

Cadernos Fecomercio de Economia

Número 11 - Abril de 2006



Simplificando o Brasil

Tributação e Gastos Públicos

FECOMERCIO

Cadernos Fecomercio de Economia
Número 11 - Abril de 2006

Simplificando o Brasil

Tributação e Gastos Públicos

Iniciativa: Conselho de Planejamento Estratégico da FECOMERCIO
Presidente: Paulo Rabello de Castro
Responsável Técnico: Maria Helena Zockun
Idealizadores: Maria Helena Zockun, Hélio Zylberstajn, Simão Silber, Juarez Rizzieri, André Portela,
Eli Pellin e Luis Eduardo Afonso



Federação do Comércio do Estado de São Paulo
Rua Dr. Plínio Barreto, 285 - 5º andar
Tel.: (11) 3254-1700 - Fax.: (11) 3254-1798
CEP: 01313-020 - São Paulo - SP

www.fecomercio.com.br

e-mail: cadernos@fecomercio.com.br

Presidente:
Abram Szajman

Diretor Executivo
Antonio Carlos Borges

Diretora
Assessoria Econômica
Fernanda Della Rosa

Design Gráfico
AM&F - Informática

A Federação do Comércio do Estado de São Paulo, se reserva os direitos autorais dos trabalhos produzidos, cuja reprodução, não obstante, poderá ser autorizada desde que citada a fonte.

Esse trabalho não retrata, necessariamente, a posição da Fecomercio sobre o tema apresentado.

Apresentação

O excesso de burocracia, as mudanças constantes de regras e a complexidade das instituições brasileiras em áreas fundamentais para o crescimento do País como a tributária, a previdenciária e a trabalhista levaram a Fecomercio a solicitar a um grupo de economistas e pesquisadores da Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo), coordenado pela professora Maria Helena Zockun, a elaboração de um projeto que visa libertar o espírito empreendedor dos brasileiros, ampliando a formalidade, os investimentos e os empregos por meio de um ambiente mais favorável aos negócios.

Foi desta necessidade de regras simples e estáveis que surgiu o projeto **Simplificando o Brasil**, cujas conclusões na área tributária e relativas à despesa pública integram este exemplar dos **Cadernos Fecomercio de Economia**. Completa a edição o resumo das apresentações e debates realizados no dia 3 de abril de 2006, na sede da Fecomercio, sobre o tema “Simplificando a Tributação e Racionalizando a Despesa Pública”, o primeiro de uma série de quatro eventos destinados a discutir e aprofundar a totalidade das propostas que serão encaminhadas aos candidatos às eleições deste ano.

Além de visar o maior crescimento econômico do País, este conjunto de sugestões tem objetivos que hoje são aspirações de toda a sociedade brasileira: reduzir os preços na economia; combater a informalidade, estimulando o consumo, a poupança e os investimentos público e privado; promover a distribuição da renda e aumentar a transparência, dificultando as fraudes e a corrupção.

INTRODUÇÃO

SIMPLIFICAR O SISTEMA TRIBUTÁRIO

Há 13 anos, havia propostas de reforma tributária em todo o espectro de possibilidades: desde o Imposto de Venda a Varejo, que conferia total autonomia de arrecadação a estados e municípios, até o imposto único sobre transações financeiras, que concentrava toda a arrecadação na União.

Tal divergência de visões impediu que o tema prosperasse. Hoje há uma percepção mais clara de que:

- a) a guerra fiscal não é o único problema do ICMS;
- b) mesmo que fosse operacionalmente possível adotar o princípio do destino, a diferença de base econômica dos estados continuaria a gerar a distorção de que o mais pobre dos estados mais pobres tem sua cesta de consumo mais tributada do que o mais pobre dos estados mais ricos;
- c) a disputa dos Estados com a União a respeito da “perda” de receita com a Lei Kandir deságua na acumulação de créditos em mãos dos exportadores e investidores, mantendo parte das exportações e dos investimentos tributados pelo ICMS;
- d) os objetivos alocativos (para atrair investimento) e distributivos (para atenuar a regressividade do sistema) da renúncia fiscal são mais bem atendidos por um imposto nacional com receita compartilhada pelas três esferas de governo, sem afetar as finanças estaduais.

A alternativa imaginada para simplificar o sistema tributário foi reunir todos os tributos sobre consumo num único imposto, cuja base é o valor adicionado total de bens e de serviços nacionais e importados, com alíquota única, sem exceções, que simultaneamente gere a arrecadação dos tributos substituídos e desestimule a informalidade. Por definição, as exportações e os investimentos são imunes ao imposto.

Entre 31 países que adotam o imposto sobre o valor adicionado, a alíquota média é de 15%, a mediana 17% e a moda 16%. São alíquotas muito menores do que as praticadas no Brasil.

A soma das alíquotas legais dos tributos indiretos (IPI, ICMS, ISS, PIS/Pasep e Cofins) deve estar, em média, ao redor de 68%. Em 48 produtos de consumo, 40 deles têm soma das alíquotas legais (por fora) superior a 50%, como demonstrou o levantamento “Feirão de Impostos” realizado por inúmeras associações comerciais em muitas cidades do Brasil. Em 2004, a tributação indireta alcançou a cifra de R\$ 266,9 bilhões. E estima-se que o consumo das famílias a preços de mercado, em 2004, tenha sido de R\$ 975,2 bilhões. Isso significa que, com sonegação nula, a alíquota do novo imposto teria que ser de 38% $[266,9 / (975,2 - 266,9)]$, o que levaria a informalidade a ser maior do que a atual.

No mesmo sentido de simplificar a tributação com racionalidade, propõe-se fundir todos os tributos arrecadatórios que incidem sobre a renda (Imposto de Renda, CSLL, e Contribuições à Previdência oficial em que a base de incidência é o salário ou a folha de pagamentos) num único Imposto de Renda abrangente, de competência federal, com alíquota única.

O sistema tributário proposto, além de mais simples e racional do que o atual, promoveria a redução dos preços, seria menos regressivo, promoveria a redistribuição da renda a favor dos mais pobres e desestimularia a informalidade no mercado de produtos e de trabalho.

As simulações realizadas mostraram que é inviável simplificar o sistema tributário se a necessidade de recursos do governo não diminuir em relação à base tributável: a carga tributária em 2004 alcançou o recorde de 36,7% do PIB e a racionalização do sistema tributário requer que a carga tributária total diminua para 28% do PIB.

Índice

1. SIMPLIFICANDO A TRIBUTAÇÃO.....	7
1.1 OS CINCO PRINCÍPIOS DA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA	11
1.2 A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA	14
1.2.1 Características do Imposto sobre o Consumo.....	16
1.2.2 As Seis Distorções causadas pela Competência Estadual do ICMS e Municipal do ISS e as Três Vantagens do Imposto de Consumo Proposto.....	17
1.2.3 Características do Imposto de Renda Proposto	18
1.2.4 Em Defesa de um Imposto de Renda Proporcional	19
1.2.5 Em Defesa da Eliminação das Contribuições Trabalhistas	22
1.3 IMPACTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA LÍQUIDA DAS FAMÍLIAS.....	23
1.4 IMPACTO SOBRE OS PREÇOS	25
1.5 O MOMENTO DA REALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA	29
1.5.1 Condições Macroeconômicas Desejáveis para a Realização da Refor- ma Tributária	29
1.5.2 Resultado	30
2. RACIONALIZANDO AS OUTRAS DESPESAS DO GOVERNO.....	32
2.1 DEFINIÇÃO DE OUTRAS DESPESAS DO GOVERNO.....	33
2.2 AS DESPESAS DE CONSUMO DO GOVERNO NA ÚLTIMA DÉCADA .	34
2.3 A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DAS DESPESAS DO GOVERNO.....	36
2.3.1 Gastos na Educação Pública.....	36
2.3.2 Gastos Públicos na Saúde	39
2.4 PROPOSTAS PARA ESTABILIZAR O GASTO REAL DO GOVER- NO POR HABITANTE	41
3. NASCE UM MOVIMENTO	44

1. SIMPLIFICANDO A TRIBUTAÇÃO

A complexidade do sistema tributário brasileiro pode ser resumidamente constatada pelo número de impostos e contribuições que têm como base de cálculo o valor das transações comerciais. Sem contar os impostos sobre o comércio exterior e a contribuição sobre a movimentação financeira, considerados de caráter regulatório, são sete os tributos arrecadatários sobre transações comerciais. Cinco deles são de competência federal (IPI, PIS/Pasep, Cofins, SIMPLES e o IRPJ/CSLL no regime do Lucro Presumido), um estadual (ICMS) e outro municipal (ISS). Desses sete tributos, quatro têm como base de incidência o valor adicionado (IPI, ICMS, PIS/PASEP e Cofins), mas modos distintos de cálculo, com alíquotas que variam entre produtos e entre Estados, com inúmeras exceções; e os outros três o faturamento (IRPJ/CSLL no regime do Lucro Presumido, SIMPLES e ISS). São tributos que se sobrepõem ocultando o efeito final sobre o preço dos bens e serviços e o ônus tributário imposto sobre os agentes econômicos.

O exemplo abaixo, de um produto manufaturado, do qual não faz parte nenhum insumo importado, é suficiente para ilustrar tal complexidade e o acréscimo efetivo de custo da tributação nos produtos.

Alíquotas nominais e efetivas dos tributos indiretos sobre o Valor Adicionado

	alíquota nominal %	R\$	alíquota efetiva %
custo sem impostos		100,00	
IPI	15,0	17,65	17,7
ICMS	17,0	24,10	24,1
PIS COFINS	9,25	14,45	14,4
soma	41,25	156,20	56,2

Os tributos recaem sobre si mesmos, vão se incorporando na base tributada uns dos outros, distanciando as alíquotas nominais das efetivas: a alíquota nominal de 15% do IPI se transforma em efetiva de 17,6%, a nominal de 17% do ICMS se transforma em efetiva de 24,1% e a nominal de 9,25% do PIS mais Cofins se transforma em alíquota efetiva de 14,4%. A soma das alíquotas nominais, que já é elevadíssima (41,25%), se transforma em acréscimo de 56,2% de tributos ao custo do produto escolhido como exemplo¹.

Esse arranjo, que tenta ocultar a tributação do contribuinte, não passa despercebido ao consumidor, que o capta na diferença de preços praticados nos mercados de variados graus de

1 - No caso do comprador não ser o agente que recolhe o tributo, como é o caso dos consumidores finais (chamado de não-contribuinte na linguagem do fisco), o valor do PIS/Cofins, por exemplo, é calculado pela seguinte fórmula, em que V é o custo do produto antes da incidência de tributos; t1, t2 e t3 são, respectivamente, as alíquotas nominais do IPI, ICMS e PIS/Cofins: $V\{t3/(1-t3) + [(t3/(1-t3) * t2/(1-t2)) + [(t3/(1-t3) * t2/(1-t2) * t1/(1-t1)]]\}$.

formalidade. A tabela 1 mostra os tributos contidos nos preços de uma série de produtos: esta é a margem sob a qual floresce o mercado informal². Para competir com a informalidade, as empresas totalmente formais reduzem sua rentabilidade e sua capacidade de investir.

Verifica-se que dos 48 produtos relacionados, em apenas 4 (carne bovina e de frango, feijão e tijolo) os tributos indiretos acrescentam menos de 23% de valor ao preço dos produtos. Em outros 4 deles o acréscimo varia entre 20% e 50%, em 29 o acréscimo está entre 50% e 70% e em 11 produtos os tributos acrescentam mais de 70% de valor ao preço, chegando a multiplicar por 5 e 6 o preço no caso de cigarro e aguardente. Excluindo o cigarro, o acréscimo médio de custo tributário ao preço dos produtos relacionados alcança 70% (mediana 61%, moda 68%).

Tabela 1
Conteúdo de tributos nos preços praticados no Varejo
(Válidos para o Estado de São Paulo)

produtos	preço em R\$ a	tributos/ preço final	tributos em R\$ b	preço sem tributos em a-b	acréscimo de custo tributário b/(a-b)
Materiais de Limpeza					
detergente	0,83	40,50%	0,34	0,49	68%
sabão em pó	3,98	42,30%	1,68	2,30	73%
amaciante	1,88	43,20%	0,81	1,07	76%
água sanitária	1,42	37,80%	0,54	0,88	61%
desinfetante	2,26	37,80%	0,86	1,40	61%
álcool	2,99	43,30%	1,29	1,70	76%
sabão em barra	3,31	40,50%	1,34	1,97	68%
sa onáceo	2,09	40,50%	0,85	1,24	68%
Materiais de Construção					
vaso sanitário	60,00	39,50%	23,70	36,30	65%
saco de cimento	22,00	39,50%	8,69	13,31	65%
lata de tinta	90,00	39,50%	35,55	54,45	65%
tijolo	170,00	12,70%	21,58	148,42	15%
Bens de Consumo Durável					
TV 29 polegadas	1249,00	38,00%	474,62	774,38	61%
DVD	620,00	38,00%	235,60	384,40	61%
som-Micro System	890,00	38,00%	338,20	551,80	61%
automóvel	28000,00	29,00%	8120,00	19880,00	41%

2 - Cálculos efetuados pelo IBPT- Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário considerando o IPI, ICMS, PIS, Co-fins, e estimativas de INSS, FGTS, CPMF, IRPJ e CSLL sobre margens de lucro estimadas de cada setor. (disponível em www.tributarista.org.br).

produtos	preço em R\$ a	tributos/ preço final	tributos em R\$ b	preço sem tributos em a-b	acrésimo de custo tributário b/(a-b)
Mercearia					
biscoito	1,20	35,00%	0,42	0,78	54%
feijão	3,34	18,00%	0,60	2,74	22%
açúcar	1,01	40,50%	0,41	0,60	68%
sal	0,74	29,50%	0,22	0,52	42%
farinha de trigo	1,59	34,50%	0,55	1,04	53%
macarrão espaguete	1,69	35,20%	0,59	1,10	54%
óleo	3,82	37,20%	1,42	2,40	59%
café	4,12	36,50%	1,50	2,62	58%
margarina 500g.	3,52	37,20%	1,31	2,21	59%
sabonete	0,90	42,00%	0,38	0,52	72%
iogurte	3,67	24,00%	0,88	2,79	32%
suco de frutas	3,02	37,80%	1,14	1,88	61%
leite longa vida	1,53	33,60%	0,51	1,02	51%
achocolatado	3,59	37,80%	1,36	2,23	61%
Enlatados					
ervilha	1,19	35,90%	0,43	0,76	56%
molho de tomate	1,30	36,70%	0,48	0,82	58%
milho verde	1,33	37,40%	0,50	0,83	60%
Carnes					
bovina	6,00	18,70%	1,12	4,88	23%
frango	4,00	18,00%	0,72	3,28	22%
Bebidas					
refresco em pó	0,80	38,30%	0,31	0,49	62%
cerveja	0,96	56,00%	0,54	0,42	127%
refrigerante em lata	0,93	47,00%	0,44	0,49	89%
água 1,51 litro	1,20	45,10%	0,54	0,66	82%
cachaça 1 litro	3,10	83,10%	2,58	0,52	491%
Camã, Mesa e Banho					
lençol	26,80	37,50%	10,05	16,75	60%
toalha de banho	16,80	36,30%	6,10	10,70	57%
cobertor	34,90	37,40%	13,06	21,84	60%

produtos	preço em R\$ a	tributos/ preço final	tributos em R\$ b	preço sem tributos em a-b	acréscimo de custo tributário b/(a-b)
Serviços de Utilidade Pública					
energia elétrica	100,00	45,80%	45,80	54,20	85%
telefone	100,00	40,50%	40,50	59,50	68%
Outros					
gasolina	1,99	57,10%	1,14	0,85	133%
remédios	100,00	30,40%	30,38	69,62	44%
cigarro	2,50	81,70%	2,04	0,46	446%

Fonte: IBTP - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, apud ACSP - Associação Comercial de São Paulo ("Feirão de Impostos").

Alíquotas tão elevadas em bens de consumo não são facilmente encontráveis no resto do mundo. A tabela 2 relaciona as alíquotas máxima e mínima do imposto sobre valor adicionado em 33 países, ordenados de forma decrescente das alíquotas máximas vigentes.

Tabela 2
Alíquotas do Imposto Sobre Valor Adicionado

País / Região	em %		País / Região	em %		País / Região	em %	
	Mín.	Máx.		Mín.	Máx.		Mín.	Máx.
Brasil*	18,5	135,1	Holanda	6,0	19,0	Espanha	4,0	16,0
Colômbia (a modal é de 16%)	2,0	45,0	Portugal	5,0	19,0	México	10,0	15,0
Argentina	10,5	27,0	Peru	18,0	18,0	Bolívia	13,0	13,0
Hungria	0,0	25,0	Chile	18,0	18,0	Guatemala	12,0	12,0
Polônia	3,0	22,0	Grécia	4,0	18,0	Equador	0,0	12,0
Bélgica	6,0	21,0	Reino Unido	0,0	17,5	Coréia do Sul	10,0	10,0
Irlanda	0,0	21,0	Canadá	7,0	17,0	Filipinas	0,0	10,0
Áustria	10,0	20,0	China	0,0	17,0	Tailândia	7,0	7,0
Itália	4,0	20,0	Venezuela	8,0	16,0	Taiwan	5,0	5,0
França	2,1	19,6	Alemanha	7,0	16,0	Japão	5,0	5,0
Média América Latina							10,7	20,6
Média América do Norte e Europa							4,2	19,4
Média Ásia							3,9	7,3
Média Geral							6,3	15,7

Fonte: Deloitte Consultoria, "Pesquisa Internacional sobre Tributação 2003", Co-ordenação Técnica de Marcelo Natale Rodriguez e Flávia Kauffmann Guimarães.

* Inclui IPI (mínima de 7% e máxima de 25%), PIS DE 1,65% E cofins DE 7,6%.

Pelos dados apresentados, com seu sistema complexo o Brasil impõe aos consumidores um ônus tributário sem paralelo no mundo sobre os bens em geral.

1.1 OS CINCO PRINCÍPIOS DA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Um sistema tributário moderno e racional deve se orientar por alguns princípios básicos consagrados pela teoria econômica e pela experiência. Eles comportam diferentes interpretações, mas de acordo com a visão deste trabalho, quanto mais claras e simples forem as definições desses princípios, menos exceções comportará o sistema tributário resultante, e mais simplificada a relação do contribuinte com o Estado, objetivo maior das propostas aqui apresentadas.

O primeiro princípio é o da **eficácia**. Segundo ele, o Estado deve arrecadar compulsoriamente dos cidadãos os recursos necessários para financiar os programas e serviços que a sociedade julga que o governo lhe deve fornecer, seja porque são serviços que não podem ser produzidos pelo setor privado, seja porque a sociedade considera como opção adequada que sejam providos complementarmente pelo setor público. No caso brasileiro, no desempenho de suas funções o governo tem mostrado pouca eficácia, extraindo da sociedade uma carga tributária incompatível com seu nível de renda e com o serviço prestado, e de uma forma que vem distorcendo a alocação de recursos e inibindo o desenvolvimento econômico. Por essa razão, o princípio da eficácia será aqui utilizado com outra lógica: este trabalho mostrará qual é a carga tributária compatível com modos e níveis de extração adequados às condições econômicas e sociais do país.

O segundo princípio é o da **neutralidade** ou da eficiência, segundo o qual os tributos não devem interferir na alocação dos recursos econômicos que prevaleceria na sua ausência. Isso significa que os impostos devem ter influência mínima nos preços relativos, de modo a não interferir na escolha dos consumidores nem na decisão dos produtores, as quais resultam na alocação mais eficiente dos recursos econômicos se orientadas apenas pelas condições do mercado de cada bem e serviço. Exceção a esse princípio é a comprovada existência de distorções em algum mercado, que resulte em preços que não reflitam os custos e benefícios sociais de sua produção e consumo; tal situação justifica a adoção de intervenções diferenciadas, que corrijam a distorção detectada. Mas como regra geral, o princípio da neutralidade (ou eficiência alocativa) indica que as alíquotas dos tributos devem ser uniformes, aplicadas com normas gerais, sem exceções.

