

10 anos de Derrama:
a Distribuição da
Carga Tributária no Brasil



SDS - Conjunto Baracat - 1º andar - salas 1 a 11 Brasília/DF - CEP 70392-900
Fone (61) 3218 5200 - Fax (61) 3218 5201
www.unafisco.org.br - den@unafisco.org.br

**É permitida a reprodução deste texto e dos dados
nele contidos, desde que citada a fonte.**



10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil

Brasília - DF
2007

**EQUIPE TÉCNICA QUE
ELABOROU ESTA COLETÂNEA:**

Clair Maria Hickmann
**Auditora-Fiscal da Receita Federal e
Diretora de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical**

Evilásio da Silva Salvador
**Economista-Coordenador de Estudos
Técnicos do Unafisco Sindical**

COLABORAÇÃO:

Joelita Araújo - **Revisão**

Miguel Alejandro Cleaver Guerrero - **Estagiário de Estudos Técnicos**
Washington Ribeiro Silva RP 4613/DF - **Projeto Gráfico e Diagramação**

DIRETORIA DE ESTUDOS TÉCNICOS:

Clair Maria Hickmann - **Diretora de Estudos Técnicos**
Tania Simone Ulisses de Melo - **Diretora-adjunta de Estudos Técnicos**

**A Diretoria Executiva Nacional agradece a contribuição de diversos Auditores-
Fiscais da Receita Federal nos estudos publicados nesta coletânea**

10 anos de derrama : a distribuição da carga tributária no Brasil /
[elaborado por] Clair Maria Hickman, Evilásio da Silva Salvador
– Brasília : Sindicato Nacional dos Auditores –Fiscais da Receita
Federal, 2006.

204 p.

I. Hickman, Clair Maria. II. Salvador, Evilásio da Silva. III.
Sindicato Nacional dos Auditores – Fiscais da Receita Federal. IV.
Título: A distribuição da carga tributária no Brasil.

CDD 336.24170981

CDU 336.2(81)

ISBN 978-85-60657-00-1

Sumário

Apresentação	7
Síntese dos artigos da coletânea	9
Um Retrato do Sistema Tributário nos últimos 10 anos (1996 a 2005)	19
Princípios para uma reforma tributária cidadã	43
A receita do Brasil: os instrumentos fundamentais para uma administração tributária voltada para justiça fiscal	49
A receita do Brasil II – da análise do desmonte ao projeto de reformulação	57
Justiça tributária ainda que tardia	71
Carga tributária federal aumentou em 2005	91
Arrecadação de janeiro/2006: renúncia tributária favorece o grande capital	97
Tributação sobre o consumo é recorde no 1º quadrimestre	103
Consenso Brasil – por um novo pacto tributário	111
Tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) tem de ser reajustada em 57,12%	123
O Imposto de Renda na reforma tributária Fundamentos da campanha. “I.R. (Imposto de Renda) com justiça”	129
Quem paga a conta? Privilégio de rentistas: Imposto de Renda exclusivo na fonte	143
O baile da Ilha fiscal - o caso Brasileiro	151
Propostas de combate à corrupção e a sonegação fiscal	179
A Renúncia Fiscal a Favor do Capital	185
O Contexto da MP 320 – Portos Secos	187
Considerações sobre a Aduana Brasileira	193

Apresentação

Há algum tempo, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Unafisco Sindical) vem estudando o sistema tributário, a distribuição da carga tributária por bases de incidência e segmentos sociais, a estrutura do imposto de renda, os privilégios tributários de determinados setores na sociedade brasileira, a administração tributária, a aduana e a sonegação fiscal.

Por meio deste livro, a entidade reúne um conjunto de artigos produzidos, ao longo dos últimos anos, sob a coordenação da Diretoria de Estudos Técnicos, que foi criada no VII Congresso Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Conaf), tendo entre seus objetivos a coordenação e a realização de estudos, análises e pesquisas sobre assuntos de natureza tributária e fiscal. Os artigos desta coletânea seguem a tradição do Unafisco Sindical de dialogar com a sociedade e com o governo com base em estudos técnicos que sustentam o posicionamento da entidade sobre o sistema tributário e sua administração.

Os artigos escritos em diferentes anos trazem um profundo diagnóstico dos últimos dez anos do sistema tributário brasileiro e da sua administração. Os estudos revelam o pesado ônus da distribuição tributária brasileira sobre os mais pobres e os assalariados do nosso país, mostra a verdadeira derrama¹ dos nossos dias. A coletânea mostra que o sistema tributário brasileiro é um retrato da desigualdade social, pois é concentrador de renda e desestimulador do desenvolvimento econômico e social. A “reforma” tributária infraconstitucional realizada no país teve como corolário o aumento da regressividade tributária e da concessão de privilégios e incentivos ao grande capital, sobretudo ao sistema financeiro.

As modificações realizadas na administração tributária caminharam para a desestruturação da máquina e a fragilização do combate à sonegação

¹ No antigo Direito português, “derrama” era o imposto lançado sobre todos para suprir gastos extraordinários. Era o tributo de que lançava mão a Coroa Portuguesa para, na região das minas, cobrar de uma só vez os quintos (20% do ouro extraído) em atraso. A derrama foi uma das causas da inconfidência mineira de 1792.

de tributos e ao contrabando. Assim, encontram-se as medidas legais que tolhem o ímpeto fiscal como o mandado de procedimento fiscal e os programas de recuperação de débitos fiscais com anistias que acabam desestimulando o recolhimento espontâneo de tributos. Da mesma forma, as modificações na aduana brasileira pressupõem a ausência do Estado e vão contra os interesses nacionais, facilitando os ilícitos e os crimes aduaneiros.

