

## **Impostos: aumentar, reduzir ou reformar todo um sistema?**

**Autor: José Roberto Castro** - 22 Jan 2016

Brasil vive momento de debate sobre tributos. Aqui estão os conceitos e as questões que envolvem o tema.

Os mais de R\$ 2 trilhões arrecadados em impostos em 2015 não foram suficientes para financiar o Estado brasileiro, nas três esferas. Os municípios reclamam de falta de recursos e dependência do governo federal, os Estados têm dívidas e a União busca novas formas de aumentar a receita.

No Brasil, uma reforma da estrutura tributária é discutida há pelo menos duas décadas. Propostas feitas pelo Executivo, porém, avançam pouco no Congresso. Enquanto isso, o país continua lidando com os custos de ter um sistema de cobrança complexo e, em muitos casos, desproporcional.

No momento em que se discutem os gastos e a arrecadação do governo, é importante entender a história dos tributos, como e por que eles são arrecadados e utilizados pelo poder público.

### **O QUE são tributos**

Ninguém gosta de pagar impostos, mas não é uma questão de escolha. Nunca foi. A própria origem da palavra, em latim, remete a imposição. Imposição do Estado aos cidadãos que vivem e desfrutam dos benefícios de um ambiente, em tese, organizado, seguro e que pune os excessos.

São esses recursos que mantêm em funcionamento o poder público. Eles financiam saúde, educação, policiamento, infraestrutura e toda a máquina estatal.

Impostos, taxas e contribuições são os três tipos de tributo existentes hoje no Brasil.

Os impostos são os tributos permanentes e obrigatórios. Pelo recolhimento do lixo ou pela iluminação pública, por exemplo, se pode cobrar uma taxa. Além disso, quando o Estado faz alguma melhoria ou obra, pode exigir uma contribuição extra.

Criar tributos é uma atribuição do Executivo, ou seja, Presidência da República, governos estaduais ou prefeituras. Mas para isso é preciso a autorização do Legislativo. Os impostos são criados, basicamente, de duas maneiras: por lei ordinária ou complementar.

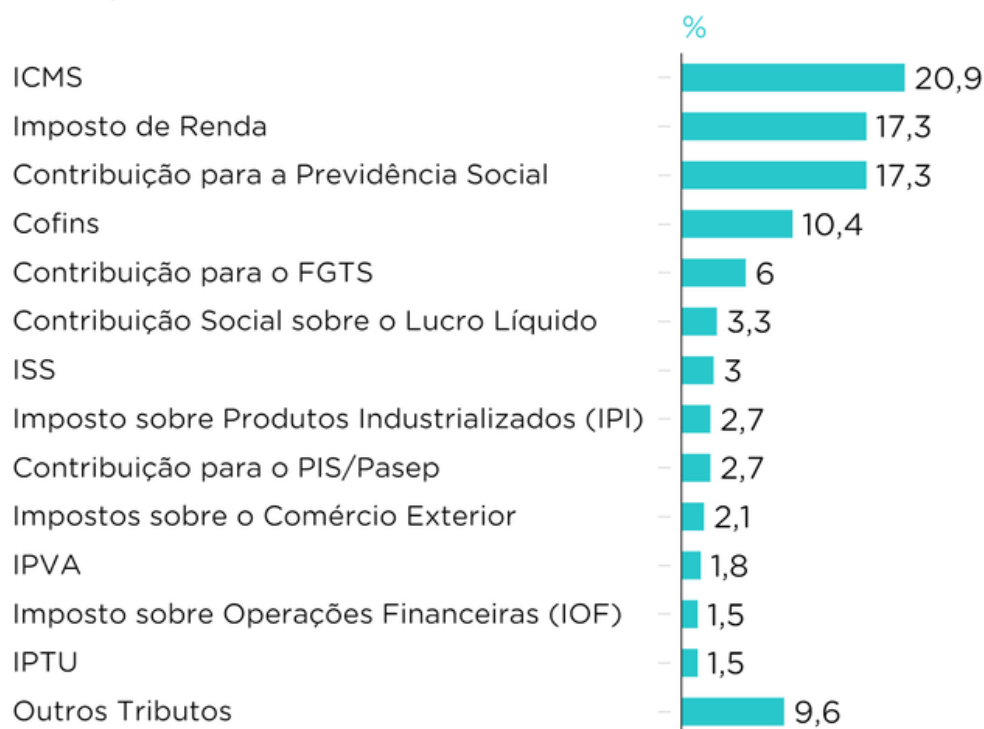
Taxas e impostos previstos na Constituição podem ser criados por lei ordinária, que deve ser aprovada por maioria simples (metade mais um dos presentes) em uma votação na Câmara ou no Senado. Já impostos não previstos e contribuições precisam de lei complementar,

somente aprovada por maioria qualificada (metade mais um do total do colegiado - no caso da Câmara dos Deputados são 513).

A CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), que o governo tenta recriar, é um pouco diferente. A contribuição foi proposta inicialmente, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, por PEC (Proposta de Emenda à Constituição) a fim de financiar a saúde. O dinheiro, porém, não era usado só nessa área. Ela foi extinta pelo Congresso no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Sua sucessora, Dilma Rousseff, repete o modelo de PEC na tentativa de reimplantação.

## FONTE DA RENDA

Participação de cada tributo na arrecadação



Fonte: Ministério do Planejamento (Dados de 2014)

NEXO

## QUANDO os impostos começaram a ser cobrados

O início da cobrança de tributos se confunde com a organização do ser humano em sociedade. O termo tributo vem do latim e significa “repartir entre tribos”. Ele era pago a líderes e guerreiros que protegiam as pessoas de ataques inimigos. É o embrião do Estado de Direito.

No Egito e na Grécia, porém, quem pagava compulsoriamente eram os povos dominados. No Império Romano, somente os não romanos financiavam a máquina burocrática do Estado.

Durante o período feudal, quando a noção de Estado não estava consolidada, os tributos eram pagos aos senhores. O surgimento dos Estados nacionais e o crescimento das cidades tornaram a cobrança mais parecida com os dias atuais, com os governos provendo o mínimo de infraestrutura para a vida dos contribuintes.

### **QUAIS as duas teses gerais sobre o pagamento**

É difícil imaginar uma sociedade contemporânea sem a organização estatal. As discussões se dão, quase sempre, sobre qual deve ser o tamanho do Estado. Seja ele mínimo ou que promova o bem-estar social, ele depende de recursos.

Os que defendem o Estado mínimo consideram o poder público pouco eficiente na gestão dos recursos (por corrupção, desperdício etc) e preferem que as ações fiquem na mão da iniciativa privada.

Já o Estado de bem-estar social garante ao cidadão a universalização de direitos como saúde, educação e aposentadoria, entre outros. Esse modelo, muito presente em países europeus, custa caro e exige carga tributária elevada. É nele que está baseada a Constituição brasileira.

### **QUEM paga mais impostos no Brasil**

No Brasil, a carga tributária pesa mais para os mais pobres. Isso acontece pela forma como se dá a cobrança.

O país tem 92 tributos diferentes, segundo a consultoria Portal Tributário. São tributos municipais, estaduais ou federais, incidentes sobre a renda do cidadão, a produção ou a circulação de mercadorias. Alguns atingem parcelas muito específicas da população, outros são quase universais.

Eles podem ser diretos, como o Imposto de Renda pago por qualquer pessoa que ganhe mais de R\$ 1.903,98 por mês. Ou indiretos, como o IPI que incide sobre produtos industrializados e que vêm embutidos no preço final da mercadoria.

A cobrança de alguns tributos é progressiva. Ou seja, a alíquota aumenta de acordo com a renda ou faturamento. No Imposto de Renda, por exemplo, a alíquota varia entre 7,5% a 27,5%, de acordo com a renda do contribuinte.

Os impostos indiretos têm alíquota fixa, o que os torna mais pesados para os que ganham menos. O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) embutido no pão, por exemplo, é o mesmo para quem ganha R\$ 880 ou R\$ 10 mil mensais.

Estudo feito pelo Tesouro Nacional em 2008 mostra que a carga tributária brasileira é regressiva à medida que se aumenta a renda. Ou seja, quanto mais se ganha, menos se paga imposto, em termos proporcionais.

Pela pesquisa, famílias com renda de até dois salários mínimos gastavam 27,85% do que ganhavam com impostos. Na faixa mais alta pesquisada, com renda maior que 30 salários mínimos, os impostos comprometiam 18,49%.

Um levantamento feito pela consultoria PwC (PricewaterhouseCoopers) para a BBC mostra que os ricos no Brasil pagam impostos mais baixos do que a maioria dos países do G20.