O terceiro princípio é o da **equidade**, segundo o qual cada cidadão deve contribuir para o financiamento do Estado na medida de sua capacidade econômica. Esse é um princípio que não tem sido adotado em termos absolutos porque o conceito de capacidade contributiva é objeto de grande controvérsia. Neste texto entende-se que a capacidade contributiva de um cidadão é dada por sua renda, e independe de suas escolhas como consumidor, como poupador ou como investidor. É um princípio simples e claro, muito adequado para se alcançar o objetivo de simplificar o país.

O quarto princípio é o da **competitividade**, segundo o qual o sistema tributário nacional não deve constituir obstáculo à capacidade do país concorrer num mundo globalizado. Isso se refere ao capital - cuja atratividade depende dos impostos diretos sobre a renda e a propriedade - assim como sobre os bens e serviços - cuja competitividade no mercado internacional depende dos impostos indiretos e das contribuições incidentes sobre o uso da mão-de-obra.

O quinto princípio é o da **simplicidade**, segundo o qual o custo de pagar e arrecadar devem ser os menores possíveis e reduzir ao mínimo os litígios judiciais no pagamento de impostos. Regras gerais, ausência de exceções e de renúncias fiscais são o corolário deste princípio.

Há forte sinergia entre esses cinco princípios³. Um sistema que no seu todo seja equânime reduz a resistência dos contribuintes ao pagamento dos tributos. A percepção de um sistema altamente regressivo, como é o sistema brasileiro, desenvolve uma aversão do contribuinte ao pagamento dos tributos e a solidariedade de consumidores e produtores contra o fisco.

A condição econômica da maioria da população brasileira favorece esse fenômeno. 75% dela têm rendimento inferior a R\$ 500/mês, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/3: são 37 milhões de famílias abrangendo 132 milhões de pessoas. Apesar de renda tão baixa, as aspirações de consumo são elevadas, levando-as a ter um padrão de gasto incompatível com suas rendas. Até as classes de 10 salários mínimos (R\$ 2000/mês em 2003) a despesa total supera a renda familiar em proporção tão mais elevada quanto mais pobre a família. A despesa com alimentação absorve mais de 20% da renda da família, chegando a 57% nas que recebem até 2 salários mínimos.

Nessas condições sócio-econômicas em que vive parcela tão significativa da população brasileira, a tentativa de extração fiscal na ordem de grandeza mostrada anteriormente não é aceita pelos consumidores. A menos de algumas poucas grandes empresas, muito produtivas, as demais empresas não geram valor adicionado suficiente para remunerar os fatores de produção e recolher a totalidade de tributos cobrados àquelas alíquotas.

Não se pode esquecer de que a empresa não paga imposto. Os impostos são sempre pagos pelos consumidores no preço dos bens e serviços adquiridos. Mas como os impostos são recolhidos pelas empresas, independentemente de terem sido cobrados do consumidor, as menos produtivas têm três alternativas:

- I) ou recolhem ao fisco a totalidade do tributo, retirando parte dos recursos do seu próprio capital, se descapitalizando e comprometendo sua sobrevivência a médio prazo;
- II) ou ficam inadimplentes cronicamente, porque não geram valor adicionado para recolher a totalidade dos tributos correntes;
- III) ou submergem na informalidade, apresentando apenas uma fração de suas operações ao fisco.

Por isso, a **eficácia e a equidade** se reforçam: um sistema mais justo e equânime gera menor informalidade e sonegação.

3 - Argumento inspirado em apresentação de José Roberto Afonso.

Estes dois atributos são reforçados pela neutralidade. Este princípio envolve a adoção de alíquotas uniformes, aplicadas com normas gerais, sem exceções. Exceções, que usualmente abrem espaço para interpretações da norma, são campos férteis para a corrupção, fortalecendo a solidariedade do contribuinte com o agente público contra o fisco. A ausência de exceções, ao contrário, fecha as oportunidades de planejamento e elisão tributária, assim como reduz a sonegação e a corrupção.

Pode-se argumentar que diferenças de alíquota são necessárias para tornar o sistema equânime, colocando menor ônus tributário sobre a cesta básica, por exemplo. Mas essa não tem sido a experiência brasileira, especialmente no caso ICMS, principal imposto sobre o consumo. Em primeiro lugar, por ter como principal base de incidência os bens e serviços (47% da arrecadação tributária), o sistema tributário brasileiro é no seu conjunto regressivo: a progressividade dos tributos diretos (imposto de renda, contribuições previdenciárias, IPVA, IPTU e ITR) é insuficiente para compensar a regressividade dos tributos indiretos. E pior, ele é tão mais regressivo quanto mais pobre o Estado da federação, dado que, tendo uma base econômica menor, os governos estaduais não podem abrir mão da arrecadação do ICMS sobre os bens essenciais, como fazem os Estados mais ricos. Por exemplo, famílias com renda total de até 2 salários mínimos, pagando a totalidade de IPI, ICMS, PIS e Cofins nos produtos consumidos, gastam com esses tributos 25,8% de suas rendas se residentes em São Paulo e 30,1% se residentes em Belém. Esses percentuais vão se reduzindo à medida que aumenta a renda das famílias, porque a participação do consumo na renda se reduz⁴.

Neutralidade no sistema tributário, associada a transferências diretas de renda, é mais eficaz no cumprimento da equidade distributiva do que tentativas de fazer redistribuição indireta de renda através de diferenciação de alíquotas.

Regras gerais, ausências de exceções e de renúncia fiscal reduzem o custo que o contribuinte incorre no recolhimento do tributo, diminuindo a resistência das empresas ao papel de coletora de tributos que o fisco lhes impõe. Ao mesmo tempo, aqueles atributos facilitam a fiscalização. Assim neutralidade e simplicidade se aliam à equidade para tornar o sistema menos vulnerável à sonegação, contribuindo para ampliar-lhe a eficácia.

Finalmente, a competitividade do sistema evita que os produtos nacionais fiquem em desvantagem frente aos concorrentes internacionais, assim como evita que os contribuintes transfiram capitais e operações para o exterior. Desse modo, esse atributo de um sistema tributário favorece a ampliação da base tributável tornando a tributação mais produtiva para o fisco e menos onerosa para o contribuinte.

4 - Vianna, S.W., Magalhães, L.C.G.; Silveira, F.G.; Tornich, F.A., "Carga Tributária Direta e Indireta sobre as unidades familiares no Brasil: Avaliação de sua incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996", IPEA, Texto para Discussão nº 757, Brasília, setembro de 2000.

1.2 A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

A tabela 3 resume as duas modificações que se propõe para o sistema tributário. A primeira modificação é unificar os tributos arrecadatórios que incidem sobre bens e serviços – ICMS, IPI, ISS, PIS/PASEP, COFINS e SIMPLES - em um único imposto sobre o consumo, de competência federal.

A segunda modificação proposta é fundir todos os tributos arrecadatórios que incidem sobre a renda – Imposto de Renda, CSLL, Contribuições à Previdência oficial em que a base de incidência é o salário ou a folha de pagamentos – num único Imposto de Renda abrangente, de competência federal.

Esses dois novos impostos, de competência federal, seriam compartilhados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de acordo com critérios semelhantes aos atuais, de forma a garantir que cada ente da Federação mantenha sua participação atual na arrecadação total dos tributos, que hoje estão sob a competência distribuída nas três esferas de governo. No sistema atual, 41% da arrecadação total são compartilhadas (20% entre União, Estados e Municípios, e 21% entre Estados e Municípios); no sistema proposto, 70% da arrecadação total seriam compartilhadas.

Tabela 3
Resumo da Proposta de Reforma Tributária

Tributos	Arrecadação em 2004 R\$ bilhões	Proposta R\$ bilhões	Observação
a) tributos a substituir pelo Imposto de Consumo	266,9	85,0	Proposta de Imposto sobre o valor agregado, à alíquota única de 12% sobre o Consumo de todos os bens e serviços (base tributada = R\$ 708,4 bi em 2004)
ICMS	138,3		
IPI	21,1		
ISS	10,9		
PIS/PASEP	19,3		
COFINS	77,3		
SIMPLES (R\$ 10,5 bi, incluídos nos demais)			
b) tributos a substituir pelo Imposto de Renda	235,4	260,3	Proposta de Imposto sobre todas as Rendas e Ganhos de qualquer natureza, à alíquota única de 17%, sem deduções ou abatimentos ou isenções, recolhido pela fonte pagadora ou pelo próprio contribuinte.
IR + CSLL	109,7		
Contribuições para a Previdência Federal	125,7		
INSS patronal (est: sistema S / 3,1% x 20%)	47,7		
Sistema S	7,4		
Previdência exceto INSS patronal	46,1		
Contribuição Seg. Serv. Público	6,9		
Previdência Estadual	14,1		
Previdência municipal	3,5		
c) tributos sobre a propriedade	20,3	20,3	(base tributada = R\$ 1.531,2 bi em 2004) sem alteração
ITR	0,2		
IPVA	8,8		
ITCD	0,7		
IPTU	8,9		
ITBI	1,7		
d) tributos regulatórios	40,8	40,8	sem alteração
Imposto sobre o Comércio Exterior	9,2		
IOF	5,2		
CPMF	26,4		
e) outros	84,8	84,8	sem alteração
Contribuições Econômicas	22,4		
Salário Educação	4,8		
Outras contribuições sociais	3,4		
FGTS	30,5		
Demais estaduais	8,2		
Demais municipais	7,3		
Taxas federais, estaduais e municipais	8,2		
Total	648,20	491,2	
Consumo das famílias a preços de mercado (2004)	975,25		redução de 24%, equivalente a 9% do PIB
PIB 2004	1766,62		
Carga tributária (% do PIB)	36,70%	27,80%	

Fontes: José Roberto Afonso et. alii. "Tributos e Juros: As Duas Grandes Cargas sobre a Economia", 03/02/2005, baseado da STN, cujos dados são líquidos de incentivos, restituições e deduções.

Nota: a soma das parcelas não coincide com o total por problemas de arredondamento.

1.2.1 CARACTERÍSTICAS DO IMPOSTO SOBRE O CONSUMO

O Imposto sobre o Consumo, resultante da fusão dos tributos mencionados - que desapareceriam - teria as seguintes características:

- I) incide sobre o Consumo de bens e serviços nacionais e importados;
- II) incide sobre o Valor Adicionado de todos os setores de atividade econômica – primário, secundário e terciário - sem exceções, isto é, nenhuma atividade é isenta ou está fora do sistema;
- III) a alíquota do imposto é 12%, única e uniforme em todas as operações internas;
- IV) o método de apuração do imposto é o da subtração, que neste caso – em que a alíquota é única e uniforme - é igual ao método de apuração pelo crédito fiscal;
- V) a base de cálculo não inclui o imposto, isto é, a alíquota é “por fora”;
- VI) por definição (é um imposto sobre o consumo), os investimentos e as exportações não são tributados;
- VII) por definição (é um imposto federal) não cabe o conceito de comércio interestadual e, conseqüentemente, não se aplica o princípio de origem/destino.

O valor de 12% para a alíquota do novo imposto sobre o consumo foi escolhido com base na alíquota do atual SIMPLES. A menor alíquota do SIMPLES é de 4,5% incidente sobre o faturamento da empresa. Calculando a alíquota incidente sobre o valor adicionado que geraria a mesma arrecadação que a alíquota de 4,5% sobre o faturamento, em cada um dos 43 setores em que o IBGE divide a atividade econômica⁵, observa-se que esta varia de 4,7% (atividade de aluguel de imóveis) a 31% (produção de óleos vegetais). A média dessas alíquotas equivalentes é de 12,44% ou 12% em valores redondos.

Os impostos atuais cujas características mais contrastam com as acima enumeradas são o ICMS e o ISS. O primeiro por ser estadual, incidir sobre mercadorias e alguns serviços, por ter inúmeras alíquotas que variam por produto e serviço, alíquotas que não são iguais entre Estados e por não abranger todos os setores da atividade econômica. O segundo por ser municipal, incidir sobre a prestação de serviços, ter como base de incidência o faturamento ou ser específico sobre certas atividades, ter alíquotas que variam entre Municípios e não abranger todos os serviços.

Essas características atuais, especialmente do ICMS que é o principal tributo indireto, violam em graus variados os princípios gerais que um imposto adequado deve ter, trazendo como conseqüência distorções alocativas e distributivas. Tais distorções têm como causa principal o fato do ICMS e do ISS serem impostos de competência sub-nacional.

5 - IBGE, Matriz de Insumo-Produto 1996, tabela 2 – Uso de Bens e Serviços – Componentes do Valor Adicionado.

1.2.2 AS SEIS DISTORÇÕES CAUSADAS PELA COMPETÊNCIA ESTADUAL DO ICMS E MUNICIPAL DO ISS E AS TRÊS VANTAGENS DO IMPOSTO DE CONSUMO PROPOSTO

Em primeiro lugar, a competência estadual de um imposto sobre o valor adicionado – como teoricamente é o ICMS - dá origem à **guerra fiscal** entre Estados para atrair investimentos para o seu território, reduzindo a eficiência do capital produtivo e deteriorando as finanças públicas. As dificuldades operacionais em se adotar o princípio de **destino** – que poderia desestimular tais práticas – têm sido insuperáveis. O mesmo ocorre com o ISS: diferenças de alíquota entre Municípios causam distorções alocativas nos investimentos das atividades tributadas.

Em segundo lugar, a competência estadual ou municipal gera conflito de interesses entre União, Estados e Município pela disputa de recursos para recuperar parte da isenção concedida pela Lei Kandir às **exportações e aos investimentos**. Isto é, Estados e Municípios não são solidários com a União na adoção de políticas que trazem inequívocos benefícios para a Nação.

Em terceiro lugar, mesmo que aquele conflito não existisse, os investimentos não são imediatamente desonerados, pois os créditos de ICMS são reconhecidos em 48 meses, com ônus financeiro sendo incorporado ao **custo do investimento**.

Em quarto lugar, nem todas as exportações e investimentos são desonerados, nem mesmo imperfeitamente (como mencionado acima, pelo diferimento do crédito), pois há **acumulação** de créditos quando os débitos gerados nas vendas ao mercado interno não são suficientes para abatê-los⁶. Adicionalmente, as empresas regidas pelo SIMPLES não têm direito a se creditar do IPI, PIS e Cofins, ou de ISS e ICMS se o estado e o município aderiram a essa modalidade de regime: são situações em que os investimentos e exportações são totalmente tributados.

Em quinto lugar, como já se mencionou, **os contribuintes pobres dos Estados menos desenvolvidos** têm cesta básica mais tributada do que pobres dos Estados mais ricos, porque quanto mais estreita a base econômica de um Estado, menos ele pode abrir mão de receita.

Em sexto lugar, a **renúncia fiscal** de ICMS com **finalidade distributiva**, através de redução do imposto sobre produtos e serviços da cesta básica, não atinge plenamente seu objetivo, porque beneficia as famílias de qualquer nível de renda, além de interferir na escolha do consumidor.

Teoricamente, o ideal seria deixar que os preços – incluindo os impostos – indicassem a escassez relativa dos produtos e a transferência de renda para as classes menos favorecidas se fizesse diretamente, através de **subsídios direcionados apenas aos mais necessitados**. O Imposto de Renda negativo poderia ser a forma mais eficaz e neutra de promover a redistribuição de renda. Todavia, os níveis elevados de isenção do IRPF impedem sua utilização como instrumento redistributivo.

6 - As distorções mencionadas não ocorreriam se o ICMS e o ISS fossem impostos de consumo cobrados no varejo, como são os sales taxes cobrados pelos Estados norte-americanos.

Em contraposição às desvantagens dos atuais ICMS e ISS, o Imposto de Consumo com as características propostas traz, além de simplificação para o contribuinte, vantagens tanto alocativa quanto distributivas.

Em primeiro lugar, a arrecadação partilhada entre União e as outras esferas de governo acaba com a guerra fiscal entre Estados e entre Municípios, mas não impede que essas instâncias de governo continuem a atrair investimentos. Há inúmeros outros instrumentos para atingir essa finalidade – como a melhor oferta de infra-estrutura - que não comprometem as finanças públicas, além de trazer benefícios duradouros para a população local .

Em segundo lugar, um Imposto de Consumo federal viabiliza a desoneração completa das exportações e dos investimentos (incluindo a desoneração financeira pelo reconhecimento à vista de todo o crédito), sem afetar as finanças estaduais.

Em terceiro lugar, a neutralidade proposta, com a fixação de uma única alíquota, sem exceções, incidente sobre todos os bens e sobre todos os serviços, retira as distorções alocativas que há tanto tempo têm reduzido a eficiência da economia brasileira.

Essa neutralidade não elimina a regressividade do imposto, mas esta é muito atenuada com a alíquota relativamente baixa, de 12%. Este valor é considerado de tamanho razoável para desestimular a informalidade, tornando o tributo mais justo (no sentido de que todos contribuem). A regressividade remanescente deve ser compensada com políticas redistributivas mais eficazes, como a transferência direta de renda para famílias mais pobres.

1.2.3 CARACTERÍSTICAS DO IMPOSTO DE RENDA PROPOSTO

O Imposto de Renda, resultante da fusão do Imposto de Renda de Pessoa Física, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e Contribuições à Previdência teria as seguintes características:

- I) incidiria sobre todos os rendimentos: salários, outras remunerações do trabalho, remuneração do capital na forma de juros, lucros, aluguéis, remuneração de aplicações financeiras, ganhos de capital, etc.;
- II) a alíquota do imposto é de 17%, única e uniforme sobre todos os rendimentos;
- III) a base de incidência do imposto de renda não comporta abatimentos, deduções nem qualquer outra redução ou isenção;
- IV) o imposto é devido no momento em que o rendimento é auferido, podendo ser recolhido pelo próprio contribuinte ou pela fonte pagadora do rendimento;
- V) o lucro distribuído não é base de incidência do imposto de renda, porque já terá sido tributado e o valor correspondente recolhido ao fisco pela empresa.

7 - Não tem sido incomum o abandono de empresas do local para onde foram atraídas por incentivos fiscais, tão logo estes cessem. Ao contrário desse resultado, a criação de oferta adequada de serviços públicos atrai investimentos em caráter permanente para o local.

8 - Sem violar os princípios nos quais a proposta se baseia, toda medida adicional que simplifique ainda mais o sistema seria bem-vinda. Por exemplo, nas atividades de serviços em que o valor adicionado é praticamente igual ao faturamento, não seria considerada uma exceção se o imposto de consumo recaísse numa parcela do faturamento, na qualidade de valor adicionado presumido.

A proposta, portanto, é de um imposto de renda proporcional, também chamado de flat tax, como tem sido adotado por países do leste europeu desde 1994⁹. Esses países adotam o flat tax com alíquotas que variam de 12% (Geórgia) a 33% (Lituânia). A escolha da alíquota de 17% foi orientada por exclusão: dada a arrecadação gerada pelo imposto de consumo, e pelos tributos mantidos inalterados, 17% seria a alíquota de imposto de renda que permitiria gerar uma arrecadação total considerada adequada - em termos do tempo requerido para a adoção da reforma tributária - de cerca de 28% do PIB¹⁰.

Uma única alíquota sobre todo e qualquer rendimento, sem exceções, traria grande simplificação e transparência ao sistema tributário. As questões operacionais, que facilitam a fiscalização pelo fisco, não serão aqui tratadas; se o flat tax dispensa ou não o contribuinte pessoa física de realizar declarações anuais, está nessa esfera de preocupações¹¹. A empresa certamente teria que continuar a realizar os balanços contábeis para a apuração do lucro.