Os artigos aqui reunidos também apontam caminhos alternativos e propostas para a construção da justiça fiscal e do fortalecimento da administração tributária e da aduana brasileira.

O Unafisco Sindical espera com esta publicação debater com a sociedade brasileira alternativas para a construção de um sistema tributário mais justo e o aparelhamento da administração tributária.

Diretoria Executiva Nacional

Síntese dos artigos da coletânea

1) Um retrato do sistema tributário nos últimos dez anos (1996 a 2005)

O documento foi produzido em agosto de 2006 para subsidiar as discussões e debates com os candidatos aos cargos eletivos de presidente, senador e deputados das eleições de outubro de 2006.

O artigo faz um diagnóstico da administração e do sistema tributário brasileiro dos últimos dez anos – 1996 a 2005, mostrando qual é o setor da sociedade que financia o Estado brasileiro. Visa também a oferecer proposições para a construção de um sistema tributário mais justo, voltado para a distribuição de renda e crescimento econômico, observando-se os princípios constitucionais da isonomia, capacidade contributiva e progressividade.

O estudo faz uma breve abordagem da concepção de Estado e da importância da política tributária no bojo das políticas macroeconômicas. Apresenta a evolução da carga tributária dos últimos dez anos, as justificativas do governo e o destino dos recursos. O estudo analisa também a distribuição da carga tributária por base de incidência – consumo, renda e patrimônio - e demonstra que 67% dos tributos arrecadados são provenientes do consumo, incidentes sobre bens e serviços.

Outro aspecto abordado no estudo é o aumento da carga tributária sobre as famílias mais pobres, com renda de até dois salários mínimos, de 26% para 46%, no período de 1996 a 2004. O texto também analisa os tributos que mais cresceram no período, os efeitos da falta de correção periódica na tabela do imposto de renda e a sua reduzida progressividade, mostrando sobre quem recaiu o maior peso da carga tributária.

Trata ainda da insignificante carga tributária sobre o patrimônio, das renúncias e privilégios tributários a favor da renda do capital e dos benefícios aos bancos. Tece considerações sobre os princípios básicos de justiça fiscal e social. Destaca ainda a importância da Máquina Fiscal para o sistema tributário e faz um diagnóstico da administração tributária. Por último, apresenta propostas para o sistema tributário e aduaneiro e para fortalecer a administração tributária com vistas a combater a sonegação fiscal.

2) Princípios para uma reforma tributária cidadã

Trata-se de um estudo produzido por um grupo de Auditores-Fiscais da Receita Federal (AFRFs) em 2002 e aprovado no Conaf do mesmo ano. O estudo busca definir as diretrizes ou princípios que o Sindicato deve defender para uma reforma tributária cidadã, além de oferecer propostas para o encaminhamento de soluções para um sistema tributário justo e eficaz. É fundamental discutir amplamente com a sociedade o conjunto de princípios basilares que devem nortear um sistema tributário justo. O trabalho apresenta os principais princípios de justiça fiscal; de segurança jurídica e das limitações do poder de tributar; e da ordem econômica e financeira.

3) A Receita do Brasil 1 – os instrumentos fundamentais para uma administração tributária voltada para a justiça fiscal

O trabalho foi apresentado no Conaf de 2000 e analisa os pilares básicos sobre os quais deve estar calcada uma administração tributária voltada para os legítimos interesses nacionais e para garantir a eficácia do sistema tributário. Inicialmente o estudo aborda algumas deficiências do sistema tributário, destacando a importância da máquina fiscal no desenvolvimento do país e os interesses ocultos na ineficiência da administração tributária. Em seguida, o artigo faz breves considerações sobre estudos que diagnosticaram os problemas da administração e apresenta uma síntese dos problemas que fragilizam a máquina tributária, do ponto de vista dispensado aos agentes fiscais.

4) A Receita do Brasil 2 – da análise do desmonte ao projeto de reformulação

O trabalho foi apresentado no Conaf de 2000 com o objetivo de demonstrar a tese de que o atual modelo de administração tributária é um dos maiores empecilhos ao desenvolvimento econômico e social. O estudo aborda a desestruturação da máquina, citando os instrumentos legais que fragilizaram o combate à sonegação de tributos e ao contrabando; menciona algumas medidas legais que elevaram a carga tributária indireta e desoneraram o grande latifúndio; tece considerações sobre medidas que tolhem o ímpeto fiscal, como o mandado de procedimento fiscal, e sobre o programa de recuperação de débitos fiscais – Refis, considerado uma verdadeira anistia fiscal. Por último, o trabalho critica a concepção de modernização da SRF por ter priorizado a agilidade dos procedimentos e não a

equidade fiscal. O trabalho apresenta, ainda, um anexo com as considerações sobre a legislação que desestruturou a máquina fiscal.

5) Justiça tributária ainda que tardia

O estudo foi lançado durante o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em janeiro de 2003, em conjunto com outras entidades e sindicatos. O estudo visa a demonstrar a importância da tributação justa para o desenvolvimento econômico, social e cultural para o país. Faz um balanço das mudanças na política fiscal e tributária, implementadas nos últimos anos, e de suas conseqüências para os trabalhadores e para o capital. O estudo traz uma breve análise da carga tributária, destacando a tributação sobre o trabalho, o consumo e a renda. Apresenta algumas considerações sobre o fisco municipal, sobre a importância do combate à sonegação, à impunidade e ao contrabando e descaminho.

O texto traz ainda um breve diagnóstico da administração tributária, do papel da Procuradoria da Fazenda Nacional e tece considerações sobre a necessidade de controle social da administração tributária.

Por último, o estudo apresenta propostas para reverter a injustiça tributária no Brasil e as diretrizes para uma reforma tributária voltada para a cidadania.

