pagamento da dívida

impede maior justiça tributária

A revisão dos critérios para a distribuição das receitas entre União, Estados e Municípios, alterados nos últimos anos pela introdução de contribuições federais não repartidas com os outros entes federados, e a desoneração da carga tributária sobre consumidores e trabalhadores são duas das 28 sugestões que o Unafisco apresenta como contribuição para o debate sobre a reforma tributária.

Maria Lúcia Fattorelli Carneiro
Auditora fiscal da Receita Federal, presidente da Delegacia Sindical do Unafisco em Belo Horizonte e coordenadora do Fisco Fórum-MG e da Auditoria Cidadã da Dívida pela Campanha Jubileu Sul

Um sistema tributário desejável é aquele que desempenha quatro funções básicas: o financiamento das atividades estatais, a redistribuição justa da renda, a equalização das desigualdades regionais e a justa repartição das receitas entre os entes federados.

No Brasil, boa parte dessas funções não é cumprida eficientemente. Historicamente, nosso país sempre foi marcado pela extrema concentração de renda. O sistema tributário nunca cumpriu sua função redistributiva, pelo contrário, sempre foi um sistema altamente regressivo e concentrador de renda. A tributação no Brasil onera, principalmente, o trabalho e o consumo, enquanto a renda do capital e o patrimônio não são tributados de acordo com a capacidade de contribuir de seus titulares. Contrariamente aos países desenvolvidos, onde a maior parte da arrecadação provém de tributos sobre a renda e o patrimônio, no Brasil cerca de dois terços dos tributos advêm da tributação sobre o consumo, até mesmo de produtos destinados à sobrevivência básica, como alimentos, remédios e produtos de higiene pessoal.

Esse quadro acentuou-se após a Constituição de 1988, por meio do odioso expediente, reiteradamente adotado pela União Federal a partir de então, de elevar a carga tributária sobre as chamadas contribuições para a seguridade social, que, como se sabe, não são partilhadas com Estados e Municípios, gerando graves distorções que ferem o princípio federativo, um dos pilares sobre os quais está edificada a nossa República. Dessa forma, a carga tributária foi aumentada de 25% em 1987 para 28,6% do PIB em 1994. Mas o pior estava por vir, e o grande artífice dessa perversidade tributária foi o governo Fernando Henrique Cardoso. Em números absolutos, na "era FHC" a arrecadação federal (inclusive Previdência e FGTS) saltou de R$ 98,2 bilhões em 1994 para R$ 341 bilhões em 2002, ou seja, um aumento nominal de 248%. Em relação ao PIB, a carga tributária nesse período foi elevada para 36,4%. Ressalte-se que 6% desses 8% adicionais (de 28,6% em 1994 para 36,4% em 2002) foram apropriados pela esfera federal.

Mas para que serviu todo esse gigantesco esforço arrecadatório e o correspondente sacrifício imposto à sociedade brasileira, especialmente à classe trabalhadora? A resposta é simples e cruel: esses recursos adicionais foram esterilizados com o pagamento dos juros da dívida pública e não reverteram em benefício social para a população brasileira. Assim, o aumento da carga serviu apenas para concentrar renda nas mãos dos detentores do capital financeiro, que, em última análise, são os credores da dívida pública brasileira. Para isso, FHC utilizou-se notadamente do expediente da desvinculação de receitas, que recebeu inicialmente o nome de Fundo Social de Emergência, posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal e atualmente conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU). Por esse mecanismo, a União desvia dos programas sociais, aos quais estão constitucionalmente vinculados, até 20% do produto da arrecadação de tributos e contribuições de sua competência, resguardadas as destinações constitucionais para Estados e Municípios.

Ao mesmo tempo, as instituições financeiras, principais beneficiárias do processo de endividamento ocorrido no País, contribuíram muito pouco para esse colossal esforço arrecadatório. De 1994 a 2001, os dez maiores bancos privados aumentaram seus lucros em 180%, mas pagaram 50% a menos de impostos. É necessário que a reforma em discussão acabe com essas distorções.

Por outro lado, deve ser louvado o esforço do governo de instituir, em sede constitucional e de forma generalizada, o princípio da progressividade na tributação do patrimônio, agora estendido ao ITR, ITCMD e ITBI. Observe-se que o IPTU já contempla o respeito a esse princípio. Evidentemente, essa

almejada progressividade só se efetivará se instituída pela legislação infraconstitucional.

O texto da reforma também possibilita que os produtos da cesta básica de alimentos sejam tributados com a menor das cinco alíquotas do ICMS, que vem sendo chamada pelo governo de alíquota social, mas é lacônico em relação à inclusão, por lei ordinária, de outros produtos essenciais como medicamentos e produtos de higiene e limpeza. É preciso lutar para que não haja apenas redução, mas isenção total de tributos sobre produtos essenciais à sobrevivência. Essa isenção não pode se resumir ao ICMS, mas a todos os outros tributos (CPMF, IPI, Cofins, PIS).

