

ECONOMISTAS



A reforma das reformas

Para o ministro Fernando Haddad, a reforma tributária é fundamental para tornar o país mais justo e equitativo. Em entrevista exclusiva, ele abordou impactos do texto que tramita no Senado, que vão desde as soluções para a guerra fiscal até os ganhos de competitividade para a economia brasileira



Expediente

Presidente: Paulo Dantas da Costa

Vice-presidente: Eduardo Rodrigues da Silva

Conselheiros efetivos:

Antonio Corrêa de Lacerda

Antônio de Pádua Ubirajara e Silva

Carlos Alberto Safatle

Carlos Roberto de Castro

Clovis Benoni Meurer

Eduardo Rodrigues da Silva

Fernando de Aquino

Fonseca Neto

Flávia Vinhaes Santos

Heric Santos Hossoé

João Manoel Gonçalves Barbosa

Lauro Chaves Neto

Maria Auxiliadora

Sobral Feitosa

Maria de Fátima Miranda

Maurílio Procópio Gomes

Mônica Beraldo Fabrício da Silva

Paulo Dantas da Costa

Teresinha de Jesus

Ferreira da Silva

Conselheiros suplentes:

Ana Cláudia de A.

Arruda Laprovitera

Carlos Henrique

Tibiriçá Miranda

Cícero Ivo Moura Bezerra Júnior

Denise Kassama Franco do Amaral

Eduardo Reis Araújo

Gilson de Lima Garófalo

Gustavo Casseb Pessoti

Josélia Souza de Brito

Júlio Flávio Gameiro Miragaya

Noel Leite da Silva

Omar Corrêa Mourão Filho

Paulo Hermance Paiva

Paulo Roberto de Jesus

Rogério Vianna Tolfo

Róridan Penido Duarte

Sérgio da Rocha Bastos

Vicente Ferrer Augusto Gonçalves

Conselho Editorial:

Antonio Corrêa de Lacerda (Coordenador)

Ana Cláudia de A. Arruda Laprovitera

Antônio de Pádua Ubirajara e Silva

Décio Garcia Munhoz

Eduardo Rodrigues da Silva

Fernando de Aquino Fonseca Neto

Gilson de Lima Garófalo

Heric Santos Hossoé

José Luiz Pagnussat

Júlio Flávio Gameiro Miragaya

Lauro Chaves Neto

Luiz Carlos Delorme Prado

Maria Cristina de Araújo

Mônica Beraldo

Paulo Dantas da Costa

Roberto Bocaccio Piscitelli

Róridan Penido Duarte

Sidney Pascoutto da Rocha

Wellington Leonardo da Silva

Comissão de Comunicação:

Antonio Corrêa de Lacerda (Coordenador)

Flávia Vinhaes Santos (Vice-Coordenadora)

Clovis Benoni Meurer

Denise Kassama Franco do Amaral

Gilson de Lima Garófalo

Júlio Flávio Gameiro Miragaya

Lauro Chaves Neto

Mônica Beraldo Fabrício

Róridan Penido Duarte

Coordenação de Comunicação:

Renata Reis – Coordenadora

Manoel Castanho – Jornalista

Raquel Passos – Assessora

imprensa@cofecon.org.br

Projeto Gráfico e Editoração:

Raquel Passos

ISSN 2446-9297

As ideias e informações contidas nos artigos publicados nesta revista são de responsabilidade de cada autor, não devendo ser interpretadas como endossadas ou refletindo o pensamento do Conselho Federal de Economia.

**SIGA-NOS NAS
REDES SOCIAIS!**



@cofecon

Sumário

| | | | |
|---|-----------|---|-----------|
| Editorial Paulo Dantas da Costa | 5 | Reforma tributária é para a constituição? Dão Real | 42 |
| A reforma das reformas Coordenação de Comunicação | 6 | A Reforma Tributária na perspectiva do Desenvolvimento Regional: Um olhar para a Amazônia. Kleber Antonio da Costa Mourão | 48 |
| Reforma tributária, 1º episódio: um importante passo que prepara um grande salto possível para o Brasil Róridan Duarte | 12 | A simplificação tributária contra o protagonismo do Estado Paulo Gil | 56 |
| Poderemos nos surpreender com o impacto da criação do IVA Zeina Latif | 18 | Reforma tributária Nota oficial do Conselho Federal de Economia | 62 |
| Uma análise abrangente da reforma tributária Manoel Pires | 24 | A necessária e oportuna retomada da política de valorização do salário mínimo Rodolfo Silva Viana Sousa | 64 |
| Reforma tributária, impactos da PEC nº 45/2019 e progressividade no sistema tributário brasileiro Pedro Garrido da Costa Lima e Roberto Boccacio Piscitelli | 30 | Brics+ ou G11 O que move os membros do bloco a buscar novas relações César Locatelli | 70 |
| Uma reforma até certo ponto revolucionária Sérgio Wulff Gobetti | 36 | Novos livros | 75 |

Reforma tributária é um assunto discutido no Brasil há muito tempo – afinal, o modelo praticado no Brasil é complexo e regressivo. Não há dúvida quanto à necessidade, mas o consenso termina quando discutimos o que, como e com que objetivos reformar.

O Cofecon está atento a este debate e, ao longo dos anos, emitiu vários posicionamentos a respeito. Na nota “Retomar o crescimento com inclusão e proteção social”, publicada em 2018 – antes, portanto, da PEC 45/2019, que tramita no Senado - a autarquia entendeu que a unificação de tributos era algo desejável, mas insuficiente. E mesmo antes, em 2015, na Carta Aberta à Presidência da República e ao Congresso Nacional, o Conselho defendeu a incidência de imposto de renda sobre lucros e dividendos – algo que está previsto apenas para uma próxima fase da reforma tributária.

O fato é que a simplificação de tributos é importante na medida em que facilita o trabalho das empresas para cumprir suas obrigações tributárias, mas tem pouca repercussão econômica. Temos um modelo tributário marcadamente regressivo, que consegue cobrar impostos dos menos aquinhoados, mas que atinge brandamente os mais ricos. Às vezes imagino que quando Pedro Álvares Cabral veio para o Brasil, ele trouxe uma cartinha dizendo:

não se fala em tributar os mais ricos neste país que está sendo criado.

Esta edição da revista Economistas discute vários aspectos da reforma tributária ora em trâmite no Senado. Uma entrevista exclusiva com o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, traz respostas sobre os desafios econômicos que a reforma busca solucionar, os tratamentos diferenciados, a busca de soluções para a chamada guerra fiscal e os impactos sobre a competitividade e sobre a economia, entre outros temas. Vários economistas também apresentam suas análises sobre o assunto, publicadas na forma de artigos, abordando vários impactos que a reforma tributária pode trazer para a economia brasileira.

Por fim, chamamos a atenção para o fato de que as eleições do Sistema Cofecon/Corecons serão realizadas nos dias 30 e 31 de outubro. A participação de todos os economistas é muito importante para o fortalecimento da nossa profissão, não apenas votando nos candidatos de sua preferência, mas também acompanhando de perto o trabalho realizado pelos Conselhos Regionais de Economia em benefício de toda a sociedade.

Boa leitura.



Paulo Dantas da Costa
Presidente do Cofecon

Economista. Especialista em Direito Tributário e Administração Financeira Governamental. Trabalhou no Banespa. Foi auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, tendo ocupado diversos cargos de direção, inclusive o de coordenador de Programação Financeira. Foi presidente e vice-presidente do Corecon-BA, presidente do Cofecon em 2014 e 2015 e vice-presidente da autarquia em 2022. Atualmente, é consultor em diversas empresas públicas e privadas.

A reforma das reformas

Entrevista com o ministro da Fazenda, Fernando Haddad

Por Renata Reis e Manoel Castanho, da Coordenação de Comunicação

Reforma tributária é um assunto que vem sendo discutido no Brasil há bastante tempo. O modelo brasileiro possui uma série de características que o tornam complexo, injusto e regressivo, atingindo mais fortemente os mais pobres e demandando muitas horas de trabalho para que as empresas estejam em dia com suas obrigações. A pauta foi abraçada pelo governo Lula, que trabalhou para que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019, praticamente parada durante os anos de 2020 a 2022, tivesse andamento no Congresso Nacional. A matéria foi aprovada pela Câmara dos Deputados no mês de julho e atualmente tramita no Senado Federal.

Para o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, a reforma tributária é “a reforma das reformas”, que “transformará o Brasil em um país mais justo e equitativo”. Haddad falou com exclusividade à revista Economistas e abordou vários aspectos do assunto, como as soluções para a chamada “guerra fiscal” e os benefícios da não cumulatividade. O ministro também prevê a redução da litigiosidade, a atração de investimentos e melhores condições de competitividade para as empresas brasileiras, além de um crescimento adicional de 12% no PIB em 15 anos. Leia a seguir a entrevista.



Revista Economistas: Como a proposta de reforma tributária visa otimizar a alocação de recursos na economia e quais são os principais desafios fiscais e econômicos que a reforma visa resolver?

Fernando Haddad: A reforma das reformas é a tributária. Vai transformar o Brasil em um país mais justo e equitativo, mais igualitário e mais social. São vários fatores positivos. A simplificação do sistema vai reduzir o custo burocrático do pagamento de impostos. A diminuição da litigiosidade trará mais segurança jurídica para os investimentos. A implementação do conceito da não cumulatividade plena dará às empresas condições de recuperarem e transferirem créditos tributários. Também vamos derrubar as distorções alocativas, que hoje desorganizam a economia.

RE: Uma das críticas feitas ao modelo tributário brasileiro é sua complexidade, tanto pela quantidade de regras quanto de exceções. Ao mesmo tempo, uma das maiores dificuldades da reforma tributária é a necessidade de tomar decisões que afetam individualmente vários setores da economia. Existe o risco de fazer uma reforma que já comece com um número muito grande de exceções?

Haddad: Exceções e favorecimentos geram custos para toda a economia. Quanto menos exceções, melhor. Essa é uma das premissas do Imposto sobre o Valor Agregado, o IVA. Quanto mais numerosas forem no novo sistema, maior será a alíquota final. O ideal é que o novo sistema tributário tenha o mínimo possível de

tratamentos diferenciados. Por isso está sendo muito importante a preocupação do Senado com o tema, enxugando o volume de exceções em relação ao texto remetido pela Câmara. O Senado e a Câmara são soberanos, é importante lembrar disso. Da mesma forma, é necessário lembrar que a reforma está sendo construída sem gerar aumento da carga tributária do país. Ou seja, os brasileiros não vão pagar mais imposto do que pagam hoje.

RE: Como a reforma irá impactar diferentes setores da economia? Existem planos específicos para setores que historicamente enfrentam desafios tributários?

Haddad: Educação, saúde, transporte, hotéis e restaurantes já têm tratamento diferenciado na proposta. O impacto positivo também passa pela diminuição da litigiosidade e pela introdução da não cumulatividade plena, com a geração e recuperação de créditos tributários ao longo do processo de produção. O prestador de serviços, que está no meio da cadeia produtiva, será beneficiado pela não cumulatividade do sistema tributário. Além disso, o efeito final da Reforma Tributária é deflacionário.

RE: A reforma tributária também busca dar solução à chamada “guerra fiscal”. De que maneira os estados menos desenvolvidos poderão atrair empresas e investimentos para setores-chave da economia e gerar desenvolvimento no seu território?

Haddad: A reforma coloca todos em pé de igualdade. Teremos o Fundo de Desenvolvimento



A reforma das reformas é a tributária. Vai transformar o Brasil em um país mais justo e equitativo, mais igualitário e mais social.

Regional, o FDR, mecanismo de promoção do desenvolvimento regional que substituirá os incentivos fiscais. Os recursos do FDR serão utilizados para investimentos em infraestrutura, fomento a atividades produtivas, tecnologia e inovação, e beneficiarão mais os estados menos desenvolvidos, sendo outra importante contribuição da reforma do consumo no aspecto distributivo. E o novo modelo também conta com o seguro-receita. Esse mecanismo vai garantir que nos primeiros 20 anos posteriores à implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS, que é nome do IVA dos estados e municípios), todos os entes continuarão recebendo, no mínimo, o mesmo valor de receita que o registrado no ano-base anterior à reforma, atualizado anualmente pela inflação.

RE: Proporcionalmente os mais pobres pagam mais impostos que os ricos. Por isso, o Cofecon defende uma carga maior sobre os tributos diretos e menor sobre os tributos indiretos. Qual a sua opinião a respeito e quais as dificuldades de implementar um modelo tributário mais centrado em tributos diretos?

Haddad: A regressividade do atual sistema tributário penaliza as famílias mais pobres. Com a reforma tributária, vamos virar esse jogo. Não há dificuldades na implementação do novo modelo, pelo contrário. A simplificação é marca registrada dessa mudança e vai beneficiar a todos. Cada um saberá exatamente o quanto paga de imposto, o que não acontece hoje. A grande vantagem do IVA é que ele encadeia os setores da economia de uma tal maneira que, para ser creditado, um depende da nota do outro. Isso promove o aumento da base, favorecendo a indústria, as exportações e as camadas mais pobres da população, que consome produtos hoje super tributados em relação ao consumo dos ricos.

RE: Alguns críticos argumentam que a proposta pode resultar em aumento de impostos para determinados grupos. Como o governo pretende lidar com essa preocupação e garantir que a reforma seja justa para todos?

Haddad: Estamos construindo uma mudança neutra, transparente e capaz de distribuir a carga tributária de maneira mais justa. Se a reforma não for neutra, alguém vai perder, e a gente quer que todos ganhem. Não vamos ter aumento da carga tributária, mas a mudança de um sistema regressivo para um modelo progressivo. Ou seja, quem ganha mais, pode pagar mais. Mas o Brasil, como um todo, não terá aumento de impostos. Quando me perguntam sobre os super-ricos, a explicação é simples: a ideia é que todos paguem impostos, como qualquer trabalhador. Estamos falando da situação de 2,4 mil fundos com um patrimônio de R\$ 800 bilhões, estamos falando de duas mil pessoas que se beneficiam de uma legislação anacrônica, que não faz sentido nenhum. Ninguém quer tomar nada de ninguém, vamos somente cobrar o rendimento desse fundo, como ocorre com qualquer trabalhador. Sobre a tributação de lucros e dividendos, questiono: é justo que um país com tanta desigualdade garanta isenção do imposto de renda para a parcela de 1% mais rica da população? Mas essa discussão é para depois, quando formos para a segunda fase da reforma, que vai tratar da tributação sobre a renda.

RE: Como a unificação pode afetar a elasticidade da arrecadação? O imposto unificado impactará no total de imposto devido pelo contribuinte?

Haddad: Não haverá aumento da carga tributária. É importante repetir, reforçar e esclarecer isso. O Brasil não vai pagar mais imposto do que paga hoje. O que vamos ter é mais clareza, simplicidade, redução de litígio e maior justiça fiscal. Em relação à elasticidade da arrecadação federal em relação ao PIB, isso não é algo fixo, independentemente da reforma tributária. A elasticidade não é uma constante ao longo do tempo; é influenciada por muitos fatores. Por exemplo: a contribuição da indústria na arrecadação tende a ter peso maior do que o tamanho da própria indústria no PIB. Mas uma coisa é certa: a reforma tributária vai dar maior equidade entre os diferentes agentes de mercado, e isso será ainda mais forte quanto menos exceções tivermos. Vai também estimular a regularização, a formalização, ou seja, trará para o sistema tributário agentes que até agora

estavam apartados, por diversos motivos. Com mais agentes contribuindo, com um sistema que estimule a competição justa entre players do mesmo segmento e com o fim da guerra fiscal, é certo que haverá impacto positivo sobre a arrecadação. Isso é inegável e, repito, não representa aumento da carga de impostos. Aos poucos, vamos caminhar para um cenário de melhora da arrecadação, com todos, em média, pagando menos do que hoje. Os efeitos da reforma tributária ultrapassam os limites conceituais da elasticidade da arrecadação, gerando benefícios econômicos e sociais.

RE: Como essa unificação pode impactar a competitividade das empresas e a arrecadação do governo?

Haddad: O modelo atual é oneroso, gera insegurança jurídica e afugenta investimentos e isso vai mudar. Esse é o grande ponto que vai melhorar a competitividade das empresas e também gerar reflexos na arrecadação. O atual sistema tributário brasileiro é um dos mais caros, complexos, injustos e ineficientes do mundo, o que não é bom para ninguém. Hoje, o ICMS tem 27 legislações estaduais, cada uma com inúmeras alíquotas e regimes fiscais. O PIS/Cofins tem atualmente mais de 80 regimes especiais. Isso atrapalha a vida do investidor, do cidadão e do governo. Com o IVA, vamos deixar para trás cinco tributos extremamente disfuncionais: IPI, ISS, ICMS, PIS e COFINS.

RE: Alguns dos pontos da reforma tributária que podem ser alterados no Senado são as regras de regimes especiais, como a Zona Franca de Manaus e o Simples Nacional. Como o senhor vê estas questões?

Haddad: O Senado é soberano. É claro que estamos alertando que o grande número de exceções, conforme a Câmara enviou ao Senado, pode reduzir o potencial positivo de toda a reforma. Há tempo para corrigir esse problema. Mas em relação à Zona Franca e ao Simples, o consenso está construído e não haverá mudanças. Com a reforma tributária todos são beneficiados, mas ganham sobretudo as pessoas



A simplificação é marca registrada dessa mudança e vai beneficiar a todos. Cada um saberá exatamente o quanto paga de imposto, o que não acontece hoje.

mais pobres e as regiões menos desenvolvidas do país. A reforma não prejudica a Zona Franca, não altera o Simples Nacional e o MEI, não reduz a autonomia de estados e municípios, não mexe nos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; não muda os incentivos da Sudam, da Sudene e da Sudeco; não mexe nas regras dos Fundos de Participação dos estados e dos municípios, nem no Fundeb.

RE: A proposta de reforma tributária também inclui discussão sobre a tributação de serviços digitais e transações online. Qual o impacto esperado desta mudança?

Haddad: Seria inaceitável pensar na modernização do sistema tributário sem levar em conta características da economia dos dias de hoje, que têm gigantes atuando no mundo digital. São provedores de internet, de streaming, de aplicativos de transporte e de entregas, de compras online, novos modelos de transações financeiras, tanto no Brasil como em todo o mundo. Se estamos defendendo uma reforma equitativa, temos também de tratar da devida tributação desses setores, assim como os demais vão pagar. O texto ainda está sendo discutido, aprimorado. Seria imprudente falar em valores, neste momento. Mas o principal impacto é o tratamento tributário igualitário, justo, com

regras claras para todos. É claro que a tecnologia é essencial para o cidadão, para a economia, para a inserção internacional, e isso está sendo considerado.

RE: Em 2007 o STF discutiu a questão da cobrança de IPVA sobre aeronaves e embarcações e considerou que não cabia, por ser este tributo um sucessor da tarifa rodoviária única. Este assunto está presente no texto aprovado na Câmara. O entendimento do STF pode causar alguma dificuldade, ou o senhor acha que o fato de a proposta tramitar como uma emenda à Constituição fará com que esta recepcione a tributação?

Haddad: Assim como o Congresso é soberano, o Supremo também é soberano. Não vamos “atropelar” nenhuma decisão do STF. Isso seria incabível, inaceitável. O que a ideia de taxação sobre aviões e embarcações traz é o princípio da equidade, da defesa da justiça tributária. Se um brasileiro com um carro, já nem tão novo, com vários anos de uso, tem de pagar IPVA, por que quem tem avião e iate não paga nada semelhante? Esse debate está sendo realizado com rígida atenção às implicações relativas à segurança jurídica, com apoio constante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. É um diálogo que está sendo conduzido sem embates e com absoluto respeito à independência entre os poderes; prática que deve ser balizadora de todo e qualquer governo.

RE: O senhor afirmou no mês de julho que as reformas dos tributos de consumo e renda nunca tiveram objetivo de fazer ajuste fiscal. Ainda assim, não seria razoável que os ajustes fossem feitos e que a partir deles a reforma também servisse a esse propósito?

Ajuste fiscal é uma frente de ação. Reforma tributária é outra. São medidas necessárias para o Brasil, que obviamente guardam comunicação entre si, mas são independentes e, principalmente, urgentes. A Reforma Tributária gerará o crescimento adicional da economia, do PIB, de 12% ou mais em 15 anos. Hoje, isso representaria R\$ 1,2 trilhão a mais no PIB de 2022.

Ou seja, se a Reforma tivesse sido aprovada há 15 anos, cada brasileiro teria hoje mais R\$ 470 por mês de renda. Não há tempo para esperar. O Brasil precisa voltar a crescer.

RE: Como a reforma pretende melhorar a competitividade do Brasil no cenário internacional e incentivar o investimento de empresas estrangeiras?

Haddad: O modelo IVA já é praticado por mais de 170 dos 193 países do mundo. Sozinho, esse fator já tem capacidade de atrair investimentos externos e multiplicar os projetos internos. O novo modelo traz segurança jurídica, reduz litigiosidade, representando redução de custos e aumento da produtividade e da competitividade para as empresas.

RE: Qual é a expectativa de participação da sociedade civil, empresas e especialistas no processo de discussão da reforma tributária? Como os diferentes atores da sociedade civil podem garantir sua participação no debate?

