

Modificações na estrutura tributária: uma agenda para debate*

FERNANDO REZENDE **

1 — Introdução

A preocupação inicial das medidas adotadas pelo Governo a partir de 1965 em matéria de finanças públicas referia-se ao objetivo de eliminar o foco inflacionário representado pelos vultosos *deficits* no orçamento público que foram observados na primeira metade da década de 60. Nesse contexto, a ênfase inicial consistia em promover o aumento da arrecadação, a contenção dos gastos (principalmente de consumo), e a recuperação do crédito público, tendo em vista promover a progressiva eliminação do *deficit* orçamentário. Como resultado das medidas adotadas — consubstanciadas na Reforma Tributária de 1967 e no lançamento de novas modalidades de títulos da dívida pública — já em 1969 o *deficit* de caixa do

* O presente trabalho reúne informações e proposições parcialmente incluídas em outros documentos da série de publicações do IPEA. Para maiores detalhes consultar: Fernando Rezende, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 13, e *O Imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal* Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 14; Fernando Rezende e Maria da Conceição Silva, *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 13; Fernando Rezende (ed.), *O Imposto sobre a Renda das Empresas*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 19; Maria da Conceição Silva, *A Dívida do Setor Público Brasileiro: Seu Papel no Financiamento dos Investimentos Públicos*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 32; Claudio R. Contador, *A Transferência do Imposto de Renda e Incentivos Fiscais no Brasil*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 33.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

Tesouro deixava de exercer um papel significativo como agente promotor da inflação, reduzindo-se a cerca de 0,6% do PIB (contra 3,2% do PIB em 1964).

A ênfase inicial no objetivo antiinflacionário, que refletiu as prioridades estabelecidas no Programa de Ação Econômica do Governo para o período 1964/67 (PAEG), não significa, todavia, que desde o início não se manifestassem preocupações relativas à compatibilização das medidas de finanças públicas com os propósitos de promoção do crescimento econômico e redistribuição da Renda Nacional. Nesse sentido, as providências adotadas ajustaram-se perfeitamente às recomendações teóricas tradicionais. Assim, por exemplo:

a) substituiu-se o imposto estadual sobre vendas e consignações (IVC) por um imposto do mesmo tipo, mas que incidisse apenas sobre o valor adicionado em cada transação (ICM), tendo em vista aumentar a eficiência da alocação de recursos na economia pela neutralidade do sistema tributário;

b) desenvolveram-se esforços para aumentar a participação relativa do Imposto sobre a Renda na receita através do aumento de alíquotas e racionalização da Administração Tributária, com o intuito de aumentar a progressividade do Sistema Tributário e o grau de equidade na tributação;

c) foram ampliados e aperfeiçoados os esquemas de incentivos fiscais aos investimentos, não só aqueles que, de modo geral, se destinam a promover o aumento das inversões, mas também aqueles que visam a incrementar o desenvolvimento de regiões ou setores relativamente menos desenvolvidos;

d) desenvolveram-se os mecanismos de transferências de recursos financeiros da União para Estados e Municípios, tendo em vista compensar financeiramente os níveis inferiores de Governo por reduções no crescimento dos recursos próprios devidas à centralização das decisões tributárias.

A principal afirmação que pode ser feita de início com relação ao resultado dessas e de outras medidas do mesmo teor refere-se ao êxito obtido na eliminação do foco inflacionário representado pelo *deficit* de caixa do Governo face ao sucesso alcançado no esforço de elevação da receita pública. As principais restrições situam-se do

lado das questões de equidade na repartição do ônus do financiamento, de complexidade e maior custo da administração fiscal, de diferenças no custo do financiamento de diferentes programas e de problemas relacionados a relações financeiras intergovernamentais. Esses problemas, que são abordados com maior detalhe no desenvolvimento deste artigo, indicam a necessidade de ser discutida a conveniência de uma nova reforma geral no sistema tributário do País, abandonando-se a solução utilizada até agora de proceder a modificações marginais nos impostos existentes. O objetivo do presente trabalho é o de encaminhar o debate em torno das linhas gerais dessa reforma, ficando o detalhamento das proposições por conta de futuros estudos sobre o tema. O aspecto importante a ressaltar é que nesta abordagem preliminar julgamos essencial focalizar a discussão sob um ângulo mais geral de análise da estratégia de financiamento dos encargos do Governo, inclusive as implicações decorrentes de um crescente nível de endividamento.

2 — Impostos diretos *versus* impostos indiretos

O primeiro ponto a ser analisado refere-se à escolha entre formas alternativas de tributação. A análise tradicional, que costuma subdividir os tributos em diretos e indiretos, estabelece uma clara preferência por impostos do primeiro tipo, dos quais o Imposto sobre a Renda é o mais importante. Esta preferência, estabelecida com base em princípios teóricos de neutralidade e equidade na tributação, contribui para fixar a noção de que uma estrutura tributária mais adequada é aquela que reflete uma percentagem mais elevada de participação do Imposto sobre a Renda na arrecadação. Nesse sentido, as recomendações tradicionais de Reforma Tributária têm enfatizado a necessidade de atribuir-se maior ênfase a essa modalidade de imposto, tendo em vista um progressivo ajustamento da estrutura tributária aos padrões vigentes em países de maior nível de desenvolvimento.

A premissa de que o imposto geral e uniforme sobre a renda constitui uma modalidade superior de tributação pode ser contestada com base em dois tipos de argumentos:

a) o fato de que as hipóteses teóricas em que se baseia a alegação de superioridade do Imposto sobre a Renda do ponto de vista de critérios de equidade raramente podem ser satisfeitas;

b) o fato de que a crescente manipulação do tributo como instrumento de política econômica contribui de modo significativo para distanciar os resultados efetivamente alcançados em termos de distribuição da carga tributária daqueles normalmente previstos na legislação.