6) Carga tributária federal aumentou em 2005

O estudo, realizado em janeiro de 2006, analisa o resultado da arrecadação das receitas federais em 2005. As receitas administradas pela SRF totalizaram R\$ 347 bilhões, em 2005, significando um crescimento real pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 8,02% em relação a 2004. Assim, o montante das receitas tributárias administradas pela SRF pelo conceito da arrecadação bruta, incluindo os acréscimos legais (multas, juros e correção monetária), evoluiu de 17% do PIB, em 2004, para 17,8% do PIB, em 2005. Com isso, a Carga Tributária Bruta Federal totalizou 24,2%, em 2005, contra 23,6% do ano anterior. O texto mostra que os bancos recolheram de Imposto de Renda apenas R\$ 7,5 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram, em 2005, R\$ 44 bilhões em IR (IRPF mais IR sobre rendimentos do trabalho), representando 15% das receitas administradas pela SRF. O montante de tributos pagos pelo setor bancário atingiu R\$ 18 bilhões, representando apenas 5% da arrecadação da SRF. A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os Rendimentos

do Trabalho alcançou o montante de R\$ 36,6 bilhões, um aumento real de 6,4% em termos reais. É importante lembrar o posicionamento da SRF contra o reajuste de 10% na tabela do IR para 2005, alegando uma “perda de arrecadação” de R\$ 2,5 bilhões. Na prática, em 2005, a arrecadação do Imposto de Renda sobre a renda do trabalho cresceu R\$ 2,2 bilhões, já descontada a inflação do período, representando 10% das receitas administradas pela SRF.

7) Arrecadação de janeiro de 2006: renúncia tributária favorece o grande capital

O estudo analisa a arrecadação das receitas federais em janeiro de 2006, destacando a baixa tributação dos bancos no Brasil, apesar dos elevados lucros. O texto também destaca os mecanismos criados na legislação, após 1995, que beneficiam a renda do capital. Nesse sentido, mostra que a remuneração dos juros de capital próprio permitiu que os cinco maiores bancos do sistema financeiro nacional tivessem uma redução nas despesas com encargos tributários no montante de R\$ 2,1 bilhões, em 2005. Por fim, destaca que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas com impostos e contribuição arrecadados pela SRF.

8) Tributação sobre o consumo é recorde no primeiro quadrimestre de 2006

Esse estudo, realizado em maio/2006, teve uma boa repercussão na imprensa e foi capa do jornal *O Globo*. O texto demonstra que a arrecadação de tributos que têm como base de incidência o consumo apresentou o maior resultado, nos últimos dez anos, para o primeiro quadrimestre do ano. Os impostos que incidem sobre bens e serviços que são pagos pelos consumidores alcançaram o montante de R\$ 63 bilhões nos primeiros quatro meses de 2006. O texto faz um levantamento dos últimos dez anos, de 1997 a 2006, da carga tributária federal sobre o consumo. Em termos reais, descontando a inflação pelo IPCA, ocorreu um crescimento de 89%. Também nesse período, a arrecadação da Cofins evolui 158% e a CPMF, 211,5%. A consequência desta estrutura tributária cada vez mais regressiva é sentida direta e principalmente pelas classes de renda mais baixa: em 1996, a carga tributária indireta sobre famílias com renda até dois salários mínimos representava 26% de sua renda familiar; em 2002, pulou para 46%. Para

famílias com renda superior a 30 salários mínimos, a carga indireta era de 7,3%, em 1996, e de 16% em 2002, conforme dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 2002/2003.

9) Consenso Brasil – Por um novo pacto tributário

O trabalho foi apresentado no Conaf de 2002 e trata do aparente consenso em torno da questão tributária, traçando um paralelo com o Consenso de Washington. Analisa os superávits primários do governo federal, os recordes de arrecadação, o desmonte da administração tributária, os problemas e as distorções do sistema tributário brasileiro, os efeitos das alterações da legislação sobre as bases de incidência tributária e o resultado do Refis de 2000.

O artigo apresenta uma síntese das conseqüências dessa política tributária e propõe seu julgamento e condenação. Por último, aponta medidas de revisão da legislação a qual rompeu com os princípios constitucionais e desmontou a máquina administrativa.

10) Tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física tem de ser reajustada em 57,12%

Esse estudo marcou a retomada da campanha do Unafisco Sindical pela correção da tabela do Imposto de Renda em 2005. O texto mostra que, apesar dos dois reajustes feitos na tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas em 2002 e 2005, a tabela ainda precisa ser reajustada em 57,12% para refletir a inflação desde 1996, ano a partir do qual deixou de ser corrigida periodicamente. Além disso, o estudo mostra que é necessário reajustar as deduções do IRPF, que são ínfimas no Brasil e denunciam que a falta da correção integral da tabela do Imposto de Renda vem provocando uma sobretaxação e um verdadeiro confisco, recaindo de forma mais grave sobre os salários mais baixos.

11) O Imposto de Renda na Reforma Tributária – Fundamentos da Campanha “IR com Justiça”

Trata-se de um texto técnico que fundamentou a campanha “IR com Justiça é desonerar o trabalhador”, lançada em 2003, no auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados.

A campanha foi lançada para inserir o tema da injustiça no Imposto de Renda no debate nacional da nova reforma tributária, para alertar a

sociedade e provocar a discussão com o governo e os parlamentares. O objetivo da campanha foi implementar a efetiva progressividade no Imposto de Renda da Pessoa Física, garantir a isonomia entre diferentes rendimentos, respeitar o mínimo existencial e corrigir a tabela do imposto de Renda sobre pessoa física (IRPF), mudar as alíquotas e as regras das deduções. O sentido foi garantir a justiça fiscal, acabar com a discriminação da tributação em função da origem do rendimento. O princípio da capacidade contributiva era o carro-chefe da campanha.

