

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 666

# Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível

Edilberto Carlos Pontes Lima

Brasília, agosto de 1999



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 666

# Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível

Edilberto Carlos Pontes Lima\*

Brasília, agosto de 1999

---

\* *Da Coordenação Geral de Finanças Públicas do IPEA. O autor agradece os comentários de César Augusto Tibúrcio e de Francisco Pereira, isentando-os por eventuais erros remanescentes.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação



**Presidente**  
*Roberto Borges Martins*

**DIRETORIA**

*Eustáquio J. Reis*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Hubimaier Cantuária Santiago*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Murilo Lôbo*  
*Ricardo Paes de Barros*

O IPEA é uma fundação pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 110 exemplares

**COORDENAÇÃO DO EDITORIAL**

**Brasília – DF:**  
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar  
CEP 70076-900  
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314  
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ:**  
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar  
CEP 20020-010  
Fone: (21) 212 1140 – Fax: (21) 220 5533  
E-mail: editrj@ipea.gov.br

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO **5**
  - 2 SISTEMA TRIBUTÁRIO IDEAL **6**
  - 3 DISCUSSÃO TEÓRICA DOS IMPOSTOS  
SOBRE RENDA, CONSUMO E PROPRIEDADE **9**
  - 4 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL **15**
  - 5 PROPOSTAS DE REFORMA **18**
  - 6 CONCLUSÃO **25**
  - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **26**
-

---

## SINOPSE

---

**E**ste artigo discute alguns aspectos da teoria de tributação, o sistema tributário brasileiro atual e propostas de reforma tributária à luz do que seria, teoricamente, um sistema ideal. Leva-se em conta que qualquer reforma deve considerar restrições de natureza não somente econômica, mas política e de escassez de informações, para avaliar quão bom é um novo sistema. Conclui-se que as falhas do sistema tributário brasileiro são significativas, e várias das propostas de reforma diminuem suas distorções, embora não as eliminem por completo.

## 1 INTRODUÇÃO

Há um sentimento generalizado na sociedade brasileira de que a reforma tributária tornou-se necessária. As rápidas transformações pelas quais a economia mundial vem passando nos últimos anos, em particular a intensa integração entre os mercados, deixam pouca margem a um sistema tributário que entrave o crescimento econômico e reduza a produtividade da economia do país.

Grande parte das deficiências do sistema tributário nacional tem origem na Constituição de 1988, que reformou amplamente o papel do Estado na economia, inclusive a tributação. A sensação na sociedade, compartilhada por diversos especialistas, é de que a Constituição criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado nela definido. O resultado foi que o governo federal teve que criar, posteriormente à promulgação da Carta Magna, uma série de tributos para completar o financiamento do Estado, sem maior preocupação com regras econômicas de tributação, apenas visando à arrecadação. Assim, criaram-se a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em 1989; e o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), com vigência em 1993, posteriormente recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996. Esta foi sucessivamente prorrogada, com alíquota elevada de 0,2% para 0,38%, em 1999, caso também da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), aumentada de 0,5% para 2%, em 1990 [Varsano, 1997]; e para 3%, em 1999.

Muitos países reformaram sua maneira de tributar ao longo dos últimos quinze anos, em maior ou menor escala. Exemplo de mudança profunda nesse campo foram os Estados Unidos, cujo *Tax Reform Act* de 1986 representou a maior alteração no imposto de renda federal desde que se tornou um imposto pago pela maior parte dos cidadãos, a partir da II Guerra Mundial [Auerbach e Slemrod, 1997].

A despeito das inúmeras diferenças entre as reformas tributárias empreendidas em vários países, Sandford (1993) lista alguns elementos comuns: diminuição do número de alíquotas e de seu valor marginal máximo no imposto de renda da pessoa física; redução de alíquotas das corporações; e aumento da participação de impostos sobre consumo em detrimento de impostos sobre a renda.

A introdução de qualquer tributo, *ceteris paribus*, piora a situação dos tributados porque terão menos recursos para consumir ou trabalharão mais se não quiserem consumir menos. Quando se consideram os benefícios recebidos pelos contribuintes, a sua situação pode ficar melhor que antes do tributo, quando, por exemplo, o governo fornece um bem público ou completa um mercado. Dado determinado nível de benefício, o sistema arrecadador deve ter o menor efeito possível sobre os

contribuintes. Daí a famosa frase de Jean Baptiste Colbert, ministro das Finanças de Luís XIV: “A arte da tributação consiste em retirar as penas do ganso com o mínimo de dor”.<sup>1</sup>

Além do objetivo de potencializar a eficiência econômica, em que a busca da neutralidade é o elemento mais importante porque se supõe que o mercado seja o melhor alocador de recursos, o propósito de maior equidade também tem movido os governos. Mesmo os seus maiores defensores admitem que o mercado é eficiente na produção, mas não na distribuição de recursos, justificando-se a intervenção do governo nesse campo, com uso, além de outros instrumentos, também da tributação. O problema é que, a despeito de todos (ou quase) os sistemas tributários serem formalmente progressivos, na prática, muito da equidade se perde pelas brechas que permitem o planejamento dos contribuintes, principalmente daqueles de mais alta renda, que têm maior possibilidade de contratar contadores e advogados tributaristas para encontrar espaços na legislação e pagar menos tributos. Assim a progressividade formal não se efetiva na prática.

Implementar reformas é sempre difícil. Não por acaso, o conhecido ensinamento de Maquiavel, em *O Príncipe*, sobre as dificuldades e perigos da instituição de uma nova ordem de coisas ainda vigora atualmente com toda força. Isso porque os beneficiários da ordem antiga lutarão bravamente para mantê-la e os que se beneficiarão da nova ordem irão defendê-la tibiamente porque não têm certeza dos seus benefícios. Talvez isso explique o sucesso apenas parcial das reformas previdenciária e administrativa e as dificuldades inevitáveis em se implementar uma reforma tributária profunda.

Além desta introdução, o capítulo 2 discute as dificuldades de qualquer reforma tributária e analisa as características de um sistema tributário ideal; o capítulo 3 trata das três bases clássicas de tributação (renda, consumo e propriedade); o capítulo 4 analisa o sistema tributário nacional; e o capítulo 5 discute diversas propostas de reforma tributária no Brasil.

## 2 SISTEMA TRIBUTÁRIO IDEAL

Antes de discutir as diversas propostas de reforma tributária, é importante a adoção de uma perspectiva teórica que considere a questão da reforma tributária como *second-best*. O formulador de política (parlamentares que discutem e votam a proposta ou a própria formulação do Executivo) procura atingir o melhor, sujeito a restrições adicionais às que apareceriam em um problema de otimização tradicional (*first best*).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Citado pela revista *The Economist* de 31/7/97.

<sup>2</sup> Em um problema de otimização tradicional (*first best*), as restrições são tecnologia e recursos.

---

É o caso de restrições legais, institucionais e, principalmente, de informação incompleta. Ao propor uma reforma tributária (aplica-se a qualquer reforma), o governo depara-se com problemas de federalismo, de interesses de bancadas no Congresso, de não-redução da carga tributária e de uma série de restrições relacionadas à informação imperfeita, tais como a incapacidade de prever reações dos agentes econômicos e a ausência de dados elementares para a análise. Assim, embora seja de grande utilidade observar as características de um sistema tributário ideal, há que se considerar as restrições adicionais que o processo político envolve.

