



Consultoria Legislativa do Senado Federal

CENTRO DE ESTUDOS

**OS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS DE BRASIL, RÚSSIA,
CHINA, ÍNDIA E MÉXICO: COMPARAÇÃO DAS
CARACTERÍSTICAS GERAIS**

Marcos J. Mendes

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 49

ISSN 1983-0645

Brasília, outubro / 2008

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo analisa as principais características dos sistemas tributários de Brasil, Rússia, Índia, China e México. A comparação se dá a partir de critérios que definem a qualidade de sistemas tributários:

- capacidade de gerar receitas;
- eficiência (menor impacto negativo sobre os incentivos a investir, poupar, trabalhar e exportar);
- equidade;
- simplicidade;
- efetividade (capacidade gerencial e administrativa da administração fazendária);
- harmonia com padrões internacionais de tributação; e
- equilíbrio do federalismo fiscal.

Existem dilemas entre esses objetivos. Por exemplo: tributos cumulativos geram mais receitas que tributos sobre valor adicionado, mas esses últimos são mais eficientes, e sistemas simplificados muitas vezes concentram a arrecadação no governo federal, desequilibrando a federação em prejuízo dos estados e municípios.

O FMI recomenda como estrutura básica de um sistema tributário de boa qualidade:

- imposto sobre consumo, incidente sobre valor adicionado;
- impostos específicos (*excise taxes*) sobre produtos de luxo e de impactos sócio-ambientais negativos (bebidas, fumo, derivados de petróleo);
- imposto de renda sobre pessoas físicas de fácil administração, com poucas deduções, alíquota máxima moderada, limite de isenção alto e com desconto na fonte;
- imposto de renda sobre pessoas jurídicas com alíquotas alinhadas às das pessoas físicas, minimizando-se o uso de incentivos fiscais a setores ou atividades específicas.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo.

A literatura econômica identifica algumas relações entre tributação e crescimento econômico:

- tributação sobre o trabalho afeta negativamente o emprego e o crescimento econômico, pois eleva o custo do trabalho;
- tributação sobre empresas deprime o investimento e distorce os incentivos sobre as formas de financiamento das empresas; a distorção de incentivos também decorre de isenções, deduções, incentivos setoriais e regimes especiais por setor ou região geográfica;
- tributação sobre rendimentos financeiros tem pouco impacto negativo sobre a poupança total, mas distorce as decisões de alocação do patrimônio ao conceder tratamento favorecido a alguns ativos financeiros;
- nos países menos desenvolvidos, com baixos níveis de desenvolvimento do capital físico e humano, um aumento da tributação (ainda que baseada em tributos de baixa qualidade) pode induzir uma aceleração do crescimento econômico; isso ocorrerá se os gastos públicos, financiados por essa tributação adicional, forem de qualidade, aumentarem a produtividade dos capitais físico e humano, e resultarem em redução da pobreza e aumento da coesão social.
- o efeito positivo do aumento da tributação sobre o crescimento tende a ocorrer quando se eleva a tributação (e os gastos públicos de qualidade) a partir de um nível inicial baixo de imposição fiscal; no caso de aumento da carga fiscal a partir de níveis já elevados de tributação, tendem a prevalecer os efeitos de desestímulo ao investimento, à poupança, ao trabalho e às exportações.

BRASIL:

A Constituição de 1988 aumentou as despesas do Governo Federal (em especial, na área de previdência social) e reduziu as receitas disponíveis (pelo compartilhamento da arrecadação com estados e municípios). Por isso, a União direcionou seu sistema tributário para a busca, a qualquer custo, da elevação de suas receitas próprias (não compartilhadas com estados e municípios), para equilibrar as contas fiscais. Desde 1988 há o uso crescente de

contribuições sociais, altamente produtivas em termos de geração de receita (e legalmente não compartilhadas com estados e municípios), de baixo custo de arrecadação para o erário, porém geradoras de todas as distorções associadas aos tributos cumulativos. Quesitos como eficiência, harmonia com padrões internacionais e equidade (principalmente a equidade horizontal) ficaram em segundo plano.

A receita total cresceu bastante, levando a carga tributária a atingir 34,2% do (novo) PIB em 2006. As contribuições sociais passaram de 27% para 47% da arrecadação do Governo Federal no período 1992-2006. Já a arrecadação do IR e do IPI, principais impostos compartilhados com estados e municípios, caiu de 60% para 42%.

Em comparação com os países analisados no presente estudo, o Brasil ostenta a segunda maior carga tributária como proporção do PIB, ficando atrás apenas da Rússia (34,9% do PIB).

Os custos administrativos do fisco são baixos, a capacidade de arrecadação e o desenvolvimento institucional são bons, mas prevalecem altos índices de sonegação e evasão. O ônus fiscal recai sobre um conjunto pequeno de contribuintes.

O Governo Federal tem sido pressionado a reduzir sua carga tributária, bem como a cumulatividade da tributação. Desde 2004, este tem feito várias desonerações, sempre preferindo o caminho pouco recomendado de criar incentivos setoriais. Essa seleção de beneficiários de concessões fiscais contraria as diretrizes gerais de um bom sistema tributário, que recomendam que se use o mínimo possível esse tipo de instrumento, em nome da simplificação do sistema, da não abertura de brechas para evasão e da não distorção dos incentivos de mercado.

A carga tributária brasileira só poderá cair de forma mais significativa se houver um processo de desmonte dos fatores que levam ao acelerado crescimento da despesa pública.

Depois do uso excessivo de contribuições sociais de efeito cumulativo, o principal problema do sistema tributário brasileiro está no ICMS. Concebido originalmente como um imposto do tipo IVA, o ICMS apresenta, hoje, diversas distorções: guerra fiscal, cumulatividade parcial (inclusive sobre exportações), alta complexidade legal, não aproveitamento de créditos e sobrecarga de setores onde é mais fácil a arrecadação.

A solução definitiva para os problemas do ICMS seria a sua federalização. No entanto, isso amputaria a autonomia financeira dos estados, que passariam a se sustentar a partir de transferências federais, não podendo fazer política tributária.

Outro problema do federalismo fiscal está na partilha de apenas alguns tributos federais com estados e municípios. Isso desestimulou o governo federal a arrecadar os tributos partilhados (principalmente o IR e o IPI). Um aperfeiçoamento desejável seria no sentido de que o total da arrecadação federal fosse compartilhado com estados e municípios (obviamente com um percentual menor, de modo a evitar o viés em favor de tributos não compartilhados sem elevar o montante total compartilhado).

Ainda no campo federativo, há uma má distribuição dos recursos entre estados e municípios, que estimula a criação de novos municípios, gerando sobra de recursos em alguns e falta em outros.

MÉXICO

No México foram realizadas sucessivas reformas com vistas a aumentar a eficiência, a harmonia com os padrões internacionais, a simplicidade e a equidade. O custo disso, no entanto, foi um sistema tributário que gera receitas insuficientes. A carga tributária mexicana é a menor do grupo de países aqui analisados. Exatamente o inverso do caso brasileiro, que priorizou o aumento de receitas e deixou de lado os outros critérios.

A sustentação das receitas se deu pelo expressivo crescimento das receitas não-tributárias que, em sua grande maioria, refletem as receitas públicas decorrentes da exploração de petróleo. A receita fiscal associada ao petróleo responde por algo como 25% a 35% da receita fiscal total.

O México iniciou, em 1980, uma reforma tributária com características muito semelhantes às que são propostas hoje para o Brasil: a substituição de tributos cumulativos por um IVA de ampla incidência. No início dos anos 90, uma nova estratégia econômica baseada na abertura econômica, desregulamentação e privatização deram novo impulso ao aperfeiçoamento tributário, na busca de compatibilidade com o NAFTA e a OCDE.

O caso mexicano indica quão importante é estar atento ao dilema entre obter um sistema tributário de baixo impacto negativo na economia e a necessidade de obter receitas. Também demonstra que é preciso dar instrumentos de arrecadação aos governos locais (ainda que sejam tributos de baixa qualidade, como os nossos ICMS e ISS), pois eles são importantes instrumentos indutores de responsabilidade fiscal e de qualidade do gasto público.

Fica claro, ainda, no caso mexicano, que os privilégios, as isenções e os benefícios injustificáveis persistem (e muitas vezes ressuscitam) mesmo quando há forte disposição política em extingui-los. Mesmo depois de quase trinta anos tentando expandir a base tributária, eliminar privilégios e equalizar a tributação entre setores, o México ainda luta com esses problemas. Por outro lado, a abertura econômica parece ter funcionado como importante indutor da racionalização tributária. O Brasil, um país de economia ainda muito fechada, poderia tirar proveito desse tipo de instrumento, usando a abertura econômica como forma de disciplinar a sede por receitas crescentes.

Estando em um nível baixo de tributação, é possível que o México possa vir a obter ganhos nas suas taxas de crescimento e qualidade de vida ao aumentar a tributação para financiar programas públicos de infra-estrutura e melhoria dos serviços públicos que aumentem a produtividade dos trabalhadores e das empresas. O custo de um aumento marginal da tributação tende a ser menor que os benefícios marginais de uma maior ação do governo. No caso brasileiro, já temos uma carga fiscal elevada, de modo que o custo marginal associado a um aumento de impostos tende a ser maior que o benefício marginal de eventual expansão de serviços públicos.

Assim, ao contrário do México, a opção brasileira para financiar melhorias de infra-estrutura e de serviços públicos deve ser no sentido de racionalizar a máquina pública, conter as despesas de pessoal, recorrer a privatizações e parcerias público-privadas, além de controlar a expansão dos custos das políticas de assistência social.

ÍNDIA

O sistema tributário indiano é um antiquado conjunto de impostos indiretos, com alto grau de cumulatividade, sendo baixa a participação dos impostos diretos sobre a renda de pessoas e empresas. Há, também, baixa racionalidade na distribuição de competências entre o governo central e os estados.

O universo de contribuintes é muito pequeno, havendo muitas isenções e incentivos fiscais sem justificativa racional. A tributação efetiva varia fortemente entre setores e regiões, ao sabor dos incentivos e isenções. Há elevado nível de evasão e baixa capacidade administrativa das autoridades fazendárias. Apesar de as alíquotas serem elevadas, o pequeno tamanho da base efetivamente tributada e a baixa renda *per capita* resultam em uma carga tributária na faixa de 18% do PIB, muito abaixo dos 34,2% do PIB observados no Brasil.

Em forte contraste com o sistema brasileiro, inexistem as contribuições sociais. Isso se dá pelo fato de ser atrofiada, na Índia, a estrutura pública de assistência social e previdenciária, apesar do grande índice de pobreza vigente no país.

O modelo de tributação sobre consumo possui características que são de interesse para o Brasil. Assim como o ICMS é de competência estadual, na Índia existe um tributo sobre consumo, recentemente transformado em IVA, que também é de competência estadual. Esse modelo, que está sujeito a diversos problemas similares ao ICMS (evasão, “passeio” de nota fiscal, tributação cumulativa, etc.), pretende ser uma transição entre a tributação cumulativa e individual, feita por cada estado, e um imposto IVA de âmbito nacional, com a arrecadação partilhada entre estados e União.

Está em curso, desde o início dos anos 90, uma reforma tributária. Seu objetivo é combinar redução de alíquotas com ampliação de bases tributárias. Espera-se aumentar a tributação direta através da remoção de isenções e da melhoria da administração fazendária (principalmente a partir da informatização do fisco). Além de reduzir as distorções nos incentivos econômicos a poupar, trabalhar, exportar e investir; bem como diminuir o viés contrário ao financiamento via lucros retidos e lançamento de ações, a remoção das isenções deve permitir nova rodada de redução de alíquotas. A simplificação administrativa e da legislação também fazem parte do esforço de reforma.

Mesmo gastando pouco em políticas sociais, e tendo uma carga tributária baixa, a Índia apresenta elevada despesa pública (25% do PIB em 1998, dado mais recente do FMI). O déficit nominal da Índia é bastante alto, situando-se entre 9 e 10% do PIB e a dívida pública beira os 80% do PIB.

O desafio da Índia, em termos de gestão pública, é ainda mais complexo que o brasileiro e o mexicano. Como no México, será preciso ampliar a rede de assistência e previdência social. Como no Brasil, será preciso conter a expansão da despesa pública e melhorar a qualidade da tributação.

RÚSSIA

No período 1999-2002, o governo russo iniciou uma reforma tributária cujos objetivos gerais foram a ampliação da base tributária, a redução das alíquotas, a diminuição dos impactos adversos da tributação sobre as decisões econômicas e uma maior extração de

rendas públicas das atividades exploração de recursos naturais. Buscou-se o padrão típico de sistema tributário recomendado pelo FMI.

Essa reforma, associada ao crescimento econômico mundial e à elevação dos preços do petróleo (importante produto da pauta de exportação russa), viabilizou a recuperação da receita fiscal, colocando a Rússia como o país de maior carga tributária entre aqueles aqui analisados.

O ponto fraco do sistema russo está nos aspectos administrativos. A reforma focou a mudança da legislação, mas muito pouco se fez para aumentar a capacidade de arrecadação e a efetiva aplicação da lei. Ainda há muita politização da administração fazendária, negociando-se o pagamento dos tributos, em vez de cobrá-los (é comum o uso do fisco contra inimigos políticos dos governantes). A estrutura administrativa ainda é pequena frente à forte expansão do número de empresas privadas, não havendo tratamento diferenciado e simplificado para pequenas e médias empresas. Os direitos de propriedade na Rússia ainda não estão bem definidos e os proprietários de empresas petrolíferas e outras empresas são entidades registradas em paraísos fiscais. Não se desenvolveram métodos de precificação de transações intra-firmas (preços de transferência), de transações mediante trocas de ativos ou compensações de débito e crédito. Há baixo comprometimento das autoridades com metas de arrecadação fiscal, inexistindo sistema de incentivos financeiros aos fiscais.

Deve-se ressaltar que o fisco brasileiro encontra-se em posição muito mais avançada em termos de profissionalização e maturidade institucional.

CHINA

Desde 1994, o sistema fiscal chinês vem passando por reformas, cujo objetivo principal é estabelecer condições para a crescente integração internacional da economia do país. Antes dessa reforma, os instrumentos de arrecadação tributária estavam nas mãos dos governos subnacionais. Havia grande descentralização da arrecadação, que, posteriormente, era transferida para o centro. Havia contratos entre o governo central e cada uma das províncias sobre que impostos cada uma arrecadaria e como seriam partilhados os recursos.

Esse arranjo institucional gerava diferentes problemas. Em primeiro lugar, os governos locais tinham todo incentivo para “esconder” receitas arrecadadas, para não transferi-las ao centro. Faziam isso através da criação de tributos locais de contabilização extra-orçamentária

e pelo baixo esforço de arrecadação dos tributos que deveriam ser enviados ao governo central.

