

ANO 04 | Nº 16 | BRASÍLIA | OUTUBRO DE 2014



# TRIBUTAÇÃO & CIDADANIA



## Editorial



GUERRA FISCAL

## A inconstitucional unanimidade do Confaz e o surpreendente Convênio 70

Fernando Facury Scaff \*

Enquanto o país se vê às voltas com as eleições, o setor econômico, tributário e jurídico do país permanece com muitos questionamentos. Afinal, mesmo com novos (ou os mesmos) governantes, estados e federação precisam de muito tempo para “arrumar a casa” no que diz respeito às questões que envolvem impostos e justiça fiscal.

Nossos colaboradores desta edição também trazem à tona a questão tributária sob uma perspectiva histórica, analisando o federalismo fiscal e apontando a origem do erro que provocou a guerra fiscal na Constituição de 1988. O tema federalismo fiscal foi tema de mais de um autor, tendo em vista a importância na atualidade econômica do país. Nos dois artigos, fica a mensagem da urgência de uma reforma tributária no Brasil.

Como o Boletim Tributação e Cidadania vem abordando em diversas edições, a confusão existente no sistema tributário brasileiro se reflete até na Lei da Transparência Tributária, tema de artigo nesta edição.

Essa complexidade recebe a atenção de um articulista com um questionamento objetivo: para que tanta complexidade? A pergunta fica no ar, pois essa falta de clareza é reconhecida e difícil de ser resolvida tendo tantos interesses – políticos especialmente – em jogo.

O uso de analogias e metáforas sempre faz bem para clarear temas complicados. É o que faz um de nossos colaboradores ao comparar a estrutura de cobrança de impostos no Brasil com latas de lixo e cozidos. É assustador, sob essa ótica. Outro tema que trazemos no Boletim é uma forma diferente de analisar a desigualdade no país.

Por fim, uma reflexão sobre as variáveis utilizadas para definir o desenvolvimento do país. Inflação, câmbio, juros e superávit primário podem dar uma ilusão sobre o real funcionamento do país. Uma economia voltada ao consumo e sem estímulo ao setor produtivo tem uma limitação de desenvolvimento e parece que é isso que está acontecendo no Brasil.

Boa leitura!

A melhor forma de compreender um problema é colocá-lo em perspectiva histórica a fim de que seja possível visualizar todos os aspectos envolvidos. Tratar de guerra fiscal, da Súmula Vinculante 69 e do surpreendente Convênio 70/2014 não foge a esta regra. Entendo que a gênese deste problema encontra-se em uma errônea perspectiva adotada pela Constituição de 1988 quanto ao federalismo fiscal.

O federalismo fiscal é uma fórmula financeira para melhor distribuir os recursos públicos em um território politicamente considerado, pois sobre o espaço geográfico superpõem-se os desdobramentos político-administrativos. Assim, uma coisa é o poder de tributar que incumbe aos Estados nacionais; outra é dar conta da distribuição desse recurso entre diversos entes federativos, qualquer que seja seu nomen juris (União, Estados, municípios, províncias, regiões, comunidades autônomas entre outros). Na definição de Régis Fernan-

des de Oliveira<sup>1</sup>: “significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para atendimento de seus fins (...). Não só dos tributos, no entanto, mas também das receitas não tributárias, como as decorrentes da exploração de seu patrimônio (preço), da prestação de serviços decorrentes da concessão ou da partilha do produto da produção, de energia elétrica e da produção mineral, na forma do parágrafo 1º, do artigo 20, da Constituição Federal.” Expus esta situação em outro texto, recentemente transformado em livro<sup>1</sup>. Dentro dessa linha, o estudo do federalismo fiscal pode ser dividido em duas grandes áreas: o federalismo fiscal tributário, que diz respeito ao rateio da arrecadação advinda dessa espécie de receita e seus acréscimos, e o federalismo fiscal patrimonial, que trata do rateio das receitas originárias, que envolvem a exploração do

patrimônio público, seja o que

<sup>1</sup> Régis Fernandes de Oliveira, Curso de direito financeiro cit., p. 42.

advém da exploração de recursos naturais<sup>2</sup>, seja o das receitas dos programas de desestatização ou de fontes semelhantes.

Na Constituição de 1988, e em sua regulamentação, foi construída a seguinte sistemática para o ICMS, inserida dentro do escopo de realização de um verdadeiro federalismo cooperativo no Brasil:

1. Foi atribuída competência aos estados para instituir o ICMS, que é um tributo sobre a circulação de mercadorias, e nele ainda foram incluídas outras incidências anteriormente tributadas pelo sistema de impostos únicos (IUM, IUEE entre outros, que foram extintos em 1988).

2. Não foi atribuída toda a receita do ICMS ao estado de origem, pois isso transformaria os estados menos desenvolvidos em verdadeiros feudos dos estados mais desenvolvidos. Em face da desigualdade existente entre as regiões do país, o Senado Federal (artigo 155, parágrafo 2º, IV, Constituição Federal) editou a Resolução 22/89, na qual foram determinadas as seguintes alíquotas para as operações interestaduais de ICMS, nas quais, como pode ser visto abaixo, foram estabelecidos critérios diferenciados de apropriação da receita a partir da origem das mercadorias:

a) Regra geral: O Estado de origem fica com 12% e o de destino com 5%;

b) Regra dos desiguais: Mercadorias oriundas do Sul e Sudeste (exceto ES) para as demais regiões do país = o Estado de origem fica com 7% e o de

destino com 10%.

Assim, a regra geral é que nas transações interestaduais a maior parte do ICMS fique no estado de origem, onde está localizado o vendedor (12%), e a menor no estado de destino, onde está localizado o comprador (5%).

Todavia, partindo-se da constatação de que a maior parte da produção brasileira ocorre nos estados das Regiões Sul e Sudeste, excetuado o estado do Espírito Santo, nas vendas que forem realizadas a partir destes para compradores localizados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e incluindo o Estado do Espírito Santo, a regra geral acima é modificada, adotando o que se denomina de regra dos desiguais: o Estado do Sul e do Sudeste (menos o do Espírito Santo) de onde são originadas as mercadorias, ficará com a menor parte, (7%), enquanto que o do destino das mercadorias ficará com a maior parte (10%).

3. Mantendo viva uma legislação do período autoritário, a Lei Complementar 24/75 (artigo 34, parágrafo 8º, ADCT), foi colocado nas mãos de um órgão fazendário, o Confaz, a harmonização do sistema (“regular provisoriamente a matéria”) — porém esse órgão não entendeu muito bem o que quer dizer “harmonização do sistema” e acabou por se tornar um legislador positivo, muitas vezes criando incidências — o que é inconstitucional —, em especial nos primórdios de sua atuação pós-88.

4. Ainda decorrente desse processo de aproveitamento da legislação do período anterior, incorporou-se à legislação democrática que deveria advir com a Constituição de 1988 um contrabando normativo autoritário da Lei Complementar 24/75, que previa a

unanimidade das deliberações do Confaz referente às renúncias fiscais<sup>3</sup>.

A consequência do descumprimento da regra acima informada seria, de forma cumulativa<sup>4</sup>: a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria e a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido, além da ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Desta forma, o que deveria ser a organização de um sistema tributário nacional acabou por se tornar uma colcha de retalhos, com o aproveitamento de diversas normas de um período anterior, que não se coadunava com o espírito democrático e a nova conformação de federalismo fiscal que se pretendia. Afinal, a ideia de federalismo cooperativo não tem nenhuma vinculação com a sistemática impositiva com que eram tratados estados e municípios sob a égide do regime militar que deveria ter se encerrado normativamente com o advento da Constituição de 1988. Porém, como visto, permaneceram resquícios daquele sistema autoritário dentro de um regime democrático, tal como o contrabando normativo autoritário da unanimidade decisória no Confaz.