Auerbach (1985) chama atenção ainda para as dificuldades ocasionadas pela simples existência de uma alocação inicial, prévia à reforma. Um novo sistema tributário mais eficiente e equitativo que o anterior pode trazer problemas de equidade na transição do antigo para o novo. Por exemplo, caso se removessem isenções de algumas empresas, seus acionistas poderiam ter perda de capital na medida em que os preços das ações baixassem. Esses indivíduos seriam, assim, prejudicados, pois suas ações estariam mais baratas do que as de outros indivíduos com idêntica capacidade contributiva.

É interessante observar que as famosas *máximas* para os tributos que Adam Smith enumera, em seu célebre *Riqueza das Nações*, publicado em 1776, permanecem plenamente válidas. Smith menciona quatro características que os sistemas tributários deveriam respeitar:

(a) *A capacidade contributiva dos cidadãos*. “Os súditos de todo Estado deveriam contribuir para sustentar o governo, tanto quanto possível em proporção às suas respectivas capacidades” [Smith, 1986, p. 366]. Esse princípio é largamente aceito no mundo moderno. Os tributaristas citam-no como o princípio da equidade. Stiglitz (1988) o inclui como a característica da justiça social que todo sistema tributário deve buscar, dividindo-a em equidade vertical e equidade horizontal. A primeira diz respeito ao maior pagamento pelos que estão em maiores condições de pagar e a segunda, ao tratamento igual aos que estão em idêntica situação. Em geral obedecido formalmente – as leis tributárias normalmente elencam essa característica –, as provisões especiais<sup>3</sup> (espaços na legislação) alteram a efetiva progressividade do sistema. Atkinson e Stiglitz (1980) argumentam: “Desde que o acesso a várias formas de ativos, ou a atratividade relativa deles, pode depender criticamente da renda de uma pessoa, eles têm um efeito importante na equidade do sistema tributário e no seu verdadeiro grau de progressividade”. (tradução do autor).

(b) *Regras para a fixação dos impostos, evitando-se arbitrariedades*. O objetivo é a proteção dos contribuintes contra arbitrariedades do Estado ou de seus representantes para coletar impostos. Com as regras, os pagadores de impostos podem programar-se porque saberão “o tempo de pagamento, a maneira, a quantidade a ser paga, tudo

---

<sup>3</sup> Atkinson e Stiglitz (1980) enumeram diversas formas de provisão existentes.

---

(...) claro e simples para o contribuinte, e a qualquer pessoa” (Smith, 1986, p. 366). Essa máxima é largamente citada pelos tributaristas modernos; enquadra-se, por exemplo, na classificação de Stiglitz (1988), em *responsabilidade política*, que é a clareza sobre quem paga, quanto se paga e o uso que se faz dos recursos arrecadados. Também se encaixa, ainda na classificação de Stiglitz, na necessidade de o sistema tributário ser simples.

(c) *Facilidade para os contribuintes*. Os tributos devem ser cobrados quando os contribuintes efetivamente dispõem de recursos para cumprir seus compromissos. Assim, o imposto sobre a renda do trabalho deve ser cobrado junto com o recebimento do salário e não em período anterior. Essa regra é de puro bom senso e é largamente utilizada pelas administrações tributárias.

(d) *Baixo custo do sistema arrecadador*. “Toda taxa deveria ser elaborada de maneira a tirar e manter fora do bolso do povo o mínimo possível além do que traz ao tesouro público do Estado” (Smith, *op cit.*, p. 366). Smith observa que os tributos não podem ter um custo elevado de arrecadação; não podem desestimular a atividade econômica; não devem ser facilmente sonegáveis; e não devem submeter os contribuintes a fiscalizações desnecessárias que impliquem perda de tempo. Novamente as idéias de Smith coincidem com as de numerosos tributaristas modernos. Stiglitz (1988) aponta a necessidade de baixo custo, para a sociedade, da arrecadação de impostos, quando enfatiza a simplicidade administrativa como uma característica desejável de qualquer sistema. Esse autor chama atenção tanto para os custos diretos, que envolvem o pagamento de funcionários e a manutenção da máquina arrecadadora, quanto para os indiretos, que se referem à organização das empresas para atender a todas as exigências tributárias do fisco, tais como as obrigações acessórias e o pagamento de contadores e advogados.

(e) *A eficiência econômica* é outra característica desejável já presente em Smith. Para ele, a atividade econômica não deveria ser afetada negativamente pela tributação, devendo, assim, evitar impostos que desestimulem o trabalho. Embora tenha refletido sobre eficiência, Smith não mencionou outra importante fonte de ineficiência que é a interferência da tributação sobre a alocação de recursos do mercado, algo de larga aceitação geral em nossos dias.

Às máximas de Adam Smith, acrescenta-se, no caso brasileiro, a necessidade de *harmonizar o federalismo fiscal*, em que as três esferas de governo, União, estados e municípios, têm capacidade de impor tributos aos cidadãos. A ausência de sintonia entre os vários entes federativos pode gerar um sistema tributário desorganizado, passível de competição tributária excessiva, o qual gera uma erosão da base da tributação dos estados e dos municípios, e diminui a fonte de financiamento dos bens ofertados pelo setor público.

Para reforçar a atualidade das máximas de Smith, o texto de Auerbach e Slemrod (1997, p. 589) é emblemático: “No jargão econômico, deve-se dizer que a Reforma

---

(Reforma Tributária Americana de 1986) tinha a intenção de aumentar a *equidade* do sistema e de *reduzir o custo social no cumprimento das obrigações tributárias*, assim como o excesso de carga representado pelas *distorções de comportamento induzidas pela tributação*".(tradução e grifos do autor).

### 3 DISCUSSÃO TEÓRICA DOS IMPOSTOS SOBRE RENDA, CONSUMO E PROPRIEDADE

Atkinson e Stiglitz (1980) fazem uma interessante discussão sobre o papel normativo das finanças públicas. O exemplo é um imposto indireto sobre todas as mercadorias. A questão é se a alíquota deveria ser a mesma para todos os bens ou deveria ser diferenciada de acordo com o grau de essencialidade do produto. A resposta depende do objetivo. Se o objetivo é maximizar-se a eficiência do sistema econômico, então uma alíquota uniforme é a mais recomendada porque minimiza distorções. Já se o objetivo do sistema tributário é distribuir renda, bens de luxo deveriam ser tributados mais pesadamente. A conclusão a que se chega é que o desenho do sistema tributário ótimo não indica a alíquota exata sobre cada mercadoria, mas procura relacionar os objetivos de política e as políticas propriamente ditas.

**3.1 Imposto Sobre a Renda do Trabalho** O imposto sobre a renda foi considerado, por muito tempo, superior a outros impostos, principalmente do ponto de vista do respeito à capacidade contributiva. Isso porque a renda de um indivíduo é uma medida facilmente observável, o que torna possível desenhar um sistema tributário progressivo, com alíquotas maiores para as faixas de renda mais elevadas.<sup>4</sup>

Esse imposto passou a ser questionado nos últimos anos, pelo argumento de que seria inferior a impostos sobre consumo, do ponto de vista de eficiência. Ele gera dois efeitos: um efeito-substituição e um efeito-renda,<sup>5</sup> os quais afetam a oferta de trabalho, mas de forma diferente. Enquanto o primeiro faz as pessoas trabalharem menos, o segundo produz o contrário. O efeito líquido é desconhecido *a priori*, e vai depender da magnitude das alíquotas marginais: quanto maiores, maior tende a ser o efeito-substituição. Isso ocorre porque o lazer, após o imposto, torna-se mais barato. Um exemplo (tabela 1): um cidadão tem dois empregos (um técnico que dá aulas à noite, por exemplo), e leva para casa R\$ 3 000,00 pelo primeiro e R\$ 1 000,00 pelo segundo, supondo-se a não-existência de impostos. Caso o governo estabelecesse uma alíquota de imposto de renda de 20% sobre os rendimentos que excedessem R\$

<sup>4</sup> Rezende (1993) comenta o trabalho de Harley Hinrichs (1966), que teorizava as vantagens dos impostos diretos e afirmava que o desenvolvimento econômico dos países faria que substituíssem paulatinamente tributos indiretos por diretos.

