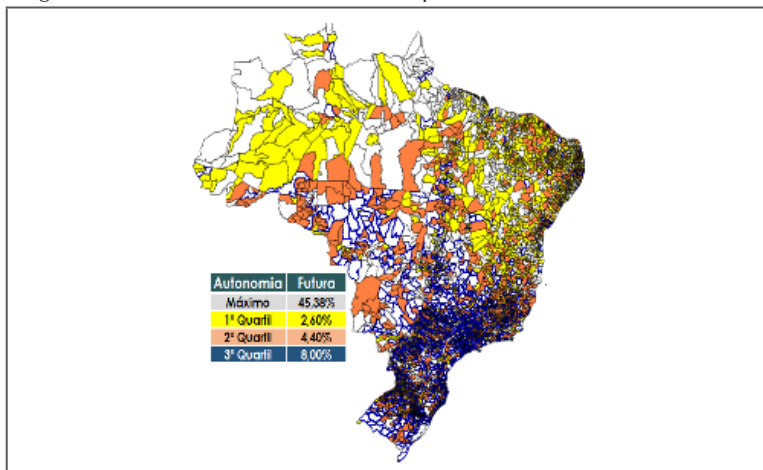
Note que atualmente eles já recebem 50% via transferências.

Figura 1: Autonomia Financeira Municipal Atual no Brasil (2016)



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (2016)

Figura 2: Autonomia Financeira Municipal Pós-Reforma no Brasil (2016)



Fonte: Elaboração própria com dados da STN (2016)

Os resultados das Figuras 1 e 2 permitem constatar um ganho de autonomia definido pela inclusão da parcela adicional do IPVA e do ITCMD potencial distribuído como proporção da população entre os municípios. De fato, os quartis de autonomia se deslocam, atestando um incremento médio do indicador mensurado pela equação (2) se comparado ao previsto pela Figura 2: o grupo de menor autonomia cujo limiar era de 1,52% da receita corrente passa para uma autonomia de 2,60%, ao passo que o *lower bound* para o grupo dos municípios mais autônomos que era de 7,25% sobe para 8,00% na situação pós-Reforma. Uma evolução a taxas decrescentes se comprova com a redução da autonomia máxima verificada de 50,28% para 45,38% da receita corrente municipal.

A despeito dessa “pseudo-evolução da autonomia”, cabe destacar alguns impactos adversos condicionantes dessa nova distribuição: (A) 22,8%¹⁰ dos municípios brasileiros, sobretudo os economicamente maiores em cada estado, apresentam redução desse índice de autonomia financeira na situação pós-Reforma; (B) todas as capitais do país perdem autonomia nessa nova situação pós-Reforma; (C) se desconsiderarmos a cota-parte simulada do ITCMD nacional rateado entre os municípios, 52,8%¹¹ dos municípios perdem autonomia na nova situação; (D) subtraindo a parcela adicional do IPVA e a cota-parte do ITCMD das receitas próprias municipais, 99,2%¹² dos municípios terão perda de autonomia financeira.

Sugere-se então que os governos subnacionais com competência constitucional para o atendimento de necessidades públicas relevantes sejam mais propensos a cumpri-las de modo

10 1.069 dos 4.699 municípios com dados disponíveis em 2016 (BRASIL, 2016).

11 2.480 dos 4.699 municípios com dados disponíveis em 2016 (BRASIL, 2016).

12 4.431 dos 4.699 municípios da amostra (BRASIL, 2016).

responsável quando arrecadam por conta própria as respectivas receitas. O argumento básico parte de um elo essencial entre as decisões de tributação e de gasto público. A obtenção de receitas próprias também permite a estruturação de orçamentos subnacionais com o desejável controle da dimensão e da composição do gasto público, atendendo as necessidades públicas de modo adequado. Reafirmando, a tributação é um instrumento pelo qual o governo obtém recursos coletivamente para satisfazer às necessidades da sociedade tanto mais quando está próximo do poder local. Conforme argumenta Giannetti em entrevista:

O que eu defendo é o seguinte: só vai para Brasília dinheiro para atividades que só a União pode desempenhar, como o Banco Central, a diplomacia e a segurança externa. O resto do dinheiro não precisa e não deve ir para Brasília para depois voltar. Ele deve ficar o mais perto possível de onde ele foi arrecadado. (SETTI, 2016)

3.2 Sob a ótica do estímulo à retomada do crescimento econômico

A proposta de Reforma Tributária considera de forma explícita a simplificação da estrutura tributária através da eliminação de impostos e apresenta-se como fator preponderante e inescapável para fazer o Brasil crescer a taxas similares às da economia chinesa. Proposições como esta desconsideram outros fatores que levaram o Brasil a apresentar um histórico de crescimento econômico pífio, uma vez que registrou 1,3 de crescimento do PIB per capita, inferior à média de 2,7 entre países selecionados de 1985-2010 (MENDES, 2014).

