



Ed. 522 - 19/05/2008

Um tributo à reforma

<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83766-5856-522,00-UM+TRIBUTO+A+REFORMA.html>

Uma análise das questões mais relevantes para o futuro do Brasil



Detalhe do quadro O Pagamento do Dízimo, de Pieter Brueghel, o Jovem

Nosso maior obstáculo

Para impulsionar o crescimento econômico, o país precisa mudar seus impostos – com urgência

Desde o momento em que esta reportagem foi escrita até agora, quando você a lê, é provável que tenha nascido uma dúzia de regras fiscais no Brasil. “Em média, as autoridades tributárias emitiram uma nova norma a cada sete horas nos últimos 30 anos”, diz Igor Nascimento de Souza, do escritório Souza, Schneider e Pugliese Advogados. “A legislação tributária é tão complexa que nenhum advogado sabe responder no ato a uma dúvida tributária de um cliente. Se eu receber uma ligação em meu celular durante o almoço, meu cliente terá de esperar eu voltar ao escritório e consultar a legislação para saber se nada mudou.” Essa complexidade tem dois aspectos danosos: ela reflete uma ganância exacerbada dos governos locais e federal sobre a riqueza produzida pela sociedade e por si só complica o

ambiente de negócios, enredando as empresas em normas burocráticas que prejudicam sua produtividade e deixam seus produtos e serviços menos competitivos. O próprio Ministério da Fazenda afirmou, ao divulgar seu projeto de reforma tributária, em setembro, que impostos correspondentes a 2% do PIB se perdem nas cobranças duplas do emaranhado de leis fiscais.



Reprodução do quadro Dois Coletores de Impostos, de Marinus van Reymerswaele

<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83750-9306-522,00-NOSSO+MAIOR+OBSTACULO.html>

Desde o momento em que esta reportagem foi escrita até agora, quando você a lê, é provável que tenha nascido uma dúzia de regras fiscais no Brasil. “Em média, as autoridades tributárias emitiram uma nova norma a cada sete horas nos últimos 30 anos”, diz Igor Nascimento de Souza, do escritório Souza, Schneider e Pugliese Advogados. “A legislação tributária é tão complexa que nenhum advogado sabe responder no ato a uma dúvida tributária de um cliente. Se eu receber uma ligação em meu celular durante o almoço, meu cliente terá de esperar eu voltar ao escritório e consultar a legislação para saber se nada mudou.”

Essa complexidade tem dois aspectos danosos: ela reflete uma ganância exacerbada dos governos locais e federal sobre a riqueza produzida pela sociedade e por si só complica o ambiente de negócios, enredando as empresas em normas burocráticas que prejudicam sua produtividade

e deixam seus produtos e serviços menos competitivos. O próprio Ministério da Fazenda afirmou, ao divulgar seu projeto de reforma tributária, em setembro, que impostos correspondentes a 2% do PIB se perdem nas cobranças duplas do emaranhado de leis fiscais.

Nesta edição de ÉPOCA Debate mostramos por que esse é o principal obstáculo, hoje, para que o Brasil sustente o avanço econômico e social que tem apresentado nos últimos anos. Nesta reportagem e nas páginas a seguir, fica claro que, além de sabidamente ineficiente e injusto, o sistema tributário brasileiro atrapalha o crescimento econômico, impede a criação de empregos e, por sua estrutura, faz com que as autoridades tenham um enorme poder de influir na vida dos cidadãos. Apresentamos um diagnóstico dos principais problemas, o que se pode esperar da proposta do governo que seguirá para a plenária do Congresso e como outros países têm se comportado em relação ao assunto.

A complexidade do problema tributário brasileiro só não é maior que a urgência de resolvê-lo. Prova disso foi o pacote de mudanças na política industrial brasileira anunciado na semana passada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Rio de Janeiro. O pacote, batizado de Política de Desenvolvimento Produtivo, trouxe a promessa de mais crédito e desoneração de tributos para 25 áreas escolhidas a dedo, com o objetivo de dar impulso ao setor produtivo, elevar as exportações e o ritmo de crescimento da economia.

A renúncia fiscal contida no pacote poderá chegar a R\$ 21,4 bilhões até 2011, quase metade do que o governo deixou de arrecadar com o fim da CPMF. Parece muito. Mas são menos de 2,4% do total de R\$ 900 bilhões em tributos recolhidos no ano passado. Vários analistas estrangeiros (que preferem não ter seu nome citado para não entrar em choque com o governo brasileiro) dizem que esse tipo de iniciativa não é a mais eficaz para estimular a economia. A principal crítica é à escolha, centralizada, dos beneficiários do corte de impostos, em vez da promoção igualitária de oportunidades – que seria obtida com, isso mesmo, uma reforma tributária.