Será constitucional a exigência de unanimidade pelo Confaz? A pergunta é direta e específica. Não se busca saber se a Lei Complementar foi recebida pela Constituição Federal de

3 Conforme o texto da norma: isenções, redução da base de cálculo; devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, ao responsável ou a terceiros; a concessão de créditos presumidos; e a concessão de quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus fiscal. Arts 1º e 2º, LC 24/75

4 Art. 8º, LC 24/75

2 Para este assunto ver Royalties do Petróleo, Minério e Energia – Aspectos constitucionais, financeiros e tributários, de Fernando Facury Scaff (SP: RT, 2014).

## Tributação & Cidadania

**Tributação & Cidadania** é uma publicação da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social  
SBN Qd 01 Bl H - Edifício Anfp - Sala 45 - Asa Norte - Brasília/DF - Brasil - Cep: 70040-907 - Tel: 3326-0676 - Fax: 3326-0646  
Site: [www.fundacaoanfp.org.br](http://www.fundacaoanfp.org.br) - e-mail: [fundacao@anfp.org.br](mailto:fundacao@anfp.org.br)

**Tributação & Cidadania** é uma publicação bimestral de propriedade da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social, com tiragem de mil exemplares. As opiniões externadas nos artigos selecionados e publicados são de responsabilidade de seus autores.

Diretoria Executiva  
Presidente  
Aurora Maria Miranda Borges  
Diretora Administrativa  
Neiva Renck Maciel  
Diretor Financeiro  
José Tibúrcio Tabosa

Diretor de Estudos e Projetos da Seguridade Social  
José Roberto Pimentel Teixeira  
Diretora de Cursos e Publicações  
Maria Beatriz Fernandes Branco  
Suplentes  
Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva  
Mariângela Eduarda Braga Binida  
Marcia Irene Werneck

Produção e Edição  
Thais D'Ávila Produtora de Conteúdo Ltda.  
daviila.thais@gmail.com  
Publie Conteúdo  
publie@publie.com.br  
Jornalista Responsável  
Wilson Antonio Romero, jornalista,  
Registro Profissional MT/DRT/RS 8236

Expediente



FUNDAÇÃO ANFP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

1988 — disso não restam dúvidas, até mesmo pelo texto da Carta, que à essa lei faz referência expressa (artigo 34, parágrafo 8º, ADCT). O que se busca saber é se norma constante do artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei Complementar 24/75 é constitucional. O texto é o seguinte: “Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal. §2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.”

Analisando as incontáveis decisões do STF sobre guerra fiscal do ICMS são encontradas várias deliberações sobre a constitucionalidade da exigência de prévios convênios no âmbito do Confaz para validar a concessão de renúncias fiscais. Porém não foram vislumbrados debates sobre a peculiaridade dessa exigência, que é a da regra de unanimidade.

Observe-se que a exigência de unanimidade não existe nem mesmo para alterar a Constituição. As propostas de emenda constitucional devem ser aprovadas por 3/5 (três quintos) dos votos dos membros do Congresso Nacional. Todo o processo legislativo possui regras de aprovação inferiores a esta proporção de 3/5, sendo a regra geral a de metade mais um dos membros das Casas Legislativas (artigo 47, Constituição Federal). Mesmo a aprovação de Súmulas Vinculantes pelo STF exige a concordância de apenas 2/3 de seus membros (artigo 103-A, caput, Constituição Federal).

Logo, será constitucional esta exigência estabelecida em Lei Complementar? Trata-se da única regra de aprovação unânime existente em todo o sistema político brasileiro!

Já mencionei em outra coluna que um grupo de especialistas do qual faziam parte Paulo de Barros Carvalho,

Ives Gandra da Silva Martins, Everardo Maciel e Marco Marrafon recomendou a manutenção da regra da unanimidade<sup>5</sup> nas deliberações do Confaz, arguindo inclusive que sua alteração feriria a Constituição. E que Regis Fernandes de Oliveira trilha caminho distinto, com o qual me alinho, pela não recepção da norma que impõe a unanimidade<sup>5</sup>. Pela lógica da unanimidade, o Confaz se torna o dono do ICMS e não cada Estado individualmente considerado. O Confaz tem um papel de harmonização fiscal em um Estado Democrático de Direito, e não de Coação Fiscal, própria do período em que foi criado. Durante o autoritarismo a regra da unanimidade possuía uma lógica interna ao sistema; durante o período democrático esta norma não pode prosperar, pois não encontra amparo em nenhuma norma constitucional.

Esta exigência de unanimidade do Confaz não é inconstitucional, ela simplesmente não foi recepcionada. A referência efetuada pelo artigo 34, parágrafo 8º do ADCT à Lei Complementar 24/75 realizou a recepção da norma, mas não em sua inteireza. A regra da unanimidade simplesmente não foi recepcionada por falta de norma que a ampare sob a égide da Constituição de 1988. Entendo que o artigo 2º, parágrafo 2º da Lei Complementar 24/75 não foi recepcionado pela atual Constituição em face do Princípio Federativo e do Princípio Democrático, pois, da forma como se encontra estruturado, é possível a um único Estado da Federação bloquear uma deliberação que seja relevante para o conjunto dos demais entes federados. Isso não está auxiliando ou permitindo o desenvolvimento federativo, ao contrário, está matando a Federação. Nem mesmo uma proposta de Emenda Constitucional que contivesse este tipo de obrigatoriedade

poderia ser analisada, por ferir cláusula pétrea de nossa Constituição (artigo 60, parágrafo 4º, I, Constituição Federal).

O STF está analisando a constitucionalidade da LC 24/75 como um todo, até mesmo porque não foi chamado a analisar especificamente a norma do artigo 2º, parágrafo 2º da LC 24/75, que é onde se encontra o problema a ser enfrentado. O ponto central da discórdia não é o sistema de Convênios, mas a exigência de unanimidade do Confaz. Como as ADI que foram propostas pedem a invalidade de normas estaduais que descumpriram o trâmite da LC 24/75, o debate judicial está circunscrito a esta análise, não observando que o problema é pontual — e que este específico ponto não está sendo analisado pelo STF para a aprovação da Súmula Vinculante 69, e reside no artigo 2º, parágrafo 2º da LC 24/75, e não na totalidade da referida lei.

Surpreendentemente veio a lume em 30 de julho o Convênio Confaz 70/2014 no qual são estipuladas as linhas gerais para a concessão de anistia e de remissão dos débitos de ICMS concedidos unilateralmente pelos estados. Observa-se que, por se tratar de uma deliberação de apenas 20 estados, o Convênio 70/14 não contém força normativa. Supõe-se que os demais ainda aguardem a confirmação da contrapartida exigida pelos estados à União para o fim da guerra fiscal. Tais exigências são, dentre outras: a renegociação dos juros e da correção monetária das dívidas dos entes federativos com a União; edição de Resolução, pelo Senado Federal, estabelecendo a redução das alíquotas do ICMS nas operações interestaduais; promulgação de Emenda Constitucional visando modificar a alíquota do ICMS nas operações de vendas pela internet a consumidor final, a fim de que seja aplicada a mesma fórmula das operações interestaduais; e ainda, a criação de Fundos Financeiros, considerados como transferências obrigatórias não sujeitas a contingenciamento, no valor de R\$ 55 bilhões pelos próximos cinco anos a serem desembolsados pela União aos

5 Regis Fernandes de Oliveira, Exigência da unanimidade na concessão e estímulos fiscais e a constitucionalidade da LC 24/75, (Sanções para quem descumpra a glosa de créditos). In: Congresso Nacional de Estudos Tributários – Sistema Tributário Nacional e a Estabilidade da Federação brasileira, Alcides Jorge Costa et all. SP: Noeses, 2012, págs. 848/849.