2.1 — As hipóteses teóricas

Do ponto de vista teórico, é importante salientar que o argumento de superioridade do imposto geral e uniforme sobre a renda em relação a outras alternativas de tributação implica admitir como verdadeiras as seguintes suposições:

a) que diferentes categorias de rendimento são variáveis homogêneas no que se refere ao esforço de trabalho e ao custo financeiro envolvido na sua percepção;

b) que o nível de renda pode ser considerado um bom indicador da capacidade individual de contribuição;

c) que a utilidade marginal da renda é decrescente e assume valores equivalentes para indivíduos diferentes, de tal forma que uma curva de utilidade marginal para a comunidade pode ser obtida pela agregação dos valores individuais correspondentes.

No caso real, essas condições acima não são satisfeitas. Um mesmo nível de renda anual pode referir-se a diferentes níveis de esforço de trabalho, dependendo da origem dos rendimentos. Os casos extremos seriam representados pelo rendimento pago a trabalhadores assalariados de alto nível em troca de um esforço de trabalho geralmente superior à jornada normal de oito horas diárias e pelo rendimento proveniente apenas de ganhos de capital, caso em que o esforço de trabalho é praticamente inexistente. Se a alíquota do imposto é uniforme, isto é, se não varia de acordo com a categoria dos rendimentos, um mesmo nível de renda implica diferentes níveis de sacrifício tributário em relação ao número de horas diárias de

trabalho. Nesse caso, um imposto geral e uniforme e com taxas progressivas em relação à renda individual seria regressivo em relação ao esforço anual de trabalho.

O segundo fator de heterogeneidade entre as diferentes fontes de renda refere-se a diferenças no custo financeiro envolvido na percepção dos rendimentos. O rendimento do trabalho assalariado é praticamente líquido de quaisquer despesas, uma vez que o empregador fornece os meios necessários ao desempenho das respectivas tarefas. O mesmo não ocorre, entretanto, com rendimentos provenientes de outras fontes. No caso do trabalho não assalariado, por exemplo, o indivíduo é responsável por uma série de gastos indispensáveis à própria obtenção do rendimento, bem como pela aquisição e manutenção do equipamento que possa ser necessário ao desempenho de suas atividades. Da mesma forma, rendimentos do capital provenientes do aluguel de propriedades envolvem também um custo financeiro representado por despesas necessárias para evitar a depreciação do patrimônio.¹

Observações semelhantes podem ser feitas quanto à utilização do nível de renda anual como indicador da capacidade individual de contribuição. Se os critérios de equidade baseiam-se em noções de utilidade da renda do ponto de vista da satisfação das necessidades individuais, a capacidade de satisfazer essas necessidades através da aquisição de bens e serviços é que deve medir a respectiva capacidade de contribuição. Essa capacidade de adquirir bens e serviços — ou capacidade de gasto — não seria, por seu turno, determinada apenas pelo fluxo anual de rendimentos. O estoque de capital previamente acumulado — ou o nível de riqueza — desempenha um papel também importante, dependendo da opção do contribuinte a respeito da utilização desses recursos. Num extremo, todo o patrimônio pode ser mantido sob a forma de títulos no mercado financeiro, produzindo um rendimento anual de acordo com a taxa

¹ As diferenças no custo financeiro são levadas em conta na regulamentação do Imposto sobre a Renda através do recurso às chamadas deduções cedulares. A homogeneização que seria teoricamente obtida através das deduções cedulares é, todavia, prejudicada por dificuldades práticas de administração que levam à fixação arbitrária de percentagens máximas de deduções que podem ser feitas sem comprovação.

de juros do mercado. No outro, um nível equivalente de riqueza poderia ser totalmente representado por pedras preciosas, obras de arte, moedas estrangeiras ou saldos bancários, com um rendimento anual igual a zero. Não seria razoável, entretanto, admitir que um indivíduo com um patrimônio de Cr\$ 10 milhões, mantido sob a forma de ativos não rentáveis, ou renda anual igual a zero, tivesse uma capacidade de contribuição também igual a zero. Se a expectativa de vida de um indivíduo nessas condições é de 20 anos, e o patrimônio é perfeitamente divisível, ele teria uma capacidade de gastar pelo menos Cr\$ 500 mil em cada ano com a venda parcelada do seu patrimônio. Note-se que a acumulação de riqueza não depende apenas dos fluxos anuais de renda, mas, também e principalmente, do estoque previamente acumulado e de fatores ocasionais, tais como herança, prêmios de loteria e lucros obtidos em transações de compra e venda no mercado imobiliário ou no de capitais – os chamados “ganhos de capital”.

A terceira hipótese teórica mencionada anteriormente – utilidade marginal da renda decrescente – constitui a base para o argumento de que a equidade na tributação associa-se a uma distribuição progressiva da carga tributária.² Essa hipótese talvez se ajuste com mais propriedade a um contexto de estagnação, onde a natureza dos bens essenciais e as preferências individuais e coletivas não sofrem transformações importantes. A sua aceitação já não é tão tranqüila numa situação caracterizada por sucessivas transformações econômicas e sociais, como aquela representada por um rápido processo de desenvolvimento. A noção de essencialidade dos produtos modifica-se ao longo do tempo e o próprio processo de desenvolvimento econômico encarrega-se de incorporar novas necessidades na medida em que modifica padrões de habitação, alimentação, recreação, etc. A incorporação de novos bens na categoria de produtos essenciais durante o processo de desenvolvimento implicaria um

² Na verdade, a hipótese é ainda mais restritiva uma vez que a equidade de um imposto progressivo sobre a renda depende não só de aceitarmos a suposição de que a utilidade marginal da renda decresce à medida que a renda aumenta, mas também que esse decréscimo é mais rápido do que aquele relativo à utilidade média.

deslocamento das curvas de utilidade da renda ao longo do tempo, de tal forma que a utilidade marginal da renda poderia apresentar-se constante a longo prazo.