Haddad: Instituímos a Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, na estrutura do Ministério da Fazenda, sob o comando do Bernard Appy. Isso foi anunciado antes mesmo de 1º de janeiro. A reforma tributária sempre foi prioridade para o governo do presidente Lula e as conversas com os mais diversos segmentos da sociedade começaram muito tempo atrás. Se não fosse assim, não estaríamos onde estamos hoje. O Appy é, sem dúvida alguma, uma das principais autoridades do país quando falamos em reforma tributária, reconhecido pelas mais diversas correntes. Ajudou na elaboração de uma das propostas que se somou à construção do novo modelo agora em discussão. Também tem outras habilidades essenciais para a condução desse processo: excelente articulação; capacidade de receber e ouvir demandas dos mais diversos setores; plena ciência da importância da reforma e sensibilidade para avaliar como as mudanças impactam cada brasileiro. Enfim, o governo está com as portas abertas, como sempre esteve, para ouvir a sociedade civil, a qualquer momento. Mais do que isso: estamos atentos, captando

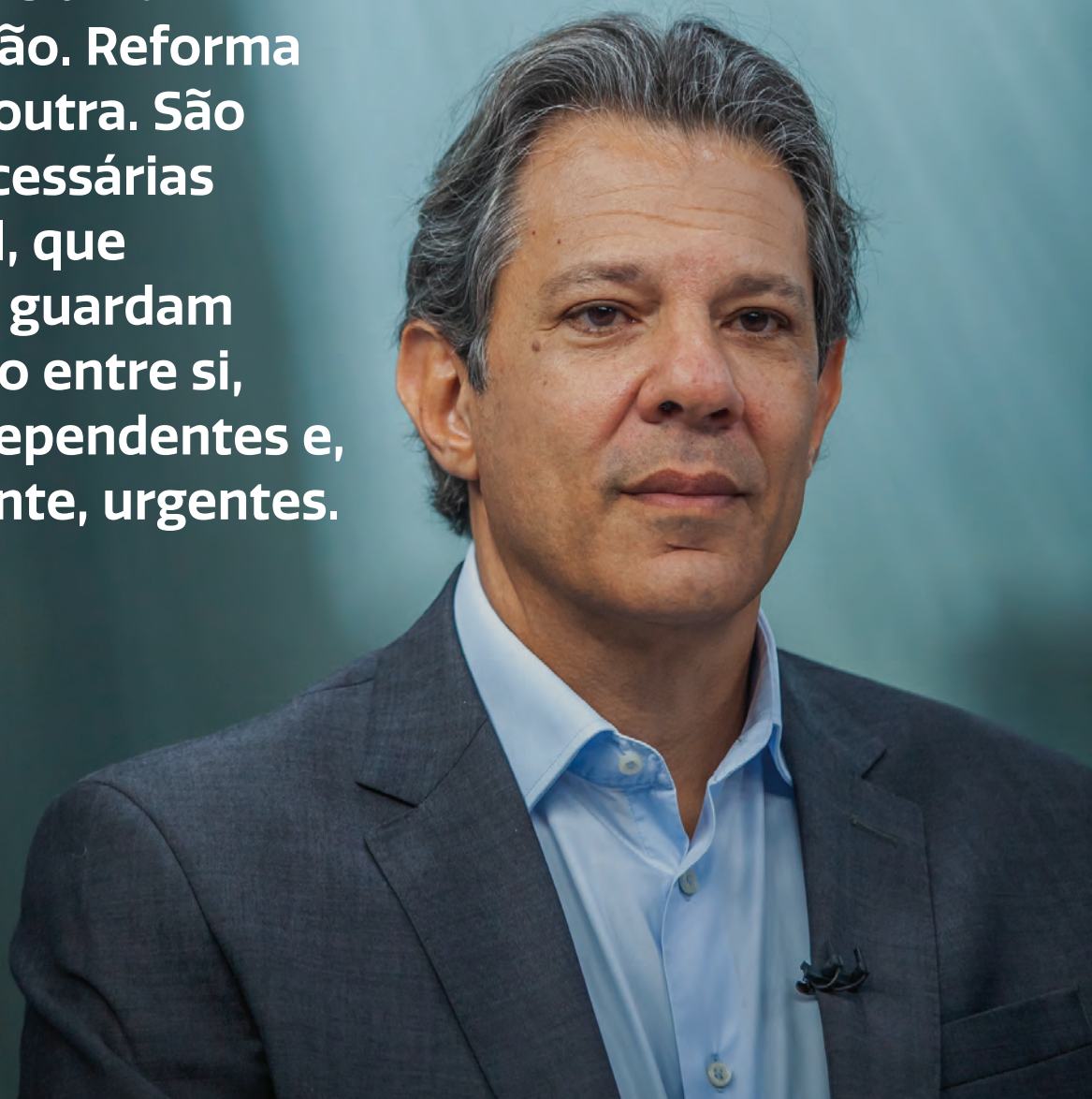
as preocupações de quem ainda não foi até os gabinetes. A representação da sociedade ganhou ainda mais espaço com o avanço dos debates no Congresso, a casa do povo brasileiro. Nesta fase, o Ministério da Fazenda está assegurando apoio ao Congresso, levando informações e sugestões para a construção do melhor texto possível. As PECs 45 e 110, que são a base da reforma da tributação do consumo, vêm sendo discutidas e aperfeiçoadas há quatro anos pelo Congresso, pela academia e pela sociedade. Temos o consenso que agora é a hora de mudar o sistema tributário brasileiro.

RE: Quais indicadores serão monitorados para medir o sucesso da reforma tributária e seu impacto nas finanças públicas e na economia como um todo?

Haddad: Todos os indicadores econômicos vão auxiliar a monitorar os reflexos da reforma tributária: variação do PIB, geração de emprego, níveis de renda, volumes de arrecadação, número de criação de empresas, novos investimentos, entre outros. Temos a certeza que, mesmo no cenário mais conservador, mais adverso, todos os setores serão beneficiados pela reforma.



Ajuste fiscal é uma frente de ação. Reforma tributária é outra. São medidas necessárias para o Brasil, que obviamente guardam comunicação entre si, mas são independentes e, principalmente, urgentes.



Reforma tributária, 1º episódio: um importante passo que prepara um grande salto possível para o Brasil

Por Róridan Duarte

As discussões sobre uma reforma tributária no Brasil não são novas: o debate inicial se deu ainda na década de 1960, quando o regime militar instituiu um Sistema Tributário Nacional, com a pretensão de, minimamente, nacionalizar a questão tributária e superar a imensa fragmentação herdada ainda dos regimes estaduais da República Velha.

O grande marco se deu com o Código Tributário Nacional, de 1966, e a tripartição de três grandes tributos sobre a produção e comercialização de bens: o Imposto sobre Produtos Industrializados (federal), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (estadual) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (municipal). Nas décadas seguintes foram criados

outros tributos federais (com destaque para o Programa de Integração Social – PIS), fortalecendo o papel da União no bolo tributário.

Durante a Constituinte, a tentativa de modernização do sistema (com a criação de um imposto sobre valor agregado e cobrança no destino) esbarrou na falta de acordo federativo. O governo Collor criou uma comissão para propor uma reforma, que não avançou.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, a PEC 175/95 propunha um IVA e um imposto sobre vendas no varejo. Seu insucesso desemboca no surgimento da Contribuição Provisória





Desde o início tivemos uma tributação do consumo completamente distorcida, com a cobrança do imposto na origem e não no destino, formatando um modelo que passou a refletir – e aprofundar – as desigualdades econômicas do nosso País, sobretudo as regionais.

sobre Movimentação Financeira (CPMF), dada a necessidade de elevar a arrecadação e a impossibilidade de aguardar avanços na reforma. Em seguida houve a unificação do PIS e Cofins. Paradoxalmente, essas alterações já elevavam substancialmente a arrecadação federal, ao passo que a Lei Kandir penalizava os estados, o que fez com que o próprio governo retirasse o apoio político à PEC 175, cuja comissão finalmente aprovava o relatório em 1999. A tendência e grande marca dessa década foi o reforço de contribuições federais (não partilhadas com os demais entes federativos) em detrimento dos impostos (partilhados), além da instituição da malfadada DRU (Desvinculação de Receitas da União), sucessora do FSE (Fundo Social de Emergência) e do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), dando assim maior margem de gestão dos tributos à União.

No governo Lula foi aprovada a Emenda Constitucional 42/03, prorrogando a CPMF e buscando minimizar as perdas estaduais da Lei Kandir. Em 2004 surge, de fato, uma primeira

proposta completa de reforma tributária, a PEC 255/04, posteriormente desmembrada em duas, com uma delas (PEC 293/04) servindo de base para a PEC 110/19. Em 2008 surge uma nova proposta: a PEC 233/08, capitaneada por Bernard Appy. De forma semelhante à atual proposta aprovada, ela unificava o ICMS, desonerava a folha e criava o IVA federal – mas não avançou na época. O governo Dilma tentou reformar, pelo menos, o ICMS em 2013, mas também não logrou êxito.

Empecilhos à Reforma ao longo do tempo

Desde o início tivemos uma tributação do consumo completamente distorcida, com a cobrança do imposto na origem e não no destino, formatando um modelo que passou a refletir – e aprofundar – as desigualdades econômicas do nosso País, sobretudo as regionais.

Diversos são os entraves para o andamento das propostas de reforma tributária, mas o principal ponto de resistência tem lugar



Róridan Duarte

Conselheiro do Cofecon. Economista e advogado, pós-graduado em Administração Pública e em Finanças. Foi diretor de Administração e Finanças da Prefeitura de Belo Horizonte (1993/94). É servidor de carreira do Banco Central desde 1995, com passagens pelo Ministério do Trabalho e Emprego (2003), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004-2010) e Casa Civil da Presidência da República (2016-2018). Atualmente é Assessor Especial do Gabinete Pessoal do Presidente da República.

na questão federativa. Os grandes estados produtores, por definição, são os que detêm o maior poderio econômico – o que se reflete em poder político – e não admitem perder numa reforma que modifique a cobrança para o destino.

Ao longo das décadas, restou aos estados periféricos buscar atrair produtores com benefícios tributários, o que ampliou a distorção do modelo, rebaixando alíquotas e multiplicando regimes e legislações – exatamente o que se busca corrigir agora. E, para piorar, quase dois terços da nossa matriz tributária correspondem a tributos indiretos, o que torna ainda mais sensível a alteração do modelo.

Uma das principais críticas ao texto aprovado na Câmara diz respeito ao tempo de transição para a extinção de cinco tributos atuais (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS), que vai de 2026 a 2033, e de transição para a distribuição da arrecadação entre os estados, que vai de 2029 a 2078. Dado o quadro caótico da nossa matriz tributária, é a transição possível e necessária. O período longo de transição e o fundo de compensação são um preço a ser pago para reduzir as resistências estaduais e municipais ao andamento da PEC.

Outra dificuldade para o avanço de propostas anteriores de reforma tributária tem a ver com os *lobbies* setoriais. Na PEC em tramitação, eles se manifestam na inclusão de setores que serão beneficiados por uma alíquota que corresponderá à metade do total – e, quanto mais setores beneficiados, maior será a alíquota final. Reduções de tributos indiretos, subsídios ou benefícios tributários de qualquer espécie somente deveriam ser concedidos dentro de uma lógica de política industrial ou de redução de desigualdades, sejam elas sociais ou regionais, e nunca em função de forças setoriais decorrentes de poder econômico, político ou de *lobbies*.

Benefícios da proposta atual e os passos seguintes

Como exposto anteriormente, em 2019 surgiram duas propostas de reforma tributária: a PEC 45 e a PEC 110. A primeira tem certa semelhança com a PEC 233/08, enquanto a outra tem base na PEC 293/04. Ambas surgem

num momento em que os debates estão mais amadurecidos e, tendo a PEC 45 chegado ao Senado, a presidência da Casa determinou a tramitação conjunta de ambas.

É preciso desmistificar o discurso de quem é contra a reforma e compara a alíquota do futuro IVA com as alíquotas de ICMS e ISS. No novo modelo não haverá cumulatividade, enquanto o modelo atual possui alíquotas individualmente menores, porém incidentes em todas as etapas da cadeia de consumo.

Ao haver uma única alíquota base para todo o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços, que substituirá o ICMS e o ISS), com apenas duas possibilidades de redução (50% da alíquota ou zero), teremos um modelo totalmente transparente para a sociedade, no sentido de que podemos simular reduções futuras nessa alíquota-base em troca de eventuais aumentos nos tributos diretos. Este será o grande salto desta reforma: a sociedade se juntará ao esforço de tornar o nosso modelo progressivo – ou, pelo menos, reduzir sua espúria regressividade.

A reforma em tramitação permitirá a redução da sonegação, da elisão fiscal e, sobretudo, da litigiosidade. Regimes estaduais e municipais, hoje representados por 27 regulamentos de ICMS e milhares de normas municipais, estarão unificados no novo IBS, permitindo uma uniformidade de procedimentos, a consolidação de uma nova jurisprudência e a definição clara de sistemas de compensação de créditos. Estima-se que 95% das atuais ações judiciais tributárias versam sobre controvérsias que estariam ausentes no novo modelo – portanto, resolvidas.

Além disso, uma das características mais perversas do sistema tributário brasileiro é sua marcada regressividade, uma vez que, proporcionalmente, os mais pobres pagam mais impostos do que os mais ricos. A reforma ideal seria aquela que atacasse todo o sistema atual e mudasse nossa matriz tributária. Era, inclusive, a ideia inicial do governo – mas a decisão de iniciar com os tributos sobre produção e consumo foi lógica, uma vez que já havia propostas mais amadurecidas e em discussão no parlamento.

A reforma que tramita no Congresso Nacional traz alguns ganhos neste sentido.

A unificação de alíquotas em relação ao tributo indireto facilitará sua comparação pela sociedade, e uma espécie de *trade off* pode ocorrer: se aumentarmos a tributação direta para “X”, qual será a redução possível nas alíquotas da tributação indireta? A transparência do novo modelo pode ser um passo importante nesta direção.

Outra questão importante diz respeito à cobrança de IPVA sobre aeronaves e embarcações – algo que foi discutido no Supremo Tribunal Federal em 2007 ao julgar a constitucionalidade de uma lei estadual. O Tribunal decidiu no sentido de que o IPVA era um sucessor da Taxa Rodoviária Única, não cabendo sua cobrança sobre veículos aéreos e aquáticos.

Do ponto de vista jurídico, e uma vez que o texto em trâmite é uma PEC, a constitucionalização deste item não deixará dúvidas, pois explicitará a incidência sobre veículos “automotores terrestres, aquáticos e aéreos”, elidindo a brecha deixada pela expressão anterior. Já do ponto de vista tributário, corrige-se uma inaceitável incoerência referente à isonomia e à capacidade contributiva, princípios basilares da boa tributação, além de constituir uma fonte razoável de arrecadação

para os estados e municípios, ainda que não tão alta como se pensa no senso comum.

Outro ganho de progressividade tem a ver com as possibilidades de desoneração da cesta básica e de instituição de um sistema de devolução de impostos (cashback). Esta é uma questão delicadíssima, inserida num debate mais amplo do que a questão tributária *stricto sensu*. Envolve as premissas para a política social. Se considerarmos a política tributária em sua função redistributiva, faz todo o sentido desonerar bens cujo consumo representa alívio das condições de pobreza e que, ao mesmo tempo, consomem a maior parte da renda dos mais pobres.

Mas há uma discussão no âmbito da política social, que divide os especialistas entre focalistas e generalistas. De um lado estão aqueles que entendem que a política social deve ser o mais focada possível naqueles que dela necessitam, visando elevar o patamar de renda dos mais pobres dentre os mais pobres; e de outro, os que advogam por incentivos públicos que permitam uma elevação média geral da renda e das condições de acesso aos bens. Na prática, para uns, é melhor elevar o Bolsa-Família; para outros, seria mais desejável uma política de



A reforma em tramitação permitirá a redução da sonegação, da elisão fiscal e, sobretudo, da litigiosidade."

valorização do salário mínimo, ou a instituição de uma renda universal de cidadania, para ficar em apenas alguns exemplos.

Numa visão de longo prazo e pensando num projeto de sociedade, entendo que os dois modelos devem existir, embora um seja sucedâneo do outro. Primeiro devemos combater a desigualdade, marca mais trágica de nossa sociedade; ao atingirmos um patamar civilizado desse indicador, avançaríamos para a redução da pobreza como um todo, o que não se restringe somente a aspectos de renda, mas envolve outras dimensões como o acesso a saúde e educação de qualidade e a moradia, apontando para a redução intergeracional da pobreza e o rompimento dos ciclos de reprodução da miséria.

Conclusão

Não há dúvida de que o passo fundamental para a transformação do modelo tributário brasileiro demandará uma segunda etapa, com reformulação dos tributos sobre renda e patrimônio. Num cenário ideal, abarcaria a tributação de lucros e dividendos e de investimentos no exterior, ajustes na tabela do

Imposto de Renda de Pessoa Física, correções no modelo de tributação de heranças e a instituição de um imposto sobre grandes fortunas (que, inclusive, tem previsão constitucional), entre outras medidas.

Esta segunda etapa precisa ocorrer logo – deveria ser uma agenda para o primeiro semestre de 2024. Não se pode aguardar a promulgação da primeira parte para que somente depois seja deflagrada a discussão e tramitação da reforma do Imposto de Renda e demais tributos sobre renda e patrimônio.

Mas entre o modelo ideal e o viável está algo presente em nossa história: a correlação de forças entre os setores sociais que advogam pela transformação econômica e social e enxergam na tributação uma das formas de se alcançar essa transformação, e os estratos que pretendem manter o atual modelo. Compete às nossas instituições democráticas, em especial os poderes Executivo e Legislativo, propor o debate e tomar as decisões efetivas. Quanto mais a sociedade estiver inteirada da realidade, mais efetivo e profícuo será o resultado. Para tanto, o papel de entidades como o Cofecon é essencial no debate.



Foto: Marcelo Camargo / Agência Brasil

07 a 10
de novembro

São Luís - MA



XXV Congresso Brasileiro de

ECONOMIA

**UM NOVO FUTURO: Planejamento,
Desenvolvimento e Sustentabilidade.**



SAIBA MAIS!

Aponte a câmera do seu
celular para o código QR!



Poderemos nos surpreender com o impacto da criação do IVA

Por Zeina Latif

Reformas estruturais costumam alimentar expectativas de maior crescimento econômico do país. Porém, por vezes, os resultados decepcionam. Um exemplo foi a abertura comercial promovida no governo Collor, que produziu ganhos de produtividade modestos no agregado da economia.

Cabe ponderar, no entanto, que a reação dos agentes econômicos a reformas, além de lenta, muitas vezes depende do avanço em outras frentes, com medidas complementares, especialmente em um país com tantas falhas na ação estatal. No exemplo citado, a abertura comercial ocorria em meio a grandes incertezas na macroeconomia, por conta do frágil plano de estabilização monetária. Além disso, a mobilidade

de fatores de produção para setores que se beneficiariam da abertura foi possivelmente restringida pelo difícil ambiente de negócios e reduzido capital humano. Talvez por isso o efeito benigno da abertura tenha sido mais visível no agronegócio exportador, setor relativamente menos sensível ao ciclo econômico e menos penalizado pelo reduzido capital humano no país e pelo elevado custo-Brasil.

Considerando o passado recente, as reformas trabalhistas de 2017 – terceirização de atividades meio e fim e flexibilização da CLT – mostram-se mais bem sucedidas, mas não sem um período considerável para a materialização de seus impactos. Nota-se, nos últimos anos, um padrão de recuperação do emprego com carteira



mais vigoroso em relação ao passado, já levando em conta o comportamento do PIB. Observa-se, também, um expressivo crescimento do trabalho por conta própria com CNPJ. Em que pesem as muitas dificuldades do país, que podem limitar o efeito das reformas, o contexto macroeconômico mais saudável e os avanços na escolaridade podem estar contribuindo para a materialização mais clara dos efeitos daquelas reformas.

A reforma tributária do IVA poderá ser mais um exemplo de sucesso com resultados surpreendentes, ainda que lentos, até porque a migração plena será em 2033. A razão para isso é que a reforma, ainda que aquém da desejada, poderá desobstruir muitos canais que hoje travam a economia. Vale lembrar que o sistema tributário é o fator que mais penaliza o Brasil nos rankings de competitividade mundial.

São muitas as distorções causadas pelo atual sistema de tributação indireta no país, que engloba PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS. Deveria, supostamente, ser uma tributação sobre o consumo, mas na prática tributam-se os bens e serviços de forma bastante heterogênea, e não o consumo em si. Por exemplo, a tributação do consumo de automóveis deveria ser indiferente entre a aquisição ou o aluguel do carro, o que não ocorre. As diferenças entre a tributação do consumo de serviços e bens se tornam cada vez mais esdrúxulas diante do crescente peso de serviços na produção de bens, sendo um fator preponderante na competitividade dos produtos. Mesmo a mais simples das manufaturas embute serviços de estudo de mercado, marketing, tecnologias de produção, distribuição, atendimento pós-venda, etc.

O sistema brasileiro de tributação do “consumo” não guarda paralelos com a

experiência mundial, por sua complexidade e pelas mudanças frequentes de regra, sem critérios claros. O secretário extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy, calcula algo na casa de 1 milhão de alíquotas quando se somam os 5 tributos indiretos nos 3 entes da federação. Além disso, há diferentes bases de cálculo e regras de dedução.

O resultado é que não se sabe ao certo a carga tributária de cada bem e serviço consumido. Por exemplo, as barrinhas podem ter tributação muito variada a depender dos ingredientes utilizados, como ter ou não chocolate. O local de produção também importa, pois as regras tributárias variam muito entre entes da federação. Além de causar distorções alocativas, discutidas adiante, essa complexidade acaba prejudicando o exercício da cidadania, já que os consumidores não conseguem identificar facilmente os tributos embutidos nos preços.

De quebra, muitos grupos organizados buscam, junto à classe política, tratamento privilegiado. Querem pagar menos tributos do que os demais. Eles deveriam, em vez disso, demandar um ambiente de negócios menos hostil, educação de qualidade, infraestrutura adequada etc. Os *lobbies*, contudo, buscam favores, não isonomia.

Um capítulo à parte é a elevada cumulatividade tributária, seja pela característica dos tributos – ISS e regime cumulativo do PIS-Cofins –, seja pela dificuldade de recuperação de créditos tributários, notadamente do ICMS. A guerra fiscal – o benefício concedido por um estado acaba causando crédito tributário a ser pago por outro estado que importa a mercadoria – e a dificuldade de caixa dos fiscos produzem grande acúmulo de créditos. Isso prejudica as



Zeina Latif

Zeina Abdel Latif é sócia da Gibraltar Consulting e ex-secretária de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP), com mestrado e doutorado pela mesma instituição.



O resultado é que não se sabe ao certo a carga tributária de cada bem e serviço consumido. Por exemplo, as barrinhas podem ter tributação muito variada a depender dos ingredientes utilizados, como ter ou não chocolate."

finanças e o planejamento das empresas e reduz a competitividade de produtos que dependem de uma cadeia de produção mais longa.

Um resultado da complexidade tributária e da dificuldade de recuperar créditos é a elevada litigiosidade. Somada à jurisprudência falha, com interpretações mutantes da legislação tributária, muitas vezes com efeito retroativo, chega-se ao enorme contencioso tributário. Segundo pesquisa do Insper de 2020, ele corresponde a 75% do PIB quando somadas as três esferas de governo, nos processos administrativos e judiciais, sendo que cerca de metade refere-se aos cinco tributos indiretos.

Todos esses elementos causam má alocação de recursos na economia, com graves consequências sobre o potencial de crescimento de longo prazo do país.

Não se trata apenas dos custos incorridos pelas empresas – custo de conformidade e aqueles associados ao planejamento tributário – e pela máquina pública, incluindo o Judiciário – gestão e fiscalização do sistema, incluindo o contencioso. É necessário considerar os muitos custos de oportunidade a esses dispêndios não produtivos. No setor privado, seriam aqueles associados ao baixo investimento na modernização da gestão e da produção, em inovação e no treinamento de mão de obra. No setor público, o sacrifício de áreas de ação típica do estado, como educação e saúde básica.

Há ainda efeitos deletérios de segunda ordem, como aqueles associados a investimentos menos eficientes do ponto de vista econômico,

limitando os ganhos de produtividade do país. A escolha de insumos para a produção, do método produtivo e do local da empresa são afetados pelas regras tributárias, que deveriam ser neutras na alocação de recursos. Na busca por maior competitividade e retorno, as empresas deixam de se pautar pela eficiência produtiva e passam a buscar vantagens tributárias.

Há também grande prejuízo à produtividade do país ao se tributar investimentos e exportações, esta última decorrente da dificuldade de recuperação de créditos tributários.

