

Reforma Tributária

CHAGAS MELO

As duas mais importantes reformas da estrutura da organização administrativa e social do Brasil independem de reforma constitucional: a administrativa e a tributária.

Da primeira depende o êxito das demais reformas de base; na segunda repousa qualquer política de desenvolvimento econômico, inclusive a reforma agrária.

Trataremos, como indica o título acima, da reforma tributária e da mais recente tentativa de implantá-la no Brasil.

A uma política de desenvolvimento econômico deve corresponder um sistema tributário adequado, não somente como um dos elementos de financiamento dêsse financiamento, como para serem conhecidas as influências da estrutura fiscal no processo de evolução da economia nacional.

O desenvolvimento econômico não é um processo resultante de combinações espontâneas das forças econômicas: êle, necessariamente, decorre da conjugação de dois fatores: o público e o privado.

Nos chamados países subdesenvolvidos, entendidos êsses de uma maneira simplista como os de renda "per capita" baixa, o poder público é chamado a intervir em determinados setores, principalmente no setor das indústrias básicas. Essa intervenção é necessária e plenamente aceita pelos economistas e defensores do liberalismo econômico adaptados a êste século, não somente pelo volume do capital exigido, como pela baixa rentabilidade advinda da exploração de alguns dêsses serviços.

Os investimentos governamentais são geralmente financiados através de três processos de captação de recursos: a) empréstimos externos; b) empréstimos internos; e c) impostos.

No primeiro caso surgem dificuldades opostas pelos organismos financeiros oficiais ou semi-oficiais, e, por outro lado, pelo pouco interêsse dos investidores estrangeiros em indústrias de reduzida rentabilidade, pois, certas indústrias básicas, como a do petróleo, são monopólio do Estado.

Assim, o desenvolvimento econômico dos países pobres deve ser feito não somente através de recursos externos, mas pela captação de recursos internos, seja por meio de empréstimos compulsórios, seja pela tributação.

O programa de desenvolvimento econômico do Governo brasileiro que está sendo levado a efeito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico é custeado pelo empréstimo compulsório, criado pela Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956

A insuficiência desses recursos obrigou, porém, o poder público a aumentar a carga tributária e a emitir.

Esses processos de financiamento, entretanto, têm os seus limites: os empréstimos compulsórios na capacidade de poupança; os impostos na capacidade contributiva, além da qual seria contra-producente qualquer política de desenvolvimento; o terceiro processo, as emissões, verdadeiro tributo invisível, mais perigoso de todos os processos de captação de recursos pelo efeito sobre o nível geral de preço e, sobretudo, pelo paralelismo que deve existir, necessariamente, entre o processo econômico e a prosperidades social, base sobre a qual deve repousar o próprio regime democrático.

Nestas condições, o desenvolvimento econômico depende em grande parte da iniciativa privada, que deve receber estímulo por parte dos poderes públicos, promovendo através de uma política tributária adequada a elevação do coeficiente de poupança, quer das pessoas físicas, quer das pessoas jurídicas.

A contribuição privada a uma política de prosperidade nacional deve ser levada em conta pelos governos, colocando essa contribuição em condições de criar indústrias que substituam certas importações, habilitando-as a competirem com as similares estrangeiras, que usufruem melhor técnica, melhor produtividade e mais capitais.

Uma perfeita coordenação entre as indústrias governamentais e a iniciativa privada deve existir, competindo aos poderes públicos desenvolver uma infra-estrutura sólida que servirá de base ao aparecimento de indústrias particulares, devidamente protegidas por barreiras aduaneiras e estimulada por uma tributação que nós chamaremos, voltada para o desenvolvimento.

Os impostos perderam as suas primitivas características de mero veículo de angariar recursos para fazer face às despesas do Estado para se transformarem, também, num instrumento de política econômica.

Diziam os clássicos da ciência das finanças — ao tempo em que o Estado apenas mantinha os serviços essenciais de justiça, os serviços administrativos com limitados investimentos e a segurança interna e externa — que o governo devia estimar primeiro

a despesa para depois impor ao público o pagamento desses serviços sem atentar muito para a capacidade contributiva da população. Pela economia clássica a fixação dos gastos públicos precedeu a qualquer exame do efeito dos tributos no processo de desenvolvimento econômico.