<sup>5</sup> Matematicamente, pode-se visualizar os dois efeitos pela equação de Slutsky [Hausman, 1985].

1 000,00 mensais e de 30% sobre os rendimentos que excedessem R\$ 3 000,00, o mesmo cidadão só levaria para casa, pelos dois empregos, R\$ 3 300,00 e apenas R\$ 700,00, pelo segundo. Digamos que esse cidadão goste muito de jogar tênis. Na sociedade sem impostos, esse lazer lhe custaria muito caro, já que teria de abrir mão de R\$ 1 000,00 de renda. Na sociedade com imposto, seu lazer lhe custaria menos, pois a renda de que teria de abrir mão seria apenas R\$ 700,00. Assim, após o imposto, haveria um incentivo a trabalhar-se menos e adquirir mais lazer. Esse é o efeito-substituição.

TABELA 1  
Renda Disponível Com e Sem Imposto

Especificação	(Em reais)	
	Renda sem Imposto	Renda com Imposto
1 <sup>o</sup> -emprego	3 000	2 600
2 <sup>o</sup> emprego	1 000	700
Total	4 000	3 300

Obs.: Alíquota de 20% sobre a renda que exceder R\$ 1 000,00 e de 30% sobre a que exceder R\$ 3 000,00.

Já o efeito-renda induz as pessoas a trabalharem mais, porque desejam manter o mesmo nível de consumo anterior ao imposto. Assim, no exemplo da tabela 1, o cidadão, ao querer manter sua renda disponível próxima daquela de antes do imposto, pode arrumar um terceiro emprego (dar aulas aos sábados, por exemplo). É claro que, na vida real, não são todas as pessoas que têm a opção de alterar suas horas de trabalho ofertadas, pois as jornadas são pré-estabelecidas. Mas é fato também que muitos trabalhadores têm opção de se engajar em um emprego adicional nas horas que normalmente seriam de lazer.

Como os dois efeitos têm direção contrária, saber qual o efeito mais forte tem sido motivo de investigação em vários países. Hausman (1981) estimou que o imposto de renda progressivo dos Estados Unidos reduzia a oferta de trabalho em 8,6%, em comparação com uma situação sem imposto, e isso implicava um peso morto de 28,7% da renda tributada. Caso se substituísse o imposto progressivo por um imposto proporcional, a redução da oferta de trabalho seria de pouco mais de 1%, e haveria um peso morto<sup>6</sup> de 7,1%, com igual arrecadação. Hausman sofreu críticas metodológicas, como a de Heckman (1983), que argumentou que seus resultados seriam diferentes se a hipótese do lazer como um bem normal fosse retirada.

<sup>6</sup> Peso morto é uma medida da ineficiência de um imposto. Um exemplo ajuda a esclarecer: suponha-se que cada indivíduo estaria disposto a pagar R\$ 10,00/mês ao governo para não pagar mais imposto sobre a cerveja. No entanto, admita-se que, com o sistema de tributar o consumo de cerveja, o governo arrecade R\$ 8,00. O peso morto do imposto é R\$ 2,00, ou seja, a diferença entre o que os indivíduos estariam dispostos a pagar e o que o governo de fato recolhe [Stiglitz, 1988].

Brown e Sandford (1993) sumarizaram uma série de estudos, realizados no Reino Unido e nos Estados Unidos, cujos resultados apresentaram baixa evidência de alteração no número de horas trabalhadas em decorrência de mudanças nas alíquotas de imposto de renda. Os estudos que se aplicaram a parcelas da população sujeitas a alíquotas tributárias marginais mais elevadas e com possibilidade concreta de alterar o número de horas de trabalho ofertadas (como no exemplo do técnico que poderia ser professor) também mostraram pequena alteração no número de horas trabalhadas após as mudanças nas alíquotas de imposto de renda.

Mesmo sem evidências conclusivas, muitos países reduziram, nos últimos quinze anos, as alíquotas marginais máximas de imposto de renda. O argumento é o efeito-substituição: alíquotas marginais muito elevadas desestimulariam o trabalho. O Brasil, por exemplo, reduziu a alíquota marginal máxima de imposto de renda de 55%, em 1988, para 25%, em 1991 [Longo, 1993], e 27,5%, em 1998, por conta das pressões por ajuste fiscal em decorrência da crise asiática. A tabela 2 mostra a diminuição nas alíquotas marginais máximas em alguns países selecionados.

TABELA 2  
Alíquota Marginal Máxima de Imposto  
sobre Renda da Pessoa Física

País/Ano	(Em porcentagem)	
	1979	1997
Reino Unido	83	40
Japão	72	62
Estados Unidos	67	53

Fonte: Revista *The Economist* (18/1/98).

**3.2 Imposto sobre o Capital** Há duas formas de se tributar o capital. A primeira é tributar a renda que gera; a segunda é tributar a sua propriedade. Um exemplo do primeiro tipo é o imposto de renda sobre rendimento de capital cobrado sobre o ganho em aplicações financeiras. Um exemplo do segundo tipo de tributação é o imposto sobre a propriedade urbana.

Há muitas dificuldades em tributar-se a renda do capital em razão da impossibilidade de sua quantificação precisa. Questões de como depreciar o estoque de capital, de quando tributar seus ganhos e de que maneira tributar o capital que está na forma de propriedade representam entraves a uma tributação justa e eficiente dessa base. A justiça fiscal se prejudica porque há formas de capital mais facilmente identificáveis, mas, ao tributá-las, o governo seria injusto porque formas mais difíceis deixariam de sofrer a tributação. Interfere-se na eficiência econômica na medida em que, ao tributare-se capitais diferentemente, interfere-se na alocação de recursos do mercado, ao se incentivar a conversão de capitais em formas com menor incidência tributária [Atkinson e Stiglitz, 1980].

O impacto do tributo sobre a renda do capital decompõe-se também em efeito-substituição e efeito-renda. Pelo efeito-substituição, poupa-se menos, porque o que se perde de juros ao consumir torna-se menor após o imposto, ou seja, o consumo presente se torna mais barato. Já o efeito-renda faz o poupador consumir menos porque o imposto diminui o seu rendimento, incentivando-o a poupar mais para manter o mesmo nível de recebimento de juros após o imposto. O efeito líquido é desconhecido *a priori*, e não se sabe se esse imposto aumenta ou diminui a poupança.

A tributação direta da propriedade é outra forma de tributar-se o capital. Alguns tributaristas têm defendido uma ampliação da tributação da propriedade sob o argumento de que, em tempos de alta mobilidade de capitais e de pessoas, essa seria uma base mais facilmente tributável, por ser menos móvel.

É possível uma tributação de propriedades imóveis sem efeitos sobre o estoque de capital no primeiro momento, porque a oferta de propriedades é inelástica no curto prazo. Ocorrerá diminuição do preço do ativo após o imposto para manter a mesma taxa de retorno de antes do imposto. É o que Atkinson e Stiglitz (1980) chamam de efeito-capitalização. No longo prazo, entretanto, a oferta de imóveis cairá porque o seu baixo preço não compensará o custo de construção. A menor quantidade de imóveis disponíveis fará que seu preço volte a subir, até compensar novamente a construção. Isso anula, no longo prazo, o efeito-capitalização.

