

REFORMA TRIBUTÁRIA, INFLAÇÃO E AGRICULTURA

Carlos Nayro Coelho (1)

A principal constatação sobre o atual sistema tributário brasileiro é que ele viola os princípios mais elementares de taxação (simplicidade, equidade, flexibilidade, capacidade de pagamento etc.), obstrui o funcionamento da economia, penaliza as camadas mais pobres da sociedade e é obrigado a conviver com altos índices de sonegação por parte de setores que pelo menos teoricamente teriam que arcar com a maior parte da carga tributária.

É evidente que o número excessivo de impostos federais, estaduais e municipais, junto com a parafernália de leis, decretos, portarias, circulares, normas etc. que re-

gulamentam a sua aplicação, atormentam o dia-a-dia dos contribuintes, estimulam a evasão e levam o sistema tributário a descrédito.

Embora com aprovação unânime da sociedade e dos especialistas em tributação, as propostas para racionalizar a cobrança de impostos no Brasil têm enfrentado fortes resistências por parte de forças político-burocráticas localizadas em todos os níveis da federação.

Em essência, estas forças (que têm conseguido frear todas as tentativas de reduzir o número de impostos no Brasil) possuem uma ca-

racterística comum: visão mfope e distorcida do processo econômico e mentalidade imediatista. A base de sua argumentação é sempre a mesma: as instituições das quais fazem parte ou que representam não podem correr o risco de perder receitas mesmo por poucos dias, devido à rigidez dos custos administrativos. Surge então o impasse, que é resolvido sempre a favor da permanência do atual sistema, geralmente acrescido de algum imposto "emergencial" ou periférico.

Todavia, à medida que o processo inflacionário aprofunda a crise econômica e agrega geometricamente mais vítimas em sua trajetória, torna-se evidente a impossibilidade da sociedade conviver por mais tempo com as mazelas de uma economia instável. E uma mudança radical na estrutura tributária do país é condição necessária para o êxito de qualquer plano sério de estabilização, tanto por razões orçamentárias quanto por razões econômicas.

No primeiro caso, dado o alto índice de sonegação existente no Brasil, em função das altas alíquo-

Elo

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

BR0700247

tas, do excesso de burocracia e da nuvem de incerteza que envolve o contribuinte, o bom senso e alguns estudos técnicos indicam que, apesar de no primeiro momento haver o risco de queda na arrecadação, uma redução nas alíquotas e no número de imposto certamente ampliará consideravelmente a base tributária e, portanto, aumentará a arrecadação em prazo relativamente curto.

As razões econômicas são óbvias: a simplificação e a racionalização do sistema de taxação facilitam e estimulam a atividade empresarial, e a utilização de mecanismos tributários para privilegiar os investimentos (como isenção dos bens de capital) pode, de imediato, acelerar o processo de desenvolvimento e tirar o país do marasmo econômico em que se encontra.

Para anular as resistências tradicionais, o Governo Federal poderia criar temporariamente (de preferência antes da implementação da reforma) o "Fundo de Compensações Tributárias", a ser alimentado com recursos provenientes do programa da privatização, ou de outras fontes, para ajudar alguns órgãos e instituições a enfrentarem a fase de transição entre o velho e o novo sistema tributário.

Em estudo recente, a Comissão Executiva da Reforma Fiscal (criada pelo Governo Federal) propôs a reestruturação do sistema tributário brasileiro, de modo a eliminar impostos cumulativos e de funcionalidade duvidosa e reduzir para 10 o número de tributos. Estes seriam os seguintes, nos diversos níveis da federação:

- a) Federal: Imposto de Renda, Imposto Seletivo, Imposto Sobre Ativos, Imposto Sobre Transações Financeiras, Imposto de Exportação, Imposto Sobre Importação e INSS;
- b) Estadual: Imposto Sobre o Valor Adicionado (IVA) e IPVA.
- c) Municipal: Imposto Sobre Propriedade.

Embora a adoção desta proposta constitua um avanço significativo com relação à situação atual, o número de impostos pode ser reduzido mais ainda se for considerada a base econômica de cada um e se forem realmente unificados os tributos de natureza idêntica. Ao nível estadual, por exemplo, não tem sentido a convivência do IVA com o IPVA que, além de constituírem dupla tributação, são impostos com a mesma base econômica e da mesma natureza. O normal seria cobrar uma taxa anual de licenciamento para veículos como em outros países e cobrar somente o IVA, como imposto estadual.

No tocante ao IVA (atual ICMS) também existem dúvidas. Por incidir teoricamente sobre o produto líquido (valor adicionado em cada estágio), este imposto foi introduzido com alíquotas muito elevadas (em torno de 17%) bem acima do imposto que substituiu (o antigo Imposto Sobre Vendas e Consignações), que por ser cumulativo, tinha alíquota baixa (em torno de 4%).

Acontece, porém, que a manutenção das altas alíquotas do ICMS estimularam a sonegação e as complicadas operações de transferência de créditos terminaram por eliminar, em vários setores da economia, a grande vantagem prevista: o mecanismo antievasão embutido no processo de cobrança.