O enorme crescimento das despesas do Estado e o conseqüente aumento das imposições fiscais da intervenção do Estado em esferas que antes pertenciam à iniciativa privada, mudaria a orientação da política financeira do Estado, sobretudo no que concerne à tributação.

O orçamento, que era então um mero balanço de receitas e despesas, tornou-se um documento de grande importância para a vida econômica dos povos, não somente pela grande responsabilidade do Estado na solução de problemas essenciais, como pela absorção de parte considerável da renda nacional.

Para interpretar essa interdependência entre a economia privada e a economia pública, surgiria uma nova disciplina denominada política fiscal. Desenvolveu-se o conceito de tributação — não mais mero captador de recursos, — mas, sobretudo, um meio de corrigir-se ou atenuar-se os males de uma economia instável. Assim, os fundamentos econômicos da tributação devem prevalecer sobre os aspectos financeiros e políticos.

A intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico está sendo feita no setor das indústrias básicas e pioneiras, suprimindo as deficiências da iniciativa privada e, por outro lado, criando uma infra-estrutura que incentive o florescimento da indústria privada. Às vezes, porém, essa intervenção alcança outros setores onde o capital privado poderia ter melhor êxito, ocasionando um crescimento enorme das atividades do Estado, que se tornou o maior comprador de bens de produção e consumo, o organismo que dispõe para dispender de maior soma da renda nacional.

Esse gigantismo do Estado, aliado ao desenvolvimento econômico acelerado, pode gerar um retraimento da atividade produtora interna, ante a progressiva participação do Estado na absorção da renda nacional. Esse impacto, sobretudo no setor de obras não reprodutivas, vem acelerando o processo inflacionário que tem sido agravado, ainda, com as emissões de papel moeda.

Não há a menor dúvida de que as necessidades do nosso desenvolvimento econômico não têm limites, mas elas devem ser pautadas por um fator importante que é a capacidade contributiva expressa na relação entre a renda nacional e a soma dos tributos arrecadados pelo poder público.

O montante dos tributos cobrados pela União, Estados e Municípios, mais o saldo dos ágios, contribuições de previdência

e os vários fundos como o de Marinha Mercante, Portuário e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem somaram, em 1964, a expressiva soma de Cr\$ 1 trilhão e 900 bilhões de cruzeiros, consumindo, aproximadamente, 30% da renda nacional, soma gasta em quase sua totalidade em despesas de custeio, pois os investimentos estão a cargo das emissões de papel-moeda.

A teoria dos ciclos econômicos, segundo a qual a um período de prosperidade segue-se um de depressão, encontrou na política fiscal o mais importante elemento de atenuação dos efeitos desastrosos, tanto do período depressivo, como do período de euforia que, se não fôr bem controlado, apressará o início do ciclo seguinte.

A economia brasileira vive, desde 1959, um ciclo depressivo que se agiganta, ocasionado por fatores de duas naturezas: fatores estruturais e conjunturais.

Os primeiros, inerentes à própria condição de País em desenvolvimento, podem ocasionar um inflação moderada, desde que essa não seja impulsionada por outros fatores. Os últimos, determinados por circunstâncias ocasionais, podem ser controlados, desde que o Governo adote medidas adequadas, reduzindo os déficits orçamentários, sobretudo os das empresas estatais, incentivando o comércio exterior e a vinda de capitais nos limites ditados pelo interesse nacional.

Na atual fase de desenvolvimento econômico do Brasil deve ser feita uma reforma tributária que auxilie as poupanças para atender às necessidades da crescente demanda de capitais, escassos no mercado internacional.

Aconselham uns economistas gravar mais pesadamente as rendas elevadas e os proprietários, efetivando o que eles chamam de justiça social da tributação. Esqueceram-se, porém, de que o raciocínio acima não pode ser válido para os países subdesenvolvidos onde a realidade econômica preponderante é a escassez de capital.