2.2 — O Imposto de Renda como instrumento de política econômica

Embora as hipóteses teóricas já sejam bastante restritivas, as distorções mais acentuadas decorrem da crescente utilização do imposto como instrumento de política econômica. Os princípios de tributação, que estabelecem a superioridade de impostos diretos sobre a renda do ponto de vista de critérios de neutralidade e equidade das diferentes modalidades de tributos, foram estabelecidos em uma época em que a atitude predominante era a de limitar a intervenção do Estado na economia à produção dos chamados bens públicos. Nessas condições, a única preocupação em termos de política fiscal era a de obter os recursos financeiros necessários à produção desses bens pelo Governo, devendo esses recursos ser obtidos de forma a não interferir na alocação de recursos na economia (critério de neutralidade) e a garantir uma distribuição do ônus financeiro de acordo com a capacidade de contribuição dos indivíduos.

A evolução das atribuições econômicas do Governo e o rápido crescimento da intervenção do Estado na economia exige, entretanto, que os problemas de tributação sejam encarados de uma perspectiva mais ampla. No caso de países desenvolvidos, a ênfase no objetivo de curto prazo de manter a estabilidade econômica não gerou maiores discussões sobre a propriedade de serem mantidos os critérios tradicionais, uma vez que o imposto progressivo sobre a renda pode atuar como um instrumento automático de estabilização via controle da demanda global. No caso de países subdesenvolvidos, todavia, o problema assume uma nova dimensão. Nestes, a crescente intervenção do Estado com propósitos de aumentar a taxa de investimentos, reduzir disparidades regionais, gerar maiores oportunidades de emprego, promover as exportações e melhorar a distribuição pessoal da renda, requer uma progressiva manipulação dos tributos como instrumento de política econômica que se traduz na

concessão de incentivos, isenções, regimes especiais e outras modalidades de benefícios que alteram significativamente as características de cada imposto.

A preocupação com outros objetivos da política de desenvolvimento significa, exatamente, o abandono da tese inicial a respeito da desejada neutralidade do sistema tributário, uma vez que passa a haver uma determinação explícita de intervir nas decisões do setor privado a respeito da alocação de recursos na economia, orientando-as de acordo com as prioridades estabelecidas no planejamento nacional. Ademais, o critério de equidade com base na capacidade individual de contribuição abrange apenas os contribuintes do imposto e ignora uma parcela importante da população que não tem capacidade alguma de contribuir e cuja elevação do padrão de vida constitui um dos objetivos básicos do desenvolvimento. Em outras palavras, um aumento no grau de progressividade via maior participação do Imposto sobre a Renda na receita não significa necessariamente melhoria no grau de desigualdade, uma vez que não afeta a situação daqueles que não exercem atividade remunerada regular, nem daqueles que obtêm a maior parcela de sua renda de rendimentos do trabalho não assalariado, ou de capital.

Especialmente no caso de países em processo de desenvolvimento, o tratamento não equitativo de indivíduos de igual capacidade de contribuição (em termos de renda) resulta, principalmente, de medidas destinadas a favorecer uma taxa mais elevada de poupança e de dificuldades de ordem administrativa, relacionadas à cobrança do imposto sobre diferentes fontes de renda.

Ambas as razões contribuíram para que, no caso brasileiro, o imposto sobre a renda pessoal seja essencialmente um tributo sobre o rendimento do trabalho assalariado urbano. Do total de rendimentos de pessoas físicas declarados em 1970, cerca de 67% referem-se a rendimentos provenientes do trabalho assalariado urbano (cédula C), percentagem esta significativamente maior do que as expectativas de participação do fator trabalho na distribuição funcional da Renda Interna. Os mesmos dados revelam ainda a característica predominantemente urbana do imposto: os rendimentos

da agricultura somaram menos de 2% do total, embora o setor agrícola responda por cerca da quarta parte da renda gerada no País.

Além das diferenças na carga fiscal conforme a origem dos rendimentos, a grande variedade de isenções, deduções e incentivos contribui para que os coeficientes de carga tributária efetiva apresentem-se progressivamente menores do que os coeficientes de carga tributária nominal. A carga tributária média efetiva para indivíduos com renda anual em torno de Cr\$ 500 mil no ano-base de 1970 era igual à metade da percentagem máxima estabelecida na tabela progressiva do imposto. Note-se que a análise dos principais itens que contribuem para reduzir o imposto a pagar revela o caráter regressivo dessas deduções: nas classes de renda mais baixa praticamente a totalidade das diferenças entre a carga tributária nominal e a carga tributária efetiva pode ser explicada por abatimentos relativos a dependentes, enquanto as aplicações em investimento respondem pela parcela mais elevada dos abatimentos realizados por contribuintes de renda elevada. Uma outra observação interessante refere-se a conflitos internos no sistema de deduções. No exercício de 1971, os abatimentos relativos a juros de dívidas pessoais foram duas vezes maiores do que aqueles relativos a aplicações em investimentos, indicando que os incentivos à poupança estariam sendo anulados por uma forma indireta de incentivo ao consumo, representada pela possibilidade de dedução dos encargos de financiamento.

2.3 — O Imposto sobre a Renda das empresas

Dificuldades administrativas e incentivos fiscais contribuem, também de forma significativa, para introduzir distorções no grau de equidade do imposto sobre a renda das empresas.³ Uma análise da carga tributária efetiva dessa modalidade de tributo revela não só que para o conjunto de empresas a taxaçoão efetiva do lucro é

³ Em termos agregados, o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas responde atualmente por cerca da metade da receita total do IR, contra uma participação da ordem de 75% quinze anos atrás.

cerca de $2/3$ do seu valor legal,⁴ como também que ocorrem diferenças significativas entre tipos de empresa e setores de atividade. Em particular, observa-se que o coeficiente de carga tributária efetiva é significativamente mais reduzido para o conjunto das Sociedades Anônimas em comparação com os coeficientes relativos a Sociedades por Cotas de Responsabilidade Limitada e Empresas Individuais, confirmando a hipótese de que alguns dos incentivos fiscais existentes — especialmente aqueles que se referem à exportação — discriminam em favor das empresas de maior porte.