Ou seja, tratava-se de uma situação simétrica à brasileira, na qual a União procura fontes de recursos que não precisem ser divididas com estados e municípios. No caso chinês, eram as províncias que utilizavam esse comportamento estratégico. Isso não só levava à queda da arrecadação tributária, como impedia que o governo central tivesse, em suas mãos, instrumentos de gestão macroeconômica. Também gerava um sistema tributário confuso, no qual cada província tinha seus tributos, implicando grande custo às empresas sediadas em mais de uma província. Havia, inclusive, negociações diretas entre as autoridades fiscais e as empresas sobre o montante de impostos a pagar, o que significava distinta carga fiscal para empresas de características semelhantes, com grande variação, também, entre províncias.

Tal sistema foi implantado no início dos anos 80 e, até meados dos anos 90, a receita tributária caiu fortemente, passando de 31,6% do PIB, em 1978, para 11,2%, em 1995. Após à reforma, houve recuperação da receita para 15% do PIB. Essa é a menor carga tributária entre os países aqui analisados. No entanto, há evidências de que esses números são subestimados, pois as províncias arrecadam receitas extra-orçamentárias da ordem de 7% do PIB, o que eleva a carga tributária a 22% do PIB.

A reforma de 1994 foi não só uma reforma tributária, mas também uma reforma das relações federativas. Ao mesmo tempo em que a China buscava um sistema tributário mais próximo ao das economias capitalistas, era preciso encontrar um acordo com as províncias, que perderiam poder e receitas devido à centralização da arrecadação. Por outro lado, o sistema de despesas é fortemente descentralizado. Até mesmo tarefas típicas de governo central, como previdência social, ficam por conta das províncias. Desse modo, a centralização tributária precisava vir acompanhada de um sistema de transferências intergovernamentais.

O resultado foi um sistema que atribui diversos tributos típicos de governo central, como o imposto de renda, às províncias.

Esse tipo de alocação de competências gera uma série de problemas relativos à eficiência do sistema tributário: multiplicidade de legislações, guerra fiscal e alto custo de cumprimento das obrigações tributárias por empresas com filiais em diferentes províncias.

Uma lacuna na nova legislação diz respeito às contribuições para financiamento da previdência social. Os sistemas de previdência continuam sendo organizados no nível local, o que parece ser ineficiente, pois não há adequada dispersão de risco. De forma similar ao caso

indiano, a China oferece restritos serviços de seguridade e assistência social, o que contrasta com o caso brasileiro, no qual se construiu uma ampla (e dispendiosa) rede de proteção social.

Assim como já registrado para o caso da Rússia, também na China há muitas lacunas no que diz respeito aos direitos de propriedade, o que limita o potencial de arrecadação de tributos sobre patrimônio. Tendo em vista que esse é um imposto típico de governos locais (principalmente o patrimônio imobiliário, de menor mobilidade), avanços na regulamentação dos direitos de propriedade ajudariam a aumentar a base tributária local e permitiriam a centralização de impostos inadequadamente atribuídos às províncias.

1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa as principais características dos sistemas tributários de Brasil, Rússia, Índia, China e México. Seu intuito principal é verificar se o Brasil pode buscar, nesses países, lições que ajudem a aperfeiçoar o seu modelo de arrecadação e administração fiscal.

Rússia, Índia e China formam, junto com o Brasil, o agora famoso conjunto dos BRIC, acrônimo criado pelo grupo Goldman Sachs para indicar as mais promissoras economias emergentes do mundo. O México, por sua vez, vem “correndo por fora” e tem demonstrado grande habilidade em inserir-se na economia internacional através de tratados de livre comércio. Não só o NAFTA, mas também diversos acordos bilaterais e o ingresso na OCDE têm ajudado aquele país a puxar o aumento de produtividade através da abertura econômica.

Argumenta-se que um dos fatores impeditivos do maior crescimento brasileiro é a elevada carga tributária, que reduz a rentabilidade do setor privado e distorce os incentivos econômicos a investir, poupar e exportar. Torna-se, então, interessante verificar se os países bem sucedidos em termos de crescimento (como China e Índia) têm sistemas tributários mais avançados e pró-crescimento que o brasileiro. Haverá nesses países experiências bem sucedidas, que podem ser adaptadas pelo Brasil, de desoneração tributária, incentivos fiscais e redução dos impactos negativos dos tributos sobre as decisões de investir, poupar e exportar? Serão os sistemas tributários desses países mais desenvolvidos que o brasileiro?

O resultado do estudo é um tanto surpreendente para aqueles que esperavam ver um quadro em que o Brasil aparecesse como um “patinho feio”, detentor de um sistema tributário de baixa qualidade em comparação com sistemas avançados nos outros países.

Todas essas nações, por serem economias em estágio intermediário de desenvolvimento, enfrentam dificuldades para estabelecer um sistema tributário que, ao mesmo tempo, seja capaz de produzir um nível significativo de receitas e não gere grandes impactos negativos no desempenho macroeconômico. Em todas elas existe um grande setor informal, dificilmente alcançável pelo fisco. Em geral, há elevada participação da agricultura no produto e no emprego e baixa participação dos salários na renda total. Esses fatores limitam o potencial de receita dos impostos diretos sobre a renda. Raramente existe adequada capacidade de administração do fisco: faltam equipamentos e pessoal bem treinado; os salários dos fiscais deixam a desejar; faltam mecanismos para facilitar o pagamento dos impostos, reduzindo o custo de cumprimento da lei pelo contribuinte (Stepanyan, 2003).

Direitos de propriedade mal definidos, em países de histórico comunista (China e Rússia), dificultam a tributação da propriedade.

O resultado é que esses países acabam tendo que enfrentar um dilema entre possuir um sistema tributário que gere o nível adequado de receitas, mas que, para isso, introduz distorções macroeconômicas danosas ao crescimento, ou ter um sistema em conformidade com o que há de mais desenvolvido no mundo, mas que gera menos receita. É exatamente essa a principal diferença entre Brasil e México.

No Brasil, o Governo Federal se viu obrigado a aumentar as receitas fiscais após à Constituição de 1988, para fazer frente tanto à perda de receitas da União (descentralizadas para estados e municípios) quanto ao aumento de despesas (devido à criação de gastos obrigatórios, rígidos e de crescimento acelerado nova Carta). Não houve outro remédio senão criar uma teia de impostos cumulativos, com elevado efeito colateral negativo sobre a economia, mas que arrecadam 34,2% do (novo) PIB.² Já o México, ao optar por internacionalizar sua economia, foi forçado a harmonizar seu sistema tributário com os modelos canadense, dos EUA e da zona do Euro. Aplica um dos mais modernos sistemas tributários do mundo, com baixo impacto negativo sobre o crescimento econômico. No entanto, só consegue gerar receitas na faixa de 17% do PIB³. Com isso, ao contrário do Brasil, não consegue manter uma rede mínima de proteção social à sua população pobre.

Poucos se dão conta de que obter elevadas receitas é uma conquista do sistema tributário brasileiro, que poucos países conseguem replicar. Igualmente notórios são o grau de profissionalização e organização da administração fazendária. É bem verdade que o sistema tributário nacional tem forte efeito perverso sobre os incentivos a investir, poupar e exportar, redundando em menor crescimento econômico, mas as coisas seriam piores se, com o elevado nível de gasto do país (basicamente determinados pela Constituição e pelo sistema político-eleitoral), não houvesse capacidade de elevar as receitas e, com isso, cobrir o déficit fiscal.

A primeira lição que se obtém, portanto, é de que o principal entrave fiscal ao crescimento econômico brasileiro não é a elevada carga tributária, mas sim a estrutura de gastos obrigatórios e crescentes, que exige a imposição de uma carga fiscal elevada. Somente flexibilizando os gastos obrigatórios, controlando o gasto da previdência social e aumentando

² A referência “(novo) PIB” ressalta que se está fazendo alusão aos novos dados sobre o PIB do período 1996-2006, recentemente divulgados pelo IBGE – no caso do período 1996-1999 houve uma retopolação dos pesos dos diversos setores da economia aferidos no período subsequente.

³ O dado refere-se à arrecadação federal. Não foi possível obter cifras relativas à arrecadação subnacional.

a eficiência da máquina pública (em especial, racionalizando a política de pessoal), nos três níveis de governo, é que se poderá encontrar espaço para aliviar a carga fiscal sem desmontar a parcialmente bem sucedida rede de proteção social.

O caso da Índia é também bastante interessante. Não cabe fazer aqui um diagnóstico dos fatores que levam ao sucesso do crescimento indiano, mas é possível dizer que o sistema tributário mais atrapalha que ajuda. Pode-se dizer que a Índia cresce apesar de ter um sistema tributário atrasado, improdutivo em termos de receita, injusto na distribuição do ônus fiscal e bastante nocivo à eficiência econômica.

No dilema entre arrecadar muito e ter um sistema eficiente, a Índia conseguiu ter má performance nos dois quesitos: arrecada apenas 18% do PIB⁴ e tem déficit nominal na faixa de 10% do PIB. O desafio daquele país, em termos de gestão pública, é ainda mais complexo que o brasileiro e o mexicano. Como no México, será preciso ampliar a rede de assistência e previdência social, para atender à sua imensa população pobre (36% de todos os pobres do mundo estão na Índia). Como no Brasil, será preciso conter a expansão da despesa pública e melhorar a qualidade do sistema fiscal.

Um ponto em comum entre Brasil, México e Índia é a incapacidade do setor público para atender à demanda da economia por infra-estrutura de transportes e energia.

A Rússia, após sua abrupta transição do socialismo para o capitalismo, estabeleceu um moderno sistema tributário, similar ao vigente nos principais países europeus. Aproveitou-se do forte crescimento do preço internacional do petróleo para, mediante reforma na tributação de recursos minerais, conseguir manter uma elevada receita, próxima a 35% do PIB⁵. Altas receitas de contribuições sociais para o sistema de previdência também ajudam nesse resultado.

No entanto, a Rússia não foi capaz de organizar uma administração tributária de qualidade, de modo que o seu sistema tributário, a princípio pouco inibidor dos incentivos a investir, poupar e exportar, acaba, na prática, gerando efeitos perversos sobre a atividade econômica. Isso porque há muita politização da administração fazendária, negociando-se o pagamento dos tributos, em vez de cobrá-los (é comum o uso do fisco contra inimigos

⁴ Deve-se levar em conta a maior dificuldade de se obter receita tributária na Índia, onde a renda per capita é de US\$ 820, contra US\$ 4.710 no Brasil. Fonte: World Development Indicators (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:1192694~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>).

⁵ De acordo com Krivka (2006), a importância das receitas decorrentes da tributação sobre recursos naturais cresceu de 5,1% para 11% da carga tributária total entre 2001 e 2004.

políticos dos governantes). A estrutura ainda é pequena frente à forte expansão do número de empresas privadas. Direitos de propriedade mal definidos induzem as empresas a manter sede em paraísos fiscais. Não se desenvolveram métodos mais avançados de tributação, como aquele incidente sobre transações intra-firmas (preços de transferência) ou mediante trocas de ativos ou compensações de débito e crédito. Há baixo comprometimento das autoridades com metas de arrecadação fiscal, inexistindo sistema de incentivos financeiros aos fiscais.

Assim, a segunda lição importante desse estudo é de que o Brasil, em comparação com a Rússia, possui uma máquina de fiscalização avançada e de boa qualidade. Este é um ativo inestimável. Quando for possível estabelecer um sistema tributário mais racional no país, não incorreremos no problema hoje vivido por aquele país.

O caso chinês se destaca pela complexidade das relações fiscais entre o governo central e as províncias. O resultado é similar ao indiano: no dilema entre arrecadar muito e ter um sistema de qualidade, os chineses vão mal nos dois quesitos. Arrecadam apenas 15% do PIB (mais uns 7% do PIB em receitas extra-orçamentárias das províncias, não contabilizadas) e têm uma má distribuição de tributos entre os níveis de governo. Às províncias é dado o poder de arrecadar impostos sobre a renda. Isso introduz incentivos inadequados (empresas buscam se localizar onde o imposto é mais baixo) e complica a administração tributária. A previdência social também se organiza no nível subnacional, o que leva a uma distribuição ineficiente de riscos e custos, resultando em uma baixa cobertura da seguridade. A forte descentralização das competências tributárias deixa o governo central sem adequados instrumentos de política fiscal. Completa o quadro uma boa dose de cumulatividade tributária, em um sistema de tributação do consumo compartilhado com as províncias.

Por outro lado, para viabilizar maior centralização da arrecadação, a China vem fazendo interessantes experimentos com mecanismos de transferências intergovernamentais, similares ao Fundo de Participação dos Estados e ao Fundo de Participação dos Municípios, cuja matriz de incentivos e impactos fiscais deveria ser analisada pelo Brasil.

De um modo geral, todos esses países – Brasil inclusive – estão envidando esforços para conduzir os seus sistemas tributários em direção ao modelo que tem se consagrado internacionalmente: impostos sobre a renda de famílias e empresas, impostos sobre valor adicionado no consumo de bens e serviços, tributos exclusivos sobre bens de alto valor e com impactos sócio-ambientais negativos (veículos, cigarros, bebidas, derivados de petróleo, etc.) e contribuições sociais exclusivas para o financiamento da seguridade. Não conseguem fazê-lo à medida que: controlarem o gasto público e puderem se satisfazer com receitas menores;

melhorarem suas administrações fazendárias; flexibilizarem suas legislações trabalhistas, para reduzir o mercado informal e aumentar a base de incidência tributária; desburocratizarem o processo de formalização de empresas; e completarem o ciclo de urbanização da população.

Enquanto vivem o período de transição, aplicam interessantes experiências, como a tributação do setor informal via CPMF, no Brasil, ou o uso do imposto sobre ativos das empresas, no México, que desestimula a subestimação de lucros nos demonstrativos fiscais das empresas. Parece inevitável, nos países em desenvolvimento, ter que aceitar alguns tributos de impacto nocivo à economia, em troca de maior nível de arrecadação.

O restante do trabalho se organiza da seguinte forma: a próxima seção descreve as características que definem um sistema tributário de qualidade. A seção III apresenta as recomendações teóricas para o desenho de um bom sistema tributário. A seção IV analisa as relações entre tributação e crescimento econômico. A seção V analisa o sistema tributário brasileiro. As seções VI, VII, VIII e IX analisam, respectivamente, os casos de México, Índia, Rússia e China. A seção X apresenta as conclusões.

2 – CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEM A QUALIDADE DE UM SISTEMA TRIBUTÁRIO

A avaliação comparada de diferentes sistemas tributários deve ser feita a partir da definição das principais características de um sistema tributário de qualidade.

Dado que o objetivo principal de um sistema tributário é extrair recursos do setor privado, para financiar as atividades públicas, a primeira característica desejável é a capacidade de gerar receitas suficientes. Como veremos adiante, o Brasil se destaca nesse item.