A lista de efeitos secundários segue. Um exemplo é a influência na estrutura produtiva do país. Altera-se, por vezes, a estrutura organizacional das empresas, com maior verticalização, o que implica ineficiências e perda de ganhos de escala decorrentes de estruturas mais verticalizadas; e criam-se barreiras à entrada de novos players nos mercados, elevando a concentração nos setores e limitando o grau de concorrência na economia.

Há também as consequências da falta de isonomia entre setores, com a carga tributária penalizando mais a indústria, um setor com maiores efeitos multiplicadores na economia, conforme apontado pela matriz de insumo-produto do IBGE.

Outra possibilidade é o estímulo à informalidade, que, com a reforma, talvez não recue em termos absolutos, mas poderá recuar em termos relativos, como o observado na experiência da Índia, conforme Yue Zhou (2020).

Foram aqui citados custos diretos, custos de oportunidade e efeitos de segunda ordem decorrentes do sistema de tributação do consumo. Falta ainda mencionar o elevado risco econômico, que não é eliminado com os maiores gastos pelas empresas, com times de tributaristas especializados e contadores. São elevados os riscos de decisões arbitrárias do governo e de mudanças de interpretação da legislação pelos fiscos e pelo Judiciário. Há, ainda, incertezas sobre o comportamento da carga tributária futura.

A lista desses fatores todos que limitam o potencial de crescimento de longo prazo é extensa, sendo que o menor crescimento econômico causa outros tantos problemas, como ciclo econômico mais acidentado, inflação mais volátil e maior vulnerabilidade social. São problemas que se acumulam neste país recordista na complexidade do sistema tributário.

Parece impossível fazer uma simulação do impacto da reforma do IVA sobre o PIB potencial do país que consiga levar em conta os muitos canais para o crescimento que



A escolha de insumos para a produção, do método produtivo e do local da empresa são afetados pelas regras tributárias, que deveriam ser neutras na alocação de recursos.

Na busca por maior competitividade e retorno, as empresas deixam de se pautar pela eficiência produtiva para buscarem vantagens tributárias."



serão desobstruídos. Há alguns trabalhos para estimar os ganhos no potencial de crescimento, com diferentes metodologias; as estimativas variam de 2,4% a 20% em um intervalo de 10 a 15 anos. Na ponta mais otimista, de 20% em 15 anos, está o trabalho de Bráulio Borges (2020), que busca incorporar o impacto da melhora do ambiente de negócios e da redução dos custos de conformidade.

A pesquisa de Bibek Adhikari (2020), que estima o impacto da adoção do IVA na produtividade dos países, traz mais ingredientes para análise. O autor conclui que países de renda média alta, como o Brasil, tendem a colher mais frutos, com aumento de 33% no PIB por trabalhador em 10 anos, enquanto para os ricos o resultado é positivo, mas mais modesto (11,2%), e para os mais pobres, insignificante. Para o autor, as diferenças decorrem do grau de sucesso na implementação e na administração

do imposto, mais desafiadoras em países mais pobres e com muita informalidade. Acredito que podem ainda pesar o fato de países ricos não terem sistemas tributários muito disfuncionais, de forma que sua substituição pelo IVA produz efeito relevante, mas menor do que em países de renda média alta, que apresentam sistemas com mais distorções. Já os países mais pobres são muito penalizados por várias outras deficiências estruturais que limitam os ganhos de reformas estruturantes de forma geral.

Feitas essas considerações, há razões para otimismo com o impacto da reforma tributária do IVA. Mas (quase) nada é para já. Será necessário acompanhar os resultados ao longo do tempo, não só para comunicá-los à sociedade, mas também para fazer ajustes necessários nas regras do tributo. Boas regras tributárias e sua implementação adequada fazem diferença.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 - Ver artigo de Victor Gomes, Samuel de Abreu Pessôa e Fernando A. Veloso, 2004, "Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira: uma análise comparada", IBRE/FGV.

2 - Ver artigo de Júnia Cristina Peres R. da Conceição e Pedro Henrique Zuchi da Conceição, 2014, "Agricultura: evolução e importância para a balança comercial brasileira", Texto para Discussão 1944 do Ipea.

3 - Para o estudo do ganho de produtividade na indústria, ver artigo de Marcos B. Lisboa, Naercio A. Menezes Filho e Adriana Schor, 2010, Revista Brasileira de Economia, v. 64 n. 3 / p. 277–289 Jul-Set.

4 - Contencioso tributário no Brasil – Relatório 2020, Insper.

5 - "VAT, Sales Tax, and Informality: Does VAT Adoption Reduce Informality?" em <https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2020-10/Informality%2BTaxation%2B20201020.pdf>; artigo publicado em 2022 no livro de Maurizio Bussolo and Siddharth Sharma, de 2022, "Hidden Potential: Rethinking Informality in South Asia", World Bank.

6 - "Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019", https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf

7 - "Does value-added tax increase economic efficiency", Economic Inquiry, 2020, vol. 58, issue 1, 496-517.



Episódio #90

Cashback tributário e justiça social

O titular da Secretaria Extraordinária de Reforma Tributária, Bernard Appy, falou sobre o assunto no episódio #90 do podcast Economistas.

Disponível nos principais agregadores de podcast*

*Anchor, Breaker, Deezer, Google Podcasts, Apple Podcasts, Overcast, Pocket Casts, RadioPublic e Spotify

Ouçá agora!

Aponte a câmera do seu celular para o código QR!





Uma análise abrangente da reforma tributária

Por Manoel Pires

A Câmara dos Deputados aprovou, no início de julho, a Emenda Constitucional 45/2019 que reforma o sistema de tributação sobre consumo no Brasil. A reforma, agora, tramita no Senado Federal com expectativa que seja concluída até o fim do ano.

O sistema tributário brasileiro é um grande entrave para o crescimento econômico. Existe uma grande diferenciação na tributação dos bens produzidos no Brasil, com ampla desvantagem para produtos industrializados em relação a serviços. Isso acarreta uma série de problemas como perda de competitividade internacional, tendo em vista que produtos industriais estão

mais sujeitos à competição.

Para se beneficiar de uma carga tributária reduzida, as empresas adotam tecnologias de produção menos eficientes. Um exemplo é a construção civil, que, ao invés de usar insumos industrializados, como em outros países, realiza a produção no local da obra. No primeiro caso, os produtos pagam ICMS e IPI, no segundo cobra-se ISS. O resultado é uma produtividade mais baixa compensada pelo planejamento tributário.

A cumulatividade do sistema tributário onera a cadeia produtiva ao tributar cada etapa de produção. Alguns impostos, como PIS/ Cofins e ICMS, são não cumulativos, mas o



aproveitamento de créditos é muito ineficiente e cria insegurança jurídica. Apenas os insumos utilizados diretamente na produção podem gerar créditos. Despesas com escritório, uniformes de funcionários, propaganda e marketing são exemplos de custos que não geram crédito, o que traz incerteza e judicialização.

A tributação do ICMS na origem, ao invés de ocorrer no destino, amplifica uma guerra fiscal contraproducente. Quando um estado reduz a alíquota de ICMS para atrair uma empresa, o estado de origem perde a arrecadação e o outro ganha a arrecadação da empresa que migrou.

Nesse modelo, a guerra fiscal se torna infinita por não gerar nenhum custo de oportunidade para quem a pratica.

O outro problema é a multiplicação de regimes especiais. Como a carga tributária sobre consumo é elevada e distorcida, determinados setores econômicos conseguem um tratamento diferenciado. Isso resulta em ampliação das distorções, seja pelo tratamento diferenciado em si, seja pelo fato de que o regime especial resulta em perda de arrecadação pública que será compensado com uma alíquota mais elevada em algum outro produto, normalmente aqueles



Manoel Pires

Coordenador do Núcleo de Política Econômica e do Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV. Professor do mestrado em Economia e Finanças da FGV e da UnB. Foi Secretário de Política Econômica no Ministério da Fazenda e Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento. Economista com mestrado em Economia pela UFRJ e doutorado pela UnB.

com facilidade de tributação ou uma demanda inelástica como combustíveis ou energia elétrica.

A resultante é um sistema bastante distorcido e complexo. Existem impostos que se diferenciam por produto, várias alíquotas por região, legislações que se multiplicam, obrigações acessórias e elevado custo de conformidade.

A solução é adotar um imposto sobre valor adicionado (IVA) uniforme e de base ampla. No IVA o que cada empresa paga na cadeia produtiva gera um crédito tributário e o imposto no final será cobrado apenas no consumo. Esse sistema de tributação já foi bastante testado em outros países com bons resultados econômicos. As principais vantagens são:

- 1) Desonerar a cadeia produtiva acabando com a cumulatividade, o que estimula a agregação de valor na cadeia de produção.
- 2) Deslocar a tributação da produção para o consumo, desonerando investimentos e exportações e aumentando a competitividade da economia.
- 3) Combate à sonegação, porque para ganhar o crédito tem que emitir nota fiscal.
- 4) Redução do espaço para a guerra fiscal, tendo em vista que o imposto passará a ser cobrado no destino; e
- 5) Maior simplificação com a redução do número de alíquotas, redução da quantidade de regimes especiais e harmonização da legislação.

Um sistema tributário com essas características possui efeitos positivos com farta evidência empírica. Smart & Bird (2009) avaliaram o impacto da substituição, em várias províncias do Canadá ao longo da década de 2000, de um tributo sobre vendas por um IVA. Essa reforma levou a aumentos nos investimentos em ativos fixos realizados pelas empresas.

Xing, Bilicka & Hou (2022) utilizaram um experimento natural, associado à mudança da tributação de alguns segmentos de serviços na China para um IVA a partir de 2012. Como a indústria manufatureira já estava no IVA antes



No IVA o que cada empresa paga na cadeia produtiva gera um crédito tributário e o imposto no final será cobrado apenas no consumo. Esse sistema de tributação já foi bastante testado em outros países com bons resultados econômicos."



disso, autores exploraram essa diferença. Após a reforma, vendas das empresas de serviços afetadas pela reforma subiram 11,5% ante o grupo de controle. Os gastos com P&D se elevaram 9,9% e o emprego 6,6%.

Guo & Li (2023) apontam que implementação plena da devolução de créditos tributários no sistema do IVA chinês, a partir de 2018, gerou um aumento de quase 7% da Produtividade Total dos Fatores das empresas afetadas pela reforma.

No Brasil, alguns modelos de simulação foram utilizados para dimensionar o impacto da reforma. Cardoso e Domingues (2020) concluíram que o PIB cresce 4,4% com uniformização de alíquotas. Considerando ganhos de produtividade, o PIB poderia aumentar em torno de 12%.

Ferreira et al (2022) concluiu que o PIB pode crescer 7,9% com a uniformização de alíquotas e fim da cumulatividade. Borges (2020) constatou que o PIB deve crescer até 20% considerando ganhos com a simplificação do sistema.

Durante a tramitação da reforma, o Congresso Nacional aprovou algumas mudanças no texto original, criando exceções e alguns regimes especiais, o que resultou em críticas. A questão, portanto, é até que ponto as concessões tiraram força da reforma.

Quando verificamos o desenho dos IVA's em outros países, é possível constatar que tanto China quanto Índia, que aprovaram reformas recentes no formato do IVA, obtiveram resultados muito positivos, apesar de restarem exceções e diferenciações tributárias expressivas. O fato é que a reforma, apesar de concessões, resultou em um sistema tributário melhor e isso que deve ser avaliado.

Na União Europeia, onde a prática do IVA é bastante consolidada, existem várias alíquotas: (i) modal, que possui alíquota definida por cada país, (ii) reduzida, que está limitada inferiormente pela alíquota de 5%, (iii) "super-reduzida", que pode ser inferior a 5%, mas é pouco aplicada e; (iv) uma alíquota de transição aplicada para poucos países dentro de uma negociação política para membros mais recentes.

Além disso, existem as isenções para setores em que o conceito de IVA não se adequa muito bem ou que se originam a partir de preocupações sociais. São exemplos: atividades financeiras, serviços de saúde e educação, operações de seguros e locações de imóveis, além de serviços de transporte e alimentos. A Tabela 1 a seguir apresenta o sistema de alíquotas do IVA na União Europeia.

Quando observamos as exceções e isenções do sistema europeu, é fácil constatar que existe uma intersecção muito grande com o que foi aprovado aqui. Além disso, é possível verificar que apenas na Dinamarca aplica-se a alíquota única. Na maior parte dos casos, aplicam-se de três a quatro alíquotas além das isenções.

| País | Alíquota padrão | Alíquota reduzida | Alíquota "super reduzida" | Alíquota de transição |
|-------------|-----------------|-------------------|---------------------------|-----------------------|
| Áustria | 20 | out/13 | - | 13 |
| Bélgica | 21 | 06/dez | - | 12 |
| Bulgária | 20 | 9 | - | - |
| Chipre | 19 | 05/set | - | - |
| Rep. Tcheca | 21 | out/15 | - | - |
| Alemanha | 19 | 7 | - | - |
| Dinamarca | 25 | - | - | - |
| Estônia | 20 | 9 | - | - |
| Grécia | 24 | jun/13 | - | - |
| Espanha | 21 | 10 | 4 | - |
| Finlândia | 24 | out/14 | - | - |
| França | 20 | 5.5 / 10 | 2.1 | - |
| Croácia | 25 | mai/13 | - | - |
| Hungria | 27 | mai/18 | - | - |
| Irlanda | 23 | 9 / 13.5 | 4.8 | 13.5 |
| Itália | 22 | 05/out | 4 | - |
| Lituânia | 21 | 05/set | - | - |
| Luxemburgo | 17 | 8 | 3 | 14 |
| Letônia | 21 | 12/mai | - | - |
| Malta | 18 | 05/jul | - | - |
| Holanda | 21 | 9 | - | - |
| Polônia | 23 | 05/ago | - | - |
| Portugal | 23 | jun/13 | - | 13 |
| Romênia | 19 | 05/set | - | - |
| Suécia | 25 | 06/dez | - | - |
| Eslovênia | 22 | 5 / 9.5 | - | - |
| Eslováquia | 20 | 10 | - | - |

Em vários aspectos o que foi aprovado pela Câmara tende a ser mais próximo de um IVA ideal do que se observa na experiência internacional, pois na lista de exceções aplicar-se-á uma alíquota de 40% da alíquota modal, ou seja, apenas duas alíquotas. Outras atividades isentas de tributação na Europa serão tributadas no Brasil na forma de um regime especial (setor financeiro e seguros, construção civil, locação de imóveis e transporte) ou mesmo no sistema de IVA, ainda que diferenciado (saúde e educação).

Evidentemente, existem decisões difíceis de justificar como é o caso de exceções para serviços de hotelaria, parques de diversão, aviação regional ou para produtor rural com receita inferior a R\$ 3,6 milhões. Somam-se a isso as distorções tributárias geradas pelo Simples, que é um programa muito abrangente, e a Zona Franca de Manaus.

Mas o fato é que considerando essas questões a reforma parece positiva e traz ganhos relevantes. Primeiro, porque as exceções são próximas ao que se observa na experiência internacional. Segundo, porque não era razoável supor que essa reforma conseguiria reverter os dois principais gastos tributários brasileiros (no caso, o Supersimples e a Zona Franca) em função da força dos lobbies existentes.

É difícil projetar a tramitação da reforma do Senado pois apenas agora será possível conhecer como essas forças políticas vão interagir com os vários interesses presentes na discussão. Mas é possível apresentar alguns pontos de preocupação.

O primeiro deles é evitar que as exceções e tratamentos diferenciados sejam ampliados. O segundo é evitar que o custo fiscal da União dentro do complexo sistema de compensações financeiras que foi elaborado para reduzir resistências políticas e viabilizar a reforma seja ampliado porque a reforma deveria apresentar efeito fiscal líquido positivo.

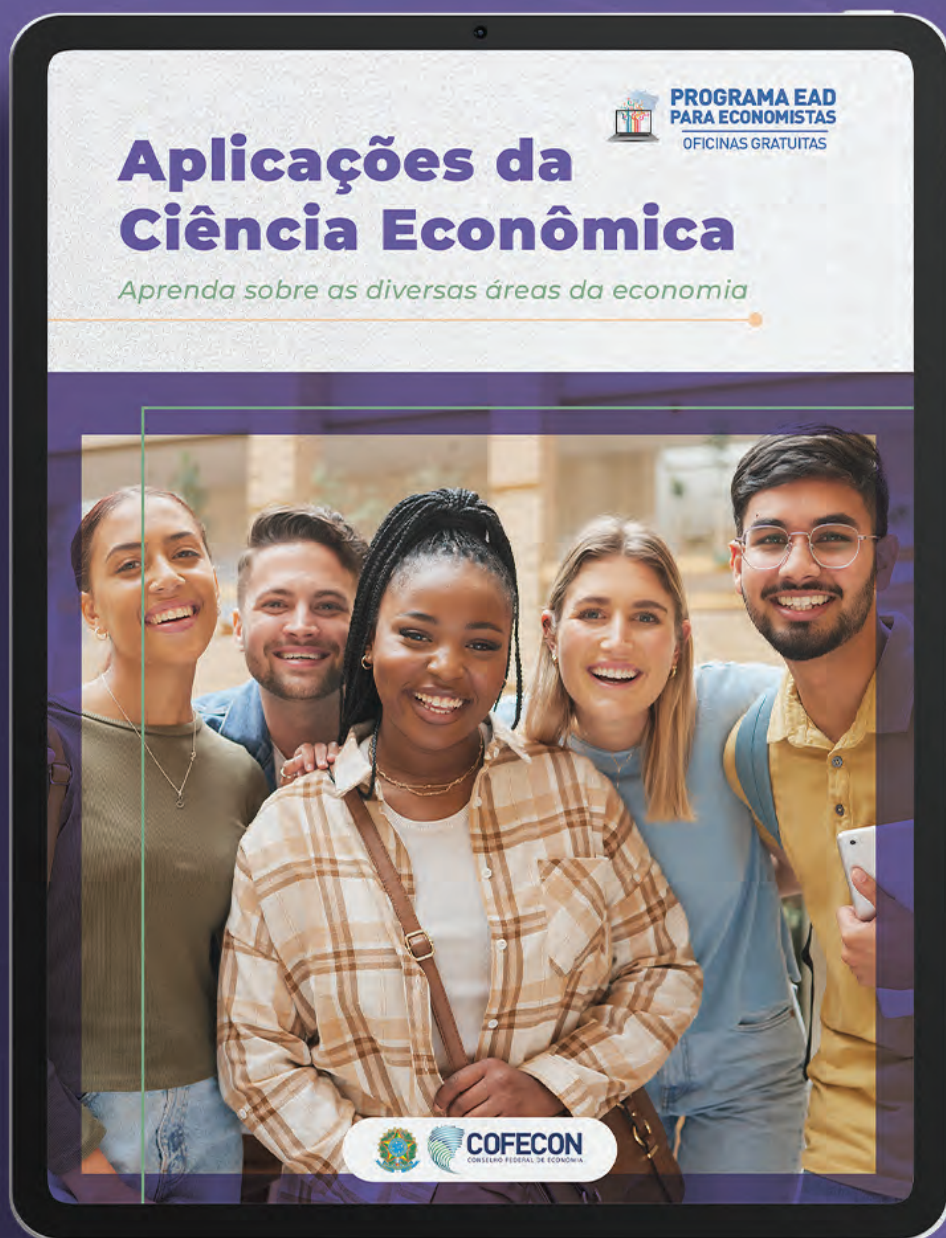
O terceiro ponto de atenção é o Conselho Federativo que foi criado para gerir o sistema. Há desconforto em função do Conselho reduzir a atuação dos Estados e municípios na gestão tributária, mas esse é o preço para uniformizar a legislação. É importante que essa solução esteja bem consolidada para minimizar o risco de judicialização.

Por fim, cabe ressaltar que essa reforma começará a produzir impactos positivos sobre a economia a partir de 2026 quando a implementação será iniciada. É um luxo para um país que cresce tão pouco desenhar uma reforma com impacto tão distante de modo que seria interessante antecipar, pelo menos, a introdução da parte federal. Essa seria uma importante contribuição do Senado Federal.



Por fim, cabe ressaltar que essa reforma começará a produzir impactos positivos sobre a economia a partir de 2026 quando a implementação será iniciada.

Cofecon lança e-book *Aplicações da Ciência Econômica*



SAIBA MAIS!

Aponte a câmera do
seu celular para o
código QR!



Reforma tributária, impactos da PEC nº 45/2019 e progressividade no sistema tributário brasileiro

Por Pedro Garrido da Costa Lima e Roberto Boccacio Piscitelli

Introdução

A discussão sobre reforma tributária está associada a questões fundamentais para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Enquanto o debate centrado na PEC nº 45/2019, recentemente aprovada na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, está aparentemente focado em eficiência e aumento da produtividade, existem diversos impactos redistributivos decorrentes do Substitutivo em discussão. Nesse artigo, são analisados elementos redistributivos da PEC nº 45/2019 e do que é necessário para que Brasil avance em termos de maior equidade e justiça tributária, para um desenvolvimento nacional inclusivo.

Discute-se há muito a importância de uma reforma tributária em nosso país¹. Seu formato e os elementos que serão reformados é que não atingem consenso, em razão dos impactos redistributivos que ensejam, especialmente quando



alcançam grupos econômicos maiores e mais articulados. Parece estar presente na prioridade atual do Parlamento uma reforma dos impostos indiretos sobre o valor adicionado, ainda que diversos autores entendam que outras alterações, relativas aos impostos diretos em direção a maior progressividade tributária, seriam mais prioritárias (LIMA e PISCITELLI, 2018; ANFIP e FENAFISCO, 2018). São questões centrais para nossa sociedade, para as quais deve olhar o economista, que tem papel fundamental no estudo e na promoção do desenvolvimento econômico e social (LIMA, 2022).

2. Regressividade no sistema tributário brasileiro

Entre as críticas históricas ao sistema tributário brasileiro estão a presença maior de impostos indiretos, sobre consumo e produção, que impactam mais do que proporcionalmente a população mais pobre e, portanto, têm grande impacto distributivo.

Segundo a própria Receita Federal, considerando as principais bases de tributação, a tributação sobre bens e serviços (consumo) responde por cerca de 44% da receita tributária, a da renda, por cerca de 24%, e a do patrimônio, por menos de 5%. As contribuições sobre a folha

(trabalho) respondem por pouco mais de 20%. Na comparação com países mais ricos, a carga sobre consumo brasileira é maior.

Igualmente, os tributos diretos, sobre renda e patrimônio, são proporcionalmente menos cobrados, havendo regressividade inclusive no imposto de renda entre os maiores rendimentos, por causa de isenções como a existente na distribuição de lucros e dividendos.



Entre as críticas históricas ao sistema tributário brasileiro estão a presença maior de impostos indiretos, sobre consumo e produção, que impactam mais do que proporcionalmente a população mais pobre."



Pedro Garrido

Economista com mestrado em Economia pela UFF e doutorado em Economia pela UnB. É Consultor Legislativo na Câmara dos Deputados.



