

Faculdade
de Ciências Econômicas
UFRGS

análise econômica

• **MONETARY OVERHANG AND REFORMS
IN THE 1940s**
Rüdiger Dornbusch
Holger Wolf

• **ALTA INFLAÇÃO E ESTABILIZAÇÃO:
GRADUALISMO OU TRATAMENTO DE
CHOQUE**
Fernando J. Cardim de Carvalho

• **A ABORDAGEM MICROECONÔMICA DA
INDEXAÇÃO SALARIAL**
Giácómo Balbinotto Neto

• **“OS NEO-RICARDIANOS” DE FRANK
HAHN**
Roberto Camps Moraes

• **OS NEO-RICARDIANOS**
Frank Hahn

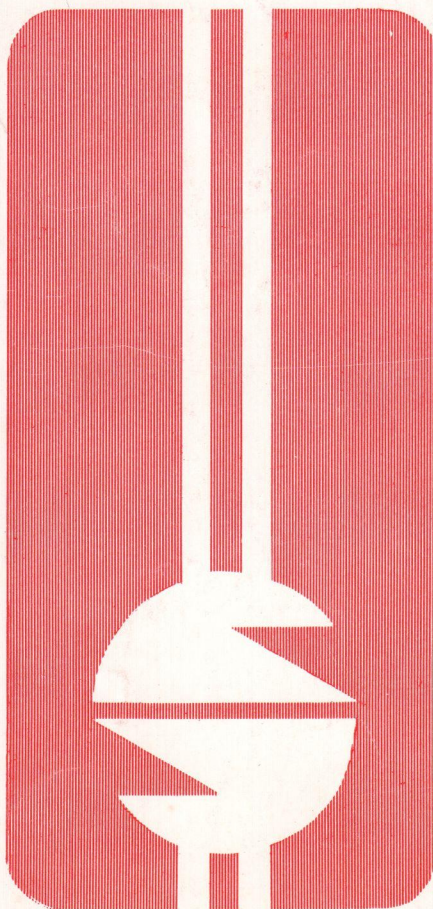
• **INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA E OS GASTOS
EM ALIMENTOS**
João Rogério Sanson

• **CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA
TRIBUTÁRIA**
Raymundo Guimarães

• **EFEITOS ESPACIAIS DA AUTOMAÇÃO
BANCÁRIA**
Moema Castro Debiagi
Otília Beatriz Kroeff Carrion

• **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A
QUESTÃO AMBIENTAL**
Ademar Ribeiro Romeiro

• **CONSIDERAÇÕES SOBRE A
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**
Nail de Jesus de Souza



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof Tuiskon Dick

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretora: Profª Yeda Rorato Crusius

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS

Diretor: Reinaldo Ignacio Adams

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Chefe: Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Coordenador: Prof. Nali de Jesus de Souza

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA RURAL

Coordenador: Prof. Atois Freitas Grawunder

CONSELHO EDITORIAL: Achyles Barcelos da Costa, Aray Miguel Feldens, Atois Freitas Grawunder, Carlos Augusto Crusius, Ermani Hickmann, João Rogério Sanson, Juvir Luiz Mattuella, Maria Imilda da Costa e Silva, Nali de Jesus de Souza, Nuno Renan Lopes de Figueiredo Pinto, **Otilia Beatriz Kroeff Carrion**, **Otto Guilherme Konzen**, **Paulo Alexandre Spohr**, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Reinaldo Ignacio Adams, Roberto Camps Moraes, Valter José Stülp, Yeda Rorato Crusius, David Garlow (Wharton Econometrics Forecasts Association, E.U.A.), Edgar Augusto Lanzer (UFSC), Eleutério F. S. Prado (USP), Fernando Holanda Barbosa (FGV/RJ), Gustavo Franco (PUC/RJ), Joaquim Pinto de Andrade (UNB), Juan H. Moldau (USP), Werner Baer (Univ. de Illinois, E.U.A.)