Outra característica importante é a eficiência. Ao impor tributos às famílias e empresas, o governo distorce o funcionamento da economia. A teoria econômica estipula que, sob certas condições, o livre funcionamento do mercado resulta na aplicação eficiente dos recursos disponíveis. Os impostos, ao serem incorporados aos custos e preços, podem distorcer os preços relativos e, com isso, afetar os incentivos ao investimento, à poupança e à exportação. Por exemplo, impostos elevados sobre a renda tendem a desestimular a oferta de

trabalho (ao reduzir o salário líquido)⁶, impostos sobre bens de capital desestimulam o investimento, etc.

Um sistema tributário eficiente é aquele no qual as famílias e empresas tomam decisões sem precisar levar em conta os custos tributários. Ou seja, se não houvesse um sistema tributário em funcionamento, eles tomariam as mesmas decisões, o que significa que o sistema tributário é neutro do ponto de vista da alocação dos recursos econômicos (Grabowski e Tomalak, 2004).

Existe um dilema entre as duas características acima descritas (eficiência e geração de receitas). Sistemas tributários com alta capacidade de arrecadação podem estar impondo uma tributação excessiva ou lançando mão de tributo de baixa qualidade, enquanto sistemas tributários desenhados de forma a interferir o mínimo possível nas decisões dos agentes econômicos acabam gerando receitas abaixo das necessidades do governo.

Um caso típico desse dilema está na escolha entre tributos sobre o valor agregado e tributos cumulativos (ou em cascata). Os impostos sobre valor agregado (IVA) (também conhecidos como VAT—sigla para a denominação em inglês *value added tax*) são aqueles em que a empresa paga impostos apenas sobre o valor que agregou durante a cadeia de produção, podendo descontar, do valor a pagar, os impostos embutidos nos insumos que adquiriu. Os tributos cumulativos não permitem tal desconto, de modo que em cada elo da cadeia produtiva se paga um percentual sobre o faturamento da empresa contribuinte. Assim, por exemplo, o imposto pago pela fábrica de tecidos passará a compor a base de cálculo do imposto a ser pago pela fábrica de camisas. O IVA é mais eficiente. No entanto, os tributos em cascata tendem a gerar mais receita e são menos sujeitos a oscilações do ciclo econômico (as diferenças entre os dois tipos de tributação serão detalhadas mais adiante).

Além disso, a tributação em cascata induz mudanças na organização das empresas. Para economizar no pagamento dos impostos, há uma tendência das empresas a produzir internamente os insumos de que necessitam (verticalização da produção). No caso do IVA, como o imposto pago a terceiros pode ser reavido, não há estímulo à verticalização, e esta só ocorrerá se for considerada economicamente vantajosa pela empresa.

⁶ Fenômeno muito comum, por exemplo, no mercado de trabalho feminino, em que existe a escolha entre o trabalho doméstico e o trabalho remunerado fora de casa.

Fica evidente a existência de um dilema entre eficiência e capacidade de gerar receitas. Cada governo precisa escolher o *mix* de tributos de acordo com suas necessidades fiscais. Como será visto adiante, o Brasil optou por maior capacidade de arrecadação e menor eficiência.

Simplicidade é um terceiro aspecto relevante. Um sistema tributário com impostos que tenham muitas alíquotas diferentes e numerosas deduções e isenções dificulta e encarece a administração fazendária, além de facilitar a evasão. Um sistema tributário simples é barato tanto no custo de arrecadação quanto no custo incorrido pelo contribuinte para cumprir suas obrigações (Holanda Barbosa & Holanda Barbosa, 2005). Uma política tributária ativa, com vistas a incentivar determinados setores econômicos através de isenções tributárias, tende a reduzir a simplicidade do sistema tributário.

Também no caso da simplicidade temos dilemas em relação às outras características ideais de um sistema tributário: tributos do tipo IVA, embora mais eficientes (impõem menos distorções à economia), requerem uma estrutura de coleta e fiscalização mais sofisticada e, portanto, mais cara, enquanto tributos cumulativos são mais fáceis de arrecadar e fiscalizar, embora reduzam a eficiência do sistema tributário (exemplo típico de tributo de arrecadação simples e barata é a CPMF que, no entanto, incide em cascata e distorce decisões econômicas).

A harmonia com padrões internacionais de tributação é outra característica importante. Tendo em vista os crescentes fluxos internacionais de capital, comércio e investimentos, o país que tiver uma estrutura tributária muito diferente do padrão internacional tende a perder competitividade. Existe, por exemplo, uma tendência internacional a reduzir a tributação de imposto de renda sobre as pessoas jurídicas, para evitar a fuga de investimentos estrangeiros (Lemgruber, 2005). Sistemas tributários que oneram as exportações reduzem a competitividade do país no comércio internacional (é o caso, por exemplo, de tributos cumulativos, que não podem ser reembolsados ao exportador no momento da venda, ao contrário de impostos sobre valor agregado, que permitem a dedução dos impostos pagos ao longo da cadeia produtiva).

A efetividade de um sistema tributário diz respeito à capacidade das instituições fazendárias de efetivamente implementar o sistema tributário definido em lei. Capacidade gerencial e administrativa das instituições públicas de arrecadação é um ponto não-trivial, pois exige capacitação de pessoal, organização de sistemas informatizados, estrutura jurídica

para contenciosos com contribuintes, etc. Esse é um ponto fraco de parte significativa dos governos de países em desenvolvimento.

O desenho de sistemas tributários também deve levar em conta questões de transparência. Leis, regulamentos e material de divulgação devem ser acessíveis ao grande público e mantidos atualizados. Mudanças na legislação devem ter ampla publicidade, oferecendo-se esclarecimentos para as dúvidas dos contribuintes. O poder discricionário das autoridades fiscais para negociar débitos deve ser limitado, para evitar corrupção e favorecimento (Stepanyan, 2003).

A equidade é outra característica desejável. A equidade pode ser considerada do ponto de vista vertical ou horizontal. A equidade vertical é interpretada como a idéia de que pessoas de maior renda, maior patrimônio ou maior consumo devem pagar mais impostos, o que leva a um sistema tributário progressivo. A equidade horizontal ocorre quando contribuintes de mesmo padrão financeiro pagam o mesmo valor em tributos. Um caso de flagrante desrespeito à equidade horizontal ocorre no uso de tributos com incidência em cascata: duas empresas de mesma capacidade financeira, em setores econômicos diferentes, podem pagar montantes muito distinto de impostos. Isso ocorre porque, como já afirmado acima, em cadeias produtivas muito longas (por exemplo, setores industriais sofisticados, em que cada empresa se especializa em uma fase da produção de insumos) há sucessivas incidência de impostos; já em cadeias produtivas curtas (por exemplo, prestação de serviços), o imposto incide menos vezes. O resultado é que duas empresas de mesmo porte financeiro acabam arcando com cargas tributárias distintas.

No caso de sistemas federativos de governo, mais uma característica se impõe: o equilíbrio do federalismo fiscal. Isso significa distribuir, entre os diferentes níveis de governo, o poder de tributar de forma proporcional às obrigações de gasto de cada esfera de governo. Também podem ser levados em consideração mecanismos de equalização de receitas (estados e regiões de maior renda subsidiando os de menor renda) e de cooperação financeira entre níveis de governo. Não menos importante é o desenho de mecanismos que evitem incentivos contrários ao equilíbrio fiscal, como a transferência de recursos a estados e municípios acima da necessidade de gastos ou mecanismos que permitam ao governo central atribuir obrigações e despesas aos estados e municípios sem oferecer a respectiva fonte de financiamento.

3 – RECOMENDAÇÕES TEÓRICAS PARA O DESENHO DE UM SISTEMA TRIBUTÁRIO

Tendo em vista as características descritas na seção anterior, Stepanyan (2003) lista algumas recomendações do FMI para o desenho de um sistema tributário:

- basear-se, principalmente, em um imposto sobre consumo, do tipo IVA, preferencialmente com alíquota única e poucas exceções, assim como utilizar impostos exclusivos (conhecidos como *excise taxes*) sobre produtos de luxo e produtos com impactos sócio-ambientais negativos (bebidas, fumo, derivados de petróleo);
- imposto de renda sobre pessoas físicas que seja simples, de fácil administração, com poucas deduções, com alíquota máxima moderada, limite de isenção suficientemente alto para isentar pessoas de renda modesta e fortemente apoiado no sistema de arrecadação por desconto na fonte;
- imposto de renda sobre pessoas jurídicas com alíquota alinhada com a alíquota máxima aplicada às pessoas físicas, com depreciação e provisões contábeis uniformes para todos os setores da economia, minimizando-se o uso de incentivos fiscais a setores ou atividades específicas.

Alguns resultados bem estabelecidos pela literatura econômica ainda não chegaram à aplicação prática em muitos países. Holanda Barbosa e Holanda Barbosa (2005) resumiam esses pontos:

- o imposto de renda não precisa ter uma escala crescente de alíquotas para ser progressivo; com uma única alíquota linear e um nível de isenção já é possível fazer com que os mais ricos paguem, em impostos, uma proporção maior de sua renda;
- não existe um veredicto sobre a melhor opção (em termos de eficiência, equidade e demais critérios descritos na seção II) entre impostos diretos e indiretos; no passado acreditava-se que os tributos diretos eram mais equitativos e, portanto, de melhor qualidade;
- os tributos sobre valor adicionado são superiores aos tributos em cascata nos quesitos eficiência e harmonização internacional, embora

haja evidências de que esses últimos sejam mais fáceis de arrecadar, mais baratos para administrar e menos sujeitos a flutuações do ciclo econômico; de acordo com Afonso e Araújo (2005), são as seguintes as circunstâncias em que o ônus tributário dos impostos cumulativos tende a ser maior:

- quanto maior for o número de estágios na cadeia produtiva de um produto: o setor de serviços (que usa poucos insumos) tende a ser menos afetado, enquanto uma indústria onde haja uma longa cadeia de negociações desde a matéria-prima até o produto final é mais onerado; o resultado é um estímulo à integração vertical das empresas, com possível perda de eficiência, e baixa equidade horizontal (tratamento desigual a contribuintes de mesma capacidade financeira);
- quanto menor for a relação entre valor agregado e o valor dos insumos: dado que a empresa paga impostos embutidos em todos os seus insumos, uma maior importância desses no custo final eleva a carga tributária⁷; o resultado é a distorção de preços relativos na economia e, mais uma vez, baixa equidade horizontal;
- quanto menor for a participação de insumos importados na produção (nos casos em que o tributo não incida ou incida parcialmente sobre as importações), o que estimula o uso de insumos importados em detrimento dos fornecedores nacionais;
- quanto maior for a formalidade nos elos da cadeia produtiva, pois quem compra insumos de fornecedores que não pagam impostos acumula menor carga fiscal sobre sua produção, o que estimula a informalidade e a evasão fiscal.

⁷ Suponha, por exemplo, uma empresa que compra insumos no valor de \$ 100, nos quais está embutida tributação de \$ 10, e que vende sua produção por \$ 120 (antes do imposto) pagando 10% de imposto (\$ 12). Ao final do processo essa empresa terá pago \$ 22 em impostos (\$ 10 sobre insumos e \$ 12 sobre seu valor agregado), incorrendo em uma alíquota média de 18,3% sobre seu faturamento (22/120). Uma empresa que tenha os mesmos custos em insumos, mas que venda sua produção por \$ 105, pagará \$ 10,5 em impostos sobre o faturamento (tendo um custo total de impostos de \$ 20,5) e terá uma alíquota média de 19,5% sobre seu faturamento (20,5/105). Portanto, a empresa com menor relação entre valor agregado e custo de insumos suporta uma carga maior de impostos em relação ao seu faturamento.

4 – TRIBUTAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Poiron (2006) apresenta um bom resumo dos achados da literatura econômica sobre a relação entre tributação e crescimento econômico. Nesta seção são reportados os pontos mais relevantes para os objetivos do presente estudo.

Há evidências empíricas, para países da União Européia, de que alta tributação sobre o trabalho (contribuições sociais sobre a folha de pagamento, imposto sindical, etc.) afeta negativamente o emprego e o crescimento econômico, pois eleva o custo do trabalho. No caso de haver sindicatos fortes, tal custo não recai sobre os salários, mas sim sobre o lucro das empresas. Isso as induz a substituir trabalho por automação, e o conseqüente uso intensivo do fator capital reduz a sua produtividade marginal, desestimulando o investimento e o crescimento econômico.

A tributação sobre empresas eleva a taxa de retorno do capital (antes do pagamento do imposto) necessária para viabilizar um investimento. Logo, deprime o investimento. Além disso, essa tributação tende a estimular o financiamento via endividamento (que reduz o lucro e o patrimônio, reduzindo a base de cálculo da tributação) em detrimento do financiamento via lucros retidos ou lançamento de ações (no caso brasileiro, por exemplo, os custos dos empréstimos são integralmente dedutíveis do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica, enquanto os juros pagos sobre o capital próprio dos sócios são apenas parcialmente dedutíveis – Lemgruber, 2005). Isso gera alocação ineficiente de recursos e aumenta os riscos de insolvência. Também resulta em discriminação contra pequenas empresas, que têm acesso restrito ao mercado de crédito. Os impostos sobre empresas também são não-neutros dado que, em geral, prevêm o uso de isenções, deduções, incentivos setoriais e regimes especiais por setor ou região geográfica. Isso dá às grandes empresas vantagens competitivas sobre as menores, pois aquelas dispõem de estrutura e podem arcar com os custos de planejamento tributário.

A tributação sobre rendimentos financeiros tem pouco impacto negativo sobre a poupança, pelo menos no caso dos países da União Européia. No entanto, como é comum o tratamento favorecido a alguns tipos de poupança, tais como investimentos em habitação e fundo de previdência (no caso brasileiro temos, por exemplo, a isenção para as cadernetas de poupança), acabam ocorrendo distorções nas decisões de investimento, assim como são abertas brechas para evasão.

Esses achados da literatura reforçam a idéia de que um sistema tributário próximo ao ideal, que busque seguir os critérios delineados na seção II, deve basear-se em alíquotas baixas, amplas bases tributárias (com restrição a isenções e tratamentos particulares) e modalidades neutras de tributação (preferência ao IVA em detrimento do cumulativo). Alguma diferenciação em relação a esse padrão básico deve ocorrer à medida que a necessidade de recursos pelo setor público exija uma expansão da arrecadação, caso em que tributos de menor qualidade tendem a ser utilizados.

Nos casos de países menos desenvolvidos, com baixos níveis de desenvolvimento do capital físico e humano, um aumento da tributação (ainda que baseada em tributos de baixa qualidade) pode induzir uma aceleração do crescimento econômico. Isso ocorrerá se os gastos públicos, financiados por essa tributação adicional, forem de qualidade e resultarem em redução da pobreza e aumento da coesão social. Mais e melhores serviços públicos podem, também, aumentar a produtividade dos capitais físico e humano privados, resultando em maior crescimento. O que se espera, em geral, é que o efeito positivo sobre o crescimento ocorra quando se eleva a tributação (e os gastos públicos de qualidade) a partir de um nível inicial baixo de imposição fiscal; no caso de aumento da carga fiscal a partir de níveis já elevados de tributação (como é o caso brasileiro), tendem a prevalecer os efeitos de desestímulo ao investimento, à poupança e ao trabalho (Dalsgaard, 2000).