A análise da distribuição regional dos coeficientes de carga tributária efetiva sobre o lucro das empresas mostra, ainda, que os respectivos coeficientes estão positivamente associados com a importância relativa do setor industrial na região, mas negativamente com a predominância de empresas organizadas sob a forma de sociedades anônimas, o tamanho médio dos estabelecimentos e a percentagem de vendas no mercado externo. De um lado, esse resultado reflete a importância relativa do setor industrial, que é responsável por cerca da metade da arrecadação dessa espécie de tributo. De outro, confirma a hipótese, já mencionada anteriormente, de que as diferentes modalidades de incentivos fiscais que contribuem para reduzir a base de cálculo do tributo — e.g., exportações e depreciação acelerada do capital — são utilizadas de forma mais intensiva pelas sociedades anônimas de maior porte.

Um último ponto que vale a pena mencionar com relação ao imposto sobre a renda das empresas refere-se ao problema da incidência. A análise tradicional, com base nos pressupostos do modelo neoclássico, supõe que o ônus do pagamento do imposto sobre o lucro recai sobre as próprias empresas na medida em que este não afeta as decisões relativas ao nível de produção que maximiza o lucro operacional. A evidência empírica, todavia, embora controversa, dá muito mais suporte à hipótese oposta de que o ônus do pagamento dessa espécie de tributo é transferido para o consumidor final sob a forma de incremento nos preços. Estimativas para o caso

⁴ Para as Sociedades Anônimas, o coeficiente de carga tributária efetiva média foi calculado em 19% do lucro real no exercício de 1973, enquanto o mesmo coeficiente foi da ordem de 24% para as Sociedades por Cotas de Responsabilidade Limitada e Empresas Individuais.

brasileiro sugerem também que a hipótese de que o imposto é transferido é mais verossímil.⁵ Se as empresas de fato transferem o ônus do pagamento do imposto sobre o lucro para o consumidor final, os métodos para avaliação desse tributo do ponto de vista de critérios de equidade seriam exatamente os mesmos que se aplicam a um imposto sobre o faturamento que apresentasse uma alíquota uniforme. É fácil ver que um imposto de taxa única sobre o faturamento tende a provocar resultados menos satisfatórios do ponto de vista da distribuição pessoal da carga tributária do que um imposto sobre transações com produtos industrializados (tipo IPI), que procurasse diferenciar as alíquotas conforme o grau de essencialidade das mercadorias. Ademais, na hipótese de o imposto ser transferido, os incentivos fiscais aos investimentos funcionariam muito mais como um subsídio à formação de capital do que como um fator de elevação do volume de recursos a ser investido num determinado período.

2.4 — Tributos diretos, indiretos e incentivos

A ênfase no imposto direto sobre a renda também não constitui a alternativa mais adequada de tributação, se o Governo pretende fazer um uso cada vez maior de incentivos fiscais como instrumento de política econômica. A análise do caso brasileiro mostra que os incentivos do Imposto de Renda modificam substancialmente o grau de equidade do tributo, distorcem os preços relativos dos fatores de produção e não estabelecem uma diferenciação adequada entre setores de atividade e/ou grupamentos de indivíduos que se qualificassem com maior prioridade para a obtenção de benefícios fiscais.

No caso específico dos incentivos à produção, consumo, investimentos ou exportação, é possível argumentar que a redução de impostos indiretos constitui uma alternativa mais adequada. Os incentivos ao investimento baseados no imposto direto sobre a renda

⁵ Claudio R. Contador, *op. cit.*

funcionam essencialmente como um mecanismo de canalização de poupança e operam apenas durante o período de instalação dos empreendimentos. Por seu turno, a redução no Imposto de Renda como incentivo às exportações constitui prática criticada por entidades internacionais. As vantagens de incentivos que se referem à redução ou isenção de impostos indiretos, entre outras coisas:

a) atuam diretamente sobre os preços relativos de bens e serviços de forma a “corrigir” os preços de mercado no sentido estabelecido no plano de desenvolvimento;

b) operam durante o período de funcionamento dos projetos e não apenas como fonte de recursos para a realização dos investimentos;

c) permitem uma discriminação precisa dos empreendimentos e/ou produtos que devem ser beneficiados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Governo;

d) determina previamente a seleção dos projetos no momento da concessão do incentivo, não sendo necessário organizar estruturas administrativas especificamente destinadas a gerir os incentivos e selecionar posteriormente os projetos a serem beneficiados;

e) torna mais simples a concessão de incentivos à exportação e não vulneráveis a possíveis represálias que venham a ser adotadas por outros países.

3 — Centralização *versus* descentralização

O segundo tema a ser debatido num estudo de reforma do sistema tributário refere-se ao problema da distribuição de recursos entre diferentes níveis de governo. A tendência à centralização das decisões em matéria de política tributária — que se observa em todos os países federativos — implica um crescente desequilíbrio no que se refere à distribuição de recursos financeiros entre Estados de diferentes níveis de desenvolvimento e no que diz respeito à disponibilidade de recursos a nível do Governo Federal, quando comparados com os recursos estaduais e municipais.