COMISSÃO EDITORIAL: Atois Freitas Grawunder, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Reinaldo Ignacio Adams e Roberto Camps Moraes.

EDITOR: Nali de Jesus de Souza

SECRETARIA: Maria Ivone de Mello (normalização), Vanete Ricacheski (revisão de textos), Zélide Bregalda (Secretária)

FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista **Análise Econômica** são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte.

Aceita-se permuta com revista congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas ou resenhas.

Toda correspondência, material para publicação (vide normas na 3ª capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

PROF. NALI DE JESUS DE SOUZA

Revista **Análise Econômica**

Av. João Pessoa, 52

90.040 – PORTO ALEGRE (RS), BRASIL

Telefones: (0512) 28.1633; 24.6022 – Ramais 3440 e 3507

FAX: (0512) 25.1067

CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Raymundo Guimarães*

SINOPSE

Este artigo objetiva comparar as características do sistema tributário anterior com o vigente, após sua reforma pela Constituição Federal de 1988 e propor uma reformulação do mesmo. Isto porque, dos três pontos negativos do sistema anterior – centralização dos recursos na União, perda gradativa de sua carga tributária e acentuada regressividade – apenas o primeiro foi corrigido e, mesmo assim, mal corrigido. A proposta se fundamenta essencialmente na transformação de todos os tributos que incidem atualmente sobre o consumo num único incidente sobre o valor adicionado dos bens e serviços, com alíquotas seletivas segundo cestas de consumo familiares para eliminar sua regressividade e num imposto sobre as grandes riquezas líquidas e mantendo o atual imposto de renda sobre pessoas físicas e sobre variações patrimoniais.

1 – SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO ANTES DE 1988

O sistema tributário brasileiro antes de sua reforma pela Constituinte de 1988 possuía, apesar de sua relativa racionalidade, três características básicas não recomendáveis a um bom sistema tributário, sobretudo num país de federalismo fiscal, a saber:

- a) a maior parte de seus tributos e de suas receitas estava bastante centralizada na União;
- b) no conjunto (principalmente os impostos e as contribuições parafiscais), sua carga tributária era tremendamente regressiva, pesando acentuadamente sobre as classes de baixa renda e muito pouco sobre as

* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O autor agradece aos professores Carlos Nelson dos Reis e João Rogério Sanson pela troca de idéias para a elaboração deste artigo, eximindo-os, todavia, das eventuais imperfeições do texto.

| | | | | |
|-------------------|-------|-------|----------------|-----------|
| ANÁLISE ECONÔMICA | ANO 9 | Nº 16 | SETEMBRO, 1991 | P.125-130 |
|-------------------|-------|-------|----------------|-----------|

classes de alta renda, como o demonstra a tabela abaixo, extraída da pesquisa efetuada por Eris et alii (1979), para o ano de 1975:

| | |
|--------------------------------------|-------|
| - até um salário mínimo | 33,5% |
| - | |
| - de 2 a 5 salários mínimos | 30,9% |
| - | |
| - de 15 a 20 salários mínimos | 33,9% |
| - de 20 a 40 salários mínimos | 33,1% |
| - | |
| - de 50 a 75 salários mínimos | 25,8% |
| - de 75 a 100 salários mínimos | 21,0% |
| - mais de 100 salários mínimos | 15% |

Tendo em vista que a carga tributária média no Brasil estava, em 1975, em torno de 26%, vê-se claramente que as pessoas que ganham até 40 salários mínimos, mas, sobretudo, até um salário mínimo, estão bem acima da média, e os que ganham acima de 50 salários mínimos mensais estão bem abaixo da média, diminuindo cada vez mais à medida que aumentam a sua escala de renda, ao ponto de, acima de 100 salários, sua carga tributária baixar para 15% de sua renda;

c) a carga tributária bruta no Brasil vinha caindo gradativamente a partir dos anos 70, conforme demonstram os dados das contas nacionais: 1970, 27,00%; 1975, 26,34%; 1980, 24,21%; 1985, 23,00% e 1988, 22,00%. Isto representa uma perda de 5 pontos de sua carga (tributos brutos divididos pelo PIB) durante duas décadas. Este total, somado às defasagens das tarifas das empresas estatais (sem entrar no mérito de suas causas) foi um dos principais fatores de endividamento, do déficit público, da perda da capacidade de investimento e do sucateamento dos bens e serviços públicos no Brasil, sobretudo os de caráter social.

2. SITUAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO APÓS 1988

A partir da Constituição de 1988, corrigiu-se apenas um dos fatores apontados acima, isto é, a centralização dos tributos e de suas receitas nas mãos da União. Esta foi a principal preocupação dos deputados e senadores ao votarem a nova partilha tributária ao ponto de, na ânsia de corrigirem uma distorção, acabarem exagerando na dose, pois a União perdeu em torno de 20% de suas receitas tributárias, os Estados ganharam em torno de 14% e os Municípios, em torno de 25% de suas receitas respectivas. Como não houve praticamente aumento da carga tributária, aplicou-se aqui a "teoria do cobertor curto": tapou-se a cabeça dos Estados e Municípios e destaparam-se os pés da União, ou melhor, isso aconteceu apenas em parte, pois, uma vez que o cobertor está muito

curto, apenas se destacaram os pés da União, mas não se chegou a tapar a cabeça das demais esferas de governo.

Em razão disso (sem discutir aqui a carga do serviço da dívida pública), os investimentos e os serviços públicos continuam sendo sucateados. E pior, apesar da carga tributária estar relativamente baixa, mas mal distribuída, a mesma continua pesando forte e regressivamente sobre os contribuintes de média e, sobretudo, de baixa renda, como ocorria no passado, já que este problema não foi objeto principal de cogitação por parte dos constituintes.

Por outro lado, no que respeita aos tributos sobre a **despesa** ou o **consumo**, que têm como ponto de incidência a circulação dos bens e serviços, a reforma tributária ficou a meio caminho. Em vez de unificar todos esses tributos num único, sobre o valor adicionado com alíquotas discriminadas, para pesar menos sobre os consumidores de baixa renda e mais sobre os de alta renda, apenas se incorporaram alguns bens e serviços¹ ao antigo campo de incidência do ICM (imposto sobre a circulação de mercadorias) e se sugeriu que o mesmo fosse seletivo em função da essencialidade dos bens e serviços. Como sua adoção está a critério dos Estados, detentores do referido imposto, o que se observa na prática é uma verdadeira guerra fiscal entre os mesmos em torno da fixação das alíquotas do ICMS, por causa dos conflitos de fronteiras, deixando-se de lado o verdadeiro contribuinte, que é o consumidor.

Assim, apesar de pequenas melhoras, pode-se dizer que o sistema tributário brasileiro de hoje permanece praticamente o mesmo de ontem, isto é, carecendo de uma profunda reforma para eliminar sua **regressividade** e proporcionar maior receita para evitar o **desmantelamento** dos serviços públicos que são fundamentais à melhoria dos níveis de bem-estar da população brasileira.

3. UMA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Hoje, o tema reforma tributária voltou à pauta do dia. A maioria dos jornais do País apresenta, freqüentemente, sugestões as mais variadas, de pensadores de vários matizes. O autor deste artigo que, juntamente com outros colegas participou do Grupo de Trabalho Sobre Tributação e Finanças, na Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul, elaborou um trabalho sobre reforma tributária para o Brasil em 1985,² está convencido de que o mesmo, com pequenas alterações, continua

¹ Estes bens e serviços eram objeto de tributação pelos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e minerais no País e pelo imposto sobre transporte rodoviário e comunicações, os quais foram extintos pela Constituição Federal de 1988. Todavia foi criado o IVVC, de competência municipal, e que incide sobre o consumo.

² Ver Grupo de Trabalho Sobre Tributação e Finanças (1985).

sendo uma boa proposta para uma futura reforma do sistema tributário vigente. Isto porque a mesma tenta corrigir as falhas acima apontadas, ajudando o País a realizar uma política de redistribuição de renda, sem a qual, julga-se difícil alcançar um desenvolvimento econômico e social estável.

