

Qual é o problema com os impostos no Brasil?

Por Ramón García Fernández e Pedro Caldas Chadarevian

Pagar impostos é uma coisa que não deixa ninguém feliz, no Brasil ou em qualquer parte do planeta. Claro, instintivamente tendemos a pensar que um dinheiro que já “era nosso”, ganho com nosso suor, nossa competência ou nossa esperteza, subitamente é tirado de nós.

Por outra parte, as pessoas frequentemente esperam que as autoridades façam bem sua parte, e exigem policiais para evitar assaltos, ruas sem buracos para dirigir seus carros ou suas motos, reclamam quando suas moradias foram atingidas por enchentes ou quando as ruas estão sujas, e revoltam-se quando os hospitais estão cheios, ou se os seus processos na justiça levam anos para serem resolvidos.

O que nem todas as pessoas percebem é a conexão entre os dois tipos de assunto. Ou seja, nem todo mundo pára e pensa de onde saem os recursos para recapear as ruas, para desentupir os bueiros, para pagar o oficial de justiça que intimará nosso vizinho barulhento, nem a ambulância para levar ao hospital os feridos numa batida. Mas esses impostos, dos quais tanto reclamamos, são a origem dos recursos que permitem que o Estado forneça esses serviços indispensáveis para a vida em sociedade.

Se essa primeira constatação pode parecer bastante óbvia para qualquer pessoa sensata, ficam duas perguntas posteriores cuja resposta certamente é mais complexa: 1) Qual deveria ser o total de recursos que tiramos dos cidadãos para financiar o Estado? ; 2) Como deveríamos distribuir esse esforço?

A primeira questão não tem uma resposta única; o quanto o Estado venha precisar dependerá de quanto esperemos dele. Veja-se um exemplo muito simples: para manter uma escola, uma ponte ou um museu, é possível cobrar dos seus usuários uma mensalidade, um pedágio ou um ingresso. Alternativamente, o Estado pode manter essas coisas sem cobrar nada dos usuários, mas terá que obter recursos de um fundo comum sustentado pelos cidadãos. E obviamente também podem ser propostas situações intermediárias.

Parece evidente que quanto maior o conjunto de atividades que esperamos que o Estado faça, maior o volume de recursos que devemos destinar para ele. E, dentro dessas atividades do Estado, há algumas que só ele pode fazer. Talvez a justiça e a segurança sejam os melhores exemplos: quase ninguém (exceto talvez os muito ricos) gostaria de morar num país no qual juízes e policiais não fossem pagos pelo Estado, e tivessem que conseguir seus ingressos vendendo seus serviços aos particulares quando estes os procurarem. Algo semelhante acontece com as forças armadas: se queremos que elas existam, parece mais do que razoável que sejam financiadas coletivamente.

Todavia, embora seja claro que há certas atividades que só o Estado pode fazer, as sociedades modernas manifestaram repetidamente seu entendimento de que desejam que o poder público, como representação da vontade coletiva, se encarregue de muitas outras. Entre as mais óbvias estão a educação e a saúde; no mundo todo, parte ou toda a educação nos diferentes níveis é fornecida pelo Estado, enquanto que a sua presença é crucial na provisão de hospitais, consultas, exames, vacinas e remédios, seja diretamente ou através de contratos. Com efeito, mesmo nos países onde o fornecimento privado dos serviços de educação e saúde é relevante, o Estado

certamente garante sua provisão para os setores de menores recursos, os quais não teriam acesso sem essa intervenção. Mas a presença do Estado nas sociedades modernas não pára por aí. O Estado tem um papel central na previdência social (aposentadorias, pensões e outros benefícios), na pesquisa científica básica, na defesa civil, no levantamento de estatísticas, na defesa do consumidor, etc. Até para garantir que a coxinha do boteco da esquina seja de frango e não de rato esperamos que o Estado fiscalize a qualidade dos alimentos. Ou seja, mesmo sem parar para pensar, contamos com a presença do Estado em muito mais atividades das que poderíamos mencionar neste artigo!

Se as sociedades esperam que seus Estados forneçam esses serviços, os cidadãos deveriam ter claro que de algum lugar esses recursos devem sair. E não existe outra fonte dos ditos recursos que não seja a contribuição dos próprios integrantes da sociedade, os quais devem destinar para isso parte dos seus rendimentos; esta parcela são seus impostos.