A substituição do IVC pelo ICM e a expansão do sistema de transferência de tributos federais para Estados e Municípios a partir de 1967 contribuíram para a centralização da receita, o desequilíbrio na distribuição dos recursos, a redução do grau de liberdade dos Governos locais a respeito da aplicação dos recursos e geraram maior desinteresse pelo uso do Imposto Predial a nível dos Municípios. No plano político, as conseqüências dessa evolução das relações financeiras intergovernamentais referem-se a um progressivo esvaziamento das funções executivas a nível estadual e municipal face à perda de autonomia quanto à política de gastos. No plano econômico, as distorções resultam principalmente de dificuldades para a elaboração de critérios operacionais de avaliação da eficiência de programas do Governo e da excessiva uniformidade das vinculações setoriais das transferências.

Ocorre, então, uma inversão no tocante aos encargos assumidos pelos diferentes níveis de governo. A nível estadual e municipal, a escassez de recursos para financiar programas de investimento e/ou programas de natureza tipicamente local ocorre simultaneamente com um grande crescimento da disponibilidade total de recursos. Tal se dá em virtude das vinculações setoriais dos recursos transferidos pela União. A falta de recomendações alternativas sobre como intervir nos gastos estaduais e municipais com o propósito de aumentar a eficiência das despesas públicas, essa intervenção se processa através da vinculação de percentagens específicas dos recursos transferidos a despesas de capital e a programas considerados prioritários no plano nacional de desenvolvimento. Promove-se, dessa forma, um aumento de gastos estaduais e municipais em programas de âmbito nacional, ao mesmo tempo em que os Estados e Municípios não dispõem de recursos suficientes para executar as suas responsabilidades tradicionais na área da segurança pública, da assistência social, do transporte coletivo, da extensão rural e da infra-estrutura urbana. Ao mesmo tempo, a vinculação a despesas de capital agrava a situação financeira dos governos locais que não dispõem de recursos próprios suficientes para financiar os encargos correntes de manutenção.

Neste sentido, uma nova proposta de reforma no sistema tributário deve ter como meta analisar a possibilidade de devolver a Estados e Municípios uma maior autonomia na política de gastos,

sem prejuízo da centralização das decisões em matéria de política tributária. Para tanto, o passo inicial pode consistir em devolver ao sistema de participação de Estados e Municípios em tributos federais a sua forma pura de mecanismo de compensação financeira, ao mesmo tempo em que se discutem as possibilidades de aumentar a elasticidade da sua receita própria.

No tocante à receita própria, é preciso reconhecer, inicialmente, que a substituição do IVC pelo ICM, embora fartamente justificada por argumentos teóricos, provou ser inadequada às condições específicas de organização da atividade econômica no País e ao nível de governo encarregado de sua administração. Com efeito, dados os requisitos teóricos de unicidade de alíquotas e critérios de cobrança, o Imposto sobre o Valor Adicionado não é um tributo que possa ser implantado sem maiores problemas a nível estadual. Ademais, a própria diversidade de características dos Estados contribui para que as diferenças efetivamente encontradas nos critérios de cobrança do ICM praticamente anulem todas as suas vantagens teóricas do ponto de vista da não interferência na alocação de recursos na economia.

A sugestão de substituir o ICM por um imposto que lhe é teoricamente equivalente (o imposto sobre vendas de produtos finais), cobrado apenas no último estágio de comercialização, também não fornece solução adequada para o problema da escassez de receita própria nos Estados menos desenvolvidos. Com tal imposto, fatalmente a sonegação seria muito maior e maiores também as dificuldades de administração, principalmente nos Estados menos desenvolvidos, cuja base tributária deveria ser fortalecida. Por outro lado, apenas a modificação marginal no critério de cobrança do imposto em transações interestaduais (50% no Estado produtor e 50% no Estado consumidor) também não fornece uma solução definitiva, embora pudesse provocar um acréscimo de receita dos chamados Estados consumidores no período em que a decisão a respeito fosse adotada.

Uma modificação mais profunda deve seguir, naturalmente, os rumos já traçados pela própria "acomodação" do ICM ao longo dos nove anos de experiência. Nas atuais condições de organização da atividade econômica no País, a utilização do critério do valor adicionado na tributação sobre vendas não apresenta maiores proble-

mas no caso do imposto cobrado a nível do produtor industrial, enquanto no caso dos setores agrícola e comercial as condições não são tão favoráveis. Não surpreende, portanto, o fato de que mais de 70% do total da arrecadação do ICM no País provêm de imposto arrecadado a nível do produtor industrial, embora a indústria represente pouco mais de 25% da renda interna no País. No caso do setor agrícola, as isenções inicialmente concedidas aos insumos agropecuários já tornavam o ICM, de fato, um imposto sobre o valor da produção, enquanto no setor de comércio as dificuldades de aplicação do tributo se manifestam através da diversidade de regimes utilizados para seu pagamento, especialmente a nível do pequeno comércio varejista (estimativa, arbitramento, etc.). Na prática podemos, assim, distinguir três impostos diferentes dentro da organização formal do ICM: um imposto sobre a produção agrícola, outro sobre a produção industrial e um terceiro sobre o comércio de mercadorias. A própria "acomodação" efetuada ao longo dos últimos anos, parece, assim, indicar qual o rumo que deve ser adotado na formulação de alternativas: unificar o imposto sobre a produção industrial, instituir um tributo específico sobre a produção agrícola e transformar o ICM sobre o comércio num imposto sobre vendas de mercadorias ao consumidor final.

No que se refere ao imposto sobre a produção industrial, a superposição do ICM com o imposto federal correspondente — o IPI — produz resultados inesperados quanto à distribuição setorial da carga tributária. A diferenciação de alíquotas do IPI, que em parte pretende tornar o imposto progressivo, é anulada pelo caráter aleatório da distribuição da carga tributária do ICM. A integração IPI/ICM na indústria poderia permitir, simultaneamente, aumentar a eficiência econômica do imposto sobre a produção industrial, introduzir progressividade na tributação indireta e uniformizar os efeitos da política tributária sobre os preços dos produtos industriais.

