

Da mutação à lipoaspiração

José Roberto Afonso

Pesquisador da FGV/IBRE e professor do mestrado do IDP

O sistema tributário brasileiro – se ainda for possível chamar de “sistema” um conjunto tão desorganizado e irracional de regras – carrega, desde sempre, muitos defeitos: complexo, iníquo, anticompetitivo etc. Sua única e inegável vantagem residia no fato de arrecadar proporcionalmente mais do que outras economias emergentes e, inclusive, mais do que algumas avançadas. No período recente, porém, até mesmo tal característica da arrecadação brasileira parece ter sido perdida: a carga tributária global já recua abaixo de 33% do PIB. A recessão, evidentemente, tem seu impacto negativo sobre a receita, porém, e cada vez mais, aparecem sinais de uma quebra estrutural. Bases de cálculo essenciais para a atual carga estão a perder tamanho na economia – como petróleo e automóveis, comunicações, toda a indústria de transformação e, até mesmo, o emprego (formal).

Impreterivelmente, um novo e verdadeiro sistema terá de ser construído, materializando mais do que uma reforma tributária, da qual tanto se deseja e promete, mas con-



cretamente nada se faz. A realidade vem se impondo às leis de forma incontornável, como no típico caso da conversão de empregados (com carteira assinada) em prestadores de serviços, através de firmas (inclusive microempreendedores) – uma clara resposta ao país que impõe aos seus empregadores os maiores custos em todo o mundo para contratar um trabalhador (entre impostos, encargos e incerteza jurídica).

Sem que o governo tivesse planejado e, até então, sequer diagnosticado, o próprio mercado se ajustou. Até mesmo a recém-aprovada lei sobre terceirização chega em cena atrasada e parcialmente comprometida (tendo em vista que não se recorre mais a um intermediário para contratar um trabalhador quando é preferível contratar firmas). Raros países têm tantos proprietários de empresas como o Brasil (7,5 milhões declarados) e essa tem sido a forma como, à margem de qualquer ação governamental, passou-se a ser mais produtivo – isto é, produzir mais com menor custo de aquisição de mão de obra. É possível questio-

nar, inclusive, se a medida tradicional de produtividade do trabalho não vem perdendo muito de significado no Brasil.

A economia e a sociedade estão mudando em ritmo tão intenso e rápido que pecados acabam por virar virtudes. Questão essa bem ilustrada no que se passou com os contribuintes que optaram pela desoneração da folha salarial. O total recolhido sobre a base da receita se comportou melhor que teoricamente teria sido recolhido sobre a base de salários: -23% contra -39%, em termos reais, em 2016 contra 2015. Contribui para tanto, no curto prazo, o fato dos empregadores esperarem um aumento sólido do faturamento para voltar a contratar, mas, no longo prazo, possam ter substituído assalariados por firmas prestadoras de serviços. Paradoxalmente, a depender da alíquota e de não facultar troca de regime, o fisco deveria preferir a base de receita do que de salários. Isto sem levar em conta que, mantida a tendência,

No campo da tributação, faltou coragem ao governo para propor a reforma do PIS, que responde por menos de 5% da arrecadação nacional

será preciso repensar novamente a previdência social, pois a atual reforma pode ser insuficiente ao tratar do gasto e ignorar o que muda no seu financiamento.

O país carece de conhecimento da nova realidade econômica e social, ao mesmo tempo em que faltam respostas mais rápidas e inteligentes por parte do governo e, sobretudo, estratégias para cons-

truir novas instituições econômicas e fiscais, que sejam consistentes e compatíveis com a nova economia e a nova sociedade.

Os cientistas sociais alertam que o emprego cairá drasticamente e a concentração de renda e riqueza aumentarão fortemente e, quando arriscam soluções tributárias, estas tendem a girar em torno da taxa de heranças. Enquanto isso, nos Estados Unidos, discute-se fundir o imposto de renda a um novo de valor adicionado. No exterior como um todo, não faltam estudos e pesquisas na academia e nos governos – evidente distância para o Brasil, onde o conhecimento dos atuais problemas segue insuficiente e o debate de suas soluções ainda mais.