1.2.4 EM DEFESA DE UM IMPOSTO DE RENDA PROPORCIONAL

A progressividade do imposto de renda é um critério consagrado teoricamente como justo: pela progressividade, o fisco extrairia mais imposto de quem tem mais capacidade de contribuir, capacidade essa medida pela renda.

Mas esse critério deveria ser adotado pelo sistema tributário como um todo e não apenas por um ou outro dos elementos que o constitui.

De fato, o imposto de renda no Brasil é progressivo mas, como mostra a tabela 4, a progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar a elevada regressividade da tributação indireta. A tabela 4, comparando as cargas diretas e indiretas por faixa de renda familiar em 1996 e em 2004, mostra que, nesse período, além do aumento da carga tributária total para todas as faixas de renda, aumentou também a regressividade do sistema como um todo¹².

9 - The Economist, apr, 16, 2005; pg.59-61.

10 - O tempo requerido para a adoção da reforma depende da redução dos gastos públicos, tema que será tratado em outra seção do trabalho.

11 - Lembre-se que a manutenção da CPMF, tributo em cascata, tem sido defendida pelo fisco como ferramenta de fiscalização. Com essa finalidade, a atual alíquota de 0,38% poderia ser substancialmente reduzida (por exemplo, para 0,01%), o que praticamente eliminaria aquele efeito perverso sobre a atividade econômica, sem prejudicar sua função de instrumento da fiscalização.

12 - Mais detalhes sobre os dados da tabela 4 serão fornecidos adiante.

Tabela 4
Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias

Renda Mensal Familiar	em % da renda familiar						acréscimo de carga tributária (em pontos de percentagem)
	tributação direta		tributação indireta		carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20	34,5	22,6	38	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4	4,1	14	27,9	18	32	14
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et. alii (2000); SRF "A Progressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

* Tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, COFINS (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS.

Elaboração da autora

A carga tributária total aumentou 20,6 pontos percentuais para as famílias com renda de até 2 salários mínimos e apenas 8,4 pontos percentuais para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos. Outra medida da regressividade do sistema pode ser medida pela relação entre a carga tributária da primeira e da última classe de renda: em 1996 essa relação era de 1,58 e se elevou para 1,86 em 2004.

O atual imposto de renda das pessoas físicas perde a intensidade da progressividade que seria dada pelas alíquotas nominais por causa dos abatimentos e deduções a que está sujeito. Dados da Secretaria da Receita Federal, apresentados na tabela 5, permitem verificar que as alíquotas médias praticadas (segunda coluna) são muito menores do que as que prevaleceriam se toda a renda declarada fosse tributada (primeira coluna) pelas alíquotas nominais.

Tabela 5
Alíquotas nominal e efetiva por faixa de renda tributável

faixa de renda anual tributável - R\$ mil	alíquotas do IRPF - em %	
	nominal	efetiva
0 a 12	0	0
12 a 18	0,7	0,4
18 a 24	3,7	1,7
24 a 30	6,5	3,1
30 a 36	9,4	4,5
36 a 48	13,1	6,5
48 a 60	16,8	8,8
60 a 72	19	10,2
72 a 96	20,9	11,5
96 a 120	22,5	12,8
mais de 120	25,2	14,9
média	10,3	5,3

Fonte: SRF/MF, "Análise Econômica da declaração do IRPF 99" (ano base 1998)
 elaboração dos autores

Alíquota nominal = imposto devido / renda tributada

Alíquota efetiva = imposto devido / renda apresentada à SRF

Se a capacidade de contribuir é dada pela renda, as escolhas individuais não devem interferir no montante destinado ao fisco. Número de dependentes, gastos com educação, com saúde e outros estão na esfera da escolha do indivíduo e, como tal, não são motivos para reduzir a contribuição individual na proposta aqui defendida.

Dos dados apresentados, conclui-se que a progressividade do imposto de renda, no Brasil, não impede que o sistema tributário como um todo seja regressivo. As características da reforma proposta, orientada pelo objetivo de simplificar o sistema tributário e torná-lo transparente, serão consideradas satisfatórias do ponto de vista distributivo, se a regressividade atualmente constatada for atenuada. Por outro lado, ao tributar todo rendimento, e assim identificar todos os contribuintes, o Imposto de Renda pode se transformar em instrumento de política social: o imposto de renda negativo é uma alternativa aos programas de renda mínima.

Um imposto de renda proporcional, em que todos os rendimentos são tributados à mesma alíquota, completará ainda a fusão do IRPJ ao IRPF iniciada em 1997 (lei 9249/95). A legislação brasileira já reconhece que tributar a empresa é uma forma indireta de tributar o detentor do capital, e por isso não tributa adicionalmente os dividendos e o lucro distribuído (já tributados pelo IRPJ), e tributa o juro sobre o capital próprio com o IRPF (mas não o tributa com o IRPJ). Desse modo a **equidade horizontal** foi restabelecida, ao se tributar igualmente as diferentes formas da remuneração do capital. Resta corrigir a distorção em que pessoas com rendimentos totais distintos são tributadas à mesma alíquota: a alíquota única do imposto de renda restabeleceria a **equidade vertical** nesse imposto, além de simplificar muito o sistema.

1.2.5 EM DEFESA DA ELIMINAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES TRABALHISTAS

Em sistemas de previdência sob o regime de capitalização, as contribuições ao longo do período ativo do indivíduo são depositadas em contas dos beneficiários, e o valor do benefício guarda relação atuarial com o montante acumulado. Isto é, no regime de capitalização, o financiamento do benefício é realizado pelo próprio beneficiário e/ou seu empregador.

O sistema previdenciário oficial no Brasil funciona sob o regime de repartição. No regime de repartição, os que trabalham contribuem para um fundo, com cujos recursos os aposentados e pensionistas são remunerados. Isto é, nesse regime, os benefícios correntes das aposentadorias e pensões são financiados pelas contribuições correntes dos atuais contribuintes. Numa distorção do sistema, o valor do benefício pago pelo fundo a um dado beneficiário guarda relação com o valor e o tempo de sua contribuição: é um critério arbitrário de precificação do benefício, porque de fato seu financiamento não guarda relação alguma com esses eventos.

De todo modo, seja no regime de capitalização ou de repartição, os benefícios têm relação com a contribuição.

Na prática brasileira, quase metade dos benefícios previdenciários são financiados por toda a sociedade, pois apenas 54% dos recursos do fundo provêm de contribuições sobre os salários. 46% dos recursos são formados por impostos (eufemisticamente chamados de contribuições sociais) que incidem sobre o faturamento, sobre o valor adicionado de bens e serviços em geral, incidem sobre a poupança, sobre o investimento, sobre a renda, sobre o comércio exterior: é receita tributária paga por toda a sociedade - beneficiária ou não da previdência oficial - que se decidiu vincular a certo tipo de gasto.

Na Reforma da Previdência aqui proposta todo cidadão do país tem direito a uma renda básica ao completar 65 anos de idade. O direito à “Renda Básica do Idoso” não tem relação com a vida profissional do cidadão e, portanto o benefício não tem relação com salário ou folha de pagamento, seja do idoso quando trabalhava, seja dos cidadãos com menos de 65 anos de idade.

Esses são parte dos motivos pelos quais a proposta apresentada neste trabalho elimina as contribuições sobre folha de pagamento. Outra questão que justifica a eliminação das contribuições trabalhistas é o fato de contribuição sobre salário ser sinônimo de imposto sobre o trabalho. E sendo a remuneração do trabalho uma das formas de rendimento, pelos princípios que orientam a reforma tributária proposta esse rendimento deve ter o mesmo tratamento tributário dos demais. Não importa qual a forma pela qual a renda é auferida: ela deve ser tributada em seu conjunto, porque é na sua totalidade que a renda determina a capacidade de contribuição do cidadão. O mesmo se aplica ao imposto da pessoa jurídica, que nada mais é do que o recolhimento do tributo pela empresa em nome do acionista.

As vantagens de se eliminar as contribuições trabalhistas de empregados e empregadores, além de atender aos critérios de equidade e simplicidade, são principalmente duas: a) desaparece o principal motivo da **informalidade no mercado de trabalho**; b) eleva a **competitividade** da produção nacional pela redução do custo do trabalho.

1.3 IMPACTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA LÍQUIDA DAS FAMÍLIAS

Cargas tributárias muito elevadas e regressivas em relação à renda do contribuinte resultam em menor tamanho de mercado interno e menor potencial de crescimento econômico.

Nos últimos dez anos não apenas o Estado aumentou sua interferência na economia, através do extraordinário aumento da carga tributária, como intensificou a transferência de renda dos mais pobres para os menos pobres, ao aumentar a regressividade do sistema tributário, como se constatou no item anterior.

A tabela 6, repetindo parte da tabela 4, mostra a carga tributária por classe de renda familiar em 2004 e qual seriam essas cargas se adotada a proposta de reforma tributária aqui defendida. São estimativas baseadas nos dados das pesquisas de orçamentos familiares de 2002/2003, que considera como renda todas as fontes: remuneração do trabalho, transferências (aposentadorias, pensões, bolsas de estudo, mesadas, doações, transferências transitórias), lucros recebidos, rendimentos de aluguel, de aplicações financeiras e de capital. Os tributos diretos referem-se aos pagamentos que as famílias efetivamente efetuaram de imposto de renda, contribuições trabalhistas, IPTU e IPVA. Os tributos indiretos foram estimados aplicando as alíquotas nominais de ICMS, IPI, PIS e Cofins não-cumulativos¹³ aos gastos que são base de incidência desses tributos, o que supõe ausência de sonegação. Então a carga tributária direta é a efetiva e a carga tributária indireta mostra a tentativa de extração fiscal pelo governo. A progressividade dos impostos diretos é insuficiente para compensar a elevadíssima regressividade dos tributos indiretos, como já se havia constatado.

O impacto da reforma tributária proposta sobre a carga tributária das famílias considera o novo imposto de consumo com alíquota de 12% sobre todos os bens e serviços, sem exceção, e o novo imposto de renda com a alíquota de 17% sobre todos os rendimentos, sem exceção. Nas estimativas apresentadas não estão incluídos o IPVA e o IPTU – que permanecem – porque se desconhece sua distribuição por classe de renda; esses tributos representam 5% da arrecadação estimada com os novos impostos.

Levando essa omissão em conta, mas que pela pequena representatividade não altera o resultado de modo significativo, as famílias com renda de até 2 salários mínimos, que em 2004 destinaram 48,8% da renda ao pagamento de impostos, teriam redução de 17 pontos percentuais com a reforma, passando a ter 31,8% de sua renda total extraída pelo fisco.

13 - Por isso a referência é o ano de 2004, quando os dois tributos passaram a vigorar nesse regime.

Os percentuais de redução na carga tributária são decrescentes com a renda familiar, tornando o sistema menos regressivo. As famílias com renda superior a 30 salários, cuja carga tributária atual é de 26,3% da renda, depois da reforma teriam redução de 3,7 pontos percentuais.

Tabela 6
Impacto da Proposta de Reforma Tributária sobre a Carga Tributária das Famílias

renda mensal familiar	situação atual			situação proposta			diferença de carga tributária, em pontos percentuais
	tributação indireta	tributação direta	carga tributária	tributação indireta	tributação direta	carga tributária	
até 2 SM	45,8	3,1	48,8	14,8	17	31,8	-17
2 a 3	34,5	3,5	38	11,2	17	28,2	-9,7
3 a 5	30,2	3,7	33,9	9,9	17	26,9	-7
5 a 6	27,9	4,1	32	9,2	17	26,2	-5,8
6 a 8	26,5	5,2	31,7	8,8	17	25,8	-5,9
8 a 10	25,7	5,9	31,7	8,6	17	25,6	-6
10 a 15	23,7	6,8	30,5	7,9	17	24,9	-5,6
15 a 20	21,6	6,9	28,4	7,4	17	24,4	-4
20 a 30	20,1	8,6	28,7	6,8	17	23,8	-4,9
mais de 30	16,4	9,9	26,3	5,6	17	22,6	-3,7
total ou média	23,5	7,2	30,7	7,6	17	24,6	-6,1

Fonte dos dados primários: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003; Secretaria da Receita Federal, "A Progressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

Então, apesar de a proposta conter aumento do imposto de renda, que passa a ser proporcional e não progressivo, o sistema tributário como um todo fica menos regressivo do que o atual, porque a tributação indireta foi reduzida a 1/3 da que está em vigor. Medindo a regressividade pela relação entre as cargas tributárias da primeira e da última faixa de renda familiar, esta passa da relação atual de 1,86 para 1,41 com a proposta.

A redução da regressividade do sistema tributário constituiria um avanço considerável a favor da melhor distribuição de renda. A tabela 7 mostra o aumento de renda líquida por faixa de renda familiar. 8 milhões de famílias que recebem até 2 salários mínimos teriam aumento de renda líquida de 33%, proporção que vai diminuindo com a renda da família, chegando ao ganho de 5% para aquelas com renda superior a 30 salários mínimos. No agregado, a renda líquida das famílias aumentaria 8,8% pela redução da carga tributária.

No sistema tributário atual, a renda média líquida das famílias que ocupam o topo da pirâmide social é 60 vezes a renda média líquida das famílias que ocupam a base da pirâmide: adotada a reforma tributária proposta, essa relação diminuiria para 48.

Tabela 7
Impacto da Reforma Tributária sobre a Distribuição de Renda

renda mensal familiar	renda média total familiar R\$/mês	n° de famílias	situação atual		situação pós-Reforma Tributária		aumento da renda líquida com a Reforma Tributária (%)
			carga tributária total (% da renda)	renda líquida - R\$/mês	carga tributária total (% da renda)	renda líquida - R\$/mês	
até 2 SM	260,21	7 949 351	48,8	133,15	31,8	177,52	33,3
2 a 3	491,25	6 747 421	38	304,8	28,2	352,74	15,7
3 a 5	770,79	10 181 484	33,9	509,26	26,9	563,62	10,7
5 a 6	1086,7	3 528 908	32	739,04	26,2	802,49	8,6
6 a 8	1366,31	5 086 643	31,7	933,53	25,8	1014,2	8,6
8 a 10	1766,63	3 349 073	31,7	1207,13	25,6	1314,36	8,9
10 a 15	2411,04	4 571 410	30,5	1676,66	24,9	1811,84	8,1
15 a 20	3413,65	2 416 195	28,4	2442,67	24,4	2582,27	5,7
20 a 30	4815,21	2 236 892	28,7	3434,56	23,8	3671,15	6,9
mais de 30	10897,52	2 467 262	26,3	8032,76	22,5	8442,4	5,1
total	1789,66	48 534 638	30,7	1240,64	24,6	1349,26	8,8

Fonte dos dados primários: IBGE/POF, 2002/2003 (valor do salário mínimo = R\$ 200/mês)

Foram feitos exercícios com outras alíquotas do Imposto de Consumo e do Imposto de Renda, em combinações que resultem na mesma carga tributária total de 28% do PIB, com resultados redistributivos igualmente satisfatórios.

Com alíquota de 7% no Imposto de Consumo (que é a média nos países asiáticos), que requer alíquota de 19,3% no Imposto de Renda, a renda líquida das famílias aumentaria de 5,1% (famílias com renda superior a 30 salários mínimos) a 40,8% (famílias com renda de até 2 salários mínimos).

Com alíquota de 15% no Imposto de Consumo (que é a média internacional) e de 15,6% no Imposto de Renda, a renda líquida das famílias aumentaria entre 5,9% (famílias que ganham mais de 30 salários mínimos) e 29,9% (até 2 salários mínimos).

É claro que quanto maior a alíquota do imposto sobre consumo e menor a do imposto sobre a renda, maior será a **regressividade** do sistema tributário - e menor o ganho de renda líquida para as famílias mais pobres, com diferenças negligíveis para as mais ricas - e maior o estímulo à **informalidade**, dois efeitos se pretende inibir com a reforma tributária, além de promover a **simplicificação do sistema**.

1.4 IMPACTO SOBRE OS PREÇOS

O impacto sobre os preços decorrente da reforma tributária proposta depende das elasticidades-preço da demanda e da oferta em cada mercado. Como a estimativa desses parâmetros é complexa e foge ao escopo deste trabalho, adotou-se a hipótese de que no curto prazo a elasticidade-preço da demanda é nula em todos os mercados, ou que as ofertas são realizadas

a custos constantes (também no curto prazo): uma ou outra hipótese significa que, no mercado formal, toda a redução de impostos é transferida aos preços. Outra hipótese adotada é a de que a redução de custos decorrente da eliminação dos encargos trabalhistas é transferida aos salários (mas que não foram considerados nas estimativas de ganhos de renda do item anterior).

A tabela 8 mostra: a composição da despesa média de consumo das famílias brasileiras, conforme os dados da POF 2002/3; a estimativa da participação dos tributos indiretos (que se pretende substituir pelo Imposto de Consumo, exceto os encargos trabalhistas pagos pelas empresas, que são eliminados na proposta) contido naquela despesa; a nova carga tributária com o Imposto de Consumo proposto; a variação máxima de preços dos bens e serviços de consumo possibilitada pela proposta, sob a hipótese mencionada no parágrafo anterior¹⁴. As reduções nos preços dos bens de capital e das exportações não foram estimadas.

Em média, a proposta de reforma, apenas no que diz respeito aos tributos indiretos, resulta em redução de 19% nos preços dos bens e serviços de consumo¹⁵. As reduções de preços são menores nos setores menos tributados, como o de serviços (-4,5%) ou de saúde (-0,7%), e muito elevadas nos setores mais tributados, como fumo (-96,7%) e produtos de higiene pessoal (-70,8%).

Tabela 8
Impacto da Proposta de Reforma Tributária sobre Preços

em %

tipo de bem ou serviço	composição da despesa média atual por família (a)	atual carga de tributos indiretos* (b)	carga do tributo proposto (c)	variação máxima de preços $\{(1-b)*(1+c)-1\}$
total ou média	100	27,5	12	-18,8
alimentação	19,6	24,3	12	-15,2
habitação	33,6	31,5	12	-23,3
vestuário	5,4	34,8	12	-26,9
transporte	17,4	22,1	12	-12,8
higiene e cuidados pessoais	2,1	74	12	-70,8
saúde	6,1	11,3	12	-0,7
educação	3,9	12,5	12	-2
recreação e cultura	2,3	35,5	12	-27,7
fumo	0,7	97	12	-96,7
serviços pessoais	1	14,7	12	-4,5
despesas diversas	2,6	14,7	12	-4,5
aquisição e reforma de imóvel	5,5	32,7	12	-24,6

Fonte dos dados primários: IBGE/POF 2002-2003; SRF,op.cit.

* Participação dos seguintes tributos na despesa média: ISS, ICMS, IPI, PIS, Cofins. As alíquotas consideradas de ICMS são, as válidas para o Estado de São Paulo e as do ISS para a cidade de São Paulo. As do PIS e Cofins são do regime não-cumulativo.

14 - Essas variações de preço são máximas, tanto por causa das hipóteses sobre as elasticidades, quanto por causa da atual economia informal: ao passar a atuar na formalidade, seus preços devem aumentar em relação aos atualmente praticados.

15 - Os exercícios de simulação com alíquota de 7% no Imposto de Consumo resulta em redução média instantânea de 22,5% nos preços; com alíquota de 15% a redução de preços seria de 16,7%.

A mudança de preços relativos na economia, como resultado de uma tributação neutra, será muito expressiva. O Estado sempre pautou a tributação pelo critério da essencialidade do bem, critério subjetivo que muda com a tecnologia e com os costumes. A elevada tributação sobre o fumo e a bebida, por exemplo, teve por motivação desestimular o consumo desses produtos, do mesmo modo que o subsídio ao trigo pretendeu reduzir o preço de um produto considerado essencial. Os resultados provavelmente não foram os pretendidos: os dependentes provavelmente desviam recursos da compra de outros bens e serviços para o fumo e a bebida, e os consumidores mais pobres podem ter trocado hábitos alimentares mais saudáveis a favor do carboidrato subsidiado, sem ganhos em termos de melhor nutrição. Entre os papéis do Estado não se considera pertinente nem desejável o de interferir na escolha do consumidor através da política tributária (princípio da neutralidade).