Com relação ao argumento do crescimento econômico,

é importante ressaltar ainda que é extensa a literatura, desde os livros de graduação até os artigos mais recentes, acerca dos determinantes do crescimento econômico, tendo como marco a contribuição de Solow (1956)¹³, e essas obras atribuem o crescimento econômico à acumulação de capital, ao crescimento da força de trabalho e às alterações tecnológicas. Até os autores mais recentes, como Easterly e Rebelo (1993)¹⁴, que, em uma investigação empírica descrevem as regularidades relacionadas às variáveis de política fiscal, ao nível de desenvolvimento e à taxa de crescimento e concluem que há uma forte associação entre o nível de desenvolvimento e a estrutura fiscal, muito embora os efeitos da tributação sejam difíceis de isolar empiricamente.

Nesse sentido, são evidentes os determinantes do crescimento econômico consagrados pela literatura: (1) taxa de poupança (para ocorrer qualquer tipo de investimento (I), é necessário que haja recursos para financiá-lo, isto é, poupança(S)); (2) acumulação de capital físico (K) (máquinas, estradas, portos etc.); (3) progresso tecnológico-PTF (fator que amplia a quantidade gerada pelo uso de capital físico e humano em função da eficiência com que os fatores são utilizados); (4) capital humano (número de trabalhadores disponíveis a serem empregados no processo produtivo e sua habilidade, que usualmente cresce com o nível de escolaridade); (5) qualidade institucional (QI) (o que está por trás da prosperidade socioeconômica dos países é o tipo e a qualidade de instituições que eles adotam¹⁵). De acordo com o PIB em trilhões de dólares e tomando por base o ano

13 Ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1987.

14 PhD em Economia do MIT, passou dezesseis anos como economista de pesquisa no Banco Mundial, além de professor de Economia na Universidade de Nova York.

15 Argumentação defendida por Daron Acemoglu, professor de Economia do MIT, e James Robinson, professor de Administração Pública da Harvard University, no livro *Por que as nações fracassam* (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

de 2014, o Brasil se apresenta na 7ª posição, com 2,42 trilhões de dólares, entre os 13 maiores países do mundo, mas quando analisado pela ótica do PIB per capita em dólares corrente em paridade de poder de compra (PPC), a realidade muda completamente. A mudança dramática decorre do fato de o Brasil ser um país com mais de 200 milhões de habitantes, a quinta maior população do mundo, e, por conseguinte, possuir um PIB per capita de apenas US\$ 11,7 mil. Quando comparado aos países de alta renda per capita, o Brasil situa-se apenas no 59º lugar em um ranking global (LISTA, 2018). Qual a razão para esta realidade econômica?

Corroborando os argumentos supracitados, existem diversos diagnósticos sobre o baixo crescimento da economia brasileira, entre os quais destaca-se neste artigo o de Mendes (2014), que revela as escolhas dos formuladores de política no Brasil ao longo do tempo e se traduz em uma combinação deletéria para o nosso baixo crescimento: (A) altos gastos públicos; (B) elevada carga tributária; (C) baixo investimento público; (D) baixa qualidade dos serviços de educação; (E) insegurança jurídica; (F) baixa poupança do setor público.

Muito embora não seja o foco deste artigo avaliar cada aspecto citado de forma detalhada, chama-se atenção para os argumentos definidos nos itens A e B, ao tempo que sugere uma reflexão atrelada aos dispositivos da proposta da reforma tributária.

3.3 Sob a ótica da meritocracia: a evolução da despesa corrente primária

Continuando a avaliação da proposta de Reforma Tributária, questiona-se com os argumentos desta subseção a merito-

cracia envolvida nesse processo. O termo “meritocracia” nesse caso está atrelado ao esforço dos entes federativos em termos da consecução de seus equilíbrios fiscais.