Um exemplo torna mais claro o ponto aqui abordado. Suponha-se um determinado município, que não cobre imposto sobre a propriedade, no qual os proprietários conseguem extrair um rendimento líquido de 10% ao ano. Assim, um imóvel de R\$ 100 mil, alugado por R\$ 10 mil anuais, tem a taxa de retorno aqui indicada. O governo estabelece um tributo sobre a propriedade de 2% ao ano (R\$ 2 000,00). Se o preço não se alterasse, o retorno líquido dessa propriedade seria de 8%. O efeito-capitalização ocorreria porque o mercado equalizaria a taxa de retorno, ao fazer o preço do imóvel cair até o ponto em que a taxa de retorno fosse de 10%. Com a nova rentabilidade, muitos investidores preferirão adquirir imóveis em municípios com menores alíquotas desse imposto, o que diminuirá, no longo prazo, a oferta de imóveis no município com alíquota mais alta. Esse resultado indica que também não adianta tributar mais pesadamente a propriedade com o argumento de que, em tempos de grande mobilidade de capitais não imobilizados e de pessoas, aquela seria uma base mais facilmente tributável.

Além disso, a propriedade imóvel é substituta de outros ativos por investimentos. Tributar-la mais pesadamente pode ser socialmente injusto porque proprietários desses ativos (imóveis) terão uma carga maior que proprietários de outros tipos de ativos. Para manter a rentabilidade inalterada, o preço dos imóveis cairá, com perda de capital para seus donos. Isso pode levar ainda a distorções alocativas, na medida em que os indivíduos migrarem para ativos menos tributados. Assim, no longo prazo, cai a oferta de imóveis.

---

Se as alíquotas forem altas, um efeito negativo adicional aparece: os contribuintes podem ter patrimônio, mas efetivamente poderão não extrair renda deles, isto é, não há capacidade contributiva. O que farão? Venderão o patrimônio? Mas isso não estaria em desacordo com a Constituição Federal, que veda tributos com caráter confiscatório? O argumento vale também para o imposto sobre grandes fortunas, que é uma forma de imposto sobre propriedade. Aplicá-lo implica uma tributação adicional sobre os proprietários de grandes fortunas. A alíquota deve ser, entretanto, baixa, porque ter propriedade nem sempre significa ter efetiva capacidade de pagamento.

### 3.3 Imposto sobre Consumo

Do ponto de vista da oferta de trabalho, impostos sobre consumo não exercem muita influência e, quando o fazem, tendem a aumentá-la, porque indivíduos de baixa renda verão sua capacidade de consumo diminuída e, para mantê-la, terão de trabalhar mais. Indivíduos cujas rendas superem o seu consumo poderão diminuí-lo para manter a poupança inalterada, reduzirão esta última ou trabalharão mais para mantê-la inalterada. Esse possível efeito redutor da poupança só será negativo para o crescimento econômico se o setor público utilizar o imposto para despesas de consumo (custeio da máquina, por exemplo) em vez de investir.

Impostos sobre consumo são considerados superiores do ponto de vista de eficiência econômica (*em comparação* a impostos sobre a renda) porque isentam a poupança, estimulam o investimento e, em consequência, permitem a acumulação de capital e o crescimento econômico. O apelo dos impostos sobre consumo fez surgir algumas propostas no sentido de torná-lo a única base de tributação, eliminando-se a tributação da renda [Hubbard, 1997].

Podem-se estabelecer impostos sobre consumo com maior ou menor eficiência e maior ou menor equidade: depende dos objetivos do governo. As alíquotas decidem a questão. Do ponto de vista da eficiência, alíquotas uniformes não interferem nas decisões sobre o quê consumir; são, portanto, neutras. Por outro lado, pode-se analisar a questão observando-se o peso morto do imposto. A idéia é que, quanto maior a elasticidade da demanda, maior é o peso morto de um imposto. Com isso, a conclusão é que seria mais eficiente impor um imposto seletivo por produto com alíquota decrescente na medida em que a elasticidade da demanda pelo produto específico aumentasse. Em outras palavras, a alíquota de imposto sobre um bem qualquer seria inversa à elasticidade da demanda por aquele produto. Esse é o famoso imposto de Ramsey [Atkinson e Stiglitz, 1980].

Entretanto, o imposto de Ramsey, embora eficiente, pode ser regressivo, porque bens de primeira necessidade tendem a ter elasticidade-preço menor, o que justificaria uma alíquota mais alta. Essa conclusão contraria o critério da justiça social, que espera da diferenciação de alíquotas maior benefício ao consumo dos mais pobres. Adicionalmente, ainda do ponto de vista da equidade, a não-uniformidade pode implicar discriminação contra as pessoas que têm preferência pelos bens tributados

mais pesadamente, as quais não necessariamente têm capacidade contributiva maior (Atkinson e Stiglitz, *op. cit.*).

Até a década de 80, a preferência por impostos diretos (*vis-à-vis* impostos indiretos) era defendida pela maior parte dos especialistas em tributação. O reconhecimento do impacto negativo do imposto de renda sobre o capital e sobre o trabalho para o nível de investimento e para a oferta de trabalho fizeram que esse tributo fosse completamente revisto. A direção geral, como se comentou anteriormente, foi no sentido de reformulá-lo: diminuiu-se o número de alíquotas e as alíquotas marginais máximas; reduziu-se seu papel como arrecadador de recursos para o Estado; e aumentou-se a importância de impostos sobre consumo.

O tipo de imposto sobre consumo mais utilizado atualmente no mundo é sobre valor adicionado (IVA). Segundo Cnossen (1993), 21 dos 24 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotam o IVA. Fora da OCDE, o autor contabiliza pelo menos 40 países na África, Ásia e América Latina que o adotam. No Brasil, é representado pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A sua característica básica é a não-cumulatividade, ou seja, o contribuinte paga apenas pelo que agrega à economia. Ainda segundo Cnossen (1993, p. 75), “O IVA usado na Comunidade Européia e em quase todos os países é de multi-estágio, baseado no princípio de destino e no consumo líquido”. Uma abordagem abrangente do IVA no Brasil é encontrada em Rezende (1993).

#### 4 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo, e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente.<sup>7</sup> Contrária, assim, os princípios de um sistema tributário ideal. Sua grande vantagem é a boa arrecadação: a carga tributária brasileira é a maior da América Latina – próxima de 30% do PIB.

Há várias espécies tributárias: impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas, taxas e contribuições de melhoria. As três esferas de governo, União, estados e municípios, possuem competência impositiva para cobrar tributos. Os principais são listados na tabela 3, a seguir, com a respectiva arrecadação e participação na carga tributária total entre 1995 e 1997.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Segundo autoridades do próprio governo brasileiro. Ver, por exemplo, depoimento do secretário executivo do Ministério da Fazenda na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa a reforma tributária, realizado em setembro de 1997. Palavras do atual secretário da Receita Federal: “É socialmente injusto, pois favorece sempre os mais poderosos”. [Revista Carta Capital, junho de 1999].

<sup>8</sup> Note-se que essa classificação de tributos não é consensual. Ver, por exemplo, em Varsano *et alii* (1998) uma classificação um pouco diferente.