É de se notar que tal sugestão implica analisar com mais cuidado os critérios a serem utilizados para a distribuição da arrecadação entre os Estados e o Governo Federal. O problema aqui consiste em rever as convicções atuais a respeito da forma pela qual se distribui a propriedade das diferentes fontes de receita. Tradicionalmente, a repartição tem sido feita atribuindo-se a cada nível de governo a

propriedade da receita proveniente da arrecadação de uma ou mais modalidades de tributos diferentes. A unificação acima sugerida implica admitir que um mesmo imposto pode constituir receita própria de dois ou mais níveis diferentes de governo, distribuindo-se a arrecadação mediante percentagens estabelecidas em função da localização dos estabelecimentos. A diferença fundamental é que, no primeiro caso, existem tributos federais, estaduais e municipais, podendo Estados e Municípios participar da receita de tributos federais mediante transferências. No segundo caso, sugere-se que os tributos não estejam especificamente associados a nenhum nível de governo, definindo-se a receita própria de cada um em função de coeficientes de participação no total da receita.

3.1 — Unificação *versus* multiplicação

Toda a argumentação acima está ligada a uma outra questão: o problema de gerar um volume adequado de receita, dispersando a carga tributária por uma grande variedade de impostos, *versus* a alternativa de utilizar alguns poucos tributos com taxas evidentemente mais elevadas.

De maneira geral, a preferência pela multiplicidade de tributos pode ser associada à noção de que possíveis resistências a um aumento na carga tributária estão inversamente relacionadas com o número e a variedade de impostos existentes. Assim, quanto maior for a diversificação de fontes de receita, menor será a capacidade de os contribuintes identificarem corretamente o montante do ônus fiscal e menor será portanto a ocorrência de possíveis reações negativas a propostas de aumento da carga tributária. De outra parte, a multiplicidade de tributo é também estimulada pelo regime federativo e por uma visão excessivamente setorial da necessidade de recursos financeiros. Num regime federativo, como é o caso do Brasil, existe a preocupação específica de identificar fontes de receita própria para cada um dos níveis de governo em que se divide a estrutura político-administrativa do País. Ao mesmo tempo, alguns setores governamentais com maior poder de barganha podem demandar a instituição específica de tributos para financiar total ou parcialmente os respectivos programas de despesas, como ocorre freqüentemente

no caso de transportes e educação (o exemplo mais recente é a instituição do Imposto sobre Serviços de Transportes Interestaduais e Intermunicipais).

A redução do número de tributos, mediante unificação daqueles que tenham a mesma base econômica, requer, portanto, que seja aceita a restrição imposta por uma percepção mais clara da carga fiscal que resultaria dessa unificação. Em contrapartida, é possível admitirmos que através da racionalização administrativa a unificação de tributos poderia permitir uma redução das alíquotas nominais, mantido o mesmo montante global de arrecadação.

O critério a ser obedecido num processo de unificação é o da base econômica dos tributos. Desse ponto de vista, os impostos podem ser classificados em três grandes categorias: Impostos sobre a Riqueza (Patrimônio), Impostos sobre a Renda e Impostos sobre Vendas de Mercadorias e Serviços. No primeiro caso, a base sobre a qual incide o imposto é o estoque acumulado de capital, enquanto no segundo caso os impostos incidem sobre os fluxos anuais de rendimento. Já no caso de impostos sobre transações, a compra e venda de mercadorias e serviços constitui o fato dominante, variando apenas o momento em que o imposto é cobrado (se a nível do produtor ou do consumidor), e a base de cálculo da operação (se o valor adicionado ou o total da transação). Em qualquer dos casos, os impostos podem ser ainda gerais ou parciais. Um imposto geral sobre a riqueza (*wealth tax*), por exemplo, seria aquele que incidisse sobre o valor total do patrimônio, enquanto o imposto parcial refere-se apenas a um tipo de ativo, como é o caso do imposto sobre a propriedade imobiliária. Da mesma forma, a um imposto geral sobre vendas que incide sobre todas as mercadorias contrapõe-se um imposto parcial cobrado apenas sobre transações com mercadorias de determinada espécie (*excise tax*). O sistema completo de classificação e a identificação da categoria onde se incluem os principais impostos utilizados atualmente no Brasil são apresentados na Tabela 1.

Em princípio, propostas de unificação deveriam contemplar tributos que incidissem sobre a mesma base econômica e que são recolhidos pelo mesmo contribuinte. O caso mais evidente, e que já foi mencionado anteriormente, refere-se à proposta de unificar a tributação sobre o valor adicionado na produção industrial, atual-

mente sujeito ao pagamento do IPI (federal) e do ICM (estadual). Outro exemplo seria fornecido pelo rendimento individual proveniente de rendimentos do trabalho assalariado, que contribui, simultaneamente, e sobre a mesma base, para o IR e para o sistema de previdência social.

No entanto, uma abordagem mais ousada poderia considerar ainda a hipótese de se agruparem os impostos que incidem sobre um mesmo setor de atividade econômica. Estudos recentes sobre o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas, por exemplo, revelam não só que as diferenças na alíquota efetiva do imposto são bastante acentuadas, mas também que o ônus do pagamento é provavelmente transferido para o consumidor final via aumento de preços, tornando o imposto sobre o lucro equivalente a um imposto sobre o faturamento. Nesse caso, uma alternativa mais simples seria a de tributar a renda das empresas pela ótica do valor adicionado, ao invés da remuneração aos fatores (lucro), incluindo também o atual IRPJ num esquema de unificação dos tributos que incidem sobre a produção industrial.