No caso dos bens de capital e das exportações, a reforma proposta extingue os resíduos tributários que ainda prevalecem nessas transações. Esses resíduos são os decorrentes do diferimento dos créditos de ICMS, de PIS e de Cofins, bem como da extinção do IPI sobre bens de capital.

As mudanças propostas no padrão tributário, ao promover a redistribuição da renda disponível a favor das classes menos favorecidas terão efeitos alocativos, distributivos e sobre o crescimento econômico que precisam ser avaliados no médio e longo prazo. Uma primeira abordagem dessas questões será efetuada no próximo item, ao se definir o momento em que uma reforma como a proposta poderá ser realizada.

1.5 O MOMENTO DA REALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A modificação proposta no padrão tributário reduz a receita pública em 24%. Uma redução de receita dessa ordem de grandeza precisa ser feita com cuidado para não gerar mais problemas do que soluções. O principal problema a evitar é o aumento do déficit público: a reforma tributária só pode ser efetuada quando ficar garantido que os gastos foram coerentemente controlados.

Por outro lado, a redução de receita apontada foi estimada mantendo a estrutura produtiva anterior à reforma, o que certamente não ocorrerá no longo prazo. A mudança inicial nos preços relativos decorrente da mudança na tributação é muito grande, e terá efeitos distributivos e alocativos que alterarão o padrão de consumo ao longo do tempo, com implicações na composição do investimento e na forma de seu financiamento. Deve-se esperar, portanto, um novo padrão de crescimento econômico com efeitos sobre a receita tributária.

Não cabe neste trabalho a quantificação desses resultados, mas se procurará apontar a direção dos impactos esperados que justifiquem as hipóteses que serão utilizadas. O que interessa é avaliar o ritmo de crescimento econômico antes e depois da reforma tributária para, dados os cenários de gastos públicos, apontar o momento em que a reforma poderá ser realizada sem risco de desestabilização macroeconômica.

A redução de impostos promovida pela reforma tributária elevará a renda líquida para o setor privado como um todo, mas envolvendo redistribuição de renda a favor das classes mais pobres (tabela 7, última coluna).

Outro grande impacto sobre a redistribuição de renda ocorrerá pela Reforma da Previdência, tanto pela redução dos tetos de benefícios durante o período de transição, quanto pela concessão de benefícios mensais a todas as pessoas com idade acima de 65 anos, independentemente de sua vida profissional. Este benefício será seguramente apropriado pela maioria da população brasileira já que ela está concentrada nos estratos inferiores de renda

Quanto menor o nível de renda da família, maior sua propensão a consumir; e a propensão a consumir nas famílias de renda mais elevada deve se reduzir em relação à propensão atual. Este último fenômeno decorre da redução nos benefícios previdenciários transferidos pelo Estado às classes de renda mais elevada, em virtude da redução no valor do teto do benefício: essas famílias tenderão a elevar seu nível de poupança para fazer frente ao consumo futuro que não mais será custeado pelo Estado. As famílias nos estratos mais altos de renda receberão, portanto, dois impactos: de um lado terão aumento de renda disponível por causa da redução da carga tributária; por outro, sua propensão a poupar deve aumentar.

O resultado líquido esperado é o aumento no consumo agregado, com diversificação de bens e serviços na cesta de consumo dos mais pobres. Essa mudança no padrão de consumo deve criar novas oportunidades de investimento para o setor privado, com ampliação no emprego e renda. O estímulo ao investimento é reforçado pela redução do custo dos bens de capital, decorrente da eliminação dos resíduos tributários ainda existentes. Por este último motivo, o custo das exportações também deve se reduzir, com aumento da competitividade do país no mercado internacional.

A variação média do PIB de 1980 a 2004 foi de 2,12 % a.a., praticamente a mesma taxa observada no período mais recente, de 2000 a 2004 (2,19% a.a.). Adota-se a hipótese de que, anunciadas as medidas de redução do gasto público, como pré-condição para a reforma tributária, o PIB passe a crescer a 2,5% a.a.: tal aumento se deve à liberação de recursos econômicos de um setor de menor produtividade (o público), para o de maior produtividade (o privado), assim como pelo aumento da produtividade no setor público, como apontado na seção 4. Assume-se, adicionalmente, que quando a reforma tributária for implementada, o crescimento do PIB se eleve para 4,5% a.a. pelo aumento do investimento público e privado. Maior investimento público será possível pela liberação de recursos advindos da redução dos gastos de custeio e das transferências, numa trajetória tal que mantenha a dívida pública sob controle. Maior investimento privado será resultado do estímulo trazido pela expansão da demanda interna e pela redução do custo do investimento que a reforma tributária promove¹⁶.

16 - Ver no anexo os detalhes dessas hipóteses.

1.5.1 CONDIÇÕES MACROECONÔMICAS DESEJÁVEIS PARA A REALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

O parâmetro escolhido para definir o momento da reforma tributária é a relação dívida pública/PIB. A tabela 9 mostra como as variáveis envolvidas no endividamento público se comportaram nos últimos dez anos.

Desde 1998 a dívida pública mantém-se em níveis elevados, quando comparada ao tamanho do PIB. As crises internacionais e internas ao longo da década exigiram juros reais elevados que, não sendo compensados pela redução de outros gastos públicos, elevaram a dívida pública do nível de 30% para mais de 50% do PIB.

Tabela 9
Dívida Pública e serviço da dívida

em %

ano	dívida/PIB	juros nominal/dívida	inflação	taxa real de juros
1995	30,6	27,1	22,4	3,9
1996	33,3	18,7	9,6	8,3
1997	34,4	15,8	5,2	10
1998	41,7	20,9	1,7	18,9
1999	48,7	25,7	8,9	15,4
2000	48,8	16,1	5,3	10,2
2001	52,6	16,8	7,7	8,5
2002	55,5	24,6	11,9	11,3
2003	57,2	13,9	9,3	4,2
2004	51,7	14,6	7,6	6,5

Fonte: Banco Central

Dívida Líquida do setor público: estoque do setor público consolidado no final do ano

juros nominal: despesa anual total do setor público consolidado / estoque médio da dívida no período

Inflação: IPCA no ano

As condições econômicas, interna e externa, têm sido mais favoráveis ao país nos últimos anos, permitindo a redução da taxa real de juros para níveis mais próximos aos praticados no longo prazo pelos países desenvolvidos (situados ao redor de 2% a.a.).

Nesse cenário, as condições necessárias para a adoção da Reforma Tributária, sem risco para a estabilidade macroeconômica, são as de que:

- 1) a reforma tributária seja efetuada no ano seguinte ao ano em que a relação Dívida / PIB estiver abaixo de 30%;
- 2) após a reforma tributária, a relação Dívida / PIB deve permanecer estável ao atingir níveis entre 30 e 35%¹⁷;

17 - Há indicações de que o mercado financeiro considera que uma dívida pública de até 35% do PIB minimiza o risco de não pagamento pelo governo, seja por razões técnicas ou políticas.

- 3) assume-se a hipótese de que, mantidas as condições anteriores, os excedentes de recursos são direcionados para investimentos públicos.

Para que essas condições sejam satisfeitas é necessária a redução dos gastos previdenciários e de custeio do governo, como propostos nas seções 3 e 4. Dos seus comportamentos no tempo é que dependerá o prazo em que aquelas condições serão atingidas.

1.5.2 RESULTADO

As simulações foram elaboradas de acordo com as hipóteses apresentadas e para três taxas anuais de juros reais sobre a dívida pública: de 5%, como limite inferior, de 10% como um limite superior para épocas de normalidade e uma intermediária, de 7,5%. Em todos os cenários o investimento público foi mantido em 1,86% do PIB, como observado em 2004.

Um cenário de referência consistiu em adotar a reforma tributária sem que houvesse previamente novos avanços na reforma da previdência (além daqueles já efetuados até julho de 2005) nem racionalização dos demais gastos públicos. Mesmo utilizando a hipótese mais favorável para a taxa real de juros (o limite inferior de 5% a.a.), a conclusão foi de que a reforma tributária seria inviável sem a prévia redução nos gastos públicos, porque a queda de receita decorrente da reforma desencadearia crescimento ininterrupto da dívida, que em poucos anos estaria novamente superando 50% do PIB.

No cenário mais favorável, em que a taxa de juros real é de 5% a.a., em que a reforma da previdência e a racionalização dos outros gastos públicos são implementadas no ano 1, resulta numa evolução tal dos gastos que no ano 5 a dívida pública já se situa em montante equivalente a menos de 30% do PIB. Assim no ano 6 a reforma tributária pode ser implementada. Mesmo com a redução decorrente de receita, nesse mesmo ano 6 há recursos para investimento público adicional, os quais permitem (ao lado do investimento privado) que a taxa de crescimento do PIB se eleve para 4,5% a.a..

No caso da taxa real de juros se situar em 10% a.a. em todo o período considerado, em que também a reforma da previdência e a racionalização dos demais gastos públicos ocorrem no ano 1, haveria um atraso de 3 anos no processo de reforma tributária. A relação dívida/PIB alcança menos de 30% no ano 8 e a reforma tributária seria implementada no ano 9. Mas, do mesmo modo que no cenário anterior, nesse mesmo ano 9 há recursos para investimento público adicional, os quais permitem que a taxa de crescimento do PIB se eleve para 4,5% a.a..

No cenário de taxa de juros intermediária de 7,5% em todo o período, o atraso na reforma tributária seria de 1 ano, podendo ser implementada no ano 7.

Essas situações estão apresentadas nos gráficos 1 e 2. O gráfico 1 mostra a relação dívida/PIB no cenário de referência (sem cortes prévios nos gastos da previdência e de custeio) e nos cenários com ajuste nas despesas, para as três situações de juros reais. O gráfico 2 mostra o investimento público adicional que poderia ser realizado nos cenários com ajuste nas despesas,

para as três situações de taxas reais de juros. No anexo são mostrados os resultados detalhados das simulações.

Gráfico 1 Resultado da Simulação

Relação Dívida Pública / PIB
Simulação

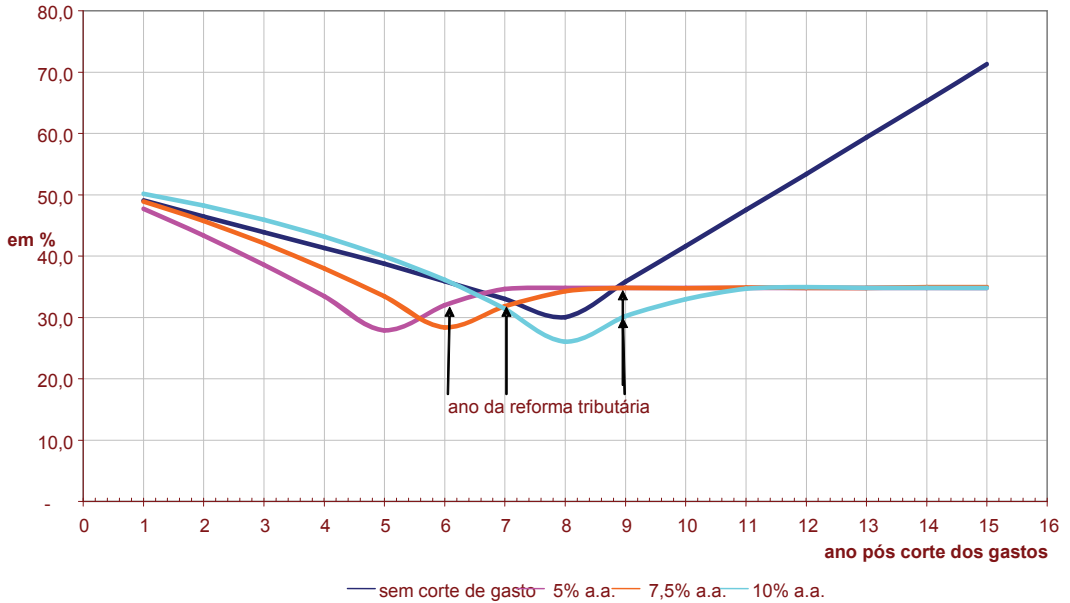
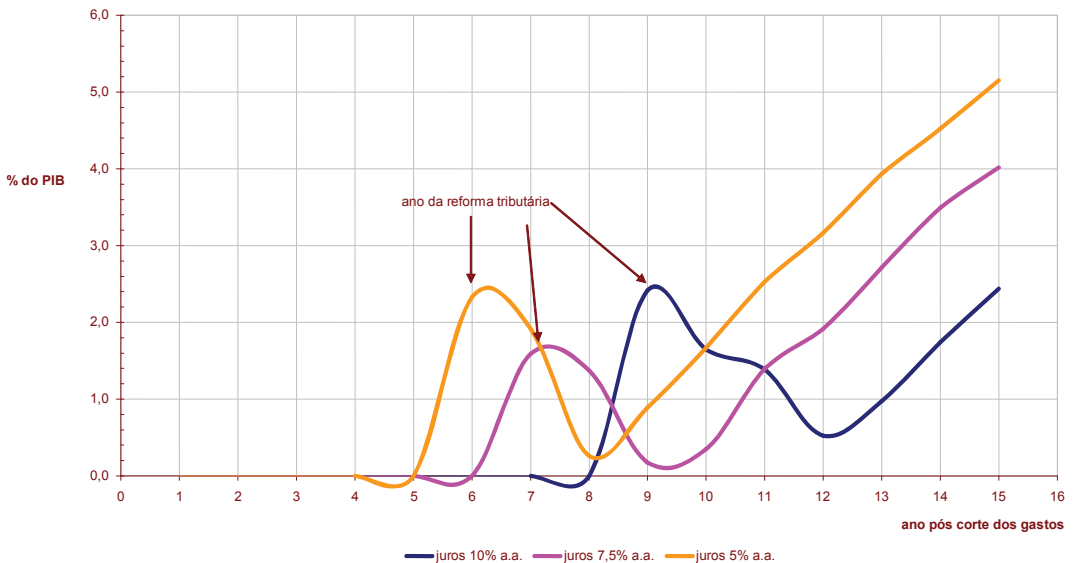


Gráfico 2 Resultado da Simulação

Investimento Público Adicional
simulação



2. RACIONALIZANDO AS DESPESAS DO GOVERNO

Como os efeitos fiscais da Reforma da Previdência são lentos, não se pode prescindir de outras medidas de contenção dos gastos públicos de custeio para viabilizar a Reforma Tributária num prazo razoável, de 6 ou 7 anos. Mas isso é possível e desejável, como se mostra nesta seção.

As mudanças ocorridas na política fiscal brasileira a partir de 1999, com a implementação de superávits primários crescentes, têm possibilitado reverter a trajetória explosiva da relação dívida do governo como proporção do PIB. Esta política já está consolidada e trata-se de um resultado extremamente importante para garantir a consistência intertemporal da trajetória da dívida, mas ainda falta uma tarefa adicional, fundamental para consolidar um novo regime fiscal: o de melhorar a qualidade das despesas do governo. Até hoje não houve nenhum esforço nesta direção, e os gastos públicos como proporção do PIB no Brasil estão acima do padrão internacional dos países em desenvolvimento.

Esta seção discute a evolução dos gastos do governo, excluídas as despesas financeiras, previdenciárias e de investimentos, com o objetivo de apresentar propostas que procurem aumentar a eficácia na gestão dos gastos públicos. Para viabilizar a reforma tributária aqui proposta, é necessário que o governo brasileiro mantenha **constante o gasto real por habitante**. Isto significa que os gastos totais do governo crescerão em termos reais, à taxa de crescimento da população brasileira. Portanto, não se trata de nenhuma proposta irrealista de corte de gastos públicos, mas sim de racionalização destas despesas. O que se procura mostrar é que, por padrões internacionais, o governo tem gastos elevados, porém com resultados muitos modestos em termos de desempenho.

É fundamental melhorar a qualidade do gasto público. Se isto for atingido, os recursos adicionais advindos do crescimento da economia poderão ser repassados para o setor privado através de diminuição da carga tributária e aumento da capacidade de investimento do governo. Em ambos os casos, haverá aumento da poupança interna e isto é fundamental para o desempenho econômico de longo prazo da economia.

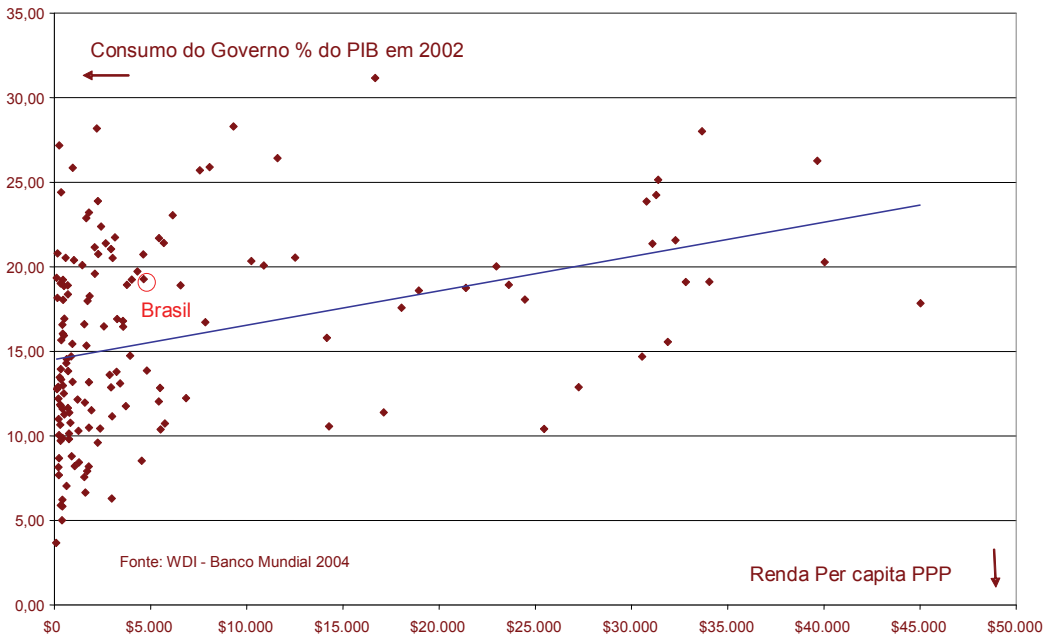
2.1 DEFINIÇÃO DE OUTRAS DESPESAS DO GOVERNO

Dada a heterogeneidade das informações estatísticas sobre gastos públicos nas três esferas de governo, optou-se por trabalhar com um único agregado de despesas governamentais. Como existem estatísticas confiáveis sobre receita do governo, gastos previdenciários, superávit primário e investimentos públicos podem-se obter as demais despesas de custeio do governo como resíduo, de acordo com a seguinte identidade¹⁸:

$$\text{Outras Despesas do Governo} = \left(\begin{array}{l} \text{Receita Primária do Governo} \\ (-) \text{ Superávit Primário} \\ (+) \text{ Despesas com Benef. Previdenciários} \\ (+) \text{ Investimento da Administração Pública} \end{array} \right)$$

Este conceito de despesas do governo é idêntico ao das Contas Nacionais, representado pelos gastos de consumo do governo (G), excluindo, portanto, as transferências e os investimentos realizados pela administração pública. Uma estatística inicial, que pode ser utilizada para dar uma indicação da magnitude dos gastos de consumo do governo brasileiro, é apresentada no gráfico 3. Com base em informações disponíveis para uma centena de países, há indicações de que o Brasil tem despesas elevadas para o seu nível de renda per capita e, como se verá a seguir, com uma produtividade baixa na alocação destes recursos escassos do país.

