

O sistema tributário: diagnóstico e reforma

JOSÉ SERRA *

Os diversos diagnósticos críticos sobre o sistema tributário brasileiro têm enfatizado pelo menos cinco aspectos que apontam para a necessidade de uma reforma abrangente nesse setor:

1. A insuficiência da receita tributária *vis-à-vis* com as necessidades mínimas de financiamento das atividades governamentais nas três esferas da Federação;
2. A acentuada regressividade social do sistema tributário, ou seja, a circunstância de que a razão impostos/rendimentos declina de forma acentuada no sentido ascendente da escala de rendimentos;
3. A elevada e ineficiente centralização da competência tributária em mãos da União e em detrimento dos Estados e municípios;
4. A regressividade espacial do sistema tributário, no sentido de enfraquecer a capacidade de autofinanciamento das regiões e áreas mais pobres em relação às mais desenvolvidas;
5. A desorganização do sistema de incentivos existente, cujas virtudes alocativas são duvidosas, embora impliquem substanciais perdas de receitas.



1. A menção à insuficiência da receita tributária tem sido acompanhada, com freqüência, pela lembrança de que o volume de impostos pagos pelo conjunto da sociedade bra-

* Da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP.

sileira não parece excessivo, ao menos se comparamos sua proporção no Produto Interno Bruto com a que prevalece em países capitalistas desenvolvidos. Tal lembrança parece contrariar o chamado senso comum sobre o assunto, mas baseia-se em dados mais ou menos convincentes. No caso dos países da OCDE a carga tributária bruta é de 36,2 por cento e a líquida de 27,5 por cento; nos Estados Unidos esses coeficientes equivalem a 30,3 e 22,8 por cento, respectivamente. No Brasil, 24,5 por cento e 14 por cento.¹ (ver Tabela 1)

Como explicar o contraste entre o senso comum e a realidade dos números? As hipóteses, no caso, são simples. *Primeiro*, precisamente em virtude da insuficiência das receitas tributárias, cresce o volume relativo de recursos para-fiscais destinados a financiar transferências e despesas governamentais. Um exemplo a respeito encontra-se nas linhas de crédito preferencial às exportações de manufaturados. *Segundo*, a carga tributária sobre a classe média, personagem principal da chamada opinião pública, é realmente muito elevada, o que garante a difusão da idéia sobre o peso excessivo dos impostos. *Terceiro*, as reiteradas iniciativas de aumentar os impostos, por nem sempre contarem com a devida base legal e devido à forma casuística e improvisada que assumem, contribuem para criar uma sensação de desamparo entre os contribuintes, o que reforça a percepção de um estado de sufoco tributário.

A expansão dos mecanismos para-fiscais de financiamento, além de seus efeitos alocativos discutíveis, tende a forçar ou respaldar a espiral inflacionária, para não mencionar suas conseqüências distributivas indesejáveis e a complicação substancial que provoca na administração fiscal. Por outro lado, a desfuncionalidade de tais mecanismos e a tentativa de suprimi-los fora do contexto de uma reforma tributária — mediante a contração do gasto público e dos subsídios — deprime a atividade econômica e obstaculiza ou posterga a retomada de um novo ciclo expansivo. Isto, inclusive, provoca perdas de receitas tributárias que o governo procura compensar mediante aumentos ou criação de

¹ A respeito da capacidade tributável de um país, costuma-se citar a tese de Collin Clark segundo a qual o limite da carga tributária deveria ser 25 por cento. Caso essa proporção fosse ultrapassada, de acordo com o autor, haveria inflação e estagnação da atividade produtiva. Trata-se, a nosso ver, de uma tese carente de sentido, pois não há como abstrair as condições específicas e a fase histórica de cada economia e sociedade. Além disso, não custa lembrar que no quarto de século que sucedeu à Segunda Guerra Mundial (quando foi publicada a tese de Clark) o desenvolvimento do capitalismo dos países centrais apresentou um dinamismo sem precedentes (não obstante a elevação de sua carga tributária) e num contexto de razoável estabilidade de preços. Quanto ao Brasil, estamos muito longe ainda dos fatídicos 25 por cento de Clark, ao menos no que se refere à carga tributária líquida. Perguntado sobre qual seria a capacidade tributável de um país Edwin Cannan deu uma resposta melhor que a de Collin Clark: "*Nohow*", isto é, "sei lá" (citado em Hugh Dalton: *Princípios de Finanças Públicas*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, 1980, p. 154). A referência para a tese de Clark é, do autor, "Public Finances and Changes in the Value of Money", *Economic Journal*, dez. 1945.

novos impostos, em geral de corte inflacionário, como o aumento das alíquotas do IOF e da Previdência Social e a instituição do FINSOCIAL.

É importante observar ainda que, embora não fosse elevada, a carga tributária no Brasil vem declinando desde meados da década dos setenta. Como hipóteses explicativas a respeito poder-se-ia lembrar a perda relativa de dina-

TABELA 1
CARGA TRIBUTÁRIA — 1977
(Porcentagens)

	TOTAL	LÍQUIDA (2)
Países da OCDE (1)	36,2	27,5
Estados Unidos	30,3	22,8
Mercado Comum Europeu (3)	40,9	29,4
Brasil	24,5	14,1 (4)

Fonte: OCDE. **Statistiques des Recettes Publiques des Pays Membres de l'OCDE, 1965 — 1978**, Paris, 1979.

Brasil: **Contas Nacionais** da Fundação Getúlio Vargas.

(1) Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Reúne Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha Ocidental, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Estados Unidos e Grã-Bretanha.

(2) Exclui contribuições à Previdência Social.

(3) Alemanha Ocidental, França, Itália, Grã-Bretanha, Bélgica, Luxemburgo e Holanda.

(4) Receita tributária total menos transferências e subsídios.

TABELA 2
IMPOSTOS E PIB:
TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
(Porcentagens)

	1967-70	1970-73	1973-77	1977-80	1980-81
PIB	10,0	12,4	7,2	6,8	(3,0)
Imposto de Renda	18,4	18,2	10,1	5,4	(2,3)
Imposto sobre Produtos Industrializados	16,9	13,1	1,6	(1,8)	(2,8)
Imposto sobre Importações	18,1	18,8	8,4	6,3	(24,7)
Imposto sobre Circulação de Mercadorias	12,5	10,8	5,1	4,8	(5,2)

Fontes: Relatórios do Banco Central e **Boletins do ICM**

Nota: Os montantes dos impostos em cruzeiros foram deflacionados pelo índice 2 da **Conjuntura Econômica**. Os números entre parênteses são negativos.

mesmo da indústria do qual depende tanto o IPI como em grande medida o ICM, pois a base tributária efetiva para esse imposto no setor industrial é bem maior que a renda líquida aí gerada.² No mesmo sentido contribuíram o freio

² A elasticidade produto industrial/PIB declinou de 1,13 a 1,07 entre os períodos 1967-73 e 1973-80. Cabe ainda ressaltar que a elasticidade da produção de bens de consumo durável/PIB caiu entre os mesmos períodos de 2,1 para 1,3. É razoável admitir que esse ramo da indústria gera um coeficiente de ICM/IPI bem acima da média do setor industrial.

ao crescimento das importações e a maior gravitação relativa dos incentivos fiscais que acompanharam a execução do II PND e o esforço exportador pós 1973. Além disso, é plausível considerar que o crescimento mais rápido do setor de serviços de consumo “moderno” tem exercido um efeito adverso sobre a elasticidade da receita tributária em relação ao PIB, uma vez que sobre esse setor incide uma alíquota média inferior à correspondente ao conjunto da economia.