Roberto Piscitelli

Economista e contador, com pós-graduação em Política e Administração Tributária – FGV e em Administração Econômica e Financeira - Paris I e mestrado em Administração Pública – UnB. Consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

A literatura econômica recente tem sugerido que a redução da desigualdade tem efeitos positivos sobre o desempenho econômico e que a tributação e a reversão de medidas regressivas no sistema tributário têm grande capacidade de reduzir a iniquidade em uma economia (PIKETTY, 2014).

O debate sobre reforma tributária no Brasil deve considerar, de maneira sistemática, a desigualdade existente e a necessidade de aumentar a progressividade da tributação. Em trabalho anterior, pesquisamos um universo amplo de medidas que poderiam trazer mais equidade tributária e ser realizadas sem a necessidade de Emenda Constitucional, a exemplo da redução da tributação indireta, o fim da isenção da distribuição de lucros e dividendos e da desoneração dos juros sobre capital próprio, além do aumento da progressividade nas faixas do imposto de renda e da tributação sobre o patrimônio, entre outras (LIMA e PISCITELLI, 2018).

3. Alguns impactos da PEC nº 45/2019

No caso da discussão atual da PEC nº 45/2019, ainda que a proposta seja defendida principalmente para aumentar a eficiência econômica e a produtividade, notam-se diversos aspectos redistributivos, com impactos setoriais, no consumo e concorrenciais, alguns dos quais positivos. Pretende-se que não haja redução de carga tributária na tributação indireta, mas

sim a simplificação e unificação de tributos por valor adicionado com a criação de um imposto sobre bens e serviços (IBS) e uma contribuição sobre bens e serviços (IBS), além do fim da cumulatividade e de disputas regionais, na chamada guerra fiscal, junto com a mudança da tributação para o destino, gradualmente, com o passar dos anos.

Diversas simulações da aprovação da PEC nº 45/2019 apontam aumento do crescimento global da economia brasileira e mesmo pouca ou quase nenhuma perda de entes subnacionais². Outras simulações recentes ainda calculam a pressão para cima da alíquota geral que provém das desonerações decorrentes de alíquotas reduzidas.

O crescimento, se confirmado, indica resultado positivo. Outros impactos apontam também para um benefício de longo prazo sobre a atividade industrial, que é determinante para desenvolvimento econômico e social. A indústria de transformação tem maior capacidade de ganhos de conhecimento, tecnologia e renda nas economias, além de estar associada a menor desigualdade de renda.

Os impactos não são neutros na reforma atual, pois implicam redistribuição da carga tributária setorial, com alteração de preços relativos. Em tese, haveria aumento de tributação para serviços e agropecuária, que hoje em dia são proporcionalmente menos onerados.

De acordo com a CNI (2023), a indústria geral representou 34,4% da arrecadação de





Os impactos não são neutros na reforma atual, pois implicam redistribuição da carga tributária setorial, com alteração de preços relativos. Em tese, haveria aumento de tributação para serviços e agropecuária, que hoje em dia são proporcionalmente menos onerados."

tributos federais³ em 2020 e 23,9% do PIB em 2022, enquanto a indústria de transformação deteve 25,2% da arrecadação e 12,9% do PIB nestes anos. Em contraste, os outros setores, agropecuária (0,5% da arrecadação total e 6,6% no PIB) e serviços (65,1% da arrecadação e 68,2% do PIB), participam menos da tributação federal do que seu peso na economia.

Essa redistribuição setorial é uma possibilidade, já que existe a previsão de vários regimes especiais ou alíquotas reduzidas, todos em serviços e agropecuária. Foram criadas outras exceções, para o Simples Nacional, a Zona Franca de Manaus, as áreas de livre comércio e as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs).

Uma possibilidade de desoneração para atividades que tenham maior conteúdo de ciência e tecnologia, que beneficiaria especialmente a indústria, está flagrantemente ausente. Em verdade, não seria mais possível, com o estabelecimento total da PEC nº 45/2019, a edição de programas de estímulo setorial por meio de desoneração em tributos. O Brasil ficaria vedado de utilizar instrumentos muito comuns em políticas industriais ativas, que têm sido intensificadas pelo mundo (LIMA e NAZARENO, 2023).

Outra possibilidade seria ampliar a inovação na forma de incentivo setorial mediante o crédito financeiro que foi desenvolvido para os setores de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pela Lei nº 13.969/2019 (SANTOS e LIMA, 2020).

Cabe notar ainda que, em estruturas oligopolizadas ou com significativo poder de

mercado, não necessariamente uma redução de tributos seria repassada aos consumidores, podendo ser incorporada na lucratividade das empresas.

Também são previstas vinculações de receitas para estimular o desenvolvimento regional, com fundos e compensações para mitigar perdas na comparação com o regime anterior.

Outros aspectos que foram incluídos na PEC nº 45/2019 têm impactos distributivos, que são positivos ou negativos. A alíquota zero para produtos da cesta básica que foi criada é positiva para os mais pobres, contudo, desonera produtos, a exemplo de alimentos, inclusive para mais altas rendas. A possibilidade aberta de restituição (cashback) estabelecida, se for focalizada, pode ser direcionada aos mais pobres.

Finalmente se determina a cobrança de IPVA sobre veículos automotores aquáticos e aéreos, como lanchas e aviões, que deixaram de ser tributados por conta de decisão do STF, apesar de ser claro que são veículos automotores como carros, que são tributados. Outro avanço é a previsão de progressividade e de alteração por decreto da base de cálculo do IPTU. O interesse no aproveitamento de créditos tributários também poderia incentivar a formalização na economia.

Não obstante alguns avanços, a possibilidade de desoneração do ITCMD em transferências para instituições beneficentes, muitas de contestável impacto social, pode ser regressiva e acabar criando outra fonte de planejamento tributário patrimonial. Além disso, a imunidade tributária para entidades religiosas

e templos de qualquer culto foi estendida para suas organizações assistenciais e beneficentes, podendo distorcer também o sistema tributário e criar problema concorrencial entre instituições na área de saúde e educação que não dispõem de igual benefício fiscal.

Cabe notar que é mantida a desvinculação de receitas de tributos destinadas especialmente para a área da seguridade, o que pode gerar risco de falta de financiamento para as políticas a ela vinculadas.

Ainda a PEC nº 45/2019 traz incertezas sobre como será realizada a tributação de fato e seus efeitos, uma vez que elementos centrais, entre os quais alíquotas e regimes diferenciados, serão definidos em lei complementar. Evidentemente, não cabe ter tantas minúcias no texto constitucional, mas há riscos diante da possibilidade de influência de grupos econômicos mais fortes que reduzam sua carga tributária em detrimento de outros, que a teriam aumentada.

4. Reformas necessárias a serem feitas

A PEC nº 45/2019 fixa em 180 dias após sua promulgação o envio de projeto sobre reforma da renda, sem, no entanto, trazer qualquer outra obrigação nesse aspecto. Apesar de haver grandes resistências à tributação dos mais ricos no Congresso Nacional, diversas proposições têm sido apresentadas.

Questões essenciais que precisam ser encaminhadas são a reforma do imposto de renda. Cabe notar avanços recentes, e até mesmo um do governo anterior, que aprovou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.337/2021, de reforma do imposto de renda que taxava lucros e dividendos e fundos especiais fechados utilizados para planejamento tributário de famílias mais ricas.

Em 2023, no atual governo, foi editada a Medida Provisória nº 1.171/2023, que tratava da isenção do imposto de renda e da tributação de fundos offshore e trusts, utilizados pelos mais ricos para manter, também sem tributação, recursos no exterior. Diante da resistência no Congresso, essa taxação foi retirada.

Dois Projetos de Lei foram apresentados pelo Poder Executivo. O projeto de Lei 4173/2023

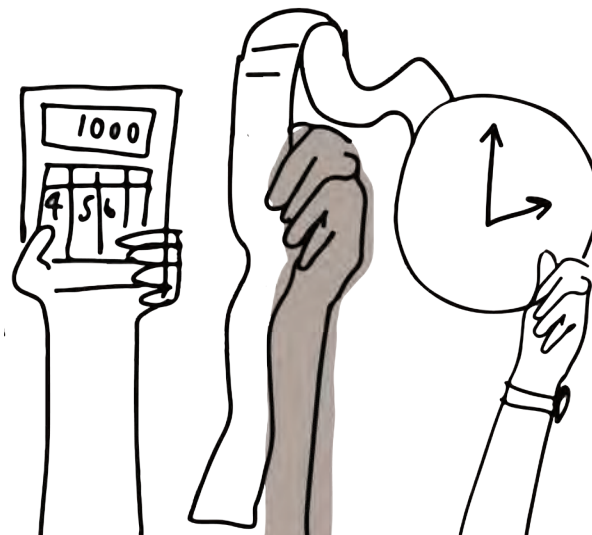
trata de fundos *offshore* e *trusts*. Já o Projeto de Lei nº 4.258/2023, revoga a desoneração relativa aos juros sobre capital próprio. Dessa forma, elementos da reforma do imposto de renda com significativo impacto sobre a progressividade vêm sendo discutidos.

5. Comentários finais

A atual discussão sobre reforma tributária vinculada à PEC nº 45/2019, que se mostra prioritária na pauta do Congresso Nacional, pode ter impactos positivos sobre a economia brasileira se conseguir o efeito desejado de aumentar o crescimento e redistribuir a carga tributária para beneficiar o setor industrial, a inovação e o progresso tecnológico.

Alguns elementos da PEC nº 45/2019 trazem avanços na progressividade do sistema tributário, mas outros podem ser negativos. Ademais, mesmo com a aprovação da proposta atual, existe incerteza sobre o resultado final da reforma, uma vez que a regulamentação por meio de lei complementar pode ainda ser palco de disputas sobre o formato definitivo e a distribuição da carga tributária.

De todo modo, a discussão brasileira deve ir além do debate sobre simplificação para enfrentar elementos centrais na reforma do imposto de renda. Algumas medidas importantes nesse sentido já tramitam no Congresso Nacional. Cabe maior mobilização em torno de uma reforma tributária que enfrente de fato o sistema tributário iníquo brasileiro, para que tenhamos um desenvolvimento econômico e social inclusivo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 Ver, por exemplo, Piscitelli et al. (2009).

2 Ver, por exemplo, página do Ministério da Fazenda (2023) que reúne diversos estudos e Oliveira (2023).

3 Excluída a arrecadação previdenciária.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas. Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Perfil da indústria brasileira. 2023. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/#/industria-total>.

LIMA, P. G. C.; NAZARENO, C. Contexto global de políticas para o pós-pandemia. In: CEDES. Retomada econômica e geração de emprego e renda no pós-pandemia. Brasília, Câmara dos Deputados, 2023.

LIMA, P. G. C.; PISCITELLI, R. B. Reforma tributária: desigualdade, progressividade e proposições legislativas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, Volume 8, nº 1, 2018. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/reforma-tributaria-desigualdade-progressividade-e-proposicoes-legislativas/.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reforma Tributária – Estudos. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos>.

OLIVEIRA, J. M. Propostas de reforma tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa. Carta de Conjuntura, 60, Nota 1, 3º trimestre de 2023.

PIKETTY, T. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PISCITELLI, Roberto B.; ELLERY JR., Roberto; COSTA, Tania (org.). Reforma tributária: A costura de um grande acordo nacional. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, P. G. F.; LIMA, P. G. Novos incentivos da Lei 13.969/19 são fruto de diálogo entre atores. Conjur, 3 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-03/opiniao-novos-incentivos-lei-1396919-fruto-dialogo>.



Foto: Marcelo Casal Jr / Agência Brasil

Uma reforma até certo ponto revolucionária

Por Sérgio Wulff Gobetti

Há mais de três décadas discutimos no Brasil a proposta de promover uma reforma que aproxime nosso sistema de tributação dos modelos mais modernos de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA). Alguns impostos brasileiros, como o ICMS, criado em 1966, foram até inspirados nas primeiras experiências de IVA, como o francês, que data de 1954, mas enquanto os outros países (começando pela própria França) fizeram vários movimentos de aperfeiçoamento em seus sistemas de tributação do consumo, o Brasil literalmente parou no tempo.

Nosso vanguardismo original foi substituído pelo conservadorismo – padrão de comportamento que caracteriza também, por sinal, as decisões políticas em torno do nosso modelo de tributação da renda. O Brasil foi um

dos primeiros e poucos países do mundo a implantar a isenção sobre lucros e dividendos e as deduções relativas aos chamados “juros sobre capital próprio”, nos anos 90, e diferentemente dos países que já voltaram atrás, por inúmeros fatores, nós somente agora estamos enfrentando o debate em torno desta outra reforma. Mas este é assunto para outro artigo.

No caso da tributação do consumo, por sua vez, sempre houve uma espécie de unanimidade entre economistas sobre a pertinência de adoção de um modelo de IVA puro; ou seja, um imposto sobre bens e serviços de base ampla, não-cumulativo e cobrado no destino; ou seja, no local de consumo, em linha com as experiências internacionais.

Apesar desta pouco comum convergência de economistas de diferentes escolas de pensamento em torno de um tema na área de tributação e finanças públicas, a reforma tributária nunca obteve antes apoio majoritário dos políticos e dos entes federados como desta vez. O que se explica pelo completo esgotamento do modelo atual de tributação e, em particular, da guerra fiscal, que outrora foi idealizada como instrumento de industrialização das regiões menos desenvolvidas, mas se transformou em uma competição pouco transparente em que a maioria – senão todos – entes federados saem perdendo, os consumidores não veem os preços caírem e alguns poucos grupos econômicos (e lobistas) tiram vantagem disso.

A caixa preta em torno dos benefícios fiscais tem sido gradualmente aberta, nos últimos anos, possibilitando que se realizem estudos antes inviáveis e que mostram que os incentivos fiscais são, na melhor das hipóteses, pouco eficientes e, em geral, apresentam uma relação custo/benefício muito alta.

Note-se, ademais, que essa guerra fiscal já não se dá mais apenas em torno de investimentos industriais, como há três décadas, mas cada vez mais em torno de importações e comércio atacado, com vantagens tributárias sendo concedidas sem qualquer ganho econômico para as unidades federadas. Em muitos casos, os produtos (e, às vezes, somente as notas fiscais) passeiam de um estado para outro apenas para



(...) a reforma tributária nunca obteve antes apoio majoritário dos políticos e dos entes federados como desta vez. O que se explica pelo completo esgotamento do modelo atual de tributação e, em particular, da guerra fiscal."



Sérgio Wulff Gobetti

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre e doutor em Economia pela Universidade de Brasília, é servidor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Exerceu o cargo de Assessor Especial do Ministro da Fazenda, foi secretário-adjunto de Política Fiscal e Tributária da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

obter um crédito presumido. Outra variante perversa dessa competição irracional, conhecida por guerra dos portos, consiste em oferecer incentivos fiscais para a importação.

Ou seja, o país que outrora tinha políticas protecionistas para sua indústria, passíveis de críticas, hoje adota uma inusitada fórmula reversa: favorece a importação de bens em detrimento dos produtores domésticos.

E os problemas não param por aí: o sistema tributário brasileiro apresenta outros graves defeitos, como a fragmentação da base tributária (com bens sendo tributados pelo ICMS e os serviços pelo ISS em geral), heterogeneidade expressiva de carga tributária entre diferentes bens e serviços sem qualquer justificativa plausível, além da chamada cumulatividade, da complexidade do sistema com suas múltiplas exceções e do enorme custo em termos de contencioso administrativo e judicial.

Sem falar nas injustiças sociais e federativas geradas por esse modelo, que não entrega as receitas para o local onde vivem as pessoas que pagaram pelos impostos, mas para o estado e os municípios em que estão instaladas as empresas e, às vezes, apenas uma sede de fachada para tirar vantagem de algum benefício fiscal. É o que ocorre, por exemplo, com alguns

bancos e operadoras de cartão de crédito, que fixaram sede em Barueri e Poá, no interior de São Paulo, apenas para recolher um ISS menor.

O detalhe é que o imposto pago por todos os brasileiros sobre as tarifas bancárias, taxas de cartão e taxas de administração dos fundos de investimento hoje é quase totalmente concentrado na capital paulista e nestas cidades do seu entorno. Assim como uma grande parcela da cota-parte do ICMS (25%) devida aos municípios é concentrada por cidades em que estão instaladas grandes empresas, refinarias de petróleo e hidrelétricas, embora seus trabalhadores muitas vezes vivam e demandem serviços públicos em outros municípios.

O fato é que, seja pelo esgotamento de nosso modelo tributário atual, seja pelo árduo trabalho realizado por pessoas e instituições, foi possível construir nos últimos anos um amplo movimento favorável à reforma, sintetizado nas PEC's 45 e 110, e passando pelos seguintes eixos:

1) Unificação das bases tributárias de bens e serviços, consubstanciado na fusão de tributos como o ICMS estadual e o ISS municipal, além dos tributos federais (PIS/Cofins), submetidos todos a um regramento infraconstitucional o mais uniforme possível, mesmo no caso de um IVA dual, em que o imposto federal permaneceria formalmente separado do subnacional.

2) Adoção da plena não-cumulatividade, o que significa que todo imposto recolhido no meio da cadeia produtiva deve gerar crédito, de modo que a incidência efetiva se aproxime do consumo final.

3) Aplicação do princípio do destino, segundo o qual o imposto pertence ao local em que ocorre o consumo.

4) Adoção de uma alíquota padrão para a grande maioria dos bens e serviços, restringindo ao máximo as previsões de alíquota reduzida e tratamentos diferenciados e buscando mitigar a regressividade por meio de mecanismos modernos de



desoneração personalizada; ou seja, devolução do imposto para as pessoas (cashback).

Em geral, exceto pelo quarto item, o texto de reforma aprovada pela Câmara dos Deputados atende bem às configurações de um bom e moderno IVA. Optou-se por um modelo de IVA dual, em vez da fusão plena de todos os tributos sobre o consumo, para melhor preservar a autonomia dos entes subnacionais, embora também fosse possível ter um sistema de gestão compartilhada entre os três níveis de governo.

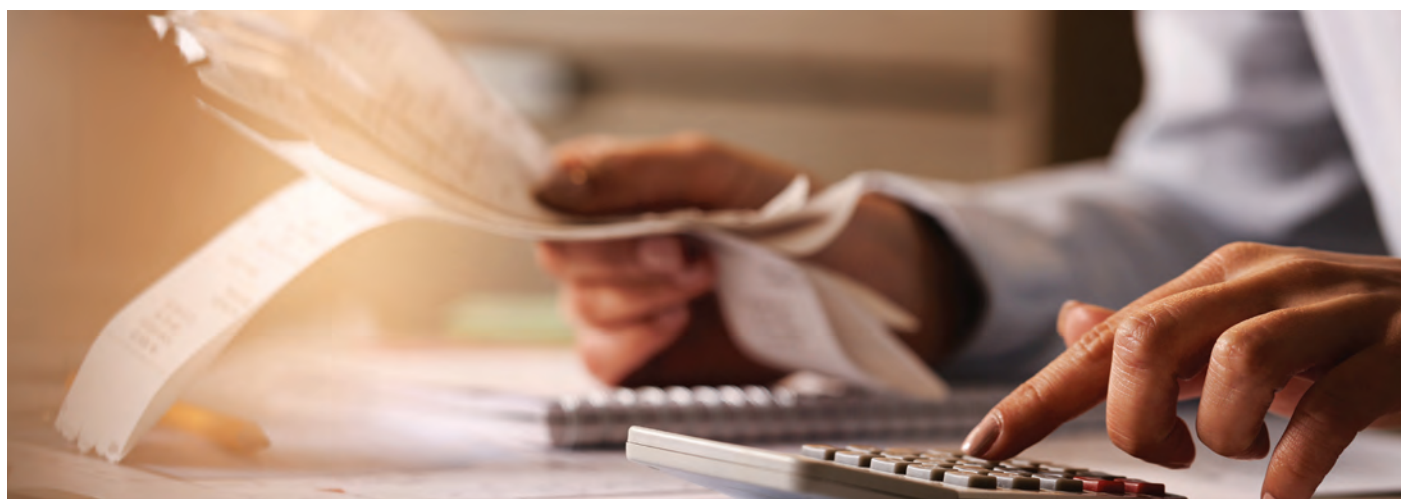
No modelo dual, os estados e municípios poderão fixar com autonomia sua alíquota padrão (igual ou diferente da nacional) e vão gerir conjuntamente o imposto sobre bens e serviços (IBS) por meio de um Conselho Federativo. Esse órgão será totalmente independente da União e terá o papel de uniformizar entendimentos e operacionalizar a arrecadação do IBS na origem, a retenção dos créditos de meio de cadeia e a

transferência do imposto para o local de destino quando se tratar de operação para o consumidor final. Além de garantir a quase imediata devolução de créditos, tal sistema impede que os estados fiquem dependendo de repasses uns aos outros e também viabiliza a aplicação da regra de transição federativa, segundo a qual uma parcela decrescente da receita do IBS (90% no quinto ano, 80% no décimo, 60% no vigésimo, etc...) será repartida – durante 50 anos – segundo cotas que expressam a participação atual de cada ente no bolo.

Notem bem: a receita que cada estado e cada município receberá será uma espécie de média ponderada entre a cota atual e a regra do destino, o que significa que somente ao final de 50 anos a receita será totalmente entregue ao estado/município consumidor. Esta fórmula viabiliza um acordo federativo entre todos os estados, perdedores e ganhadores, e não tem



Notem bem: a receita que cada estado e cada município receberá será uma espécie de média ponderada entre a cota atual e a regra do destino, o que significa que somente ao final de 50 anos a receita será totalmente entregue ao estado/município consumidor."



qualquer repercussão sobre o contribuinte. E seria impossível operacionalizar essa regra de transição sem um órgão que centralize a aplicação do algoritmo de distribuição de receitas.

Além de inconsistentes, as críticas ao Conselho Federativo por vezes se baseiam até mesmo em distorções da realidade, como a falácia de que o dinheiro do IBS seria controlado por “Brasília” e os entes dependeriam de mesada, quando a União não tem qualquer relação com o imposto de estados e municípios. E essas críticas têm em geral duas origens primárias: opositores políticos da reforma (como Caiado) e determinadas corporações (como a dos procuradores municipais e fiscais de tributos) que temem perder poder com o novo imposto.

Curiosamente, o movimento de fiscais e procuradores municipais surgiu com força em São Paulo, cidade que perde participação no bolo (mas não terá queda de receita) com a unificação do ICMS e ISS, pelas razões que já expliquei, mas se alastrou para outras capitais, inclusive as que ganham com a reforma tributária, mas não sabem que ganham ou em que seus mandatários estão se posicionando contra por questões políticas.

E esse movimento angariou suporte e apoio também de corporações ligadas à advocacia, porque o sistema tributário atual tem particularidades que beneficiam muitos profissionais desta carreira. Em primeiro lugar, o enorme contencioso jurídico na área tributária é fonte de renda para muitos advogados e juristas, entre outros profissionais envolvidos nesse mercado. Em segundo lugar, as chamadas sociedades uniprofissionais, como é o caso dos escritórios de advocacia, possuem o privilégio (garantido no código tributário nacional) de pagar o ISS municipal por meio de um valor fixo por sócio. Ou seja, não bastassem as alíquotas de ISS já serem baixas comparativamente às do ICMS, esses profissionais reunidos em sociedades obtêm a vantagem de pagar um valor fixo, que oscila em torno de R\$ 250 por mês na maioria das cidades brasileiras.