Falta de coragem

No campo da tributação, faltou coragem ao governo para propor a reforma do PIS, que responde por menos de 5% da arrecadação nacional e constitui o melhor labora-

Evolução da carga tributária bruta % do PIB



* Carga projetada para 2016 em 33,75% do PIB, se fonte primária for RFB e não STN (balanços) e mantida receita de regularização cambial.

Metodologia mais abrangente que a adotada pela RFB, para incluir *royalties*, DPVAT, multas e juros da dívida ativa, entre outras. Elaborado por Afonso e Castro.

tório para testar qual seria a base e as alíquotas de um amplo e nacional imposto sobre valor adicionado. Não há informação clara sobre os termos da proposta, embora muitos já calculem que bastante se perderia. Há um mito de atentar para o aumento da alíquota e ignorar a menor base – e, o principal, que se passará a gerar crédito em tudo que seja vendido de um para outro contribuinte. O principal é que, tendo o PIS base tão ampla e receita tão baixa, seria possível aprender e depois reformar, sucessivamente, Cofins, IPI, ICMS e ISS. É curioso que o Congresso esteja tomando a iniciativa de estudar e propor reformas mais abrangentes da tributação, como tem sido defendido pelo deputado federal Luiz Carlos Hauly, relator da comissão temática na Câmara.

Se o Brasil sequer consegue disparar um processo de criação do IVA e de aproximação em relação ao padrão de tributação dominante no mundo, é ainda pior (para não dizer, desesperador) saber que até o paradigma mudará. Hoje, ao mesmo tempo em que há impostos sobre mercadorias e serviços, existem também – e cada vez mais presentes – meios de armazenamento de arquivos em nuvens, uma infinidade de aplicativos para ouvir música, assistir filmes, telefonar e filmar, assim como há, nessa mesma atualidade, artistas e atletas cedendo seu direito de imagem: em cada um desses casos, não constitui um fato gerador que se enquadre exatamente em um dos dois casos antes citados.

O país carece de conhecimento da nova realidade econômica e social, ao mesmo tempo que faltam respostas mais rápidas por parte do governo

É incerto quais devem ser os novos impostos. É certo, porém, que muitos dos atuais impostos se tornarão obsoletos, ineficientes e desproporcionais. Entre outras novas estruturas, será preciso construir um novo sistema tributário, o que exige resolver o terrível dilema de mudar sem saber para o quê. A resposta passa, inevitavelmente, por adotar uma estratégia baseada na simplicidade e na flexibilidade.

Um sistema de fato mais simples para todos os contribuintes (e não apenas os pequenos negócios) requer uma lipoaspiração na matéria tributária presente e abundante na Constituição. Nenhuma outra em todo o mundo trata de forma tão detalhada e extensa da tributação. Sendo esta já uma fonte de problemas, sobretudo porque quase toda disputa judicial acaba na Suprema Corte, surgirá um novo e terrível obstáculo: engessar o futuro. É reconhecido que se esteja próximo de

cerca de uma centena de emendas constitucionais já editadas em menos de três décadas de vigência da atual Carta Magna e, ainda, que muitas delas tenham alterado a matéria fiscal.

Será um grande desafio antecipar e cravar no texto constitucional até mesmo as competências tributárias. Diante das incertezas e mudanças, ideal seria definir as competências no Código Tributário Nacional: lei que exige quórum qualificado (abaixo do exigido para alteração constitucional) e, hierarquicamente, está pouco abaixo de uma alteração constitucional.

Em uma democracia ainda recente e em uma Federação em que governos não pactuam, é compreensível a desconfiança na lipoaspiração da matéria constitucional tributária. Por outro lado, também é inquestionável a necessidade de rever sensivelmente a forma tradicional de cobrar tributos na economia brasileira, como em qualquer outro mundo afora. De pouco adiantará a Constituição assegurar conquistas e direitos – individuais e coletivos – se o poder público não for capaz de financiar e, por conseguinte, não puder prestar de forma suficiente e adequada os serviços públicos básicos.

Antes da redução cirúrgica do sistema tributário na Constituição, será preciso renovar de forma radical a cultura, as políticas, as ideias, nacionais, em torno dessa matéria. Se o Brasil não mudar rápido e sensivelmente, ficará cada vez mais para trás nos novos tempos. 