No que se refere à equalização das desigualdades regionais, o governo acena com o aumento em 2% do repasse da arrecadação do IPI e IR para a constituição de um fundo nacional de desenvolvimento regional, destinado à aplicação nas regiões economicamente deprimidas. Embora positiva, a proposta parece ainda tímida. Entende-se que deveria ser destinado um percentual mais elevado (talvez de 5%), tendo em vista a dívida histórica que a Nação brasileira tem com os habitantes dessas regiões, fruto da acentuada desigualdade regional. Há também uma preocupação com a sua regulamentação, que deverá contemplar vinculação a programas sociais já consagrados desenvolvidos pela sociedade civil ou em parceria com esta e mecanismos de participação dos trabalhadores na gestão e no controle desse fundo social, para evitar fraudes e utilização desses recursos com fins eleitorais.

Outra mudança positiva na reforma é a substituição de parte da contribuição previdenciária sobre a folha para um tributo sobre o valor agregado, o que pode favorecer a geração de emprego ao desonerar as empresas que são abundantes em mão-de-obra, ao mesmo tempo que institui uma tributação consentânea com a realidade das empresas beneficiadas pela alta tecnologia, fenômeno que vem reorganizando radicalmente o processo produtivo, com profundas conseqüências na divisão do trabalho. Com efeito, esse fato vem distorcendo a participação de importantes segmentos econômicos no financiamento da Previdência Social pública (empresas da chamada "nova economia", montadoras e instituições financeiras são exemplos dessa reorganização produtiva/seus efeitos sobre o mundo do trabalho e o financiamento adequado de um sistema universal de seguridade social).

No entanto, a proposta do governo não recuperará o pacto federativo, uma vez que, como acertado com o FMI e os governadores, a reforma será "neutra" para os entes federados, isto é, a carga tributária para cada esfera de governo não poderá ser reduzida.

Em se tratando de carga tributária, há um temor de que esta venha a ser elevada, o que é realmente preocupante, já que a carga tributária bruta beira os 37% do PIB, uma das mais altas do mundo. Porém, é fundamental afirmar que isso dependerá dos contornos que serão dados aos dispositivos infraconstitucionais, que são tão relevantes quanto a atual PEC na definição do novo perfil do sistema após a reforma. Isto porque são as leis complementares e ordinárias que definem alíquotas e bases de cálculo. Nesse particular, devem ser rechaçadas as críticas de setores da sociedade que tentam desqualificar a reforma sob a alegação de que ela irá aumentar a carga tributária. Tecnicamente, essa afirmação é precipitada e não encontra fundamento na proposta, pois a Constituição, como se sabe, só versa sobre princípios tributários, limitações ao poder de tributar, definição de competências para instituir tributos e partilha de receitas entre os entes federados. A efetiva instituição ou majoração de tributos e a definição de suas alíquotas e bases de cálculo se fazem no âmbito da legislação infraconstitucional. Assim, enquanto não forem apresentados os projetos de regulamentação dos dispositivos constitucionais consagrados na PEC do governo, será precipitada e descabida qualquer projeção de aumento de carga tributária em decorrência da reforma.

A proposta de reforma também não garante a desoneração substancial do consumo, excessivamente tributado entre nós, uma vez que não poderá haver perda de arrecadação em função dos compromissos assumidos com o FMI. A carga excessiva sobre o consumo desestimula as atividades econômicas por afetar a alocação de recursos no sistema produtivo. Esse fato, aliado à odiosa, persistente e injustificável política de juros elevados, afeta sobremodo toda a cadeia produtiva. O sistema tributário deve se constituir em importante indutor do crescimento econômico. Para isso, é essencial que seja desonerada a produção e o consumo. A perda de arrecadação correspondente deve ser compensada com a elevação da carga tributária sobre os rendimentos de capital em geral, especialmente os decorrentes de ganhos em atividades especulativas.

A proposta também não altera o atual desvirtuamento na destinação dos recursos arrecadados, visto que manterá a DRU até 2007. Essa desvinculação só interessa ao sistema financeiro e aos especuladores com títulos públicos, que se vêm apropriando de parcela significativa da arrecadação federal, configurando, assim, uma perversa concentração de renda pela subtração de recursos do setor produtivo, dos trabalhadores e dos consumidores, por meio do sistema tributário. A continuidade dessa política em um governo dos trabalhadores é absolutamente inconcebível sob o aspecto de justiça fiscal e injustificável do ponto de vista ético.

Para que trabalhadores e consumidores de baixa renda realmente sejam desonerados, o texto constitucional precisa retirar expressamente do campo de incidência tributária todos os produtos e serviços de primeira necessidade (especialmente a cesta básica de alimentos, remédios e artigos de higiene pessoal). A legislação que regulamentará o texto constitucional também deve tributar progressivamente as altas rendas e fortunas, fazendo um adequado equilíbrio, de um lado, entre a tributação sobre a renda e o patrimônio, e de outro, entre a tributação sobre o trabalho e o consumo, nos moldes adotados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como será demonstrado neste estudo. Nesse particular, é preocupante o fato de não existir qualquer dispositivo na PEC do governo que verse sobre o principal tributo federal e que, tecnicamente, é uma das exações mais adequadas à promoção da justiça fiscal: o imposto sobre a renda.

Finalmente, entende-se que, enquanto 60% da arrecadação continuarem sendo destinados para o pagamento dos juros da dívida pública, "reforma" alguma poderá cumprir um dos pressupostos básicos de um sistema tributário: a justa distribuição de renda.