Note-se que tal privilégio favorece as sociedades uniprofissionais que estão no chamado regime de lucro presumido, que em geral faturam anualmente acima dos R\$ 4,8 milhões de limite imposto para enquadramento

no Simples. E são essas corporações que, em geral, se opõem à unificação do ISS com o ICMS porque passariam a estar submetidos, no IBS, a uma alíquota de 18%, além dos 8% de tributo federal (supondo uma alíquota total de 26%).

Mesmo que o novo modelo tributário proporcione a essas sociedades a possibilidade de creditar do imposto pagos sobre seus insumos e também transferir crédito às empresas para as quais normalmente prestam serviços, tais profissionais resistem às mudanças. Lembrando que as empresas do Simples não serão submetidas às alíquotas padrão, a menos que optem por isso, a fim de se apropriar de créditos.

Por fim, o ponto crítico do texto aprovado: uma alíquota reduzida em 60% para serviços de saúde e educação privada, previsão de alíquota zero para cesta básica e produtos agropecuários e regimes especiais para produtores rurais, hotéis, bares e restaurantes. O tamanho e amplitude das exceções ficaram acima do esperado, em função da necessidade de obter apoio político para aprovação do texto, e isso terá reflexos não só numa alíquota de referência maior (para manter a carga tributária igual) como provavelmente enfraquecerá ou até inviabilizará a proposta de cashback.

Infelizmente, os *lobbies* setoriais são fortes e a sociedade brasileira não se deu conta ainda, apesar de toda pesquisa econômica recente, de que as políticas de desoneração por produto são ineficientes e regressivas. Ou seja, são contrárias aos interesses dos mais pobres. E pelo fato dessas exceções estarem constitucionalizadas, será muito difícil revertê-las no futuro, como mostra a experiência europeia.

Apesar disso, a reforma aprovada ainda representa um enorme avanço, tanto para a economia brasileira, como também para a federação. Nossos estudos mostram que as desigualdades federativas, tanto interestaduais quanto principalmente na esfera municipal, serão significativamente reduzidas. Será um processo gradual, mas muito importante para ampliar a produtividade econômica e proporcionar maior equidade de tratamento à população das distintas cidades do país.

A DESCOMPLICANDO ECONOMIA

Publicações semanais em quadrinhos com conceitos econômicos mais acessíveis ao público em geral.



Saiba mais!

Aponte a câmera do seu celular para o código QR!



Reforma tributária é para a constituição?

Por Dão Real

A Reforma Tributária tem sido uma pauta permanente no cenário político do Brasil, pelo menos nas últimas três décadas, e isso revela a enorme dificuldade para obtenção de consensos nesta matéria. Nunca haverá um sistema tributário suficientemente bom para todos os momentos, tampouco que contemple os interesses de todos os setores da sociedade.

Mudanças estruturais do sistema tributário, ou seja, aquelas que implicariam deslocamentos de carga entre os diferentes setores, dependem sempre da correlação de forças na sociedade. O Imposto sobre Grandes Fortunas ainda não foi implementado não é porque não seja necessário e importante, mas porque até agora não houve

uma correlação favorável. Por outro lado, mudanças de natureza funcional, ou aquelas que apenas reforçam as características regressivas do sistema, são sempre muito mais fáceis de serem aprovadas.

O sistema tributário, em qualquer país, é um instrumento a serviço de um projeto, portanto, não há como dissociar as discussões tributárias das expectativas que cada um tem acerca do lugar onde se quer chegar como sociedade. A Constituição Federal de 1988 nos apontou o caminho a seguir. No seu Artigo 3º foram estabelecidos os objetivos que devemos alcançar: construir uma sociedade justa, livre e solidária; promover o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e

Foto: Marcello Casal Jr/Agência Brasil

reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem qualquer tipo de discriminação.

Será que tributação brasileira está alinhada com esses objetivos? Essa questão é relevante, pois já se passaram quase 35 anos desde a promulgação da Constituição e não conseguimos cumprir integralmente nenhum daqueles objetivos.

A experiência internacional nos mostra que a construção de um Estado social depende, além da ampliação de gastos sociais bem orientados, de um sistema tributário efetivamente progressivo, ou seja, que respeite a capacidade contributiva e onere mais os mais ricos e menos os mais pobres. Neste sentido, os tributos sobre a renda devem ocupar posição de destaque na carga tributária. Nos países da OCDE, por exemplo, mais de 34% da arrecadação é composta por tributos sobre a renda, enquanto no Brasil, representa menos de 20%.

Pelo lado dos gastos sociais, pelo menos até 2015, tivemos um crescimento importante, de 12% do PIB, em 1990, para quase 20%, em 2015 (Anfip/Dieese/Plataforma Política Social, 2017¹), e isso foi determinante para a quase universalização da saúde pública e da educação básica. O SUS atende, hoje, mais de 75% da população e é responsável por mais de 96% de todo os transplantes de órgãos realizados no Brasil. A escola pública atende cerca de 82% das crianças em idade escolar. A previdência social beneficia de forma direta e indireta mais da metade da população brasileira.

A carga tributária, conseqüentemente, cresceu de aproximadamente 23% do PIB, em 1988, para cerca de 33% do PIB, percentual que



A experiência internacional nos mostra que a construção de um Estado social depende, além da ampliação de gastos sociais bem orientados, de um sistema tributário efetivamente progressivo, ou seja, que respeite a capacidade contributiva e onere mais os mais ricos e menos os mais pobres.

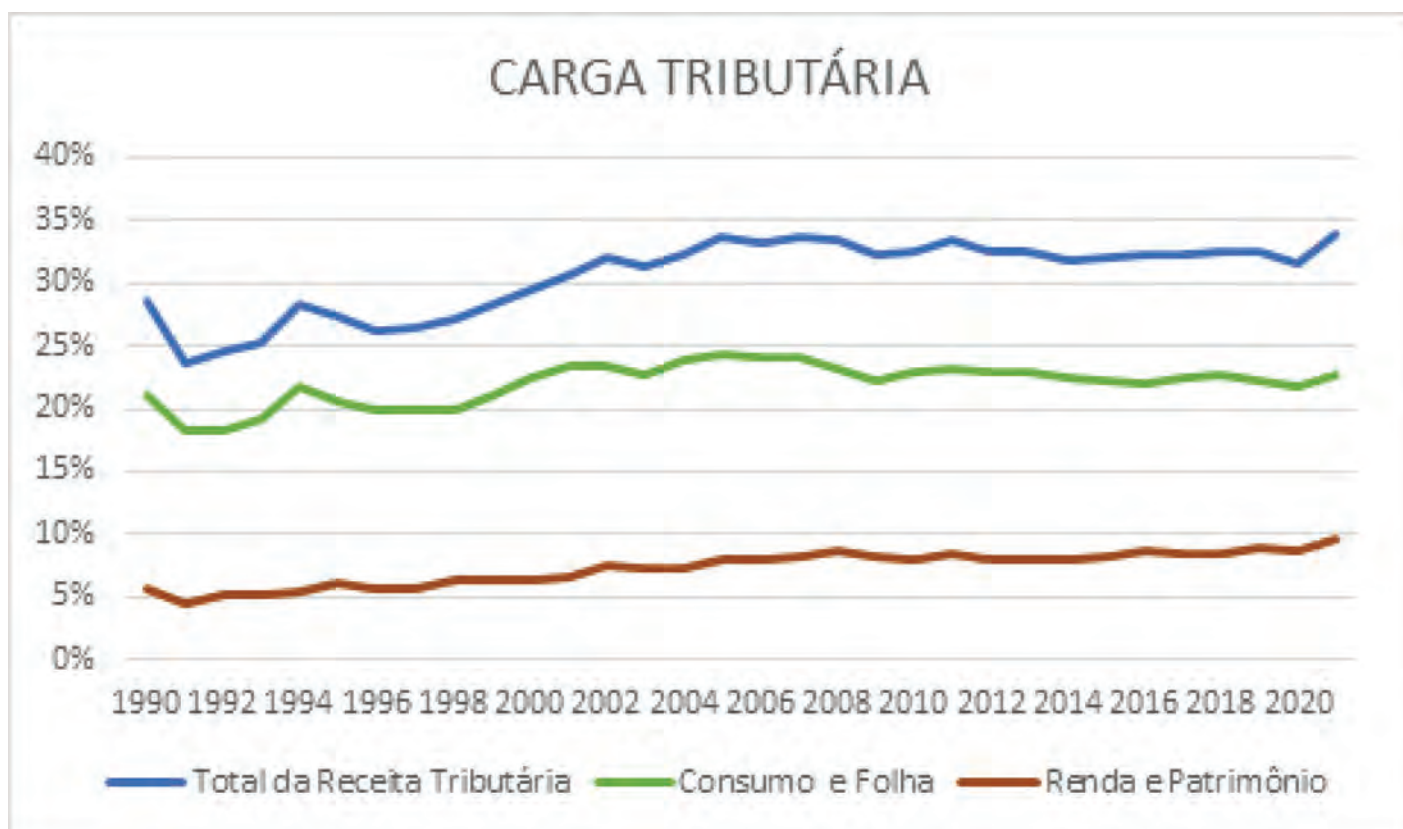
se mantém neste patamar desde meados dos anos 2000, com muitas resistências de setores inconformados com o avanço das políticas sociais, e que passaram a protagonizar intensas campanhas de depreciação dos tributos e do Estado, criando no imaginário popular a falsa ideia de que somos o país que mais cobra tributos no mundo e que menos serviços públicos oferece à população. A Figura 1 mostra como a carga tributária evoluiu neste período e como a tributação indireta (bens, serviços e sobre a Folha) se manteve sempre bem mais elevada do que a tributação direta (renda e patrimônio).



Dão Real

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, presidente do Instituto Justiça Fiscal, diretor de relações internacionais e intersindicais do Sindifisco Nacional.

Figura 1 – Evolução da Carga Tributária de 1990 a 2021.



Fonte: Elaboração própria com dados da RFB/MF

A predominância da arrecadação de tributos sobre consumo torna nossa tributação muito mais pesada para os mais pobres. Nossa carga tributária não é tão elevada como dizem, é inferior à média dos países na OCDE. Mas em relação aos tributos sobre o consumo, em relação àqueles países, temos uma das mais pesadas.

Ou seja, a tributação brasileira andou no sentido contrário aos objetivos da Constituição

e a regressividade continuou sendo sua característica principal. Em 1989, o Imposto de Renda teve redução de alíquotas, de sete para apenas duas, e a alíquota máxima, de 45% para 25%, demonstrando que os setores mais ricos não estavam dispostos a financiar os direitos sociais.

Em 1995, sob a influência neoliberal, a Lei 9.249 isentou do Imposto de Renda (IRPF) os



Em 1989, o Imposto de Renda teve redução de alíquotas, de sete para apenas duas, e a alíquota máxima, de 45% para 25%, demonstrando que os setores mais ricos não estavam dispostos a financiar os direitos sociais."

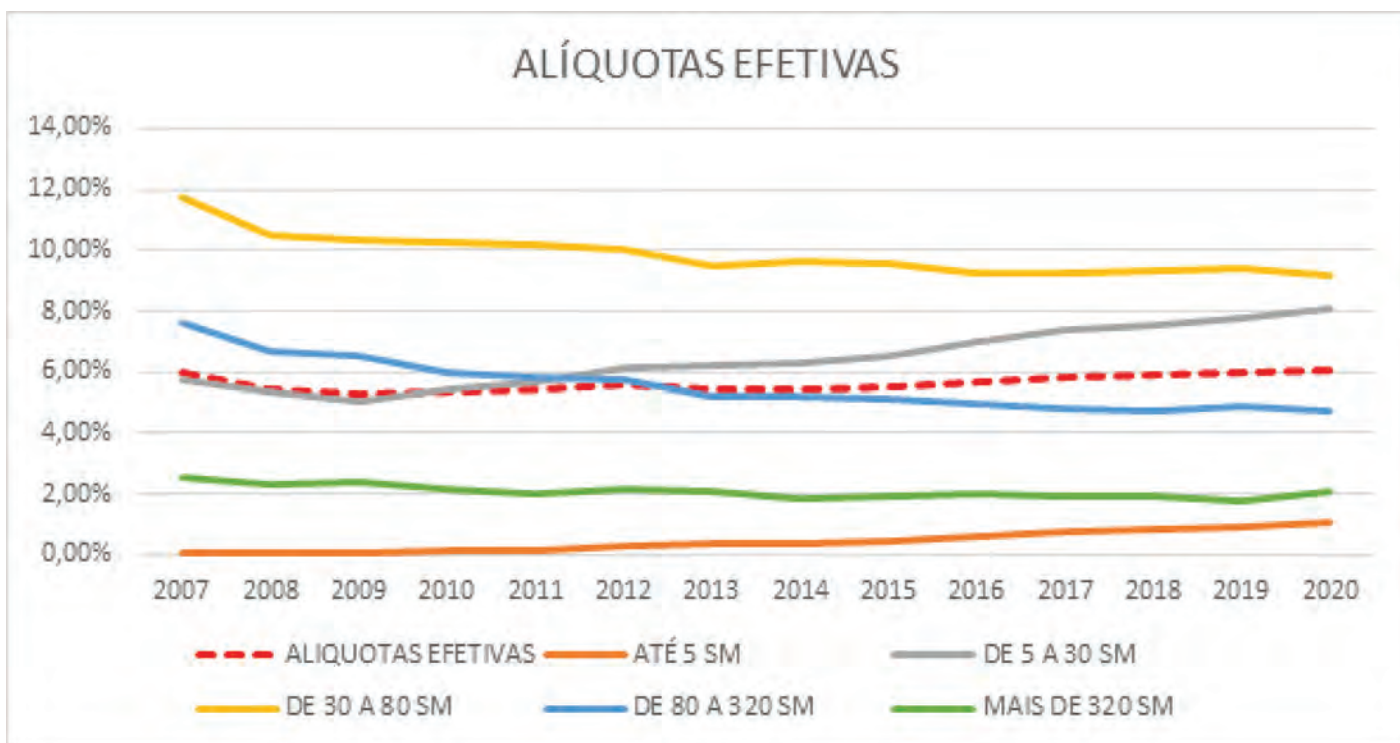
lucros e dividendos distribuídos, beneficiando, novamente, os setores mais ricos, pois a maior parte dos seus rendimentos são compostos por lucros e dividendos. Só para se ter ideia do que isso representa, em 2022, foram declarados mais de meio trilhão de Reais de rendimentos que não pagaram nenhum centavo de IRPF, ou seja, deixamos de arrecadar dos mais ricos mais de R\$ 140 bilhões.

A partir de 1995, também, exceto entre 2005 e 2015, a tabela do IRPF ficou praticamente

congelada, acumulando uma defasagem de mais de 148%, até 2021, segundo estudo do Sindifisco Nacional². Com isso, o IRPF passou também a onerar cada vez mais os mais pobres.

Os dados abertos do Imposto de Renda, publicados pela Receita Federal, revelam que, entre 2007 e 2020, as rendas mais baixas tiveram aumento de tributos enquanto as altas rendas tiveram redução. A Figura 2 mostra a evolução das alíquotas efetivas³ por faixas de rendas.

Figura 2 – Evolução das Alíquotas Efetivas do IRPF (2007 a 2020)



Fonte: Elaboração própria com Dados dos Grandes Números das DIPF publicados pela Receita Federal do Brasil de 2007 a 2020.

Observa-se, na Figura 2, que a alíquota efetiva média permaneceu estabilizada, no período, com crescimento modesto, de 5,97% para 6,07%. No entanto, as alíquotas efetivas das rendas mais baixas aumentaram enquanto as das rendas mais altas reduziram. As rendas de até 5 salários-mínimos mensais tiveram crescimento da alíquota efetiva de mais de 1000%, de 0,07% para 1,09%, e as de 5 até 30 salários-mínimos, de mais 39%, de 5,78% para 8,06%. Já as rendas superiores a 30 salários-mínimos tiveram redução de alíquota efetiva no período. De 30 a

80 salários, de 11,76% para 9,17%, de 80 a 320 salários-mínimos, de 7,63% para 4,75%, e acima de 320 salários-mínimos, de 2,59% para 2,10%. Outra informação relevante é as alíquotas das rendas mais elevadas se aproximam daquelas das rendas menores, e isso se deve ao fato de que a maior parte das altas rendas são isentas do imposto.

A estrutura do sistema tributário foi se tornando cada vez mais disfuncional para o cumprimento dos objetivos constitucionais, na medida em que aprofunda desigualdades e

dificulta o desenvolvimento, pois onera mais as rendas com maior propensão ao consumo. O alinhamento da nossa tributação aos princípios constitucionais passa por mudanças que aproxime a sua estrutura àquelas dos países da OCDE, o que implica a necessidade de elevação da participação da tributação das altas rendas e das grandes riquezas e a redução dos tributos sobre o consumo, na carga tributária total.

A reforma tributária em curso, no entanto, não prioriza nenhuma mudança estrutural da tributação, ao contrário, limita-se a mudanças funcionais na tributação sobre o consumo, com o objetivo de simplificá-la. A PEC 45/2019 propõe a substituição de cinco tributos por apenas um, no formato de IVA, com caráter dual. O IPI⁵, o PIS e a Cofins⁶, da União, o ICMS⁷, dos estados, e o ISS⁸ dos municípios serão extintos. No lugar deles serão criados a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos estados e municípios.

Esse IVA dual incidirá no destino, com alíquota única para todos os bens e serviços, podendo variar em função do destino, por legislação específica estadual ou municipal. Esse novo tributo não poderá ser objeto de isenções nem de regimes especiais, não incidirá sobre exportações e será plenamente não cumulativo. Além desse IVA dual, será criado também o Imposto Seletivo (IS), de competência da União, para incidir apenas sobre produtos que causem danos à saúde e ao meio ambiente.

Durante a sua tramitação na Câmara dos Deputados, várias exceções foram incorporadas ao texto original, a começar pela manutenção da Zona Franca de Manaus e do Simples Nacional, seguido pela possibilidade de criação de regimes específicos para combustíveis, cooperativas, serviços financeiros, transações com imóveis e compras governamentais, e pela possibilidade de redução da alíquota em 60% ou 100%, restrita às situações descritas no próprio texto da PEC.

Três novidades de última hora merecem destaque. A primeira foi a criação da cesta básica nacional de alimentos que deverá estar sujeita à alíquota zero. A segunda foi a inclusão da possibilidade de redução da alíquota para produtos de higiene de saúde menstrual. A

terceira novidade foi a inclusão da possibilidade de os estados instituírem uma contribuição sobre produtos primários e semielaborados para investimentos em infraestrutura e habitação.

A PEC 45 está formatada sob a premissa da neutralidade, que se materializa na horizontalização e uniformização das alíquotas para todos os bens e serviços, na garantia de plena não cumulatividade e na impossibilidade de concessão de benefícios fiscais e de regimes especiais, sob o argumento teórico de que a tributação não deve influenciar a decisão de investimento dos agentes econômicos, premissa muito valorizada pelos neoliberais, que rejeitam qualquer possibilidade de intervenção do Estado na economia.

Tanto o ICMS quanto o IPI são tributos de natureza seletiva, podendo ter alíquotas diferentes em razão da essencialidade dos produtos. É esse princípio que permite a adoção de alíquotas elevadas para produtos supérfluos ou de luxo, por exemplo, e de alíquotas reduzidas para aqueles considerados mais essenciais. As alíquotas do PIS e da Cofins também podem ser modificadas em função do setor econômico, da utilização intensiva de mão-de-obra, da condição estrutural do mercado de trabalho e do porte da empresa. Atualmente, temos diversos produtos cuja carga tributária ultrapassa a 60%. Além daqueles prejudiciais à saúde, como fumo e bebidas, também têm alíquotas elevadas, armas, perfumes, videogames, motos com mais de 250cc, maquiagem e smartphones importados, entre outros.

Para o IBS e a CBS, no entanto, as alíquotas não poderão ser diferenciadas por setor econômico nem por produtos, exceto nos casos autorizados na própria Constituição e a seletividade, portanto, ficará restrita ao IS, e mesmo este, somente para produtos que causem danos à saúde e ao meio-ambiente, desde que não sejam contemplados com alguma redução de alíquota do IBS, o que abre caminho para que os insumos agropecuários, inclusive os agrotóxicos, estejam protegidos deste tributo.

Para além da simplificação, a PEC 45 restringe a capacidade do Estado de utilizar a tributação como instrumento de indução da atividade econômica. Para compreender o alcance

desta limitação, é bom lembrar que o governo aprovou, recentemente, um pacote de medidas de estímulo à compra de carros populares, reduzindo tributos, com o objetivo de promover as vendas e a manutenção de empregos. O governo retomou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), garantindo isenções para estimular o setor de semicondutores e de placas solares, com o objetivo de colocar o Brasil no grupo dos países produtores de tecnologia de ponta, e retomou o regime especial de incentivos para a indústria química.

Sem a possibilidade de manejar a tributação para estimular investimentos setoriais,

o governo perde parte da sua capacidade de intervenção, até mesmo para resolver problemas conjunturais, portanto, a neutralidade, em relação ao papel do Estado não é neutra.

Nesse momento em que o tema da tributação ocupa o centro dos debates públicos, é fundamental o envolvimento de toda a sociedade nas discussões e nas disputas políticas para que possamos construir e defender propostas que nos ajudem a implementar, finalmente, o sonhado Estado de bem-estar social da Constituição Federal de 1988 e combater aquelas que nos distanciem ainda mais deste propósito.



Sem a possibilidade de manejar a tributação para estimular investimentos setoriais, o governo perde parte da sua capacidade de intervenção, até mesmo para resolver problemas conjunturais, portanto, a neutralidade, em relação ao papel do Estado não é neutra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 - ANFIP/DIEESE/PPS (2017) – Previdência: Reformar para Excluir?

2 - Estudo do Sindifisco Nacional contribui para debate sobre correção da tabela do IRPF - Sindifisco Nacional – A Defasagem na Correção da Tabela do Imposto de Renda (2023)

3 - Alíquota efetiva é calculada pela divisão dos tributos pagos pela renda total.

4 - IVA = Imposto sobre o Valor Adicionado.

5 - Imposto sobre Produtos Industrializados, previsto no Artigo 153, inciso IV, da CF/1988

6 - Contribuições sociais sobre o faturamento, previstas no Artigo 195 da CF/1988.

7 - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Telecomunicações e Transporte Intermunicipal e Interestadual, previsto no Artigo 155, inciso II, da CF/1988.

8 - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, previsto no Artigo 156, inciso III, da CF/1988.

Artigo

A Reforma Tributária na perspectiva do Desenvolvimento Regional: Um olhar para a Amazônia.

Por Kleber Antonio da Costa Mourão



Justifica-se a necessidade de um tratamento tributário diferenciado no sentido de atrair investimentos produtivos para a região amazônica, impactando positivamente na geração de riqueza, emprego, renda e qualidade de vida ao povo amazônico.