---

As principais críticas ao sistema tributário nacional são o seu alto custo, tanto direto (do Fisco) quanto indireto (dos contribuintes); seu elevado grau de complexidade – que tem uma relação direta com o alto custo –; e seus espaços, que permitem o planejamento tributário e a sonegação, o que desfaz, pelo menos parcialmente, a sua progressividade formal. Além disso, o sistema reduz a eficiência econômica, principalmente por ter elevado número de alíquotas de IPI e de ICMS e pela existência de tributos cumulativos, como a COFINS e o PIS-PASEP. Analisemos mais detalhadamente as características de um sistema tributário ideal e comparemos com o sistema brasileiro atual.

(a) *Respeito à capacidade contributiva dos cidadãos.* Formalmente, o sistema tributário brasileiro buscaria a equidade horizontal (os que estão na mesma situação pagam igualmente) e vertical (os que estão em situação diferente pagam diferentemente). Determina a Constituição Federal que o imposto de renda seja informado pelo critério da progressividade. A legislação tributária atual isenta, na fonte, o rendimento da pessoa física para ganhos de até R\$ 10 800,00/ano; estabelece alíquota de 15% para ganhos entre R\$ 10 800,00 e R\$ 21 600,00/ano; e alíquota de 27,5% para ganhos que excederem R\$ R\$ 21 600,00/ano. Os impostos sobre consumo são orientados pelo critério da seletividade, o que é, em parte, responsável pelas mais de 200 alíquotas de IPI e mais de 5 alíquotas de ICMS em cada estado.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Um interessante trabalho de Rodrigues(1998) mostra que a carga tributária total sobre o rendimento assalariado (tributos sobre a renda e o consumo) tem baixo nível de progressividade, principalmente na hipótese de coeficiente de transmissão dos tributos diretos incidentes sobre o empregador igual a 100%.

---

TABELA 3  
Composição dos Tributos no Brasil,  
por Base Tributária e Esfera de Governo  
1995/1997

(Em milhões)

Especificação	1995		1996		1997	
	Valor	Parcela no Total (%)	Valor	Parcela no Total (%)	Valor	Parcela no Total (%)
<b>Total dos tributos (A+B+C+D)</b>	<b>187 237</b>	<b>100,0</b>	<b>218 553</b>	<b>100,0</b>	<b>240 983</b>	<b>100,0</b>
A. Tributos sobre a renda	35 302	18,9	40 513	18,5	44 304	18,4
A.1. Federais	34 012	18,2	39 094	17,9	42 786	17,8
Imposto de Renda	28 397	15,2	32 888	15,0	35 572	14,8
Pessoa Física	19 344	10,3	20 432	9,3	23 350	9,7
Pessoa Jurídica	9 053	4,8	12 456	5,7	12 222	5,1
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	5 615	3,0	6 206	2,8	7 214	3,0
A.2. Estaduais	1 290	0,7	1 419	0,6	1 518	0,6
Contribuição para a Seguridade Social	1 290	0,7	1 419	0,6	1 518	0,6
B. Tributos sobre o consumo	92 656	49,5	106 710	48,8	115 080	47,8
B.1. Federais	42 107	22,5	46 665	21,4	51 070	21,2
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	13 435	7,2	15 283	7,0	16 605	6,9
Imposto de Importação (II)	4 894	2,6	4 239	1,9	5 108	2,1
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3 206	1,7	2 836	1,3	3 768	1,6
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	14 669	7,8	17 171	7,9	18 325	7,6
Contribuição para o PIS/PASEP	5 903	3,2	7 136	3,3	7 264	3,0
B.2. Estaduais	47 228	25,2	55 697	25,5	59 575	24,7
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	47 228	25,2	55 697	25,5	59 575	24,7
B.3 Municipais	3 321	1,8	4 348	2,0	4 435	1,8
Imposto sobre Serviços (ISS)	3 321	1,8	4 348	2,0	4 435	1,8
C. Tributos sobre o patrimônio	6 143	3,3	6 849	3,1	8 271	3,4
C.1 Federais	99	0,1	197	0,1	242	0,1
Imposto Territorial Rural (ITR)	99	0,1	197	0,1	242	0,1
C.2. Estaduais	2 636	1,4	3 324	1,5	4 107	1,7
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	2 458	1,3	3 122	1,4	3 841	1,6
Imposto sobre Transmissão de Bens <i>Causa Mortis</i> e Doação (ITCD)	178	0,1	202	0,1	266	0,1
C.3. Municipais	3 408	1,8	3 328	1,5	3 922	1,6
Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)	2 762	1,5	2 554	1,2	3 099	1,3
Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI)	646	0,3	774	0,4	823	0,3
D. Outras bases tributárias <sup>1</sup>	53 136	28,4	64 481	29,5	73 328	30,4
D.1. Tributos sobre a mão-de-obra	49 395	26,4	60 700	27,8	62 443	25,9
Contribuição para a Previdência	35 138	18,8	43 686	20,0	44 148	18,3
Contribuição p/ o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	9 780	5,2	11 672	5,3	12 925	5,4
Contribuição p/ o Plano de Segurid. Social dos Servidores Públicos	2 101	1,1	2 580	1,2	2 595	1,1
Contribuição p/ salário-educação	2 376	1,3	2 762	1,3	2 775	1,2
D.2 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	-	-	-	-	6 908	2,9
D3.Outras	3 741	2,0	3 781	1,7	3 977	1,7

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração CGFP/ÍPEA.

Nota: <sup>1</sup>Bases diferentes das clássicas.

No imposto de renda das empresas, também se procura progressividade ao se estabelecer pagamento de alíquota geral de 15% sobre o lucro líquido e adicional de 10% sobre o lucro mensal que exceder R\$ 20 mil/mês.

O problema é que a grande quantidade de hipóteses de exceção e de isenções fiscais abre espaços para a prática de planejamento tributário (formas legais de pagar-se menos imposto). Além disso, a sonegação é extremamente elevada, como mostram os resultados preliminares de um estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal, que indicam que 41,8% da renda tributável brasileira circula no país sem pagar imposto de renda.<sup>10</sup> O resultado é que os contribuintes que pagam todas as suas obrigações acabam prejudicados por uma carga tributária bem mais elevada, o que torna injusta a tributação no Brasil. Assim, qualquer proposta de reforma tributária que busque maior respeito à capacidade de pagamento dos contribuintes deve necessariamente diminuir espaços para o planejamento tributário e dificultar a sonegação.

(b) *Regras na fixação dos impostos para evitar arbitrariedades.* Este é um ponto bem contemplado no ordenamento jurídico brasileiro. Há uma série de regras que se deve seguir para a criação de tributos, a maior parte definida na própria Constituição federal, que determina, por exemplo, a obediência ao princípio da anterioridade de exercício (alínea b, inciso III do art. 150) para a instituição ou o aumento de impostos. As contribuições sociais, por sua vez, obedecem ao prazo de noventa dias entre a publicação e a efetiva cobrança (parágrafo 6º do art. 195 da Constituição). Mesmo com essa proteção aos contribuintes, existem críticas pertinentes contra a prática (frequente no país) de estabelecerem-se tributos no dia 30 de dezembro e cobrá-los em 1º de janeiro do ano seguinte. Contra isso, há propostas de fixação de um número mínimo de dias entre a criação (ou aumento de alíquotas) e a efetiva cobrança, a exemplo das contribuições sociais.

(c) *Facilidade para os contribuintes.* É outra máxima de Smith apenas parcialmente amparada no sistema tributário nacional. Por um lado, o imposto de renda retido na fonte, por exemplo, é cobrado quando do efetivo recebimento dos rendimentos. Outro exemplo é a possibilidade, aberta pela Secretaria da Receita Federal nos últimos três anos, da entrega de declarações de imposto pela Internet. Por outro lado, a complexidade do sistema e a elevada carga tributária tornam difícil o cumprimento de todas as obrigações tributárias.