No sentido de contribuir para o debate da reforma tributária, são apresentadas, a seguir, as propostas do Unafisco/Belo Horizonte.

1 Diretrizes básicas aplicáveis às três esferas de governo (federal, estadual e municipal)

1 – Revisão dos critérios para a distribuição das receitas entre União, Estados e Municípios, alterados pela introdução/aumento de contribuições federais nos últimos anos, que não são repartidas com os outros entes federados.

A Constituição de 1988 descentralizou funções públicas, mas não proveu Estados e Municípios dos recursos necessários para a consecução das políticas correspondentes. Desde 1988, o governo federal vem concentrando crescentemente a arrecadação em seu poder, com a instituição ou o aumento de contribuições sociais não partilhadas com Estados e Municípios. De 1994 a 2002, a carga tributária aumentou de 28,6% para 36,4% do PIB. Esse aumento de 8% foi conseguido, principalmente, por meio da criação ou do aumento da alíquota de contribuições federais, que não são repartidas entre Estados e Municípios. Isso deixa esses entes federados dependentes das transferências da União, tendo que se submeterem aos ditames desta última (a velha e vexatória política do "pires na mão"). A Lei nº 9.717, de 1998, em seu artigo 7º, é um exemplo disso: determina que os Estados e Municípios que não efetivarem a reforma previdenciária im-

posta pela União terão suspendidas as transferências voluntárias de recursos da esfera federal.

O aumento da alíquota da Cofins (de 2% para 3%) e a introdução da CPMF fizeram a arrecadação dessas duas contribuições subir, em termos reais, R$ 50 bilhões de 1995 a 2002 (o que representa cerca de 4% do PIB). Não por acaso, o governo federal aumentou a sua carga tributária em 6% (de 20% para 26% do PIB) de 1994 a 2002, enquanto os Estados aumentaram apenas 1,67% (de 7,18% para 8,86%) e os municípios, 0,63% (de 0,88% para 1,51%), segundo dados da Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

2 – Supressão do disposto no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), objetivando extinguir o mecanismo orçamentário denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Como já assinalado, essa desvinculação só interessa ao sistema financeiro e aos especuladores com títulos públicos, que se vêm apropriando de parcela significativa da arrecadação federal, configurando, assim, uma perversa concentração de renda pela subtração de recursos do setor produtivo, dos trabalhadores e dos consumidores por meio do sistema tributário. A continuidade dessa política em um governo dos trabalhadores é absolutamente inconcebível sob o aspecto de justiça fiscal e injustificável do ponto de vista ético.

3 – Revisão dos incentivos fiscais.

Isenções, reduções de base de cálculo, alíquotas e concessão de benefícios fiscais somente podem ser instituídas objetivamente, para os fins a que se destinam, mediante lei específica e quando efetivamente demonstrado o correspondente ganho social, sendo obrigatórios o acompanhamento e a avaliação periódica.

4 – Não-tributação de produtos destinados à sobrevivência do trabalhador (alimentos, remédios, etc.).

Um dos princípios fundamentais de qualquer sistema tributário é o da capacidade contributiva. Em respeito a esse princípio, a tributação deve ser progressiva em proporção à renda e ao patrimônio do contribuinte e seletiva em função da essencialidade dos produtos ou serviços consumidos. Para que uma pessoa possa pagar impostos, antes ela deve garantir a sua sobrevivência básica, o que se constitui no princípio da "não-tributação do mínimo existencial", corolário da capacidade de contribuir. Atualmente, a tributação

sobre produtos como alimentos e remédios viola frontalmente esse princípio básico e constitui confisco injusto e inescapável que onera principalmente os mais pobres.

Como exemplo, a mera isenção dos tributos sobre os alimentos da cesta básica (tributada hoje em 15%) retiraria 800 mil pessoas da miséria e provocaria uma redução na população indigente (que ganha menos de US$ 1 por dia) de 36,5% na Região Metropolitana de Belém, de 29,5% na de Fortaleza e de 22,1% nas de Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre (Fonte: Ipea).

5 – Fim das restrições de acesso aos dados de movimentação financeira das pessoas físicas e jurídicas para as administrações tributárias das três esferas de governo.

Atualmente, a fiscalização tributária é prejudicada pelas restrições impostas para o acesso aos dados financeiros dos contribuintes, o que afeta, principalmente, a tributação das altas rendas, do lucro e do patrimônio e o combate aos crimes de evasão de divisas, lavagem de dinheiro, contrabando, descaminho, tráfico de drogas, armas, crianças, mulheres e espécies de nossa flora e fauna.

6 – Tributação progressiva do patrimônio de acordo com os parâmetros atualmente utilizados nos países desenvolvidos.

As grandes fortunas não são tributadas adequadamente em um país com uma das maiores concentrações de riqueza no mundo. Enquanto em países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Japão cerca de 9% da receita tributária provêm de impostos sobre bens imóveis, no Brasil essa percentagem é de apenas 1,64%.

7 – Redistribuição da carga tributária entre as bases de renda, o patrimônio e o consumo.