Como já foi mencionado, tem havido reiteradas medidas para ampliar as receitas de impostos, as quais, porém, embora atenuassem, não puderam reverter as tendências a declínio da carga tributária. Isto em virtude de sua pouca abrangência, timidez ou, mesmo, no caso de certos impostos, dos seus efeitos diretamente inflacionários.³

³ Entre tais medidas merecem ênfase duas que já foram citadas: o aumento da alíquota da Previdência Social (vigente a partir de 1982) e o chamado “imposto social”, destinado a financiar o FINSOCIAL (vigente a partir de meados de 1982). Este imposto incide sobre o faturamento bruto das empresas que realizam vendas de mercadorias (com alíquota de 0,5 por cento) e o Imposto de Renda devido das empresas prestadoras de serviços (alíquota 5 por cento), representando um claro retrocesso em relação à reforma de 1964-1966, que havia eliminado os impostos “em cascata” sobre transações de mercadorias. Outra iniciativa fundamental e também inflacionária foi a elevação da alíquota do IOF e a extensão de sua incidência às importações (desde o segundo trimestre de 1980). O IOF é hoje, como fonte de receita, o terceiro imposto indireto. Outras medidas foram: (i) a eliminação do crédito-prêmio às exportações de manufaturados, a instituição de gravames extraordinários sobre as exportações de alguns produtos primários, bem como a extinção de isenções do Imposto de Importações e do IPI sobre algumas importações. São medidas que acompanharam a maxidesvalorização do cruzeiro em dezembro de 1979; (ii) o aumento da taxa sobre lucros imobiliários superiores a 7,6 milhões de cruzeiros (de 1982) e sobre as transações de compra e venda de ações no mercado futuro (ano-base de 1981), bem como a taxa das operações financeiras a curto prazo e a tributação nas alienações de participações societárias para os períodos de posse com prazo inferior a cinco anos; (iii) o aumento de 1 por cento da alíquota do ICM (a partir de 1980); (iv) a elevação do Imposto de Renda às Pessoas Jurídicas (a partir do ano-base 1980) e a elevação do Imposto de Renda à Pessoa Física (nos anos-base de 1979, 1980 e 1981) (ver nota 11); (v) o aumento da Taxa Rodoviária Única (segundo semestre de 1979); (vi) o empréstimo compulsório de 10 por cento sobre os rendimentos não tributáveis superiores a 4 milhões de cruzeiros em 1979; (vii) a obrigatoriedade do recolhimento antecipado do IR dos profissionais liberais em bases trimestrais e quando seu rendimento, nesse período, superar certo montante (170 mil cruzeiros, em 1982) (a partir de 1981); (viii) o aumento das alíquotas do IPI para diversos produtos considerados supérfluos (a partir de 1982); (ix) o aumento do IRPJ sobre os bancos visando sobretaxar os lucros extraordinários (a partir do ano-base de 1981). Cumpre notar que os incentivos do crédito-prêmio acabaram retornando, embora em menor magnitude, e a taxa às exportações de produtos primários não substituiu. A maior tributação dos ganhos de capital foi modestíssima e a elevação do IRPJ foi feita para compensar o decréscimo da receita desse imposto que decorreria da nova lei das Sociedades Anônimas. O empréstimo compulsório aplicado a rendimentos não tributáveis foi revisado e teve efeitos modestos, do mesmo modo que o IR na fonte para os profissionais liberais.

2. No que se refere à regressividade, o sistema tributário brasileiro parece constituir uma espécie de *locus classicus* da contestação ao primeiro dos *canons of taxation* de Adam Smith:⁴

“Os súditos de todo Estado têm de contribuir para o sustento do governo, tão aproximadamente quanto possível em proporção às respectivas capacidades; isto é, em proporção à renda de que desfrutam respectivamente, sob a proteção do Estado”.

Para economizar maiores digressões bastaria lembrar que, de acordo com a Tabela 3,⁵ a carga tributária mais elevada incide sobre os que recebem menos de um salário mínimo mensal, que destinam cerca de 36 por cento de seus rendimentos ao pagamento de impostos; a menor carga tributária incide sobre os que ganham mais de 100 salários mínimos por mês: cerca de 14 por cento. Entre ambas as classes de rendimentos o volume de impostos pagos como proporção da renda declina continuamente.

Uma das causas principais desse quadro de regressividade relaciona-se com o elevado peso dos impostos indiretos na receita tributária: cerca de três quartos contra menos de um terço nos países capitalistas desenvolvidos. Tais impostos recaem sobre transações com bens e serviços, sendo os mais importantes o ICM e o IPI.

Pode-se afirmar que, em princípio, um sistema tributário onde os impostos indiretos têm maior gravitação é mais regressivo, porquanto: (a) tais impostos são transferidos em grande medida aos preços, de modo que, ao compararem um determinado produto de consumo (por exemplo, uma caixa de fósforo), os

⁴ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Nova Iorque, Modern Library Edition, 1937, p. 777. Smith sugere que a carga tributária por estrato de renda deve ser mais ou menos constante, em cujo caso o sistema tributário seria *neutro* do ponto de vista distributivo. O economista Adolfo Wagner, integrante da Escola Histórica Alemã e um dos primeiros teóricos de finanças públicas, chegou a defender, em meados do século passado, que o sistema tributário deveria diminuir a desigualdade na distribuição da renda, ou seja, ser *progressivo* (carga tributária crescente segundo os rendimentos). Tal proposição parece idealista à luz da experiência histórica prévia e posterior mas perfeitamente consistente com a proposição neoclássica sobre o decréscimo da utilidade marginal da renda.

⁵ Essa tabela baseou-se em hipóteses que não se verificam necessariamente de forma exata na prática. Mas os resultados são suficientemente expressivos para mostrar as tendências que devem existir na realidade. A hipótese mais problemática refere-se à transferência integral do Imposto de Renda à Pessoa Jurídica aos preços. Tal hipótese, bastante discutida na literatura sobre tributação, sem dúvida amplia a regressividade estimada do sistema tributário ao mesmo tempo que, por esse motivo, desaconselha aumentos nesse imposto. A hipótese de transferência dos impostos sobre salários aos preços também amplia a regressividade; parece, contudo, mais persuasiva que a anterior. No estudo em questão, jogando com hipóteses diferentes sobre transferências de três grupos de impostos (lucros, salários e vendas) chega-se a seis possíveis perfis de carga tributária por estratos de renda (a Tabela 3 reproduz o primeiro). A observação do conjunto dessas alternativas parece confirmar de forma plausível a situação de forte regressividade.

TABELA 3
CARGA TRIBUTÁRIA POR CLASSES DE RENDA

RENDA MENSAL (em unidades de salário mínimo)	CARGA TRIBUTÁRIA (porcentagem)
0 — 1	35,9
1 — 2	31,9
2 — 5	24,3
5 — 10	23,3
10 — 15	22,4
15 — 20	22,3
20 — 30	21,9
30 — 40	21,8
40 — 50	20,9
50 — 75	19,8
75 — 100	17,6
Mais de 100	14,1
Total	25,4

Fonte: Ibrahim Eris e outros, "Distribuição da Renda e o Sistema Tributário no Brasil", ANPEC, 1979

Nota: Os dados se referem a 1975. A renda é a "disponível". A alíquota corresponde à mediana de cada classe de renda pessoal. Supôs-se que o Imposto de Renda à Pessoa Física não é transferido aos preços, enquanto o Imposto de Renda à Pessoa Jurídica e os impostos sobre salários e sobre vendas são transferidos.

contribuintes pagarão o mesmo montante de impostos independentemente de qual seja seu nível de renda; (b) a parcela da renda dedicada ao consumo, sobre o qual recaem em última instância os impostos indiretos, decresce na medida em que sobe o nível de renda familiar.

Ademais, salvo poucas exceções, o ICM incide com idêntica alíquota sobre todos os produtos, inclusive os de consumo mais difundido. Já o IPI, embora com alíquotas variáveis, não discrimina de forma consistente os bens de consumo mais suntuário, gravando por vezes mais pesadamente os bens de consumo generalizado. Por último, as alíquotas sobre o consumo de serviços pessoais são, em geral, inferiores às que incidem sobre mercadorias, não obstante o referido consumo ter maior importância nos orçamentos das famílias de rendimentos mais elevados. É evidente que esses fatores reforçam o impacto regressivo dos impostos indiretos.⁶

A contrapartida da forte incidência do ICM, do IPI e de outros impostos indiretos (como o IOF) é, obviamente, a baixa participação dos impostos *diretos*, que, no Brasil, respondem por menos de um quinto da receita tributária, proporção que nos países desenvolvidos ultrapassa dois terços. Isso se deve

⁶ Em entrevista ao *Jornal da Tarde* (15.1.82) o ministro Delfim Netto, ao referir-se à elevada carga tributária dos que recebem até 3 salários mínimos mensais, atribuiu a responsabilidade por esse fenômeno às contribuições ao INPS. O estudo de Ibrahim Eris e outros, que é a fonte da Tabela 2, não confirma essa hipótese. O peso dos impostos indiretos é pelo menos três vezes maior que o correspondente às referidas contribuições.

à moderação da progressividade do Imposto de Renda entre nós, além da elevada margem de incentivos permitidos para esse imposto, bem como à inexistência, insignificância ou escassa progressividade dos impostos que incidem sobre a propriedade, ou em rendimentos como bonificações em ações, cotas ou quotas de capitais, lucros no setor agrícola, transmissões de bens móveis e imóveis, ganhos nas transações mobiliárias ou imobiliárias;⁷ lembre-se, ainda, que os títulos de renda fixa e os dividendos são taxados de forma proporcional, não progressiva e apenas na fonte.