### **ONDE há melhor retorno dos impostos**

Mais de R\$ 2 trilhões foi o valor que o contribuinte brasileiro pagou aos governos municipais, estaduais e federal em 2015. A carga tributária representou, em 2014, 35,42% do PIB (Produto Interno Bruto) e o percentual pode aumentar em 2015 diante da contração da economia.

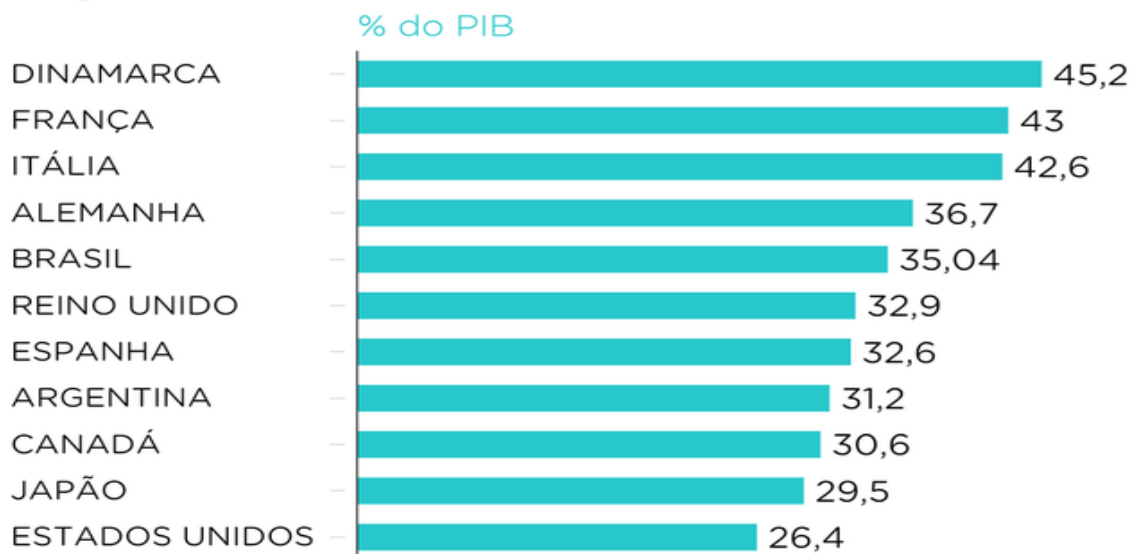
Baseado no percentual de impostos pagos, o IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário) fez um levantamento e colocou o Brasil em último lugar de uma lista de 30 países que mede o retorno dos impostos.

No índice, uma relação entre carga tributária e IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), o Brasil aparece atrás, por exemplo, da Irlanda, Uruguai e Argentina. Os dados usados pelo IBPT são de 2013, antes do início da crise no Brasil.

Por esse critério, que leva em conta o tamanho da carga tributária e o retorno ao cidadão, a Austrália aparece no topo, seguida pela Coreia do Sul. Agora, veja este gráfico, que leva em conta só a carga tributária.

### **NO MUNDO**

## Carga tributária



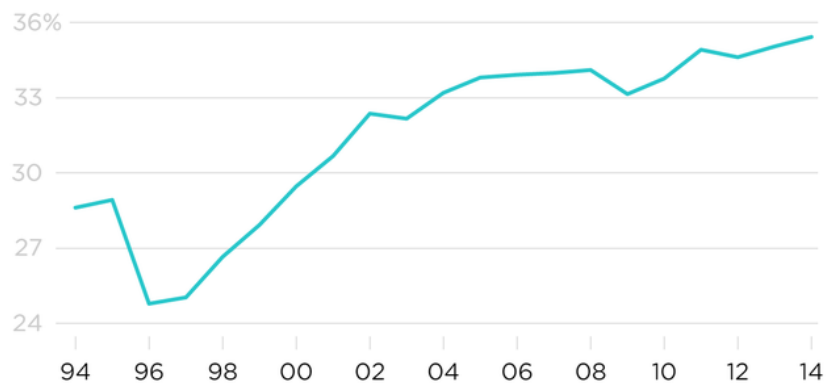
Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

NEXO

O quanto o brasileiro paga de imposto só vem crescendo desde a implantação do Plano Real. Em 1994, a carga era de 28,61%.