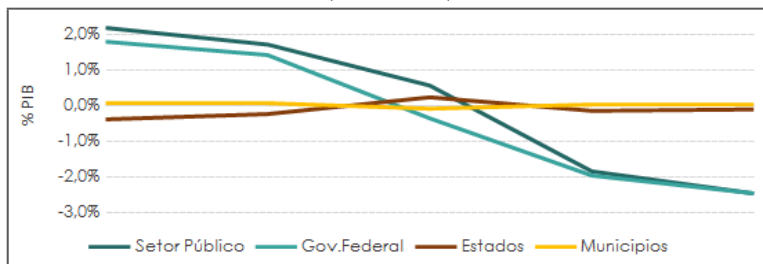
Sabe-se que à proporção que o governo aumenta seus gastos de maneira ineficiente e mais que proporcionalmente às receitas, eleva-se a dívida pública. O déficit público gerado impacta no progresso econômico, uma vez que intervém na capacidade de investimento das empresas, bem como do próprio Estado. O efeito equivale à parcela das despesas realizadas (gastos do governo) que não são cobertas pelas receitas (tributos), cuja principal consequência é a desordem estrutural da economia. Por conseguinte, quanto maior o déficit público, menor a disponibilidade de recursos financeiros para o governo aplicar em infraestrutura, que por sua vez é o mecanismo que viabiliza a iniciativa privada a gerar mais investimentos e empregos. Seguindo Mankiw (2008, p. 144):

quando o governo incorre em déficit orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em outras palavras, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas.

Ocorre que é positiva a correlação entre o tamanho do governo central e a probabilidade de indisciplina fiscal. Nesse sentido, José Roberto Afonso, em matéria do *Valor Econômico* (MÁXIMO, 2017), afirma que “os municípios estão com as contas públicas mais ajustadas”. Corroborando o argumento desse autor, o Gráfico 1 demonstra que, entre 2012 e 2016, pela métrica do resultado primário, os municípios foram os responsáveis pela contribuição positiva para o resultado consolidado do setor

público brasileiro, em tendência contrária à contribuição do governo central.

Gráfico 1: Evolução do Resultado Primário por Esfera de Governo (2012-2016)

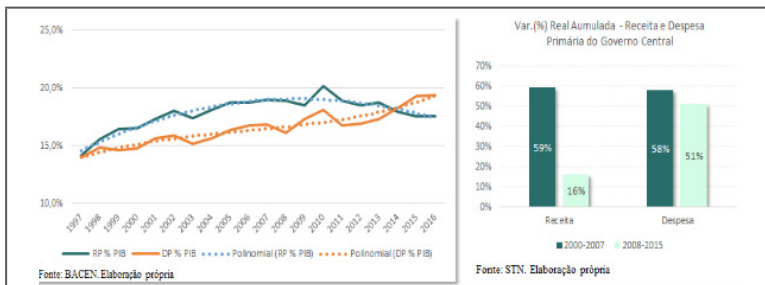


Fonte: BACEN-Elaboração própria.

Assim sendo, qualquer critério que prime pela meritocracia na gestão pública deveria atribuir aos municípios maior autonomia de gestão e não o inverso, como permite-se extrair da proposta de Reforma Tributária ora em discussão.

Reforçando esses achados, o Gráfico 2 revela a persistência crescente do gasto primário corrente da União vis-à-vis a inexistência de um comportamento condizente em termos das receitas. A manutenção desse comportamento intensificou o desequilíbrio orçamentário, principalmente a partir de 2014, e atingiu o ápice com o déficit de R\$ 154,2 bilhões em 2016, o pior resultado desde 1997. Cumpre registrar ainda o financiamento desse déficit, realizado via mecanismos de emissão de títulos públicos cujo valor em termos constantes a preços de dezembro de 2015 foi da ordem de R\$ 1,4 bilhões, fato que implicou em despesas com juros nominais de R\$ 502 bilhões de reais no mesmo ano, ou 8,4% do PIB brasileiro.

Gráfico 2: Evolução das Receitas e Despesas Primárias da União (2000-2015)



3.4 Sob a ótica do protagonismo municipal

Para além das questões anteriormente apontadas em relação a proposta de Reforma Tributária e seus impactos notadamente em relação ao Pacto Federativo e autonomia financeira municipal, bem como no que se refere às razões do baixo crescimento brasileiro, é importante destacar que a reforma ora proposta também carece de mais atenção à importância do protagonismo municipal no mundo contemporâneo, bem como ao papel reservado às localidades na vanguarda das soluções dos problemas relacionados à competitividade econômica e às desigualdades sociais. Nessa linha, a proposta desconsidera ainda a retomada do diálogo sobre o Pacto Federativo e a discussão de medidas efetivas que melhor redistribua o total da arrecadação tributária¹⁶, já que os problemas dos cidadãos se concentram nos municípios, como também a produção de bens e serviços que geram receitas e arrecadação, e que, portanto, as cidades tornaram-se referência federativa para resolver os problemas inerentes à vida das sociedades modernas, tais como a compe-

16 A média da carga tributária por esfera de governo de 2009 a 2014 foi a seguinte: União (69,1%), estados (25,2%) e os municípios ficam com 5,7%.

titividade econômica, a mobilidade urbana, a sustentabilidade ambiental, a segurança, a qualidade da saúde e da educação pública e os desafios da diversidade social.