O Brasil, apesar de ser o quarto país do mundo em concentração de renda, não tributa adequadamente a renda e o patrimônio, concentrando cerca de dois terços da arrecadação em impostos sobre o consumo e sem qualquer preocupação com a seletividade em função da essencialidade dos produtos. Como a tributação sobre o consumo é automaticamente repassada ao preço dos produtos e serviços, quem paga a conta, em última análise, é o trabalhador, especialmente o de baixa renda, cuja propensão marginal a consumir é de praticamente 100%. Por outro lado, países mais desenvolvidos como Estados Unidos, Austrália e Canadá têm a maioria da sua arrecadação em tributos sobre a renda (tabela na página seguinte).

Estrutura Tributária
Comparativo Internacional (1997)

País	Carga Tributária	Estrutura Tributária (% da arrecadação total)			
		Imposto de Renda	Imp. Bens e Serviços	Previdência	Outros Impostos
Brasil (2002)	36%	21,1	49,8	20,2	8,9
Austrália	30%	56,6	27,5	–	15,9
Áustria	44%	26,8	28,2	31,0	14,0
Bélgica	46%	38,5	26,7	29,0	5,8
Canadá	37%	48,3	24,4	13,2	14,1
Alemanha	37%	27,9	27,7	39,0	5,4
Holanda	42%	26,1	28,0	32,7	13,2
Portugal	34%	28,6	42,0	24,2	5,2
Espanha	34%	29,7	28,9	30,2	11,2
Reino Unido	35%	36,9	35,0	17,1	11,0
EUA	30%	48,4	16,7	22,9	12,0
Média U.E	42%	34,0	30,9	26,1	9,0
Média OCDE	37%	35,4	32,1	22,1	10,4

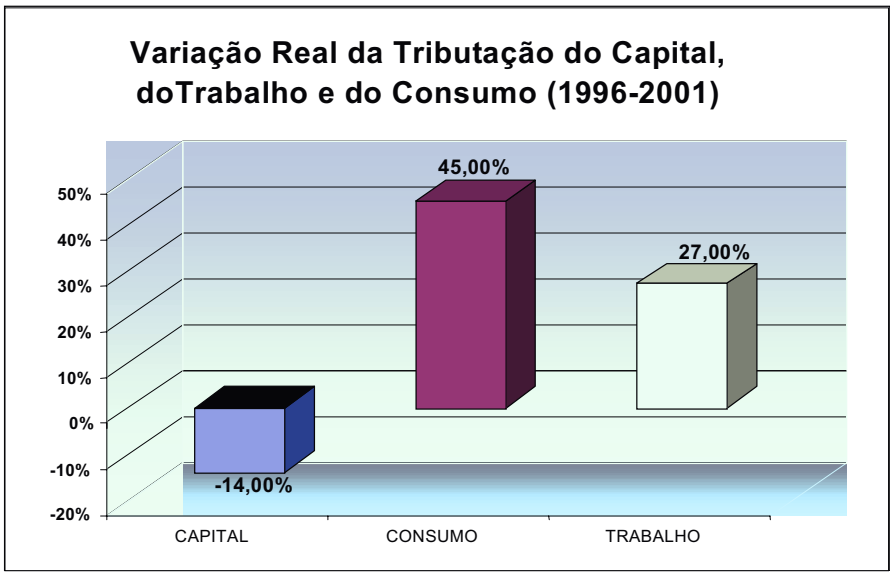
Fonte: OCDE in Figures e SRF/Coget

8 – Desoneração da carga sobre consumidores e trabalhadores.

Ao longo dos últimos anos, a carga tributária sobre o consumo e o trabalho aumentou, enquanto a tributação do capital diminuiu (gráfico ao lado).

9 – Recuperação dos instrumentos coercitivos contra as práticas de evasão fiscal, com a extinção de toda e qualquer legislação que possa significar anistia para o sonegador ou inadimplente.

A arrecadação fica prejudicada em função de mudanças implementadas nos últimos anos, que incentivam o crescimento da sonegação e da evasão fiscal, como a extinção de medidas punitivas de crimes contra a ordem tributária, mediante o simples pagamento tardio, que livra os sonegadores praticantes de fraudes. A anistia é instrumento extremamente injusto com o contribuinte honesto e adimplente. A sociedade precisa entender que a sonegação é um delito social que deve ser combatido e repudiado veementemente. Quantos idosos indefesos e crianças poderão estar sendo condenados à miséria e exclusão social devido ao comprometimento da arrecadação em decorrência das práticas de sonegação fiscal? Esse delito merece receber a sanção social equivalente ao dano coletivo que seu agente causa à



Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

sociedade, nunca o perdão com o simples pagamento do tributo sonegado. O Estado funciona como um grande condomínio: se alguém deixa de pagar seus tributos, outro terá que fazê-lo no lugar do sonegador. Onde todos pagam, todos pagam menos.

10 – Inclusão nas notas fiscais do valor de impostos incidentes sobre a operação, de modo que o consumidor conheça o valor do tributo que está pagando.

Atualmente, os consumidores (principalmente os de baixa renda) não sabem que são contribuintes, o que prejudica a sua consciência de cidadania e a sua participação na discussão acerca da questão tributária.

11 – Efetivação da troca de informações contidas nos bancos de dados dos fiscos das esferas federal, estadual e municipal.

Hoje, os bancos de dados do fisco nas três esferas de governo, incluindo o trabalhista e o previdenciário, não estão integrados e as informações são intercambiadas de maneira incipiente por meio de convênios de alcance limitado, prejudicando o tratamento e cruzamento adequado dessas informações.