5 – CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

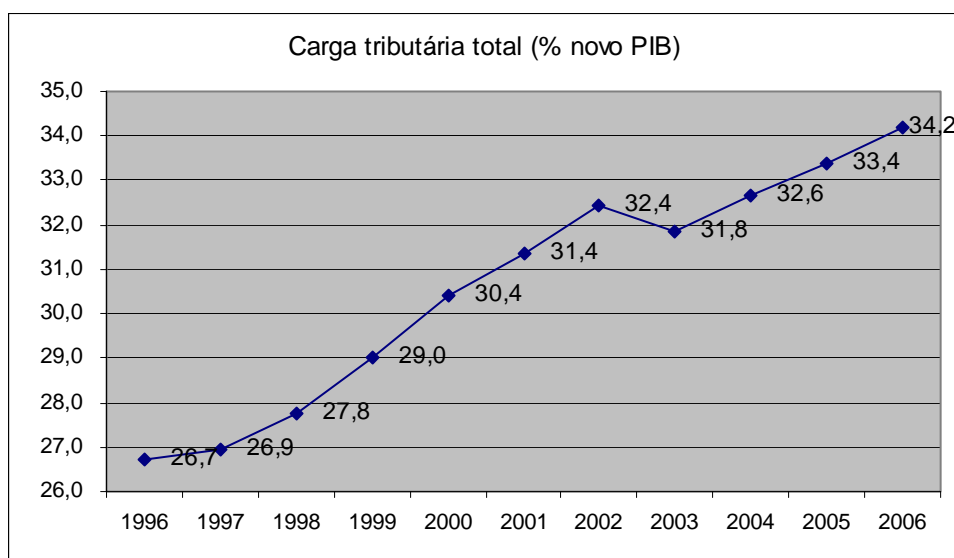
O sistema tributário brasileiro, montado a partir da Constituição de 1988, privilegiou a dimensão da arrecadação em detrimento de todos os outros quesitos listados na seção II. O Estado assistencialista e a forte descentralização de receitas em favor de estados e municípios, duas características marcantes da nova Carta, pressionaram as despesas (em especial, na área de previdência social) e reduziram as receitas disponíveis do Governo Federal (pelo compartilhamento da arrecadação com estados e municípios), induzindo-o a buscar, a qualquer custo, a elevação de suas receitas.

A saída encontrada para os dois problemas foi o uso crescente de contribuições sociais, altamente produtivas em termos de geração de receita (e legalmente não compartilhadas com estados e municípios), de baixo custo de arrecadação para o erário, porém geradoras de todas as distorções associadas aos tributos cumulativos. Quesitos como

eficiência, harmonia com padrões internacionais e equidade (principalmente a equidade horizontal)⁸ foram deixados de lado.

O gráfico 1 mostra o sucesso da estratégia de privilegiar o aumento da receita, ao espelhar o meteórico crescimento da carga tributária em proporção do PIB (já considerando a reestimativa do PIB promovida pelo IBGE). A série apresentada inicia-se em 1996 pelo fato de não haver novas estimativas do PIB para anos anteriores. Todavia, as informações que levam em conta o “antigo PIB” mostram uma trajetória de crescimento da carga tributária desde o início dos anos 90, logo após à promulgação da Carta de 1988.

Gráfico 1

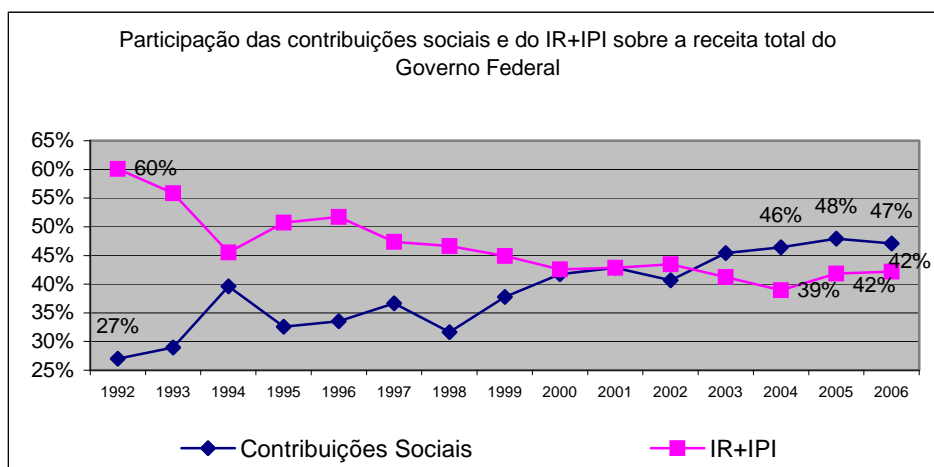


Fonte: Secretaria da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br - Estudos tributários – Estudos e Estatísticas).

A estratégia de privilegiar as contribuições sociais, como forma de obter receita com baixo custo de arrecadação e sem precisar dividi-la com os governos subnacionais, é ilustrada pelo gráfico 2. Nele percebe-se que as contribuições sociais passam de 27% para 47% da arrecadação federal no período 1992-2006. Já a arrecadação do IR e do IPI, principais impostos compartilhados com estados e municípios, cai de 60% para 42%.

⁸ A falta de equidade vertical – tratamento tributário favorecido aos mais pobres – em um sistema tributário pode ser compensada pelo lado do gasto, através de programas sociais que redistribuem renda. Já a falta de equidade horizontal – tratamento desigual a contribuintes de mesma capacidade financeira – distorce os incentivos econômicos, aumentando a competitividade de alguns setores em detrimento de outros, e não encontra fácil compensação pelo lado dos gastos.

Gráfico 2



Fonte: Secretaria da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br - Estudos tributários - Arrecadação)

A tabela 1 mostra que, em comparação com os países analisados no presente estudo, o Brasil e a Rússia ostentam cargas tributárias similares e muito superiores às dos demais países.

Tabela 1 – Carga tributária no Brasil, México, Índia, China e Rússia

País	Ano de referência	Carga tributária % do PIB
Brasil	2006	34,2
México	2005	16,9
Índia	2002	18,3
China	2000	15,0
Rússia	1999-2002	34,9

Fontes: Secretaria da Receita Federal (Brasil), Alvarez (2007) (México), Bernardi e Fraschini (2005) (Índia), Grabowski e Tomalak (2005) (Rússia), Zhang e Martinez-Vazquez (2003) (China).

Toda expansão da arrecadação tem sido feita a um custo administrativo de arrecadação considerado módico. De acordo com Piancastelli e Nascimento (2005), há recomendações do FMI de que administrações tributárias em fase de modernização devem ter uma relação “custo de arrecadação-receita arrecadada” inferior a 2%. O indicador brasileiro situa-se em torno de 1,6%.

Piancastelli e Nascimento (2005, p. 249) observam ainda que, *não obstante o baixo custo de arrecadação, o índice de sonegação no Brasil ainda é elevado, principalmente devido ao tamanho da economia informal*. Isso indica que a baixa qualidade da tributação

nacional recai sobre uma pequena fatia de agentes econômicos, que são sobrecarregados pelo fisco.

Em função disso, o Governo Federal tem sido pressionado a reduzir sua carga tributária, bem como a cumulatividade da tributação. Nesse sentido, alterou-se a cobrança do PIS-PASEP e da COFINS, para permitir a compensação parcial de créditos tributários, de modo a reduzir a sua cumulatividade. Introduziu-se, também, a cobrança de COFINS sobre as importações, como forma de reduzir o viés contrário à produção nacional contido nesse tributo⁹. Em compensação, mantendo o objetivo de minimizar a perda de receitas, as alíquotas desses tributos foram elevadas. O resultado final foi um aumento na arrecadação total desses tributos.

Outras medidas gerais de abrandamento da carga tributária também foram tomadas. Houve aumento dos limites mínimos de tributação no regime SIMPLES¹⁰, reduções de alíquotas de IPI¹¹, ampliação de prazos para recolhimento de impostos¹² e correção da tabela do Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF)¹³. Nova correção dessa tabela está prevista no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Ainda que tenha apresentado medidas gerais de redução da carga tributária, a preferência do Governo Federal tem sido oferecer benefícios e isenções a setores específicos, arvorando-se o direito de escolher os beneficiários do alívio fiscal. É o que se observa, por exemplo, no PAC, no qual foram propostas desonerações para setores como construção civil, infra-estrutura, computadores e TV digital. Essa seleção de beneficiários de concessões fiscais contraria as diretrizes gerais de um bom sistema tributário, expostas na seção III, que recomendam que se use o mínimo possível esse tipo de instrumento, em nome da simplificação do sistema, da não abertura de brechas para evasão e da não distorção dos incentivos de mercado.

Essa estratégia de benefícios a setores específicos não surgiu com o PAC, sendo utilizadas desde 2004. Naquele ano, foram reduzidas a zero as alíquotas do PIS/COFINS sobre produtos hortícolas, frutas, ovos, arroz, feijão, farinha, mandioca, insumos agrícolas,

⁹ Leis n^{os} 10.865/04 e 10.833/04.

¹⁰ Lei n^o 11.196/05.

¹¹ Decretos n^{os} 5.468/05, 5.552/05, 5.618/05.

¹² Lei n^o 11.196/05.

¹³ Medida Provisória n^o 280/06.

livros, farinha de milho e leite¹⁴. Na área financeira, houve redução de alíquotas de impostos sobre seguros de vida¹⁵, redução da tributação sobre aplicações financeiras de longo prazo e menor tributação sobre operações de renda variável.¹⁶

Em 2005, houve nova rodada, destacando-se: as desonerações de PIS/COFINS de autopeças, leite em pó, queijos e nafta petroquímica; o regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras – RECAP; e os programas de inclusão digital e inovação tecnológica (redução do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica e da Contribuição sobre o Lucro Líquido)¹⁷. Em 2006, foram reduzidas alíquotas para insumos da construção civil¹⁸ e reduzida a zero a alíquota de IRPF incidente sobre aplicações financeiras em títulos públicos e aquisição de ações em ofertas públicas por residentes no exterior¹⁹.

Todas essas intervenções pontuais tornam mais complexa a estrutura tributária, ao criar exceções às regras gerais, e, como já argumentado anteriormente, aumentam o espaço para evasão e distorcem os incentivos econômicos quanto às decisões de consumo e investimento.

Por outro lado, há que se considerar que, como argumenta Velloso (2007), já se chegou ao limite para a expansão da carga fiscal, que tende a se estabilizar como proporção do PIB. Em um contexto em que a despesa continue crescente, em algum momento haverá a redução do superávit primário surgindo, até mesmo, a perspectiva de volta dos déficits primários²⁰.

Fica evidente, portanto, que a carga tributária brasileira só poderá cair, daqui para frente, se houver, paralelamente, um processo de desmonte dos fatores que levam ao acelerado crescimento da despesa pública. Esse ponto, contudo, foge ao escopo do presente trabalho.

A tabela 2 apresenta a carga tributária brasileira por tipo de tributo (nos três níveis de governo) em 2006. Observa-se que a principal fonte de receita é a tributação indireta sobre o

¹⁴ Leis nºs 10.865/04, 10.925/04, 11.033/04 e 11.051/04.

¹⁵ Decreto nº 5.172/04.

¹⁶ Lei nº 11.033/04.

¹⁷ Lei nº 11.196/05.

¹⁸ Decreto nº 5.697/06.

¹⁹ Medida Provisória nº 281/06.

²⁰ Tendo em vista o forte caráter pró-cíclico da arrecadação tributária brasileira, uma desaceleração do crescimento econômico tende a catalizar o processo de redução do superávit primário, visto que as receitas cairiam e as despesas, mais rígidas, não acompanhariam o mesmo ritmo de queda.

consumo de bens e serviços, que responde por quase metade da receita. Os tributos de maior arrecadação são, respectivamente: ICMS, IR e contribuições de empregados e empregadores à Previdência Social.

O ICMS e o IR são analisados a seguir, mostrando-se que, enquanto o IR obedece de forma aproximada as recomendações da literatura internacional, o ICMS é fonte de inúmeras distorções, devendo, juntamente com a redução das contribuições sociais, constituir o cerne de uma reforma tributária.

Já a eventual redução das contribuições à Previdência Social deve ser tratada no âmbito de uma reforma da Previdência, não sendo abordada neste trabalho. Vale, contudo, chamar a atenção para o fato de que as alíquotas de contribuição previdenciária praticadas no Brasil estão entre as mais altas do mundo, como destacado em Caetano (2006). Como se sabe, apesar disso, os desequilíbrios financeiros da previdência são crescentes. Isso reforça a tese de que a redução da carga tributária pressupõe o estancamento do processo de acelerado crescimento da despesa pública.

Tabela 2 – Carga tributária brasileira discriminada por tipos de tributos (2006)

	R\$ milhoes	% PIB	% do Total
Receita Tributária Total	795.011	34,2%	100
Tributos sobre Comércio Exterior	9.935	0,4%	1,2
Tributos sobre bens e serviços	375.872	16,1%	47,3
ICMS	171.669	7,4%	21,6
COFINS	90.585	3,9%	11,4
CPMF	32.058	1,4%	4,0
IPI	28.224	1,2%	3,6
PIS/PASEP	23.595	1,0%	3,0
ISS	15.327	0,7%	1,9
CIDE	7.681	0,3%	1,0
IOF	6.734	0,3%	0,8
Tributos sobre o Patrimônio	22.664	1,0%	2,9
IPVA	12.419	0,5%	1,6
IPTU	9.943	0,4%	1,3
ITR	302	0,0%	0,0
Tributos sobre a Renda	162.680	7,0%	20,5
IR	136.840	5,9%	17,2
CSLL	25.841	1,1%	3,3
Tributos sobre a Mão-de-Obra	160.026	6,9%	20,1
Contrib. para Prev. Social	123.520	5,3%	15,5
Contrib. Para o FGTS	36.505	1,6%	4,6
Outros	63.834	2,7%	8,0

Fontes: Secretaria da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br - Estudos tributários – Estudos e Estatísticas) e IBGE. Elaborado com base em Holanda Barbosa e Holanda Barbosa (2005, p. 312).

ICMS

Concebido originalmente como um imposto do tipo IVA, o ICMS apresenta, hoje, diversas distorções: guerra fiscal, cumulatividade parcial (inclusive sobre exportações), alta complexidade legal, não-aproveitamento de créditos e sobrecarga de setores onde é mais fácil a arrecadação.