Com esses recursos o Estado pagará os salários dos juizes, policiais, professores e médicos, mas os gastos não se restringem aos salários; também o hoje tão vilipendiado custeio é importante. O juiz deve ter um computador, o policial armas com balas, o pesquisador seu laboratório, etc. Mais ainda, deve existir um corpo especializado que administre esse conjunto de pessoas, que discuta quais devem ser as leis, que represente o país no exterior, etc. Aliás, como vemos, muitos dos membros dessa sociedade trabalham diretamente para o setor público e também contribuem com parte de seus rendimentos para manter o aparelho do Estado. Por isso, a divisão radical que muitos ingenuamente fazem entre a sociedade (nós) e o Estado (eles) é tola: será que pensam que no Estado só trabalham marcianos?

Obviamente, no fornecimento desse vasto conjunto de serviços podem ocorrer erros e também podem se verificar diversos desvios de recursos, como ocorre em qualquer outra organização. Mas apesar disso, à luz da importância das tarefas das quais o Estado deve se encarregar, consideramos que quando um cidadão interpreta que pagar impostos é essencialmente “alimentar a roubalheira” ou “manter as mordomias de uns poucos privilegiados”, esse reclamão não entende minimamente o funcionamento das sociedades contemporâneas.

Essa expansão dos serviços públicos levou a que a presença do Estado na economia, que representava de 5 a 10% do PIB nos diversos países no início do século XX, alcançasse no início deste milênio a marca de aproximadamente 35% do PIB na média dos países da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (40% nos da União Européia). Nesse sentido, a carga tributária no Brasil, por volta de 35%, certamente não é uma jabuticaba, algo que só ocorre no Brasil, como alguns críticos da mesma querem que as pessoas acreditem. Portanto, nossa primeira questão está resolvida: certamente, se as diversas sociedades, entre elas a brasileira, querem que o Estado forneça uma quantidade razoável de serviços, devem pagar por eles.

A segunda questão, a da distribuição do peso dos impostos, é talvez mais complexa. Para começar, temos a questão operacional de como fazer para arrecadar esses recursos. Em outros momentos da história, os governos dependiam muito das operações de importação e exportação porque só era fácil fiscalizar a atividade econômica nos portos e nos caminhos. Certamente, a tecnologia permite que hoje seja mais fácil acompanhar essas atividades, permitindo taxar as transações entre particulares e os ganhos dos mesmos e dificultando a evasão. Mas, se o problema de onde e como arrecadar encontra-se simplificado em nossos dias, a questão fundamentalmente passa a ser: de quem cobrar quanto, por quais coisas?

Esquecendo neste artigo algumas categorias relevantes de impostos, queremos destacar dois tipos fundamentais: de um lado, os impostos ao consumo, e do outro os impostos sobre a renda e a propriedade. Os impostos do primeiro tipo são pagos por todas as pessoas na mesma proporção; eles podem variar dependendo da classe de produto, e tipicamente os alimentos

básicos pagam alíquotas menores que os bens de consumo de luxo, mas o valor pago será o mesmo se for um favelado ou um milionário quem comprar o produto. Ao contrário, a incidência dos tributos do segundo tipo pode variar de pessoa para pessoa. Claro que não é obrigatório que isto ocorra. Poderíamos pensar em situações nas quais todos os cidadãos pagassem uma percentagem fixa de seus ganhos, independentemente de quais estes forem; poderíamos inclusive pensar numa sociedade que defende os ricos (como as sociedades medievais, nas quais a igreja e os nobres ficavam isentos dos pagamentos que só recaíam no Terceiro Estado, ou seja, no restante das pessoas) e na qual eles pagam menos que os pobres. Mas a visão da totalidade das sociedades modernas que nós conhecemos defende a progressividade dos impostos sobre a renda e a propriedade, ou seja, considera-se que quanto maiores os recursos das pessoas, é justo que elas sejam obrigadas a pagar mais.