Segundo estudos de um grupo de economistas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio, que inclui o ex-presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) Luiz Schimura, uma reforma tributária seria muito mais eficiente que um pacote de incentivos para promover investimentos, sem falar no caráter mais democrático de beneficiar a todos, e não apenas 25 setores.

É fato que o Brasil tem sobrevivido sem a reforma. Até bem. Em plena crise mundial, alimentada pelo estouro da bolha no mercado hipotecário americano, o Brasil recebeu o grau de investimento da agência de análise de risco Standard & Poor's – uma espécie de aval especializado para que investidores estrangeiros depositem seu dinheiro aqui. Mas a própria S&P afirma que ainda há um longo caminho para o país percorrer. E o que falta? “O Brasil tem de fazer uma reforma tributária, pois a estrutura atual prejudica a competitividade das empresas”, diz Regina Nunes, diretora da agência no Brasil.

A reforma tributária está na mesa de discussões desde 1995, quando o Brasil finalmente se livrou do terror da inflação. Até então, o governo se financiava com um artifício apelidado de “imposto inflacionário”. O salário das pessoas era corrigido mês a mês, mas no caminho até a loja desvalorizava. O mesmo valia para as empresas. Quem ficava com boa parte da renda perdida era o Estado, com sua invejável capacidade de imprimir moeda.

Ao acender a luz, o brasileiro paga
46% de impostos. No sabonete, vão
42%. No feijão, 18%

Quando isso acabou, a arrecadação do governo despencou. Para sustentar os serviços prestados à sociedade, era necessário elevar a carga tributária. Havia dois modos de fazer isso: o certo – repensar o sistema de cobranças inteiro – e o possível. “O problema da reforma é que a estrutura tributária do Brasil é um animal muito complexo, com aquilo que a Constituição chama de entes federativos, os 27 Estados e 5.761 municípios”, afirma um ex-integrante do governo federal que, de tão cansado das brigas em torno do assunto, prefere não se identificar.

=====/

<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83750-9306-522-2,00-NOSSO+MAIOR+OBSTACULO.html>

“Algumas legislações de ICMS são cartapácios com milhares de páginas de normas e instruções”, diz ele. “Não dá para resolver tudo com aquilo que o Saddam Hussein chamaria

de ‘mãe de todas as reformas’. Aí as coisas vão sendo feitas na base do remendo, como aquelas construções em favelas, um puxadinho aqui, um andarzinho na laje ali etc. Tem favela no Rio em que o cara vai pondo um andar em cima do outro até rachar. Aí pára. É mais ou menos assim.”

Enquanto se faziam puxadinhos nas leis, à razão de um a cada sete horas, a idéia de uma reforma eficaz jamais deixou a pauta política brasileira. E voltou a ganhar força por causa da guerra fiscal entre Estados. Na disputa para atrair investimentos, eles começaram a oferecer incentivos para as empresas, na forma de isenção de tributos. E a arrecadação geral caiu. Isso incentivou o governo a apresentar uma proposta de reforma em que a maior ênfase é sobre o ICMS, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias ([Clique aqui e leia a reportagem](#)).

É um bom começo, segundo aquela ex-autoridade governamental. “Para reforma, o bom é inimigo do ótimo, e o candidato ideal para começar é o ICMS.” Menos pragmático, o economista liberal Paulo Guedes, colunista de *ÉPOCA*, critica a aproximação cautelosa do tema. “Essa reforma se limita à construção de um sistema mais eficiente para arrecadar a mesma carga tributária atual. O foco das preocupações está na receita dos governantes, e não em seu peso sobre os contribuintes”, diz ([Clique aqui e leia a coluna de Guedes](#)).

Esse peso sobre os contribuintes é o cerne da questão dos impostos. Em um país democrático, o sistema tributário reflete o que sua sociedade considera importante. As escolhas variam. A prioridade pode ser garantir a educação dos jovens ou a previdência dos velhos, assegurar a competitividade internacional das empresas ou a eficiência militar das Forças Armadas. E toda escolha tem ganhadores e perdedores.