Estados; e do afastamento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à esta remissão e anistia, dentre outras exigências.

Certamente este Convênio decorre do acirramento dos ânimos no Confaz, esgarçando ainda mais o frágil tecido federativo atualmente existente.

Ao ler estas exigências tive a im-

pressão de estar defronte de um pedido de resgate de reféns ao invés de uma negociação entre entes federados. Lembrei-me de um velho ditado que diz, que quando o mar briga com as rochas, quem sofre são os mariscos. Neste caso, o marisco, ou o refém, são os contribuintes — todos nós. Ou a União paga o que os estados exigem ou os reféns/contri-

buintes serão executados/cobrados.

Colocado o problema sob o ponto de vista do contribuinte nesta disputa inter federativa, é melhor que o STF analise urgentemente a exigência de votações unânimes pelo Confaz. O preço do resgate poderá ser menor.

\* Pós-doutor em direito público e professor de direito

## GUERRA FISCAL

# Federalismo cooperativo exige reformas política e tributária no país

Heleno Taveira Torres\*

O Federalismo fiscal é, de modo indubitado, um dos temas de maior expressão na atualidade do nosso constitucionalismo e que dominará a pauta política e jurídica dos próximos anos. A reforma tributária é o clamor de todos. Contudo, para reformar o sistema tributário na sua integridade, será igualmente imperioso reordenar os mecanismos de gastos públicos e de repartições de receitas no federalismo cooperativo brasileiro. Esta tarefa, porém, dificilmente poderá ser concretizada antes de uma reforma política profunda, que permita reequilibrar as forças políticas, a correlação entre capital e trabalho e o próprio pacto federativo, segundo os anseios e valores democráticos que animam os movimentos sociais que clamam por reformas.

Os custos do Estado não cessam. Incluem-se aí os custos dos direitos fundamentais, os custos do intervencionismo e do desenvolvimento, o custo do federalismo, assim como de toda a burocracia estatal dos três níveis de governo, previdência e outros. Coube ao poder constituinte, e cabe à política, no exercício democrático do poder, o desafio de decidir sobre os meios de financiar o Estado. E a escolha da Constituição do Estado Democrático de

1988 foi a adoção de um federalismo cooperativo equilibrado, com distribuição vertical e horizontal de recursos no pacto federativo, como se vê nos artigos 145 a 169 da Constituição Federal. Um aprofundamento da experiência do federalismo que começou com a própria proclamação da República, a partir do Decreto 1, de 15.11.1889.

Entretentes, colheu-me de irredutível surpresa entrevista a dois professores alemães publicada na *ConJur* do dia 25 passado, intitulada: Para juristas alemães, federalismo cooperativo pode funcionar no Brasil. Quer dizer, apesar de a Constituição de 1946 ter instaurado nosso “federalismo cooperativo” há quase 70 anos, foi necessário virem dois professores alemães para descobriremos, oxalá, que poderíamos alcançar esse modelo. Nosso padrão cultural de dependência intelectual não tem jeito. E ouvimos deles o óbvio: o sistema alemão não é modelo para ninguém, muito menos para a democracia brasileira. De fato, é somente o 105º “melhor” sistema tributário. Em parte, meu caro Leitor, esta é uma evidência de que nosso atraso e subdesenvolvimento são preponderantemente culturais, como insistiu Celso Furtado. Ou como dizia o saudoso Ariano Suassuna, nossas universidades ensinam de costas para o Brasil.

Não seria exagero dizer que o fe-

deralismo constitucional brasileiro sempre foi um federalismo assimétrico. Sim, temos um “pacto federativo” inacabado, dadas as tantas externalidades interjurisdicionais persistentes, por pressões políticas ou inações legislativas, incessantes litígios judiciais e ausência de adequada coordenação institucional. O jurista, porém, tem que ser um agente permanente de concretização do Estado Democrático de Direito, bem como da forma de Estado eleita pela Constituição.

Deve-se a Proudhon (Do princípio federativo, de 1874) uma definição de “federalismo” que recorda a etimologia da palavra federal, que deriva de *foedus*, genitivo *foederis*, que quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção. A partir desta base, define-o como “pacto” pelo qual um ou mais estados ou municípios obrigam-se recíproca e igualmente, uns em relação aos outros. Com isso, o federalismo opõe-se à hierarquia e à centralização administrativa e governamental. A questão que desafia a todos é saber se temos, concretamente, um “pacto federativo” real entre nossos 26 estados e o Distrito Federal, 5.565 municípios, integrados em 5 regiões, e se estes estão mesmo todos orientados e dirigidos para fins comuns: aqueles consagrados na Constituição.

Estamos a ver litígios ostensivos de toda sorte. Basta lembrar dos recentes

embates quanto ao aproveitamento das águas do Rio Paraíba do Sul, a repartição dos royalties do Pré-Sal, com destinação para a educação e saúde, a renegociação das dívidas dos estados ou os entraves quanto aos critérios que devem nortear a distribuição de recursos do FPE, dentre outros, são exemplos de uma guerra viva e silenciosa, que não cessa.

Lembra Klaus Stern (Derechodel estado de la república federal alemana) que uma Constituição deve atuar promovendo a unidade. Esta será a tese de fundo que se pretende defender neste breve estudo, quanto à fundamentação do federalismo fiscal e sua função no âmbito do nossofederalismo. Daí a imprescindibilidade de construção do conceito constitucional de federalismo, mas como operar este propósito?

O federalismo, pela força normativa da Constituição, na forma preconizada por Konrad Hesse, deve ser meio para preservar as autonomias dos estados e municípios, integrados em harmonia com os fins constitucionais do Estado Democrático, na permanente concordância prática entre fins e meios, especialmente os financeiros.

Por isso, controles como aquele do artigo 52, XV, da Constituição Federal, que atribui ao Senado Federal poderes para “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”, são de máxima importância para o federalismo fiscal e deveriam servir à identificação de externalidades, para rápida e eficiente correção.

O federalismo é signo de identidade constitucional. Não se limita a ser modelo de repartição espacial das unidades federadas. Carrega consigo a missão constitucional de servir como forma de separação e limitação dos poderes do Estado-nação. E por ser forma do Estado e cláusula de identidade, o federalismo vê-se afirmado sob rigidez constitucional máxima, na condição de “cláusula pétrea”, pelo artigo 60, pará-



Edson Santos | Câmara dos Deputados

grafo 4.º, I, da Constituição Federal.

Apesar da origem como “federalismo oligárquico”, como bem relatam Victor Nunes Leal (Coronelismo, enxada e voto) e Raymundo Faoro (Os donos do poder), a Constituição vigente funda o vínculo federativo pela democracia e pela solidariedade, enquanto cooperação intergovernamental.

Sempre bom registrar que as capitânicas foram convertidas em Províncias por ato de D. João VI, de 28 de fevereiro de 1821, e mantidas pelo artigo 2º da Constituição de 1824. Ao longo dos períodos de Colônia e Império, foram muitas as formas de cobranças de tributos e de repartição de rendas, como relata-nos Liberato de Castro Carreira, no seu “História financeira e orçamentária do império do Brasil”, de 1889.

Como, então, identificar o federalismo fiscal e sua importância nos elementos determinantes do federalismo?