Resumidamente, nossa proposta é a seguinte:

a) Um imposto progressivo sobre a renda das pessoas físicas. Este imposto já existe e, com pequenas alterações, está ajustado às características do atual estágio da economia brasileira.

b) Um imposto progressivo, com alíquotas reduzidas, sobre a riqueza líquida – imobiliária e mobiliária – das pessoas físicas. Este imposto absorveria o IPTU, ITR e o IPVA, ele incidiria somente sobre as grandes fortunas.

c) Um imposto progressivo sobre as variações patrimoniais, quer imobiliárias, quer financeiras, realizadas monetariamente, isto é, sobre a diferença entre a venda e seu custo corrigido monetariamente. Este imposto já existe parcialmente e absorveria o atual imposto sobre a “transmissão causa mortis e doações”.

d) Um imposto sobre a despesa interna (ou consumo) sob a forma de valor adicionado, IVA, tendo como ponto de incidência a circulação dos bens e serviços, com alíquotas discriminadas segundo a não essencialidade dos mesmos, isto é, uma cesta de consumo de um trabalhador de baixa renda sofreria uma alíquota reduzida, a qual aumentaria sucessivamente para os bens e serviços adicionais consumidos pelas classes de média e alta renda. Suas alíquotas seriam de, no máximo, três, variando, por exemplo, de 5 a 50%, conforme o tipo de bens e serviços. Este imposto, de larga base tributária, incorporaria todos os atuais impostos incidentes sobre o consumo, isto é, IPI, IOF, ICMS, ISSQN e IVVC. Incorporaria, também o FINSOCIAL. Incorporaria, talvez, o IRPJ, ou então este poderia se transformar num imposto sobre o faturamento das empresas, segundo os mesmos critérios adotados para o IVA aqui proposto.

e) Um imposto exclusivo sobre a exportação de bens e serviços, de competência exclusiva da União, cujo objetivo preponderante seria o de servir de instrumento de política econômica.

f) Um imposto exclusivo sobre a importação de bens e serviços de competência apenas da União, cujo objetivo seria o de servir de instrumento de política econômica.

g) As contribuições parafiscais, à exceção da paga pelo empregado, deverão ser reformuladas segundo os mesmos princípios aplicados ao IVA – imposto sobre o valor adicionado de bens e serviços, ou, talvez, absorvido por este.

4. OBSERVAÇÕES FINAIS

Todos os impostos aqui propostos, à exceção dos incidentes sobre o comércio exterior, seriam de competência partilhada entre as três esferas de poder, União, Estados e Municípios.

A título de exemplo, a partilha das competências tributárias poderia ser feita da seguinte maneira:

– O imposto sobre o valor adicionado de bens e serviços – IVA – e o sobre o faturamento das empresas (se o mesmo for adotado), ficariam a cargo dos Estados que reteriam 50% de suas receitas para si e destinariam as restantes à medida que fossem arrecadados como segue: 20% para o fundo de seus Municípios e 30% para um fundo geral a ser distribuído entre a União, Estados e Municípios, segundo critérios a serem estudados.

– O imposto sobre a riqueza líquida imobiliária, constituída da propriedade rural e urbana ficaria a cargo dos Municípios que reteriam 60% de suas receitas para si e destinariam as restantes à medida que fossem arrecadadas, para o fundo geral mencionado acima.

Os demais impostos ficariam a cargo da União que reteria 60% de suas receitas para si e destinaria as restantes, à medida que fossem arrecadadas, para o fundo geral mencionado acima.

Suas alíquotas deverão ser uniformes para todo o País, mesmo as do IVA sobre bens e serviços.