Um dos poucos consensos é que os impostos devem tributar mais os ricos que os pobres. Não é assim que funciona no Brasil. Um estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na semana passada mostrou que aqui os 10% mais pobres gastam 32% de sua renda em impostos e contribuições. Para os 10% mais ricos, a parcela é de 22%. Para os extremamente pobres, a situação é pior: o governo toma 44,5% de sua renda.

“O pior é que essa tributação é invisível, pois o cidadão de baixa renda não sabe quanto imposto está pagando”, diz José Roberto Afonso, especialista em contas públicas e consultor técnico da liderança do PSDB na Câmara dos Deputados. A parte visível da tributação para a pessoa física é o Imposto de Renda, que, apesar de imperfeito, funciona na direção certa: quem ganha mais paga mais. O problema são os impostos que os cidadãos de baixa renda pagam sem perceber. São aqueles incluídos nos preços dos produtos do dia-a-dia.

Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), uma organização especializada na análise da carga tributária, ao acordar e acender a luz, qualquer brasileiro paga 46% de impostos em sua conta de energia. Ao lavar o rosto, 42% do preço do sabonete são impostos. Enxugar o rosto é mais barato: apenas 36% do preço da toalha. Mesmo com incentivos para a cesta básica, os impostos “comem” 18% do preço da carne e do feijão e 35% do macarrão. Ao usar o telefone, 40% da conta são impostos. Na compra da TV, 38%. Uma cerveja na hora do almoço? Metade da garrafa é do governo. “O Brasil é o campeão mundial em altas alíquotas incidentes sobre consumo. Isso tira a competitividade das empresas, além de engolir a renda do cidadão”, diz Marcos Catão, professor de Direito Tributário da FGV.

Um país pode escolher tributar pesadamente sua sociedade para oferecer muitos serviços. É o caso na União Européia, em que a carga tributária é superior a 40% do Produto Interno Bruto (PIB). É bastante, mas os países da UE oferecem saúde e educação gratuitos de qualidade e aposentadorias razoáveis aos cidadãos. Nos Estados Unidos, a carga tributária é de 25,6% do PIB, bem menor que a da UE. Em contrapartida, a oferta de serviços básicos é menor. “No caso brasileiro, o governo tributa como nos países que oferecem excelentes serviços, mas devolve pouco”, diz Ricardo Luiz Becker, sócio da área tributária do escritório Pinheiro Neto Advogados. Impostos injustos, impostos demais. Há ainda um terceiro efeito maléfico da estrutura tributária brasileira. Ela afeta a competitividade. É o que mostra o próximo artigo.

Os nós dos impostos

<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83750-9306-522-3,00-NOSSO+MAIOR+OBSTACULO.html>

Ao longo da História, os governos criaram várias formas de tributar. Cada uma delas tem efeitos diferentes sobre partes distintas da população. Tributos altos sobre herança, por exemplo, prejudicam o direito de um cidadão legar sua fortuna aos filhos, mas incentivam os mais ricos a investir em fundações e benesses para a sociedade. Um bom sistema de tributação é aquele que consegue atender às demandas de serviços da sociedade sem estrangular a atividade econômica. Não é o que ocorre no Brasil