12 – Fortalecimento da administração tributária para que esta possa arrecadar, fiscalizar e combater a sonegação.

Nos últimos anos, a administração tributária foi prejudicada pela diminuição do número de servidores e dos recursos disponíveis para a operação da máquina arrecadatória. Atualmente, a Receita Federal dispõe de apenas 7 mil fiscais, embora sejam necessários 20 mil auditores fiscais, além de técnicos e servidores administrativos. Essa carência é admitida pela própria SRF em estudo que está há anos sobre a mesa do secretário da Receita Federal.

13 – Tributação adequada das instituições financeiras.

Devido a brechas legais, as instituições financeiras, os maiores beneficiários da política de endividamento, não são tributadas adequadamente, a despeito de apresentarem lucros crescentes. Além dessas instituições contratarem pouca mão-de-obra (o que faz com que elas contribuam pouco para o FGTS e INSS), elas são beneficiadas por diversas isenções ao capital e reduções nas bases de cálculo de contribuições como o PIS/Cofins, originalmente incidentes sobre o faturamento, mas pagas pelos bancos apenas sobre o lucro (Jornal do Brasil, de 20 de novembro de 2001). Além disso, segundo o Instituto Brasileiro de Pesquisas Tributárias (IBPT), nem todos os serviços prestados por essas instituições pagam ISS ou ICMS.

De 1994 a 2001, os dez maiores bancos privados brasileiros aumentaram seus lucros em 180%, seu patrimônio líquido em 70%, sua rentabilidade em 64%, enquanto os impostos pagos por eles se reduziram em 50%. Como se isso não bastasse, os bancos ainda dobraram seus lucros de 2001 para 2002, lucrando mais de R$ 17 bilhões no ano passado, segundo a Consultoria Austin Asis.

10 maiores bancos privados brasileiros
Variação Real dos Principais Indicadores (em Reais de 2001)

Item	1994	2001	Variação 1994-2001
Lucro	R$ 3 bilhões	R$ 8,4 bilhões	180%
Patrimônio Líquido	R$ 21,5 bilhões	R$ 36,6 bilhões	70%
Rentabilidade	14%	23%	64%
Impostos pagos	R$ 2,6 bilhões	R$ 1,29 bilhões	- 50%

Fonte: ABM Consulting

2 Nível federal

1 – Fim do Programa de Recuperação Fiscal (Refis).

O maior problema do Refis, programa instituído pela Lei nº 9.964, de 2000, é demonstrar que o crime compensa, pelo menos na área tributária, porque:

a) não separa o inadimplente (contribuinte sufocado pelo aperto monetário) do sonegador (contribuinte que cometeu crime contra a ordem tributária), permitindo que este se livre da representação criminal com a mera adesão ao programa;

Quadro analítico do Refis

Descrição	Dados
Opções pelo Refis até dezembro/2001 (1)	129.085 termos
Empresas excluídas (2)	82.592
Pedidos indeferidos (3)	7.948
Saldo (1) - (2) - (3)	38.545
Exclusão + indeferimento em %	70%
Estoque dívida	R$ 178 bilhões
Arrecadação do Refis em 2002 (SRF)	R$ 1,8 bilhões
Prazo médio em anos	99 anos

Fonte: SRF
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco/Sindical

b) utiliza taxa de juros subsidiada (TJLP) para corrigir os débitos;

c) permite a utilização de prejuízos fiscais de terceiros para compensar multas e juros, criando um verdadeiro mercado de prejuízo fiscal, embora, de acordo com o CTN, prejuízo não seja crédito;

d) permite o parcelamento de débitos fiscais com a União em prazos extremamente longos (pagamento de 0,3% da receita para quitar os débitos), autorizando legalmente o dono da empresa a diminuir ao máximo sua receita bruta mensal, possivelmente transferindo-a para outra empresa.

O Refis é a maior anistia fiscal da história e um atestado de falência do modelo de arrecadação fácil (em cascata) que inviabilizou o pagamento de tributos graças a juros altos, impostos sobre faturamento elevados e alta competição internacional.

Mesmo assim, tenta-se arrecadar a todo custo, mediante o uso de práticas pouco recomendáveis: no caso, uma grande anistia fiscal em que serão também beneficiados os grandes grupos empresariais que têm plenas condições de saldar suas dívidas e que – ao contrário de alguns pequenos e médios contribuintes – até lucraram com essa política econômica perversa de juros altos e abertura indiscriminada de nossas fronteiras. Dessa forma, empresas que se financiaram nos últimos anos com impostos sonegados aplicados no mercado financeiro têm agora também o presente do Refis.

O estoque de dívidas do Refis já atinge R$ 178 bilhões (mais da metade da arrecadação anual do fisco federal), e o prazo médio para a quitação das dívidas das empresas com o fisco é de 99 anos (tabela acima).