Gráfico 3
Consumo do Governo: Comparações Internacionais



18 - A receita primária é a soma da receita tributária com outras receitas do governo, tais como dividendos e renda de propriedade; o cálculo exclui empresas estatais.

Para um nível de renda per capita de US\$ 4.650, em 2002, os gastos de consumo do governo brasileiro representavam 19,3% do PIB, enquanto o padrão médio internacional indica que tais gastos deveriam ser de 15,5%. Portanto, independente das despesas previdenciárias, dos juros e das políticas de transferência de renda, os gastos de consumo do governo brasileiro estão 25% acima do nível em que deveriam estar.

2.2 AS DESPESAS DE CONSUMO DO GOVERNO NA ÚLTIMA DÉCADA

Após a estabilização da inflação ocorrida a partir de 1994, a despeito de avanços nos controles sobre os gastos públicos (como a Lei de Responsabilidade Fiscal), se observa expansão das despesas de custeio do governo como proporção do PIB. Há dez anos atrás tais despesas representavam 18,0% do PIB e em 2004 chegaram em 20,7% do PIB. Os detalhes são apresentados na tabela 10.

Tabela 10
Outras Despesas de Governo

em % PIB

	Receita Primária *	Superávit primário **	Benefícios da Previdência	Investimento da Adm. Pública **	Outras Despesas do Governo (1)-(2+3+4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)-(2+3+4)
1995	29,73	0,33	8,8	2,54	18,06
1996	29,74	-0,17	9,7	2,31	17,9
1997	29,71	1,1	9,5	1,98	17,13
1998	30,71	-0,36	10,2	2,8	18,07
1999	32,45	2,58	10,4	1,73	17,74
2000	32,98	2,4	10,5	1,9	18,18
2001	34,91	2,71	11,1	2,2	18,9
2002	36,58	3,16	11,1	2,2	20,12
2003	36,76	3,38	11,4	1,7	20,28
2004	38,2	3,95	11,67	1,86	20,72

(*) Carga Tributária + Outras Receitas do Governo como dividendos e renda de propriedade

(**) Exclui empresas estatais

Fonte: IPEA Boletim de Conjuntura, junho de 2005: Séries Históricas e Boletim do Banco Central

A trajetória do gasto real per capita do governo teve comportamento semelhante ao gasto total: em alguns anos houve queda, porém, na seqüência, houve expansão. As informações da tabela 11 e do gráfico 4 resumem esta evolução.

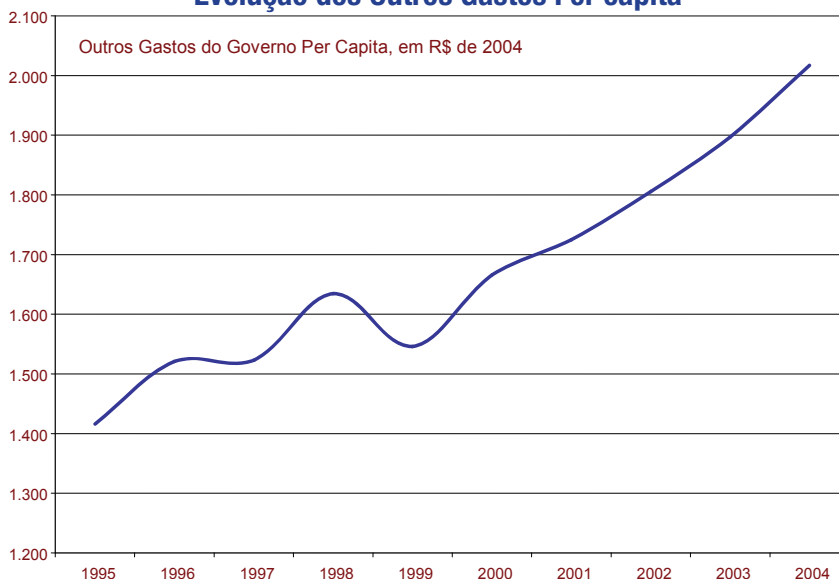
Tabela 11
Outras Despesas do Governo - Total e Per Capita

	Outras Desp. do Governo % PIB	PIB R\$ milhões correntes	Outras Despesas do Governo - R\$ milhões correntes	Outras Despesas do Governo -R\$ milhões a preços de 2004*	População unid.	Outras Despesas do Governo Per Capita - R\$ a preços de 2004	
						no ano (4)/(5)	média trianual
	(1)	(2)	(1)*(2)	(4)	(5)		
1995	18,06	646.192	116.702	225.006	158.874.963	1.416,25	
1996	17,90	778.887	139.421	245.341	161.323.169	1.520,81	1.486,70
1997	17,13	870.743	149.158	249.445	163.779.827	1.523,05	1.559,50
1998	18,07	914.188	165.194	271.764	166.252.088	1.634,65	1.567,89
1999	17,74	973.846	172.760	260.889	168.753.552	1.545,98	1.615,43
2000	18,18	1.101.255	200.208	285.294	171.279.882	1.665,66	1.645,54
2001	18,90	1.198.736	226.561	299.838	173.821.934	1.724,97	1.732,10
2002	20,12	1.346.028	270.821	318.504	176.391.015	1.805,67	1.809,29
2003	20,28	1.556.182	315.594	339.577	178.985.306	1.897,24	1.906,35

(*) Deflacionado pelo IPCA.

Entre os pontos extremos, a despesa de consumo per capita do governo cresceu de R\$ 1.416,00 para R\$ 2.016,00, em termos reais. Trata-se de uma expansão não desprezível. Em termos de taxas, o crescimento anual desta despesa foi de 3,6%. Esta expansão é mais bem visualizada no gráfico 4.

Gráfico 4
Evolução dos Outros Gastos Per capita



Este crescimento das despesas públicas per capita até poderia ser festejado se a qualidade destes gastos se refletisse em indicadores sociais compatíveis com tal dispêndio. Mas isto não ocorreu, como se verá no próximo item.

2.3 A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DAS DESPESAS DO GOVERNO

Uma maneira de avaliar a qualidade do gasto do governo brasileiro é através de comparações internacionais. Podem-se identificar, de um lado, as prioridades do gasto público e de outro os resultados alcançados. Foram escolhidos três setores que representam parcela importante das despesas do governo: educação, saúde e saneamento.

2.3.1 GASTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Indicações sobre o padrão de gastos com educação no Brasil podem ser obtidas comparando a intensidade dos gastos nos três níveis de ensino: o primário, o secundário e o universitário. O perfil que surge não é dos mais adequados: pelos padrões internacionais, há no Brasil pouca ênfase no ensino primário e secundário e um excesso de gastos no ensino universitário. Para medir a intensidade do gasto público na educação utilizou-se como indicador o gasto público por aluno como proporção da renda per capita dos países incluídos nas comparações internacionais. Isto pode ser constatado nos gráficos 5, 6 e 7.

Gráfico 5
Educação Primária: Comparações Internacionais

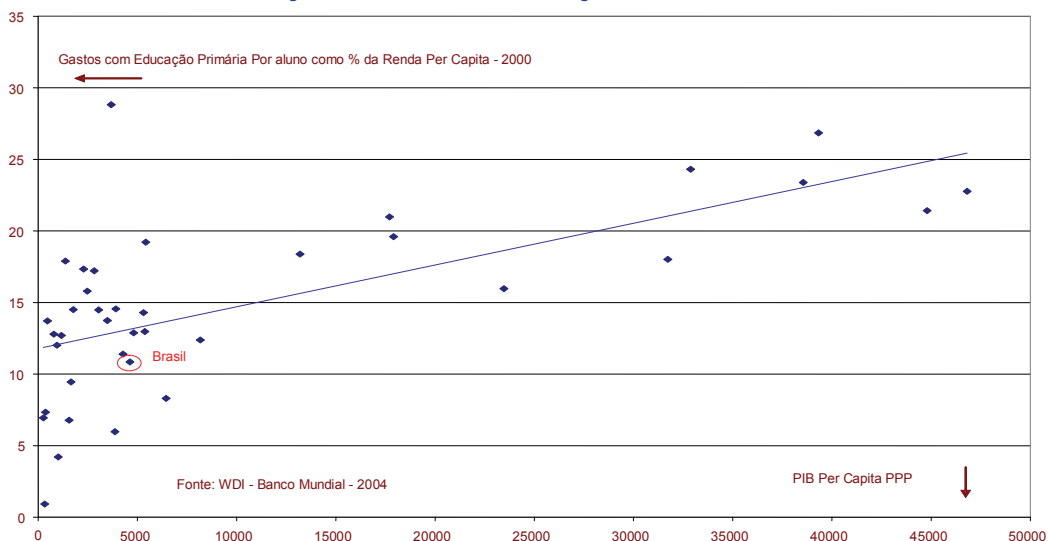


Gráfico 6 Educação Secundária: Comparações Internacionais

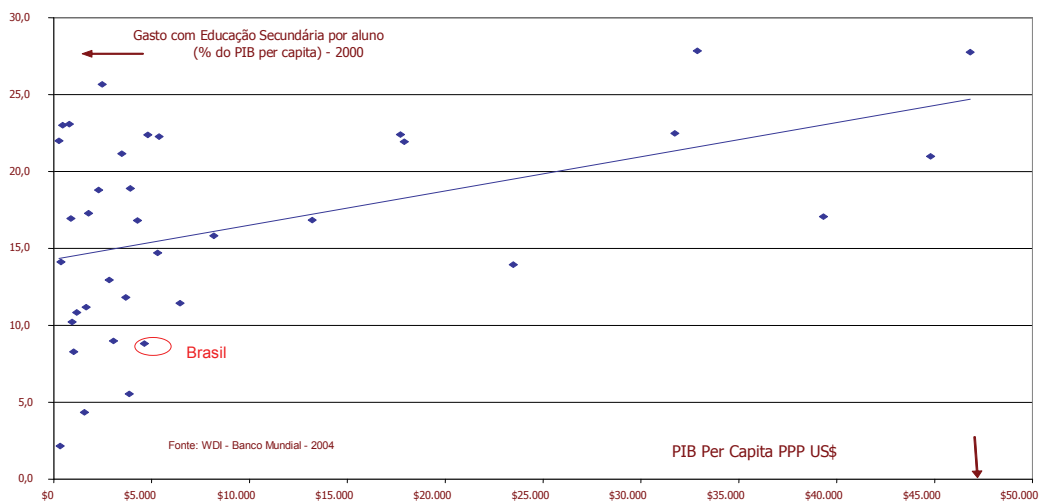
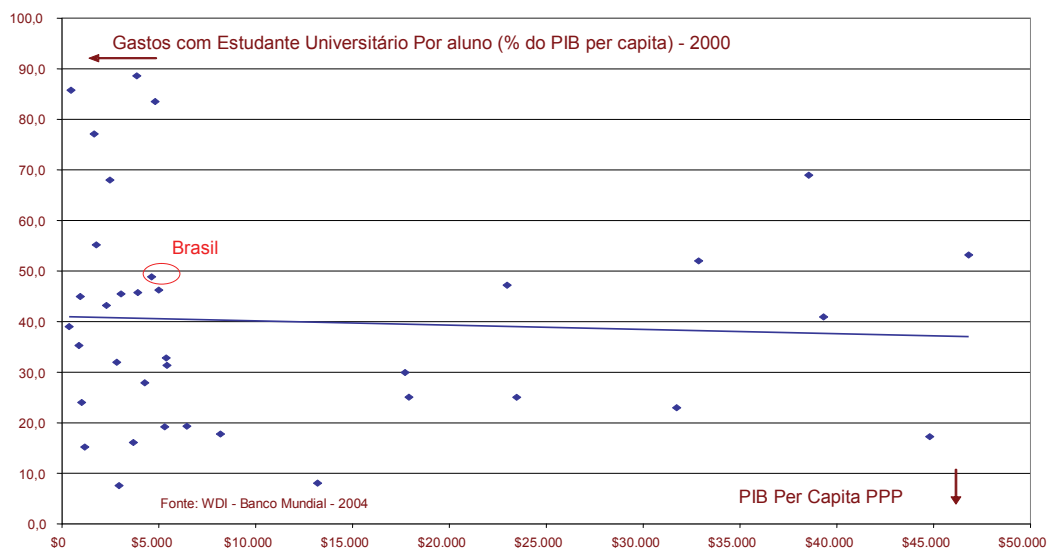


Gráfico 7 Educação Universitária: Comparações Internacionais



Com relação ao gasto por aluno no ensino primário, dado o nível de renda per capita do país os gráficos indicam que o Brasil gasta menos do que deveria; para o ensino secundário este desvio é maior: o Brasil gasta 45% a menos do que o padrão médio mundial. Finalmente, completando a distorção, o gasto por aluno no ensino universitário está 20% acima do padrão internacional. O Brasil dá uma ênfase menor do que deveria ao ensino primário e secundário e tem um gasto excessivo com ensino universitário.

Os países bem sucedidos em política educacional usaram o modelo oposto ao do brasileiro, que é elitista: universalizaram o ensino primário e secundário de boa qualidade e fizeram com isso uma revolução educacional, que muito contribuiu para o sucesso econômico dessas nações. O gasto público em educação, pela experiência mundial, deve ser piramidal, com concentração dos gastos no ensino fundamental e médio. Além disto, a eficiência do gasto público na educação não é adequada, como se pode constatar pelos gráficos 8 e 9.

Gráfico 8
Resultado na Educação Primária: Comparações Internacionais

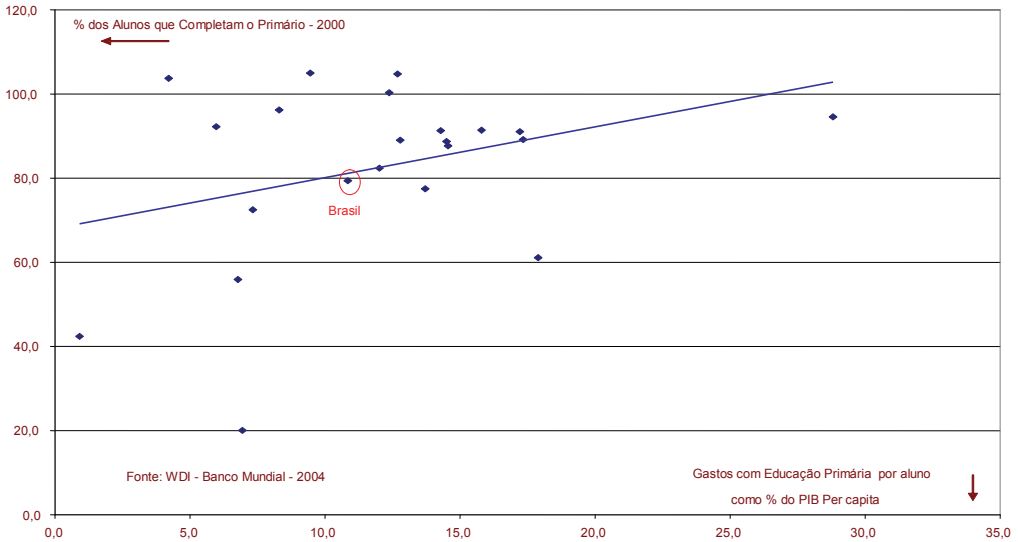
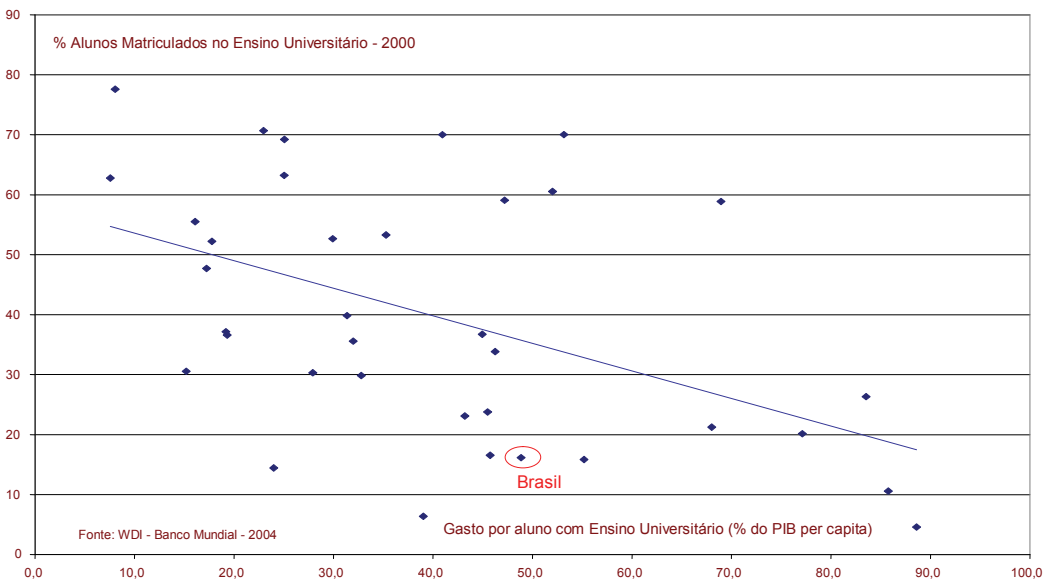


Gráfico 9
Resultado na Educação Universitária: Comparações Internacionais



Dado o gasto por aluno com ensino primário, a proporção de alunos que completam esse nível de educação no Brasil está 5% abaixo do que se esperaria pelo padrão médio internacional; com relação ao ensino universitário, o gráfico 9 mostra um desempenho decepcionante: o setor público brasileiro gasta muito por aluno na universidade e concentra esse gasto numa pequena parcela da população.

2.3.2 GASTOS PÚBLICOS NA SAÚDE

Resultado semelhante se observa na área da saúde: o Brasil, dado o seu nível de renda per capita, tem um gasto com saúde acima da média mundial, porém com uma qualidade abaixo da média, já que a mortalidade infantil é alta e a esperança de vida ao nascer é menor do que se esperaria pelos gastos efetuados pelo governo. Isto pode ser constatado pelas próximas comparações internacionais mostradas nos gráficos 10, 11 e 12.