Como evidência expressiva sobre essa realidade é interessante lembrar que em 1979 (ano-base) os 26 mil cidadãos mais ricos do país perceberam 384 bilhões de cruzeiros (preços desse ano) em rendimentos não sujeitos ao IRPF, ou seja, 91 por cento de seus rendimentos totais. De fato, a alíquota média do IR sobre o total dos seus rendimentos era de apenas 2,43 por cento; para os mil declarantes de maiores rendimentos a alíquota média foi de 1,12 por cento.⁸

No que se refere ao imposto à propriedade, basta mencionar que, em 1978, o Imposto Predial e Territorial contribuía com apenas 1,5 por cento da receita tributária total, enquanto os impostos sobre a propriedade e o patrimônio nos países da OCDE respondiam por 8,5 por cento da referida receita.⁹

Além de serem moderados no que se refere ao seu impacto agregado, os impostos diretos, mais especificamente o Imposto de Renda à Pessoa Física,

⁷ No que se refere às transações imobiliárias, um recente decreto-lei presidencial (julho de 1982) eliminou os limites relativamente elevados de isenção para os ganhos realizados pelas pessoas físicas (6,0 milhões de cruzeiros, descontada a correção monetária). Essa alteração entrará em vigor a partir do ano-base de 1983 e exercício financeiro de 1984.

⁸ Os dados mencionados foram extraídos de sucessivas declarações de autoridades do Ministério da Fazenda, publicadas em *O Estado de S. Paulo* nos meses de abril a julho de 1980. Para uma avaliação dos dados que mostram a disparidade entre rendimentos que são e os que não são sujeitos ao IR, é preciso considerar que os não tributados são superestimados por não descontarem, como no caso dos ganhos em transações imobiliárias, os efeitos da inflação. Além disso, como observa Fernando Rezende da Silva "(...) os dados poderiam estar subestimados em face da necessidade de alguns contribuintes justificarem variações patrimoniais que não poderiam ser cobertas com os rendimentos anuais declarados" (ver, do autor, "Os Limites à Tributação e à Justiça Fiscal", IPEA-INPES, 1981, mimeo, p. 9). No entanto, as desproporções observadas são de tal magnitude que, mesmo levando-se em conta as duas qualificações acima o fundamental do argumento permanece. Além disso, em relação à citada ressalva de Silva, vale mencionar que ela implica somente que houve uma transferência, para efeito de evasão, de rendimentos tributáveis para não tributáveis, não significando um menor rendimento real total.

⁹ Cabe apontar ainda, no caso brasileiro, as características de regressividade do IPTU, devido às práticas de fixação dos valores venais dos imóveis, os quais constituem a base de cálculo do imposto. Assim, na cidade de São Paulo, o valor de mercado de um terreno na Cidade Jardim — bairro de classe média alta — equivale de quatro a seis vezes o valor venal; na periferia da cidade essa proporção, em geral, não ultrapassa duas vezes.

oneram proporcionalmente mais aos contribuintes que “vivem do seu trabalho” (entre os que pagam o IR). É interessante lembrar a respeito, que, em 1975, tais rendimentos equivaliam a cerca de 52 por cento do total da renda urbana brasileira; não obstante, nesse mesmo ano, os rendimentos declarados nas cédulas C e D do IRPF, que correspondem a “rendimentos do trabalho”, perfaziam mais de 85 por cento do total de rendimentos brutos tributários declarados. É nesse universo que encontramos o “contribuinte brasileiro” mencionado nas reportagens que protestam contra o sufoco tributário:¹⁰ é o assalariado de classe média quem sofre na carne a gula do leão do fisco.

Como já mencionamos, os contribuintes de rendimentos mais elevados têm parcelas bem maiores de rendimentos não tributáveis ou mais suavemente tributados pelo IRPF e conseguem aproveitar em maior medida os incentivos fiscais disponíveis. Isto sem contar suas melhores possibilidades de desfrutar de *loopholes*, como os *fringe benefits* concedidos por empresas a seus executivos ou o próprio usufruto do patrimônio e de serviços pagos pelas empresas no caso dos seus proprietários. Além disso, quando a correção monetária das classes de rendimentos sujeitos ao progressivo é inferior à inflação, os cidadãos mais ricos que estão no limite de progressividade (55 por cento) não sofrem aumento de sua carga tributária, ao contrário do que ocorre com a grande massa de contribuintes sujeita ao IR, segundo se demonstrou nos anos-base de 1979, 1980 e 1981.¹¹

Ademais, essa grande massa de contribuintes, em sua maioria assalariada, deve enfrentar o implacável recolhimento na fonte, cuja proporção no seu imposto devido é alta. Este mesmo recolhimento e o significativo peso de certos abatimentos no cálculo de sua renda líquida tributável aumentam a suscetibi-

¹⁰ *Indefeso diante de impostos sempre mais onerosos o contribuinte brasileiro vai constatando que trabalha cada vez mais só para o leão do fisco* (Veja, “A ditadura do Fisco”, 25.3.81).

¹¹ Para o ano-base de 1979 a correção do imposto foi de 45 por cento, enquanto a inflação média equivaliu a 56 por cento; no ano seguinte ambos os percentuais foram de 55 e 100 por cento, respectivamente. Em 1981 a subestimação continuou: correção de 90 por cento e inflação média de 109,9 por cento, respectivamente. Na citada entrevista ao *Jornal da Tarde*, o ministro Delfim Netto admitiu que o método descrito foi utilizado para aumentar a liquota efetiva do IR sobre certos estratos de assalariados. Explicações a respeito do alcance desse método e do aumento da alíquota foram feitas em meus artigos na *Folha de São Paulo*, “Na Moita”, 23.3.1980, “Os Ônus Fiscal”, 2.12.1980, “Como e para quem aumentou o Imposto de Renda”, 12.2.1980. Um procedimento adicional utilizado em 1981 para elevar o IR dos assalariados foi a diminuição da retenção na fonte nos três últimos meses desse ano, a qual, na devolução (ou desconto) por ocasião do cálculo do imposto devido, sofreria um reajuste maior que a inflação observada e entre o recolhimento na fonte e o pagamento do imposto.

lidade de sua carga tributária a bruscas elevações, no caso mediante reajustes do montante do IR recolhido e dos tetos de abatimento segundo coeficientes de correção monetária menores que a inflação, o que também ocorreu nos três últimos anos.¹²

3. Ao contrário do que acontece com a questão da regressividade, a excessiva centralização fiscal no governo federal em detrimento dos Estados e municípios (em termos de receitas próprias e de controle do dispêndio público), bem como a conveniência de diminuí-la, têm sido amplamente reconhecidas. As evidências a respeito são convincentes. A concentração da receita tributária em benefício do governo federal começou a aumentar de forma ininterrupta a partir de meados dos anos sessenta, quando a fatia de impostos arrecadados pela União era inferior à metade do bolo tributário (em 1963/64), estabilizando-se dez anos depois no nível de 60 por cento. Em troca, em 1979, os Estados detinham menos de 35 por cento do total da arrecadação de impostos, enquanto os municípios chegavam a 5 por cento. (ver Tabela)

O aumento da centralização fiscal resultou reforma tributária realizada durante o governo Castello Branco, entre 1964 e 1967, tendo sido reforçada

TABELA 4
PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL

(Porcentagens)

Período	Receita da União	Receita dos Estados	Receita dos Municípios	Total
1963/64	49,6	43,9	6,6	100
1965/66	51,0	42,0	7,1	100
1968/69	52,1	44,2	3,8	100
1970/71	55,0	41,4	3,6	100
1972/73	58,0	38,2	3,8	100
1974/75	60,5	35,6	4,0	100
1976/77	61,6	33,6	4,9	100
1978	57,5	37,3	5,2	100
1979	60,6	34,4	5,0	100

Fonte: Dados brutos do Ministério da Fazenda, Secretaria da Economia e Finanças.
Nota: Os dados para 1979 são provisórios.

¹² Ainda no caso do IR, valeria lembrar a distorção segundo a qual rendimentos de capital de origem distinta são tributados de forma desigual, como é o caso, reiteradamente apontado pelo prof. Otávio Bulhões, dos dividendos e dos juros. De fato, os rendimentos provenientes dos juros estão sujeitos a uma alíquota um terço menor que os correspondentes aos dividendos distribuídos. No que se refere aos juros, a opção pelo progressivo (cédula A) permite deduzir o imposto retido na fonte. No caso dos dividendos, embora sejam possíveis a opção pelo progressivo e a dedução do imposto retido na fonte, permanece a tributação ao nível da empresa (pessoa jurídica).