Renúncias fiscais às rendas do capital
Estimativa para 2002

Descrição	Perda R$ bilhões
Dedução de juros sobre o capital próprio	3,6
Isenção de lucros ou dividendos	4,2
Não-tributação das remessas de lucro e dividendos para o exterior	2,2
Total	10,0

Fonte: DIPJ 2000, Boletim do Banco Central
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco/Sindical
Notas:
1. O cálculo de juros sobre capital próprio é resultado da seguinte conta: 25% IRPJ + 9% CSLL - 15% IRRF = 19% x 18.840,45.
2. Isenção de lucros e dividendos apenas das empresas que adotam o regime de apuração do lucro real.
3. Remessas de lucro para o exterior convertida a taxa média do câmbio comercial de dezembro/2002 e aplicando alíquota de 15% que vigorava até 1996.

2 – Submissão de todos os rendimentos (inclusive ganhos de capital e lucros distribuídos) às alíquotas da tabela progressiva do imposto de renda das pessoas físicas.

A Lei nº 9.249, de 1995, no artigo 3°, baixou a alíquota do IRPJ de 25% para 15% e a do adicional sobre lucros de 12% e 18% para 10%, além de elevar de R$ 180 mil para R$ 240 mil o piso do lucro sujeito ao adicional. O artigo 9° criou a possibilidade de as empresas se remunerarem com juros sobre seu próprio capital, creditá-los aos sócios e ainda deduzi-los como despesa da empresa, reduzindo, conseqüentemente, o imposto de renda. Nova isenção é concedida no artigo 10, desta vez eliminando o imposto de renda (na fonte e no beneficiário pessoa jurídica) sobre os lucros e dividendos apurados a partir de 1996 e distribuídos a residentes no País ou no exterior. Nesse caso, parte do lucro distribuído por empresas tributadas pelo lucro presumido ou arbitrado (parcela correspondente à diferença entre o resultado apurado e o lucro presumido/arbitrado) fica totalmente isenta, um caso típico de paraíso fiscal. O artigo 11 determina que os rendimentos provenientes de aplicações financeiras de renda fixa, auferidos por qualquer beneficiário, inclusive pessoa jurídica isenta, passam a ser tributados em 15%. Além disso, não são tributadas as remessas de lucro para o exterior.

A perda anual de arrecadação decorrente da dedução de juros sobre capital próprio, da isenção de lucros ou dividendos e da não-tributação das remessas para o exterior é de R$ 10 bilhões (tabela acima).

IRPF de países selecionados
(faixas e alíquotas)

País	Faixas	Alíquotas (%)		País	Faixas	Alíquotas	
		Mínima	Máxima			Mínima	Máxima
Alemanha	3	22,9	53	Espanha	6	15	39,6
Argentina	7	9	35	Estados Unidos	5	5	39,6
Austrália	4	7	47	França	12	5	57
Áustria	5	2	50	Grécia	5	5	42,5
Azerbaijão	6	12	35	Holanda	4	6,2	60
Barbados	2	25	40	Israel	5	10	50
Bélgica	7	5	55	Itália	5	18	45
Bolívia	5	15	30	Japão	4	10	37
Brasil	**2**	**15**	**27,7**	Nova Zelândia	3	19,5	39
Bulgária	4	16	38	Peru	2	15	20
Canadá	4	5	29	Portugal	6	12	40
Chile	6	5	45	Reino Unido	3	20	40
China	9	15	45	Suíça	3	31	57

Fonte: Price Waterhouse & Cooper - Tax Individual, 2002
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco/Sindical

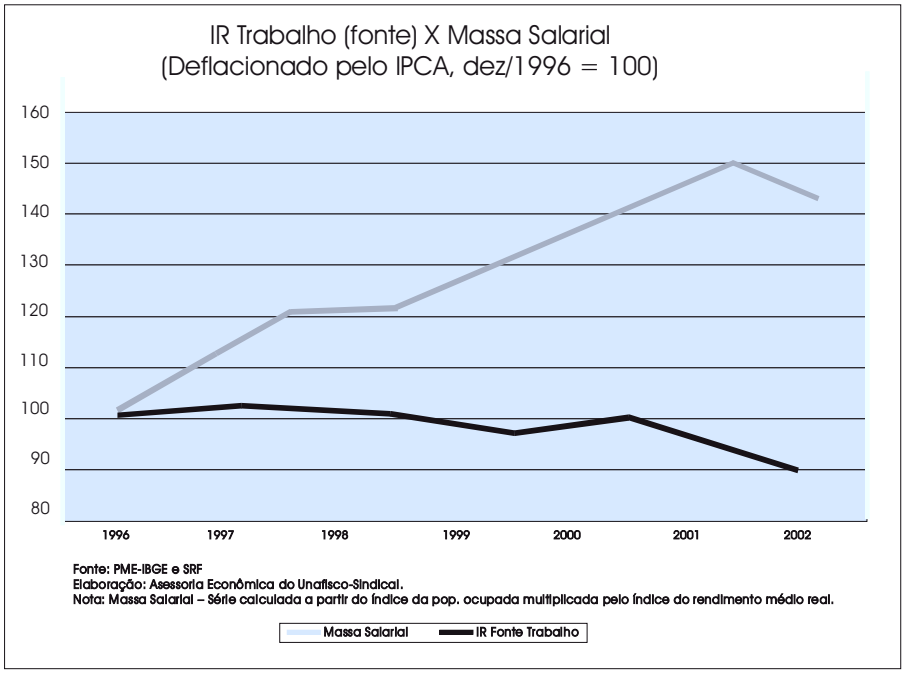
3 – Reformulação das faixas e alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas.