O fato de ser cobrado pelos estados, e de embutir um sistema de subsídio aos estados das regiões menos desenvolvidas, tem gerado oportunidades para guerra fiscal. Para explicar esse ponto, vale a pena recorrer a um exemplo. De acordo com a legislação e acordos realizados no âmbito do CONFAZ²¹, quando um estado do Sul-Sudeste vende mercadorias a compradores do Norte-Nordeste o tributo incidente é dividido entre as partes, ficando um percentual maior para o estado do Norte-Nordeste. Assim, se a alíquota total é de 17%, 7% ficam com o estado de origem (do Sul-Sudeste) e 10% com o estado de destino (do Norte-Nordeste). No fluxo comercial inverso, em que uma empresa do Norte-Nordeste vende a empresa do Sul-Sudeste, a alíquota de 17% é repartida em 12% para o estado de origem (Norte-Nordeste) e 5% para o estado de destino (Sul-Sudeste).

Isso significa que, se apropriando de uma parcela maior da alíquota total na tributação de origem, os estados do Norte-Nordeste podem oferecer maiores benefícios fiscais a firmas para se instalarem em seus territórios. No caso do exemplo acima, um estado do Norte-Nordeste que opte por não cobrar (ou devolver à empresa) o ICMS de produtos fabricados em seu território e vendido ao Sul-Sudeste, poderá oferecer à empresa um desconto de até 12% do ICMS. Já um estado do Sul-Sudeste que deseje entrar na guerra fiscal só poderá oferecer desconto de até 7% do ICMS.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, esse tipo de procedimento era controlado pelo CONFAZ, que detinha autoridade suficiente para vetar mecanismos de incentivo fiscal. Após a promulgação da Constituição, com o reforço da autonomia estadual, esses governos subnacionais encontraram apoio jurídico à realização de políticas autônomas relativas ao ICMS, sem submissão às regras gerais do CONFAZ.

A guerra fiscal, a princípio, poderia constituir-se em um fator positivo do ponto de vista da eficiência econômica. Governos competindo pela atração de investimento levariam à redução da tributação total, diminuindo o ônus do Estado sobre a economia privada. Contudo,

²¹ Órgão que reúne as autoridades fiscais de todos os estados e da União, com vistas a harmonizar a política tributária do ICMS.

dois pontos devem ser levados em consideração. Em primeiro lugar, a instabilidade das legislações estaduais aumenta a incerteza das empresas. Tome-se o caso, muito comum, de uma empresa que eleja o estado “A” para construir uma fábrica por ter recebido 50% de redução no ICMS. Esse investimento, a princípio lucrativo, pode deixar de sê-lo se uma empresa concorrente vier a obter uma redução de 70% no ICMS para se instalar no estado “B”. O aumento da incerteza afeta a todas as empresas e deprime o investimento em relação a uma situação de regras claras.

Em segundo lugar, há que se considerar que os governantes têm tempo de mandato limitado. Assim, o governador atual oferece benefícios fiscais para os próximos 20 anos, mas seu mandato dura apenas 4 anos – ou 8 anos em caso de reeleição. A sua principal meta é elevar sua popularidade no curto prazo, para obter a reeleição, e ele pode ser tentado a fazê-lo jogando os custos de maiores investimentos no curto prazo nas costas dos governadores futuros, que terão suas receitas limitadas pelas isenções concedidas durante o seu mandato.

Outro problema gerado por alíquotas diferenciadas nas transações interestaduais é o estímulo à fraude, em que operações dentro de um mesmo estado são disfarçadas de operações interestaduais para se beneficiarem de alíquota reduzida²².

O ICMS também vem enfrentando crescente complexidade de sua legislação. À medida que os estados foram ganhando autonomia para legislar à margem do CONFAZ, as legislações foram se diferenciando. Empresas instaladas em vários estados incorrem em alto custo administrativo para cumprir a legislação, o que estimula a evasão e a informalidade, além de elevar os custos das empresas no cumprimento de obrigações tributárias.

Há que se considerar, ainda, o fato de que a concessão de isenções fiscais de um tributo do tipo IVA, no meio da cadeia produtiva, acaba gerando efeitos cumulativos. Se temos, por exemplo, uma cadeia produtiva com três estágios (produtor, atacadista e varejista) e é concedida isenção ao atacadista, o varejista não poderá se creditar dos impostos pagos pelo produtor e embutidos nos insumos comprados por ele (varejista), pois o elo anterior da cadeia (o atacadista) não pagou qualquer imposto, de modo que não haverá créditos a serem

²² Uma empresa que produz em São Paulo para vender dentro do próprio Estado teria que pagar, digamos, 17% de ICMS. Se ela simula uma venda para um estado do Norte-Nordeste, por exemplo, pagará apenas 7% ao Estado de São Paulo, ficando os outros 10% a serem pagos ao suposto estado de destino. Contudo, como a mercadoria nunca chega a esse estado, não há o pagamento complementar.

compensados pelo varejista²³. Com a maior autonomia dos estados, têm proliferado os casos de isenção, ampliando-se a cumulatividade do imposto.

Há, também, o problema de créditos acumulados e não pagos às empresas. Em estados onde há empresas de atividade tipicamente exportadora (por exemplo, em estados que possuem portos), tende a haver acúmulo de crédito. Suponha que as empresas “A” e “B” pertençam ao estado de Mato Grosso do Sul, mas que a exportação seja feita pela empresa “C”, que é uma trading instalada em um estado que possua um porto (PR ou ES, por exemplo). Neste caso, o ICMS é recolhido pelas empresas “A” e “B” ao fisco de Mato Grosso do Sul, ao passo que é o fisco do estado portuário (PR ou ES, no exemplo) que terá que fazer a restituição dos créditos em dinheiro, visto que a empresa exportadora não realiza operações no mercado interno suficientes para gerar obrigações de pagamento de ICMS que poderiam ser usadas para compensar seu crédito. Na prática, os estados prejudicados pelo sistema (PR ou ES, no nosso exemplo) se recusam a pagar os créditos, o que introduz cumulatividade de impostos no ICMS.

A chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 1996) introduziu a desoneração do ICMS de produtos primários e semi-elaborados destinados à exportação. Para compensar a perda de receitas que essa desoneração trouxe aos estados, foi instituído um mecanismo de compensação financeira financiado pela União. Na prática, contudo, a União repassa valores abaixo das desonerações efetivas e o faz por meio de coeficientes fixos por estado, que não necessariamente correspondem às desonerações ocorridas em cada unidade da Federação.

Por fim, há que se registrar que a filosofia de ampliar a arrecadação, com baixo custo para o fisco, às custas da eficiência e qualidade do sistema, também contagiou os fiscos estaduais, que concentram a arrecadação em atividades mais fáceis de tributar. De acordo com Afonso e Araújo (2005), 40% das receitas de ICMS são geradas pelos setores de energia, comunicações e combustíveis, uma vez que a fiscalização pode concentrar-se em umas poucas (grandes) empresas distribuidoras. A consequência é a sobretributação desses setores em relação ao resto da economia, com distorção de preços relativos.

Frente ao que se expôs até o momento, fica claro que uma reforma tributária no Brasil tem como principais problemas a enfrentar o atual uso abusivo de contribuições sociais cumulativas e o complexo e distorcido sistema do ICMS.

²³ Para mais detalhes a esse respeito, ver Souza (2005).

A seguir descreve-se o Imposto de Renda, outro importante tributo federal que, embora não apresente problemas complexos como os acima descritos e tenha um formato mais coerente com o padrão internacional de tributação, também pode ser objeto de alguns aperfeiçoamentos.

IMPOSTO DE RENDA²⁴

O Imposto de Renda, de competência federal, é subdividido em Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Este último engloba transações tanto de pessoas físicas quanto de empresas. Somando-se o IRPJ, IRRF-rendimentos de capital e o IRRF-remessas para o exterior, verifica-se que o fator capital chega a participar com 63% da arrecadação do imposto de renda.

O modelo de tributação do fator capital com Imposto de Renda segue o padrão internacional. A apuração se faz por lucro real (efetivamente calculado a partir dos demonstrativos contábeis da empresa) ou lucro presumido (aplica-se um percentual, que varia de acordo com o ramo de atividade, sobre o faturamento bruto). Qualquer empresa pode optar pelo lucro real (embora poucas o façam, devido ao alto custo da contabilidade necessária para apuração do imposto), enquanto a opção pelo lucro presumido fica restrita a empresas que não extrapolem a um teto de faturamento anual bruto.

A alíquota do IRPJ, aplicável à apuração do lucro real, tem sido reduzida nos últimos anos em resposta a uma tendência internacional de rebaixamento desse tipo de tributação. O país que insiste em manter tarifas elevadas perde competitividade na atração de capital. Atualmente há uma alíquota básica de 15% e uma alíquota adicional, para lucros acima de determinado patamar, da ordem de 10%. Outras mudanças relevantes foram o fim da correção monetária para fins fiscais (que eleva a arrecadação pela incidência das alíquotas sobre a variação nominal dos preços dos bens e ativos) e a extensão do IRPJ ao lucro das empresas brasileiras no exterior.

As características gerais desse imposto estão de acordo com algumas diretrizes propostas na seção – em especial, o alinhamento da alíquota entre IRPJ e IRPF, e o reduzido número de alíquotas.

²⁴ Seção baseada em Lemgruber (2005) e Piancastelli e Nascimento (2005), com alguns trechos sendo literalmente extraídos dessas obras.

Há que se considerar que a tributação pelo lucro presumido, ao se fazer com base no faturamento, gera todos os problemas associados à tributação cumulativa. No entanto, é uma forma de tributação bastante utilizada em diversos países, pois viabiliza a cobrança do IR sobre empresas que não têm estrutura suficiente para apurar o lucro real. Isso permite a redução da evasão tributária e retira um número significativo de empresas da informalidade. Note-se que o método do lucro presumido não evita a sonegação, pois basta que a empresa não emita notas fiscais para reduzir o faturamento contabilizado. Esse método também estimula as empresas a se subdividirem, para manterem-se dentro do limite que as torna elegíveis ao uso do método, e, com isso, evitar o custo de apuração do lucro real.

Não se deve confundir método de lucro presumido (adequado a empresas de porte médio) com o sistema SIMPLES (direcionado às micro e pequenas empresas). Esse último não constitui um imposto, mas sim um mecanismo simplificador de apuração e pagamento de diversos impostos federais (IRPJ, PIS/PASEP, CSLL, Cofins, contribuição ao INSS), tudo de uma só vez, sem necessidades de cálculos, legislações e datas de pagamento distintas. É o governo que assume a tarefa de distribuir a receita entre os diferentes tributos. Assim como no caso do lucro presumido, tributa-se o faturamento, havendo, mais uma vez, a compensação dos efeitos negativos da tributação cumulativa pelo efeito positivo da ampliação da base tributária.

A apuração pelo lucro real atinge 7% dos contribuintes do IRPJ, mas gera 85% da receita do imposto. O lucro presumido é utilizado por 23% dos contribuintes e gera 8% da receita. O sistema SIMPLES representa 70% dos contribuintes e apenas 7% da receita. Ou seja, tendo em vista a preponderância do sistema de lucro real na geração da receita, é de se esperar que não sejam grandes os impactos adversos dos modelos de lucro presumido e sistema SIMPLES.

O Imposto de Renda – Pessoa Física possui duas alíquotas: 15% e 27,5%, progressivas com a renda, e um elevado limite de isenção, que faz com que aproximadamente apenas 7% da população economicamente ativa brasileira esteja acima desse limite de isenção.

Esse imposto aproxima-se das recomendações internacionais ao apresentar apenas duas alíquotas e elevado limite de isenção. Por outro lado, viabiliza benefícios elevados à população de renda mais alta, através de um sistema benevolente de descontos de gastos privados em saúde e educação, bem como para idosos e portadores de doenças crônicas.

A próxima seção analisa as questões de federalismo fiscal associadas ao sistema tributário brasileiro.

FEDERALISMO FISCAL

A principal idiossincrasia do federalismo fiscal brasileiro é a atribuição de um imposto IVA (o ICMS) aos estados. Daí decorrem todos os problemas de conflito e de falta de coordenação acima descritos. A solução definitiva para os problemas do ICMS seria a sua federalização. No entanto, isso amputaria a autonomia dos estados para fazer política tributária, que passariam a se sustentar a partir de transferências federais. Tal fato gera temor por parte dos governadores de estado de não poderem enfrentar crises fiscais por meio da elevação da tributação própria; ou de serem prejudicados pelo sistema de partilha do ICMS federal.

Outro ponto importante a analisar é a partilha de tributos federais com estados e municípios. O IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) têm 47% de sua receita destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (21,5%), ao Fundo de Participação dos Estados (22,5%) e a programas de financiamento do setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3%).

O fato de não poder reter quase metade da arrecadação desses impostos induziu a União a buscar fontes mais rentáveis, as contribuições sociais, conforme acima descrito e ilustrado pelo gráfico 2, deixando o IR e o IPI em segundo plano no que diz respeito ao esforço de arrecadação. Assim, um aperfeiçoamento desejável seria no sentido de que o total da arrecadação federal fosse compartilhado com estados e municípios (obviamente com um percentual menor), de modo a evitar o viés em favor de tributos não compartilhados (sem elevar o montante total compartilhado).

Um problema associado ao FPM (e em menor medida ao FPE) é a má distribuição dos recursos entre estados e municípios. Os seus critérios de partilha beneficiam sobremaneira os pequenos e micromunicípios (até 20 mil habitantes), prejudicando aqueles com população acima de 100 mil habitantes. Isso estimula a divisão de municípios grandes em vários municípios pequenos (com perdas de escala e eficiência) e desestimula a arrecadação tributária local nos municípios que recebem transferências em abundância.

Isso significa que as periferias metropolitanas, onde abundam a pobreza e a falta de infra-estrutura urbana, e que testemunham taxas elevadas de crescimento populacional, não têm recursos suficientes para oferecer o mínimo de atenção às suas populações nas áreas de

saúde, saneamento, educação, segurança e outros serviços públicos básicos. Tal carência de recursos provavelmente tem influência sobre a baixa qualidade de vida e a os altos índices de violência observados nessas localidades.

Em contrapartida, micromunicípios, na faixa de 3 a 5 mil habitantes, onde a demanda por serviços públicos é muito menor, têm abundância de recursos disponíveis. Ressalte-se que grande parte desses municípios localiza-se no Sul e no Sudeste do País (principalmente Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e têm escores elevados no Índice de Desenvolvimento Humano.

A grande questão no que diz respeito ao financiamento dos municípios é, portanto, rever os critérios de distribuição dos recursos, retirando dos micromunicípios e dando aos médios e grandes – em especial, àqueles das periferias metropolitanas. As evidências de elevados desperdícios (estudo recentemente publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA estima em R\$ 34 bilhões o desperdício anual de recursos pelos municípios)²⁵ também recomendam que se introduzam critérios de eficiência na partilha dos recursos (por exemplo, quanto maior a redução da mortalidade infantil no município, maior a participação no FPM do ano seguinte).

No entanto, a pressão política de estados e municípios é sempre por mais receitas de transferências, não importando a racionalidade e os impactos negativos sobre a eficiência econômica. Em 2004, os governos subnacionais obtiveram 29% da receita da CIDE-combustível²⁶ e em 2007 obtiveram um aumento de 1 ponto percentual do IR e do IPI para o FPM²⁷.