No Brasil, a tributação recai pesadamente sobre a renda consumida e, desigualmente, o imposto de renda pesa sobre a classe média, deixando quase isento certos setores da vida nacional, como os proprietários rurais que não pagam imposto de renda no Brasil.

O Plano de Estabilização Monetária, elaborado ao tempo do governo do Dr. Juscelino Kubitschek de Oliveira, previa uma nova modalidade de pagamento do imposto de renda para os proprietários rurais, nos seguintes termos:

a) o rendimento computável na cédula G será o lucro líquido apurado em balanço, comprovado por meio de escrituração, de forma a merecer fé;

b) não são dedutíveis as quantias aplicadas na aquisição de bens de qualquer natureza, nem as despesas pessoais do contribuinte, salvo as de alimentação com recursos da propriedade agrícola;

c) os parceiros na exploração agrícola ou pastoril e nas indústrias extrativas vegetal e animal serão tributados separadamente, na proporção do que couber a cada um;

d) no caso de inexistência de escrita regular, o rendimento da cédula G será arbitrado de 15% a 50% do valor da propriedade agrícola.

Infelizmente, não foram adotados os dispositivos acima e os proprietários rurais continuam a não pagar o imposto de renda, de acordo com a sua capacidade contributiva. O rendimento é determinado em bases abstratas, aplicando-se o coeficiente de 5% sobre o valor da propriedade. Não sendo possível conhecer com exatidão o valor das construções e demais benfeitorias, o imposto será calculado em 10% do valor venal das terras, de acordo com os registros para efeito de cobrança do tributo.

O pagamento do imposto territorial é feito com base nos cadastros elaborados pelos Estados que, antes da reforma constitucional nº 5, arrecadavam o tributo. Agora, compete aos Municípios arrecadá-lo, o que vem diminuir ainda mais as possibilidades de arrecadação do tributo, pois os lançamentos passam a ser feitos diretamente pelos interessados.

A reforma da estrutura do sistema tributário nacional deve orientar-se no sentido de atenuar os efeitos da taxação indireta e, reformulando a legislação do imposto de renda, taxar os setores que escapam à taxação como o setor agrícola, as empresas de financiamento e as de propaganda, atenuando, por outro lado, a incidência sobre os que recebem vencimentos.

A arrecadação do imposto de renda no Brasil, como vimos, assenta, principalmente, na indústria, no comércio e na classe média que vive de salário, numa desigualdade flagrante e injusta para os assalariados que sofrem dupla pressão: a excessiva carga tributária indireta do imposto de consumo, vendas e consignações e a taxação através do imposto de renda, ocasionando uma queda do poder aquisitivo de grande massa da população.

Um aspecto importante na reforma tributária é o que diz respeito à sonegação, principalmente do imposto de renda.

Segundo o Anuário Estatístico do Brasil publicado em 1961, dos 70 milhões de habitantes, apenas 5% pagaram imposto de renda. Ao tempo, eram considerados contribuintes do imposto de renda os que tivessem renda líquida superior a Cr\$ 90.000,00 anuais, o que vem revelar a grande evasão do tributo.

A mesma fonte acima indicada, informa que apenas 251 pessoas declararam renda líquida superior a quatro milhões e quinhentos mil cruzeiros anuais e em oito Estados da Federação nenhuma pessoa atingiu essa renda, sendo que no Ceará e no Rio Grande do Norte ninguém teve renda superior a três milhões de cruzeiros.

No Estado de Minas, um dos mais ricos do Brasil, somente 6 (seis) pessoas declaram renda superior a quatro e meio milhão de cruzeiros. Em São Paulo, o número de contribuintes que excederam esse montante foi inferior ao do Estado da Guanabara, sendo de 89 para o primeiro e 104 para o segundo.

Em 1960, em todo o país, apenas 770 pessoas declararam renda superior a três milhões de cruzeiros pagando apenas um bilhão e meio de cruzeiros na pessoa física, para uma arrecadação superior a 11 (onze) bilhões, o que comprova serem os assalariados e demais componentes da classe média os maiores contribuintes e os únicos que não podem sonegar o impôsto de renda no Brasil.