Alfred Stepan, Professor da Columbia University, no seu estudo “Federalism and Democracy”, classifica as federações em dois modelos: 1) come together, quando as unidades são independentes entre si, mas constituem uma federação com o objetivo de mútua defesa ou crescimento comum; e

2) holdtogether, para países onde a unidade é anterior à descentralização e a federação emerge para responder às demandas por autonomia das partes constituintes e evitar desagregações.

Nosso federalismo, de fato, não se originou de um “pacto federativo” entre unidades soberanas, da vontade do povo ou de lutas internas, para unir partes distintas; mas da unidade que se viu mantida desde o período colonial, e a seguir com as províncias, como meras partições administrativas (tipoholdtogether). Washington Luís, historiador e Presidente da República, em sua obra: “Na Capitania de São Vicente”, bem esclarece que a Carta Régia de doação das capitânicas hereditárias não era mais do que um acordo pelo qual eram discriminados quais tributos, foros e direitos o capitão-donatário auferiria nessas terras; e quais o Rei reservava para a Coroa. Como exemplo, à Coroa seria devido um quinto de todas as pedras e metais preciosos extraídos, 100% do pau-brasil entre outros.

\* Professor e advogado

# A Lei 12.741 e o estado de caos do sistema fiscal brasileiro

Luiz Gustavo A. S. Bichara \*  
Francisco Carlos Rosas Giardina \*\*

Como costuma ocorrer no Brasil, especialmente no âmbito estadual, a lei 12.741/2012, também conhecida como Lei da Transparência Tributária, já nasceu repleta de dúvidas e lacunas, todas elas sem solução aparente, malgrado tenha sido editada há mais de dezoito meses.

Com efeito, objetivando regulamentar o parágrafo 5º do artigo 150 da Constituição Federal, que prevê um dever de informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos incidentes na formação dos preços de venda de mercadorias e serviços, a Lei 12.741/2012 acabou mais confundindo do que esclarecendo.

O tema em questão é de extrema pertinência e atualidade. As empresas não podem mais conviver com uma babel legislativa. O setor econômico precisa de estabilidade para atuar e produzir. A segurança jurídica não se compadece com leis lacunosas que deem margem a múltiplas interpretações e, via de consequência, abram campo para os famigerados autos de infração por descumprimento da legislação de proteção ao consumidor.

As consequências do desatino do regime fiscal brasileiro não podem ser lançadas na conta do empresariado

Aparentemente, não havia dúvidas de que o objetivo da lei deveria ser o de apontar tão somente os impostos e, mesmo entre eles, os indiretos, vale dizer, aqueles que efetivamente repercutem no preço e nos quais cabe cogitar do consumidor como o que arca efetivamente com o ônus financeiro do tributo. Isso porque, em um sistema tributário altamente complexo (por que não dizer confuso) como o brasileiro, torna-se praticamente inviável indicar, para cada mercadoria ou serviço, um valor, ainda que aproximado, da carga tributária

total que compôs o respectivo preço. Tanto assim o é que a própria presidente da República, ao vetar determinados incisos do artigo 1º da lei, fez ver que a apuração dos tributos que incidem indiretamente na formação do preço é de difícil implementação, indo de encontro à finalidade de trazer informação adequada ao consumidor final.

O artigo constitucional que veio a ser regulamentado por essa lei foi idealizado no tempo em que foi gestada a Constituição Federal. Naquela época, não havia as contribuições sociais como hoje elas se encontram estruturadas, as quais incidem sobre bases as mais diversas possíveis, todas elas desafiando a imaginação e o bom senso, com inúmeras exclusões e adições, sem aqui falar dos vários regimes de tributação, como o monofásico, a não cumulatividade etc. Com o passar das décadas, novas incidências foram criadas, como o PIS/Cofins Importação, o ISS na importação de serviços, todos eles impensáveis ao tempo da promulgação da Constituição Federal.

As empresas, hoje, não têm mais como facilmente ou validamente informar o consumidor sobre a carga tributária, isto é, sem o cotejo de complexos cálculos contábeis. Caso o tentem, como quer a Lei 12.741/2012, perigam estar, na verdade, “desinformando”.

A perplexidade das empresas quanto ao adequado cumprimento da lei culminou na postergação da sua vigência, primeiro por doze meses (Lei 12.868/2013) e, finalmente agora, limitando a fiscalização da lei a fins exclusivamente orientadores até 31 de dezembro de 2014 (Medida Provisória 649/2014). O fato é que, mesmo com o decreto 8.264, de 5 de junho de 2014, que pretendeu regulamentar a lei, as dúvidas permanecem.

Os exemplos a serem dados são muitos, mas podemos nos ater ao mercado securitário. O que antes tínhamos,

na lei, como documentos fiscais ou equivalentes, agora temos meramente documentos fiscais no artigo 2º do referido decreto. Documentos fiscais, como sabido, são notas fiscais, nota fiscal de venda ao consumidor, cupom fiscal, conta de energia elétrica, bilhete de passagem, guia de transporte de valores, conhecimento de transporte multimodal de cargas etc. Empresas seguradoras não emitem documentos fiscais ao consumidor. A apólice substitui a nota fiscal, mas aquela não é igual a esta. Quando muito, ela corresponderia aos “equivalentes” a que alude a lei.

É verdade que o decreto refere a serviços de natureza financeira, termo que pode ter um sentido técnico ou não. Para fins do Código de Defesa do Consumidor, contudo, serviços financeiros e securitários são tidos como fatos distintos (artigo 3º, § 2º). Ainda que se entenda seguro como serviço financeiro, o decreto menciona apenas a afixação de tabelas nos estabelecimentos. Onde serão afixadas essas tabelas? No estabelecimento do corretor de seguros? E seguros que não são vendidos presencialmente?

A falta de nitidez da lei e do seu decreto regulamentar, este que obrigatoriamente deveria ter aclarado a lei, somente aumenta a insegurança jurídica e nada ajuda ao consumidor. O que o Brasil demanda é um sistema tributário transparente e eficiente. Que a carga fiscal se encontra há tempos acima de qualquer limite do aceitável, sobretaxando tudo que se compra, trata-se de constatação que não carece de informação explícita ao consumidor.

A Lei 12.741/2012, enfim, como formulada e regulamentada, aparenta ter sido editada para um país idílico. O alucinante sistema tributário brasileiro decorre de obra e arte dos mesmos legisladores que levaram adiante e encamparam a Lei da Transparência Tributária. As consequências do desatino

do regime fiscal brasileiro não podem ser lançadas na conta do empresário, impondo a ele que tente entender e cumprir um dever de informação ao consumidor dos ônus tributários.

A lei demanda, portanto, uma regulamentação simples e objetiva. Espera-se que os Ministérios da Fazenda, Jus-

tiça e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, ao editarem normas complementares para a execução do decreto 8.264/2014, tenham isso bastante em perspectiva. Que o bom senso dos administradores públicos prevaleça, e que não se pretenda terceirizar a tarefa de explicar o

sistema tributário nacional para o setor produtivo (a quem já cabe pagar a conta). Que não se pretenda brincar de Tiradentes com o pescoço alheio.

\* Advogado

\*\* Advogado

## SISTEMA TRIBUTÁRIO

# Por que é tão complexo o sistema tributário brasileiro?

José Carlos Braga Monteiro \*

Não é novidade para o profissional responsável pela área tributária das empresas o quão complexo é o sistema tributário nacional. Não só pela pesada carga de tributos, mas também pelo emaranhado de normas que regulam o recolhimento. Em linhas gerais, esse tema é um pesadelo. E se já é para quem conhece o tema, imagine para cidadão médio.