A tributação deve ser progressiva, o que não ocorre hoje. A Lei nº 9.250, de 1995, eliminou, em seu artigo 3°, a alíquota de 35% do IR das pessoas físicas que recebiam acima de R$ 12.180,60, instituída pela Medida Provisória nº 812, de 1994, posteriormente transformada na Lei nº 8.981, de 1995 (artigo 8º). Isso reduziu sensivelmente a progressividade e a justiça do imposto, isentando de tributação adicional um grande grupo de assalariados de alta renda, como funcionários públicos da cúpula e executivos de empresas privadas. A tributação da renda de pessoa física deve ser progressiva e devem ser garantidas ampliação do número de faixas e dos respectivos intervalos de classe, alíquotas iniciais inferiores às vigentes e revisão periódica e automática (no mínimo anual) da tabela do IRPF.

Nos países desenvolvidos, a tributação chega a quase 60% nas rendas mais altas (tabela acima).

4 – Elevação do valor de isenção do salário mínimo para as pessoas físicas.

O atual salário mínimo calculado pelo Dieese é de R$ 1.557, mas o limite de isenção do IR é apenas de R$ 1.058. Este valor está fortemente defasado pelo não-reajuste da tabela do IR (ver próximo item).



5 – Atualização anual da tabela do imposto de renda das pessoas físicas (inclusive deduções) e reposição das perdas ocorridas a partir de 1996.

A tabela de desconto na fonte então estabelecida não tem sido reajustada a contento, onerando principalmente o assalariado de mais baixa renda e configurando flagrante confisco, uma vez que a Selic (taxa de juros que o governo utiliza para corrigir os débitos dos contribuintes) é uma das mais altas do mundo.

O confisco realizado pelo governo a partir do não-reajuste da tabela do IR de 1997 a 2002 foi de R$ 16,5 bilhões. O gráfico acima mostra que, apesar da diminuição do valor da massa salarial, a arrecadação do IRPF aumentou.

6 – Tributação das demais remessas financeiras para o exterior.

Há um fator importante que insere o Brasil na rota da lavagem de dinheiro: a facilidade de enviar o dinheiro daqui para fora e trazê-lo de volta. Para tanto, contribuem alguns instrumentos, entre os quais as chamadas contas CC-5. De 1992 a 1998, as contas foram muito utilizadas para lavagem de dinheiro. Em sete anos, saíram do País R$ 124 bilhões, sendo, de acordo com o Ministério Público do Paraná, mais de 50% desses valores objeto de sonegação.

Na prática, segundo estudo do Banco Central, "se um agente quiser fazer uma remessa para o exterior, basta que deposite cruzeiros reais na conta de uma instituição financeira não-residente e deixe que ela faça o resto. Com os cruzeiros reais ela pode comprar moeda estrangeira em banco aqui, no Brasil, e transferir a moeda para a conta do destinatário no exterior".

7 – Recuperação da tributação sobre o patrimônio rural.

A Lei nº 8.847, de 1994, que atualizou o Estatuto da Terra, mantendo sua essência de tributar progressivamente em função da utilização da terra, foi substancialmente alterada pela Lei nº 9.393, de 19/12/96, que representou profundo retrocesso e favoreceu o latifúndio improdutivo. Pela lei anterior, em quatro anos um latifúndio improdutivo seria tributado em 36%; agora, a alíquota será, no máximo, de 20%. A extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm) desprotegeu a base de cálculo, deixando-a à mercê das práticas abusivas de subavaliação de imóveis praticadas pelos grandes proprietários a fim de não pagar o ITR devido. Abriu-se ainda a possibilidade de a União repassar aos Estados a cobrança e o lançamento do ITR, o que praticamente o inviabilizaria como tributo, pois os governos locais são fortemente influenciados pelo poder econômico local, no caso, os latifúndios (na atual proposta de reforma, o governo transferirá o ITR aos Estados, o que é criticado por setores do próprio PT).

Verifica-se, pois, com a nova lei, a queda dos valores arrecadados (exceto em 1999) em relação ao arrecadado em 1996, único ano de vigência da Lei nº 8.847, de 1994. Se foi feita a análise em termos reais, há um decréscimo de todos os períodos em relação a 1996 e a participação do ITR no PIB continua um vexame mundial: 0,0002%, índice comparável ao dos países mais atrasados do mundo, do ponto de vista agrário.

Finalmente, substituíram-se as três tabelas de alíquotas previstas na lei anterior por apenas uma, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes entre as várias regiões do País, o que faz com que imóveis de mesma extensão tenham o mesmo tratamento fiscal, estejam eles localizados, por exemplo, na área mais seca do semiárido piauiense ou no solo mais nobre do polígono do ouro paranaense.

8 – Regulamentação do imposto sobre grandes fortunas.

O Brasil é um país campeão em concentração de renda, mas a concentração de riqueza é ainda maior. Segundo estudo publicado no caderno Teoria e Debate nº 14 (abr/mai/jun de 1991), da Fundação Perseu Abramo, de autoria de Reinaldo Gonçalves, no Brasil o 1% mais rico (300 mil famílias) corresponde a 17% da renda e 53% do estoque de riqueza do País, enquanto nos Estados Unidos esses coeficientes são de 8% e 26%, respectivamente.