Dessa forma, o texto apresenta o perfil injusto do sistema tributário, uma breve análise da carga tributária de 1994 a 2002, os fundamentos da campanha e as propostas para a reforma do IRPF. Apresenta ainda uma breve análise da carga tributária, destacando a tributação sobre o consumo e a renda, que prejudicam os trabalhadores assalariados e a classe média.

O artigo analisa com detalhe os fundamentos da campanha na seguinte ordem: a capacidade contributiva e a questão do mínimo existencial, a restauração do princípio da progressividade e a garantia da isonomia tributária entre rendimentos do capital e do trabalho, demonstrando a verdadeira renúncia fiscal a favor do capital realizada nos últimos anos. Por último, são enunciadas as propostas para a reforma da legislação infraconstitucional do IRPF.

12) Quem paga a conta? Privilégio de rentistas: Imposto de Renda exclusivo na fonte

O estudo foi apresentado no Conaf de 2002 com o objetivo de propor mudanças na legislação do imposto de renda para que todos os rendimentos tributáveis da pessoa física sejam submetidos, obrigatoriamente, à tabela progressiva e sujeitos ao ajuste anual. A proposta é extinguir o privilégio da tributação exclusiva na fonte dos rendimentos financeiros e de ganhos de capital, que são tributados com alíquota única e fixa, não sujeitos à progressividade.

O estudo apresenta os fundamentos para a proposta, mostrando como a atual tributação do Imposto de Renda exclusivo na fonte viola os princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva e da progressividade. O trabalho discute ainda a possibilidade de propor ação judicial contra esse privilégio e a legitimidade ativa da respectiva ação.

13) O baile da Ilha Fiscal – o caso brasileiro

O estudo foi publicado no livro *Paraíso fiscal*, em 2003. O artigo pretende ser uma reflexão sobre a utilização da tributação como mecanismo para beneficiar o processo de mundialização do capital financeiro, que transformou o Brasil em “paraíso fiscal do capital” e que penalizou os trabalhadores e pequenos consumidores. O estudo analisa o cenário econômico, contextualizando as medidas tributárias adotadas pós-1995. O estudo tenta também demonstrar a conexão entre a liberalização do capital financeiro e a intensificação da lavagem internacional de dinheiro, questionando os interesses financeiros, econômicos e políticos na manutenção de paraísos fiscais e empresas *offshore*, usados também para ocultar crimes de sonegação, contrabando e corrupção.

O estudo aborda detalhadamente as mudanças na legislação tributária que criaram privilégios para o capital e penalizaram os trabalhadores, tais como: a reduzida tributação dos rendimentos financeiros e de capital; a dedução como despesa (fictícia) dos juros sobre capital próprio do lucro tributável; a isenção da distribuição de lucros e dividendos e da remessa de lucros para o exterior; a redução da alíquota e da progressividade do adicional do Imposto de Renda das pessoas jurídicas; a farsa da tributação dos lucros auferidos no exterior; a redução do risco de sonegar – multas menores, extinção da punibilidade do crime de sonegação fiscal pelo pagamento do tributo e a não remessa da notícia de sonegação ao Ministério Público, o que significa, na maioria dos casos, a prescrição do crime; redução da progressividade no IRPF; redução da dedução do IRPF das despesas com instrução; o congelamento da tabela progressiva do IRPF; a elevação da alíquota do IRPF de 25% para 27,5%; aumento da tributação indireta – sobre o consumo; concessão de anistias fiscais e parcelamentos (Refis) sem prazo para pagar os tributos – em média 100 anos; desoneração do patrimônio rural.

14) Propostas de combate à corrupção e à sonegação fiscal

O trabalho foi apresentado no Conaf de 2002 e visa a contribuir no combate à corrupção e à sonegação fiscal, trazendo propostas a partir da experiência profissional em auditoria fiscal e investigação patrimonial do AFRF. O trabalho comenta a experiência italiana na operação “Mãos Limpas”, relatada pelos procuradores italianos, que consideraram fundamentais para o sucesso da operação a criminalização da sonegação fiscal e a

investigação patrimonial das pessoas que tinham cometido ato de corrupção.

Nesse sentido, o trabalho demonstra como a legislação brasileira caminhou na contramão, dificultando o combate a esses crimes. Por último, o trabalho apresenta uma série de propostas de alteração da legislação, de mudanças de procedimentos na esfera administrativa e política, bem como medidas pertinentes aos paraísos fiscais.

15) A renúncia fiscal a favor do capital

O estudo, elaborado pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical, em outubro de 2005, apurou que o governo federal deixou de arrecadar R\$ 11,3 bilhões em 2004, com renúncias fiscais a favor do capital. Um dos mecanismos é a dedução dos juros sobre capital próprio das empresas do lucro tributável do imposto de renda da pessoa jurídica e da contribuição social sobre o lucro líquido, que representou R\$ 3,1 bilhões. A isenção de IR sobre a distribuição de lucros e dividendos é estimada em R\$ 4,9 bilhões e a renúncia fiscal com a não-tributação das remessas de lucro e dividendos foi de R\$ 3,3 bilhões.