## CRESCENTE

Evolução carga tributária no Brasil



Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

NEXO

## POR QUE o imposto, se bem cobrado, é algo justo

A grande preocupação dos legisladores deve ser criar impostos que ajudem a sociedade de alguma maneira. Um exemplo é tributar mais as indústrias que poluem. Além de ser um recurso extra para o Estado, que pode, eventualmente, ser usado para mitigar os efeitos da poluição, é um incentivo para que as empresas diminuam as emissões poluentes que afetam

outras pessoas que nada têm a ver com o negócio. O mesmo vale para a tributação do cigarro e de bebidas alcoólicas.

Os impostos sobre a renda, por exemplo, que têm alíquota crescente de acordo com o rendimento das pessoas, podem ser uma maneira de diminuir a desigualdade. Esses recursos podem financiar o acesso de crianças pobres à educação e garantir que ricos e pobres tenham oportunidades mais parecidas.

O grande problema do tributo mal cobrado é que ele inibe investimentos, contratações e compras.

### **COMO melhorar o sistema tributário brasileiro**

Reforma tributária não significa, necessariamente, cobrar menos impostos. Significa mudar quanto cada um recebe e paga. O problema é que ninguém quer perder recursos ou pagar mais tributos. E é aí que a discussão da reforma emperra.

O desafio dos que tentam mudar a forma como se cobra tributos é tornar o sistema mais simples e eficiente. Outras propostas tentam reduzir a carga tributária. Os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva tentaram emplacar reformas amplas no sistema tributário nacional, mas falharam.

Depois dos fracassos, ganhou força a ideia de que era mais fácil fazer pequenas mudanças pontuais no sistema. Atualmente, há uma comissão encarregada de discutir a reforma na Câmara, mas ela não conseguiu promover uma mudança estrutural. Faz o que se chama de reforma fatiada.

As ações do governo Dilma até agora se limitaram a tentar simplificar a cobrança - o que não deixa de ser um avanço já que a complexidade do sistema é uma das causas de sua ineficiência.

O Simples nacional, válido para micro e pequenas empresas, é um exemplo disso. Nele, o contribuinte faz apenas um pagamento referente a diversos tributos municipais, estaduais e federais.

O ICMS é um dos grandes entraves da reforma tributária. Isso porque cada Estado cobra sua alíquota, o que criou a chamada guerra fiscal. Isso acontece quando um Estado baixa sua alíquota para atrair empresas do vizinho. No médio prazo, para competir, os Estados são forçados a baixar as alíquotas e a arrecadação cai.

A alíquota ainda não foi unificada, mas desde o primeiro dia de 2016, a cobrança do principal tributo estadual está mudando. A ideia é amenizar a guerra fiscal cobrando o

imposto no destino e não mais na origem do tributo. A mudança vai ser gradativa até 2019, quando 100% do ICMS irá para os cofres do Estado consumidor.

Além de combater a guerra fiscal, a ideia da proposta é desconcentrar a arrecadação, que até 2015 tinha como maiores beneficiários estados produtores do sul e do sudeste do Brasil.

### **EM ASPAS**

"Por que não foi aprovada? Porque as pessoas não querem. Cada um quer a sua própria reforma, cada Estado e cada município, quer a sua própria reforma e ela acaba não acontecendo"

#### **Luiz Inácio Lula da Silva**

ex-presidente da República

"Sou cético que uma reforma consiga tornar esse sistema mais eficiente. Nós precisamos é de outro sistema tributário, afinal, o atual fará 50 anos em breve e o mundo e o Brasil mudaram. Já passa a hora de reestruturar o sistema e não apenas tentar consertar suas distorções."

#### **José Roberto Afonso**

Economista

"Pagar impostos é um ato de cidadania. Um país com cidadania ampliada é um país que tem uma carga tributária elevada. O Brasil tem uma carga tributária elevada, mas não significa dizer que tem cidadania plena. A arrecadação tributária aprofunda a desigualdade porque os mais pobres pagam mais impostos relativo a sua renda enquanto os ricos pagam muito pouco"

#### **Márcio Pochmann**

Economista

"Acho que tem muito imposto excessivo, o que está errado é a despesa pública. Essa é uma realidade que o setor político tem sempre muito medo de encarar. Parece mais fácil aumentar receita do que reduzir despesa e por isso a CPMF se apresentou. Mas felizmente já está se verificando que não é tão fácil aumentar imposto, isso é um progresso."

#### **Gustavo Franco**

ex-presidente do Banco Central