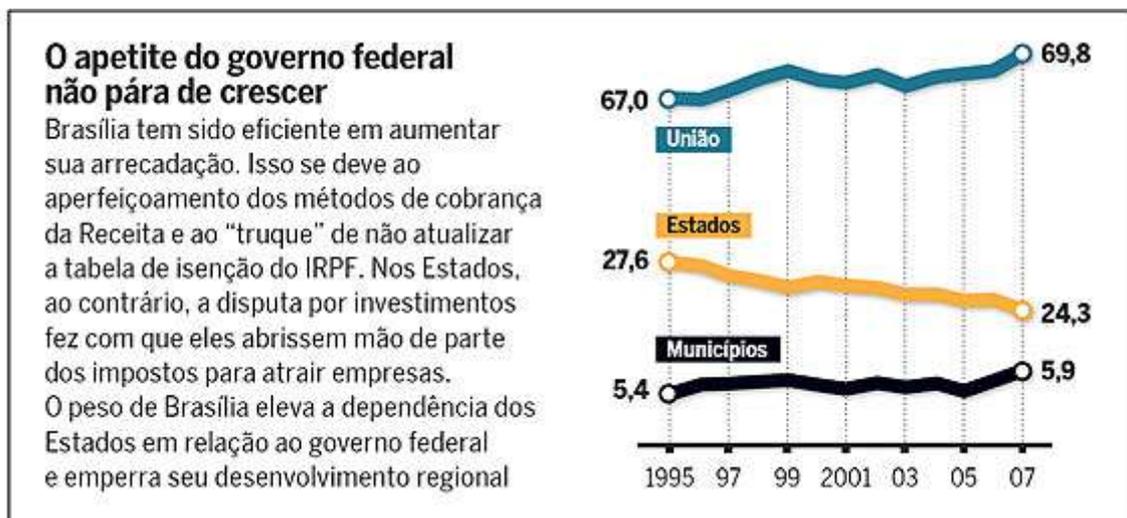
| Para os indivíduos | | |
|-------------------------------------|---|---|
| Os tributos mais complicados | Impostos diretos (Imposto de Renda) | Impostos indiretos (tributos repassados aos produtos) |
| Problema | O IR, por incrível que pareça, tem alíquotas mais baixas que a de países em situação similar. A diferença é que, nos demais países, os serviços proporcionados pelo Estado são melhores | Os impostos e contribuições indiretos são “invisíveis” (porque embutidos no preço do produto). Variam de 18% no feijão a 83% na cerveja. Como taxam igualmente todos os consumidores, representam um peso maior para os mais pobres |
| Mudança proposta | Nenhuma – o IRPF não está sequer em discussão | Transformar as contribuições em impostos |
| Possibilidade de aprovação | Nula | Pequena |
| Impacto em caso de aprovação | ----- | A princípio, nenhuma. Mas o novo sistema tornaria mais clara a parcela dos preços que se deve à tributação, podendo levar no futuro a uma pressão maior pela redução de impostos |

| Para as empresas | | | | |
|-------------------------------------|---|---|--|---|
| Os tributos mais complicados | Impostos sobre o lucro (Imposto de Renda) | Contribuições sobre o faturamento (PIS, Cofins, Cide) | Impostos sobre vendas (ICMS) | Impostos para pequenas empresas (Simples Nacional e SuperSimples) |
| Problema | O IRPJ tem alíquotas elevadas em relação às de outros países, o que afeta a competitividade das empresas e onera os produtos no mercado interno | A fatia do faturamento tributada pelas contribuições dobrou nos últimos dez anos. Esses tributos são onerosos, cumulativos (incidem sobre outros tributos) e geram grande burocracia para as empresas | É o que mais atrapalha as empresas. Como é estadual, os contribuintes têm de enfrentar 27 legislações frequentemente conflitantes. A guerra entre Estados para atrair investimentos cria instabilidade nos negócios e perda de receita | Tem aplicação limitada. Unifica impostos e contribuições e reduz alíquotas, mas só é aplicável a microempresas (faturamento de até R\$ 240 mil/ano) e de pequeno porte (R\$ 2,4 milhões/ano). Empresas de serviços não entram no programa |
| Mudança proposta | Fusão da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) com o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) | Transformá-las – e o Salário-Educação, que incide sobre a folha de pagamentos – em Imposto de Valor Agregado Federal, sem alterar as alíquotas | O imposto passaria a ter abrangência e legislação nacionais, com cinco alíquotas definidas pelo Senado Federal | Nenhuma. O governo apenas sugere “estimular” o programa, sem estipular metas |
| Possibilidade de aprovação | Elevada | Elevada | Reduzida | Nula |
| Impacto em caso de aprovação | Reduzido. O novo sistema reduziria a burocracia, mas a alteração de alíquotas não está em discussão | Reduzido. A mudança diminuiria a burocracia, mas não a tributação, pois o Senado quer manter os valores arrecadados e os percentuais de transferência dos recursos aos Estados e municípios | Elevado. Mesmo que as alíquotas se mantenham iguais, a mudança reduziria a burocracia e tornaria mais fácil para as empresas planejar investimentos | ----- |

Para o alto e avante

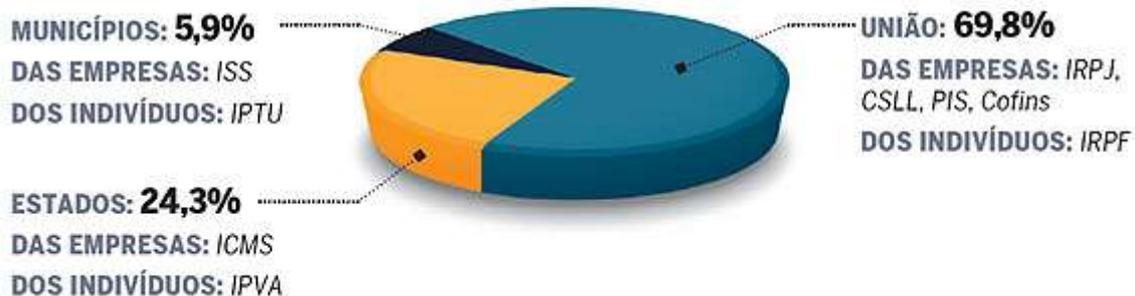
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83750-9306-522-4,00-NOSSO+MAIOR+OBSTACULO.html>