Introdução

Se existe uma temática que é consenso na sociedade brasileira, independentemente de credo, raça, gênero, religião, posição social e convicções políticas, é o sentimento de que o brasileiro paga muito imposto. Segundo estimativa da Secretaria do Tesouro Nacional, a carga tributária brasileira, em 2022, foi equivalente a 33,71% do Produto Interno Bruto (PIB).

Também há consenso entre os especialistas que labutam no ambiente tributarista que o arcabouço tributário brasileiro é extremamente complexo, com muitos tributos e existência de infinitas particularidades para cada um deles, a depender do porte do empreendimento, da atividade econômica desenvolvida e da região geográfica na qual está instalado. De acordo o site do Portal Tributário, entre impostos federais, estaduais e municipais, taxas e contribuições, o Brasil possui uma lista de 92 tributos vigentes.

Por conta de toda essa realidade, é recorrente na sociedade brasileira o debate acerca da necessidade de uma reforma tributária que permita não apenas a redução da carga tributária, mas também a simplificação do modelo tributário e, sobretudo, que seja implementada

uma tributação mais justa e eficiente, permitindo melhorias no Índice de Retorno e Bem Estar à Sociedade (IRBES).

Entretanto, há quem justifique toda essa complexidade do sistema tributário brasileiro na necessidade imperiosa de “tratar desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigualem”.

Desenvolvimento Regional: Um olhar para a Amazônia

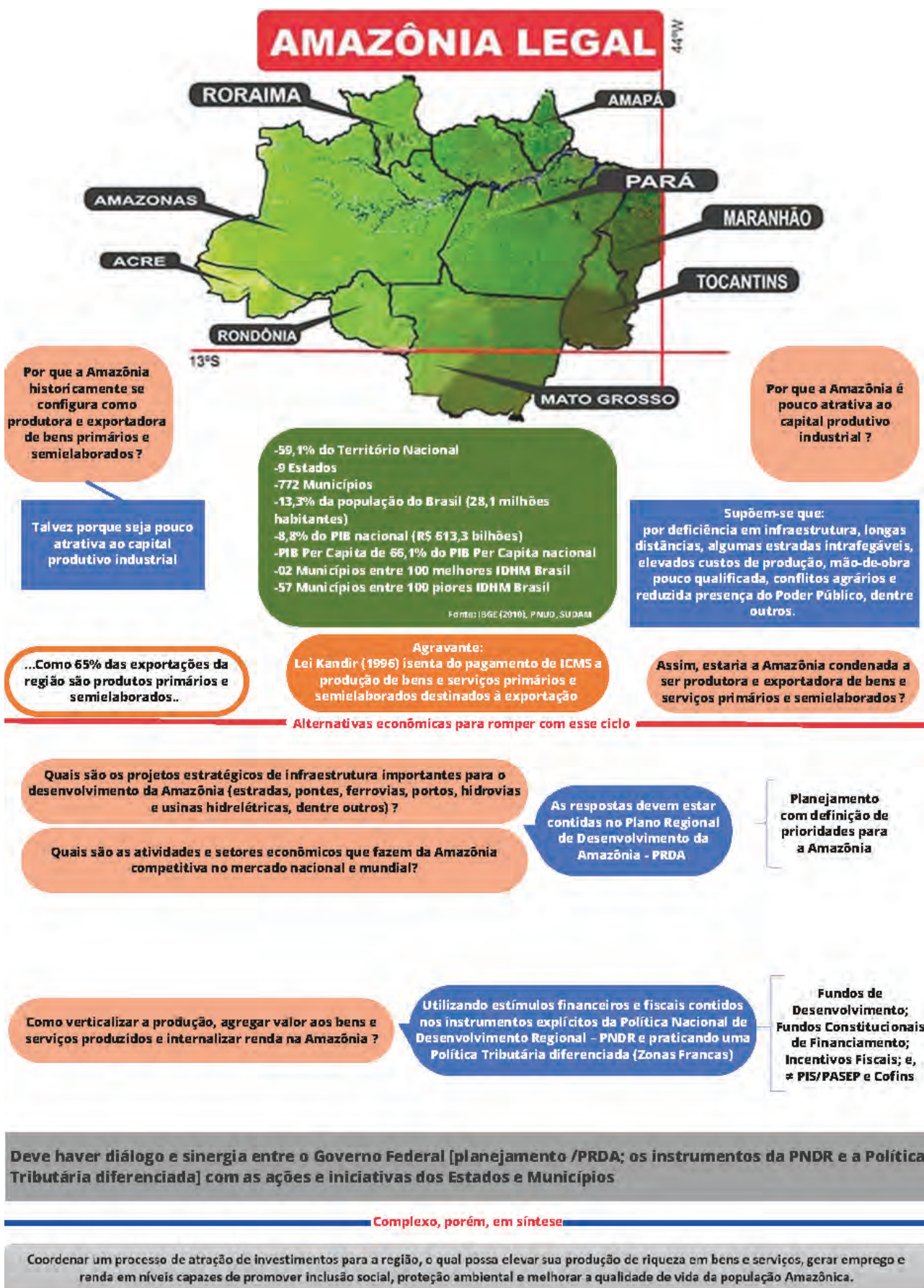
E é nesse particular “dos diferentes” que está inserida a problemática amazônica, dados as suas características que a diferenciam das outras regiões do país, quais sejam: detentora de mais da metade do território nacional, reduzida participação no PIB nacional, renda per capita inferior à renda per capita nacional e baixos indicadores de desenvolvimento humano, conforme demonstrado na Figura 01. Assim, justifica-se a necessidade de um tratamento tributário diferenciado no sentido de atrair investimentos produtivos para a região, impactando positivamente na geração de riqueza, emprego, renda e qualidade de vida ao povo amazônico.



Kleber Antonio da Costa Mourão

Economista com especialização em Economia do Trabalho pela Universidade Federal do Pará, mestrado em Economia e doutorado em Administração (Unama). Atuou por mais de uma década no Banco da Amazônia e é assessor técnico da Coordenação de Atração de Investimentos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Foi presidente do Corecon-PA/AP.

Figura 01: Desenvolvimento Regional – algumas reflexões sobre a Economia Amazônica.



Fonte: elaborado pelo autor

O princípio da 'redução das desigualdades regionais e sociais' está presente na Carta Magna de 1988, Título VII, Capítulo I, Art. 170, item VII. Mais especificamente, o tratamento tributário diferenciado permitido à Amazônia está consignado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e no aparato jurídico institucional que configura a Zona Franca de Manaus (ZFM).

A PNDR tem por objetivo geral reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País. Especificamente sobre os instrumentos da

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) direcionados à Amazônia, tem-se o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), que é alimentado por recursos do Orçamento Geral da União (OGU); o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), que tem orçamento constituído de 0,6% da arrecadação obtida junto ao Imposto sobre Produtos Industrializados e 0,6% da arrecadação do Imposto de Renda; e os Incentivos Fiscais que constituem renúncia tributária da União, com foco no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), conforme demonstrado no Quadro 01 a seguir.

Quadro 01: Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional para a Amazônia

| Instrumentos | Fonte de Recursos | Funcionamento |
|--|---|--|
| Incentivos Fiscais (IF's) | Imposto de Renda (IR) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Redução Fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) calculados no lucro da exploração para pessoas jurídicas que tenham projeto protocolado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrados conforme setores prioritários na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); 2) Reinvestimento de 30% do imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) devido até 31 de dezembro de 2023 para modernização ou complementação de equipamentos em empreendimentos considerados prioritários para o desenvolvimento regional. 3) Isenção de IRPJ, destinado a atividades voltadas e incluídas no Programa de Inclusão Digital do Governo Federal. |
| Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) | 0,6% do montante arrecadado com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) | Crédito com taxas de juros diferenciadas por porte, setor e finalidade, tem como propósito contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social da Região Norte. |
| Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) | Orçamento Geral da União (OGU) | Crédito diferenciado e de longo prazo, destinado aos setores de infraestrutura, em serviços públicos e empreendimentos que possibilitem geração de negócios e novas atividades produtivas na Amazônia Legal. É destinado à implantação, ampliação, diversificação ou modernização de empreendimentos. |

**Fonte: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, 2023.
Elaborado pelo autor.**

A lógica desses instrumentos reside na tese de que cada um deles tem suas especificidades e se complementam no propósito de promover o crescimento e o desenvolvimento da região.



O FDA é um importante instrumento de desenvolvimento, dada a sua capacidade de atrair empreendimentos infraestruturantes para a região, bem como pela capacidade de gerar efeitos multiplicadores sobre os investimentos. De acordo com o Relatório de Avaliação do FDA 2007-2014 (SUDAM, 2016), nos projetos financiados pelo FDA, para cada unidade monetária desembolsada pelo fundo, outras 4,33 unidades monetárias são aportadas via recursos de terceiros, sejam eles próprios ou oriundos de outras fontes de financiamento. Dentre os projetos financiados pelo fundo, pode-se destacar a construção de três Linhões de Transmissão de Energia (um de Oriximiná/PA a Macapá/AP, com 713 km, e construções de subestações ao longo do caminho, e outros dois de Tucuruí/PA a Jurupari/AM, interligando 527 km, e de Oriximiná/PA a Itacoatiara/AM e Manaus/AM, com 586 km).

Os Incentivos Fiscais sob gestão da Sudam têm significativa participação na atração de indústrias para a Amazônia, favorecendo seu processo de industrialização, agregação de valor ao produto, verticalização da produção e a geração de emprego e renda. Os incentivos fiscais sob gestão da Sudam (e Sudene) tem validade até 31/12/2023, todavia, de acordo com a Agência Câmara de Notícias, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados

já aprovou o Projeto de Lei 4416/21, que prorroga até 2028 os incentivos fiscais para empresas nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene). O projeto tramita em caráter conclusivo e ainda será analisado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ).

Sobre o FNO, que é operado pelo Banco da Amazônia, embora esteja restrito exclusivamente aos Estados da Região Norte, tem-se que é o mais “democrático” dos instrumentos da PNDR na região, posto que pode ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

Avançando o olhar para a Zona Franca de Manaus (ZFM) detecta-se que há uma série de outros benefícios para os empreendimentos que lá se instalam. Esse tratamento tributário diferenciado incide sobre impostos e contribuições federais: Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuições Sociais do Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor (PIS/PASEP) e Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), conforme detalhado no quadro 02, a seguir:

Quadro 02: Estímulos às atividades produtivas na Zona Franca de Manaus

| Modalidade | Funcionamento |
|--|---|
| Isenção e Redução do Imposto de Importação (II) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Isenção na entrada de mercadoria destinada ao consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústria e serviços de qualquer natureza, bem como a estocagem para reexportação; 2) Redução do imposto devido na saída de produtos industrializados na ZFM para qualquer ponto do território nacional relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira, proporcionalmente aos custos de mão de obra e insumos nacionais quando estes forem bens de informática, e para demais produtos industrializados com redução de até 88%, desde que atendam em nível de industrialização local compatível com Processo Produtivo Básico (PPB). |
| Suspensão e Isenção no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Suspensão convertida em Isenção do imposto sobre produtos estrangeiros importados pela ZFM para consumo interno ou utilização na industrialização de outros produtos, na pesca e na agropecuária, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza ou estocados para exportação para o exterior; 2) Isenção do imposto sobre produtos nacionais entrados na ZFM para consumo, utilização ou industrialização, ou ainda, para serem remetidos, por intermédio de seus entrepostos, à Amazônia Ocidental; 3) Isenção para produtos industrializados na ZFM, por estabelecimento com projetos aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS), destinados à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional e em conformidade com o Processo Produtivo Básico (PPB). |
| Suspensão, Redução e Aliquotas Diferenciadas para Contribuições Sociais do Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor (PIS/PASEP) e da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) | <ol style="list-style-type: none"> 1) Suspensão da exigência nas importações de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para emprego em processo de industrialização consoante projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS); 2) Redução a 0 (zero) para as alíquotas incidentes sobre as receitas decorrentes da comercialização de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM para emprego em processo de industrialização por estabelecimento industriais ali instalados, conforme projeto aprovado pelo CAS; 3) Aliquotas diferenciadas com redução de cerca de 60% do valor da alíquota (0,65% PIS e 3% Cofins) incidentes sobre a receita bruta auferida por pessoa jurídica industrial, decorrente da venda de produção própria e consoante projeto aprovado pelo CAS. |

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Amazonas, 2020.

Elaborado pelo autor.

Assim, observa-se que há todo um esforço coordenado e estruturado em políticas públicas para a atração de investimentos, geração de emprego e renda e promoção do desenvolvimento regional, no caso em tela, da Amazônia.

Apesar das muitas críticas existentes à política de incentivos vigente, uma pergunta que se faz insistentemente é: o que seria da economia Amazônica, do Estado do Amazonas e,

sobretudo, do parque industrial instalado hoje em Manaus, caso não existissem os instrumentos da PNDR e os estímulos à ZFM?

3) Perspectivas acerca da Reforma Tributária

Historicamente, observa-se que o tratamento diferenciado concedido ao Nordeste e à Amazônia, remonta à década de 60, quando da

implementação do Regime Militar que promoveu a centralização tributária na União, reduzindo a autonomia dos Estados e municípios e criando todo um aparato institucional para promover o desenvolvimento econômico e social das regiões menos atrativas ao capital produtivo. No particular da Amazônia, o lema era “integrar para não entregar”.

Com a redemocratização do Brasil na década de 80 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um movimento de descentralização tributária e, assim, uma maior autonomia administrativa e financeira aos Estados e Municípios, enfraquecendo o arcabouço institucional criado para promoção do desenvolvimento econômico e social da Amazônia e do Nordeste.

Atualmente, a discussão acerca do redesenho do pacto federativo reside em dois Projetos de Emenda à Constituição (PEC) que tramitam no Congresso Nacional: a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019, sendo que ambas propõem alterações significativas no sistema tributário brasileiro, com a substituição de vários tributos em um único imposto denominado de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a funcionar nos moldes do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA).

A PEC 45 propõe a unificação de cinco tributos (IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins) em um único imposto: o IBS, com uma alíquota igual e semelhante para todos os setores da economia, constituindo-se em um tributo federal. Embora tenha previsão de alíquota única, todavia, cada ente federativo (União, estados e municípios) deverá determinar uma parcela da alíquota. Assim, serão várias “sub-alíquotas” que formarão uma única alíquota a ser aplicada para a cobrança fiscal. Essa proposta acaba com a concessão de benefícios tributários.

Na PEC 110, em sua proposta original, o IBS funcionaria como um imposto estadual, com o objetivo de unificar e substituir cerca de 9 tributos: ICMS, ISS, IPI, IOF, PIS, PASEP, Cofins, CIDE-Combustíveis e Salário-Educação. É permitida a fixação de alíquotas diferenciadas em relação a determinados bens e serviços, a depender do setor. Fica vedada a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários e financeiros do IBS, exceto para certos setores previstos

na proposta original, como medicamentos e alimentos.

Já na emenda proposta pelo relator, haveria dois IBS: um de competência da União que resultaria da unificação do IPI, PIS, PASEP, Cofins, CIDE-Combustíveis (deixando de fora o IOF e o Salário-Educação); e outro de competência conjunta de estados e municípios resultaria da unificação do ICMS e do ISS. Ainda de acordo com a emenda, Estados e municípios poderão fixar suas próprias alíquotas, que serão somadas para se determinar a alíquota final do IBS. Com a emenda caberá à Lei Complementar definir quais setores poderiam gozar de regimes diferenciados, especiais ou favorecidos de tributação.

Com efeito, a criação de um imposto único pode implicar em perda relativa de autonomia e perda relativa de protagonismo dos estados, caso deixem de ter capacidade de estabelecer alíquotas diferenciadas para os mais diversos setores e atividades econômicas, no intuito de atrair investimentos produtivos e gerar emprego, renda, riqueza e desenvolver o estado.

Considerações Finais

Qualquer que seja a concepção da reforma tributária a ser implementada, provocará mudanças no arranjo dos tributos cobrados, na base tributária alcançada e/ou nas alíquotas utilizadas, o que, por consequência, deverá implicar em uma nova reconfiguração na política pública utilizada para a promoção do desenvolvimento regional e nos instrumentos tributários utilizados como estímulos às atividades produtivas e geração de riqueza nessas regiões, notadamente na Amazônia.

Assim, cria-se a oportunidade para que seja pautado e realizado um amplo debate acerca da atualização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de seus instrumentos, fins de que se tornem mais efetivos em seu mister.

Fato é que uma eventual inexistência de tratamento tributário diferenciado à região Amazônica pode resultar em menor atração para novos empreendimentos e/ou fazer com que as empresas já instaladas, reduzam seus investimentos e até mesmo saiam da região,

reduzindo a capacidade de geração de emprego, renda e riqueza na Amazônia.

Pelo exposto, pode-se concluir que o desafio para implementação de uma reforma tributária que permita maior segurança jurídica aos investimentos no país e se traduza em justiça social, consiste resumidamente em conseguir conciliar:

1) A simplificação do sistema tributário brasileiro;

2) Garantido a manutenção da relativa autonomia e protagonismo dos Estados e Municípios na parametrização, arrecadação e fiscalização dos tributos subnacionais; e,

3) Permitindo o tratamento tributário diferenciado aos setores, atividade, portes e regiões geográficas identificadas como prioritárias para o crescimento e desenvolvimento econômico e social do país.

Por todo o exposto, a Amazônia precisa de um olhar diferenciado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. www.camara.leg.br/noticias/926103-COMISSAO-APROVA-PRORROGACAO-POR-CINCO-ANOS-DE-INCENTIVO-FISCAL-EM-AREAS-DA-SUDAM-E-DA-SUDENE. Acessado em 27/04/2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

EMERY, Renata; ALVES, Vinicius Jucá; PUGLIESE, Camilla. Reforma tributária: entenda as propostas no Congresso e o que muda na sua vida. www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/reforma-tributaria-entenda-propostas-no-congresso-29112021. Acessado em 13/04/2023.

MOURÃO, Kleber Antonio da Costa; SILVA, Sérgio Felipe Melo. Reflexões acerca do desenvolvimento da Amazônia no século XXI. Belém: Editora Folheando, 2018.

Portal Tributário. Os tributos no Brasil. www.portaltributario.com.br. Acessado em 26/04/2023.

SEDECTI - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Amazonas. Guia de Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus. Manaus, 2020. www.seducti.am.gov.br. Acessado em 19/08/2022.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional. www.gov.br/tesouronacional. Acessado em 26/04/2023.

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. <http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/destaques/imagens/ebook/sudam/index.html>. Acessado em 27/04/2023.

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Relatório de Avaliação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-FDA: 2007-2014. Belém, 2016.

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus. Cartilha de Incentivos Fiscais. www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha_Incentivos_Fiscais. Acessado em 27/04/2023

A simplificação tributária contra o protagonismo do Estado

Por Paulo Gil

Há um relevante consenso no debate econômico sobre ser a regressividade o principal problema do sistema tributário brasileiro. Por critérios que busquem aferir sobre quem efetivamente recai o ônus tributário, a incidência sobre o consumo de bens e serviços representa 59% da arrecadação total, enquanto sobre a renda atinge 32% - mais da metade desta, constituída por rendimentos dos trabalhadores; a participação da base patrimônio é de aproximadamente 5% (SALVADOR, 2023). Portanto, não podemos assistir passivamente à ocupação da pauta prioritária da agenda da política econômica pelas propostas de “simplificação tributária” – que não enfrentam a questão da regressividade do sistema.

O impulso decisivo do governo à aprovação da reforma dos tributos indiretos na Câmara certamente teve um peso para essa situação e somente é compreensível no contexto da ampla aliança política firmada para combater o mal pior do fascismo à brasileira, ainda que com várias ressalvas. Já os argumentos utilizados por parte dos progressistas e a sua efusiva comemoração da aprovação, como uma vitória política retumbante para o campo e os interesses populares, requerem uma avaliação mais cuidadosa.

Não ignoremos que os conflitos distributivos sobre o ônus de financiar o Estado e a distribuição da renda e da riqueza entre as classes sociais e suas frações são elementos constitutivos da configuração da tributação em cada contexto histórico e se resolvem de

acordo com a correlação de forças entre elas. Não seria exagero afirmar que esse conflito só perde em importância para aquele inerente às relações de trabalho. Em Réquiem para um Sonho Americano, Noam Chomsky (2017), destaca, entre os mecanismos utilizados pela oligarquia norte americana para estabelecer uma plutocracia, o de transferir o fardo dos impostos dos mais ricos para os mais pobres e a classe média, promovendo a concentração de renda, riqueza e poder.

As elites econômicas brasileiras também dominam com habilidade os mecanismos de transferência do ônus tributário para os de baixo da pirâmide social. Notadamente, a partir da década de 1990 e até os dias de hoje, elas têm sido muito competentes em produzir discursos ideológicos tão potentes quanto mistificadores com a finalidade de difundir e aprovar as reformas que visam interromper a construção do Estado Social previsto na Constituição Federal de 1988. O caso brasileiro é mais um a confirmar a máxima de que o segredo das reformas tributárias é fazer com que uns paguem pelos outros.

O mito da “simplificação tributária” e a pavimentação do caminho da iniquidade

Durante os debates sobre a PEC 45 e no momento de sua aprovação da Câmara, ouvimos, até dos nossos, que essa reforma era discutida e aguardada há 30 anos! A pergunta a ser feita é: discutida e aguardada por quem?



A pauta da simplificação tributária ganha impulso a partir de meados da década de 1990. No cenário de importantes transformações nas estruturas produtivas globais, a combinação da abertura comercial e a sobrevalorização do real frente ao dólar expôs a indústria nacional a condições ainda mais adversas na competição internacional. As políticas econômicas adotadas no período seguiram na direção da inserção subordinada do Brasil na reconfiguração da ordem capitalista.

Nessas circunstâncias, representantes do empresariado industrial reunidos na sede da CNI, em maio de 1995, elegeram o aumento da competitividade como norteador de sua estratégia e a redução do “custo-Brasil” como a ideia síntese em torno da qual iriam compor a sua pauta de reivindicações. Em sua visão, compunham o

“custo-Brasil”, principalmente, a legislação trabalhista inadequada, por causa do suposto excesso e rigidez dos encargos, e as distorções do sistema tributário, que sobrecarregariam o sistema industrial, as exportações e os investimentos, além de implicarem em altos custos administrativos à produção.

A partir de 1996, no âmbito de sua estratégia de ação política, a CNI passou a divulgar anualmente a Agenda Legislativa da Indústria, relacionando as proposições legislativas e a sua posição tendo como parâmetro a redução ou o aumento do “custo-Brasil”, que “na visão da indústria, promovem ou prejudicam a competitividade das empresas”.