Os atuais 15 impostos existentes no Brasil ficariam reduzidos a seis ou sete apenas, mais as contribuições parafiscais, que também poderiam ser incorporadas ao IVA sobre bens e serviços. Os atuais impostos sobre o consumo (ICMS, IPI, IVVC, etc.), mais as contribuições parafiscais (FGTS, PIS-PASEP, FINSOCIAL, contribuições de previdência pagas pelo empregador, etc.) são responsáveis por mais de 80% da atual carga tributária no Brasil.

Pelos tributos propostos acima, as pessoas com renda mensal de 1 até 5 salários mínimos, pagariam somente 5% do IVA e mais 8% de contribuição previdenciária, perfazendo um total de 13% de sua renda, ao invés de mais de 30% pagos atualmente, aumentando o seu poder de compra em torno de 20% em termos reais.

Assim, esta proposta de reforma tributária, além de proporcionar maior racionalidade ao sistema, pela redução do número de tributos e pela busca de apenas um ou dois impostos em cada fonte ou matéria tributável (renda, riqueza, variações patrimoniais e despesa) confere, em razão de suas alíquotas progressivas ou discriminadas, como as propostas acima, maior progressividade ao sistema tributário como um todo, ou, pelo menos, elimina a grande regressividade existente atualmente, confe-

rindo-se uma maior justiça fiscal ao mesmo, sem prejudicar sua capacidade de gerar receitas aos cofres públicos.

BIBLIOGRAFIA

- BARRÈRE, Alain. *Institutions et Economie Financière*. Paris: Dalloz, 1971.
- BOBE, B. & LLAU, Pierre. *Fiscalité et Choix Economiques*. Paris: Ed. Calmann-Levy, 1978 (Perspectives de l'Economie).
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1969 e 1988.
- BROCHIER, H. e LLAU, Pierre. *Economie Financière*. Paris: Presses Universitaires de France, 1975.
- CONTADOR, Cláudio Roberto. *A Transferência do Imposto Sobre a Renda e Incentivos Fiscais no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977. (Relatório de Pesquisa, 33).
- DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 1960.
- DUVERGER, Maurice. *Finances Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1971.
- ERIS, Ibrahim. *Distribuição de Renda e Sistema Tributário no Brasil*. In: ERIS, Cláudia C.C. (org.). *Finanças Públicas*. São Paulo: Pioneira, 1983, p.95-152.
- GRUPO DE TRABALHO SOBRE TRIBUTAÇÃO E FINANÇAS – *Uma Proposta de Reforma Tributária para a Nova República*. Porto Alegre: Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul, 1985.
- GUIMARÃES, Raymundo F. *Considerações Teóricas Sobre os Princípios Básicos de um Sistema Tributário*. Porto Alegre: Ensaios FEE, Ano 2, nº 1, p.91-142, 1981.
- _____. (Coord.) *Análise do Setor Público no RS – 1947-1973*. Porto Alegre: FEE, v.6, t.1, 1985. (Série 25 – Anos de Economia Gaúcha).
- HUGON, Paul. *O Imposto*. Rio de Janeiro: Ed. Financieiras, s/d.
- KALDOR, Nicholas. *Impuesto al Gasto*, 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- LONGO, Carlos Alberto. *A Disputa pela Receita Tributária no Brasil*, São Paulo: IPE/USP, 1984.
- SILVA, Fernando A. Rezende da – *O Imposto Sobre a Renda e a Justiça Fiscal*. Rio de Janeiro: IPEA, s.d. (Série Monográfica, 14).

ABSTRACT

CONSIDERATIONS ON FISCAL REFORM IN BRAZIL

This paper compares the characteristics of the former Brazilian fiscal system with the present system after its reform by the 1988 Federal Constitution, and suggests its reformulation. These suggestions follow from three negative points in the former fiscal system: a) centralization of resources into the Central Government; b) a gradative loss of public financial resources and; c) regressivity of taxation. Of those problems, only the first was eliminated. The main suggestions are: 1) the transformation of all taxes on consumption spending into one tax on the value added of goods and services, with selective rates for household consumption goods, in order to eliminate its regressivity; 2) and a tax on great net assets, maintaining today's personal income tax.