Gráfico 10
Gastos Públicos com Saúde: Comparações Internacionais

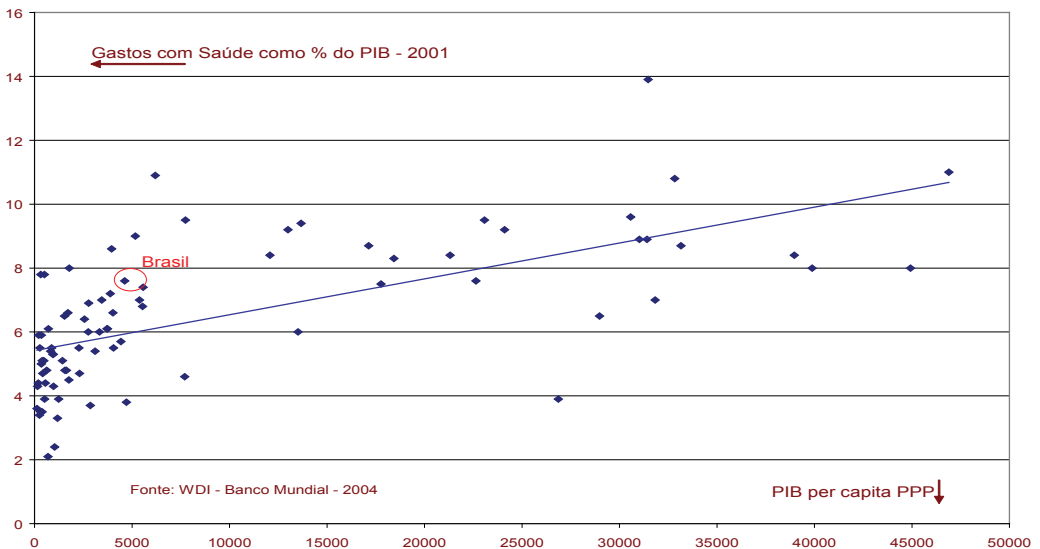


Gráfico 11

Gastos Públicos com Saúde e Mortalidade Infantil Comparações Internacionais

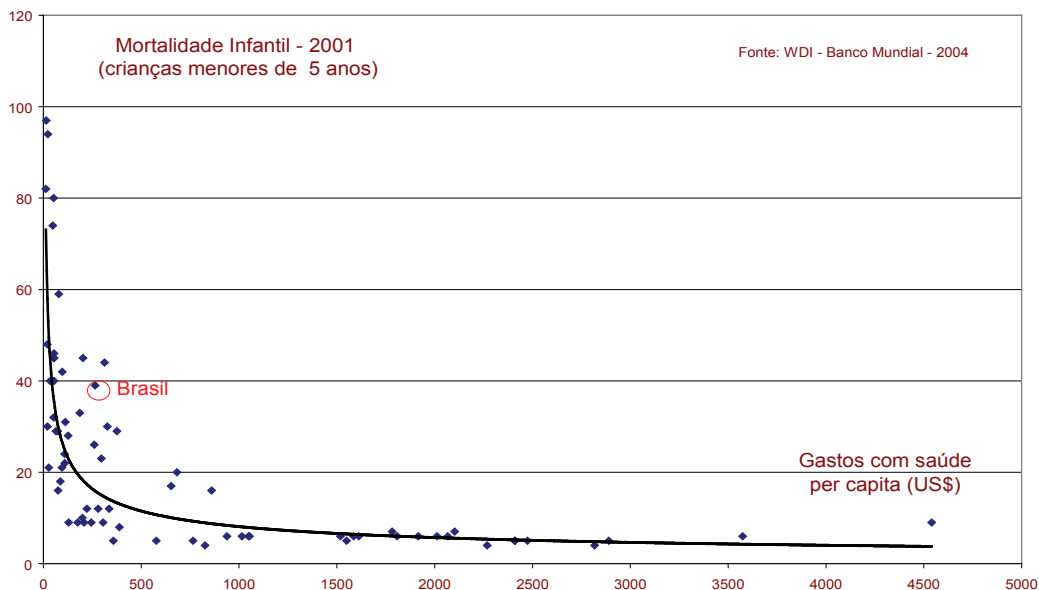
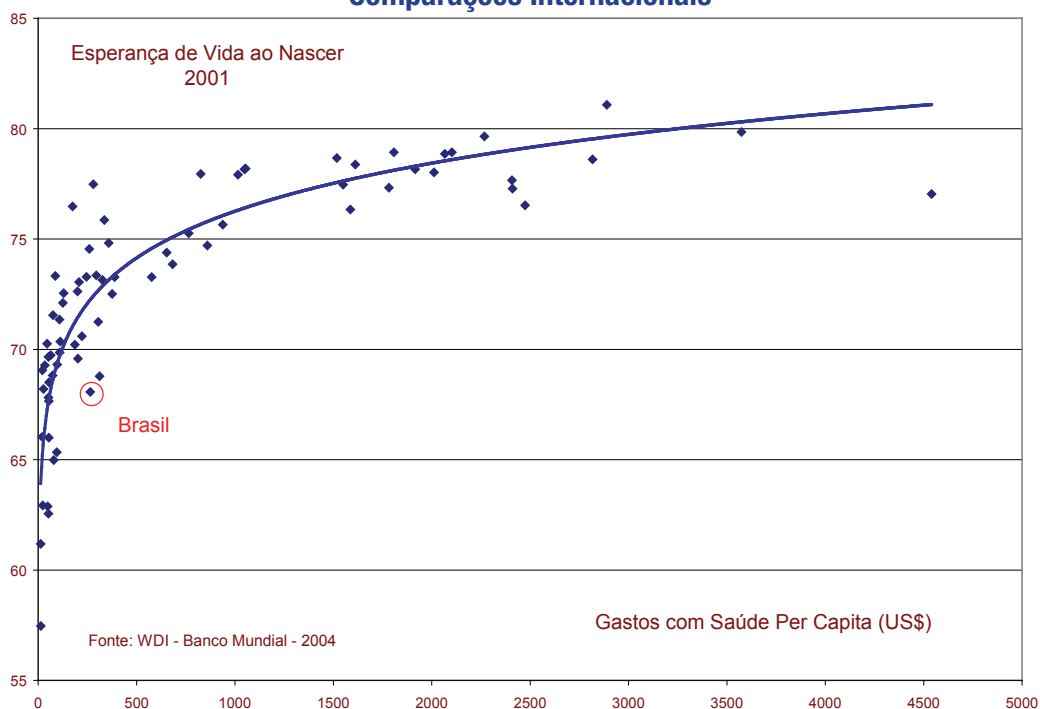


Gráfico 12

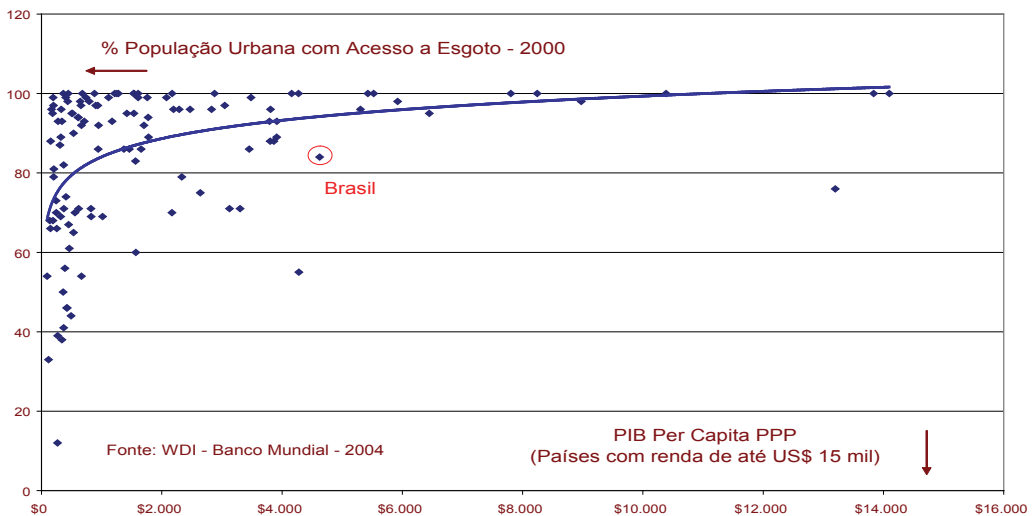
Gastos Públicos com Saúde e Esperança de Vida ao Nascer Comparações Internacionais



Pelo padrão mundial, o gasto público com saúde no Brasil está acima do que se esperaria pelo nível de renda per capita do país. Em princípio esta poderia ser uma boa notícia, já que se estaria dando prioridade à saúde da população nas políticas públicas. Mas a produtividade destes gastos é muito baixa. Com base nas comparações internacionais apresentadas nos gráficos 11 e 12, dados os gastos com saúde por habitante do Brasil, a mortalidade infantil deveria ser a metade da atual e a esperança de vida ao nascer deveria ser cinco anos mais longa.

Portanto, há indicações de desempenho insuficiente nos gastos públicos no Brasil. Além disto, o crescimento das despesas de custeio do governo levou a uma redução dos investimentos em saneamento básico, infra-estrutura que tem efeito direto sobre a saúde da população. Como pode ser visto no gráfico 13, pelo padrão médio mundial 95% da população urbana brasileira deveria ter acesso a esgoto sanitário, contra os 84% observados em 2000.

Gráfico 13
Oferta de Saneamento Básico: Comparações Internacionais



2.4 PROPOSTAS PARA ESTABILIZAR O GASTO REAL DO GOVERNO POR HABITANTE

Como se viu no item anterior, um dos desafios do governo brasileiro é o de melhorar a qualidade do gasto público, de modo a obter melhores resultados ao mesmo tempo em que se mantém constante o gasto real por habitante. Não faz parte do escopo deste trabalho propor formas de melhorar os resultados da aplicação do gasto público em termos de indicadores sociais, como os usados nas comparações internacionais mostradas nos gráficos desta seção. As propostas que serão apresentadas tem o objetivo de indicar caminhos que levem os gastos de consumo do governo a crescer, em termos reais, à mesma taxa de crescimento da população brasileira. Esta proposta implica em crescimento da despesa total de consumo do governo de acordo trajetória mostrada na tabela 12.

Tabela 12
Proposta de Aumento anual dos Gastos Reais do Governo
(idêntico ao crescimento da população)

período	% a.a.
2005 a 2010	1,35
2010 a 2015	1,16
2015 a 2020	1,00
2020 a 2025	0,88
2025 a 2030	0,76
2030 a 2035	0,63
2035 a 2040	0,49
2040 a 2045	0,38
2045 a 2050	0,28

Fonte: IBGE

Como se pode observar, a proposta envolve crescente austeridade fiscal, que deve ser acompanhada pela melhoria na qualidade do gasto público. Se isto for atingido, os recursos adicionais advindos do crescimento da economia poderão ser repassados para o setor privado através de diminuição da carga tributária e do aumento na capacidade de investimento do governo. Em ambos os casos haverá aumento da poupança interna que é fundamental para o desempenho econômico de longo prazo.

Na última década houve expansão das despesas de custeio do governo como proporção do PIB e em termos per capita: em 1995 tais despesas representavam 18% do PIB e alcançavam cerca de R\$ 1.416,00 por habitante (a preços de 2004); em 2004 absorveram 20,7% do PIB e alcançaram R\$ 2.016,00 por habitante. Tal evolução não poderá se repetir no futuro, sob pena de inviabilizar a Reforma Tributária proposta e o aumento do crescimento econômico que ela promete. Para que esta possa ser implementada sem desequilibrar as contas públicas, propõe-se manter inalterado, por pelo menos 15 anos, os gastos de custeio por habitante no nível observado em 2004, que é o mais elevado dos últimos dez anos.

As medidas a seguir contribuiriam para alcançar esse objetivo:

- 1) Um item decisivo para o controle do gasto público está no aprimoramento no acompanhamento das despesas definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, (LRF). Esta lei fixa limites para endividamento do setor público e parâmetros para despesas com pessoal ativo e inativo. A primeira medida a ser implementada é a de definir o **limite de endividamento para o governo federal**: até hoje só existem estes limites para estados e municípios, mas não para o governo federal.
- 2) Desde a sua promulgação, em maio de 2000, chegou-se a um momento importante da vigência da lei, que é aquele em que a gestão completa de uma esfera de governo – a municipal - vai ser avaliada com base nos parâmetros da LRF. Não pode haver a menor

dúvida de que **esta lei tem que ser cumprida e os desvios punidos pela Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal**. Não se pode, por exemplo, flexibilizar a interpretação dos limites de endividamento de prefeituras e estados definidos pela resolução 40 do Senado, como o governo federal tentou fazer em janeiro de 2005, para acomodar o descumprimento dos limites intermediários de endividamento da prefeitura de São Paulo.

- 3) É fundamental a **criação do Conselho de Gestão Fiscal** previsto na LRF. Este conselho tem entre suas atribuições definir com grande detalhe metodológico os parâmetros de avaliação da gestão dos recursos públicos. Isto aumentaria a transparência, facilitaria a fiscalização, e evitaria as “maquiagens” na apresentação dos relatórios de gestão fiscal. Existem indicações de que vários estados registram parte da receita do ICMS em fundos extra-orçamentários para reduzir repasses aos municípios, reduzir os encargos da dívida com o governo federal ou para evitar despesas obrigatórias com educação e saúde. Alguns estados, para burlar os limites de gasto com pessoal, omitem gastos com inativos e com o imposto de renda retido na fonte de seus funcionários. É prática comum, em final de mandato, o cancelamento de empenhos de bens e serviços efetivamente adquiridos, bem como a não contabilização de despesas como água e eletricidade.
- 4) É necessário **implementar cortes graduais nos gastos públicos e melhorar a gestão dos recursos disponíveis**, caso contrário o gasto per capita continuará aumentando. Frequentemente tem surgido propostas de desvinculação de receitas do governo como forma milagrosa e única para controlar os gastos públicos. Isto não é o suficiente, já que grande parte das despesas é obrigatória (64%) e já existe certa flexibilização nas vinculações, pela permissão de pagamentos de despesas obrigatórias, como a de pessoal, com estes recursos. Hoje existe a Desvinculação temporária de Recursos da União (DRU) que atinge 20% das receitas do governo federal. Uma ampliação desta desvinculação de receita para 40% reduziria a rigidez orçamentária.
- 5) Existem **limites mínimos para gastos com educação e saúde, que devem ser flexibilizados**. A área de saúde, em particular, passou a ter uma regra rígida de alocação intertemporal de recursos, através da qual os gastos do governo devem crescer pela taxa de variação do PIB nominal, o que não é adequado.
- 6) Para promover ganhos de eficiência é preciso **reduzir as vinculações de receita**. Vinculações de Receita e gastos mínimos elevados representam um enorme desestímulo à eficiência no gasto público, já que os recursos estão garantidos. Adicionalmente, esta rigidez impõe que o crescimento da economia no longo prazo transforme automaticamente o aumento de receita do governo em despesa, o que inviabiliza a proposta de Reforma Fiscal definida neste trabalho.
- 7) A medida adequada é reduzir gastos com pessoal e as fraudes com **relação às despesas públicas. Redução em gastos com pessoal podem ser obtidos pela redução do número de ministérios, de órgãos públicos, de secretarias assim como pelo corte de pessoal por insuficiência de desempenho ou excesso de contingente**, como está estabelecido na Reforma Administrativa¹⁹. Sugere-se também **eliminar a cláusula de**

19 - A reforma administrativa acabou com a estabilidade do emprego público no caso de insuficiência de desempenho, e permite colocar servidores em disponibilidade – com remuneração proporcional ao tempo de serviço - no caso de excesso de contingente (EC 19 de 04/06/1998). Alguns estados já usaram esse dispositivo legal e ajustaram suas folhas de pagamento. A questão, portanto, é de compromisso do governante com a austeridade: já não há mais impedimento legal para promover ajustes nas despesas públicas, sob esse aspecto.

quota mínima do sistema atual do Fundo de Participação dos Municípios, pois este dispositivo estimula a proliferação de municípios sem base econômica adequada: a quota do município no FPM deve ser baseada exclusivamente na população e na renda per capita. Como exemplo de fraude, pode-se citar o que está acontecendo com as despesas destinadas ao auxílio-doença: nos últimos dois anos houve grande crescimento dos gastos nesta rubrica por falta de fiscalização.

- 8) Para racionalizar despesas com pessoal, o governo Federal, dos Estados e dos Municípios, inclusive os Poderes Legislativo e Judiciário, devem **adequar a folha de pagamentos do funcionalismo público aos padrões de mercado e reduzir o elevado absenteísmo no serviço público**. A título de ilustração, pesquisa recente publicada pelo IBGE²⁰ constatou que no período de 1999 a 2002 houve aumento de 20% no número de funcionários públicos municipais e que quanto menor o município maior a proporção de servidores por habitante.
- 9) **Ampliar a cobertura das compras governamentais através de leilões eletrônicos**: experiências na administração pública do Estado de São Paulo indicam economia de até 27% nas compras de bens e serviços efetuadas por esse meio. O “governo eletrônico” também pode reduzir custos com pessoal. Outro exemplo do Estado de São Paulo é bem ilustrativo de aumento da produtividade com o uso de tecnologia: a substituição da audiência de presos por videoconferência trouxe redução significativa de custos.

3. NASCE UM MOVIMENTO

A apresentação do projeto *Simplificando o Brasil*, realizada na sede da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio-SP) no dia 3 de abril de 2006, ficará marcada na memória dos empreendedores como um marco na luta pela libertação do martirizado contribuinte brasileiro.

Plenário atento e lotado por empresários, jornalistas e personalidades dos mundos sindical, político e acadêmico, ouviu, durante três horas, a exposição do tema *Simplificando a Tributação e Racionalizando a Despesa Pública* pelos economistas da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP) Maria Helena Zockun e Simão David Silber – e, logo em seguida, as contribuições críticas de três debatedores, especialistas no assunto: Clóvis Panzarini, ex-coordenador tributário da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, José Teófilo Oliveira, Secretário da Fazenda do Estado do Espírito Santo e Ives Gandra da Silva Martins, presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Fecomercio.

Mesa, presidida por Abram Szajman, presidente da entidade, teve o presidente do Conselho de Planejamento Estratégico da Federação do Comércio, Paulo Rabello de Castro, como mediador do debate.

As próprias categorias comerciais traduzem a reação do público e dos debatedores: no atacado, houve consenso de que o nível de gastos do governo e a carga tributária, necessária para

20 - Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública (2005)

mantê-lo, tornou-se insuportável; no varejo, entretanto, surgiram divergências em torno de qual a melhor e mais viável forma de promover as mudanças necessárias, especialmente quanto à estrutura tributária e suas implicações no pacto federativo.

Ao final, a certeza: *Simplificando o Brasil* deve transformar-se em um movimento de mobilização de toda a sociedade, que leve os candidatos às próximas eleições a se comprometerem com suas propostas finais, que surgirão aperfeiçoadas por debates como este.

Szajman: “Libertar o Brasil”

Abram Szajman abriu os trabalhos às 9h45 e expôs as razões pelas quais a Fecomercio encomendou à Fipe esse amplo diagnóstico dos obstáculos institucionais ao desenvolvimento e suas possíveis soluções.

Mencionou os estudos internacionais, que sempre destacam os entraves aos empreendimentos no Brasil: burocracia, a difícil tarefa de abrir e fechar empresas, regras complexas e instáveis em áreas fundamentais como a tributária e a trabalhista – quadro que se agrava pela corrupção em todos os níveis de governo e a elevada carga tributária.

“Onde impera a dificuldade, sempre há alguém para vender facilidades”, disse o presidente da Fecomercio e perguntou: “Será possível reverter essa situação para libertar o espírito empreendedor do brasileiro e ampliar o número de empresas, os investimentos e os empregos? Como criar um ambiente mais favorável aos negócios com regras simples e estáveis?”

Para responder a essas perguntas, disse Szajman, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo assumiu como seu o dever de elaborar o projeto *Simplificando o Brasil*, encomendado a um grupo de professores e pesquisadores da Fipe, coordenado por Maria Helena Zockun.

“A idéia básica de reduzir os custos de transação na economia brasileira, simplificará a relação da empresa com o governo em áreas críticas: tributária, trabalhista e burocrática. Ofereceremos ainda idéias para uma nova reforma da Previdência e para um choque de gestão nas despesas de custeio de serviços públicos, como educação, saúde e saneamento”, resumiu o empresário.

E acrescentou: “São propostas técnicas, elaboradas por especialistas de cada área, que merecem ser vistas com um olhar livre de preconceitos partidários ou ideológicos. Nossas aspirações são as mesmas de toda a sociedade brasileira: reduzir os preços na economia, combater a informalidade, estimular o consumo, a poupança e os investimentos público e privado, promover a redistribuição da renda e aumentar a transparência para dificultar a corrupção e as fraudes.”

A respeito do tema em foco no primeiro dos quatro eventos destinados ao detalhamento e debate do projeto, Szajman afirmou que “a exorbitante carga tributária, que ao longo dos últimos dez anos saltou de 25% para 40% do PIB, não é o único, nem o maior problema. Pior do que o imposto em si é o custo do acompanhamento e dos encargos de milhares de portarias e decretos editados por todos os órgãos da administração pública, nos três níveis de governo”.

A seguir, destacou algumas idéias básicas que devem nortear a simplificação tributária: 1) cada real arrecadado tem que custar pouco ao Estado; 2) a tributação não deve interferir nas decisões de investimentos; 3) é preciso acabar com a guerra fiscal; 4) cada cidadão deve contribuir na medida de sua capacidade econômica; 5) exportar impostos prejudica a competitividade dos produtos brasileiros; 6) a complexidade tributária distorce a competição entre grandes e pequenas empresas; e 7) é preciso eliminar o trânsito de carimbos e papéis entre fisco e contribuinte.