Em seu primeiro ano, o governo FHC apresentou a PEC 175 e indicava, entre os objetivos elencados na Exposição de Motivos, o de sim-



Paulo Gil

Mestre em Economia, analista de políticas públicas, e diretor de Assuntos Institucionais do Instituto Justiça Fiscal.

plificar o sistema tributário brasileiro, “diminuir o “custo-Brasil” e ampliar a competitividade de nossa economia”. Essa proposta não foi submetida a deliberação até o final de 2002. Porém, o governo já havia promovido sua reforma tributária estrutural por outra via, no final de 1995, radicalizando as recomendações do Consenso de Washington de redução da carga marginal (aos de cima) e ampliação da base tributária (para a base da pirâmide). A “reforma tributária silenciosa”, assim referida pelo então secretário da Receita Federal, instituiu a isenção de lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas das empresas e a permissão para dedução de uma despesa financeira ficta denominada “juros sobre o capital próprio” (JCP), redutora da base de cálculo do IRPJ e da CSLL.

Nos anos seguintes, a desoneração tributária das rendas do capital foi compensada pelo aumento do IRPF para os que vivem de salários, por conta de aumento de alíquota e do congelamento da tabela progressiva de incidência. Em 1998, houve o aumento de alíquotas e ampliação da base de cálculo de tributos incidentes sobre bens e serviços, como PIS, COFINS e a CPMF, representando aumento de carga para o conjunto dos consumidores.

Desde então, as propostas de reforma tributária passaram a priorizar os tributos indiretos e cuidar apenas secundariamente dos tributos sobre a renda e o patrimônio. Nessa linha de continuidade, não interrompida pelas mudanças de governo, foram apresentadas a PEC 383/2001 (governo FHC) e as PEC 41/2003 e 233/2008 (governo Lula). Todas sofreram fortes resistências políticas por ferir a autonomia de estados e municípios e agredir o financiamento da Seguridade Social.

Até mesmo a reforma do imposto de renda de 1995 foi justificada pela necessidade de simplificação do tributo.

A defesa da “simplificação tributária” tem cumprido a função ideológica de camuflar o caminho da iniquidade. A mensagem subjacente é, sempre, a de que a tributação da renda e do patrimônio é complexa, por apresentar maior dificuldade de fiscalização e cobrança, motivo pelo qual deveríamos optar pelo sistema de arrecadação fácil, ainda que injusta.

A PEC 45 e a negligência em relação à condição regressiva da tributação brasileira

Ora, se é fato incontestável a tributação brasileira ter se tornado mais regressiva por aliviar a carga sobre os mais ricos, o mais apropriado agora seria fazer o caminho inverso da reforma promovida nos anos 1990, restaurando a progressividade do imposto de renda e, com isso, obtendo uma arrecadação adicional para, num segundo momento, reduzir a carga incidente sobre o consumo. Mas, não é o que ocorre.

A PEC 45 aprovada na Câmara dos Deputados não enfrenta a questão da regressividade do sistema e pode até agravá-la. A proposta foi elaborada por Bernard Appy, atual secretário do governo na pasta responsável pela reforma tributária, e diretores do Centro de Cidadania Fiscal (CCIF), cujos “parceiros” são as grandes corporações empresariais, em evidente conflito de interesses entre o público e o privado.

Não obstante pequenos avanços na incidência sobre heranças, propriedades urbanas e veículos automotores, como aeronaves e embarcações, que muito pouco alteram a distribuição da carga tributária, a PEC 45 não





Se é fato incontestável a tributação brasileira ter se tornado mais regressiva por aliviar a carga sobre os mais ricos, o mais apropriado agora seria fazer o caminho inverso da reforma promovida nos anos 1990, restaurando a progressividade do imposto de renda e, com isso, obtendo uma arrecadação adicional para, num segundo momento reduzir a carga incidente sobre o consumo."

trata do imposto de renda, nem do imposto sobre grandes fortunas, por constituírem matéria infraconstitucional.

Quanto aos impactos positivos prometidos, há questionamentos incontornáveis. O longo prazo de transição entre o novo sistema e o vigente, quando conviverão as incidências previstas em ambos, e a possibilidade de cada

ente federativo fixar sua própria alíquota do IBS, incluídos os mais de 5.500 municípios, contrariam a tese de que a reforma simplificará as obrigações tributárias, principais e acessórias. A guerra fiscal não será resolvida, mesmo à custa da perda de autonomia dos entes e, ainda que fosse, não está entre os principais problemas da Federação brasileira. O suposto potencial de crescimento econômico em virtude da implementação da reforma não tem como ser demonstrado, a não ser por meio de modelos de equilíbrio geral que comumente adaptam a realidade aos resultados desejados.

Os problemas da proposta, por sua vez, situam-se especificamente no regramento da tributação de bens e serviços. A proposta alarga a base dos novos tributos criados ao incluir não somente as mercadorias e os serviços, como previsto atualmente, mas também os bens materiais, imateriais e os direitos. Adota uma alíquota padrão para todas as operações, retirando a possibilidade de incidência mais gravosa sobre bens supérfluos ou de luxo e, deste modo, acaba com a aplicação do princípio da seletividade pelo critério da essencialidade, previsto na CF/88, um importante freio à regressividade intrínseca aos tributos indiretos. Amplia sobremaneira o direito das empresas aos créditos tributários e fertiliza o terreno das fraudes. E, por fim, firma compromisso de ressarcimento de perdas na arrecadação tributária dos entes federativos. A





A não aplicação, na tributação indireta, da seletividade em função da essencialidade e a inserção da premissa de neutralidade, se aprovadas, representarão um grande obstáculo ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente quanto a garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.



Foto: Valter Campanato/Agência Brasil

combinação desses fatores tende ao aumento da carga total de tributos indiretos e à sua redistribuição às avessas do objetivo de redução da desigualdade.

É particularmente preocupante a inserção, no texto constitucional, do “Princípio da Neutralidade”, orientação teórica neoclássica, segundo o qual a tributação não deve afetar a alocação de recursos. Assim, não pode alterar os preços relativos ou interferir nas escolhas dos agentes econômicos (racionais), inclusive, nas suas decisões relativas à capacidade de trabalhar, sobre

o que consumir, investir ou poupar. Tal interferência do Estado, segundo os liberais, seria indevida porque resultaria em perda de eficiência do sistema e, conseqüentemente, do nível de bem-estar da sociedade, traduzido como a liberdade individual de escolha em relação ao exercício da atividade de maior habilidade e produtividade.

A não aplicação, na tributação indireta, da seletividade em função da essencialidade e a inserção da premissa de neutralidade, se aprovadas, representarão um grande obstáculo ao cumprimento dos objetivos fundamentais da

República Federativa do Brasil, especialmente quanto a garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Como retomar a agenda da progressividade no parlamento?

A maioria parlamentar conservadora no Senado não se contentou com o texto votado na Câmara. Pretende inserir na CF a vedação à elevação da carga tributária bruta, ao mesmo tempo em que busca neutralizar a segunda fase da reforma, de inclusão dos ricos no imposto de renda. Na pior das hipóteses, querem obter uma compensação pelo retorno da tributação dos dividendos, a redução da alíquota máxima do IRPJ e a desoneração da folha de pagamentos.

Uma vez que as mudanças tributárias são o resultado da correlação de forças sociais como pensamos, as forças políticas progressistas

precisarão se organizar mais e melhor para fazer valer a tributação dos super-ricos. De qualquer modo, é preciso pensar numa política de redução de danos nas votações do Senado, pelo menos para retirar da PEC os dispositivos que inserem o princípio da neutralidade e os que os materializam e esvaziam as prerrogativas do Estado brasileiro. É, ainda, fundamental recriar, nos novos tributos indiretos, o vínculo da seletividade de acordo com a essencialidade dos produtos e serviços, de forma a garantir a incidência mais gravosa sobre bens de luxo ou supérfluos e atenuada para itens de consumo básico. É bem-vinda, como critério adicional, a aplicação da seletividade por conta de externalidades negativas na saúde e no meio-ambiente. Não há por que estabelecer apenas uma alíquota padrão, a não ser que o objetivo seja o de reduzir a incidência sobre bens e serviços de corporações como as que patrocinam a proposta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHOMSKY, Noam. Réquiem para o sonho americano. Os 10 princípios de concentração de renda, riqueza e poder. São Paulo: Ed. Bertand Brasil. 2017.

CNI. Cartilha "custo Brasil". São Paulo: Confederação Nacional da Indústria, 1995.

CNI. Agenda Legislativa da Indústria 2019. Disponível na página eletrônica da entidade.

KALDOR, N. Ensayos sobre Política Económica. Espanha: Editorial Tecnos, 1971.

MACIEL, E. A. A reforma tributária de FHC e o colapso fiscal. Folha de São Paulo. São Paulo. Artigo publicado em 18 nov. 2001. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1811200122.htm> > . Acesso em 30 nov. 2019.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e questão tributária no Brasil. In: BEHRING, Elaine. Brasília: FOHPS-UnB, 2023

Reforma tributária

Por envolver disputa política em torno da participação dos diversos segmentos na renda nacional, demorou 30 anos para que apenas uma parte da reforma tributária - a relativa a impostos sobre o consumo e alguns outros - fosse aprovada na Câmara do Deputados. A apresentação desta parte num primeiro momento, deixando os demais impostos para depois, tende a favorecer sua aprovação, por ser menos disputada. Também reforça propostas de aumentos da carga dos tributos sobre a renda e patrimônio, onde se estabelece a progressividade do sistema (quanto maior a renda e o patrimônio, maior a proporção de tributo incidente), devido ao peso excessivo inicial da alíquota dos impostos sobre o consumo (entre 25,45% e 27%, segundo estimativas do Ministério da Fazenda), que poderá ser reduzida pelo aumento dos apresentados no momento seguinte.

Em uma sociedade tão desigual, os agentes precisam aceitar o princípio da progressividade tributária, que não seria algo radical ou “esquerdista”, mas um princípio amplamente aceito nos países em geral. Outros propósitos são importantes em uma reforma tributária, como a simplificação, transparência e incentivos à produção, investimento, geração de empregos e preservação do meio ambiente.

O que até agora foi aprovado avança nesses propósitos, com a redução e simplificação de tributos, a desoneração de uma cesta básica nacional, um Fundo de Desenvolvimento Regional e um programa de *cashback* para reembolsar contribuintes de baixa renda. Em continuidade à proposta da reforma dos impostos sobre o consumo, outras estão em discussão. Vale observar que elas podem ser entendidas como buscas por maior conformidade no atual

“

Em uma sociedade tão desigual, os agentes precisam aceitar o princípio da progressividade tributária, que não seria algo radical ou “esquerdista”, mas um princípio amplamente aceito nos países em geral.





sistema tributário e aplicação do princípio da progressividade:

- Mudança na tributação dos fundos exclusivos e das *offshores*, passando a ser periodicamente tributados, como os demais fundos de investimento.
- Revisão, caso a caso, de modo transparente a participativo, das desonerações e subsídios vigentes, extinguindo aqueles sem justificativa aceitável, o que aumentaria a isonomia tributária entre os contribuintes.
- Regulamentação do imposto sobre grandes fortunas e aumento das alíquotas do imposto incidente sobre maiores heranças, ambos fortalecendo a progressividade tributária.
- Retorno do imposto de renda sobre lucros e dividendos distribuídos, com incidência também sobre contribuintes que geram rendimentos do trabalho e os tratam como lucros e dividendos recebidos de uma pessoa jurídica, como é o caso de muitos profissionais liberais e consultores independentes.

- Instituição de alíquotas de imposto de renda maiores para rendimentos mais elevados, desde que não funcionem como armadilha para aumentar ainda mais a carga sobre estratos médios. Embora a alíquota máxima sobre as pessoas físicas, praticada nos países da OCDE seja, em média, 43,5%, os níveis salariais naqueles países são muito maiores e os serviços públicos entregues muito mais satisfatórios. Alíquotas similares seriam aceitáveis para níveis salariais e de serviços públicos similares.

Todo o esforço de aumento da arrecadação sobre contribuintes que podem e devem pagar mais vai ao encontro das metas do novo arcabouço fiscal, além de elevar uma fonte de financiamento das políticas públicas que não gera pagamentos de juros altamente concentradores de renda, como é o caso da dívida pública no Brasil.

A necessária e oportuna retomada da política de valorização do salário mínimo

Por Rodolfo Silva Viana Sousa

No dia 28 de agosto de 2023 foi sancionada pelo presidente Lula a Lei 14.663/2023 que retoma a política de valorização permanente do salário mínimo (SM) inaugurada em seu segundo mandato e descontinuada após 2019. Desde 1º de maio deste ano, por conta da então MP 1.172, convertida na lei mencionada, o piso nacional passou a valer R\$ 1.320,00.

A luta por um piso mínimo que garantisse uma subsistência digna aos trabalhadores começa a surgir no Brasil ainda na virada do século XIX, figurando na pauta de reivindicações junto a pontos como regulamentação da jornada de trabalho, indenizações por acidentes de

trabalho, seguro de vida, pensão para a velhice entre outras. Mas foi com a intensificação das lutas operárias na intensa década de 1920 que tivemos uma pressão efetiva ao ponto de, que no momento seguinte, no ano de 1931, a FIESP apresentar um anteprojeto de lei pautando a criação de um SM, notadamente com intenção de buscar criar um limite para os avanços salariais no setor industrial.

Na Constituição Federal (CF) de 1934 tivemos, pela primeira, vez menção a questão da criação de um SM, reforçado na CF de 1937 e, entre montagem de Comissões e idas e vindas, de fato implementado e passado a vigorar em



Julho de 1940. Nas CFs de 1946, 1967 e 1988, o tema sempre foi reforçado, mas foi nesta última que avanços importantes foram registrados com relação à abrangência (trabalhadores urbanos, rurais e sendo piso também para a Seguridade Social) e seus objetivos, expandindo para um conceito mais amplo do que seria entendido como subsistência.

A partir de sua implementação, o valor do SM sempre foi objeto de forte disputa teórica. No arcabouço neoclássico repousam os principais argumentos contrários a uma política de SM. Uma vez aplicado o SM, isso distorceria a equivalência do salário que deveria ser pago a depender da produtividade marginal do trabalho nas respectivas ocupações. Desse modo, ao interferir no mundo neoclássico assentado na lógica do equilíbrio walsariano, a aplicação de um SM resultaria única e exclusivamente em aumento do desemprego involuntário. Essa rigidez nos salários não permitiria então que a economia encontrasse uma situação ótima.

Apontam também que o SM não atingiria os mais pobres e não teria efeitos sobre a concentração de renda. Em uma abordagem fiscalista, o fato de o SM ser piso de referência também para a Seguridade Social implicaria em um descontrole das contas públicas e um dos argumentos mais constantes é de que ele seria inflacionário.

No período recente, onde foi possível observar a valorização do SM, notamos cada um desses argumentos serem colocados à prova e se mostrarem equivocados. Com relação ao risco de descontrole de preços por causa de inflação de demanda oriunda de aumentos no SM, o que vimos nos 15 anos passados desde o início da Política de Valorização do Salário Mínimo (PVSM)

até agora, foi o fato de que, entre 2008 e 2019, anos tivemos a aplicação de ganhos reais, mas apenas em 2015 a inflação ficou fora do intervalo de tolerância, ao passo que nos últimos três anos do abandono da política, 2020 a 2022, em dois deles tivemos o estouro superior da banda.

Com relação à rigidez no mercado formal, a média de contratações com carteira assinada entre 2004 e 2018 foi de 1.139.079 empregos formais, substancialmente superior aos 699.252 gerados na média entre 2019 e 2021. Ainda assim, se olharmos o mercado de trabalho num todo, pela taxa de informalidade, em 2004 ela era de 50,4% e no último trimestre de 2019 ficou em 40,18%, reforçando o fato de que as elevações do SM, ao contrário de ser um empecilho para a atividade econômica, contribuíram em muito como dinamizador regional e garantidor de certo nível de demanda agregada em crises agudas, como vivemos na recessão de 2015 e 2016 e na pandemia.

Breve histórico do valor do SM

Trazido a valores de maio de 2023, o piso de julho de 1940 seria equivalente a R\$ 2.509,50. O melhor momento para o piso, em termos reais, se deu na segunda metade da década de 1950, chegando a alcançar em janeiro de 1959 o equivalente a R\$ 3.615,73. Com início da ditadura militar e do uso sistemático de arrocho salarial como variável de controle da inflação, a queda no valor real do SM foi praticamente constante entre 1967 e 1974. O valor real do SM em março de 1985, último mês do governo João Figueiredo, equivalia a 38% do piso nacional em julho de 1940. Nos anos seguinte, com hiperinflação e diversos planos econômicos equivocados,



Rodolfo Silva Viana Sousa

Graduado em Ciências Econômicas e mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Economista no Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

o SM seguiu com seu valor real fortemente defasado, chegando aos piores momento nesta comparação nos anos 1990, tendo seu fundo do poço verificado em abril de 1992 quando o SM chegou a valer o equivalente a R\$ 425,57.

Com a exitosa implementação do Plano Real no que concerne a debelar a hiperinflação, o SM experimentou alguma retomada em seu valor, ainda que tenha sido algo desarticulado, sem uma política desenhada para isso, ficando à revelia do governo decidir, sem qualquer critério, qual seria o reajuste no piso. É então com a eleição de Lula em 2002 e a pressão das Centrais Sindicais (CS) brasileiras, principalmente a partir da 1º Marcha pelo Salário Mínimo, em dezembro de 2004, rumo a Brasília, que o SM é recolocado na centralidade das discussões e temos o desenho da Política de Valorização Permanente do Salário Mínimo (PVSM) a partir de 2008.

A Política de Valorização do Salário Mínimo

A história da PVSM guarda raízes em 2004 quando as CS brasileiras, em marcha unitária a Brasília, foram pressionar o governo Lula, em seu primeiro mandato, para que houvesse uma atenção especial ao piso nacional e que isso fosse materializado em aumentos reais do SM, de modo que se recompusesse, ao longo do tempo, o seu valor histórico corroído em diversos momentos desde sua implementação.

As marchas se repetiram anualmente, geraram um diálogo quadripartite – representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empresários e do governo – que desembocou em um Protocolo

de Intenções que trazia então a fórmula que conhecemos, de reajustar o SM pela inflação do período entre reajustes acrescida da variação do PIB de dois anos anteriores, de tal modo que qualquer ganho real verificado seria produto justamente do crescimento já experimentado pela economia brasileira. A política de reajustes passou a valer em 2008.

Esse Protocolo foi respeitado e a devida correção aplicada até que, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, foi sancionada a Lei 12.382/2011, renovada em 2015, início de seu segundo mandato, garantindo a aplicação da fórmula pactuada com as CS. Esse compromisso estava posto até 2019, quando deveria ser apresentada nova renovação da política, mas é abandonado pelo então presidente Jair Bolsonaro, tutelado na área econômica pelo seu superministro da Economia Paulo Guedes.

De 2005 a 2019 o SM teve 74,34% de ganho real. Já com o abandono da PVSM por Bolsonaro e Paulo Guedes, o SM deixou de ter ganhos reais, penalizando toda a população direta ou indiretamente. Seria essa a “quebra do piso” defendida pelo superministro?

A retomada e uma nova proposta à mesa

No bojo das disputas que pautam o início do atual governo, as CS chanceladas pela exitosa política defendida em 2004 e implementada a partir de 2008, propuseram um novo desenho para a PVSM. A proposta estava repartida em duas etapas: recuperar, neste mandato, as perdas causadas pelo abandono da PSVM no último governo, aplicando os reajustes propostos



Com a exitosa implementação do Plano Real no que concerne a debelar a hiperinflação, o SM experimentou alguma retomada em seu valor, ainda que tenha sido algo desarticulado."

anualmente até 2026, somadas à defasagem do governo anterior; e, na 2ª etapa, uma política de longo prazo que pudesse ter como objetivo a recomposição do SM aos valores reais de julho de 1940.

Os anos com Paulo Guedes a frente do Ministério da Economia e a interrupção da política de valorização do SM fizeram com que o piso nacional deixasse de incorporar 5,4% de ganho real, já considerado o valor de R\$ 1.320,00. Assim sendo, a proposta apresentada pelas Centrais em março de 2023 era de que esses valores fossem diluídos nos 3 anos seguintes - incremento de 1,77% em cada ano - acrescidos de 0,63%, o que resultaria então em um ganho real de 2,40%, que se somaria à variação do PIB de dois anos anteriores, mais o INPC entre reajustes.

Para além do mandato atual, as CS propuseram uma fórmula na qual o ganho real teria como piso a média histórica de crescimento da economia brasileira do início do Plano Real até 2022 (2,40%), ou seja, caso o PIB crescesse menos do que os 2,40%, aplica-se este valor, mas nos anos em que a economia brasileira se descolar desta média para cima, aplicaria então o crescimento verificado do PIB.

Nas estimativas elaboradas pelo DIEESE a pedido das CS, caso a economia brasileira não escape dessa armadilha de baixo crescimento e cresça igual ou menos que os 2,40%, o SM levaria 28 anos para conseguir recuperar o valor praticado em julho de 1940. Em valores de maio de 2023, o salário mínimo, se tivesse mantido o valor de seu lançamento, deveria ser de R\$ 2.509,50 - ou seja, o valor atual de R\$ 1.320,00 corresponde a apenas 52,6% do que já foi um dia.

A retomada da PVSM nos moldes do que havia sido pactuado em 2008, através da Lei assinada no dia 28 de agosto mostra o compromisso do presidente Lula, logo nos primeiros meses do seu atual governo, com a retomada do diálogo social e com aquilo que se mostrou dinamizador da economia e redutor de desigualdades. Ainda que não tenha sido aprovada a nova proposta colocada pelas CS, em tempos de teto sendo reformado por arcabouço, é salutar o esforço em colocar no orçamento a divisão justa dos ganhos econômicos através de elevações no SM.



Para além do mandato atual, as CS propuseram uma fórmula na qual o ganho real teria como piso a média histórica de crescimento da economia brasileira do início do Plano Real até 2022 (2,40%)."



Foto:Rovena Rosa /Agência Brasil



Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Medida Provisória 1.172/23 Reajuste do Valor do Salário Mínimo. Disponível em < https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/485/07_Hoffmann.pdf >. Acessado em 02/09/2023

DIEESE. Salário mínimo: instrumento de combate a desigualdade. / DIEESE – São Paulo: DIEESE, 2010.

_____. A população impactada pelo salário mínimo no Brasil. Nota especial 1. Disponível em < https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2023/notaEspecialSM_3.html >. Acessado em 31/08/2023.

_____. Aumento do salário mínimo, produtividade, inflação, desemprego e informalidade: quebrando alguns mitos. Nota especial 2. Disponível em < https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2023/notaEspecialSM_2_042023.html > Acessado em 01/09/2023.

_____. Salário Mínimo, instrumento de valorização do trabalho, combate à pobreza e à desigualdade. Disponível em < <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2023/notaEspecialSM042023.html> >. Acessado em 01/09/2023.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista – O Ornitorrinco. São Paulo. Boitempo Editorial, 2003.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. IE Unicamp. Disponível em < https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/485/07_Hoffmann.pdf >. Acessado em 27/08/2023.