O passo seguinte refere-se às contribuições compulsórias para o sistema de proteção social ao trabalhador, cuja base de incidência aplica-se ora à folha de pagamento (CPS e FGTS), ora ao faturamento (PIS e FUNRURAL). Mais uma vez, a causa dessa multiplicidade de contribuições reside no procedimento que tem sido observado até agora, de associar a propriedade da receita à instituição de um imposto específico. Não obstante, os encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento são freqüentemente acusados de distorcer os preços relativos dos fatores de produção e discriminar contra as empresas que utilizam mais mão-de-obra por unidade de produto final. Por outro lado, contribuições sobre o faturamento teriam o efeito oposto de penalizar as empresas que agregam pouco valor aos insumos utilizados no processo de produção. Ambas as contribuições seriam, assim, substituídas com vantagens, do ponto de vista da eficiência na alocação de recursos, se os pagamentos fossem efetuados com base no valor adicionado.

Assim, em um nível maior de agregação, todas as atuais contribuições das empresas para o Tesouro poderiam teoricamente ser reunidas em uma única contribuição específica para cada um dos

principais setores de atividade econômica, variando a base de cálculo do imposto conforme as características da organização da atividade econômica em cada setor. O imposto sobre a produção industrial poderia ter como base o valor adicionado, enquanto o imposto sobre a produção agrícola seria cobrado sobre o valor total da produção e o imposto sobre serviços com base no faturamento. Note-se que uma eventual unificação de tributos não significa necessariamente uma perda de autonomia de programas ou fundos especiais que dispõem atualmente de uma contribuição específica. A autonomia depende da propriedade da *receita* e não da propriedade do *imposto*, bastando para tanto estabelecer as percentagens que se destinam a financiar programas ou fundos que dispõem de autonomia financeira.⁶

4 — Execução direta (gastos) *versus* indireta (incentivos)

O quarto item da agenda de debates sobre uma eventual reforma do sistema tributário refere-se ao papel desempenhado pelo sistema de abatimentos, isenções, deduções e incentivos fiscais de toda natureza, que são cada vez mais numerosos na legislação tributária brasileira. Na verdade, a euforia inicial que se seguiu à ampliação do sistema de incentivos fiscais à industrialização vem sendo progressivamente substituída por uma visão muito mais pessimista acerca da eficácia desses incentivos e das distorções por eles provocadas na alocação de recursos na economia.

Não obstante se avolumarem as críticas a respeito, a concessão de vantagens fiscais continua merecendo uma atenção especial e vem sendo cada vez mais freqüentemente utilizada como medida conjuntural destinada a contornar dificuldades surgidas na execução de programas governamentais. Assim é que a redução do Imposto

⁶ De certa maneira, uma situação semelhante é encontrada atualmente no caso das contribuições que incidem sobre a folha de pagamento: as empresas contribuem com 8% para o INPS, 8% para o FGTS e 2,5% para o salário-educação.

de Renda foi a fórmula recentemente encontrada para baixar as prestações da compra da casa própria através do Plano Nacional da Habitação, para limitar a correção monetária dos empréstimos concedidos com recursos do PIS e PASEP e para incentivar a qualificação da mão-de-obra urbana.

Tão ou mais importantes que os incentivos fiscais aos investimentos — sobre os quais muito se tem escrito ultimamente — são as diferentes modalidades de abatimentos permitidos pela legislação do Imposto sobre a Renda. Surrey⁷ cunhou a expressão *Tax Expenditure* ao referir-se a esse tipo de problema no caso norte-americano. O seu argumento consiste em admitir que o sistema do Imposto sobre a Renda (norte-americano) contém realmente duas partes: a primeira refere-se à arrecadação propriamente dita; a segunda às diferentes espécies de abatimentos e incentivos que se propõem a desenvolver indireta, ao invés de diretamente, alguns programas de interesse do Governo. O sistema de abatimento e incentivos — *Tax Expenditure* — não tem nenhuma relação básica com a estrutura do Imposto de Renda e nem é necessário sua operação. Ao contrário, o sistema de *Tax Expenditure* constitui um esquema de subsídio que usa o mecanismo do Imposto sobre a Renda como forma de pagamento dos subsídios. As provisões especiais sob as quais esse esquema de subsídios funciona assumem uma variedade de formas, entre as quais: exclusões da base de cálculo do imposto, isenções, deduções (abatimentos), créditos e alíquotas preferenciais. Em essência, o conceito de *Tax Expenditure* considera essas provisões especiais como compostas de dois elementos: o montante do imposto que teria sido pago na ausência de provisões especiais e a realização simultânea de um pagamento de igual valor como forma de transferência direta ao (s) indivíduo (s) beneficiado (s).

As estimativas de Surrey para os Estados Unidos indicam que o montante desses “subsídios” indiretos chega a representar um quarto do orçamento total do Governo, e que eles não são submetidos a qualquer processo periódico de avaliação, como é o caso de programas que se beneficiam de gastos diretamente executados pelo Governo. Embora não exista um levantamento semelhante para o

⁷ Stanley Surrey, *Pathways to Tax Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973).

caso brasileiro, as informações disponíveis em estudo anterior sobre o Imposto de Renda indicam que, considerando apenas os demais abatimentos da renda bruta que não aqueles relativos a dependentes, o montante declarado no ano-base de 1970 foi da ordem de 4 bilhões de cruzeiros, quantia essa que representa pouco menos de 20% do total da receita tributária da União no exercício correspondente.

O mesmo trabalho, mostra, ainda, que esses mesmos abatimentos: (a) contribuem para reduzir o grau de progressividade efetiva do imposto sobre a renda pessoal; (b) contém disposições conflitantes na medida em que, por exemplo, o incentivo ao consumo representado pelas deduções relativas a juros da dívida pessoal é duas vezes maior que o incentivo à poupança representada pelos abatimentos correspondentes a aplicações em investimentos.