E não é tão difícil para ele perceber a complexidade e injusta carga tributária. Afinal, ele é quem mais sente os efeitos que isso gera em nossas vidas. O preço aumenta, diminui o consumo, desacelera a economia, num ciclo vicioso que leva o cidadão a perceber sua impotência diante dum mercado que o exclui e não insere.

Tem mais: um dos motivos que impedem o empreendedorismo nacional são os obstáculos oferecidos por nosso sistema de tributos – arcaico, burocrático e ineficiente. Aquilo que poderia salvar a economia, o empreendedorismo, se vê desestimulado. Novas empresas não nascem e as existentes morrem.

Mas qual o motivo de ser tão complexo esse sistema? É só o número elevado de tributos que compõe nosso ordenamento? Ou é o modo como são cobrados? Em linhas gerais, dá pra dizer que sim, esses motivos são os que geram maior impacto em nosso sistema

tributário.

Para compreender melhor isso, primeiro é necessário entender a estrutura do Brasil. Por ser uma federação, tem seus tributos divididos em federais, estaduais e municipais.

Por exemplo, o Brasil é constituído de 27 estados, cada qual com sua legislação tributária específica, com suas alterações quase que diárias. O ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) é o carro chefe desse ente da federação. É desse imposto que vem a maior renda dos estados, sendo por esse motivo a sua menina dos olhos. Graças a ele, temos até hoje os problemas de guerra fiscal, um cancro para o desenvolvimento econômico e social.

Pouco complexo? Pode piorar. De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) o Brasil tem, atualmente, 5.564 municípios. Cada qual com tributos próprios. Por exemplo, com cerca de 15 km de distância, Guarulhos e São Paulo possuem suas próprias regras tributárias (e isso envolve impostos e taxas), cada qual com suas normas e complexidades peculiares.

Por outro lado, o ente da federação que era pra ser menos complexo, pode ser considerado um dos piores. A União também possui suas regras tributárias (estabelecidas pela Receita Federal), mas que também são altera-

das diariamente. Por esse motivo, quem deveria ter um dos sistemas tributários mais simples (já que suas normas servem para todos os brasileiros), faz o oposto.

Com diversos tributos mascarados como contribuições sociais, tem uma das maiores responsabilidades dentre todos os entes, seja elas a de repassar verbas para os outros entes federativos, ou agir diretamente e objetivamente para o crescimento geral do País.

Isso demonstra um dos motivos pelo qual nosso sistema tributário é tão nocivo para... Nós mesmos. E diante dessa obviedade toda, qual o motivo que impediu até hoje uma revisão tributária legal e sistemática nacional? O buraco aí é bem fundo.

Como vimos, a repartição federativa nacional em sua essência torna a tributação extremamente complexa. Para resolver isso, seria necessária uma reforma constitucional, o que tornaria menos viável ainda qualquer tipo de reforma. Apesar de talvez parecer uma boa solução, nem sempre é necessária mudar toda a estrutura da casa para pintar a parede. Além do mais, o problema tributário em países federalistas não é um “privilégio” do Brasil. Estados Unidos ou Canadá também sofrem com isso.

Uma das soluções seria a elaboração – com colaboração de todos os setores da sociedade – de um ordenamento que conseguisse satisfazer ao menos em parte as demandas dos en-

tes federativos e o setor privado em prol da sociedade nacional como um todo. Claro, que não é uma tarefa simples. E é necessária muita vontade política nesse ponto.

### O que impede a reforma tributária?

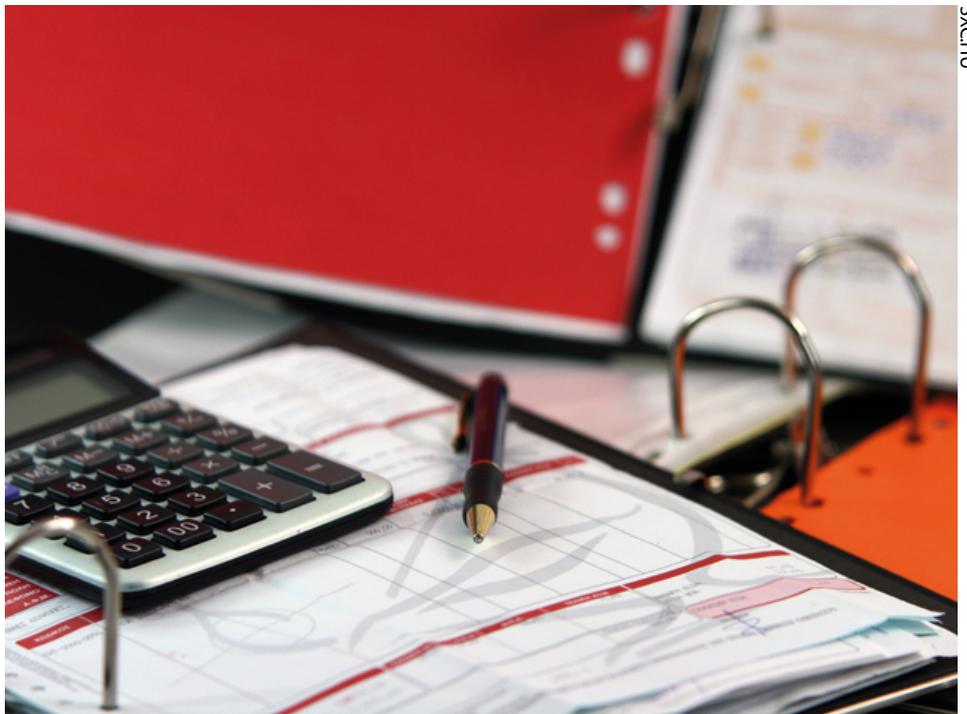
Desde a Constituição Federal de 1988, muito foi tentado fazer para que se reformasse nossa legislação tributária. O CTN (Código Tributário Nacional) é de 1966, e pouco estabelece acerca do nosso sistema tributário. A maior parte dos norteadores disso vem de normas e regras publicadas quase que diariamente pela Receita Federal e Secretarias da Fazenda. E quase sempre dependemos de leis complementares para subsidiar argumentos em teses jurídicas.

Outrossim, a própria Carta Magna, muitas vezes, acaba servindo como fonte de discórdia em nossa legislação tributária.

Por esse motivo, muitas foram as tentativas e propostas de reformas tributárias em nossa estrutura de contribuição. Todas falharam, e isso não é o pior. Com a finalidade meio leviana, meio criminosa, para darem alguma satisfação à sociedade do que tange à mudanças foram criadas mais normas e regras, sobrepostas à outras já existentes, e na maioria das vezes confundem mais que esclarecem.

Desde o mandato de Fernando Henrique Cardoso até Luiz Inácio “Lula” da Silva, pelo menos cinco propostas foram enviadas ao Congresso com finalidade de reformar nossa tão estimada legislação tributária. Em vão. Às vezes por desinteresse político, outras por rivalidades político-partidárias nunca foi pra frente.

A questão de centralização e descentralização presente das propostas de reforma tributária também são motivos de discórdia, isso porque em alguns casos o objetivo seria concentrar a arrecadação toda para a União e essa por sua vez repassaria os valores, proporcionalmente para todos os entes, sem divisões de recolhimento. Porém, num cabo de guerra os próprios estados e municípios



SXCHU

não querem perder sua autonomia contributiva, dependendo tão somente da União para tal.

Outro ponto de discussão são as diferenças entre o setor privado e o Estado, onde o primeiro, focado muitas vezes numa visão neoliberal objetiva o mínimo possível de tributos (quando não zero), tendo a participação mínima do Estado. No caso dos impostos sem interferências na economia, o que se dá através da não tributação, e a política de desonerações inconstantes presentes na política atual. O Estado por sua vez defende sua participação para garantir os interesses sociais em detrimento do empresariado.