(d) *Baixo custo do sistema arrecadador.* A complexidade do sistema tributário nacional, no qual as três esferas de governo possuem competência impositiva, a grande quantidade de espécies tributárias distintas e as numerosas alíquotas tornam o sistema caro, tanto para o governo quanto para o contribuinte. Administrar todas as obrigações tributárias, inclusive atividade acessórias como a manutenção de livros fiscais, exige a contratação de profissionais dedicados exclusivamente a tal tarefa, tais como contadores e advogados tributaristas. Assim, a simplificação de procedimentos deve

---

<sup>10</sup> Realizou-se o estudo a partir da comparação da arrecadação da CPMF com a renda tributável. O resultado foi divulgado nos principais jornais do país em dezembro de 1998. Em maio de 1999, na Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga irregularidades no sistema financeiro, o secretário da Receita Federal mencionou tais números.

---

ser uma meta a ser perseguida por qualquer proposta de reforma tributária, a fim de tornar o sistema mais barato.

(e) *Eficiência econômica*. Dois fatores principais vão de encontro à eficiência econômica do sistema brasileiro. O primeiro é a infinidade de alíquotas de impostos sobre produtos industrializados (IPI) e de circulação de mercadorias e serviços (ICMS), estas últimas em menor quantidade que as primeiras, mas ainda assim numerosas, que distorcem o emprego eficiente de recursos ao incentivar o investimento em setores ou produtos beneficiados com alíquotas menores. Tal problema se instalou, em parte, devido a pressões de grupos por tratamento tributário diferenciado, com pouca lógica econômica a nortear as decisões. O segundo fator são as contribuições sociais de incidência cumulativa, a COFINS e o PIS-PASEP. Tais contribuições tornam o produto brasileiro menos competitivo que o produto estrangeiro, que só as paga uma vez. Além disso a COFINS e o PIS/PASEP estimulam a integração vertical das empresas, e causam mais distorção alocativa. Assim, mudanças nesses dois campos são fundamentais.

## 5 PROPOSTAS DE REFORMA

Diante das imperfeições do sistema tributário brasileiro, várias propostas de reforma estão atualmente em discussão na sociedade. As três que mais se destacaram serão aqui analisadas, a saber: o substitutivo do relator à Proposta de Emenda Constitucional nº 175A/95, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional; a Proposta de Emenda Constitucional nº 46/95, de autoria do deputado Luís Roberto Ponte e outros; e a Proposta de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, cujas linhas gerais foram apresentadas na Comissão Especial que analisa a reforma na Câmara do Deputados em setembro de 1997, mas ainda não formalizada em proposta de emenda constitucional (PEC).

**5.1 Proposta de Emenda Constitucional nº 175-A/95** Os objetivos explícitos dessa proposta são os seguintes:

- simplificar o sistema tributário nacional;
- aumentar o seu grau de equidade;
- dificultar a sonegação; e
- tornar a economia brasileira mais eficiente.

Note-se claramente que os objetivos do sistema são amplamente coincidentes com as *máximas* tributárias de Adam Smith comentadas anteriormente. A questão é investigar se, de fato, as propostas atendem aos objetivos. As principais são:

---

(1) Substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal, por um Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) federal.

(2) Regulamentação do ICMS estadual, juntamente com o ICMS federal, por lei complementar.

(3) Uniformização das alíquotas de ICMS estadual por produto em todo o território brasileiro, que passam a ser estabelecidas pelo Senado Federal.

(4) Fixação das alíquotas mínimas do Imposto sobre Serviços (ISS) por lei complementar.

(5) Extinção das isenções de IPI, exceto para a Zona Franca de Manaus, que continuarão até 2013.

(6) Consagração da desoneração do ICMS, como vigente a partir da Lei Complementar nº 87/96, de todas as exportações, inclusive produtos primários e semi-elaborados.

(7) Criação de um sistema de tributação sobre o valor adicionado como Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e abandono da atual incidência em cascata.

(8) Substituição do princípio da origem na tributação do ICMS pelo princípio de destino.

#### *A PEC nº 175 e o Sistema Tributário Ideal*

(1) *Respeito à capacidade contributiva.* Embora seja um objetivo explícito da PEC nº 175/95, suas propostas não mudam substantivamente o quadro atual. Ao impor restrições à competição tributária entre os estados e entre os municípios, pode também impedir que contribuintes com maior possibilidade de contribuir possam barganhar favorecimento tributário, algo que os contribuintes mais pobres têm dificuldades de fazer. A redução de incentivos fiscais pode favorecer a progressividade do sistema tributário na medida em que diminui a possibilidade de abrigos que permitam a elisão fiscal. Como são os contribuintes com maior capacidade de pagamento que têm maior acesso a contadores e advogados, que lhes mostram as brechas no sistema capazes de permitir menor pagamento efetivo de tributos, a diminuição dos espaços pode favorecer a equidade. Embora importantes, essas medidas são tímidas em relação ao objetivo de assegurar-se maior progressividade tributária.

(2) *Regras e transparência tributária.* Ao serem extintas as isenções, fica claro para os contribuintes quem financia as atividades estatais. Evidencia-se, também, *como, para que e para quem* são destinados os recursos públicos. O financiamento de alguns setores mediante isenções (algo obscuro para a sociedade) em muitos casos não se sustentaria se fosse explícito pela destinação de recursos públicos via gasto público.

(3) *Eficiência econômica.* Ao aperfeiçoar-se a tributação sobre o valor adicionado (adotar alíquota uniforme por produto), diminui-se o efeito de distorção do sistema tributário brasileiro. Muitas distorções, entretanto, não são tratadas pela PEC nº 175.

(4) *Simplicidade e baixo custo do sistema tributário.* Esse é um ponto forte da proposta. A eliminação das múltiplas alíquotas e de possibilidades de isenção torna o sistema bem mais simples e, conseqüentemente, mais barato, tanto para o governo quanto para o contribuinte.

(5) *Harmonização do federalismo fiscal.* Esse é certamente um dos pontos críticos da proposta. De um lado, acaba definitivamente com a guerra fiscal, mas, ao acabar com a competência impositiva de estados e municípios em seus principais tributos (ICMS e ISS, respectivamente), torna a sua implementação mais difícil politicamente. A introdução gradual do princípio do destino, embora positiva, introduz um complicador político adicional para sua aprovação, visto que os estados produtores inevitavelmente perderiam receitas.

Os três primeiros itens da PEC nº 175 visam minimizar a chamada *guerra fiscal* entre os estados, que consiste basicamente na concessão de isenção total ou parcial de ICMS. O quarto item tem o mesmo objetivo, só que para os municípios, que, pelo atual sistema, utilizam o ISS como instrumento de barganha para atrair a instalação de serviços em seu território. Estes visam, assim, harmonizar o sistema tributário do país, o que é coerente com a necessidade de aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro. Ao minimizar a competição tributária, a máxima da equidade deverá ser beneficiada porque os contribuintes com maior capacidade contributiva tendem a ter maior poder de barganha que os contribuintes mais pobres.