Essa referência federativa se consubstancia no conceito de federalismo fiscal. Como afirma Mello (2013, p. 27), “o poder de tributar não se refere apenas à competência tributária de criar/instituir e legislar sobre tributos, mas também se refere à capacidade tributária para fiscalizar e arrecadar os tributos”.

É importante destacar também que os avanços tecnológicos contribuíram para ampliar o papel das cidades na formulação de soluções, permitindo novas formas de criar valor público e gerar resultados substantivos para sociedade. Bruce Katz¹⁷, em entrevista para a revista Exame (SEGALA, 2017), assevera que “as cidades são motores das economias nacionais e centros de negócios e investimentos”. Desse modo, ainda segundo o pesquisador, a economia brasileira é definida apenas como “o agregado das economias municipais”, revelando que o protagonismo está mais relacionado às competências inovadoras, aos recursos físicos, humanos e sociais que existem nos municípios.

Com efeito, o mundo mudou, as cidades não são mais apenas unidades políticas subordinadas às nações, existe uma economia em reestruturação que voltou a valorizar a proximidade do cidadão contribuinte para uma cidadania efetiva e ao mesmo tempo abriu espaço para as lideranças municipais assumirem um papel cada vez mais importante. As soluções passam inequivocamente por um plano municipal de longo prazo discutido amplamente com a sociedade para alcançar o desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, cumpre destacar Stiglitz (2016, p. 318-319).

17 Vice-presidente do centro de estudos Brookings Institution, de Washington. Graduado em História pela Universidade Brown e PhD em Direito pela Universidade Yale.

no mundo todo, as cidades são o lócus e o foco dos grandes debates da sociedade – e há um bom motivo para isso. Quando as pessoas vivem muito próximas umas das outras, não tem como escapar de grandes problemas sociais: desigualdade crescente, degradação ambiental e investimento público [...] a despeito das limitações quanto ao que pode ser feito no âmbito local – a tributação federal, por exemplo, é muito mais importante que a municipal – as cidades podem ajudar a garantir a disponibilidade de moradia acessível. Além disso, têm a responsabilidade especial e fornecer ensino público de qualidade e espaços públicos para todos, independentemente da renda.

Diante do exposto, cumpre mencionar Rui Barbosa: “Não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidade. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar a existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal” (apud BIONDO; SOARES, 2008, p. 3).

4 MITOS E VERDADES SOBRE A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

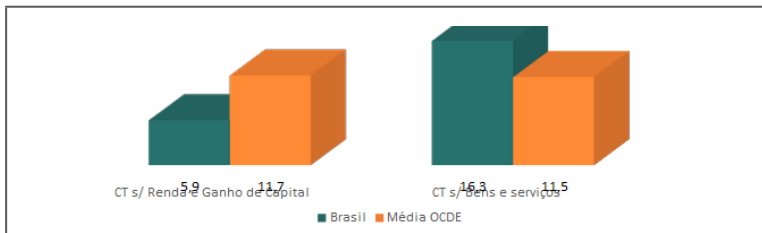
É comum a veiculação de informações a partir das quais se permite inferir que carga tributária brasileira é elevada e que o sistema tributário nacional é injusto. De forma geral, todos se acham injustiçados pelo que pagam de impostos e exigem reformas, entretanto, não se discute os meios para obtenção dos recursos necessários ao financiamento do Estado, os destinatários desses recursos e se a extração e distribuição são regidas segundo critérios de equidade, isto é, limita-se a debater se a carga tributária do país é elevada ou não.