Foto:Marcelo Camarqo /Agência Brasil

Brics+ ou G11

O que move os membros do bloco a buscar novas relações

Por César Locatelli

Não são poucas as análises sobre os sofrimentos causados pela ordem econômico-social imposta à maioria das populações do planeta. A panela de pressão parece começar a extravasar o vapor contido por anos de profundo submetimento, por endividamento, impotência ou outras razões, às determinações do centro. Os contornos tentativos de um novo arranjo estão sendo desenhados. A proposta é voltarmos alguns anos na história, com as primeiras empresas multinacionais e ações para controle do sistema monetário internacional, para então chegarmos aos nossos dias, com as cadeias globais de valor e ampla hegemonia do dólar.

Stephen Hymer (1978) construiu sua tese de doutorado no MIT em torno das empresas multinacionais que, naquele fim de anos 1960 e início de 1970, já mostravam amplamente duas contradições. Por um lado, repartiam produtos e fatores pelas nações; por outro, reduziam a concorrência e concentravam poder político e financeiro. Aos governos das metrópoles era possível participar da divisão dos excedentes gerados pelas multinacionais. Aos governos periféricos, que as alojavam, era reservada uma limitada capacidade de tributá-las, por sua capacidade de deslocar recursos produtivos para outro país. Outras limitações, ou perdas de

soberania, se espalhavam pelos instrumentos de política governamental, pelas políticas monetária, cambial, salarial etc.

Hymer defendia que, ao contrário de promover independência nacional e igualdade aos países subdesenvolvidos, o regime de empresas multinacionais tendia, de fato, a impedir que esses objetivos fossem alcançados. Ele projetou, no início dos anos 1970, que a estrutura de desenvolvimento desigual não permaneceria por muito tempo, mas lembrou que o poder do centro, incluindo o militar, era grande. Para uma mudança completa de rumos, ele aconselhava tomar como ponto de partida as necessidades dos dois terços excluídos da população e deixar de buscar atender a demanda do um terço de maior renda.

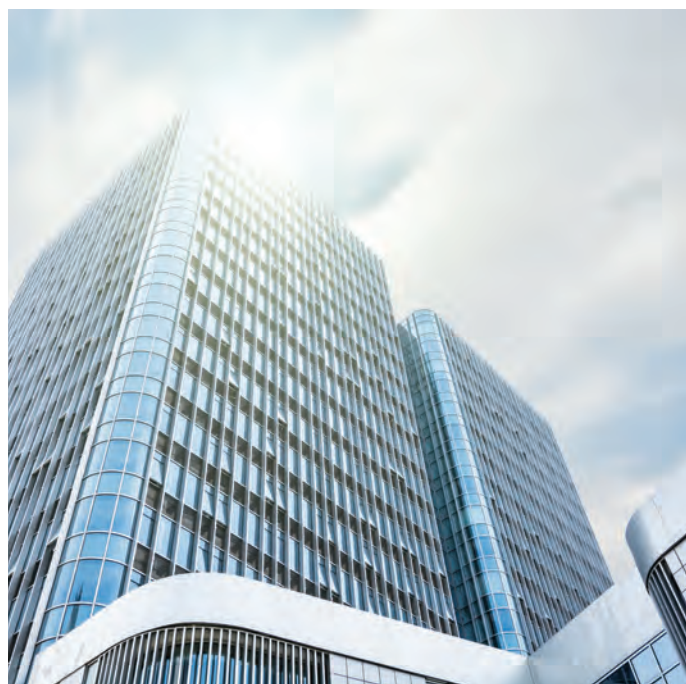
Globalização e seus descontentes

Um pequeno salto para os anos 1980 e 1990 nos leva à atuação do FMI. Chamado a ajudar nos piores momentos da vida econômica dos países, não havia discussão. Políticas econômicas alternativas não eram consideradas. As políticas de ajuste estrutural, que via de regra não chegavam a resultados satisfatórios, levavam à fome e a levantes em muitos países. Nos raros casos em que se conquistava algum crescimento por algum tempo, os benefícios eram, desproporcionalmente, dirigidos à elite. Assim relata Stiglitz (2002), no prefácio de *Globalization and its discontents*.

Ele conta que sua principal motivação para escrever o livro foi que, ao fazer parte do quadro dirigente do Banco Mundial, assistiu de muito perto os efeitos devastadores que a globalização, tal como foi implantada, tinha sobre os países



Hymer defendia que, ao contrário de promover independência nacional e igualdade aos países subdesenvolvidos, o regime de empresas multinacionais tendia, de fato, a impedir que esses objetivos fossem alcançados."



César Locatelli

Graduado em Ciências Econômicas e mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tem experiência nas áreas de Políticas Econômicas e Mercado Financeiro, com ênfase em Teoria Econômica.

em desenvolvimento e suas populações mais pobres. Stiglitz afirmava acreditar nos benefícios da remoção de barreiras para o comércio e da integração das economias, contudo por caminhos radicalmente diferentes dos que foram trilhados.

Consenso de Washington

A sistematização do receituário do centro para a guinada neoliberal da América Latina foi consumada em uma reunião em Washington, em 1989. Entre os participantes estavam funcionários do governo norte-americano e das instituições multilaterais FMI, Banco Mundial e BID. O conjunto dos “mandamentos” resultante do encontro ficou conhecido como Consenso de Washington. Pregavam abertura comercial e dos fluxos de capitais, privatização, liberalização do mercado, proteção aos direitos de propriedade intelectual, abertura para receber investimentos estrangeiros diretos, austeridade fiscal e liberalização financeira.

Tais medidas eram recomendadas pelas elites econômicas nacionais, autoridades norte-americanas e das instituições multilaterais, e condicionavam empréstimos e renegociações, essenciais a um subcontinente pesadamente endividado, à sua adoção. O embaixador Paulo Nogueira Batista (2009) lamentava a transformação da América Latina em um laboratório de “teorias e doutrinas temerárias” inspiradas, mas não testadas, nos países desenvolvidos.

Neoliberalismo, desigualdade crescente

Estudo recente de Thomas Piketty (2019) apresenta um gráfico do percentual da renda total de Estados Unidos, Europa e Japão capturado pelo grupo formado pelos 10% mais ricos de cada um dos três. A desigualdade, medida por essa concentração de renda, atingira seu pico na crise de 1929. Nos anos seguintes, especialmente no pós-guerra, esse indicador caiu consistentemente até o início dos anos 1970, quando há uma reversão, um crescimento da desigualdade, que identificamos como o início da fase neoliberal do capitalismo. Os percentuais de 2020 refletem que os 10% mais ricos dos Estados

Unidos apropriam-se de perto de 48% (acima do pico anterior na Grande Depressão), no Japão o percentual é próximo de 42% e na Europa, a que menos subiu nesses anos, próximo de 36%.

Um segundo gráfico, desta vez com dados do mundo como um todo e no período neoliberal de 1980 a 2018, mostra que o grupo dos 50% mais pobres apropriou-se de 12% do acréscimo da renda mundial, enquanto o grupo formado pelo 1% mais rico abocanhava 27% do aumento da renda total desses dezoito anos.

O testemunho de Stiglitz e os dados expostos por Piketty são evidências contundentes de que a direção prometida pelos defensores do neoliberalismo para o estreitamento das desigualdades, entre as nações e dentro delas, não só foi seguida, mas o processo que estava em curso no pós-guerra foi revertido.

Arbitragem do trabalho

Os trabalhos de Suwandi, Jonna e Foster (2019) e de Reis e Guedes (2022) nos expõem refutações empíricas importantes ao entendimento dos economistas neoclássicos de que todos os países e suas populações se beneficiariam do aprofundamento da mundialização.

Os primeiros calcularam a razão entre o salário total por hora e o produto por hora trabalhada. O resultado, chamado de custo unitário do trabalho, representa o custo do trabalho para produzir uma unidade de produto, ou seja, uma medida da produtividade do trabalho. Selecionaram os dados da World Input-Output Database, um projeto financiado pela União Europeia, de 8 países: Alemanha, EUA, Japão, Reino Unido, China, Índia, Indonésia e México. Seus cálculos identificaram que o custo unitário do trabalho na China, por exemplo, representa 46% do seu equivalente nos EUA. A indústria mexicana por seu turno tem custo unitário equivalente a 43% do custo norte-americano. Ou seja, os custos unitários do trabalho de ambos é menor do que a metade do custo nos Estados Unidos.

O outro estudo, de Reis e Guedes (2022), foca na indústria farmacêutica. Eles calcularam a razão entre o valor por quilo das exportações

e das importações de produtos farmacêuticos dos países integrados à cadeia de valor desta indústria. Verificaram que o Brasil apresenta uma razão de 0,34, o que significa que as compras do país são três vezes mais caras do que suas vendas. A Holanda, por outro lado, que tem índice 1,70, o que indica que suas exportações rendem cerca de 40% mais do que suas importações.

As conclusões dos dois estudos convergem e expõem o fosso entre centro e periferia. Mesmo países periféricos profundamente integrados às cadeias globais estão bem distantes dos países centrais: auferem menores preços pelo que vendem, são deficitários nos direitos de propriedade intelectual e pagam salários mais baixos.

Privilégio “super-exorbitante” do dólar

Revoltado com a posição hegemônica do dólar, que conferia aos Estados Unidos a vantagem de financiar seu enorme endividamento a custos bastante mais baixos, Valéry Giscard d'Estaing, em 1964, então ministro das finanças de De Gaulle, qualificou tal posição de “privilégio

exorbitante”. Ele não sabia que anos mais tarde, em 1973, uma medida unilateral do governo norte-americano ainda retiraria o lastro em ouro de moeda norte-americana. O privilégio exorbitante, com o fim da conversibilidade, progrediria para um “privilégio super-exorbitante” de poder emitir, irrestritamente, um papel moeda que os outros países não tinham capacidade de recusar como pagamento, disse Susan Strange (HELLEINER e KIRSHNER, 2009).

No final da mesma década, em 1979, os Estados Unidos voltariam a tomar medidas que contrariaram os acordos monetários em vigor. Paul Volcker, presidente do Fed, subiu vigorosamente a taxa de juros das operações de um dia, Fed Funds, que saíram de cerca de 12% em outubro para 20% em março de 1980. O salto das taxas de juros levou empresas, bancos e países à insolvência, promoveu anos de recessão mundial e, proporcionou a retomada, pelos EUA, do controle do sistema internacional. Tavares (1985) acrescenta que a política keynesiana ao contrário, que se seguiu com Reagan, – juros altos, aumento da renda dos mais ricos, déficits fiscais – submeteu os parceiros, desafiou os



Mesmo países periféricos profundamente integrados às cadeias globais estão bem distantes dos países centrais: auferem menores preços pelo que vendem, são deficitários nos direitos de propriedade intelectual e pagam salários mais baixos.

adversários militar e economicamente e, por fim, reafirmou a hegemonia para liderar uma nova ordem econômica mundial.

Dados do BIS de dezembro de 2022 mostram que o dólar está presente em 90% (US\$ 6,6 trilhões) das transações diárias de moedas. A participação estimada do dólar em transações envolvendo outras moedas, mas que não são trocadas diretamente, representa 40% do giro nos mercados de câmbio. Do total de dívidas e empréstimos internacionais em que nem o credor nem o devedor é residente dos EUA, cerca de 88% é expresso em dólares. Dos empréstimos bancários internacionais, a parcela indexada ao dólar representa 65%. Aproximadamente metade das transações comerciais internacionais são feitas em dólar, embora os EUA estejam apenas na décima posição no ranking de comércio internacional. Por fim, a participação do dólar nas reservas oficiais em moeda estrangeira

atinge perto de 60%, percentual expressivo comparativamente ao euro que ocupa o segundo lugar com 20% do total, mas que vem caindo nos últimos 20 anos e está abaixo da média de 65% deste período.

BRICS ou G11

As críticas à ordem vigente abordadas até aqui e os dados reveladores de persistente iniquidade parecem ter sido geradores da motivação principal para a constituição do BRICS, para o grande interesse de muitos países em aderir ao grupo e para a adesão, agora confirmada, de Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. É bastante prematuro afirmar que uma nova ordem mais cooperativa e igualitária de fato prevalecerá. As bases para voos mais altos parecem postas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (org.). Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 336 p.

HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. The Future of the Dollar. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

HYMER, S. Empresas multinacionais: a internacionalização do capital. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. Manifesto Comunista. São Paulo: Boitempo, 1998. 254 p.

PIKETTY, Thomas. Capital e idéologie. Paris: Éditions du Seuil, 2019. 1198 p.

REIS, Cristina Fróes de Borja; GUEDES, José

Paulo. Center-periphery Relationships of Pharmaceutical Value Chains: A Critical Analysis based on Goods and Knowledge Trade Flows. Nova York: Review of Political Economy, 34:1, 124-145, 2022.

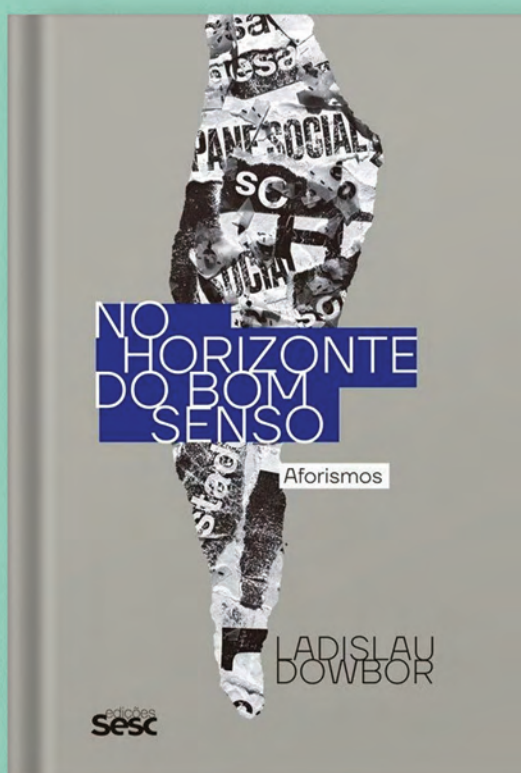
STIGLITZ, Joseph E. Globalization and its discontents. Nova York: W. W. Norton, 2002. 282 p.

SUWANDI, Intan; JONNA, R. Jamil; FOSTER, John Bellamy. Global Commodity Chains and the New Imperialism. Nova York: Monthly Review, v. 70, n. 10, março 2019. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2019/03/01/global-commodity-chains-and-the-new-imperialism>. Acesso em 26 de agosto de 2023.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. Brazilian Journal of Political Economy, [S. l.], v. 5, n. 2, 1985. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1839>. Acesso em: 29 aug. 2023.

1

No Horizonte do Bom Senso: Aforismos



Um aforismo estabelece, em poucas palavras, uma reflexão sobre questões práticas ou filosóficas. Os bons aforismos são capazes de traduzir conceitos complexos por meio de sentenças rapidamente assimiláveis, como podemos conferir em *No horizonte do bom senso*. Amparado por sua longa trajetória intelectual e politicamente engajada, o economista e professor Ladislau Dowbor criou inúmeros aforismos, e reúne neste livro uma coletânea de quase duzentos, que abrangem reflexões sobre economia, política, filosofia e sociedade.

Texto: Resenha da Editora Sesc

Autor: Ladislau Dowbor
ISBN: 978-65-86111-95-8

2

Economia para Transformação Social: Pequeno Manual Para Mudar o Mundo



Este livro busca contribuir para transformar a realidade ao sistematizar e hierarquizar o conhecimento econômico básico a fim de que este sirva de instrumento para compreensão crítica da economia brasileira e internacional. Trata-se de um livro acessível para não economistas que, apesar de introdutório em vários aspectos, também indica caminhos para aprofundamento nos diferentes temas tratados por meio da indicação de livros, filmes e outros conteúdos.

A produção do livro deu-se a partir do curso de ensino a distância Economia para transformação social, promovido pela Fundação Perseu Abramo (FPA) em 2021, durante a pandemia.

A primeira parte do livro contém elementos teóricos e conceituais sobre Economia Política, ferramentas analíticas úteis para a interpretação da realidade econômica. Já a segunda parte analisa as transformações do capitalismo internacional em um sobrevoo panorâmico que vai do século XIX aos dias atuais. O Brasil é tema da terceira parte que enfatiza a evolução recente da economia brasileira e termina com a proposição de um modelo econômico socialmente justo e ambientalmente

sustentável. Por fim, a última parte busca desmontar mitos econômicos de forma a servir como insumo para a disputa de narrativas que acontece no debate público.

Texto: Resenha editora autonomia literária

Autor: Juliane Furno e Pedro Rossi

ISBN: 978-65-87233-94-9

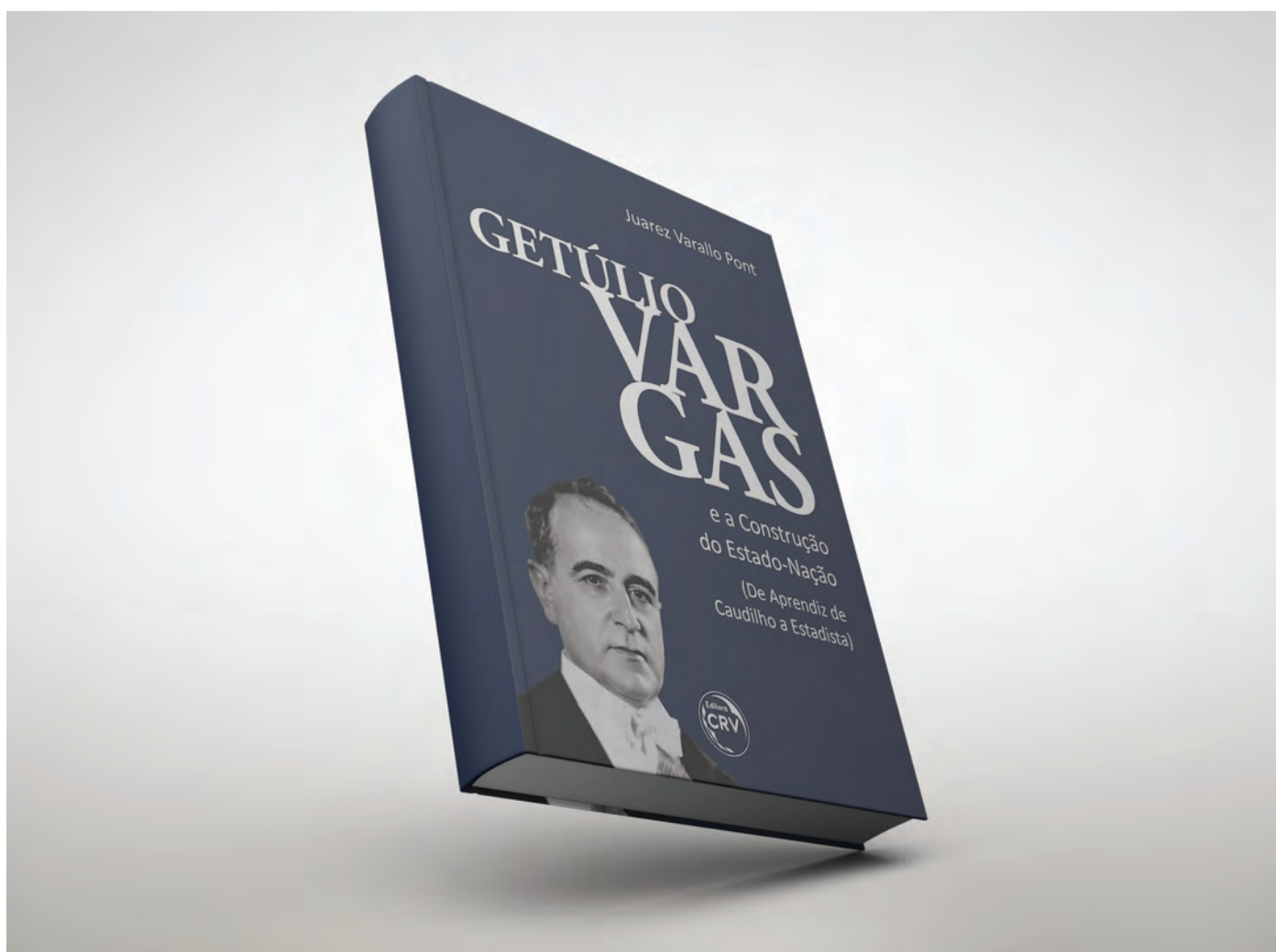
3

Getúlio Vargas e a Construção do Estado-Nação

A obra *Getúlio Vargas e a Construção do Estado-Nação (De Aprendiz de Caudilho a Estadista)*, do economista e doutor em sociologia Juarez Varallo Pont, procura levar ao leitor uma visão não apenas histórica do líder político brasileiro, mas mostrar a formação e os valores familiares, políticos e ideológicos que influenciaram o personagem, de tal sorte que um aprendiz de caudilho se tornou presidente do estado do Rio Grande do Sul e, como líder da Revolução de 1930, presidente do Brasil, durante o Governo Provisório (1930-1934) e no Governo Constitucional (1934-1937), mas também ditador, durante o Estado Novo (1937-1945) e, finalmente, presidente democraticamente eleito, entre 1951-1954, até o seu suicídio. O autor destaca a trajetória desse extraordinário, no sentido de incomum, político que foi o grande responsável pela construção do Estado-nação brasileiro e pela transformação de um país agrário, exportador de café, dominado por oligarquias regionais retrógradas, em uma sociedade industrializada, urbana e com intensa mobilidade social, o que o levou a ser considerado como o grande estadista do Brasil.

Autor: Juarez Varallo Pont

ISBN: 978-6525145785



4

Desenvolvimento e estagnação: o debate entre desenvolvimentistas e liberais neoclássicos



O autor busca analisar a razão pela qual países como o Brasil, que cresceram de maneira extraordinária após a Segunda Guerra Mundial e estavam alcançando o nível de padrão de vida dos países ricos, terem entrado num processo de estagnação econômica por volta da década de 80. A obra explora duas formas de organização do capitalismo: desenvolvimentista e liberal. Nas palavras do prefaciador Luiz Carlos Bresser-Pereira: “André Nassif discute o novo desenvolvimentismo com grande competência porque ele é um dos mais notáveis economistas desenvolvimentistas brasileiros. Quando, porém, eu o conheci, em 2008, ele acabara de publicar na revista que edito, a Brazilian Journal of Political Economy, um artigo em que negava a tese que eu então estava começando a defender, a partir da teoria que estava desenvolvendo, de que o Brasil estava sofrendo um grave processo de desindustrialização. André, porém, é um economista que pensa com autonomia e clareza. Com o passar do tempo, ele mudou sua opinião sobre a desindustrialização e se tornou um dos economistas que mais tem feito contribuições para o novo-desenvolvimentismo”.

Autor: André Nassif

ISBN 9786553961098

**Panorama da Economia:
Cofecon apresenta
retrato do País nos
últimos 10 anos.**



**Panorama da
Economia**

posicionamentos extraídos
das notas oficiais do Cofecon



COFECON
CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA

**Economia
em debate**

Saiba mais!

Aponte a câmera do seu
celular para o código QR!





**Economista
registrado** 
melhor para o Brasil



@cofecon

Conselho Federal de Economia - Cofecon
Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco B, 12º andar, CEP 70318-900 - Brasília/DF
Tel: (61) 3208-1800/E-mail: cofecon@cofecon.org.br