Porém, independente da ideologia ou da posição federativa, um dos maiores problemas causados no que tange a carga tributária é a complexidade do sistema. E sim, essa é a maior crítica existente. Afinal, na mesma linha do que disse Tácito (Quanto mais corrupto o Estado, maior o número de leis), a nossa legislação parece ter sido criada, hediondamente com a finalidade de confundir e gerar erros.

Por esse motivo, já deixou de ser urgente e passou a ser emergencial uma reforma nesse sentido, que simplifique e torne enxutos os tributos nacionais.

Não apenas no sentido quantitativo, mas também nos procedimentos para cumpri-lo. E em ano de eleição, o tema volta à tona – aparentemente com finalidade mais eleitoreira que prática.

### Reforma tributária – o que esperar para os próximos anos?

Em ano de eleição as propostas dos candidatos se multiplicam com a finalidade de obter o cargo máximo da república. E invariavelmente propostas relacionadas à reforma tributária vêm à tona.

Entretanto, como já observamos, elaborar e colocar em prática uma novo sistema de tributação não é tão simples como parece. Existem diversos elementos que impedem a implementação disso. Fernando Henrique Cardoso teve problemas relacionados aos estados, que impediram sua reforma. Lula por sua vez culpou o misterioso “inimigo oculto” para a impossibilidade.

Por esse motivo, apesar das promessas, é difícil ser otimista com as propostas dos presidentes. Ainda mais quando se observa que nenhum deles possui um plano concreto e sistematizado a esse respeito. Claro que promessas existem, e são basicamente as mesmas.

Superficialmente, prometem o

que todos querem: um sistema tributário menos burocrático, justo, além de claro, diminuir a carga tributária. Porém, o que dá pena, e justifica o desespero do eleitorado é a falta de um plano relacionado a isso.

E diante disso, da falta de propostas concretas alguns setores da sociedade têm tomado partido nessa questão. Exemplo disso é o MBE (Movimento Brasil Eficiente), coordenado por Paulo Rabello de Castro.

Esse grupo elaborou um plano de simplificação tributária para ser implantada integralmente em até quatro anos. Inclusive, esse plano já foi entregue, segundo Rebello, para todos os candidatos à presidência. Em linhas ge-

rais, o movimento garante que existe a possibilidade de transformar sete tributos nacionais em apenas dois.

Também, nesse mesmo sentido, a empresária Maria Luiza Trajano, em entrevista recente ao programa Marília Gabriela, afirmou que pretende formar uma equipe de estudos com empresários, economistas e cientistas, meios de erradicar o chamado Custo Brasil, conjunto de elementos que encarecem os meios de produção e freiam a economia nacional.

Apesar de muitas boas intenções, e mesmo com resultados em mãos, esses dois exemplos ainda vão ter que lidar com um sistema político extremamente fechado. Não deverá ser tão fácil

colocar em prática seus planos elaborados com tanto esmero. Porém, podemos tirar uma lição disso.

Diante das incertezas e descrenças em nossos candidatados, devemos perceber a força que a sociedade – e nisso incluímos todos os setores que a compõe – podem fazer a diferença. Mesmo que em um degrau de cada vez. Por isso, não há a necessidade de sermos pessimistas, haja vista que, em face dos acontecimentos dos últimos anos (povo na rua) e um aparente esclarecimento da população (mais acesso aos meios de comunicação), devemos crer que, daqui pra frente, os responsáveis pelo nosso futuro somos apenas nós.

\* Advogado e consultor empresarial.

## JUSTIÇA FISCAL

# Impostos, latas de lixo e cozidos nos Poderes da República

**Raul Haidar \***

Justiça é dar a cada um o que é seu. Em matéria tributária, não existe Justiça no Brasil. Nada disso é novidade e não precisamos nos alongar no assunto.

Pagamos tantos tributos que por aí dizem que temos mais de 50 impostos. Talvez esse número seja maior se incluirmos as taxas que nossos governantes criam a cada momento.

Impostos mesmo são 13: sete da União, três dos estados e três dos municípios. Dentre os que pertencem à União, o que seria mais justo até hoje não entrou em vigor, porque nem Legislativo nem Executivo sabem o que é justo. Trata-se do imposto sobre grandes fortunas.

Também são previstos outros dois impostos de competência da União, um deles em caso de guerra externa.

Os impostos são totalmente in-

justos quando atirados às latas de lixo ou usados nos cozidos.

As latas de lixo ou os cozidos são federais, estaduais ou municipais. Nenhum nível de governo deixa de possuir as primeiras ou preparar as iguarias que compõem os segundos.

A União atira ao lixo uma grande parte de nossos sacrifícios, que furta com o codinome de impostos. Esses furtos não resultam apenas da corrupção que atinge a todos os Poderes.

O governo federal transforma impostos em lixo quando os enterra em obras inúteis ou inacabadas, distribui incentivos desnecessários ou admite incompetentes. Tais comportamentos são crimes gravíssimos. Torna-se necessário que sejam tipificados, embora os leitores já os conheçam.

Na área federal, obras de infraestrutura paralisadas, superfaturadas ou inúteis são exemplos de latas de lixo. Basta mencionar a transposição das águas do São Francisco, os estádios de

futebol construídos onde não há jogos, pontes que ligam nada a nenhum lugar etc.

Os incentivos fiscais federais são uma “zona”, com o devido respeito às meretrizes. Exemplo disso são as benesses concedidas à indústria automotiva, que, mesmo com o aumento das vendas e a diminuição de seus tributos, continua a formar cartéis, o que fica evidenciado pelo fato de qualquer carro popular chegar a custar o dobro do que carros muito melhores fabricados em outro país. Se as vendas diminuem, as montadoras despedem empregados, cortam fornecedores ou escravizam suas vendedoras, apelidadas de concessionárias. Tal indústria tem uma única finalidade: enviar lucro para as matrizes.

A União também atira impostos ao lixo quando cria varais rotulados de ministérios, para receber cabides onde se penduram morcegos que se alimentam de nosso sangue.

Estados seguem as lições de Bra-

sília: muitas obras são inúteis, mal acabadas e superfaturadas. Há estradas onde o asfalto é uma pincelada de tinta preta sobre a terra. Criam-se hospitais sem equipamentos, médicos, enfermeiros, medicamentos ou esparadrapos. Também contratam gente sem concurso, assessores incompetentes, ignorantes e vagabundos.

Nos municípios, as latas de lixo também estão cheias e os cozidos são muito indigestos, mas apreciados. Para isso foram criados quase 6 mil municípios pequenos. Não se consegue pagar salários a mais de 60 mil pessoas cuja maioria vai ao emprego uma vez por semana.

Nessas cidades multiplicam-se os delitos: servidores trabalham em propriedades do prefeito; merendas escolares são desviadas, superfaturadas ou entregues em quantidade e qualidade inferiores às contratadas. Tem mais: uso abusivo de veículos, construções em terrenos particulares, creches horríveis, professores com salários irrisórios etc. Mais ainda: festas religiosas, folclóricas ou de peões profissionais, cujos custos

deveriam ser suportados pelos crentes das seitas, pelos apreciadores dessas fantasias ridículas ou ainda pelos patrocinadores das festas de peão que ali faturam e quem goste do sofrimento de animais que pulam em decorrência da dor produzida por instrumentos de tortura — cordas apertadas na região genital, chicotadas, ferimentos por esporas, fogos de artifício, gritos histéricos de idiotas de chapéu e o som ensurdecedor do local.