Um sistema tributário equilibrado e de qualidade explora três tipos de bases de arrecadação: renda, consumo e propriedade. Por conta das peculiaridades do sistema tributário brasileiro, a carga tributária decorrente se apresenta de forma desequilibrada e revela uma preferência pela tributação sobre consumo e sobre setores econômicos que não guardam simetria com a pujança econômica brasileira. Nesse sentido, é importante frisar que a carga tributária total do Brasil, em proporção do PIB, é de 32,4% (BRASIL, 2015), enquanto a do Reino Unido, de forma comparativa com outros países, é de 32,6%, de onde se permite constatar que a carga tributária brasileira se situa aquém das 20 maiores do mundo e ainda abaixo da verificada para a média dos países da OCDE, da ordem de 35,2.

A partir da análise do Gráfico 3, é possível concluir que, em termos relativos, a carga tributária brasileira não é elevada em demasia, mas se tributa muito pouco a renda e os ganhos de capital em detrimento do consumo, o que afeta sobremaneira o bem-estar da população, que não consegue proteger-se dos impostos embutidos nos bens de consumo, inclusive essenciais, independentemente do nível de renda do seu consumidor. Ademais, como demonstrou Keynes em livro (2009), são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão marginal a consumir, favorecem a demanda agregada e o mercado interno contribuindo para mitigar as flutuações cíclicas do sistema de mercado. Dessa forma, tributar mais a renda é também uma questão de razão econômica e não apenas de justiça fiscal. Atkinson (2015), propõe o retorno a uma estrutura de tributação mais progressiva para o imposto de renda pessoal, com alíquotas marginais que aumentem através de faixas de renda tributável, e, conforme seu estudo (Ibidem, p. 231), seja qual for o

país, relatos sobre reforma tributária exigem uma ampliação da base tributária e envolvem críticas aos governos por “cobrarem cada vez mais por valores cada vez menores”.

Gráfico 3: Evolução das Receitas e Despesas Primárias da União (2000-2015)



Fonte: Receita Federal/Centro de Estudos Tributários e aduaneiros - Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), setembro/2016. Elaboração própria.

A distribuição da carga tributária entre as principais bases de incidência revela uma preponderância da arrecadação total sobre bens e serviços da ordem de 50,0%, representando a soma das demais bases como folha de salários (26%), renda (18%), propriedade (4%), transações financeiras (2%) e outras. A preferência revelada por impostos indiretos conjugada com a baixa participação relativa dos impostos diretos sobre a renda e a propriedade agrava ainda mais o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Outra questão de extrema relevância diz respeito ao retorno social dos tributos. Esse indicador, quando aferido por meio do Índice de Retorno de Bem-Estar Social (Irbes¹⁸), comprova que o Brasil segue pela quinta vez

18 O Irbes é definido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e decorrente da somatória do valor numérico relativo à carga tributária do país, com uma ponderação de 5%, com o valor do IDH, que recebeu uma ponderação de 85%, por entendermos que o IDH elevado, independentemente da carga tributária do país, é muito mais representativo e significativo do que uma carga tributária elevada, independentemente do IDH. Assim sendo, entendemos que o

consecutiva na última colocação (30^a) de um grupo de 30 países com a maior carga tributária do mundo, segundo o estudo “Carga tributária/PIB x IDH: cálculo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (Irbes)” divulgado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2017). No mesmo estudo, em um *ranking* que mede a qualidade dos serviços públicos em relação ao valor desembolsado por contribuintes em impostos, o Brasil atingiu um índice de retorno de 137,9, enquanto no Reino Unido foi de 153,0, ocupando a 10^o posição.

4.1 O sistema tributário brasileiro como mecanismo redistributivo

De forma sintética, a atuação do governo se justifica por objetivar a eliminação das chamadas distorções alocativas, distributivas e estabilizadoras e promover a melhoria do padrão de vida da coletividade, conforme Musgrave (1974 apud RIANI, 2002).

Sob a ótica econômica, é possível relacionar a distribuição igualitária da renda e a diminuição da desigualdade social com a tributação. Apesar de o enfoque econômico ser apenas um ponto de vista, ele é essencial para o debate sobre o nosso sistema tributário, principalmente no que diz respeito a equidade fiscal e a sua finalidade. Por esse motivo, qualquer proposta de reforma tributária não pode deixar de retratá-los.