TABELA 5

IMPOSTOS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO

ANTES DA REFORMA 1964-67	DEPOIS DA REFORMA
<p>1. Competência da União</p> <p>a) importações b) rendas e proventos de qualquer natureza c) consumo d) transportes e comunicações e) consumo produção comércio e distribuição de derivados f) minerais g) selo h) outros</p> <p>2. Competência dos Estados</p> <p>a) transmissões de bens imóveis causa mortis b) vendas e consignações c) exportação d) selo e) outros</p> <p>3. Competência dos Municípios</p> <p>a) territorial e predial urbano b) transmissão de bens imóveis inter-vivos e sua incorporação no canal das sociedades c) indústrias e profissões d) sobre diversões públicas</p> <p>4. Competência das três esferas — Taxas e contribuição de melhoria</p>	<p>1. Competência da União</p> <p>a) importações b) exportações c) propriedade territorial rural d) rendas e proventos de qualquer natureza e) produtos industrializados f) operações financeiras g) transportes e comunicações h) combustíveis e lubrificantes i) energia elétrica j) minerais</p> <p>2. Competência dos Estados</p> <p>a) transmissões de bens imóveis b) circulação de mercadorias</p> <p>3. Competência dos Municípios</p> <p>a) propriedade predial e urbana b) serviço de qualquer natureza</p> <p>4. Competência das três esferas — Taxas e contribuição de melhoria</p>

Fonte: José Serra e outros: **O Sistema Tributário Brasileiro: Análise e Reforma**, CEBRAP, 1979.

nos anos seguintes e até meados da década passada. Os principais fatores que contribuíram para a maior centralização foram os seguintes:

- (i) restringiu-se à União a prerrogativa de criar novos tributos, revogando a possibilidade prevista na Constituição de 1946 de as três esferas de governo estabelecerem impostos, desde que não concorrentes entre si;
- (ii) os Estados perderam a prerrogativa de fixar as alíquotas do principal imposto, o ICM, que substituiu o IVC — Imposto sobre Vendas e Consignações;
- (iii) na prática, ficou nas mãos da União o poder de decidir sobre incentivos e isenções, mesmo referentes aos impostos estaduais.

No bojo da reforma tributária, vários impostos foram suprimidos, criados ou modificados. A Tabela 5 compara a distribuição dos impostos entre as três esferas de governo, antes e depois da reforma. De fato, a União conservou para si como os tributos mais “produtivos” (com exceção do ICM) que incidem sobre uma base mais ampla e apresentam maior elasticidade do que os impostos estaduais e municipais. Além de serem apropriados como instrumentos de in-

tervenção na economia, como, por exemplo, os impostos sobre as importações e as exportações.

Em troca, os Estados ficaram reduzidos a dois impostos: ICM e Transmissão de Bens Imóveis, este sem maior significado nas receitas. Os municípios também ficaram com apenas dois tributos: O *Imposto Predial e Territorial Urbano* e o *Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza*, na prática, de menor produtividade que o extinto imposto sobre *Indústria e Profissões*, ao qual substituiu.

A circunstância de que a União passou a conceder isenções e incentivos que incluíam o ICM, imposto responsável por algo em torno de 95 por cento das receitas tributárias estaduais, foi particularmente relevante para a evolução menos dinâmica das receitas tanto dos Estados como dos municípios (que recebem uma cota-parte equivalente a 20 por cento do ICM arrecadado), especialmente na primeira metade da década passada, quando os incentivos às exportações começaram a adquirir uma dimensão considerável. Este problema foi atenuado mas não eliminado em 1977-1978, quando a União absorveu os encargos do “crédito-prêmio” às exportações. Permanecem, contudo, as isenções às exportações, aos bens de capital e aos produtos hortifrutigranjeiros. No caso de São Paulo essas isenções perfaziam, em 1979, cerca de três décimos da receita efetiva do ICM. Isto, sem levar em conta a exclusão dos combustíveis líquidos da base de cálculo desse imposto.¹³

A fim de compensar o enfraquecimento das receitas tributárias próprias dos governos estaduais e das prefeituras, a reforma de 1964-1966 procurou fortalecer os mecanismos de transferências dos Estados aos municípios e da União para ambos. Essas transferências já existiam anteriormente, mas assumiram maior regularidade. Para isso foram criados os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), com recursos formados por 20

¹³ Virtuais alterações no sistema de isenções dependem de lei federal ou de reformulação de convênios ao nível do CONFAZ (Conselho de Política Fazendária), que reúne os secretários da Fazenda estaduais e o ministro da Fazenda. As revogações podem ser propostas por algum Estado e sua aprovação exige 80 por cento dos membros do CONFAZ. Este critério, quando consideramos a diversidade de interesses e a influência do governo federal sobre os Estados, praticamente inviabilizou mudanças não desejadas pela União. As eleições diretas para os governos estaduais tenderão, provavelmente, a atenuar esse problema.

Um exemplo de até onde chegou a União em matéria de isenções que oneram os Tesouros estaduais refere-se ao convênio do ICM-9/75, que concedia isenção de ICM para as mercadorias destinadas à implantação de projetos definidos como de “interesse nacional” pelo governo federal. Tal convênio, que foi revogado no final de 1981, somente no biênio 1980/81 levou, em São Paulo, a perdas de receita de ICM, em termos de benefícios aprovados para investimentos de empresas federais, da ordem de 16% da arrecadação desse imposto em 1980. De fato, as concessões de incentivos decididas pela União terminaram sendo dadas a qualquer projeto e investimento das empresas federais.

por cento (10 por cento para cada Fundo) do total da arrecadação do IR e do IPI.¹⁴

Além disso, estabeleceu-se que 20 por cento da receita do ICM deveria ser transferida dos Estados a seus respectivos municípios. Estes também passaram a receber cerca de 80 por cento da receita do Imposto Territorial Rural.

Porém, já em 1969 o percentual do FPE e do FPM foi diminuído a 12 por cento, medida que representou um importante golpe no enfraquecimento financeiro dos Estados e municípios, sobretudo das regiões mais pobres. Só depois de 1976, devido às fortes pressões regionais e locais, o referido percentual passou a ser gradualmente reconstituído até voltar a 20 por cento em 1981 e subir a 21 por cento em 1983.

Apesar de sua elevação, as transferências não puderam compensar o decréscimo relativo das receitas tributárias dos governos estaduais. De fato, entre 1963/64 e 1978/79 a participação da União nos “recursos disponíveis” totais (receitas tributárias menos transferências feitas mais transferências recebidas) subiu em quase 5 pontos percentuais, à custa dos Estados. (ver Tabela 6) Como consequência, elevaram-se as margens de endividamento dos governos estaduais, criando um significativo ônus de juros e amortizações sobre seus orçamentos. Com efeito, a razão operações de crédito/receitas correntes próprias para o conjunto dos Estados brasileiros elevou-se de 3 por cento em 1968 a 10 por cento em 1972/73 e 26 por cento em 1975/76.

TABELA 6

RECURSOS DISPONÍVEIS NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO COMO PROPORÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA TOTAL

Período	(Porcentagens)			
	Recursos da União	Recursos dos Estados	Recursos dos Municípios	Total
1963/64	40,8	47,2	12,0	100
1965/66	39,8	47,2	13,0	100
1968/69	42,8	41,5	15,7	100
1970/71	45,9	40,0	15,1	100
1972/73	49,0	37,2	13,7	100
1974/75	50,5	36,1	13,4	100
1976/77	49,0	36,3	14,6	100
1978	44,0	40,0	16,0	100
1979	46,4	37,5	16,1	100

Fonte: Dados brutos do Ministério da Fazenda, Secretaria da Economia e Finanças.
Nota: Os dados para 1979 são provisórios.

¹⁴ Ademais, mantiveram-se sem mudanças significativas as transferências correspondentes a certos percentuais dos chamados Impostos Únicos — sobre Combustíveis e Lubrificantes, sobre Minerais e Energia Elétrica, afóra as transferências por conta da TRU, criada em 1969.

Além disso, o fato de as transferências feitas pela União serem vinculadas a certos tipos de despesas suprimiu parte substancial da autonomia dos governos estaduais e das prefeituras nas decisões sobre como empregar os recursos tributários.¹⁵ Este foi um objetivo implícito das reformas tributárias de 1964-67, destinado a assegurar uma utilização “mais eficiente dos recursos”. Na prática, porém, as supostas virtudes alocativas superiores da maior centralização jamais puderam ser comprovadas. Ao contrário, foi precisamente a desfuncionalidade dessa centralização, sobretudo na fase de desaceleração do crescimento que sucedeu aos anos do “milagre econômico”, que induziu à adoção das medidas citadas com vistas a pelo menos atenuar o quadro de enfraquecimento dos Estados e municípios, no que se refere a receitas e autonomia de despesas.¹⁶ Ainda subsiste, contudo, uma insuficiente fatia dos Estados e municípios no bolo tributário, bem como uma autonomia demasiado estreita para que organizem mais adequadamente os recursos de acordo com suas necessidades e as particularidades regionais e locais.