Expressou também sua preocupação com o caráter altamente regressivo do sistema tributário brasileiro. “A progressividade atual de impostos diretos, como IPVA, IPTU, ITR, Imposto de Renda e contribuições previdenciárias é insuficiente para compensar a regressividade dos tributos indiretos, como o ICMS, que não levam em conta a capacidade contributiva do cidadão. Ao contrário, os percentuais de gastos com tributos indiretos se reduzem na medida em que aumenta a renda das famílias, expondo toda a injustiça inerente a esse tipo de tributação”, afirmou Szajman.

Para ele, a redução da carga tributária e o fim da regressividade do sistema permitiriam promover a distribuição de renda e o aumento do potencial de consumo do mercado interno, revertendo o perverso processo de transferência de renda dos mais pobres para os mais favorecidos.

Abram Szajman finalizou afirmando que o corte nos gastos do governo deve preceder a reforma tributária. “A redução do tamanho do Estado na economia terá que ser proporcional aos efeitos desejados. Hoje, as despesas do governo se situam 25% acima da média internacional e, se nada for feito, dobrarão em 20 anos. O aumento do gasto se justificaria, caso a qualidade de vida da população tivesse melhorado na mesma proporção. Mas, a verdade é que o Brasil gasta muito e mal. A ineficiência no gerenciamento das despesas provocou, entre outras coisas, a redução de investimentos em saneamento básico e infra-estrutura, afetando diretamente a população.”

O empresário avaliou que um processo como esse levará tempo, algo entre seis e dez anos, mas significará “a transição de um aparelho inchado e ineficiente a um Estado dimensionado para cumprir os seus objetivos, a partir de uma máquina administrativa enxuta e eficiente, que não mais seria um peso insuportável para a sociedade. Em outras palavras, simplificar o Brasil será também libertá-lo das amarras que hoje impedem o seu desenvolvimento”, concluiu.

Paulo Rabello: “Tributação iníqua e contribuições infames”

Em seguida, a introdução ao tema do dia foi feita por Paulo Rabello de Castro, para quem a tarefa imediata do Conselho de Planejamento Estratégico – que preside e no âmbito do qual se desenvolvem as ações do *Simplificando o Brasil* – é a de “discutir os temas que mais importam à vida dos brasileiros e às grandes decisões políticas, que deverão ser tomadas pelo voto do povo no mês de outubro deste ano”.

Classificou de “eloqüente” o trabalho da equipe da Fipe, verdadeiro esforço de “recriação do espaço econômico”. Ele próprio foi eloqüente, ao resumir a mensagem do estudo: “Assim não dá. Presos à cruz tributária não vamos a lugar nenhum. Não haverá espetáculo de crescimento algum. O tributo está a matar o Brasil e suas possibilidades de crescimento. O candidato que se alinhar a esse estado de coisas prometerá a manutenção da estagnação”. Prosseguiu: “A despesa pública é uma outra maneira de se optar pela estagnação. A rubrica de investimento público nunca foi tão baixa e nem a inteligência e a criatividade do sistema de PPPs terá o condão de resolver o problema.”

Paulo Rabello disse que o estudo contém grave denúncia no campo social, à qual a mídia deveria dar a devida divulgação: a transformação dos pobres em miseráveis, operada pelas duas últimas administrações federais. Citando o dado segundo o qual entre 1996 e 2004 a tributação saltou de 28,2% para 48,8% da renda total de quem ganha até dois salários mínimos, indignou-se: “Os pobres recebem dos políticos palavras de consolo e bolsas disso ou daquilo, ao mesmo tempo em que 50% da sua renda é tragada por um sistema iníquo, com o qual a sociedade compactua.”

Para o economista, a denúncia deve reforçar a base política do reformismo. “Isto é necessário, porque as reformas propostas pelo *Simplificando o Brasil* exigem mudanças na Constituição e até mesmo uma Constituinte Revisora”, afirmou Paulo Rabello, questionando: “Os estados estarão de acordo? Os algozes de Brasília estarão de acordo? Até quando permanecerá engavetado no Senado o Código de Defesa do Contribuinte?”

Segundo Paulo Rabello de Castro, o “radicalismo” das propostas apresentadas pela equipe da Fipe contemplam duas metas: a recuperação da capacidade de planejar e o direito de pagar menos impostos. Saudou, sobretudo, aquela que acaba com as contribuições previdenciárias como PIS e Cofins, que classificou de “infames”. “A única contribuição que deve existir é aquela voluntária para a previdência complementar administrada por entidades como a Fundação Fecomercio de Previdência Associativa”, concluiu, antes de passar a palavra aos coordenadores do projeto.

Maria Helena: “Apenas dois tributos”

A professora Maria Helena Zockun contou que a equipe de pesquisadores da Fipe, coordenada por ela, trabalhou seis meses, ininterruptamente em 2005, para produzir o *Simplificando o Brasil*. O conjunto de propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor

privado partiu da pergunta formulada pela Fecomercio: como criar um ambiente mais favorável à atividade econômica e estimulante aos investimentos privados?

O primeiro passo dos economistas, explicou, consistiu em identificar o problema, isto é, como os investimentos e a atividade econômica são inibidos por elevados custos de transação, resultante de três fatores:

- Complexidade da Legislação Trabalhista
- Excesso de burocracia para investir e operar
- Complexidade do sistema tributário

Segundo a professora, o início do trabalho foi moderado na formulação de propostas para simplificar essas três áreas. Seu desenvolvimento, no entanto, indicou três outras condições indispensáveis à reforma tributária e a parte da trabalhista:

- Redução da carga tributária
- Redução dos gastos públicos de custeio
- Redução do déficit da Previdência Social

Essas condições ampliaram os temas a tratar e surgiram como necessárias, a partir da constatação de que será impossível simplificar tributos sem reduzir a carga tributária – e esta redução só poderá fazer-se a partir de cortes nos gastos públicos.

Após a introdução do conjunto do projeto, Maria Helena iniciou a exposição do seu tema: a proposta de simplificação do sistema tributário que, de acordo com ela, não poderia ser feita de qualquer jeito, mas obedecendo a cinco princípios de racionalidade econômica:

- Eficácia
- Neutralidade
- Equidade
- Competitividade
- Simplicidade

A eficácia e a simplicidade significam tornar o sistema menos custoso, tanto para o Estado como para o contribuinte. A neutralidade objetiva acabar com a guerra fiscal. A equidade visa acabar com a carga excessiva sobre os mais pobres e a competitividade a impedir que os tributos onerem as exportações.

A proposta avança então por duas vertentes: a primeira, sobre os tributos indiretos e, a segunda, sobre os diretos. A primeira consistiria em substituir os atuais ICMS, IPI, ISS, Pis/Pasep, Cofins e Simples por um único **imposto sobre o consumo de bens e serviços, incidente sobre o valor adicionado**, de competência federal e com receita compartilhada.

Explicou a professora que isso acabaria com as 27 legislações estaduais a respeito da matéria, que contribuíram para as mais de três milhões de normas tributárias editadas desde a vigência da Constituição de 88. Ou seja, um universo legal impossível de conhecer e, portanto, de cumprir.

Ela entende que a medida também não concentraria poder em mãos do governo federal: a distribuição dos recursos seria *on-line* (por meios informatizados) e a partir de critérios estabelecidos em lei para o repasse a estados e municípios. Esse imposto único teria ainda as seguintes características:

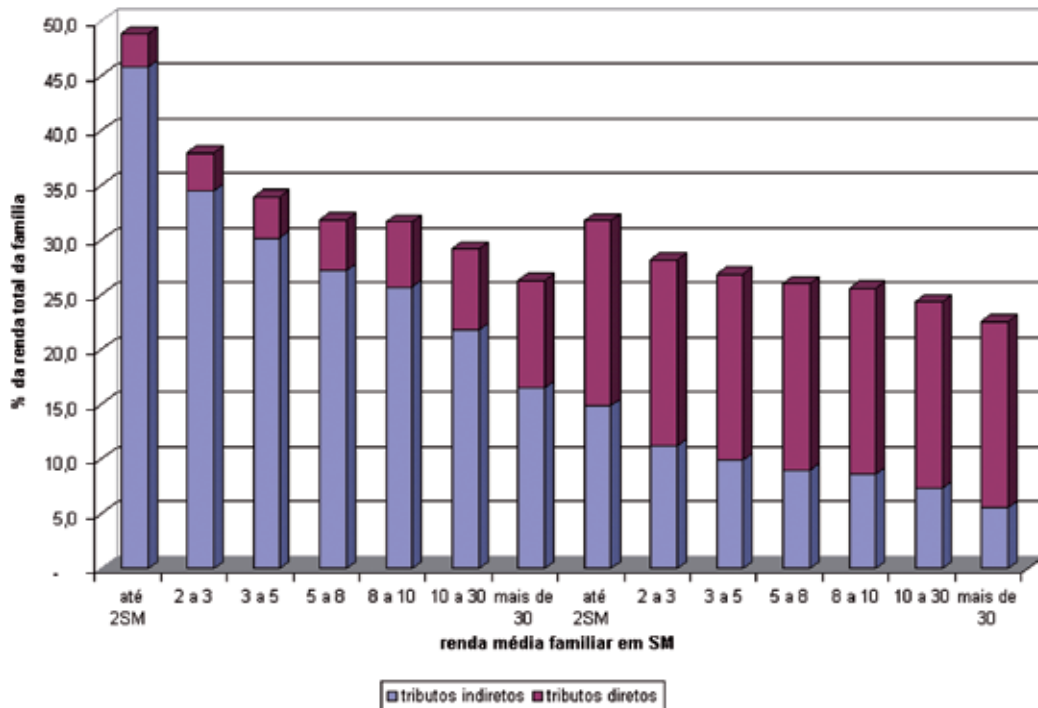
- Alíquota de 12%, única e uniforme em todas as operações internas
- Não incidir sobre investimentos e exportações (aproveitamento imediato dos créditos)
- Não se aplicar ao conceito de comércio interestadual

Em seguida, Maria Helena apresentou a segunda parte da proposta: substituir os atuais IRPF, IRPJ, CSLL e contribuições à Previdência por um **imposto de renda abrangente**, incidente sobre todos os rendimentos, sem exceção e sem abatimentos, deduções, reduções ou isenções, com alíquota única de 17%, também de competência federal e receita compartilhada. Ela relacionou os resultados que seriam alcançados em uma reforma tributária como a proposta:

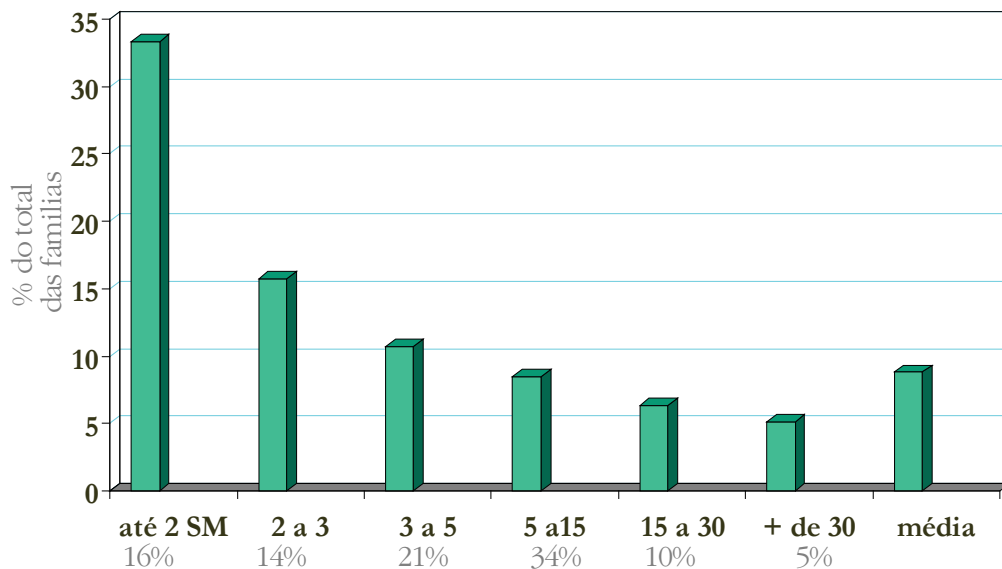
- Reduz a carga tributária a 28% do PIB
- 70% da arrecadação total é compartilhada entre as três esferas de governo
- Desconcentra a renda líquida disponível
- Reduz os preços em 19% em média
- Aumenta a transparência inibindo fraudes e corrupção
- Desestimula a informalidade
- Extingue a guerra fiscal
- Estimula o consumo e a poupança
- Reduz o custo dos investimentos privados
- Desonera as exportações
- Libera recursos para o investimento público
- Amplia as oportunidades de investimento no País
- Aumenta a produtividade média da economia
- Facilita a operação da atividade econômica
- Tudo isso estimulando maior crescimento econômico

Os quadros a seguir mostram o impacto que uma reforma tributária como esta teria sobre a renda das famílias e sobre os preços, que cairiam 19%, em média.

Carga Tributária direta e indireta - atual e proposta



Aumento da renda líquida pela RT



Impacto de 1ª ordem sobre os preços

em %

Bem ou serviço	Atual carga de tributos indiretos	Carga de tributo proposta	Varição máxima de preços
Alimentação	24,3	12,0	-15,2
Habitação	31,5	12,0	-23,3
Vestuário	34,8	12,0	-26,9
Transporte	22,1	12,0	-12,8
Higiene	74,0	12,0	-70,8
Rec. e cultura	35,5	12,0	-27,7
Média	27,5	12,0	-18,8

Quanto ao momento para a realização da reforma tributária, Maria Helena disse que, como ela reduzirá em 24% a receita pública, só poderia ser feita quando a relação Dívida/PIB, hoje em 52%, caísse para 30%. Sua conclusão: a reforma pode ocorrer entre o quinto e o oitavo ano após a reforma da Previdência e o choque de gestão propostos. Ao finalizar, formulou e respondeu a duas perguntas:

Por que alíquota de 12% no consumo?

- Equivale à menor alíquota do Simples: 4,5% sobre o faturamento gera a mesma arrecadação que 12% sobre o valor adicionado
- Entre 33 países que adotam o IVA, a alíquota média é de 11%

Por que alíquota de 17% sobre a renda?

- Nos países do Leste europeu que adotam o *flat tax* as alíquotas variam de 12% (Geórgia) a 33% (Lituânia)
- Dezessete por cento reduzem moderadamente a carga tributária total
- Viabiliza a adoção da reforma tributária em prazo razoável

A professora Maria Helena concluiu dizendo que, no início desse processo de reformas, o crescimento econômico já seria de 4% ou 4,5% ao ano.

Simão Silber: “Estado grande e ineficiente”

O tema Racionalização das Despesas do Governo foi exposto, a seguir, pelo professor Simão Davi Silber, cuja apresentação seguiu o seguinte roteiro:

- Definição das despesas do governo
- Evolução das despesas do governo nos últimos dez anos
- Gestão do gasto público
- Propostas para estabilizar o gasto público per capita

Quanto ao primeiro item, explicou:

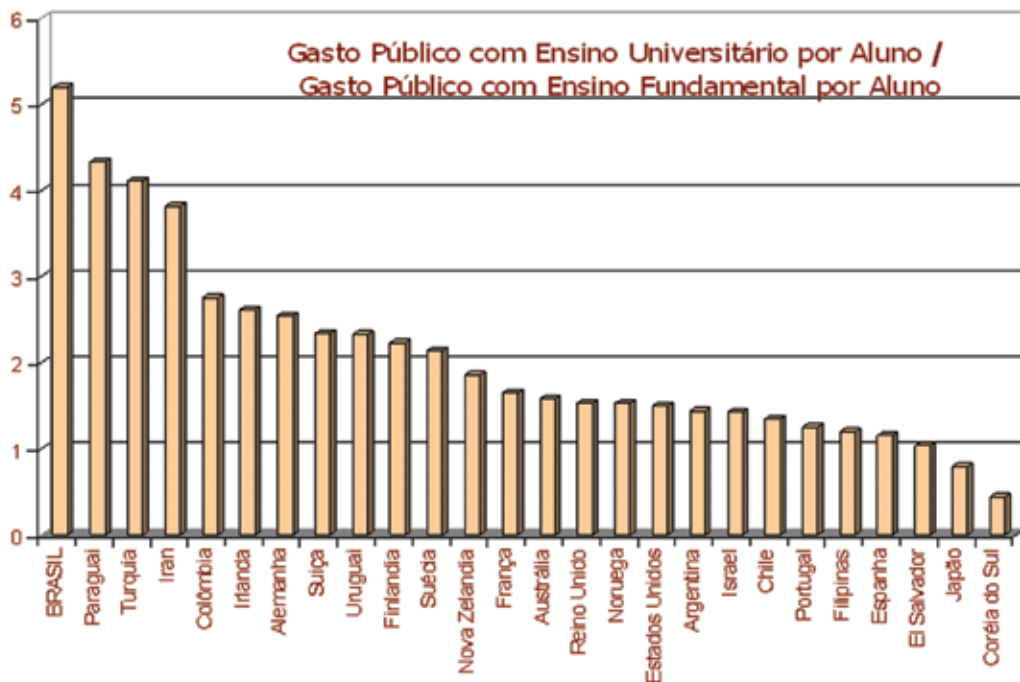
- Trata das despesas agregadas do governo nas três esferas – federal, estadual e municipal (excluídas empresas estatais).
- E exclui, ainda:
 - * Despesas previdenciárias
 - * Despesas financeiras
 - * Gastos com o investimento
- Este conceito é idêntico ao das contas nacionais, representado pelos gastos de consumo do governo

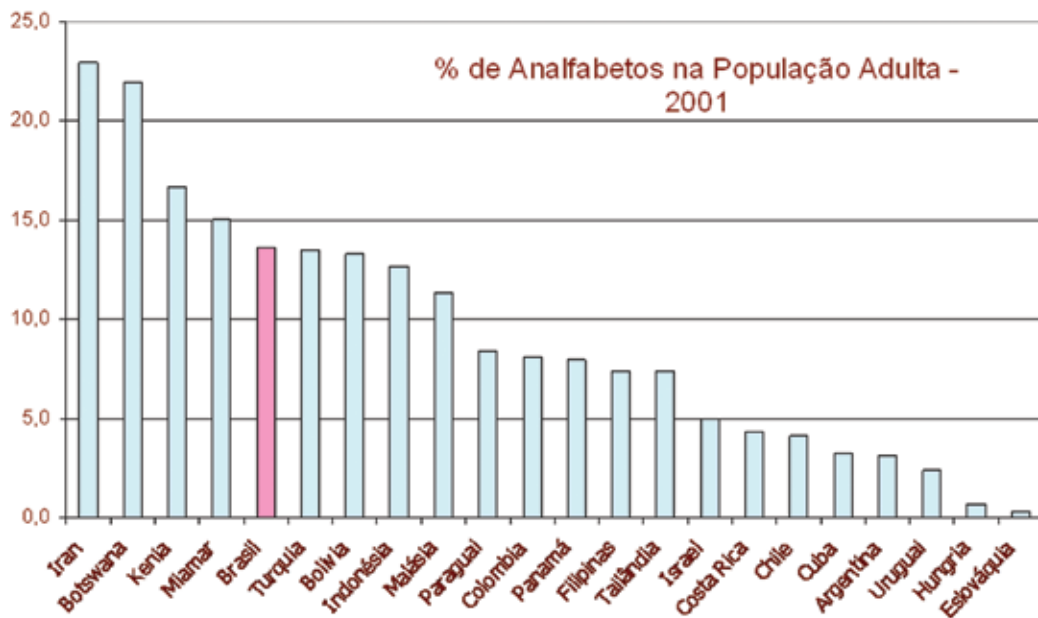
A respeito da evolução das despesas do governo na última década explicou:

- A despesa real do governo (afora Previdência, despesas financeiras e investimentos) cresceu à taxa de 5,6% nos últimos dez anos
- Se o crescimento do PIB for o dos últimos dez anos (2,5% a.a.), pode-se concluir que: em 20 anos a carga tributária total deverá ser de 54% do PIB para acomodar somente essa expansão do gasto público

Os gráficos seguintes mostrados por Simão Silber ilustram como o Estado brasileiro investe pouco em educação primária e muito na secundária, na contramão de países que fizeram a revolução educacional, como a Coreia do Sul.