16) O contexto da MP 320 – porto-secos

O estudo analisa o contexto da Medida Provisória (MP) 320, dos portos-secos, que promove modificações na aduana. De acordo com o texto, a criação de um maior controle sobre os fluxos para diminuir os prejuízos impostos à sociedade pelo comércio fraudulento ou clandestino e a redução dos custos dos operadores do comércio internacional não são incompatíveis entre si. O grande problema da MP 320, dos portos-secos, é justamente considerar que a eliminação ou diminuição do tempo de interferência do controle aduaneiro seja um fim em si mesmo, e não uma consequência esperada da implementação de melhores sistemas de controle nas aduanas. O estudo reconhece a necessidade urgente de aprimoramentos profundos no sistema aduaneiro brasileiro e mostra que, a pretexto de diminuir os gargalos existentes nos fluxos internacionais e conseqüentemente produzir uma diminuição de custos aos operadores do comércio, a MP 320 prevê a instalação de novos recintos alfandegados sem processo licitatório. Passa a valer a livre concorrência entre armazéns, que necessitarão apenas de uma licença, que será concedida sempre que a empresa pleiteante atender às condições estabelecidas. Isso mesmo que não haja capacidade ou disponibilidade operacional dos órgãos públicos para o exercício do controle aduaneiro.

17) Considerações sobre aduana brasileira

O texto discute a importância de um sistema aduaneiro eficiente para atingir objetivos como a criação de empregos, desenvolvimento do país, distribuição de renda e aumento da arrecadação. Atualmente, uma parcela significativa do mercado brasileiro é proveniente do contrabando internacional. A ineficiência da aduana brasileira desestimula, desse modo, investimentos na área de informática, por exemplo, já que produtos importados “não pegos na aduana” entram no país sem pagar imposto. Isso torna o produto estrangeiro mais barato; ou seja, o produto brasileiro fica pouco competitivo e não há estímulo para o devido investimento no setor. O texto, então, propõe uma reforma para aduana brasileira, que consiste em proteger setores com importância estratégica ou econômica; proteger setores com potencial competitivo internacional; proteger setores que tem um potencial gerador de emprego; combater o tráfico de armas e de drogas, entre outros fatores mencionados no texto. Isso deve promover um aumento de arrecadação, bem como gerar desenvolvimento no país.

Um Retrato do Sistema Tributário nos últimos 10 anos (1996 a 2005)

Apresentação

O Unafisco Sindical, entidade representativa dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, apresenta com este documento um diagnóstico do sistema tributário brasileiro nos últimos dez anos e faz um balanço da administração tributária no âmbito da Secretaria da Receita Federal (SRF) para o futuro governo, que sairá das urnas nas eleições deste ano. O objetivo é oferecer proposições capazes de modelar uma administração tributária com propriedade de responder às necessidades da política econômica do novo governo, por meio de uma SRF que assegure o nível arrecadatório necessário, observando os princípios da justiça fiscal, sobretudo aqueles que atingem os trabalhadores.

Os Auditores-Fiscais da Receita Federal (AFRF) colocam à disposição dos candidatos no pleito 2006, em nome da entidade que representam, sua experiência e a especialização dos profissionais na área tributária para não frustrar as esperanças que a sociedade brasileira acalenta de que um outro Brasil seja possível, com justiça fiscal.

O presente documento aponta os principais problemas do sistema tributário brasileiro e da máquina fiscal, destacando a perversa e regressiva carga tributária brasileira e a importância da administração tributária para a eficiência e a eficácia do sistema tributário. Por último, aponta alternativas para modificação desse quadro.

Tributo é cidadania

Os impostos e contribuições que pagamos para o Estado não devem ser considerados como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço da nossa cidadania. A finalidade dos impostos é satisfazer as necessidades coletivas que não podem ficar por conta do mercado. Os tributos servem para financiar as atividades do Estado, que precisa de recursos para cumprir com suas obrigações de prestação de serviços essenciais à população.

A receita pública, composta principalmente por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Todo

um conjunto de serviços – segurança, educação, saúde, previdência e assistência social, transporte e comunicações, entre outros - depende e continuará dependendo, em larga medida, da ação do Estado. Se a receita tributária for insuficiente, o risco é que esses serviços essenciais não sejam prestados na medida necessária ou venham a ser financiados, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação e o endividamento externo.

A concepção de Estado e o sistema tributário

O sistema tributário, conjunto de normas, depende também da nossa concepção de Estado: qual é o modelo de Estado que desejamos construir? Um Estado mínimo ou um Estado de Direito Democrático e Social, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna? É exatamente este último modelo de Estado que os constituintes de 1988 definiram para a sociedade brasileira.

Infelizmente, não é esse modelo que o Brasil está seguindo. Estamos na contramão desses objetivos e princípios, pois aproximadamente 50 alterações já foram feitas na Constituição, e a legislação infraconstitucional também caminha em sentido contrário ao que foi estabelecido em 1988.

Estamos construindo o Estado mínimo para os mais pobres. Porém, para aqueles que vivem no andar de cima, o modelo em vigor é o do Estado máximo, porque a maior parcela da receita tributária é destinada ao pagamento da dívida pública. Com essa política, a qualidade, a quantidade e a eficácia dos serviços públicos deixam muito a desejar, o que dificulta sobremaneira a legitimação do sistema tributário. Além disso, são os assalariados e a grande massa de consumidores que acabam arcando com o ônus tributário maior.

Um país que tenha como objetivos a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre justa e solidária deve utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e redistribuição de riqueza. É preciso atacar esse mal de todas as formas: via gastos sociais e também via tributação, cobrando mais impostos de quem tem mais capacidade contributiva e aliviando a carga dos mais pobres.

A política tributária foi uma determinante importante no bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real. A engenharia macroeconômica que assegurou o relativo controle da inflação passou pela elevação do endividamento público, que assegurou a transferência de renda do setor real da economia para os detentores de excedentes financeiros, particularmente o capital bancário. A partir de 1999, por força dos acordos com Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários. A viabilidade dessa política foi obtida por meio do aumento da arrecadação de impostos, via modificações na legislação infraconstitucional.