TABELA 7
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE CADA REGIÃO NA ARRECADAÇÃO DO IVC/ICM
(porcentagens)

	1959-63 IVC	1964-66 IVC	1967-69 ICM	1971-75 ICM	1976-80 ICM	1981-82* ICM
Região Norte	1,24	1,50	0,95	1,10	1,45	1,75
Região Nordeste	9,20	9,63	9,49	9,05	10,75	12,12
Região Sudeste (São Paulo)	73,32 (51,9)	72,53 (50,0)	70,00 (47,7)	68,19 (46,9)	65,84 (43,67)	61,63 (40,1)
Região Sul	14,68	14,33	16,00	17,85	17,93	19,14
Região Centro-Oeste	1,56	2,00	3,59	3,81	4,03	5,34
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Fazenda, Subsecretaria de Economia e Finanças, Balanços Estaduais e Boletim do ICM.

* Até agosto de 1982.

¹⁵ Tais vinculações implicavam que os recursos deveriam ser destinados a: (i) funções específicas a serem executadas pelo setor público nas áreas de transportes, energia elétrica, educação e saúde; (ii) despesas de capital; (iii) fundos de desenvolvimento e aplicação no setor agrícola. Isto sem contar exigências como a elaboração de planas de utilização dos recursos, cronogramas e prestações de contas.

¹⁶ Entre tais medidas, iniciadas no governo Geisel, as mais relevantes já foram citadas: o aumento das transferências por conta do FPE e do FPM e a absorção do crédito-prêmio às exportações pela União. Outras, igualmente relevantes do ponto de vista da autonomia, datadas de 1979-1980, foram a automatização na entrega das cotas-partes destinadas aos Estados e municípios, o afrouxamento das vinculações associadas aos recursos do FPE e do FPM e a supressão da obrigatoriedade da apresentação de planos de aplicação de tais recursos como condição para sua liberação. Permaneceu a obrigatoriedade da área de aplicação — por exemplo, os recursos do Fundo Rodoviário deverão continuar sendo aplicados em transportes.

TABELA 8
EVOLUÇÃO DAS ALÍQUOTAS DO ICM

Anos	Norte — Nordeste — Centro-Oeste			Sudeste — Sul		
	Operações			Operações		
	Internas	Interes- taduais	Expor- tações	Internas	Interes- taduais	Expor- tações
1967	15,0% 18,0%	15,0% 18,0%	15,0% 18,0%	15,0%	15,0%	15,0%
1968	18,0%	18,0%	18,0%	15,0% 16,0% 17,0%	15,0% 15,0% 15,0%	15,0% 15,0% (1) 15,0% (2)
1969	18,0%	18,0%	18,0%	17,0%	15,0%	15,0% (3)
1970	18,0%	15,0%	15,0%	17,0%	15,0	15,0%
1971	17,5%	14,5%	14,5%	16,5%	14,5	14,5% (4)
1972	17,0%	14,0%	14,0%	16,0%	14,0	14,0%
1973	16,5%	13,5%	13,5%	15,5%	13,5	13,5%
1974	16,0%	13,0%	13,0%	15,0%	13,0	13,0%
1975	15,5%	12,0%	13,0%	14,5%	12,0	13,0% (5)
1976	15,0%	11,0%	13,0%	14,0%	11,0%	13,0%
1977	15,0%	11,0% (*)	13,0%	14,0%	11,0% (*)	13,0% (6)
1978	15,0%	11,0% (*)	13,0%	14,0%	11,0% (*)	13,0%
1979	15,0%	11,0% (*)	13,0%	14,0%	11,0% (*)	13,0% (7)
1980 (8)	16,0% (7)	11,0%	13,0%	15,0% (7)	11,0% (**) 10,0% (***)	13,0%
1981	16,0%	11,0%	13,0%	15,5% (7)	11,0% (**) 9,5% (***)	13,0%

(1) Alíquota vigente até 31-03-68.

(2) Alíquota vigente de 01-04 a 30-04-68.

(3) Alíquota vigente a partir de 01-05-68.

(4) Resolução 65/70 do Senado Federal.

(5) Resolução 58/73 do Senado Federal.

(6) Resolução 98/76 do Senado Federal — unificou as alíquotas interna e interestadual.

(7) Resolução 129/79 do Senado Federal.

(8) Resolução 07/80 do Senado Federal — reduziu alíquotas máximas para operações interestaduais para fins de industrialização ou comercialização.

(*) O Convênio ICM 44/76 e o Ajuste SINIEF 04/76, que tratam da redução da base de cálculo do ICM, nas operações interestaduais, estabeleceram uma alíquota efetiva de 11,0% em tais operações.

(**) Para saídas de mercadorias com destino a Estados das regiões Sudeste e Sul.

(***) Para saídas de mercadorias com destino a Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Fonte: **Boletim do ICM**, Ministério da Fazenda.

TABELA 9

PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO ICM E NAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS: 1980
(Porcentagens)

Região	ICM (1)	Fundos de participação (2)	Receita básica dos Estados (1) + (2)
Norte	1,64	15,67	2,98
Nordeste	11,46	52,32	15,73
Sudeste (São Paulo)	64,07 (42,07)	13,87 (7,04)	57,48 (36,9)
Sul	18,39	10,01	18,03
Centro-Oeste	4,44	8,04	5,78
Total	100,0	100,0	100,0

Fontes: Dados Brutos do **Boletim do ICM** e Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Nota: Os "Fundos de Participação" incluem o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios do Interior e das Capitais bem como outros Fundos Especiais.

4. No que se refere ao enfraquecimento da capacidade fiscal das regiões e localidades mais pobres, os argumentos mais frequentes a respeito sublinham os problemas advindos de mudança do IVC para o ICM e o maior peso das transferências nos recursos disponíveis dessas áreas.

A argumentação sobre o ICM, tão conhecida quanto simples, poderia ser resumida assim: (i) o ICM incide sobre o valor adicionado em cada etapa de produção ou comercialização de uma determinada mercadoria; (ii) portanto, o Estado vendedor tende a reter a maior parte do ICM gerado, que, não obstante, é incorporado ao preço dessa mercadoria e pago pela população do Estado comprador; (iii) esse mecanismo beneficia os Estados mais desenvolvidos, que tendem a ser exportadores líquidos, e prejudica os mais pobres, que são importadores líquidos; (iv) além disso, nos Estados mais pobres a produção agrícola é relativamente mais importante e é nesse setor que se observa maiores índices de autoconsumo, evasão e de isenções. De fato, a base tributária efetiva do ICM na agricultura corresponde a menos da metade do valor bruto da produção do setor.

Para os Estados nordestinos, o raciocínio anterior fundamentou a conclusão de que a mudança do IVC para o ICM tendeu a prejudicar as regiões mais pobres *vis-a-vis* com as mais desenvolvidas, dando assim lugar a reivindicações apontando para a redução das alíquotas do ICM interestadual.¹⁷ Tal conclusão,

¹⁷ Ver, a respeito, Luiz Sande, "O Nordeste e a Alíquota Interestadual do ICM", *Revista de Finanças Públicas* n.º 308 (março-abril 1972). Na prática, veio a ser adotada uma proposição parecida à de Sande, que contemplava a redução progressiva da alíquota interestadual em até 10 por cento.

porém, apesar de sua força lógica não foi confirmada empiricamente no sentido de que a mudança do imposto em cascata para o imposto ao valor adicionado tivesse causado prejuízo líquido sistemático às regiões mais atrasadas em termos de sua participação nas receitas próprias estaduais. (ver Tabela 7) ¹⁸

Na verdade, como foi demonstrado, ¹⁹ a evolução de participação dos diferentes Estados na receita do IVC/ICM não depende apenas de alterações nas formas de tributação mas também de “fatores exógenos” como eficiência administrativa, variações nas alíquotas, margens de comercialização e condições climáticas, bem como isenções e incentivos, além de mudanças estruturais do crescimento agregado da economia.

De todo modo, fundamentadas empiricamente ou não, as reivindicações dos Estados nordestinos passaram a ser gradualmente atendidas desde o início da década passada, diminuindo-se as alíquotas do ICM interestadual da região Sul-Sudeste para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste de 15 a 13 por cento entre 1970-1974, daí até 11 por cento em 1976-1979 e a 9 por cento em 1982. (ver Tabela 8) Essa medida, sem dúvida, foi um dos fatores que provocaram o aumento da participação das regiões mais pobres no total do ICM, como mostra a Tabela 7. ²⁰

Cabe lembrar, ainda, que as transferências federais para as regiões pobres são mais volumosas, pois o FPE é rateado em proporção direta às áreas e às populações dos Estados e em proporção inversa às suas rendas por habitante. No caso do FPM, 90 por cento dos recursos vão aos municípios do Interior, sendo distribuídos segundo sua população; os 10 por cento que ficam para as capitais também são distribuídos segundo seu número de habitantes e o inverso de sua renda *per capita*. Além disso, a partir de meados de 1975, criou-se a

¹⁸ Depois de um balanço ponderado das discussões havidas no início da década passada sobre o tema, Fernando A. Rezende da Silva e Maria Conceição da Silva anotaram, no principal (embora hoje desatualizado) estudo sobre o tema que: “uma análise parcial do ICM a partir da evidência empírica disponível não permitiria, de fato, concluir que a alteração na forma de cobrança do tributo estadual sobre vendas de mercadorias (de um tributo em cascata para um tributo sobre o valor adicionado) teria contribuído para reduzir uniformemente a participação dos Estados ditos consumidores na arrecadação total”; Ver, dos autores, *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais*, IPEA, Série Monográfica n.º 15, Rio, 1974, p. 105. Outro estudo, mais sintético, porém mais atualizado, é o de Carlos Alberto Longo: “Controvérsia sobre o ICM no Comércio Interestadual: Uma Resenha”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 11, n.º 1 (abril 1981).