Outro aspecto importante da política fiscal do govêrno estreitamente ligado a qualquer programa de desenvolvimento econômico é o efeito anti-inflacionário da taxaço. Por exemplo, o impôsto de consumo tanto pode ser um meio disciplinador da procura, evitando a aquisição de bens supêrfluos, como um fator inflacionário pelo aumento de preços que pode provocar nos bens de consumo, resultando um encarecimento geral do custo de vida e conseqüente aumento da espiral inflacionária.

“Taxation helps to prevent inflation by taking spending power away from individuals and business. There clearly are times, however, when inflation does not occur even though government expenditures are not financed by taxes, just as there are times when inflation occurs even though government expenditures are financed entirely by taxes. The relation of taxes to inflation requires more intensive examination”. (The Federal Taxing Process — Roy Block — New York 1952, pág. 252).

Outro problema de política fiscal que está a merecer a atenção do govêrno é o do impôsto do consumo. Qualquer reforma nesse tributo deve aumentar os limites insencionais que protegem as mercadorias consideradas, pela Constituição em seu art. 15, § 1º, como o “mínimo indispensável” a habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica, como também, se fôr necessário, acrescer somente as incidências sôbre os chamados supêrfluos ou objetos de uso nas classes abastadas.

O impôsto de consumo no Brasil se receber novos aumentos só virá concorrer para agravar a situação aflitiva das classes trabalhadoras, deixando o rico escapar quase ileso da nova contribuição.

País de baixa renda "per capita", de subnutridos, com uma massa de população de poder aquisitivo quase nula, aumentar os impostos indiretos, principalmente o de consumo e o de vendas e consignações, é uma insensatez e uma incongruência em face da política de valorização do homem e de expansão industrial do Brasil.

Qualquer aumento de tributos deve recair no impôsto sobre a renda, principalmente nos que estão isentos, pois, além de facilmente arrecadáveis, são por demais elásticos, isto é, produzem o que é possível, e, quando progressivos, pesam mais sobre os contribuintes mais fortes, o que satisfaz o princípio do mínimo sacrifício coletivo.

Já é princípio defendido e proclamado por todos os financistas que somente um impôsto de incidência direta e progressiva, como o impôsto sobre a renda, pode servir de base sã e estável ao sistema tributário de qualquer país.

Não advogamos a supressão dos impostos indiretos como sejam os de consumo e o sobre vendas e consignações. O que preconizamos é uma maior participação dos impostos diretos na composição da renda tributária nacional.

Transformados os quadros econômicos nacionais e iniciada a industrialização do país, a ocasião nos parece apropriada para estruturarmos nosso sistema tributário em base direta como determina o art. 202 da Constituição Federal assim expresso:

"Os tributos terão caráter pessoal sempre que isso fôr possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte".

Não queremos uma taxação excessiva dos lucros, pois iríamos dificultar a formação de capitais. O que aconselhamos é uma reforma fiscal que transforme o impôsto em instrumento de justiça social, em fator do desenvolvimento econômico.

Para financiarmos o nosso desenvolvimento econômico através da tributação necessitamos de uma reforma fiscal onde, além de medidas fiscais de incentivo à poupança, sejam atenuados os defeitos do nosso sistema tributário que repousa em cerca de 70%, nos três níveis de Governo, nos impostos indiretos, gravando indiretamente as classes trabalhadoras que vivem de salário fixo.