Se aceitarmos que o princípio da progressividade é desejável, é fácil entender que quanto maior for a importância dos impostos ao consumo no total da arrecadação, mais estaremos nos afastando desse ideal; se a soma dos impostos ao consumo no preço de uma panela é R\$ 10, esse valor será o mesmo para o operário que ganha R\$ 1.000, para seu gerente que ganha R\$ 10.000 ou para o diretor da firma que ganha R\$ 100.000. Por esse motivo, na maioria dos países da OCDE as somas que os governos arrecadam com os impostos sobre a propriedade e a renda, ultrapassam largamente o que eles obtêm taxando o consumo. Em alguns poucos países desse grupo essa ordenação se inverte, e os impostos sobre o consumo superam os do outro tipo; mas em nenhum deles ocorre o que acontece no Brasil, onde o montante obtido a partir dos impostos sobre a renda e a riqueza representa pouco menos da metade do arrecadado taxando o consumo.

É importante destacar também que o princípio de progressividade pode ser implementado de maneira que acabe tendo poucos resultados práticos. Imagine-se um país no qual se diga que os desempregados não pagam imposto de renda, os empregados com salário inferior a dez milhões de dólares pagam 20% do salário, e os que ganham mais do que isso pagam 50%. Esse sistema seria só nominalmente progressivo: provavelmente salários de mais de dez milhões não existam, então todos os empregados, seja qual for seu salário, pagariam a mesma percentagem. Mais ainda, ao só taxar os salários, e não fazer menção às demais fontes de renda, tais como os ganhos de capital ou os aluguéis, essa lei ignoraria uma parcela substancial dos ganhos de muitas pessoas, entre elas muitos dos mais ricos. Por isso, para se constituir um sistema tributário verdadeiramente progressivo, pareceria desejável distinguir diversos patamares de ganhos (não só de salários), e aplicar a eles alíquotas crescentes na medida em que esses ganhos forem sendo maiores.

Podemos sugerir que um critério que dá uma boa ideia da progressividade de um sistema tributário é a alíquota máxima do imposto de renda sobre a pessoa física (IRPF), que seria essencialmente a que se aplica às elites desses países. Na OCDE ela é hoje de aproximadamente 40% em média, enquanto que no Brasil ela é de 27,5%, valor inferior ao de quase todos os países dessa organização, exceto o México e a Eslováquia. Mas o sistema brasileiro tem outra particularidade: o limite a partir do qual o contribuinte entra na alíquota máxima é aproximadamente de sete salários mínimos mensais. Isso significa que, para fins do imposto de renda, no Brasil as pessoas que ganham sete, setenta ou setecentos salários mínimos formam parte da elite, o que parece colocar numa única categoria realidades muito diferentes. Um dado curioso é que no Brasil a alíquota máxima do IRPF há quinze anos era de 35%, mas o Brasil nesse período movimentou-se em sentido oposto ao que seria razoável esperar. Mais ainda, já que mencionamos acima os impostos sobre a riqueza, é interessante lembrar que o imposto sobre grandes fortunas está previsto na Constituição de 1988, mas ainda não foi regulamentado.

Hoje no Brasil as queixas contra a carga tributária parecem ter se tornado um lugar comum. Na medida em que isso registre apenas a dificuldade instintiva de qualquer pessoa em abrir mão de algo que considerava seu, entendemos que é uma atitude compreensível. Num segundo

momento, com um mínimo de reflexão, temos que entender que tal reclamação não faz muito sentido. O volume da carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em um nível compatível com o da maioria dos países desenvolvidos; então o verdadeiro problema a ser enfrentado é o de como distribuir esse ônus de maneira mais justa. Conforme propusemos acima, a mudança na composição dos impostos, enfatizando os impostos diretos sobre a renda e a riqueza, seria um primeiro passo necessário. Logo a seguir, deveria se proceder a escalonar melhor as alíquotas do IRPF, diferenciando a situação das classes médias e das elites, aumentando ao mesmo tempo a alíquota máxima. A regulamentação do imposto às grandes fortunas coroaria certamente esse avanço proposto. Isto não significa ignorar outros problemas do sistema tributário brasileiro, começando por sua desnecessária complexidade; apenas destacamos aqui algumas das medidas que certamente o tornariam mais justo.

***Ramón García Fernández** é economista, professor de economia na Universidade Federal do ABC e **Pedro Caldas Chadarevian** é professor no curso de ciências econômicas e no mestrado em economia aplicada da Universidade Federal de São Carlos (Campus Sorocaba)*