Um bom indicador do apetite do governo é quanto ele retira das pessoas e das empresas, a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto. Nos últimos dez anos, essa fatia aumentou de 27,6% para 36,8% do PIB. Mais: o avanço ocorreu em um período de crescimento pífio. Em média, a economia brasileira cresceu 2% ao ano desde o Plano Real, mas a carga tributária avançou 6% ao ano. O efeito, para o país, é equivalente ao que sofre um cidadão que teve diminuição de salário justamente na época em que o aluguel da casa aumentou. Esse aumento tem lá suas justificativas. Ele garantiu, em última análise, que a inflação não voltasse. E, ao equilibrar as contas do país, atraiu investimentos internacionais.



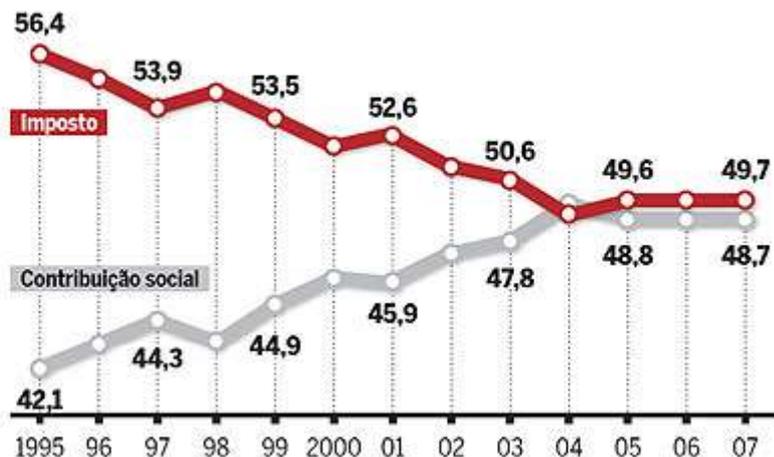
A divisão do bolo

Quanto arrecadam a União, os Estados e os municípios – em % do PIB



As contribuições crescem mais

Ao cobrar imposto, o governo tem de destinar parte do dinheiro para suas obrigações constitucionais: saúde, educação, segurança. Com as contribuições, não. Essa "liberdade" tem feito o governo "trocar" um tributo por outro



As três ferramentas para arrecadar

De quantas maneiras os governos tributam os cidadãos, e peso de cada uma

1,6%

TAXA É a tarifa que o governo cobra pelos serviços diretos, como a emissão de documentos. Serve, principalmente, para custear o serviço prestado



49,7%

IMPOSTO É uma forma de tributo direto (como o Imposto de Renda ou o ICMS). A porcentagem (alíquota) que fica com o governo é determinada pelo Poder Legislativo – que também aprova o modo como a receita será gasta. Para usar esses recursos, o governo é obrigado a seguir o Orçamento aprovado pelos parlamentares

48,7%

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL OU ECONÔMICA É uma forma de tributo semelhante aos impostos. A grande diferença é que as verbas arrecadadas não precisam ser usadas para fins específicos (saúde, educação etc., definidos na Constituição) – embora precisem, também, respeitar o Orçamento

A mordida é mais forte

As vantagens e as desvantagens de uma carga tributária que cresce ininterruptamente desde 1991

Por que é **BOM** arrecadar mais

- ① Há mais dinheiro público para investir em benefícios sociais ou infra-estrutura
- ② O governo pede menos dinheiro emprestado, o que reduz os juros
- ③ Dá para pagar dívidas, o que melhora a classificação de risco do Brasil e atrai mais investidores internacionais (que investem e ajudam o país a crescer)

Por que é **RUIM** arrecadar mais

- ① Com mais impostos, as empresas lucram menos, e portanto investem menos
- ② Com sua estrutura burocratizada, o governo é ineficiente. Os benefícios seriam melhores se o dinheiro ficasse nas mãos dos cidadãos e das empresas
- ③ As pessoas ficam com menos escolha de como gastar seu dinheiro