6 – CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO MEXICANO²⁸

O sistema tributário mexicano parece ter percorrido o caminho inverso àquele feito pelo modelo brasileiro. No México, houve sucessivas reformas com vistas a aumentar a eficiência, a harmonia com os padrões internacionais e a equidade, três características desejáveis em um sistema tributário, conforme visto na seção III. O custo disso, no entanto, foi um sistema tributário que gera receitas insuficientes. Como já mostrado na tabela 1, acima, a carga tributária mexicana é a menor do grupo de países aqui analisados. Exatamente o

²⁵ IPEA. Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 3, dezembro de 2006.

²⁶ Emenda Constitucional nº 44, de 2004.

²⁷ Emenda Constitucional nº 55, de 2007.

²⁸ A presente seção está baseada em Alvarez (2007) e Dalsgaard (2000), inclusive com alguns trechos representando tradução livre do conteúdo desses artigos.

inverso do caso brasileiro, que priorizou o aumento de receitas e deixou de lado os outros critérios.

A tabela 3 mostra as principais fontes de receita do governo central mexicano. Observa-se, em primeiro lugar, que a receita tributária como proporção do PIB, em 2005, foi 1,4 ponto percentual inferior à de 1990. Trajetória bastante distinta do acelerado crescimento brasileiro. Em segundo lugar, percebe-se que a sustentação das receitas se deu pelo expressivo crescimento das receitas não-tributárias, que, em sua grande maioria, refletem as receitas públicas de *royalties* sobre a exploração de petróleo (cuja elevação recente dos preços teve impacto positivo no resultado de 2005). A receita fiscal associada ao petróleo responde por algo como 25%-35% da receita total, aí incluídas não só as receitas de *royalties*, mas também os tributos incidentes sobre gasolina, imposto de renda pago pela PEMEX, etc.

Tabela 3 – México: receitas do governo federal em % do PIB

	1980	1990	1994	2000	2005
Total (A) = (B)+(C)	15,3	16,2	15,5	15,8	16,9
Receita tributária (B)	10,8	11,1	11,3	10,6	9,7
Renda	5,5	4,9	5,1	4,7	4,6
IVA	2,7	3,5	2,7	3,4	3,8
Específicos	1,0	1,3	2,0	1,5	0,6
Importação	1,0	0,9	0,9	0,6	0,3
Outros	0,5	0,5	0,6	0,3	0,4
Receita não-tributária (C)	4,5	5,1	4,2	5,2	7,2

Fonte: Alvarez (2007)

O México iniciou, em 1980, uma reforma tributária com características muito semelhantes às que são propostas para uma reforma no Brasil: a substituição de tributos cumulativos por um IVA de ampla incidência. Na prática, o IVA substituiu um imposto federal sobre faturamento, 30 impostos específicos e aproximadamente 400 diferentes

impostos dos governos locais. Com isso, buscava-se simplificar o sistema e reduzir os indesejáveis efeitos da tributação em cascata.

Durante a crise econômica de 1982, a necessidade de elevar receitas fiscais levou o governo a reformar o IVA, introduzindo uma estrutura com diversas alíquotas (que viabilizou aumento de receitas em detrimento da simplicidade, além de abrir espaço para evasão e para distorções das decisões de investimento e consumo).

Chegou-se ao final dos anos 80 com um sistema tributário ainda bastante problemático do ponto de vista da eficiência econômica: alíquotas elevadas, inúmeros e dispersos benefícios fiscais e distribuição desigual da carga tributária entre setores econômicos. Ao final da década de 80, início do governo Salinas (1988-1994), uma nova estratégia econômica, baseada na abertura, desregulamentação e privatização, gerou a necessidade de uma nova estrutura de tributos, compatível com aquela praticada pelos parceiros do NAFTA (Estados Unidos e Canadá) e da OCDE.

Iniciou-se, então, um novo ciclo de reforma tributária. Foram reduzidas as alíquotas do imposto de renda sobre empresas de 45% para 35% (recentemente foi proposta a redução para 28%; no Brasil a alíquota máxima é de 25%); foram iniciados tratados de tributação da renda com os principais parceiros comerciais; a alíquota máxima de imposto de renda sobre pessoas físicas diminuiu de 50% para 35% (ainda muito acima da brasileira, de 27,5%); permitiu-se a integração da tributação de empresas e indivíduos; foi harmonizada a tributação dos lucros retidos das empresas com a tributação no lançamento de ações; indexou-se o imposto de renda em benefício dos contribuintes; foram cortados incentivos fiscais e racionalizadas as deduções e isenções. Apesar disso ainda subsistem muitas isenções sem justificativa econômica ou social, que desestimulam a poupança e os investimentos produtivos.

No âmbito do IVA, extinguiu-se o sistema de alíquotas múltiplas, adotando-se uma única alíquota de 10%, posteriormente elevada para 15%. Não obstante essa equalização, persiste uma complexa teia de isenções e tratamentos privilegiados para diversos bens e serviços, que complicam a administração do tributo e viabilizam um alto nível de evasão, além de apresentarem efeito concentrador de renda. Assim, apesar de inúmeras reformas, o IVA mexicano continua no topo da lista de prioridades da agenda de reforma tributária.

No que diz respeito ao equilíbrio do federalismo fiscal, a experiência mexicana encerra importantes lições para o Brasil. A unificação de diversos impostos de competência do governo local na base do IVA federal (de forma similar às propostas que advogam a

federalização do ICMS e do ISS, que seriam abarcados por um IVA federal) tornou os governos locais extremamente dependentes de transferências federais. Dado que os mecanismos de partilha de receita não são perfeitos, surgem incentivos adversos à boa administração dos fundos transferidos (fato que já se observa, claramente, no caso dos municípios brasileiros, como comentado acima).

Assim, retirar a competência dos estados brasileiros para cobrar ICMS (definir alíquotas, ter influência sobre o montante arrecadado, ter o ônus de ser o ente que recolhe o imposto junto à população, etc.), passando a conceder-lhes transferências automáticas, pode ter significativo impacto adverso sobre a disciplina fiscal e a qualidade dos serviços públicos prestados pelos governos estaduais. São comuns, nos estados mexicanos, fenômenos como alto custo da máquina administrativa local, baixa qualidade administrativa e captura do governo pelos grupos de pressão locais, também presentes de forma intensa nos municípios brasileiros.

Em suma, o caso mexicano indica quão importante é estar atento ao dilema entre obter um sistema tributário de baixo impacto negativo na economia (que busque eficiência, equidade e harmonização internacional) e a necessidade de obter receitas. Isso demonstra que algum grau de cumulatividade nos tributos precisa ser aceito, em nome de se obter um volume maior de receitas.

Também é preciso dar instrumentos de arrecadação aos governos locais (ainda que sejam tributos de baixa qualidade, como os nossos ICMS e ISS), pois eles são importantes instrumentos indutores de responsabilidade fiscal e de qualidade do gasto público.

Também fica claro, no caso mexicano, que os privilégios, as isenções e os benefícios injustificáveis persistem (e muitas vezes ressuscitam) mesmo quando há forte disposição política em extingui-los. Mesmo depois de quase trinta anos tentando expandir a base tributária, eliminar privilégios e equalizar a tributação entre setores, o México ainda luta com esses problemas. Por outro lado, a abertura econômica, o ingresso na OCDE, os inúmeros tratados comerciais assinados pelo México (especialmente o NAFTA) parecem ter funcionado como importantes indutores da racionalização tributária. O Brasil, um país de economia ainda muito fechada, poderia tirar proveito desse tipo de instrumento, usando a abertura econômica como forma de disciplinar o setor público e sua sede por receitas crescentes.

Por fim, o caso mexicano parece simétrico ao brasileiro no que diz respeito à relação entre tributação e crescimento econômico. Estando em um nível baixo de tributação, o

México pode vir a obter ganhos nas suas taxas de crescimento e qualidade de vida ao aumentar a tributação para financiar programas públicos de infra-estrutura e melhoria dos serviços públicos que aumentem a produtividade dos trabalhadores e das empresas. O custo de um aumento “marginal” da tributação tende a ser menor que os benefícios de uma maior ação do governo. No caso brasileiro, já temos uma carga fiscal elevada, de modo que o custo marginal associado a um aumento de impostos tende a ser maior que o benefício de eventual expansão de serviços públicos. Assim, a opção brasileira para financiar melhorias de infra-estrutura e de serviços públicos deve ser no sentido de racionalizar a máquina pública, recorrer a privatizações e parcerias público-privadas, e racionalizar e focar nos mais pobres as custosas políticas de assistência social.

7 – CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO INDIANO²⁹

A Índia é uma federação com três níveis de governo (federal, estadual e autoridades locais). Seu sistema tributário é um antiquado conjunto de impostos indiretos, com alto grau de cumulatividade (impostos sobre vendas e específicos), sendo baixa a participação dos impostos diretos sobre a renda de pessoas e empresas. Há, também, baixa racionalidade na distribuição de competências entre o governo central e os estados.

O universo de contribuintes é muito pequeno (apenas 40 milhões de contribuintes pagam imposto de renda para uma população de quase 1,1 bilhão; no Brasil, 22 milhões de contribuintes fazem a declaração de ajuste anual de imposto de renda, para uma população de 189 milhões), havendo muitas isenções e incentivos fiscais sem justificativa racional. A tributação efetiva varia fortemente entre setores e regiões, ao sabor dos incentivos e isenções. A agricultura, por exemplo, é fortemente privilegiada, independentemente do nível de renda do agricultor. Há elevado nível de evasão e baixa capacidade administrativa das autoridades fazendárias. Apesar de as alíquotas serem elevadas, o pequeno tamanho da base efetivamente tributada resulta em baixa arrecadação.

O resultado é uma baixa capacidade de arrecadação. Como mostrado na tabela 1, acima, a carga tributária indiana atingiu 18,3% do PIB, em 2002, valor pouco superior ao verificado no México (16,9%) e muito inferior à carga brasileira (34,2%).

²⁹ Essa seção baseia-se em Bernardi e Fraschini (2005) e Poirson (2006), inclusive com alguns trechos representando tradução livre do conteúdo desses artigos.

A autoridade para impor tributos é dividida entre o governo central e os governos subnacionais. Os principais tributos diretos são os impostos do governo central sobre a renda das pessoas e das empresas, os impostos estaduais sobre a renda agrícola, o imposto federal sobre a riqueza e vários impostos retidos na fonte.

O imposto de renda federal não incide sobre a renda agrícola e tem alíquotas entre 10% e 31,5% (no Brasil, a alíquota máxima é de 27,5%). Os estados tributam a agricultura (rendas da terra e da atividade agrícola), mas a incidência é muito inferior à que recai sobre a renda urbana. O imposto de renda sobre empresas, de titularidade federal, tem alíquota de 33,6% para as empresas domésticas, mas permite inúmeras deduções e isenções.

Destaca-se a não-neutralidade do imposto de renda sobre as empresas: os estoques são mais tributados que as máquinas e equipamentos, penalizando as atividades que exigem manutenção de estoques elevados; os financiamentos via endividamento são menos tributados que o lançamento de ações ou a retenção de lucros, prejudicando as firmas pequenas (com menor acesso ao mercado de crédito) e estimulando o endividamento elevado.

O imposto sobre riqueza incide sobre ativos líquidos a partir de US\$ 33,3 mil. Há também tributos incidentes sobre empresas relativos a lucros e distribuição de dividendos; bem como retenções a título de *royalties*.

Em forte contraste com o sistema brasileiro, inexistem as contribuições sociais. Isso se dá pelo fato de ser atrofiada, na Índia, a estrutura pública de assistência social e previdenciária, apesar do grande índice de pobreza vigente no país, conforme comentado adiante.

O modelo de tributação sobre consumo possui características que são de interesse para o Brasil. Assim como o ICMS é de competência estadual, na Índia existe um tributo sobre consumo, recentemente transformado em IVA, que também é de competência estadual. Todavia, o IVA estadual só incide sobre as transações dentro de um mesmo estado. Transações interestaduais são tributadas pelo governo central. As alíquotas dependem do tipo de transação e do tipo de bem. As alíquotas estaduais (transações dentro do estado) são de 1%, 4% ou 12,5%. Esse modelo, que está sujeito a diversos problemas similares ao ICMS (evasão, “passeio” de nota fiscal, tributação cumulativa, etc.), pretende ser uma transição entre a tributação cumulativa e individual, feita por cada estado, e um imposto IVA de âmbito nacional, com a arrecadação partilhada entre estados e União.

Além da tributação do consumo estadual e interestadual, acima descrita, há também a tributação, pelo governo central, de um imposto sobre 71 tipos de serviços e um imposto específico sobre a venda de produtos produzidos na Índia. A base desse imposto específico é concentrada em bens manufaturados e erodida por um complexo e amplo sistema de isenções, incluindo regimes especiais para pequenas empresas e zonas econômicas especiais. Esses tributos devem ser abarcados pelo futuro IVA e já funcionam com um sistema de créditos para impostos pagos sobre insumos e bens de capital, para minimizar a tributação em cascata.

Outro imposto de peso na arrecadação, cobrado pelo governo central, é o de importações. Há, por fim, outros impostos de menor importância, cobrados tanto pelo governo central quanto pelos estados, sobre veículos, transações imobiliárias, sobre atividades de entretenimento e profissões, etc. Os governos locais cobram impostos sobre propriedade imobiliária, taxas de uso de serviços públicos, licenças para atividades comerciais, etc.

A tabela 4 mostra a estrutura consolidada de receitas de todos os níveis de governo. Fica evidente, em primeiro lugar, a estagnação da receita fiscal como proporção do PIB, em contraste com o acelerado crescimento da receita brasileira, mostrado no gráfico 1, acima. Há que se levar em conta que o PIB indiano vem crescendo em ritmo bem mais elevado nos últimos anos. Ainda assim, se poderia esperar um aumento da carga tributária, visto que o nível inicial era bastante baixo. Isso, contudo, não ocorreu, evidenciando as debilidades do sistema.

Tabela 4 – Índia: receita consolidada do governo geral (federal e estaduais) em % do PIB

	1989	1992	1996	1999	2002
Total (A) = (B)+(C)	19,9	19,3	18,0	18,4	18,3
Receita tributária (B)	16,0	15,3	14,5	15,2	14,6
Renda e lucros	2,1	2,4	2,8	3,0	3,2
Transações com propriedades e capital	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Bens e serviços	9,4	9,0	8,0	9,1	8,9
Comércio exterior	3,8	3,3	3,1	2,5	1,8
Receita não-tributária (C)	3,9	4,0	3,5	3,2	3,8

Fonte: Bernardi e Fraschini (2005)

Em segundo lugar, ressalta-se a grande importância dos tributos indiretos. Assim como no Brasil, onde o ICMS é o imposto de maior arrecadação, na Índia os impostos estaduais e federais sobre consumo, serviços e específicos garantem parte significativa da receita pública.