¹⁹ Ver Fernando A. Rezende da Silva e Maria Conceição da Silva, *Op. cit.*, capítulo II.

²⁰ O acordo do CONFAZ que reduziu a referida alíquota de 11 para 9 por cento num espaço de três anos ofereceu, como compensação para os Estados do Sul-Sudeste, a elevação gradual de 2 pontos percentuais da alíquota interna do ICM. Nesse acordo, o favorecimento ao Norte-Nordeste-Centro-Oeste não consistiu apenas na redução da alíquota dos produtos originados do Sul-Sudeste mas também na circunstância de que a alíquota de suas exportações ao Sul-Sudeste permaneceu, depois de 1979, acima da alíquota de suas importações dessa região.

REENNE (Reserva Especial para os Estados do Norte e Nordeste) cujos recursos provieram da absorção de 10 por cento do FPE, proporção elevada a 20 por cento em 1978.

A Tabela 9 ilustra até que ponto a forma de distribuição das transferências federais favorece as áreas menos desenvolvidas. Evidentemente, o agregado ICM-Transferências Federais não se distribui segundo um padrão progressivo avançado, que suporia uma repartição tributária mais que proporcional à população relativa de cada região do país. Mas, de todo modo, o padrão de distribuição efetivo não chega a ser regressivo entre as diferentes regiões ordenadas segundo o grau de desenvolvimento.

Outras estimativas, que incorporam as variáveis receitas e despesas da União em diferentes regiões, contribuem para confirmar a não regressividade e, mesmo, a existência de significativa redistribuição regional de recursos pelo lado fiscal. Assim, no período 1957-1966, o Nordeste contribuiu com 5,6 por cento das receitas tributárias da União e recebeu 23,5 por cento das transferências federais; já em 1972-1976 essas proporções elevaram-se a 6,2 e 31,4 por cento respectivamente. Ademais, em 1975, a relação entre despesas e receita total da União nas diferentes regiões do país incluindo as *administrações centralizada e descentralizada* era de 1,7 no caso do Nordeste, 0,8 na região Sul e 0,4 em São Paulo.²¹

Cabe ressaltar, no entanto, que o maior peso das transferências federais na disponibilidade total de recursos fiscais trouxe às regiões pobres pelo menos dois inconvenientes. De um lado, entre fins dos anos sessenta e meados da década seguinte, provocou-lhes perdas importantes, graças à já citada redução dos percentuais dos fundos de participação. Do outro, os esquemas de vinculação desses fundos sujeitaram-se a um controle fiscal por parte da União bem mais acentuado do que o exercido sobre as áreas mais desenvolvidas. Também nos últimos anos foram adotadas medidas, já citadas, com vistas a aliviar esses problemas, como a reconstituição dos fundos de participação e o afrouxamento das vinculações das transferências, embora ainda permaneçam razoáveis margens de controles.

No contexto da análise anterior, parece lícito concluir que o fortalecimento fiscal das regiões pobres depende hoje menos da redistribuição de fatias do bolo tributário entre regiões de que da maior autonomia dos Estados e municípios em relação à esfera federal e da possível ampliação do bolo tributário em seu todo, além da retomada do crescimento da economia.

4.1. Não é difícil, por outro lado, compreender que o mecanismo concentrador "puro" associado ao imposto e ao valor adicionado operaria também entre os municípios, uma vez que a cota-parte do ICM é distribuída de acordo

²¹ Cf. Carlos Longo e Alberto Muller, "Impacto Regional das Finanças Federais". INPEC, dez. 1981.

com o valor adicionado por cada município. Um exemplo ilustrativo desse problema pode ser encontrado no caso dos chamados "municípios-dormitório". Estes municípios abrigam pessoas que trabalham em municípios vizinhos altamente industrializados, onde o preço dos terrenos e dos imóveis subiu a ponto de forçar os trabalhadores a procurar moradias em lugares mais distantes. Criase, então, uma situação paradoxal: aqueles trabalhadores produzem valor no município industrializado, cuja prefeitura, assim, recebe o ICM gerado; moram, entretanto, no município não industrializado, de atividade econômica incipiente e densidade populacional crescente. E neste município exercem crescente demanda por bens e serviços públicos.

Ademais, é óbvio que, nos municípios, a probabilidade de maior especialização na produção agrícola aumenta, em cujo caso as distorções provocadas pela estreiteza da base do ICM nesse setor são significativas. Inclusive com a possibilidade de que municípios vizinhos, onde se localizam indústrias de transformação de produtos agrícolas, capturem o ICM não retido pelo município agrícola.²²

Trata-se de um problema de conseqüências alocativas indesejáveis, pois discrimina direta ou indiretamente contra a produção agrícola, num caso mediante políticas econômicas municipais artificialmente enviesadas na direção das atividades que geram mais ICM, no outro pelo menor volume de recursos para investimentos que apoiassem o desenvolvimento da agricultura.

Finalmente, cabe notar que também no caso dos municípios criou-se recentemente um mecanismo que poderia atenuar as distorções citadas, permitindo-se, a partir de 1982, que até um quarto da cota-parte do ICM fosse distribuído segundo critérios diferentes dos do valor adicionado, com o propósito de favorecer as prefeituras mais pobres. A forma de fazê-lo depende de cada Estado, mediante lei aprovada pelas respectivas Assembléias Legislativas.²³

5. Quanto aos incentivos tributários, os principais reparos que têm sido

²² Isto se deve ao método do "crédito fiscal" aplicado ao cálculo do ICM. De acordo com esse método, no estágio n das vendas estima-se o ICM devido sobre o valor total, subtraindo-se em seguida o total do imposto pago nos $n-1$ estágios anteriores. Assim, uma indústria que adquire um produto agrícola que é isento do ICM (ou sofre alíquota reduzida) recolherá um montante de imposto de acordo com uma base maior que o valor por ela adicionado.

²³ Em São Paulo, o projeto enviado pelo governador do Estado e aprovado pela Assembléia fugiu ao espírito da reforma constitucional. De acordo com tal projeto: (a) redistribuir-se-á 20 e não 25 por cento da cota-parte do ICM; (b) 15 pontos percentuais dependerão da população e 5 pontos da eficiência da máquina arrecadadora dos diferentes municípios (receita tributária própria sobre receita tributária total). Não se considera, portanto, a renda por habitante, a área, nem a vizinhança de municípios pobres dos municípios industrializados (com vistas a captar a categoria de "municípios-dormitório"). Mais ainda, premia-se os municípios desenvolvidos, que são os que arrecadam mais em tributação própria como porcentagem da receita tributária total. Uma proposta alternativa está em José Serra, "A Distribuição do ICM entre os Municípios", *Folha de S. Paulo*, 22.11.81.

feitos referem-se ao seu grande significado em termos de perdas de receita, ao lado de sua possível redundância ou simples ineficácia em relação aos seus objetivos. É interessante lembrar, no tocante ao Imposto de Renda às Pessoas Jurídicas, que, em 1975, as diversas isenções, deduções e reduções de alíquotas equivaleram a nada menos que 60 por cento da receita potencial do imposto.²⁴ Outra estimativa, para 1977, acrescentando aos incentivos do IR os do IPI e outros benefícios, indicava um montante equivalente a 16,2 por cento da receita do Tesouro Nacional nesse ano.²⁵ Tais dados não são atualizados, mas refletem ordens de magnitude que ainda prevalecem. Cabe notar, ainda, que não incluem as *isenções* do próprio IPI e do ICM, as quais atingem valores expressivos. Sobre o ICM, no caso de São Paulo, em 1979, as isenções relativas às exportações e aos bens de capital equivaleram a 17,6 por cento da receita total desse imposto naquele ano.