A Gestão do Gasto Público





As conclusões do professor sobre a gestão do gasto público foram:

- Os gastos públicos com educação e saúde têm foco inadequado e/ou a eficiência é baixa
 - * O Brasil gasta menos (por aluno) com o ensino primário e secundário e tem gasto excessivo com o ensino universitário
 - * Os gastos públicos com saúde estão acima da média internacional para o nível de renda per capita do País, mas a produtividade destes gastos é baixa

Em seguida, Simão Silber ofereceu algumas conclusões sobre o gasto público:

- Para viabilizar a reforma tributária, o governo brasileiro precisa manter constante o gasto real por habitante
- Os gastos do governo crescerão em termos reais à taxa de crescimento da população brasileira
- É uma proposta de racionalização das despesas. Tomando por base padrões internacionais, o governo tem gastos elevados, porém com resultados muito modestos em termos de desempenho
- É fundamental melhorar a qualidade do gasto público. Se isso for atingido, os recursos adicionais do crescimento da economia poderão ser repassados ao setor privado por meio da diminuição da carga tributária e do aumento da capacidade de investimento do governo.

O professor relacionou as medidas práticas que devem ser adotadas para estabilizar o gasto público *per capita*:

- A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limita o endividamento do setor público. Até hoje, no entanto, não foi definido o limite de endividamento do governo federal – só existem estes limites para estados e municípios
- Criação do Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF – esse órgão terá, entre suas atribuições, definir com grande detalhe metodológico os parâmetros de avaliação da gestão dos recursos públicos. Isso aumentaria a transparência, facilitaria a fiscalização e evitaria as “maquiagens” na apresentação dos relatórios de gestão fiscal
- Implementar cortes graduais nos gastos públicos e melhorar a gestão dos recursos disponíveis. A Desvinculação Temporária de Recursos da União (DRU), que atinge 20% das receitas do governo federal, deve ser ampliada a 40% para reduzir a rigidez orçamentária
- Flexibilizar os limites mínimos para gastos com educação e saúde
- Reduzir as vinculações de receitas – vinculações de receita e gastos mínimos elevados representam um desestímulo à eficiência no gasto público, já que os recursos estão garantidos
- Reduzir o número de ministérios, secretarias e outros órgãos públicos pelo corte de pessoal (justificável por insuficiência de desempenho ou excesso de contingente)
- Eliminar a cláusula de quota mínima do sistema atual do Fundo de Participação dos Municípios
- Adequar a folha de pagamento do funcionalismo público aos padrões de mercado e reduzir o elevado absenteísmo no serviço público
- Ampliar a cobertura das compras governamentais através de leilões eletrônicos

Ao concluir, o professor Simão Silber mencionou alguns dos ganhos extras que essas medidas proporcionariam: o fim da maquiagem feita por Estados para esconder gastos com funcionários inativos; das fraudes que fazem até um milhão de mortos continuarem a receber da Previdência, ou o auxílio-doença quadruplicar de uma hora para outra; e do absenteísmo, que atinge 50% dos professores da rede pública em alguns Estados. Disse ainda que a adoção de leilões eletrônicos nas compras governamentais resultariam numa economia de 27%.

O Debate

Às 11 horas, como determinava o programa e depois de elogiar a “radicalidade acadêmica” do trabalho, que sugere um “novo padrão de desenvolvimento para o País”, o mediador Paulo Rabello de Castro encerrou a fase de exposições e passou a palavra aos debatedores.

Clóvis Panzarini: “Não se pode abstrair a questão federativa”

Panzarini afirmou que o trabalho tinha o mérito de provocar o debate. Traçou um paralelo entre a carga tributária e a administração de um prédio: quando as despesas superam a receita, o condomínio convoca um rateio extra, o que equivale, no governo, a aumentar tributos para cobrir gastos.

Diante disso, concordou, plenamente, com a estratégia proposta pelo *Simplificando o Brasil*, de cortar previamente os gastos do governo para depois promover uma reforma que reduza a carga tributária. Assinalou que o superávit primário produzido pelo governo, em torno de 5% do PIB, não tem sido suficiente para pagar os juros da dívida pública, restando um déficit nominal em torno de 3%. E voltou à comparação: “É preciso reduzir as despesas do condomínio para reduzir a taxa condominial.”

Valendo-se de sua experiência, o ex-coordenador tributário da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo disse ainda que a questão federativa tem sido o maior obstáculo ao avanço das diferentes propostas de reforma tributária: “Os Estados não abrem mão de fazer política tributária e, muitas vezes, acabam fazendo política com tributos, o que é pior.”

Por achar que as tentativas anteriores de reforma tributária tiveram o vício de serem discutidas quase que exclusivamente por servidores públicos e autoridades políticas vinculadas ao assunto por dever de ofício, considerou muito positivo a Fecomercio e a Fipe se integrarem ao debate. “Não podemos deixar que a reforma tributária seja desenhada única e exclusivamente pelo governo e por agentes fiscais de renda. A sociedade civil tem que participar”, opinou. Mas disse ver com apreensão a idéia de esperar o Estado encolher para só depois começar a reforma: “Não sei se ainda teremos País, se algo não for feito já para melhorar o sistema tributário.”

Segundo Panzarini, a tentativa recente de unificar as alíquotas do ICMS conduziram a uma harmonização pelo teto, expediente que piora a cada reunião do Confaz (o Conselho dos Secretários Estaduais de Fazenda), resultando no que chamou de “taxas aduaneiras interestaduais”. Neste ponto situou sua primeira e principal crítica à proposta de unificar os impostos indiretos: “Abstrai a questão federativa, que é complexa.”

Disse compreender o sentido técnico da proposta de um imposto único e federalizado sobre valor agregado – “no mundo todo é assim” – mas ressaltou que, no Brasil, há uma cultura política enraizada em relação aos impostos estaduais. “O sistema funcionou bem por duas décadas, durante o regime militar, quando o federalismo existia apenas na teoria, já que, na prática, prevaleciam as determinações do governo central. Quando o regime começou a abrir e, principalmente após a Constituição de 88, a coisa se complicou e, a cada dia, o ICMS se complica mais.”

Expressou em seguida sua segunda objeção: não concordar com a alíquota única ou *flat tax*, proposta tanto para o Imposto sobre Valor Agregado, como para o Imposto de Renda Abrangente. “Não se pode fazer uma dramática redução na carga tributária do fumo e um também dramático aumento na carga tributária do Hospital do Câncer. Este é um mito que só beneficia a grandes empresas em detrimento da maioria dos contribuintes. Não vejo como

igualar o Imposto de Renda de ricos e pobres. Não sei porque se vai buscar o modelo da Letônia, ou da Lituânia, para o Brasil.”

Finalizou em dúvida quanto ao rateio entre os entes federados. Disse que critérios geográficos não atentam para disparidades econômicas entre as bases estaduais e municipais: “A fatia de São Paulo não pode ser proporcionalmente igual à do Piauí.” E concluiu: “Nós teremos que sair do texto técnico para o mundo real, que é bem mais complicado. Creio que a proposta deva ser revista quanto à questão federativa e à alíquota única. O pontapé inicial foi dado, daqui para a frente vamos arregaçar as mangas e tentar aprimorar esses aspectos.”

Antes de passar a palavra ao debatedor seguinte, Paulo Rabello ressaltou que “as objeções de Clóvis Panzarini não significam que a proposta seja inaplicável, mas sim o quanto é difícil mudar um paradigma”.

José Teófilo: “O problema é a dívida pública”

O secretário da Fazenda do Espírito Santo, José Teófilo Oliveira, iniciou sua participação no debate fazendo também um histórico da questão tributária. Disse que tentam reformar o sistema tributário nacional, desde 1993 – quando foram discutidas no bojo da abortada tentativa de revisão constitucional da época acabaram sempre mais influenciadas por membros do governo do que por representantes da sociedade. “O Congresso é mais sensível às pressões de governo”, afirmou, acrescentando: “Faltou nas ações passadas um direcionamento como o que está sendo dado agora.”

Apesar de elogiar o trabalho dos “economistas de primeira linha da USP” e de apontar como seu principal mérito as metas estabelecidas para a redução dos gastos do governo e da carga tributária – “oferece um referencial de onde chegar e como caminhar, um excelente ponto de partida” – mostrou-se céptico acerca das chances de êxito da proposta, “excessivamente radical. A tributação só muda radicalmente em casos extremos. No Brasil isso aconteceu em 1965 e, não por acaso, depois do golpe militar”.

Amparado em sua experiência, disse que as resistências relativas à questão federativa seriam mais facilmente contornadas se o ICMS e o ISS fossem retirados, “temporariamente”, da proposta do imposto único sobre valor agregado. “É preciso avançar aos poucos. Se unificarmos os impostos federais acabando com o IPI já será uma importante conquista. Mexer com o ICMS não dá certo. E se deixar de fora o ISS, a base da arrecadação municipal permanece intocada enquanto não surgirem os resultados da redução do gasto público”, afirmou. Citou como exemplo a dificuldade atual para unificar o ICMS: “Toda vez que se resolvem alguns problemas criam-se outros. Nessa área tributária não há remédio sem efeito colateral.”

A respeito do Imposto de Renda Abrangente, afirmou que “a proposta é esplêndida por extinguir as contribuições previdenciárias de patrões e de empregados sobre a folha”, mas criticou o abandono da progressividade desse imposto em favor de uma *flat tax* de 17%: “Não devemos ficar prisioneiros de uma alíquota única.”

Destacou, em seguida, aquele que considera o maior problema em relação aos gastos do governo: a dívida pública, que paga um juro nominal de 7% do PIB. Lembrou que 70% da dívida pública brasileira é de responsabilidade da União e pediu: “É preciso focar a questão dos juros. As finanças públicas do governo federal são a principal vítima da política de juros.” Acrescentou que a Lei de Responsabilidade Fiscal regulou apenas Estados e Municípios, deixando de fora o maior gastador, a União. “Os limites para os Estados são duros, apesar de serem eles os responsáveis por despesas em áreas como o ensino fundamental e a segurança pública”, argumentou.

Concluindo, disse que a proposta de déficit nominal zero, do deputado Delfim Neto, recebeu “pancada de todos os lados”, num exemplo de como é difícil “atingir posições ideais”. “É preciso enquadrar a União na Lei de Responsabilidade Fiscal, pagar menos juros e, aos poucos, caminharmos para metas mais ambiciosas”, finalizou.

Antes de passar a palavra ao último debatedor do evento, Paulo Rabello de Castro endossou a crítica aos juros altos: “O País tornou-se monodependente do setor financeiro. É preciso ampliar a recusa a pagar esses juros.”

Ives Gandra: “Lancetar a burocracia esclerosada”

O presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Fecomercio Ives Gandra da Silva Martins, começou lembrando que a Lei de Responsabilidade Fiscal, “cuja origem foi um seminário realizado nesta Casa”, previu limites para o gasto do governo federal, mas o Senado, responsável por seu controle, não os estabelece por pressões políticas. “O limite de 60% para o gasto com mão-de-obra, que já é muito elevado, não é respeitado em muitas das unidades federativas”, acrescentou.

“No Brasil, o tributo não existe para prover a prestação de serviços e sim para a manutenção dos detentores do poder. É preciso lancetar essa burocracia esclerosada e bater duro pela redução da carga tributária”, disse Ives Gandra, elogiando no trabalho da Fipe a proposta de corte nos gastos do governo.

Disse que de 1987 a 2004 foi todos os anos à Câmara Federal debater diferentes propostas de reforma tributária, que nunca prosperaram por falta de vontade política, não apenas da União, mas também de Estados e Municípios. Citou como exemplo a reunião em Brasília, no início do atual governo, de todos os governadores com o presidente da República, para subscrever uma proposta de reforma que unificasse as alíquotas do ICMS e acabasse com a guerra fiscal. “Uma semana depois, os deputados vinculados a esses governadores já se manifestavam contrários à idéia. Os Estados estão mais interessados em manter do que em acabar com a guerra fiscal”, relatou.

Manifestou-se de acordo com a proposta de um Imposto sobre Valor Agregado federalizado: “Em mais de 100 países do mundo é assim. Nos 25 países da União Européia e na Argentina, também. Só nós regionalizamos um tributo de vocação nacional.”

Mas advertiu que a proposta da Fipe se choca com os fundamentos do sistema federativo, que constitui cláusula pétrea da Constituição Federal. Disse que, por essa razão, no processo de revisão constitucional de 1993 formulou uma proposta simplificadora semelhante, mas que preservava a divisão do bolo tributário pelos entes federados.

À exceção de um imposto federal para regular o comércio externo, haveria outros três: um sobre a renda, de arrecadação e resultados partilhados entre União, Estados e Municípios; um sobre valor agregado, de competência federal, mas com arrecadação e resultados partilhados com os Estados; e um patrimonial e imobiliário, afeito aos municípios. Ainda assim a proposta não avançou.

De acordo com Ives Gandra, hoje o contribuinte, por melhor assessoria que tenha, acaba prejudicado na hora de recolher os impostos. Citou o exemplo do Conselho dos Contribuintes, “onde nem os representantes do governo têm clareza sobre quais são as regras”. Por isso, manifestou-se totalmente favorável à simplificação, embora a partir de uma posição mais moderada quanto às alíquotas: “Apesar da progressividade estar em decadência no mundo todo, por representar desestímulo à poupança, seria mais prudente manter duas ou três alíquotas diferenciadas no Imposto de Renda, para dar ao sistema uma certa justiça distributiva.”

Ives Gandra concluiu dizendo que no processo de simplificação existe apenas um tipo de tributação, que jamais eliminaria: aquela que provê os recursos do Sistema S: “A Constituição de 88 manteve o Sistema S e assim deve continuar, porque é o único segmento de formação profissional que efetivamente funciona por meio de tributos.”

Ao agradecer a contribuição dos participantes, Paulo Rabello de Castro disse que o debate evoluía para uma “proposta final densa”, a ser discutida com os candidatos. Antes de dar a palavra ao plenário, falou o professor Juarez Rizzieri, integrante da equipe da Fipe.

Juarez Rizzieri: “Idéia radical, ação conservadora”

Para o professor Rizzieri, a proposta de realizar simultaneamente a reforma tributária e o corte nos gastos do governo não é desprovida de realismo político. “Ela é radical academicamente falando, mas extremamente conservadora na implementação. Não se propôs cortes nos direitos adquiridos de quem quer que seja. Aceitamos as imposições de mercado. O corte que propomos é nos gastos futuros”, afirmou, acrescentando que, de acordo com a proposta, os juros permaneceriam altos, até a dívida pública cair para 30% do PIB. Disse também que o foco do trabalho é o de incentivar o setor privado, retirando os ônus e obstáculos à sua atuação. “A mola do crescimento econômico é o setor privado. Os investimentos aumentariam se o Estado fosse outro”, concluiu.

Intervenções do Plenário

Adib Jatene, ex-ministro da Saúde, estranhou a afirmação de que o gasto com Saúde no Brasil é excessivo. Disse que o País gasta US\$ 200,00 per capita/ano com saúde, enquanto os Estados Unidos gastam US\$ 6,5 mil e, na Europa, o gasto é superior a US\$ 2 mil na mesma relação. Pediu explicações e ouviu do professor Silber que a comparação foi feita com o nível de renda per capita de cada país e que, por esse critério, o Brasil gasta 25% acima da média internacional.

Paulo Rabello acrescentou que “nosso problema não é gastar pouco em saúde, mas o fato de sermos pobres”. Simão Silber completou dizendo que o problema maior é gastar mal, pois o Brasil tem resultados piores, como na comparação da nossa mortalidade infantil com a de países que gastam o mesmo.

Jorge Luis dos Santos, representante do Conselho Regional de Administração de São Paulo, disse que os empresários precisam mobilizar-se. “Estamos amarrados nas mãos do governo, quando a administração é que deveria estar a serviço da sociedade. Temos muito diagnóstico e pouca solução”, afirmou. Mencionou que o Brasil já teve até ministro da Desburocratização, mas a burocracia continua a infernizar a vida das empresas e das pessoas. Concluiu dizendo que “são os empresários que colocam seu capital e correm riscos para que este seja o País do futuro” – e que “é preciso dar objetividade à nossa indignação”.

Para **Ermínio Alves de Lima Neto**, vice-presidente do Sindicato das Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação e Administração de Mão-de-obra e de Trabalho Temporário no Estado de São Paulo, a história tem provado que a centralização de impostos no governo federal “não dá certo”. Disse que as autoridades da Receita Federal “vão dormir todas as noites pensando em como tirar mais dinheiro dos contribuintes”. E saudou o trabalho da Fipe por ser uma aproximação entre estudiosos do tema, acadêmicos e a sociedade.

Manoel Henrique Farias Ramos, vice-presidente da Fecomercio e presidente do Conselho de Relações do Trabalho da entidade, constatou uma lacuna no trabalho da Fipe a falta de uma proposta de controle sobre a grande empresa. Disse que o Estado deve ser controlado, mas também as grandes empresas, para evitar o que chamou de “feudalismo capitalista”, no qual “a micro, a pequena e a média empresas somem”. Também questionou a ausência de menção a mecanismos de mobilidade social, essenciais a uma sociedade como a brasileira. “A mobilidade social se dá por intermédio da micro e da pequena empresa”, concluiu.

Renato Reichmann, diretor do Centro do Comércio do Estado de São Paulo, disse que é preciso conscientizar para a questão tributária a parcela da população que não paga Imposto de Renda, mas constitui a maioria do eleitorado. Disse ser contra a isenção do Imposto de Renda, porque “quem não paga também não reclama”. Paulo Rabello sugeriu que as idéias principais do Simplificando o Brasil fossem transformadas numa cartilha de fácil leitura, a ser distribuída ao grande público.

Ivo Pinfildi, presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Catanduva, reforçou a idéia de que é preciso mobilizar os empresários e agir politicamente para se obter mudanças no sistema tributário que favoreçam às pequenas e microempresas. “Precisamos também eleger representantes que tenham no DNA a nossa origem”, disse.

Joaquim Almeida Prado, do Instituto de Normas Mercantis, expressou sua satisfação com o evento e com a iniciativa da Fecomercio: “A gente fica abandonado à própria sorte e tem a impressão de que está absolutamente só. Por isso quero agradecer ao presidente Abram Szajman a oportunidade de me sentir vivo. Um movimento como este nos dá a noção de que temos condições de reagir”, disse, argumentando que, se nada for feito, em breve haverá mais gente arrecadando do que pagando impostos.

Encerramento

Antes de devolver a palavra ao presidente da Fecomercio para o encerramento, Paulo Rabello de Castro sintetizou o resultado do evento: “Nós começamos apresentando um estudo e terminamos lançando um movimento.”

Em suas palavras finais, Abram Szajman disse que o objetivo do *Simplificando o Brasil* é o de contribuir para a renovação do País e a construção de caminhos novos. Disse que todas as opiniões serão ouvidas e incorporadas a um documento final de resumo das propostas e dos debates, que será entregue aos candidatos a presidente da República, a governadores, a deputados e a senadores. “Eles terão o dever cívico de aceitar nossas contribuições”, afirmou, concluindo: “As transformações que o Brasil precisa devem ser feitas sem ruptura e por meio do fortalecimento do regime democrático.”