No ano de 1962, o Governo parlamentarista enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma tributária com os seguintes objetivos:

a) aumentar a taxa de poupança, através de:

I — dispositivos fiscais que incentivem o reinvestimento de lucros das empresas;

II — favores fiscais que conduzam as pessoas físicas a investir uma parte maior dos seus rendimentos;

III — exigências de participação de usuários de serviços públicos no esforço de investimento para a expansão dos mesmos;

IV — desincentivos ao consumo não essencial;

V — incentivos ao desenvolvimento do mercado de capitais e à difusão dos seus papéis como instrumentos de aplicação da pequena poupança;

VI — a utilização do poder tributário para a formação de poupanças.

b) melhorar a composição dos investimentos, utilizando o poder tributário para:

I — canalizar poupanças para setores prioritários da infraestrutura, ou para eles orientar os investimentos voluntários;

II — adequar a parcela de poupança nacional vinculada a esses setores às necessidades da programação de investimentos no próximo quinquênio.

c) obter melhor distribuição da renda nacional através de medidas que:

I — restituam ao imposto de renda a função de distribuir a carga tributária, de acordo com a capacidade contributiva;

II — doseem a tributação, de acordo com a essencialidade dos bens e serviços;

III — tornem efetiva a distribuição tributária estabelecida na legislação, coibindo fraudes e combatendo sonegações que criam situações privilegiadas;

IV — aperfeiçoem dispositivos da legislação vigente com o objetivo de obter maior justiça tributária.

d) eliminar o "deficit" de caixa do Tesouro — causa principal das excessivas emissões de papel-moeda — mediante o aumento da receita da União, por meio da majoração de certos impostos, e de combate à sonegação, sem descurar, entretanto, da redução dos "deficits" de autarquias.

O projeto de reforma tributária do primeiro Gabinete Parlamentarista do Brasil não mereceu aprovação no Congresso.

O que nos parece imprescindível é mudar o panorama da tributação no Brasil, que pesa, presentemente, sobre as classes

médias e operárias, contrariando os princípios de justiça fiscal e o próprio artigo 202 da Constituição Federal.

O exame da estrutura tributária federal nos mostra que o imposto de renda que, em 1955, participava com 40% da receita tributária da União, não deverá contribuir em 1964 com mais de 25%.

Esse fato revela a necessidade de uma reforma fiscal, utilizando a tributação como o principal instrumento de redistribuição da renda nacional.

Como dizíamos em 1962, quando fracassaram os paliativos de fixação dos preços, de contingenciamentos de importação e paliativos de natureza financeira, devemos voltar-nos para a política fiscal, que é o melhor instrumento de governo para as reformas estruturais da economia e a correção de injustiças na distribuição da renda nacional, na luta pela execução de uma política de salários e preços adequados à manutenção da economia nacional em nível de rendimento e de pleno emprego. Não queremos, todavia, seja uma política fiscal bem orientada a pedra de toque da solução de todos os nossos males econômicos e financeiros. Não padece dúvida, porém, que ela representa uma parcela importante de qualquer plano de desenvolvimento econômico como peça principal a ser utilizada no combate ao maior dos males de nossa sociedade: "essa pobreza que não tem causa permanente, mas que provém da complexidade do nosso sistema econômico" — Chaças Melo — Política Fiscal e Desenvolvimento Econômico — Revista Administração Paulista — Janeiro-Junho de 1962.

Com relação à Reforma Tributária, o Ministro Gouveia de Bulhões afirmou que ela tem a preocupação de tributar a renda real e não fictícia, procurando corrigir a depreciação da moeda e incentivar a capitalização das empresas privadas, embora com alguns riscos no que se refere ao decréscimo da receita.

Segundo o Professor Otávio Gouveia de Bulhões, o Governo não deverá recorrer, como nos Governos passados, ao empréstimo compulsário, "pois a sua intenção é devolver a confiança no valor da moeda, fazendo a correção monetária e incentivando as inversões em ações das empresas privadas".

Interrogado sobre se a sonegação de impostos realmente alcança Cr\$ 1 trilhão por ano e de como encara a campanha da ADV para estimular o recolhimento dos impostos realmente devidos, o Ministro Gouveia de Bulhões disse que para que não haja sonegação é preciso não só o sacrifício, mas também um ambiente adequado no que diz respeito às próprias leis fiscais, assegurando que "quando a tributação não se apoia em condições reais, os contribuintes recorrem à evasão e as autoridades se sentem sem força moral para exigir o pagamento".