Todas essas distorções indicam, assim, a necessidade de rever o sistema de deduções. E essa revisão não deve limitar-se a uma reavaliação de percentagens permitidas de abatimentos, mas, sim, questionar a própria racionalidade do sistema face a outras alternativas a serem consideradas. Em particular, cumpre examinar a seguinte questão: qual a vantagem de serem estabelecidos índices mais elevados de progressividade nominal do imposto, se se admite posteriormente que essa progressividade seja significativamente reduzida por um esquema de deduções e abatimentos que atinge na sua maior parte indivíduos de nível de renda mais elevado? Supõe-se que é muito mais importante que o Governo interfira de maneira direta na expansão de serviços sociais (educação e saúde, por exemplo) que irão beneficiar os indivíduos de mais baixa renda, do que conceda "subsídios" indiretos ao aumento do consumo privado desses serviços por parte dos indivíduos de renda mais alta. Em outras palavras, se o benefício é de cunho social, a execução direta para atender à demanda dos menos favorecidos é mais importante do que o incentivo indireto ao aumento da demanda pelos mais bem aquinhoados.

No caso específico do Imposto sobre a Renda, uma redução nas alíquotas (e na progressividade) do imposto, juntamente com o cancelamento quase total do sistema de deduções e abatimentos em vigor (mantidas apenas as deduções por dependentes), contribuiria, simultaneamente, para melhorar o grau de equidade dessa moda-

lidade de tributo, simplificar a administração tributária e reduzir a intervenção governamental nas decisões de consumo dos níveis mais elevados de renda. Ou, alternativamente, a eliminação dos abatimentos, mantidas as alíquotas atuais, produziria um aumento de arrecadação que pode ser necessário para ampliar a execução direta de programas governamentais que beneficiam em maior proporção os indivíduos de renda mais baixa.

5 — Recursos próprios *versus* endividamento

Resta mencionarmos o problema da dívida pública. Segundo estimativas recentes, a dívida do Setor Público Brasileiro aumentou consideravelmente nos últimos anos, como resultado das medidas de recuperação do crédito público e da expansão dos investimentos governamentais a partir de 1964. O saldo em circulação da dívida pública (em títulos e por contrato) atingiu cerca de 20% do Produto Interno Bruto em 1972.

Além do crescente nível de endividamento, a evidência disponível permite ainda identificar:

a) uma grande compartimentalização do processo de endividamento, possivelmente gerada pela própria descentralização administrativa do Governo. Tanto a nível federal quanto estadual, a chamada Administração Indireta mais as Empresas do Governo respondem por mais de 90% da dívida pública “por contrato” — isto é, aquela parcela da dívida que trata especificamente do financiamento dos investimentos;

b) uma concentração setorial dos empréstimos nos programas que já se beneficiam de recursos tributários vinculados, como é o caso, por exemplo, de programas de transporte. Essa concentração se explica pelo fato de que a existência de receita vinculada constituiu uma garantia para a obtenção de novos financiamentos para aplicação no setor;

c) uma dependência da dívida em títulos (ORTN) de um mercado institucional e de medidas de semicompulsoriedade na subscri-

ção. Os dados disponíveis mostram, por exemplo, que entidades do Governo (destaque para o BNH) detêm cerca de 50% do saldo de títulos públicos em circulação, e que 25% desse mesmo total estão em poder dos Bancos Comerciais, como alternativa ao recolhimento compulsório em dinheiro.

À parte algumas considerações de política monetária que não fazem parte das preocupações específicas do presente trabalho, as principais questões relativas à dívida pública, a serem examinadas num estudo mais amplo de reforma da estratégia de financiamento dos encargos do Governo, são as seguintes:

a) as diferenças no custo financeiro da expansão dos diferentes programas do Governo criadas pela setorialização da dívida. A nível de programas de desenvolvimento urbano, por exemplo, vale a pena notar que os Governos locais dispõem de recursos tributários vinculados à expansão de programas de transportes rodoviários — associados ao uso do transporte individual — enquanto os investimentos em programas de transporte coletivo dependem, na sua maior parte, de operações de crédito. Da mesma forma, programas de habitação são executados mediante concessão de financiamentos, enquanto que a construção de hotéis dispõe de recursos provenientes da concessão de incentivos fiscais;

b) as perspectivas de sustentação de um crescente nível de endividamento, face a uma maior dificuldade na colocação de títulos públicos no mercado. Segundo as informações disponíveis, as colocações compulsórias, as medidas de incentivo e uma conjuntura favorável no mercado financeiro, teriam contribuído para que as subscrições anuais de ORTN fossem, até agora, suficientes para cobrir os encargos da dívida anterior e gerar ainda os novos recursos necessários. Na ocorrência de situações adversas, a cobertura desses encargos exerceria uma pressão insustentável sobre a caixa do Tesouro, uma vez que foram parcialmente abolidas as exigências anteriores de previsão orçamentária para os encargos da dívida. Eventualmente, o aumento na carga tributária e/ou a emissão de papel-moeda poderia, então, tornar-se necessário para a regularização dos

compromissos governamentais, invertendo a própria colocação inicial do problema, qual seja, a de que a expansão da dívida teria como finalidade gerar recursos não inflacionários para o financiamento do *deficit* do Governo.

6 — Resumo e observações finais

Em resumo, o presente artigo pretende oferecer uma agenda para o debate sobre uma reforma do sistema de financiamento do setor público centrada em cinco grandes itens: Tributos Diretos *versus* Tributos Indiretos; Centralização *versus* Descentralização; Unificação *versus* Multiplicação; Execução Direta *versus* Incentivos e Recursos Próprios *versus* Endividamento. Julgamos que uma tomada de posição a respeito desses temas constitui um requisito preliminar à elaboração de proposições mais específicas acerca de possíveis modificações na estratégia de financiamento dos encargos do Governo.