Viol (2011) explica que, além da finalidade precípua da tributação para o financiamento do Estado, existem ainda as finalidades política, econômica e social. Os fins políticos referem-se à relação governante-governado ou à cidadão-contri-

IDH necessariamente deve ter um peso bem maior para a composição do índice.

buinte, que dizem respeito à noção de legitimidade tributária. A finalidade econômica vislumbra a tributação como política pública para a alocação de recursos e estabilizadora da economia. Entretanto, conforme destaca a autora, não há como dissociar a tributação da noção de equidade social:

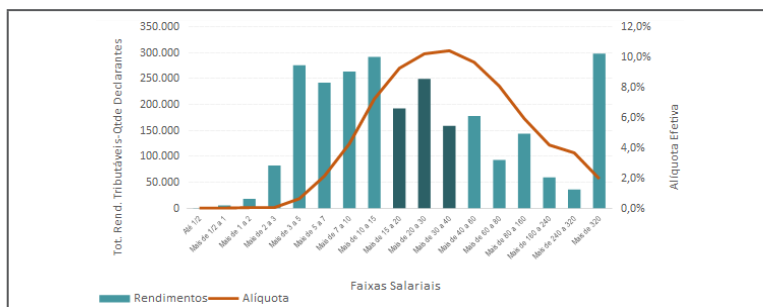
por mais que se tenha, recentemente, apontado para as limitações da tributação no alcance da redistribuição de renda, a tributação traz, em si própria, a finalidade distributiva por definir, na origem, quem deve sustentar o financiamento do Estado, e em quanto deve colaborar. (Ibidem, p. 11)

Nesse sentido, promover uma tributação redistributiva em direção à maior progressividade do sistema tributário torna-se como condição primeira para uma efetiva redução das desigualdades.

Afirma-se que um sistema tributário que busque fazer justiça fiscal deve fundamentar-se numa lógica simples: quem tem mais paga mais, quem tem menos, paga menos, e quem tem muito pouco não paga nada. A título de exemplo, procede-se uma análise da Receita Federal do Brasil (RFB) com base em dados de 2016 para a receita do imposto sobre a renda do brasileiro, a partir da qual constata-se que os indivíduos que ganham pelo menos 320 salários-mínimos mensais pagam uma alíquota efetiva¹⁹ de imposto similar à dos que recebem cinco salários-mínimos mensais e quatro vezes menor se comparada à dos declarantes de rendimentos mensais de 15 a 40 salários-mínimos, como mostra o Gráfico 4.

19 Denomina-se efetiva nesse caso para a alíquota “realmente paga” após descontos, deduções e isenções. Disponível em: <<https://goo.gl/CNrmf2>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

Gráfico 4 - Alíquotas Efetivas de Imposto de Renda por Faixa Salarial - 2015



Fonte: Receita Federal do Brasil - Elaboração própria.

A partir da análise do referido Gráfico 4, conclui-se que a progressividade das alíquotas efetivas cresce até a faixa entre 30 e 40 salários-mínimos de rendimentos, a partir de quando declina, justamente quando são considerados os grupos de renda superior da população.

As políticas tributárias e sociais podem e devem desempenhar um papel de eficiência e equidade, sobretudo quando estiverem vinculadas às políticas públicas inclusivas, à competitividade econômica local, à desburocratização, à educação e às políticas de formação profissional. Em suma, afirma Gondim e Lettieri (2010)²⁰, o Brasil deve decidir o que quer do seu sistema tributário. Encontrar a resposta para indagação sobre Estado que temos, do Estado que queremos e o Estado que podemos ter é um desafio. Esses conflitos e dilemas devem ser aprofundados, e as escolhas certas devem buscar o equilíbrio de interesses. E uma delas é fundamental: o sistema tributário nacional

20 Artigo Tributação e Desigualdade, escrito por Fátima Gondim, auditora fiscal da Receita Federal, especialista em Tributação, e Marcelo Lettieri, auditor fiscal da Receita Federal, doutor em Economia pela UFPE, de outubro de 2010.

deve ser instrumento imprescindível de combate à pobreza e de redução das desigualdades sociais.

Nessa linha de argumentação e a partir da análise do Gráfico 5, não podemos deixar a função distributiva da política fiscal apenas pelo lado do gasto. Como chama atenção Gobetti e Orair (2017), a função distributiva da política tributária foi esquecida concomitantemente ao reconhecimento do *welfare state* no Estado brasileiro por meio de demandas sociais insculpidas na Constituição de 1988, e, paradoxalmente, o Brasil é um dos poucos países do mundo desenvolvido ou em desenvolvimento em que vigoram os dispositivos da dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio e a isenção de lucros e dividendos distribuídos, e, ainda como produto da distorção, a limitação de alíquotas no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). E como afirma Piketty (2014), a instituição de impostos progressivos sobre renda, incluindo a proveniente da remuneração do capital, desempenhou papel fundamental no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX.