Existem incentivos cuja importância é indiscutível, como os que beneficiam as exportações, se bem que mesmo nesse caso seriam pertinentes revisões com vistas a eliminar áreas de redundância. Há outros, porém, cuja relevância — exceto para subsidiar determinados setores e premiar o fator capital — parece ser duvidosa, em virtude de equívocos que presidiram sua concepção, de sua já longa duração e extraordinária multiplicação do número e do volume de isenções, diminuições de alíquota e créditos fiscais, confundindo qualquer racionalidade alocativa do sistema de incentivos.²⁶ Um exemplo eloqüente a respeito encontra-se nos fundos criados pelo Decreto-Lei 157, que permitem a dedução de parcelas do IR devido para serem aplicadas na compra de certificados de ações. Tais fundos, ao longo de sua existência, foram incapazes de dinamizar o mercado de ações, embora tivessem custado, entre 1969 e 1980 (fluxos anuais acumulados), cerca de 3,5 bilhões de dólares (preços de 1980).

DIRETRIZES DA REFORMA

Como demonstramos até aqui, desde meados da década passada vêm sendo promovidas sucessivas modificações no sistema tributário com vistas a aumentar

²⁴ Cf. Ricardo Varsano, "Os Incentivos Fiscais do Imposto de Renda das Empresas", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 36, n.º 2, abril/junho 1982, Tabela 2. Referimo-nos à: (i) reduções de alíquota, isenções sobre o lucro tributado final e isenções sobre o lucro distribuído, que integram a legislação sobre o IRPJ; (ii) reduções do lucro tributável devidas às exportações, às deduções do imposto para aplicação em setores e regiões e às deduções para investimentos nessas mesmas áreas (SUDENE, SUDAM, Turismo, Pesca, Reflorestamento, EMBRAER, Espírito Santo); (iii) recursos vinculados a programas como PIN, PIS, PROTERRA e MOBRRAL.

²⁵ *Conjuntura Econômica*, vol. 23, n.º 3, março 1979.

²⁶ Ver Ricardo Varsano, *op. cit.* e as declarações do próprio secretário da Receita Federal, Francisco Dornelles, à *Folha de S. Paulo*, de 22.8.1982. Dornelles lembra que "um incentivo fiscal que vira permanente deixa de ser incentivo".

as receitas, aliviar a centralização em mãos do governo federal e favorecer as regiões mais pobres. Vimos, no entanto, que tais medidas foram insuficientes, além de excluírem a atenuação de outros aspectos críticos do sistema tributário. O diagnóstico anterior, embora em grande medida intuitivo, aponta para a necessidade de uma reforma tributária ampla e profunda, ao mesmo tempo que sugere os principais critérios que deveriam norteá-la, na perspectiva de outro estilo de crescimento da economia. É óbvio que uma boa discussão sobre o tema demandaria análises sobre a viabilidade política dessa reforma, além de proposições a respeito da maneira de implementá-la. Não obstante, deixaremos esses tópicos de lado, pois não pretendemos mais do que proporcionar elementos para um debate que não se resume a questões econômicas ou técnicas *stricto sensu*.

Em termos sumários, os objetivos básicos da reforma tributária deveriam ser:

- (i) aumentar a disponibilidade de recursos tributários, talvez em torno de 3 pontos percentuais do PIB, com vistas a reconstituir esquemas mais sólidos de financiamento da atividade governamental em detrimento dos mecanismos parafiscais hoje vigentes;
- (ii) atenuar a regressividade social (vertical) e as iniquidades horizontais do sistema tributário;
- (iii) reajustar o referido sistema em função dos princípios de um verdadeiro regime federativo no país, consideravelmente enfraquecido pela reforma tributária de 1964-1966;
- (iv) melhorar a alocação do dispêndio público financiado com recursos tributários, do ponto de vista de sua eficiência e do atendimento das preferências da sociedade.

A conquista desses objetivos suporia o cumprimento de um conjunto de diretrizes básicas que resumiremos em seguida:

1. As fontes principais de elevação da receita tributária líquida deveriam ser os impostos diretos e a revisão de todo o sistema de isenções e incentivos fiscais vigentes. No que se refere aos impostos diretos, tratar-se-ia, além de elevar a alíquota média do IRPF, de incluir em sua base, corrigidos pela inflação, ganhos de capital e outros rendimentos hoje não tributados, ou tributados apenas na fonte e de forma proporcional: venda de bens móveis e imóveis provenientes de herança ou doações, bonificações em ações, cotas ou quinhões de capital, lucros na venda de ações negociadas em bolsa de valores, rendimentos de fundos em condomínio e sociedades de investimentos, lucros, dividendos e bonificações em dinheiro, rendimentos de títulos de renda fixa, lucros obtidos na alienação de imóveis e a diferença entre o lucro efetivo e o tributável na cédula G (agricultura).^{27 28} Cumpriria, ainda, estabelecer o princípio da correção monetária do saldo devedor do IRPJ, para compensar o

decréscimo real do imposto devido decorrente da defasagem entre as datas de publicação do balanço das empresas e do recolhimento do tributo.

Tal esquema deveria ser complementado por uma revisão dos impostos sobre a propriedade imobiliária, no sentido de aumentar sua produtividade e seu papel como fator de diminuição dos preços da terra. No caso do IPTU, além da virtual moderação das alíquotas, o problema básico reside na falta de preparo técnico e de condições materiais dos municípios para melhorarem seus cadastros e realizarem melhores avaliações dos valores venais dos imóveis.²⁹ Além disso, parece ter importância uma certa acomodação das prefeituras, uma vez que a utilização mais efetiva do referido imposto tende a gerar resistências políticas. Essas barreiras poderiam ser vencidas mediante ampliação da assistência técnica e material, bem como de campanhas de esclarecimento sobre a natureza e as funções do IPTU, inclusive enfatizando a vantagem de sua contrapartida, que é a melhora dos serviços urbanos.

Como dissemos, outra dimensão fundamental, não só do IPTU como do Imposto Territorial Rural, deve ser a de atenuar a regressividade do sistema tributário, mediante alíquotas progressivas, bem como elevar a oferta e diminuir o preço de terrenos urbanos e terras rurais, elevando o custo da oportunidade de sua retenção como reserva de valor.

Do mesmo modo, outra e talvez mais substancial fonte de receita deveria provir de uma ampla e profunda revisão do sistema de isenções e incentivos fiscais, garantindo maior clemência apenas nos casos das exportações.

2. Afora a maior participação no bolo tributário, deveria caber aos Estados

²⁷ Cabe alertar que a correção monetária dos ganhos de capital poderá levar o rendimento dessa medida a níveis aquém dos esperados. Por outro lado, o custo administrativo da supressão dos títulos ao portador — medida necessária para ampliar a taxaço sobre os ganhos de capital — pode resultar excessivamente elevado.

²⁸ Pareceria lógico também eliminar a dupla tributação dos dividendos, já mencionada anteriormente, por exemplo descontando o IRPJ pago sobre dividendos do IRPF devido. Ver, a respeito, Carlos A. Longo, "Rumo ao Imposto de Renda Abrangente", *Conjuntura Econômica*, junho 1982. Embora essa medida corrigisse uma flagrante iniquidade tributária horizontal, sua adoção, fora do contexto de uma completa integração do IRPF ao IRPJ, e de um aumento da progressividade do novo imposto, providências desejáveis mas difíceis de realizar, só faria diminuir receita e beneficiar os contribuintes de maiores rendimentos. Não obstante, permanecem os problemas reiteradamente apontados pelo prof. Bulhões: (i) forte incentivo ao endividamento das empresas uma vez que, do ponto de vista tributário, o capital de empréstimo torna-se mais barato que o de risco (os juros pagos são deduzidos do lucro tributável); (ii) os poupadores sofrem mais taxaço quando recebem dividendos de ações do que quando recebem juros de investimentos financeiros. Parece-nos que o primeiro inconveniente é maior que o segundo, pois o problema da tributação é apenas um fator e não o mais importante de inibição do desenvolvimento do mercado de ações.

²⁹ Ver, a respeito, Ricardo Varsano, "O Imposto Predial e Territorial Urbano: Receita, Equidade e Adequação aos Municípios". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 7, n.º 3, dez. 1977.

e municípios, principalmente aos primeiros, um grau bem mais elevado de autonomia fiscal, ampliando-se suas faculdades para fixar as alíquotas dos seus impostos, redefinir suas bases de tributação, vetar isenções e incentivos que afetem impostos de sua competência e decidir sobre o dispêndio associado às transferências federais, cuja automatização deveria ser garantida por lei.