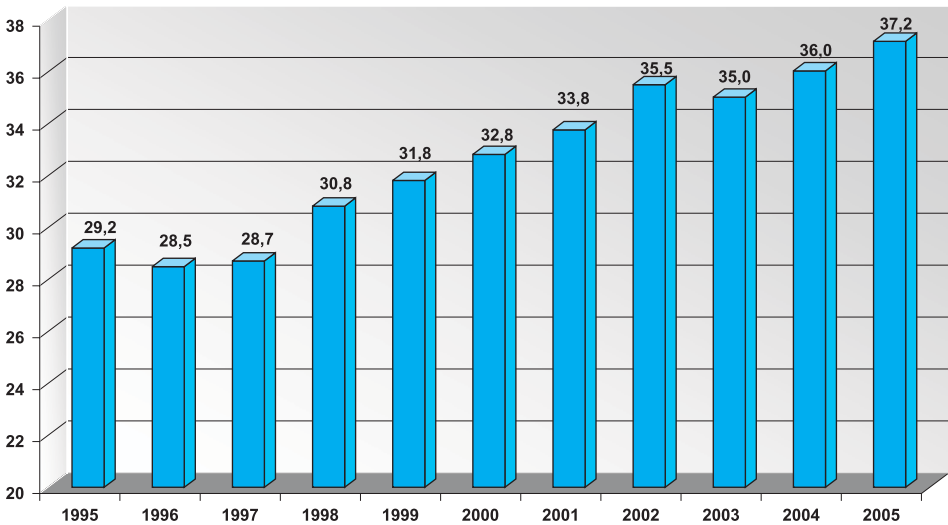
O aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como a Cofins e a CPMF, além do aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do Imposto de Renda (IR). A elevação da arrecadação tributária, no entanto, não se destinou para os serviços públicos, mas para cobrir - e apenas em parte - os juros e a amortização da dívida pública, que cresceu exponencialmente nos últimos dez anos.

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o Produto Interno Bruto (PIB).

A carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos, saltou de 28% para 37% do PIB, no período de 1996 a 2005. Após o salto de 6,39 pontos do PIB, no período de 1995 a 2002, a carga tributária apresenta uma relativa estabilidade nos últimos anos (Gráfico 1), sem contudo mudar a estrutura de sua distribuição. De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Mas o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média, pois tem uma alta carga tributária sobre o consumo - mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços - e uma baixa tributação sobre a renda - 25% . Situação inversa é a estrutura tributária dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): os impostos sobre o consumo representam 32,1%, em média; o imposto sobre a renda 35,4%.²

² Dados da OCDE disponíveis em: <http://www.oecd.org>.

Carga Tributária - União, Estados e Municípios (% do PIB)

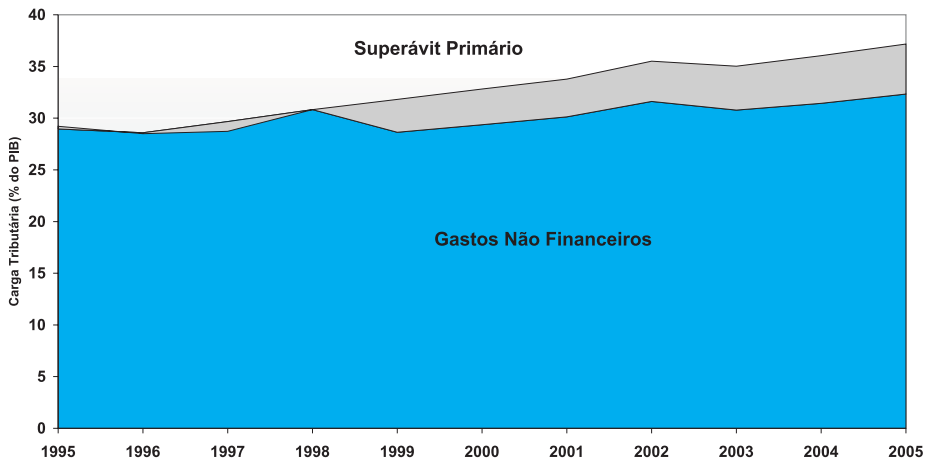


Fonte: Confaz, IBGE, SRF e STN.
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

O problema central que deve ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil. A questão-chave é quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro? Nos últimos dez anos, a despeito das dificuldades de crescimento econômico do país, da elevação do desemprego e da queda da renda dos trabalhadores, a arrecadação de impostos continua quebrando todos os recordes históricos e reforça a injusta estrutura tributária brasileira.

Além disso, o maior esforço de arrecadação tributária destinou-se ao cumprimento do superávit primário (ver Gráfico 2). Até 1998, o Brasil não registrava superávit primário em suas contas, e em 1999, após acordo com FMI, o superávit primário foi de 3,19% do Produto Interno Bruto (PIB), chegando em 2005 a 4,83% do PIB. No mesmo período a Carga Tributária saltou de 32,02% para 37,2%. Portanto, o incremento de arrecadação de 5 pontos do PIB foi praticamente todo destinado a realização do superávit primário, de forma a garantir o pagamento dos juros da dívida.