Segundo Gonçalves, "estimativas para o estoque de riqueza do top 1% indica, como ordem de magnitude, o valor total de US$ 647 bilhões. Essa estimativa implica um estoque médio de riqueza da ordem de US$ 2,2 milhões para as 300 mil famílias. Supondo como primeira alternativa que so-

bre o estoque de riqueza do 1% mais rico do País incida uma taxação única de 10% (imposto médio efetivo), a partir das estimativas acima, isso representaria aproximadamente US$ 65 bilhões. Como segunda hipótese, supomos uma taxação efetiva de 15%, o que representaria um pagamento de US$ 97 bilhões. (...) Assim, supondo que o prazo para o pagamento do imposto seja de dois anos e o PIB de US$ 382 bilhões, o imposto de solidariedade representaria, nas duas hipóteses, entre 8,5% e 12,7% do PIB. Um simples confronto desses efeitos com os gastos do governo federal (...) mostra que seria possível, no curto prazo, duplicar e até mesmo triplicar os investimentos públicos em infra-estrutura econômico-social e educação!"

9 – Revisão da abertura comercial, com o aumento dos impostos de importação.

Na última década, ocorreu um rebaixamento das alíquotas médias das importações brasileiras. A média da tarifa efetiva ponderada pelo valor adicionado passou de 67,8% em 1987 para 37% em 1990 e para 10,4% em 1995. Entre janeiro e março de 2002, a alíquota média das importações brasileiras foi 5,56%. Em se tratando de barreiras não-tarifárias, registra-se, por exemplo, a eliminação do Anexo C, uma lista de produtos cuja importação era proibida. Tendo em vista o caráter nitidamente extrafiscal desse tributo, a política de liberalização comercial comprometeu fortemente a produção e a geração de empregos no País.

10 – Fortalecimento da administração tributária para melhorar a arrecadação, a fiscalização e o combate à sonegação, ao contrabando e ao descaminho.

O número de auditores fiscais da Secretaria da Receita Federal caiu de 12 mil em 1975 para 7 mil em 1999, embora houvesse uma necessidade, admitida pela própria SRF, de 20 mil. A título de comparação, na França, somente nos serviços aduaneiros, existem aproximadamente 22 mil servidores. Em matéria publicada no Jornal da Orla, em 14/11/1999, denunciou-se que o Porto de Santos opera 33% de todo o comércio exterior do Brasil (com uma movimentação anual que beira os US$ 40 bilhões) e que, nesse porto, que funciona durante 24 horas, existem apenas 170 auditores fiscais, sendo que o número necessário deveria ser, no mínimo, de 500.

Ao enfraquecimento operacional da administração tributária se soma o enfraquecimento jurídico. O artigo 34 da Lei nº 9.249, de 1995, extinguiu a punibilidade do crime contra a ordem tributária, inclusive quanto à sonega-

ção de impostos previstos nas Leis nºs 4.729, de 1965, e 8.137, de 1990 (previsão de pena de 6 meses a 2 anos de prisão), quando o contribuinte pagar o auto de infração antes do recebimento da denúncia pelo Ministério Público. Na prática, aquela lei trata o mesmo fato com dois pesos e duas medidas: quem rouba uma galinha e a devolve continua sendo ladrão; quem rouba da Receita Federal e, por extensão, do povo brasileiro e devolve, torna-se inocente!

A Lei nº 9.430, de 1996, em seu artigo 44, reduziu drasticamente as multas das infrações fiscais, equiparando em alguns casos o sonegador ao inadimplente. As multas de ofício, que eram de 150% (infrações normais) e 300% (infrações qualificadas), caíram para 75% e 150%, respectivamente. Vale lembrar que, se o contribuinte pagar o auto em 30 dias, tem direito a desconto de 50% sobre as multas passíveis de redução, o que faz a menor multa cair para 37,5%, índice pouco superior aos 20% da multa cobrada do contribuinte em mora. O artigo 83 impediu a remessa ao Ministério Público, no momento da autuação, da representação fiscal para fins penais (relativa aos crimes contra a ordem tributária), postergando-a para após a decisão final na esfera administrativa, o que, na prática, resulta na prescrição do crime na maioria dos casos.

3 Nível estadual

1 – Edição de lei complementar sobre o IPVA, definindo a extensão das hipóteses de incidência e a aplicabilidade de princípios, tais como o da capacidade contributiva e o da seletividade, este, tanto em função do uso quanto em função do valor, a fim de que helicópteros, aviões, navios, lanchas, veleiros, etc. sejam atingidos pela tributação.

Atualmente, apenas os automóveis pagam IPVA, enquanto outros veículos automotores menos essenciais não são obrigados a pagar esse tributo.

2 – Adoção de alíquotas progressivas para o ITCMD – Imposto sobre Sucessões –, favorecendo a distribuição de renda e riqueza.

A lei que irá disciplinar a reforma deve efetivamente tributar, de forma progressiva, as grandes sucessões.

4 Nível municipal

1 – Ampliação da base de cálculo do ISS para abranger todos os serviços prestados pelas instituições bancárias.

Além desses benefícios, os bancos contam ainda com mais essa vantagem, que deverá ser extinta.