Está em curso, desde o início dos anos 90, uma reforma tributária. Seu objetivo é combinar redução de alíquotas com ampliação de bases tributárias. Espera-se aumentar a tributação direta através da remoção de isenções e da melhoria da administração fazendária (principalmente a partir da informatização do fisco). Além de reduzir as distorções nos incentivos econômicos a poupar, trabalhar e investir, bem como diminuir o viés contrário ao financiamento via lucros retidos e lançamento de ações, a remoção das isenções deve permitir nova rodada de redução de alíquotas. A simplificação administrativa e da legislação também faz parte do esforço de reforma. A peça central da reforma é a introdução de um IVA amplo, acima comentado, através do qual se busca maior eficiência do sistema tributário, ao se remover diversos e conflitantes tributos estaduais e federais.

Em 2002, uma força tarefa criada para agilizar a reforma tributária fez as seguintes recomendações: a) reduzir o número de alíquotas do imposto de renda e aumentar o limite de isenção; b) cortar o imposto de renda sobre empresas, para harmonizá-lo com a alíquota do imposto de renda pessoal e, em compensação, diminuir as deduções a título de depreciação; c) simplificar o imposto de importação, reduzindo-o a três níveis de alíquotas; d) ampliar a tributação dos serviços, que atualmente incide sobre um conjunto pequeno de atividades; e) extinguir o imposto sobre riqueza; f) remover e racionalizar de forma ampla as isenções fiscais.

No que diz respeito ao processo de introdução do IVA, essa força tarefa propôs um imposto integrado sobre bens e serviços, a ser cobrado, em paralelo, pelo governo central e pelos estados, removendo todos os tributos em cascata (impostos específicos e sobre vendas de competência dos dois níveis de governo). Os dois níveis de governo exerceriam competência concorrente, porém independente, sobre a mesma base tributária, que incorporaria todos os bens e serviços. Esse novo IVA teria três alíquotas, além da alíquota zero. A alíquota mínima seria de 6% para o governo central e 4% para os estados e a máxima seria de 20% para o governo central e 14% para os estados. O tratamento das importações e exportações seria totalmente integrado no âmbito desse tributo, que seria cobrado no destino.

Contudo, esta não será uma transição fácil. A constituição indiana dá ao governo central a exclusividade sobre tributação de serviços e aos governos estaduais a exclusividade

sobre a tributação do consumo. Uma barganha para federalizar a tributação do consumo, em troca de transferências federais, precisará ser realizada. Trata-se de processo similar ao brasileiro e que resultará em perda de autonomia fiscal dos estados, que não poderão definir suas próprias alíquotas, tendo que aceitar aquelas definidas para todo o país. Ademais, existe o perigo de haver perda de receita em uma reforma que afetará mais da metade da arrecadação do país.

É importante observar que, apesar de ter em seu território 36% de todos os pobres do mundo, com 433 milhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia, o governo indiano praticamente não dispõe de mecanismos de assistência e seguridade social, nem oferta serviços públicos de saúde. O Brasil, ao contrário, despende, apenas com assistência e previdência social, 12% do PIB (0,6% na Índia), além de 3,5% com saúde (0,5% na Índia) e 4% em educação (3,5% na Índia).

Mesmo gastando pouco em políticas sociais, e tendo uma carga tributária baixa, a Índia apresenta elevada despesa pública (25% do PIB em 1998, dado mais recente do FMI). A despesa do governo central concentra-se principalmente em defesa, assuntos econômicos e serviços (agricultura, transportes, comunicações, etc.) e juros da dívida pública (4,1% do PIB; no Brasil, foram 6,8%, em 2006).

O déficit nominal da Índia é bastante alto, situando-se entre 9 e 10% do PIB (no Brasil esse número tem oscilado entre 1% e 3% do PIB nos últimos anos) e a dívida pública beira os 80% do PIB (contra pouco mais de 40% no Brasil).

Assim, percebe-se que o desafio da Índia, em termos de gestão pública, é ainda mais complexo que o brasileiro e o mexicano. Como no México, há a necessidade de ampliar a rede de assistência e previdência social. Como no Brasil, será preciso conter a expansão da despesa pública e reduzir a cumulatividade da incidência tributária. O problema se torna ainda mais complexo quando se leva em conta que o atual processo de crescimento acelerado parece estar sendo ameaçado pela falta de infra-estrutura pública de transportes e comunicações, que exigirá mais gastos nessas áreas.

8 – CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO RUSSO³⁰

A Rússia, assim como todos os países que transitaram do socialismo para o capitalismo, precisou realizar ampla reforma do seu sistema econômico, de suas leis e instituições a partir do início dos anos 90. Criar um novo sistema tributário nessas condições abre a oportunidade de se desenhar um modelo que assegure eficiência e todas as demais características desejáveis, descritas na seção II. Nos períodos iniciais de transformação econômica, os grupos de pressão ainda não estão bem organizados e sua influência no desenho das instituições é limitado, de modo que até mesmo reformas dolorosas se tornam viáveis. Decisões a respeito de novos tributos, em particular sobre patrimônio e lucros, podem ser tomadas livremente, sem introduzir ganhos ou perdas significativas para cada setor da economia, o que não ocorre em países com uma economia de mercado mais desenvolvida.

Por outro lado, a organização de uma nova estrutura econômica envolve a recuperação da infra-estrutura de comunicações, energia e transporte, a criação de uma estrutura de governo para regular a economia privada (agências reguladoras, fisco, supervisão bancária, etc.) e a montagem de um sistema de seguridade social. Tudo isso exige que se estabeleça um nível elevado de receitas. Ademais, o histórico de um estado socialista, provedor de assistência social e previdenciária ampla, que não se muda da noite para o dia, exige uma carga tributária elevada.

Em confronto com a necessidade de elevar a arrecadação, havia um sistema econômico que estava desmontando. O PIB sofria quedas reais, erodindo a principal base tributária do período soviético, que eram as receitas das empresas estatais. As empresas privadas que surgiam mantinham-se na informalidade, não gerando receitas para o fisco. As autoridades fiscais, acostumadas a recolher receitas de empresas públicas (que não tinham incentivos para esconder suas receitas e resultados tributáveis), careciam de capacidade administrativa para lidar com um mundo de preços liberalizados, empresas privatizadas e livre fluxo de capitais.

A introdução do novo sistema fiscal se deu ao longo dos anos 90. Inicialmente, houve apenas ajustes no modelo soviético de arrecadação. Contudo, a forte queda da receita tributária, que passou de 36,2% do PIB, em 1993, para 28,6%, em 1998, exigiu a introdução de um sistema mais moderno de arrecadação.

³⁰ Essa seção baseia-se em Krivka (2006), Grabowski e Tomalak (2005) e Stepanyan (2003), inclusive com alguns trechos representando tradução livre do conteúdo desses artigos.

Krivka (2006, p. 73) avalia da seguinte maneira o sistema tributário russo no período 1992-1999, ou seja, já no período de transição para o capitalismo: *extremamente instável, complexo, com incidência desigual da carga tributária, fraca administração fazendária, baixa competitividade e pouco transparente. Altas alíquotas incidentes sobre a renda e o lucro das empresas estavam entre os principais fatores de baixa competitividade das empresas russas e, dada a fraca administração tributária, se criava amplo espaço para expansão da economia informal. Um sistema pretensamente progressivo criava grandes incentivos à ocultação de rendimentos e acabava por gerar uma tributação regressiva. Outro problema era a baixa receita extraída pelo estado das atividades de exploração de recursos minerais.* (Tradução livre.)

No período 1999-2002, o governo russo iniciou uma reforma tributária cujos objetivos gerais foram a ampliação da base tributária, a redução das alíquotas, a diminuição dos impactos adversos da tributação sobre as decisões econômicas e uma maior extração de rendas públicas das atividades exploração de recursos naturais. Buscou-se o padrão típico de sistema tributário recomendado pelo FMI, descrito na seção III, acima.

Essa reforma, associada ao crescimento econômico mundial e à elevação dos preços do petróleo (importante produto da pauta de exportação russa), viabilizou a recuperação da receita fiscal, colocando a Rússia como o país de maior carga tributária entre aqueles aqui analisados, como mostrado na tabela 1, acima.

A tabela 5 apresenta a composição da carga tributária no período 1999-2002. A estrutura de receitas guarda alguma semelhança com a brasileira. A tributação sobre bens e serviços (IVA e específicos) é a principal fonte de receitas, mas a tributação sobre a renda das famílias e empresas também tem importância significativa. Outra característica digna de nota é a importância das contribuições sociais, destinadas ao financiamento da seguridade e assistência social, que chega a 7,7% do PIB (no Brasil, as contribuições sociais somam 14,4% do PIB, conforme mostrado na tabela 2). À semelhança do caso mexicano, as receitas não-tributárias também têm papel relevante (4,8% do PIB), devido à tributação das atividades de extração mineral.

Tabela 5 – Rússia: receita consolidada do governo geral (federal e estaduais) em % do PIB

	1999-2002
Total (A) = (B)+(C)	34,9
Receita tributária (B)	30,1
Renda e lucros	6,4
Propriedade	3,0
Impostos específicos	2,4
IVA	7,6
Comércio exterior	3,0
Contribuições sociais	7,7
Receita não-tributária (C)	4,8

Fonte: Grabowski e Tomalak (2005)

Vale salientar algumas características da recente reforma tributária russa. No imposto de renda sobre pessoas físicas, substituiu-se um sistema de alíquotas progressivas (de 12% a 35%) por uma alíquota única de 13%, ao mesmo tempo em que foram reduzidas as isenções e descontos. Houve, também, simplificação da legislação, o que facilitou a fiscalização e a cobrança do tributo, reduzindo a prática do pagamento informal de salários.

O imposto de renda sobre empresas também sofreu redução de alíquotas (seguindo tendência internacional também observada no Brasil), passando de 35% para 24%, ao mesmo tempo em que foram reduzidos incentivos fiscais e isenções. Logo em seguida à reforma, o investimento estrangeiro na Rússia elevou-se substancialmente. Isso, contudo, não pode ser atribuído exclusivamente à mudança no sistema tributário, mas sim ao crescimento da economia mundial e à elevação dos preços das *commodities* (em especial, o petróleo). No entanto, a experiência Russa mostra a importância de se fazer reforma em período de crescimento econômico, quando uma redução de alíquotas pode ser compensada pela expansão da base tributária.

No setor de extração mineral, a baixa receita tributária resultava da fragilidade na infra-estrutura de exportação, resistência dos setores privados a pagar tributos, fraca administração tributária e um sistema de tributação que penalizava o investimento, a produção e a exportação. Os sistemas antiquados de refino e transporte reduziam os lucros das empresas petrolíferas, diminuindo a base tributária. A reforma passou a focar a arrecadação através de *royalties* sobre a lucratividade, incentivando o investimento das empresas na infra-estrutura de produção, refino e transporte. Nesse novo modelo, havendo capacidade administrativa e poder político para arrecadar, as receitas petrolíferas tendem a crescer significativamente.

O IVA russo tem características peculiares. Até 2001 foi cobrado sob o princípio da origem. Atualmente é cobrado no destino, exceto no caso do gás natural, do petróleo e de todo o comércio com a Bielo-Rússia, em que se aplica o princípio da origem. A alíquota média é de 18% e há proposta para reduzi-la a 13%. Há significativos problemas na administração desse tributo, que reduzem o seu potencial de arrecadação entre 30% e 50%.

Cabe chamar atenção para o fato de que a Rússia, embora tenha feito ampla reforma do sistema tributário, caminhando na direção de um sistema mais simplificado, com menor impacto negativo sobre a eficiência, baseando-se no tripé VAT, IR-empresas, IR-pessoas, precise, aparentemente, melhorar aspectos administrativos. A reforma focou aspectos como mudança da legislação, mas muito pouco se fez para aumentar a capacidade de arrecadação e a efetiva aplicação da lei.

Ainda há muita politização da administração fazendária, negociando-se o pagamento dos tributos, em vez de cobrá-los (é comum o uso do fisco contra inimigos políticos dos governantes, como no famoso “caso Yukos”³¹). A estrutura ainda é pequena frente à forte expansão do número de empresas privadas, não havendo tratamento diferenciado e simplificado para pequenas e médias empresas. Os direitos de propriedade na Rússia ainda não estão bem definidos e os proprietários de empresas petrolíferas e outras empresas são entidades registradas em paraísos fiscais. Não se desenvolveram métodos de precificação de transações intra-firmas (preços de transferência), de transações mediante trocas de ativos ou de compensações de débito e crédito. Há baixo comprometimento das autoridades com metas de arrecadação fiscal, inexistindo sistema de incentivos financeiros aos fiscais.

Neste ponto, deve-se ressaltar que o fisco brasileiro encontra-se em posição muito mais avançada em termos de profissionalização e maturidade institucional. Vale ressaltar que

³¹ Expropriação, pelo Estado Russo, de empresa petrolífera cujo maior acionista, Mikhail Khodorkovski, se afigurava como inimigo político do Presidente Vladimir Putin.

diversos consultores brasileiros prestaram serviços ao governo russo relativos à montagem de uma estrutura de arrecadação e gestão de recursos públicos.

Em suma, o sucesso do governo russo em reverter a queda de arrecadação e atingir elevada receita fiscal se deve apenas em parte à reforma tributária, que carece de melhorias na área de administração fiscal. Boa parte dos bons resultados pode ser creditada ao preço do petróleo e demais minerais produzidos naquele país, sendo necessárias evoluções institucionais relacionadas ao direito de propriedade, à despolitização e profissionalização das ações do fisco, e à sofisticação e aperfeiçoamento da administração fazendária.

9 – CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO CHINÊS³²

Desde 1994, o sistema fiscal chinês vem passando por reformas, cujo objetivo principal é estabelecer condições para a entrada da economia do país na economia capitalista internacional. Não se trata apenas de estabelecer um sistema tributário nos moldes das economias capitalistas, inclusive no que diz respeito à criação de uma autoridade fazendária no governo central, mas também de colocar nas mãos das autoridades desse nível de governo instrumentos para operação da política fiscal com vistas a atingir objetivos macroeconômicos.

É importante notar que desde os anos 80 os instrumentos de arrecadação tributária estavam nas mãos dos governos subnacionais³³. Apesar de a legislação anterior à reforma de 1994 fixar o controle centralizado das bases tributárias e das alíquotas, o que ocorria, na prática, era uma grande descentralização da arrecadação, que, posteriormente, era transferida para o centro. Havia contratos entre o governo central e cada uma das províncias sobre que impostos cada uma arrecadaria e como seriam partilhados os recursos.

Esse arranjo institucional gerava diferentes problemas. Em primeiro lugar, os governos locais tinham todo incentivo para “esconder” receitas arrecadadas, e não transferi-las ao centro. Faziam isso através da criação de tributos locais de contabilização extra-orçamentária e pelo baixo esforço de arrecadação dos tributos que deveriam ser enviados ao governo central.

³² Esta seção baseia-se em Ahmad (1997), Ahmad, Singh e Lockwood (2004) e Dabla-Norris (2005), inclusive com alguns trechos representando tradução livre do conteúdo desses artigos.