Nos grandes municípios, as latas de lixo são maiores e os cozidos, mais indigestos.

Empresas e secretarias municipais repletas de servidores sem concurso ou treinamento possuem equipamentos superados.

Não há creches, escolas, postos de saúde ou salários decentes para professores, médicos e servidores que trabalham. Mas pintam-se faixas nas ruas com pavimentos de má qualidade, com tintas e acabamentos piores. Fazem pistas de skate em praças e assim possibilitam que jovens coloquem vidas em risco, quando rolam pelas ruas. So-

bram verbas para atividades de duvidosa utilidade: museus vazios de obras e visitantes, teatros onde ninguém comparece, centros culturais onde só estão presentes ícones da ignorância. Nesses monumentos ao nada, há funcionários contratados para a ociosidade. Ocorrem outros ilícitos cuja descrição não cabe neste espaço.

Sabemos para que servem latas de lixo e o que se atira nelas. Cozidos são curiosas misturas de ingredientes: carnes bovinas e suínas, partes de frangos e, em alguns casos, de peixes e crustáceos. Colocam-se vários legumes, tubérculos, cebola e alho. Acrescentam-se temperos: sal, pimenta, gengibre em pó, coentro, alecrim etc. Se fizer algum mal, nem o IML identificará a causa mortis.

Isso define como são criadas as formas de colocar nas latas de lixo ou no cozido aquilo que pagamos a quem chamamos de governo. Aí fica a pergunta que já foi feita: vale a pena pagar impostos no Brasil?

\* Jornalista e advogado tributarista

## JUSTIÇA FISCAL

# Injustiça tributária?

**Fernando Rugitsky \***

No final de setembro do ano passado, o IBGE divulgou a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) referente a 2012, indicando que após anos seguidos de queda a desigualdade (medida através do índice de Gini) ficara estável.

Alguns dias depois, o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, anunciou que atualizaria a base de cálculo do IPTU, tornando-o mais progressivo. Em meados de dezembro, no entanto, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) concedeu liminar suspendendo a alteração proposta. Ambas as notícias, sobre a desigualdade e sobre o IPTU,

foram intensamente discutidas.

Faltou, no entanto, quem apontasse uma importante conexão entre elas.

Apesar do inegável avanço ocorrido na última década, o Brasil ainda possui uma das piores distribuições de renda entre os países do mundo. Estamos acompanhados, nessa situação nada lisonjeira, pela maior parte dos países da América Latina e por alguns países do sul da África, como Botsuana, Namíbia e África do Sul. Mas, mesmo dentre essas sociedades profundamente desiguais, ainda nos destacamos: cálculos recentes indicam que, na América do Sul, o índice de Gini do Brasil é menor apenas do que o da Colômbia.

Vale lembrar que quanto maior o índice, maior a desigualdade. Como o índice de Gini é uma medida para lá de intransparente, iluminando pouco os contrastes reais da nossa sociedade, o economista chileno Gabriel Palma tem optado por usar, em seu lugar, a razão entre o percentual da renda nacional detida pelos indivíduos que estão entre os 10 por cento mais ricos e aquela detida pelos 40 por cento mais pobres. A partir desse indicador verifica-se que a renda média de um indivíduo rico no Brasil é cerca de 15 vezes maior do que a renda média dos mais pobres. Na grande maioria dos outros países, da África à América do Norte, da Europa à Ásia, a renda média dos mais ricos ra-

ramente supera em oito vezes a renda média dos mais pobres.

Ainda que mais intuitivo, tal indicador também corre o risco de ocultar mais do que revela. Os contrastes entre as condições de vida no Jardim Europa e em Parelheiros, por exemplo, são difíceis de resumir em indicadores quantitativos. E a redução da desigualdade durante a última década, ainda que importante, é tímida demais para ser amplamente comemorada. A estabilização do índice, revelada pela PNAD de 2012, parece refletir mais a reduzida velocidade dessa diminuição do que uma mudança na tendência.

Não há dúvida de que a desigualdade tem raízes históricas profundas e de que sua efetiva superação requer uma transformação social de grande envergadura. No entanto, o sistema tributário brasileiro contribui de forma significativa para atualizar continuamente o fosso que separa os ricos e os pobres no Brasil, colaborando na reprodução da estrutura social desigual. O problema é a sua alta regressividade, ou seja, aqueles que têm mais pagam menos, enquanto os que têm menos pagam mais, proporcionalmente.

Um estudo detalhado realizado por Sean Higgins e Claudiney Pereira mostra que os impostos indiretos (aqueles que incidem sobre o consumo em vez de incidir sobre a renda ou sobre o patrimônio) aumentam o índice de Gini no Brasil.

Eles compensam parcialmente assim, o efeito equalizador das transferências governamentais, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a assistência social. No mundo todo, uma das principais funções da tributação é justamente amenizar a concentração de renda produzida pela dinâmica do mercado. Levando em consideração os efeitos do sistema tributário, os índices de Gini dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) caem mais de 30 por cento. No Brasil, dado o efeito perverso dos impostos indiretos, essa redução é de menos

de 6 por cento. Ou seja, enquanto na maior parte dos países a regra é contribuir para melhorar a distribuição de renda, no Brasil ela quase não tem impacto.

Não é novidade para ninguém que o sistema tributário brasileiro é cheio de problemas, como, por exemplo, a sua complexidade e os famigerados impostos em cascata. No entanto, por trás da aparente irracionalidade ele apresenta uma função muito clara: manter o nível da desigualdade intocado.

Os conflitos em torno do aumento da progressividade do IPTU, em São Paulo, revelam os interesses em jogo. A pesquisa de Higgins e Pereira mostra que o problema reside no fato de que os impostos diretos (sobre a renda e sobre o patrimônio, como o IPTU) representam apenas 45 por cento da arrecadação tributária total. O restante é arrecadado via impostos indiretos, dentre os quais o ICMS e o ISS representam conjuntamente quase um quarto da receita total.

O IPTU, por sua vez, representa apenas 1,2 por cento de toda a arrecadação. Alguns poderiam argumentar que impostos mais progressivos podem desestimular a atividade empreendedora dos mais ricos, reduzindo o crescimento econômico e prejudicando toda a sociedade. O voto do desembargador do TJ-SP que barrou a alteração do IPTU menciona que a “alteração da carga tributária no principal centro financeiro, corporativo e mercantil da América Latina irá atingir as mais diversas relações econômicas, podendo inibir seu crescimento (...) e até mesmo ocasionar a diminuição da entrada de capital estrangeiro produtivo”.

Tal raciocínio tem o cheiro azedo daquele velho bolo que precisava crescer antes de ser repartido. E, além disso, ele é falacioso. O economista francês Thomas Piketty, referência incontornável para estudos sobre desigualdade, tem demonstrado que o nível de progressividade tributária compatível com o crescimento econô-

mico é muito maior do que o adotado na maior parte dos países. O argumento contrário depende do pressuposto fantasioso de que as pessoas (inclusive os mais ricos) são remuneradas de acordo com a sua produtividade, em vez de sê-lo em relação a sua capacidade de apropriar-se de uma parcela desproporcional do excedente produzido. Equivale a sustentar a crença absurda de que os executivos das grandes empresas seriam centenas (ou até milhares) de vezes mais produtivos do que seus empregados.

Já deve ter ficado clara a relação entre as notícias recentes sobre a desigualdade e o IPTU. Se o objetivo for reduzir substancialmente a concentração de renda no Brasil, não há como evitar enfrentar seriamente a regressividade de nosso sistema tributário. E isso passa necessariamente por duas medidas: aumentar o peso dos impostos diretos e aumentar a sua progressividade.