Destino da Carga Tributária Brasileira União, Estados e Municípios (% do PIB)



Fonte: STN.
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

A regressiva carga tributária brasileira

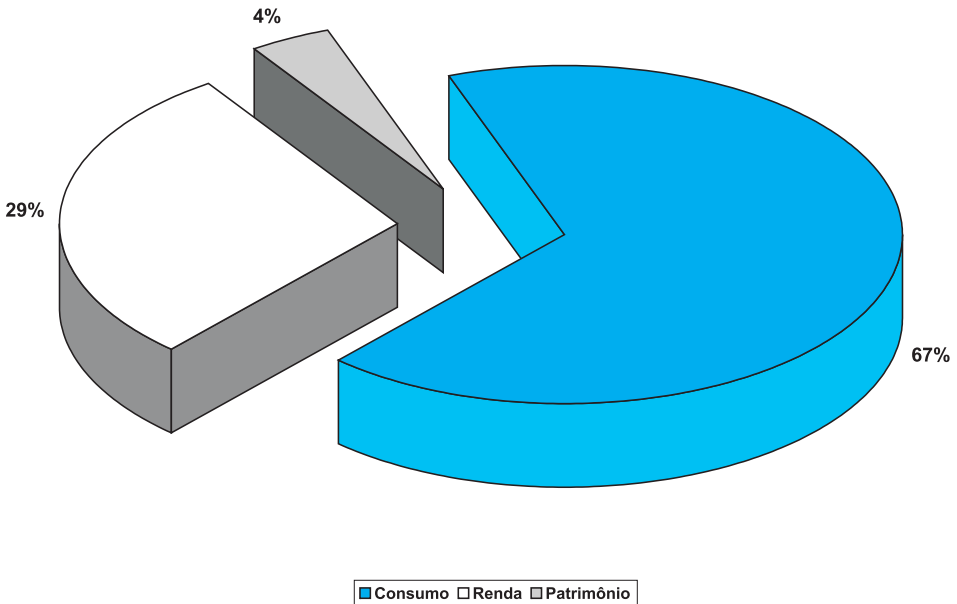
A Tabela 1 mostra a arrecadação tributária de 2005 das três esferas de governo, por base de incidência dos tributos. Estima-se que a carga tributária do Brasil alcançou 37,2% do PIB, em 2005. Os dados revelam que, do montante de R\$ 718,1 bilhões arrecadados no ano passado, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 402,8 bilhões, equivalentes a 56% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Ao desconsiderarmos “outros tributos”, ou seja, aqueles que não são identificados à base de incidência, a tributação sobre consumo representa mais de 2/3 (67,2%) da carga tributária brasileira. A situação se agrava ao agregar a tributação sobre a renda do trabalho (10,9%), evidenciando que 78,1% dos tributos brasileiros são pagos pelos consumidores e pelos trabalhadores assalariados (ver Gráfico 3).

Estimativa carga tributária brasileira, por base de incidência, em 2005

CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL (1)	em % PIB 37,2%	R\$ milhões 718.102	Participação Em % 2005
Consumo	20,80%	402.794	56,10%
Imposto sobre Importação	0,50%	9.086	1,30%
I.P.I-Total	1,40%	26.373	3,70%
Contribuição p/ Seguridade Social/Cofins	4,50%	87.902	12,20%
Entidades Financeiras	0,30%	6.736	0,90%
Demais Empresas	4,20%	81.166	11,30%
Contribuição para o PIS/Pasep	1,10%	22.046	3,10%
Entidades Financeiras	0,10%	1.107	0,20%
Demais Empresas	1,10%	20.938	2,90%
Cide-Combustíveis	0,40%	7.680	1,10%
CPMF	1,50%	29.230	4,10%
Imposto sobre Operações Financeiras	0,30%	6.102	0,80%
Contribuição Previdenciária das Empresas	2,50%	48.050	6,70%
ICMS	8,00%	154.810	21,60%
ISS	0,60%	11.515	1,60%
Renda	8,90%	173.122	24,10%
Renda do Trabalho	3,40%	65.344	9,10%
I. Renda-Pessoa Física	0,40%	7.341	1,00%
I. R.R.F-Rendimentos do Trabalho	1,80%	35.821	5,00%
Contribuição Previdenciária dos Trabalhadores	1,10%	22.182	3,10%
Renda do Capital	4,00%	77.452	10,80%
I. Renda-Pessoa Jurídica	2,60%	51.130	7,10%
Entidades Financeiras	0,40%	7.326	1,00%
Demais Empresas	2,30%	43.804	6,10%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	1,40%	26.323	3,70%
Entidades Financeiras	0,10%	2.525	0,40%
Demais Empresas	1,20%	23.797	3,30%
Outras Rendas	1,60%	30.326	4,20%
Patrimônio	1,20%	23.606	3,30%
Imposto Territorial Rural	0,00%	324	0,00%
IPVA	0,50%	10.497	1,50%
ITCD	0,00%	795	0,10%
IPTU (2)	0,50%	9.804	1,40%
ITBI	0,10%	2.187	0,30%
Outros	6,10%	118.580	16,50%

Fonte: SRF, STN, Confaz, IBGE e Bacen
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Carga Tributária por Bases de Incidência



Fonte: Confaz, IBGE, SRF, STN.
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Na esfera federal, os tributos sobre o consumo foram os que mais cresceram nos últimos dez anos, nada menos que 110%, em termos reais. A arrecadação do conjunto de tributos federais cresceu 101% no mesmo período. A Tabela 2, denominada variação dos tributos federais, mostra que o campeão foi a Cofins com crescimento de 162%, depois a CPMF com 142% (neste caso 1997 a 2005).

Enquanto a arrecadação sobre o patrimônio cresceu apenas 45,44%, em termos reais, o imposto estadual mais importante – o ICMS – registrou um aumento real de 48%, nos últimos dez anos (conforme dados do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz).

Vale ressaltar que o PIB cresceu apenas 21%, no período em que a arrecadação de tributos federais sobre o consumo subiu 110%.