Assim, substituiu-se um imposto sobre vendas, que, embora cumulativo, era de cobrança simples e de alíquotas reduzidas, por um imposto moderno mas de cobrança complexa e altas alíquotas, cuja aplicação dentro dos princípios de taxação que nortearam a sua criação foi dificultada e distorcida pelos grandes desníveis regionais e pelo alto grau de heterogeneidade da economia brasileira.

Aliás, mesmo em economias mais homogêneas, mas com forte espírito federativo, como a americana, as tentativas para implantar o

princípio do valor adicionado sempre falharam em virtude da complexidade operacional que cerca sua aplicação na movimentação de mercadorias entre unidades autônomas da federação. Nos EUA, a base das finanças estaduais continua sendo a "sales tax", que é cobrada em baixas alíquotas (para compensar a cumulatividade) e aplicada dentro do princípio do destino (nos pontos de consumo) para facilitar a coleta e a fiscalização.

No IVA, a fiscalização também é mais complicada, pois este imposto utiliza tanto o princípio da origem quanto do destino (recolhimento tanto nos pontos de consumo quanto nos pontos de produção), o que exige a instalação de grande número de postos fiscais interestaduais.

Desta forma, no processo de implantação de uma reforma tributária é importante considerar ao nível estadual a substituição do atual (ICMS) e dos demais impostos estaduais por um único imposto sobre vendas, que incidiria com baixas alíquotas sobre todas as vendas de bens e serviços realizados no território dos estados.

Em termos de agricultura, esta proposta seria bastante vantajosa. Por ser um setor altamente pulverizado, onde a grande maioria de produtores não mantém registros contábeis (e, portanto, não têm condições de usufruir do sistema de transferência de créditos inerente ao ICMS/IVA), a taxação incidiria sobre o produto agrícola de forma simplificada, apenas nos pontos de consumo em baixas alíquotas.

Ao nível federal, a proposta de comissão pouco avançou em termos de reduzir o número de tributos. Somente a rubrica "Impostos Seletivos" esconde seis impostos (Imposto Sobre Energia Elétrica, Imposto Sobre Combustíveis, Imposto Sobre Telefonia, Imposto Sobre o Fumo, Imposto Sobre Bebidas e Imposto Sobre Veículos) e sugeriu a criação do imposto sobre ativos, um imposto demagógico, de

diffícil cobrança, com forte viés anti-investimento e que constitui claramente dupla tributação, já que qualquer ativo que produz já paga o Imposto de Renda e outros impostos e o que não produz pode ser penalizado pelo Imposto Sobre Propriedade.

Portanto, em termos da estrutura da receita da União, seria suficiente no máximo cinco im-

postos, que poderiam ser distribuídos da seguinte maneira: a) Imposto de Renda; b) Imposto Sobre o Comércio Exterior; c) Imposto Sobre Operações Financeiras e d) Imposto Federal Sobre Vendas (que poderia ser cobrado dentro do princípio da origem).

A base de incidência do Imposto Federal Sobre Vendas seria

negociada com os estados. Exemplo: o imposto federal incidiria sobre combustíveis e fumo, o estadual sobre telefonia e bebidas etc.

A contribuição previdenciária (INSS) não seria considerada um imposto, pois os retornos são individuais, enquanto que por definição os retornos de impostos são coletivos ou comunitários.

ESTAMOS URBANIZADOS

Eliseu Alves (1)

Os brasileiros mudaram de endereço muito rapidamente. Deixaram o meio rural e passaram a residir nas cidades, mesmo quando ainda mantêm emprego rural, seja

como trabalhadores, administradores ou donos de terras.

Vejamos alguns dados sobre a nossa rápida urbanização:

Um estudo publicado na Conjuntura Econômica previu para o Brasil um índice de urbanização de 73,55% em 1990. O estudo utilizou dados do censo de 1980 e anteriores (Francisco Vera e Eliseu Alves, 1985). As previsões foram confirmadas pelo último censo.

Os dados acima mostram o seguinte:

a) Apesar da crise que afligiu as nossas cidades nos anos 80, a urbanização seguiu seu caminho e, do ponto de vista de localização da população, temos uma situação muito semelhante à dos países do primeiro mundo. A diferença é que lá muitos dos que residem no meio rural têm emprego urbano, o que ocorre em pequena escala aqui. Pelo contrário, temos muitos cidadãos com emprego rural.

b) As regiões responsáveis pela maior parte de nossa produção, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, abrigam hoje uma população rural pequena e que, quando migra, pouco afeta o crescimento das cidades.

c) É surpreendente o índice de urbanização da Região Norte.

d) O Nordeste é a mais rural das regiões brasileiras. Abriga 46%

Tabela I
ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO
(% da População que Reside nas Cidades)

Regiões	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Norte	27,7	31,5	37,4	45,1	51,6	57,8
Nordeste	23,4	26,4	33,9	41,8	50,5	60,6
Centro-Oeste	21,5	24,4	34,2	48,0	67,8	81,1
Sudeste	39,4	47,5	57,0	72,7	82,8	88,0
Sul	27,7	29,5	37,1	44,3	62,4	74,1
Brasil	31,2	36,2	46,7	55,9	67,6	75,5

Fonte: IBGE, 1992.

(1) Pesquisador da EMBRAPA.

660700848