A disputa em torno do IPTU mostra, contudo, que essa não será uma tarefa fácil. A sessão do TJ-SP que barrou o aumento da progressividade do IPTU foi descrita no jornal Valor Econômico da seguinte maneira: “A sessão (...) estava lotada, e foi acompanhada de perto pelos representantes dos sindicatos [patronais] que propuseram a ação. Além da contagem de voto a voto por parte do público, a sala em que foi realizada a audiência foi tomada por uma salva de palmas assim que o resultado foi divulgado pelo presidente do TJ-SP, Ivan Sartori.”

Esse espetáculo triste não é uma particularidade local. Ações judiciais semelhantes já têm se espalhado por cidades do interior de São Paulo e de outros Estados.

Enquanto o partido da regressividade tem cerrado suas fileiras e aprofundado sua mobilização, a bandeirado combate decidido à desigualdade ainda aguarda alguém para empunhá-la.

\* Pós-doutorando em Economia

## REFLEXÃO

# Os vários dilemas do capitalismo brasileiro

Alexandre F. Barbosa \*

Inflação, câmbio, juros e superávit primário. O debate econômico no Brasil tem girado em torno destas variáveis, na ilusão de que se possa captar o seu funcionamento a partir de relações puramente quantitativas, dissociadas da dinâmica produtiva, das relações sociais e do padrão de inserção externa do país.

Ficamos, assim, presos ao tripé da política econômica - câmbio flutuante, meta de inflação e superávit primário -, reverenciado como se fosse a própria santíssima trindade. Os dois candidatos de oposição juram de pés juntos que o tripé sagrado, caso eleitos, será mantido. O próprio governo, que tentou instaurar uma nova matriz econômica, depôs as suas armas, em virtude do calendário eleitoral, e se curvou aos desígnios do Deus "mercado". Esse se parece mais com o que o historiador Fernand Braudel chamava de "contra-mercado", no intuito de revelar como, na camada superior da vida econômica, os grupos com poder de monopólio exercem controle sobre as políticas públicas, deixando de fora a sociedade dos acordos de cúpula.

É importante ressaltar que o tripé da política econômica foi inaugurado no segundo governo FHC na sequência da crise cambial de 1999, e mantido durante o governo Lula. Nesse período, favorecido pela maré montante da economia global e pelas políticas de reativação do mercado interno, ele parecia funcionar perfeitamente. O mundo cresce e as exportações brasileiras, não apenas de commodities, acompanhavam seu ritmo. Os juros caíam, estimulando o crescimento econômico e o aumento do gasto público, mesmo com superávits primários elevados. O câmbio valorizado, especialmente, a partir de 2006, assegurava preços internos sob controle.

Não existe política econômica "boa" ou "ruim", mas, sim, mais ou menos adaptada a cada tipo de capitalismo

O quadro acima foi comprometido não exatamente pela crise dos países desenvolvidos, mas pelo novo modo de entrosamento do Brasil à economia global. A partir de 2011, China, Estados Unidos e União Europeia passaram a desovar seus estoques no mundo, afetando os países com mercado interno dinâmico e moeda em franca valorização. O corte de gastos e a elevação dos juros no início do governo Dilma contribuíram para a desaceleração. As expectativas já estavam

comprometidas quando o governo atendeu todas as demandas do setor produtivo (desonerações fiscais, concessões, desvalorização do câmbio e redução dos juros), que respondia acusando a presidente de "intervencionista".

Ou seja, nem a política econômica do governo Lula é a "maravilha" que se pinta e nem a do governo Dilma é o "fracasso" descrito por boa parte dos analistas econômicos da grande mídia. O que mudou foi o contexto nacional e internacional, transformando o tripé numa armadilha para o crescimento.

Para elucidar essa mudança, é preciso compreender o funcionamento das engrenagens do capitalismo no Brasil. Deve-se ressaltar que Estado, mercado e sociedade civil se relacionam de diversas maneiras nos vários tipos de capitalismo. Não existe capitalismo sem Estado. Portanto, a questão é saber como e onde atua o Estado, com que objetivos.

O que dizer, então, da "variedade de capitalismo" em vigor no Brasil? Esse conceito cada vez mais em voga enfatiza os diversos padrões de eficiência e de complementaridade institucional vigentes nas economias com alguma capacidade de endogeneizar os processos de acumulação de capital. Tal é o caso do Brasil, que se diferencia de boa parte da periferia da economia mundial contemporânea. Partindo desta perspectiva, não existe política econômica "boa" ou "ruim", mas, sim, mais ou menos adaptada a cada variedade de capitalismo.

Como compreender a economia brasileira recente sob este prisma? Trata-se de um capitalismo revigorado nos anos 2000, não mais restrito à esfera financeira, tendo elevado o nível de investimentos produtivos e se aproveitado de maneira positiva, algo até então inédito, do potencial inclusivo do mercado de trabalho e da expansão de uma rede de proteção social, ainda insuficiente. Isso apesar do tripé.

Agora, entretanto, o déficit em transações correntes se amplia num contexto de baixo crescimento e pressões inflacionárias concentradas no setor de serviços. O governo faz o câmbio se valorizar - por meio do aumento dos juros - para controlar uma inflação que não é de demanda, penalizando os investimentos públicos e as políticas sociais a fim de assegurar o superávit primário do gosto do freguês, mais uma vez o sacrossanto "mercado". A variedade de capitalismo existente no Brasil revela então as suas deficiências estruturais.

Nesse novo contexto, há quem veja o problema na "falta de competitividade". Ele é bem mais complexo, originando-se de várias causas - política cambial errática, elevada capacidade ociosa, insuficiente estratégia de integração regional, indefinição do marco regulatório para a infraestrutura econômica e social, limitado acesso ao crédito, inclusive para exportações -, que impedem a internalização de setores e nichos de alta produtividade via capital nacional ou estrangeiro. As propostas de assinatura de acordos de livre-comércio com os países desenvolvidos, hoje em negociação, em vez de aumentarem a competitividade, apenas completariam o processo de vinculação passiva do país às cadeias internacionais de valor.

Paralelamente, as altas taxas de juros impõem um patamar de rentabilidade mínimo para as empresas concessionárias de serviços públicos, comprometendo o papel do Estado na definição de metas de investimento e de preços exequíveis para o sistema econômico. Os juros altos impõem ainda uma pressão de custos para o sistema produtivo, travando a ampliação do mercado de capitais e jogando para o BNDES a hercúlea tarefa de atuar em todas as frentes - infraestrutura, inovação, setor industrial, governos municipais e estaduais e internacionalização das empresas brasileiras. Para completar, constroem a expansão dos gastos em educação, saúde, habitação e mobilidade urbana, que precisam de mais investimentos e cujos impactos sobre o emprego e a renda se mostram expressivos.

Em síntese, o ciclo expansivo da era Lula se esgotou pelas limitações que lhe eram inerentes, as quais foram aguçadas pela crise financeira dos países desenvolvidos, alterando assim o padrão de inserção externa da economia brasileira. Para que as engrenagens deste capitalismo voltem a funcionar, permitindo a elevação da produtividade com queda da desigualdade - equação não natural e que depende do papel do Estado e da pressão da sociedade - temos que superar o tripé da política econômica. Não é algo fácil e nem passível de ser feito no curto prazo. Mas se não o fizermos, corremos o risco de conviver com taxas de crescimento inferiores a 3% ao ano e por em risco os avanços sociais obtidos na primeira década do século XXI.

\* Professor de história econômica e economia brasileira