³³ Embora a China seja um país unitário, no qual os governos locais não têm autonomia política. Na prática, esses entes têm grande autonomia administrativa, de modo que o país funciona como se fosse uma federação.

Ou seja, tratava-se de uma situação simétrica à brasileira, na qual a União procura fontes de recursos que não precisem ser divididas com estados e municípios. No caso chinês, eram as províncias que utilizavam esse comportamento estratégico. Isso não só levava à queda da arrecadação tributária, como impedia que o governo central tivesse, em suas mãos, instrumentos de gestão macroeconômica. Também gerava um sistema tributário confuso, no qual cada província tinha seus tributos, implicando grande custo às empresas sediadas em mais de uma província. Havia, inclusive, negociações diretas entre as autoridades fiscais e as empresas sobre o montante de impostos a pagar, o que significava carga fiscal distinta para empresas de características semelhantes, com grande variação, também, entre províncias.

Tal sistema foi implantado no início dos anos 80 e, até meados dos anos 90, a receita tributária caiu fortemente, passando de 31,6% do PIB, em 1978, para 11,2%, em 1995. É verdade que não foi apenas o modelo tributário que levou a essa queda. A paulatina abertura da economia a empresas privadas, em um contexto de baixa capacidade administrativa de arrecadação (como no caso da Rússia, a receita no período comunista vinha basicamente das empresas estatais, que não tinham incentivos para sonegar), de redução da rentabilidade das empresas estatais e do acelerado crescimento do PIB contribuíram para a queda da relação receita/PIB.

Nesse contexto, a reforma de 1994 foi não só uma reforma tributária, mas também uma reforma das relações federativas. Ao mesmo tempo em que a China buscava um sistema tributário mais próximo ao das economias capitalistas, era preciso encontrar um acordo com as províncias, que perderiam poder e receitas devido à centralização da arrecadação. Por outro lado, o sistema de despesas é fortemente descentralizado. Até mesmo tarefas típicas de governo central, como previdência social, ficam por conta das províncias. Desse modo, a centralização tributária precisava vir acompanhada de um sistema de transferências intergovernamentais.

O objetivo macro da reforma foi a elevação da participação do governo central na receita total de 35% para 58%. Além disso, houve o redesenho dos tributos, que passaram a ter as seguintes características principais: a) unificação da tributação sobre a renda das empresas e racionalização da base tributária e da estrutura de alíquotas, com extinção de diversas categorias de dedução; b) unificação do imposto de renda – pessoa física e simplificação da legislação; c) redução das inúmeras alíquotas do IVA para apenas duas e criação de impostos específicos; d) introdução da tributação da exploração de recursos naturais.

No que diz respeito à divisão das competências tributárias, coube ao governo central arrecadar tributos sobre: renda das empresas estatais controladas pelo governo central; comércio exterior; impostos específicos sobre consumo; IVA sobre importações; faturamento de empresas nos setores de ferrovias, bancos, instituições financeiras não-bancárias, seguradoras. Também foram atribuídos ao governo central tributos cuja receita deve ser compartilhada com as províncias: IVA sobre transações domésticas, exceto transações imobiliárias (75% para o governo central e 25% para as províncias), sobre negociações de valores mobiliários e câmbio (50% para cada nível de governo) e sobre recursos naturais (100% para as províncias).

Já os governos provinciais ficaram com a titularidade dos seguintes tributos: imposto sobre a renda de empresas estatais controladas pelas províncias; imposto sobre a renda de empresas privadas, *joint ventures* e empresas de propriedade coletiva; imposto de renda de pessoas físicas; imposto de renda sobre atividades agrícolas; faturamento de empresas (exceto aquela tributadas pelo governo central); uso da terra; IVA sobre transações de propriedade; e licenças.

Percebe-se nessa divisão de competências tributárias que, embora a China estivesse procurando aproximar-se do padrão internacional, diversos tributos que tipicamente pertencem ao governo central (como o imposto de renda e o imposto sobre faturamento de empresas) foram alocados para as províncias. Isso se deve ao fato, já ressaltado acima, de que se estava saindo de uma situação de forte descentralização do poder de tributar e, também, porque os governos locais chineses arcam com a maior parte dos serviços públicos, precisando de renda suficiente para financiá-los.

Não obstante, esse tipo de alocação de competências gera uma série de problemas relativos à eficiência do sistema tributário. O imposto de renda cobrado no nível local leva à multiplicidade de legislações, à maior facilidade de evasão, à possibilidade de guerra fiscal para atrair investimentos e a altos custos de cumprimento das obrigações tributárias por empresas com filiais em diferentes províncias. Além disso, diferenciar a competência de arrecadação por tipo de propriedade da empresa (por exemplo, estatais do governo central são tributadas por esse nível de governo, enquanto *joint ventures* são tributadas pelos governos locais) cria dificuldades administrativas à medida que o capitalismo vai se enraizando e complexas estruturas de propriedade acabam obscurecendo quais são os reais controladores e, portanto, a que fisco devem prestar contas. Por esses motivos, a tendência natural deveria ser

a unificação do imposto de renda sobre empresas no nível central, negociando-se transferências compensatórias às províncias.

Argumento similar se aplica ao imposto de renda – pessoa física que, ao ser cobrado no nível local, induz a migração por motivos fiscais (distorcendo os incentivos econômicos) e tem problemas administrativos de cobrança (dificuldade de o fisco provincial ter conhecimento de renda de seu residente obtida em outra província). Uma forma de lidar com esse problema seria federalizar o IR e permitir que as províncias aplicassem uma alíquota adicional sobre a mesma base tributária (esse mecanismo já existiu na Constituição brasileira, mas nenhum estado se animou a cobrar tal adicional, e acabou sendo revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

A tributação sobre recursos naturais poderia ser dividida em vários componentes, em vez de constituir um único imposto. Poderiam ser cobrados tributos relativos ao impacto ambiental, cujos recursos seriam entregues ao governo local afetado pelas externalidades negativas da exploração, bem como impostos específicos, no estilo da CIDE brasileira, carreados ao governo central, e royalties sobre os lucros da exploração, direcionados às regiões detentoras dos recursos naturais, como compensação à retirada de riquezas não-renováveis de suas terras.

Uma lacuna na legislação diz respeito às contribuições previdenciárias para financiamento da previdência social. Como afirmado acima, os sistemas de previdência são organizados ao nível local, o que parece ser ineficiente. Tendo em vista que previdência é, basicamente, um mecanismo de seguro, visando dispersar riscos entre um grande número de participantes, esse risco seria minorado se o *pool* se organizasse no plano federal, contando com mais contribuintes, que vivem em regiões diversas e, portanto, sujeitas a diferentes riscos econômicos e sócio-ambientais. De forma similar ao caso indiano, a China oferece restritos serviços de seguridade e assistência social, o que se confronta com o caso brasileiro, no qual se construiu uma ampla (e cara) rede de proteção social.

Assim como já registrado para o caso da Rússia, também na China há muitas lacunas no que diz respeito aos direitos de propriedade, o que limita o potencial de arrecadação de tributos sobre patrimônio. Tendo em vista que esse é um imposto típico de governos locais (principalmente o patrimônio imobiliário, de menor mobilidade), avanços na regulamentação dos direitos de propriedade ajudariam a aumentar a base tributária local e permitiriam a centralização de impostos inadequadamente atribuídos às províncias.

O imposto sobre faturamento de empresas, principalmente arrecadado pelos governos locais, deveria ser incorporado ao IVA, para evitar seu impacto cumulativo. Note-se que a maior parte dos serviços é tributada com o imposto sobre faturamento e não pelo IVA. Deve-se notar, ainda, que o IVA chinês incide, também, sobre bens de capital, e não apenas sobre bens de consumo.

Em um modelo típico de IVA sobre consumo de bens e serviços, toda aquisição de bens de capital, incluindo construções, deveriam gerar crédito tributário. Na China, porém, a construção é um serviço, tributado pelo imposto sobre faturamento, e não pelo IVA. Assim, os créditos de IVA, embutido no preço dos insumos de construção, não podem ser utilizados para abater o pagamento do imposto sobre faturamento. Com isso, é gerado um efeito aleatório de cumulatividade, que distorce a rentabilidade dos diferentes setores.

Há, contudo, problemas para a ampliação do IVA, pois as províncias que perderiam dinheiro com a arrecadação do tributo sobre faturamento não são, necessariamente, as mesmas que receberiam as transferências no sistema de partilha do IVA.

Em termos quantitativos, a tabela 1 mostra que, no ano 2000, a carga tributária do país atingia apenas 15% do PIB, sendo, portanto, a menor do grupo de países aqui analisados. Contudo, Ahmad (1997) argumenta que as estatísticas oficiais subestimam a carga tributária, pois não levam em conta a arrecadação extra-orçamentária das províncias para investimentos em infra-estrutura, que, em 1996, aproximava-se de 5% do PIB, nem tampouco os recursos de contribuições sociais para previdência social, em torno de 2% do PIB. Assim, se essas cifras forem ainda válidas, poder-se-ia dizer que a carga tributária da China estaria próxima a 22% do PIB.

A fragilidade estatística do país impede que se disponha de dados desagregados da receita tributária por tipo de tributos, conforme mostrado para os demais países.

10 – CONCLUSÕES

O presente trabalho procurou comparar os sistemas tributários de Brasil, México, Rússia, Índia e China. Mostrou-se que todos os países enfrentam dificuldades com seus sistemas. Todos eles têm procurado realizar reformas tributárias nos últimos anos. O Brasil se destaca pela capacidade de arrecadação e profissionalização e organização da máquina fiscal. Por outro lado, mostra características muito ruins no que diz respeito aos incentivos negativos

do sistema tributário ao investimento, à poupança, ao emprego e às exportações. Os pontos centrais de reforma do sistema brasileiro devem estar na redução do uso de contribuições sociais cumulativas e na simplificação e racionalização do ICMS.

O México, de forma simétrica ao Brasil, desenhou um sistema de tributação com menor impacto negativo sobre a economia, mas que não é capaz de gerar receitas suficientes para que o país faça os investimentos necessários em infra-estrutura e assistência social.

Como o México tem baixa carga tributária, é possível que o aumento desta viabilize novos programas públicos, com impacto positivo sobre o crescimento. Já o Brasil, com elevada carga tributária, precisa estimular o crescimento através da redução dos impostos, que deve ser precedida de controle do gasto público – em especial, de uma reforma da previdência, de privatização de parte dos investimentos em infra-estrutura e da focalização dos gastos sociais na população mais pobre.

A Índia apresenta um sistema tributário com má performance tanto na arrecadação quanto no impacto sobre a economia. Seu desafio é bem mais complexo que o mexicano e o brasileiro. Carece, ao mesmo tempo, de maior investimento em assistência social (que já existe no Brasil), de aumentar os investimentos em infra-estrutura (como o México e o Brasil) e reduzir o desequilíbrio fiscal (muito maior que no México e no Brasil).

A Rússia tem caminhado para um sistema tributário de boa qualidade, que, no entanto, é distorcido pela má qualidade da administração fiscal. Isso demonstra a importância de termos, no Brasil, uma máquina fazendária profissionalizada e com razoável avanço institucional.

A China tem um sistema tributário descentralizado, com importantes impostos em mãos das províncias. Isso gera uma série de incentivos adversos, tais como guerra fiscal e alto custo de cumprimento das regras fiscais pelas empresas. É baixo o nível de transparência e complexo e distorcido o modelo de relações financeiras entre níveis de governo.

Pode-se dizer que os sistemas tributários de China e Índia constituem mais um empecilho que um estímulo ao rápido crescimento econômico daqueles países.

São de interesse para o Brasil as reformas ora em implantação nos IVA da China e da Índia, pois, assim como no caso do ICMS, trata-se de impostos de competência dos governos subnacionais. As soluções encontradas, por esses países, para os problemas de guerra fiscal, partilha de recursos e métodos de tributação do comércio interestadual serão de grande importância para o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, José Roberto Rodrigues; Araújo, Érica Amorim (2005). Contribuições sociais, mas antieconômicas. In: Biderman, C. e Arvate, P. (2005). *Economia do setor público no Brasil*, Ed. Campus.
- Ahmad, Ehtisham (1997). China. In: Ter-Minassian (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. FMI.
- Ahmad, Ehtisham; Singh, Raju; Lockwood, Benjamin (2004). *Taxation reforms and changes in revenue assignments in China*. IMF Working Paper WP/04/125. FMI.
- Alvarez, Daniel. (2007). *Tax system and tax reform in Latin America: México*. Department of Public and Environmental Economics – University of Pavia.
- Bernardi, Luigi; Frascini, Angela (2005). *Tax system and tax reform in India*. Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive. Università Del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro” Alessandria.
- Caetano, Marcelo Abi-Rama (2006). *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Texto para Discussão nº 1226. IPEA.
- Dabla-Norris, Era (2005). *Issues in intergovernmental fiscal relations in China*. IMF Working Paper WP/05/30. FMI.
- Dalsgaard, Thomas (2000). *The tax system in Mexico: a need for strengthening the revenue-raising capacity*. OCDE – Economics Department Working Papers nº 233.
- Grabowski, Maciej; Tomalak, Marcin (2005). *Tax system reforms in the countries of Central Europe and the Commonwealth of Independent States*.
- Holanda Barbosa, Fernando de; Holanda Barbosa, Ana Luíza Neves de (2005). O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: Biderman, C. e Arvate, P. (2005). *Economia do setor público no Brasil*, Ed. Campus.
- Krivka, Algirdas (2006). *The experience of Russia in reforming tax system: achievements, problems and perspectives*. VADYBA/Management (2)11.
- Lemgruber, Andrea (2005). A tributação de capital: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre Operações Financeiras. In: Biderman, C. e Arvate, P. (2005). *Economia do setor público no Brasil*, Ed. Campus.
- Piancastelli, Marcelo; Nascimento, Edson Ronaldo (2005). Imposto de renda da pessoa física. In: Biderman, C. e Arvate, P. (2005). *Economia do setor público no Brasil*, Ed. Campus.
- Poirson, Hélène (2006). *The tax system in India: could reform spur growth?* IMF Working Paper WP/06/93. FMI
- Souza, Maria da Conceição Sampaio (2005). Tributação do consumo no Brasil: aspectos teóricos e aplicados. In: Biderman, C. e Arvate, P. (2005). *Economia do setor público no Brasil*, Ed. Campus.

Stepanyan, Vahram (2003) *Reforming tax systems: experience of the Baltics, Russia, and other countries of the former Soviet Union*. IMF Working Paper WP/03/173. FMI.

Velloso, Raul (2007). *Ajuste/desajuste fiscal e retomada do crescimento econômico*. Documento preparado para o XIX Fórum Nacional, Rio de Janeiro, BNDES, de 14 a 17 de maio de 2007.

Zhang, Zhihua; Martinez-Vazquez, Jorge (2003). *The system of equalization transfers in China*. Georgia State University. International Studies Program. Working Paper 03-12.