## **5.2 Proposta de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda**

Essa proposta ainda não está formalizada em uma proposta de emenda constitucional. O que há de concreto é uma apresentação do secretário executivo do Ministério da Fazenda na Câmara dos Deputados em setembro de 1997, além de notícias amplamente veiculadas na imprensa, entre abril e junho de 1998, de que o Ministério da Fazenda enviaria uma nova proposta à Câmara, reafirmando as linhas gerais da apresentação do seu secretário.<sup>11</sup> Os principais pontos dessa reforma são os seguintes:

(1) proibição de financiamento de investimentos públicos por empréstimos compulsórios;

---

<sup>11</sup> No fim de 1998, o ministro da Fazenda anunciou, no Congresso Nacional, uma nova proposta, que manteve as linhas gerais daquela apresentada pelo seu secretário executivo na Câmara dos Deputados em 1997. A modificação mais significativa em relação à anterior foi a introdução do IVA (chamado de novo ICMS) partilhado entre União e estados, solução já adotada pela PEC nº 175/95.

---

(2) instituição dos empréstimos apenas por lei ordinária (maioria simples) e não mais por lei complementar (maioria absoluta), para tornar mais rápido e fácil o atendimento de demandas urgentes (calamidade pública e guerra);

(3) transformação dos impostos de importação, exportação, de operações financeiras e sobre a propriedade territorial rural em contribuições econômicas. A diferença é que, como são tributos eminentemente regulatórios, devem ficar fora da partilha dos impostos com os estados e municípios. Caso contrário, os graus de liberdade do governo para utilizá-los em sua finalidade primeira sofreriam provável pressão de estados e municípios, em uma eventual perda de arrecadação;

(4) perda da imunidade tributária das instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos;

(5) restrição à concessão de anistia e remissão de impostos, pela exigência de lei que regule *exclusivamente* a matéria para concedê-las;

(6) proibição a que os impostos sobre valor adicionado (IVA) e sobre vendas a varejo (IVV) sejam, ao contrário do IPI e ICMS, objetos de subsídio, isenção, redução da base de cálculo ou quaisquer outros benefícios fiscais;

(7) criação, com competência federal, dos seguintes impostos: (i) sobre valor agregado, que substitui o Imposto sobre Produtos Industrializados e sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (de competência estadual na atual Constituição); (ii) imposto seletivo sobre alguns produtos e serviços; (iii) imposto sobre movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, compensável com o montante pago a título de imposto de renda. Com competência estadual: imposto sobre vendas a varejo e prestações de serviços a consumidores ou usuários finais (IVV, cumulativo com o IVA federal), de alíquota uniforme para todas as mercadorias e serviços em cada unidade federada;

(8) fixação de apenas duas alíquotas para o imposto sobre valor adicionado, o que representa significativa simplificação em relação ao atual sistema de multiplicidade de alíquotas;

(9) não-incidência do imposto sobre valor adicionado sobre nenhum bem ou serviço destinado ao exterior, ao contrário da Constituição em vigor, que prevê exclusão de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços apenas para produtos industrializados (exceto semi-elaborados) destinados ao exterior. Representa um avanço na desoneração das exportações;

(10) progressividade do IR não mais obrigatória para se tornar apenas possível;

(11) retirada da competência residual da União para instituir novos impostos. A exceção seria um imposto extraordinário de guerra;

(12) perda para os estados e municípios do produto da arrecadação do imposto de renda cobrado dos seus funcionários, tanto da administração direta quanto indireta;

(13) mudança na base de transferência dos fundos de participação dos estados e municípios (formada pelo IPI e IR no atual sistema), que passa a englobar o IR, o novo IVA federal, o IMF e o imposto seletivo;

(14) elevação das alíquotas dos fundos de Participação dos Municípios de 22,5% para 27%, e diminuição do Fundo de Participação dos Estados de 21,5% para 18%; e

(15) eliminação da contribuição sobre o lucro. Restariam as contribuições sobre o faturamento e sobre a folha de salários, as quais não poderiam mais financiar a saúde e assistência social, mas apenas a previdência social.

#### *Proposta do Ministério da Fazenda e o Sistema Tributário Ideal*

*Respeito à capacidade contributiva.* Por um lado, a proposta abre espaço para a não-existência de um sistema progressivo. Retira-se a obrigatoriedade de que o imposto de renda seja progressivo, como no atual texto constitucional,<sup>12</sup> e implanta-se a uniformidade de alíquotas para os impostos sobre valor adicionado e sobre vendas a varejo. De outro lado, ao eliminar isenções e simplificar o sistema, essa proposta diminui a possibilidade de planejamento tributário, que freqüentemente favorece os de maior capacidade contributiva, que são os que podem pagar a profissionais especializados em descobrir espaços na legislação.

*Regras e transparência tributária.* Vale o mesmo argumento empregado na PEC nº 175, só que de maneira ainda mais radical. Eliminar isenções e reduzir incentivos representa um avanço significativo em dar maior transparência ao uso dos recursos públicos e mostrar à sociedade quem realmente contribui para financiar o Estado.

*Eficiência econômica.* Novamente, essa proposta vai na mesma direção da PEC nº 175, só que de forma mais profunda. Eliminar a multiplicidade de alíquotas do IPI (mais de trezentas) e do ICMS (mais ou menos cinco por estado, mais a alíquota interestadual), ao estabelecer-se uma alíquota uniforme para todos os produtos, é um avanço considerável em termos da eficiência econômica porque a interferência na alocação de recursos do mercado desaparece. Note-se que o aprofundamento em relação à PEC nº 175 se dá porque naquela proposta seria uniforme por produto e não a mesma alíquota para todos os produtos. Um possível ponto negativo sob o ponto de vista de eficiência é que essa proposta não deixa muito claro se as contribuições cumulativas que atualmente financiam a seguridade social serão extintas ou não. Aparentemente, a possibilidade de sua existência fica assegurada, com a diferen-

---

<sup>12</sup> Na apresentação do ministro da Fazenda ao Congresso Nacional reinsereu-se a obrigatoriedade do imposto de renda progressivo.

---

ça de que estas financiariam apenas a previdência social. Note-se que, nesse ponto, a PEC nº 175 evoluiu mais, ao transformar seu fato gerador em valor adicionado.

*Harmonização do federalismo fiscal.* Esse é certamente um dos pontos críticos da proposta. De um lado, acaba definitivamente com a guerra fiscal, mas, ao acabar com a competência impositiva de estados e municípios em seus principais tributos (ICMS e ISS, respectivamente), torna sua implementação mais difícil politicamente, porque, em geral, os governadores de estado exercem grande influência sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional.

De forma geral, a proposta do Ministério da Fazenda é bem mais ambiciosa que a PEC nº 175/95. Propõe mudanças realmente radicais no sistema tributário nacional. O problema é que, como comentamos, qualquer política pública procura atingir o melhor, mas é sujeita às restrições adicionais que um problema tradicional de maximização enfrenta. Assim, buscar harmonizar o sistema tributário nacional para minimizar a guerra fiscal e enfatizar os objetivos de eficiência econômica do sistema esbarra em dificuldades como a resistência dos estados e municípios em perder competência para cobrar o ICMS e o ISS, respectivamente. Além disso, há os obstáculos da sociedade em relação à adoção de alíquotas uniformes e dos grupos beneficiados com isenções, que de tudo farão para manter o *status quo*.

Um ponto importante é que, a despeito de propor uma mudança profunda, a proposta do Ministério da Fazenda assenta-se em bases tradicionais (renda, consumo e propriedade). Guarda papel apenas residual para impostos sobre movimentação financeira, ao contrário de outras propostas em discussão na sociedade brasileira, como a PEC nº 46, que se analisará em seguida. Embora haja simplicidade e baixo custo em impostos sobre transação financeira, estes não atendem à característica desejável de um tributo: a clareza sobre quem paga e quanto se paga.