Desta forma, é inequívoca a necessidade de uma reforma tributária que trate desse tema, e não uma proposta que se concentra apenas no enfoque do crescimento econômico e da simplificação. De igual modo, a administração tributária deve atuar de forma que não fique apenas explícito seu papel como um órgão arrecadatório cuja ação diminui a renda disponível do contribuinte, mas, como um elo entre a captação de receita pública com justiça fiscal para o financiamento e a construção do bem comum, permitindo que a sociedade atinja seu desenvolvimento desejável. Como diria Margaret Thatcher: “Não existe dinheiro público, mas sim dinheiro dos pagadores

de impostos e das famílias”²¹.

5 O DILEMA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Muito embora este artigo não trate de questões conceituais de natureza tributária, como bem destacadas em Machado (2001) ou ainda em Carvalho (2005), extrai-se deste autor o importante argumento de que a instituição, arrecadação e fiscalização de tributos viabiliza tanto o nascimento como a vida e a extinção das relações jurídico-tributárias.

Todos os sistemas tributários são estruturas complexas eivados de imperfeições, devido à sua complexidade assentada nos conflitos dos grupos de interesses, pois, são modelos vivos que retratam as complexidades de relações econômicas e sociais em uma sociedade que precisa evoluir muito para uma nova consciência cidadã e compreender definitivamente a questão do padrão de financiamento do setor público. Nesse sentido, a administração tributária tem o desafio de equilibrar interesses e assumir um protagonismo nesse processo evolutivo para resolvermos os nossos mais severos entraves tributários: o excesso burocrático, a indeterminação conceitual e o processo tributário. A título de exemplo, vale destacar o tempo requerido para cumprir obrigações tributárias relativas a três importantes tributos em 28 países selecionados em 2012, o Brasil apresentou 2.600 horas por ano, enquanto a média registrada foi 410 (MENDES, 2014). Esse é um dos elementos que fomentam a incompreensão sobre a importância do papel da administração tributária e a consequente ausência da consciência cidadã so-

21

Disponível em: <<https://goo.gl/PSHmvW>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

bre essencialidade da tributação.

É nesse tocante que reside o ponto central desta seção: oferecer ao leitor a clarividência de alguns aspectos necessários a compreensão sobre o nosso sistema tributário e da importância da administração tributária. E, conforme mencionado por Viol (2011, p. 21):

a administração tributária deve atuar de forma proativa, não se colocando apenas como um órgão que arrecada recursos e diminui a capacidade econômica do contribuinte, mas, fundamentalmente, como uma ponte entre a captação do financiamento e a construção do bem comum, permitindo que a sociedade como um todo possa se desenvolver.

Cumpre evidenciar que precisamos avançar rumo a uma administração tributária moderna que vislumbre o paradigma do serviço. Sob essa nova ótica contemporânea, as administrações tributárias modernas e mais eficientes tendem cada vez mais a pautar suas ações na transparência e confiança com os contribuintes. A melhora ocorreria uma vez que os cidadãos passam a perceber a melhoria no emprego do dinheiro público.

Definir a ação da administração tributária apenas sob razão do aumento da eficiência do aparelho coercitivo, uma vez que o cidadão pagaria suas obrigações tributárias só e somente só com base no binômio detecção e punição, não condiz com o novo paradigma do serviço público. Precisamos entender que os cidadãos não se sentem impelidos e entusiasmados em pagar tributos. Não há consciência cidadã de que esses são necessários para atender o financiamento das necessidades sociais. Os recursos requeridos pela gestão pública são concedidos com relutância em uma sociedade que privilegia o consumo privado

mais do que a consecução de objetivos coletivos. É um paradoxo, entretanto, pelo próprio fato de a tributação ter nascido para dar vida ao bem comum, sua aceitação social torna-se mais fácil à medida que se estimula na população a noção de construção coletiva e de responsabilidade social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresenta os principais pontos da proposta de Reforma Tributária ora em discussão e inicia sua contribuição com o debate refutando o argumento de que tal Reforma é condição suficiente para retomada do crescimento econômico brasileiro e, mesmo de forma não exaustiva, discorre acerca da extensa literatura que comprova instrumentos mais eficazes e consagrados como determinantes do crescimento econômico, tais como: (1) a taxa de poupança; (2) a acumulação de capital físico; (3) o progresso tecnológico-PTF; (4) o capital humano; (5) a qualidade institucional (QI). Em especial, Easterly e Rebelo (1993) confirmam a dificuldade de se isolar os impactos da tributação sobre o crescimento econômico.