Costuma-se argumentar, em oposição a essa tese, que as instâncias estaduais e municipais seriam mais ineficientes na alocação de recursos, pois estariam sujeitas a maiores tentações de corte populista. Além disso, ressalta-se as inconveniências de possíveis problemas de dupla tributação e de concorrência tributária predatória entre Estado e municípios, caso dispuserem de maior autonomia nesse campo, circunstância que terminaria anulando o virtual benefício dessa maior autonomia, quando não tornando-o negativo (por exemplo, devido às rebaixas de impostos para atrair investimentos). A refutação de ambos os argumentos é tão sabida quanto convincente:

- (i) a maior centralização das decisões sobre despesas públicas no governo federal não esteve isenta de maior utilização política dessa capacidade, nem se revestiu de nenhuma racionalidade alocativa especial, macro ou microeconômica;
- (ii) a atribuição de maiores responsabilidades alocativas a Estados e municípios, dentro de um contexto democrático, pode permitir um controle mais eficiente do uso dos fundos públicos e um atendimento mais adequado das demandas sociais, graças ao melhor conhecimento das preferências da população e a maiores suscetibilidades daquelas esferas de poder às suas demandas e reivindicações;
- (iii) as previsões a respeito de uma concorrência tributária predatória entre Estados e municípios e de esquemas de dupla tributação não levam em conta a possibilidade de medidas legais que limitam o problema nem a circunstância de que a maior autonomia tributária necessariamente envolveria maior responsabilidade fiscal dos Estados e municípios. Tal responsabilidade implicaria limites ao endividamento e subsídios federais cuja demanda resultasse de “guerras fiscais”.

Outro reparo às teses da descentralização fiscal, pouco freqüente porém mais persuasivo, lembra que os municípios, salvo contadas exceções, não exercitam adequadamente a autonomia de que já dispõem, por estreita que seja. O exemplo mais eloqüente, no caso, refere-se ao pouco aproveitamento do IPTU e do ISS por parte dos municípios, devido, como já dissemos no caso do IPTU, não apenas à precariedade de sua máquina fiscal, como também às resistências políticas a uma aplicação mais firme desses impostos. Nesse sentido, as prefeituras, ao invés de explorar o potencial tributário dos seus municípios, limitam-se a reclamar maior participação no bolo tributário já existente.

Não há, contudo, uma relação de necessária causalidade entre a circunstância (verdadeira) de que a autonomia disponível não é plenamente exercida e a recusa em conceder mais autonomia, sobretudo quando esta segunda medida limitaria o apelo à responsabilidade externa para justificar a escassez de recursos e/ou as barreiras à sua livre utilização. Afora, evidentemente, o fato de que a maior exploração do potencial tributário estadual e municipal não seria suficiente para tornar dispensáveis as transferências de poderes tributários da União para as outras unidades da Federação.

3. A maior autonomia seria indispensável também para ajustar melhor o sistema tributário às necessidades de um desenvolvimento assentado em profundas disparidades regionais. Sem desconsiderar a necessidade de normas unificadoras para o conjunto do país, cabe sublinhar a absurda situação de que Estados como São Paulo e Piauí devam dispor de sistemas tributários semelhantes, não obstante as grandes diferenças das estruturas econômicas e das demandas sociais de ambos.

No capítulo das relações entre o sistema tributário e as disparidades regionais coloca-se, evidentemente, o problema dos mecanismos desigualizadores implícitos na mecânica do ICM. Como vimos, em razão de diversos fatores, a regressividade tributária entre regiões inexistente, mas de todo modo tem ganho certa circulação proposta no sentido de alterar a forma de cobrança do ICM do *destino* para a *origem*, procedimento que anularia as alíquotas interestaduais do imposto,³⁰ transferindo receitas dos Estados exportadores líquidos para os importadores líquidos. No caso de São Paulo, que seria o principal perdedor, a diminuição da receita do ICM seria da ordem de 30 por cento, de acordo com estimativas da Secretaria da Fazenda do Estado.

A avaliação sobre a conveniência dessa mudança exigiria, inicialmente, uma análise das vantagens e desvantagens do ponto de vista de sua eficiência administrativa e alocativa. Assim, por exemplo, é inegável que atenuaria os problemas hoje existentes com as isenções de produtos agrícolas básicos, além de, principalmente, facilitar o objetivo de maior autonomia tributária dos Estados no sentido de fixarem as alíquotas dos seus próprios impostos. No entanto, por outro lado, aumentaria o custo da arrecadação e facilitaria os esquemas de evasão; do mesmo modo, poderia gerar problema de “guerra de localização comercial” nas fronteiras entre municípios e entre Estados, sem mencionar o desestímulo a longo prazo à industrialização das regiões mais pobres.

De todo modo, caso o balanço acima resultasse favorável à mudança citada, o que parece pouco provável, sua realização obrigaria à criação de mecanismos de compensação aos Estados perdedores, constituindo, nesse sentido,

³⁰ Tal proposta está no artigo de Carlos A. Longo “A autonomia estadual via descentralização fiscal”, *Conjuntura Econômica*, junho 1982, e tem sido mencionada pela comissão governamental encarregada de estudar a reforma tributária.

uma modalidade de diminuição da fatia tributária da União e, talvez, de aumento da carga tributária global.

Tais mecanismos poderiam contemplar, por exemplo, as transferências de parcelas do IR e do IPI aos Estados (e aos municípios, via cota-parte) rateando-as de acordo com normas diferentes à dos fundos de participação que obedecessem aos critérios geográficos de geração dos referidos impostos.^{31,32}

4. No campo dos impostos indiretos, as providências fundamentais deveriam consistir na atenuação de sua regressividade, no aumento da eficiência de sua arrecadação e na eliminação de distorções que vêm se acentuando no período recente.

Nessa perspectiva, uma medida recomendável poderia consistir na unificação do ICM com o IPI.³³ Cabe lembrar, a propósito, que algo em torno de 70 por cento da receita do ICM provém dos produtos industriais; além disso, ambos os impostos incidem sobre o valor adicionado. Tal integração teria as vantagens de aumentar a eficiência da arrecadação e proporcionar maior facilidade para uma reformulação das alíquotas dos impostos indiretos no sentido de torná-los menos regressivos. Restariam, no entanto, quatro problemas por resolver: (i) como fazer o rateio entre União e Estado; (ii) como compatibilizar essa medida com a maior liberdade dos Estados na fixação de alíquota;³⁴ (iii) como proceder no caso do ICM que incide sobre os produtores agrícolas e o setor de comércio.³⁵

Do mesmo modo, caberia cogitar da idéia da integração do ISS com o ICM, mantendo a receita correspondente aos primeiros em poder dos municípios,

³¹ Essas medidas poderiam ser adotadas no intuito de frear o declínio da participação desses Estados no bolo tributário, como vem ocorrendo no caso de São Paulo.

³² A proposta relativa ao IPI vem sendo feita pela comissão governamental da reforma tributária, como possível instrumento da compensação pela perda de ICM que os Estados exportadores sofreriam caso a mudança da *origem* para o *destino* fosse feita. No caso, propõe-se a integração do IPI com o ICM, exceto no que se refere aos cigarros, veículos e bebidas (cerca de 60 por cento do imposto) que continuariam com a União. Segundo estimativas da Secretaria da Fazenda de São Paulo, essa medida não contrabalançaria mais que dois terços da perda da receita do ICM para o Estado. Convém lembrar que, em 1980, perto de 45 por cento do Imposto de Renda e de 48 por cento do IPI foram recolhidos em São Paulo. A redistribuição desses impostos de acordo com critérios que obedecessem à sua geração em termos geográficos tenderia, evidentemente, a beneficiar as regiões mais industrializadas.

³³ A argumentação seguinte baseia-se em Fernando A. Rezende da Silva, "Modificações da Estrutura Tributária — Uma Agenda para o Debate", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 3, dez. 1972, pp. 715-716. Uma proposta de unificação parcial, como indicamos na nota 32, vem sendo feita pela Comissão de Reforma Tributária do Governo Federal.

³⁴ No contexto da proposta da Comissão de Reforma (ver nota 32) haveria uma solução para esse problema, pois o IPI, a menos de três produtos, seria entregue aos Estados.

³⁵ Rezende sugere a criação de impostos específicos para ambos os setores (*op. cit.*, p. 716)

mediante transferências automáticas.³⁶ Tal medida, além de aumentar a eficiência da arrecadação, poderia permitir melhor definição e ampliação da base dos impostos sobre serviços.

No intuito de eliminar as distorções citadas seria fundamental a reformulação do imposto “social”, que deveria passar a incidir sobre o valor adicionado ou, de acordo com as possibilidades de ampliação de outros tributos, ser eliminado. Tal eliminação deveria ser adotada no caso do IOF, que introduz uma notável distorção na formação dos juros, elevando-os consideravelmente em termos reais, forçando a desintermediação financeira, a elevação dos já elevados índices de endividamento das empresas e inibindo o ritmo da atividade econômica. Tem, neste sentido, mais defeitos do que qualquer outro tributo integrante do elenco dos impostos indiretos.

³⁶ Ver Carlos A. Longo, *op. cit.*