Um ponto crítico é que, por alterar profundamente o sistema tributário nacional, essa proposta envolve riscos maiores. Em um momento de consolidação de um plano de estabilização monetária, no qual o aspecto fiscal é crucial, não se pode abrir mão de receitas públicas. Além disso, como é amplamente conhecido, as demandas sociais por gastos públicos são imensas.

### **5.3 Proposta de Emenda Constitucional nº 46/95**

Os objetivos dessa proposta são simplificar radicalmente e modernizar o sistema tributário nacional. Para tanto, as principais alterações são:

(1) Criação de impostos sobre:

- movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, com alíquota máxima de 0,5%;
- produção, circulação, distribuição ou consumo de bebidas; veículos, energia, tabaco, petróleo e combustíveis, inclusive derivados daquele e destes; sobre serviços

de telecomunicações ou outros definidos em lei complementar. Tais impostos podem ser seletivos;

- comércio exterior;
- renda, com papel residual; e
- propriedade imobiliária, com possível progressividade.

(2) Todos os impostos passam a ser instituídos pela União.

(3) Desaparecem as contribuições sobre folha de pagamentos, lucro e faturamento. A fonte de financiamento da seguridade social passa a ser as contribuições do segurado e a receita dos concursos de prognósticos.

(4) A carga tributária máxima fica limitada a 25% do PIB.

Essa é certamente a proposta de reforma mais drástica, principalmente nos seguintes pontos: (i) atribui papel apenas residual ao imposto de renda, que, apesar de ser tema de discussão internacional [Auerbach, 1997], não foi adotado, pelo que consta, em nenhum dos principais países do mundo; (ii) concentra a tributação sobre o consumo em meia dúzia de produtos, teoricamente de baixa elasticidade de demanda. Nesse sentido, parece inspirar-se no famoso imposto de Ramsey [Atkinson e Stiglitz, 1980]; (iii) institucionaliza o imposto sobre movimentação financeira, que não encontra correspondência em outros países e é fortemente criticado por sua incidência cumulativa (o que talvez não seja grave porque se limita à alíquota a 0,5%) e pode estimular a desintermediação bancária (o que também é pouco provável porque a alíquota é baixa); (iv) limita a carga tributária a um patamar máximo, o que pode representar uma rigidez exagerada do governo; e (v) dificilmente arrecadaria o que promete (25% do PIB), como no caso do Imposto sobre Movimentação Financeira, estimado em 5% do PIB. Entretanto, a CPMF, cuja base de tributação é semelhante, arrecadou apenas 1% do PIB em 1998, com alíquota de apenas um pouco menos da metade (0,2%) da presente na proposta (0,5%).

## 6 CONCLUSÃO

Este texto discutiu alguns aspectos da tributação e analisou três propostas de reforma tributária para o Brasil. Assumi uma perspectiva teórica de que o sistema tributário possível é diferente de um sistema tributário ideal, em razão das restrições políticas, econômicas e de informação a que o governo se submete ao implementar qualquer política. Por exemplo, a primeira e mais séria restrição é que a carga tributária global não pode diminuir em razão das dificuldades fiscais do país.

A proposta inicial do governo (PEC nº 175) era muito tímida em relação à proposta posteriormente apresentada pelo Ministério da Fazenda em 1997. Esta, entretanto, acabou recuando em muitos pontos depois que a discussão na sociedade se

---

iniciou, e passaram-se a adotar várias das soluções já existentes na proposta anterior do governo, como o imposto sobre valor adicionado partilhado entre União e estados. A PEC nº 46 é muito ousada e, talvez, a mais efetiva do ponto de vista do aumento da eficiência econômica do sistema tributário brasileiro. Contudo, há poucas chances políticas de aprovação.

Apesar das restrições para uma reforma tributária que atenda perfeitamente às características ideais segundo as regras da boa tributação, tornou-se consensual a necessidade de alterar o atual sistema tributário brasileiro. A dificuldade é a escolha de um caminho que o torne mais eficiente, mais justo e, ao mesmo tempo, não diminua a carga tributária global e não deixe nenhum ente federativo em situação inferior à de antes da reforma. Além disso, há o problema da transição do atual sistema para um novo, a ausência de muitas informações elementares sobre a capacidade de arrecadação de novos tributos e a imprevisibilidade da reação dos contribuintes a um novo sistema. Embora tais restrições impeçam que se atinja um sistema perfeito, o sistema tributário brasileiro se tornou tão deficiente que é possível avançar em vários pontos.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson A, B. & Stiglitz, J. E. **Lectures on public economics**. McGraw-Hill Book. 1980.
- Auerbach, A. J., Excess burden and optimal taxation In: **Handbook of Public Economics**. North Holland. 1985.
- Auerbach, A. J., & Slemrod, J. The Economic effects of the Tax Reform Act of 1986. **Journal of Economic Literature**. v. 35, Jun. 1997
- Brasil. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1996.
- Brown, C., & Sandford, C., “Tax reform and incentives: a case study from the United Kingdom.” In: **Key Issues in tax reform**, organizado por C. Sandford. Fiscal publications, 1993.
- Câmara dos Deputados–Comissão Especial. **Proposta de Emenda à Constituição nº 175-A**, de 1995.
- Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 1995.
- Chamley, C. Taxation of Capital. In: **New Palgrave Dictionary of Economics**, London: Macmillan, 1991.
- Cnossen, S. “Issues in adopting and designing a value added tax”. In: **Key Issues in tax reform**, organizado por C. Sandford. Barth: Fiscal publications. 1993.
- Hausman, J. A., “Labour supply,” In: Henry J. Aaron e Joseph Pechman, eds. **How taxes affect economic behavior**, Washigton, D.C.: The Brookings Institution, págs. 27-72.1981
- \_\_\_\_\_. Taxes and labor supply In **Handbook of Public Economics**. North Holland, 1985.
- Heckman, J,J, “Comment on Hausman”, In: Martin Feldstein, ed. **Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis**, Chicago: University of Chicago Press for The National Bureau of Economic Research, pág. 70-82. 1983.
- Hubbard, G. How different are income and consumption taxes? **American Economic Review**. v. 87,n. 2. Maio de 1997.
- Longo, C. A., “A tributação da renda no sistema federativo”. In **Reforma fiscal** – coletânea de estudos técnicos, organizada por A. Oswaldo Matos Filho. São Paulo: Dorea Books and Art, 1992.
- Ministério da Fazenda. Reforma tributária ou reforma fiscal? Apresentação **na Comissão Especial da Câmara dos Deputados** que analisa a reforma tributária pelo secretário executivo do Ministério da Fazenda.
- Rezende, F. A moderna tributação do consumo. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. **Texto para Discussão IPEA, 303**.
- \_\_\_\_\_. Propostas de reforma do Sistema Tributário Nacional. Brasília: IPEA, 1996, 26 p.**Texto para Discussão IPEA, 420**.
-

- Rodrigues, J. Carga tributária sobre os salários. Texto para Discussão da Secretaria da Receita Federal. 1998.
- Sandford, C. **Key issues in tax reform**. Bath: Fiscal publications. 1993.
- Simonsen, M. H. Reforma Tributária. Rio de Janeiro: FGV. EPGE, mar. 1992. 14 p. **Ensaio Econômico** da EPGE, 189.
- Smith, A. **A riqueza das nações**. Edições Ediouro. 1986
- Stiglitz, J. Economics of public sector. 1988.
- Varsano, R. A evolução do sistema tributário brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v. 27, n.1, abr. 1997.
- Varsano, R. *et alii*. Uma análise da carga tributária do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. **Texto para Discussão IPEA**, 583.
-