Adicionalmente, reforça-se a necessidade de atenção em relação ao desejo de mudar o arranjo institucional tributário sem antes perseguir seu aperfeiçoamento integrado por meio de um sistema de arrecadação que permita uma relação de poder menos assimétrica, bem como o exercício da cidadania de forma mais efetiva com o poder de fazer escolhas junto das autoridades locais por estar mais próximo de onde o dinheiro é arrecadado, favorecendo assim o engajamento da sociedade via ampliação da sua participação política conforme apresenta-

do na avaliação sob a ótica do protagonismo municipal.

Destaca-se os aspectos do princípio constitucional federativo e da autonomia dos entes subnacionais que são afetados pela proposta de simplificação dos impostos e maior concentração de competência tributária na União e nos estados. De igual modo, aborda-se o aspecto redistributivo e os dilemas da administração tributária, que, uma vez tratados, certamente iriam oferecer soluções mais efetivas para os entraves do nosso sistema tributário.

A partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para as principais fontes de receita pública municipais, realiza-se uma simulação para a receita própria municipal atual e prevista com a aprovação da Reforma nos moldes propostos, a partir da qual permite-se inferir que esta PEC representa um retrocesso à busca por autonomia das prefeituras.

Diante da complexidade que envolve o tema, o artigo responde à indagação disposta no título com o argumento de que em um cenário de elevada instabilidade como o atual, e nos moldes propostos pela PEC, esse não se mostra como o momento adequado para reformas tão relevantes e estruturantes para nosso país.

Outrossim, a posição defendida não é absolutamente contrária à Reforma Tributária, já que se compreende a necessidade de aperfeiçoamento do nosso sistema tributário e da modernização da administração tributária, entretanto, pela sua especificidade, complexidade e o impacto sobre o federalismo brasileiro e no cidadão-contribuinte, defende-se um debate com o devido rigor técnico que o tema requer ao invés do acoçamento do argumento impreciso e preponderante de fazer o Brasil voltar a crescer.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam:** as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

ATKINSON, A. B. **Desigualdade:** o que pode ser feito? Tradução Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BIONDO, F. E.; SOARES, P. H. **Apontamentos sobre o Poder Público municipal:** a Lei Orgânica do Município e o regimento interno da Câmara Municipal. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/mpx8ka>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/yC57Lg>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Receita Federal. **Carga tributária no Brasil 2015:** análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Gninsb>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório anual do Tesouro Nacional:** 2016. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Tmiwqx>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CARVALHO, P. B. **Curso de direito tributário.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

EASTERLY, W.; REBELO, S. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/Aebmwn>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF. In: AFONSO, J. R. et al. (Orgs.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

GONDIM, F.; LETTIERI, M. Tributação e desigualdade. **Le Monde: Diplomatie Brasil**, São Paulo, 1º out. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/e76NmY>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

GRANDES números das declarações do Imposto de Renda das pessoas físicas. **Receita Federal**, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Nrwa25>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Carga tributária PIB x IDH: cálculo do Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (Irbes)**. Curitiba: IBPT, 2017. Relatório.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução Mário R. da Cruz e Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Atlas, 2009.

LISTA de países por PIB nominal per capita. **Wikipedia**, São Francisco, 24 abr. 2018. Disponível em: < <https://goo.gl/HNePgA> > . Acesso em: 27 abr. 2018.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MÁXIMO, L. Cresce demanda de prefeituras por empréstimos estrangeiros. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 12 jun. 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/MdSPL2> > . Acesso em: 27 abr. 2018.

MELLO, E. R. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

MENDES, M. J. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIANI, F. **Economia do setor público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SEGALA, M. Lacuna em níveis federais e estaduais amplia papel das cidades. **Exame**, São Paulo, 5 out. 2017. Disponível em:

<<https://goo.gl/LmFrLo>> . Acesso em: 27 abr. 2018.

SETTI, R. “Estamos carregando dois Estados nas costas”, diz Eduardo Giannetti. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Ljd5bi>> . Acesso em: 27 abr. 2018.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

STIGLITZ, J. E. **O grande abismo**: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VASCONCELLOS, R. F. **Direito tributário**: política fiscal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VIOL, A. L. A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade. **Receita Federal**, Brasília, DF, 2011. <<https://goo.gl/S7Fa1a>> . Acesso em: 10 out. 2017.

Recebido: 12/12/2017
Aprovado: 16/03/2018