Arrecadação dos tributos federais R\$ bilhões a preços constantes de dez/2005 (IPCA-IBGE)

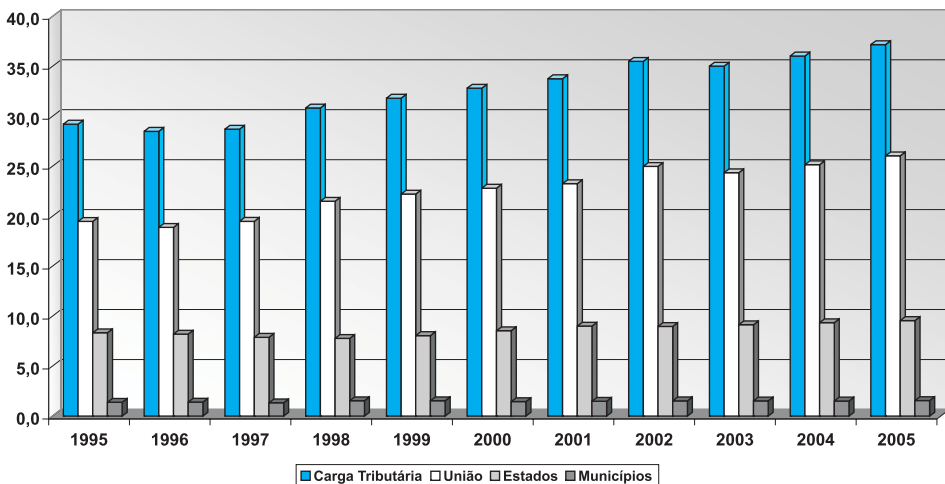
Principais Tributos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1996-2004	1996-2005
Consumo	91,76	106,50	105,76	131,12	147,02	155,28	164,99	162,85	183,26	192,75	99,72%	110,06%
Impost. Imp.	8,08	9,21	11,38	13,10	13,16	13,20	10,63	9,50	10,05	9,30	24,38%	15,10%
IPI	29,71	30,20	28,36	27,33	29,16	28,22	26,44	22,92	24,98	26,97	-15,92%	-9,22%
IOF	5,48	6,79	6,16	8,13	4,84	5,20	5,38	5,19	5,74	6,24	4,74%	13,87%
CPMF	0,00	12,37	14,12	13,01	22,55	24,90	27,19	26,88	28,88	29,90	—	—
Cofins	34,31	34,31	32,61	53,18	61,75	67,23	68,50	69,41	83,96	89,93	144,71%	162,11%
PIS/Pasep	14,17	13,62	13,13	16,36	15,56	16,52	17,17	20,21	21,26	22,55	50,04%	59,14%
CIDE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,68	8,74	8,39	7,86	—	—
Renda	77,41	79,34	93,14	97,68	101,79	107,68	132,72	128,00	134,48	154,36	73,72%	99,41%
Imposto sobre a Renda (IR)	64,71	65,52	79,73	85,51	87,39	94,08	114,82	108,47	112,54	127,40	73,91%	96,88%
IRPJ	24,86	22,97	21,76	22,84	27,41	24,65	45,65	39,49	42,69	52,37	71,72%	110,66%
CSLL	12,71	13,82	13,41	12,16	14,40	13,60	17,90	19,53	21,93	26,96	72,54%	112,12%
IRPF	4,78	5,11	5,26	5,41	5,68	5,91	6,00	5,95	6,73	9,15	40,79%	91,42%
IR - Trabalho	20,83	22,43	25,48	25,29	28,25	31,23	29,92	30,79	34,39	36,59	65,10%	75,66%
Patrimônio	0,23	0,23	0,31	0,33	0,25	0,23	0,23	0,22	0,32	0,34	39,13%	47,83%
ITR	0,23	0,23	0,31	0,33	0,25	0,23	0,23	0,22	0,32	0,34	39,13%	47,83%
Total das Receitas Adm.- SRF	176,01	192,06	204,91	236,18	258,66	268,20	305,09	297,40	328,53	354,88	86,65%	101,62%

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Além disso, o fato de o aumento da carga tributária ter sido realizado por meio de incremento da arrecadação com as contribuições levou a União a aumentar a sua participação no montante da Carga Tributária de 20,01% (1995) para 25,04% (2004), comprometendo ainda mais o princípio do federalismo (Gráfico 3).

Carga Tributária Bruta



Fonte: Bacen, Confaz, IBGE, SRF e STN.

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Como o consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda conforme ela aumenta, prejudicando mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O resultado é uma carga tributária regressiva, o que significa que o Estado brasileiro é financiado pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta.

Estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, de 1996, revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%.³ A atualização das informações realizadas pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), com dados da POF 2002/2003, mostra que essa regressividade vem aumentando: as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (ver tabela 3).⁴

³De acordo S. Vianna et al. , “Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social”, Tributação em Revista, Brasília, nº 36, abril e junho de 2001.

⁴M. Zockun (Coord.), Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado, São Paulo, Fipe, 2005.

Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e em 2004

Renda mensal familiar	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et. alli (2000); SRF "A progressividade no Consumo-Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

* tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, Cofins (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS. M. Zockun (Coord.), Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado, São Paulo, Fipe, 2005

A partir de 1995, um conjunto de modificações na legislação tributária brasileira constituiu uma verdadeira “reforma tributária”, que concedeu privilégios tributários à renda do capital e onerou os trabalhadores e os consumidores, tal como será visto a seguir.

O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, por causa das modificações ocorridas na legislação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas visando a aumentar arrecadação e a assegurar superávit primário fiscal, em 1999, de R\$ 31 bilhões (3,1% PIB). Entre as muitas medidas anunciadas no “pacote 51”, que permitiu ao governo assegurar as chamadas “receitas extraordinárias”, destaca-se a alteração da legislação da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e da Cofins. No governo Lula, a Lei 10.833/2004, que instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição de 3% para 7,6%.

As alterações realizadas na legislação tributária após 1996 agravam a regressividade da carga tributária brasileira. Com isso, vem aumentando a incidência tributária sobre bens e serviços (consumo) saltando de 17,2% do PIB, em 1996, para 20,8%, em 2005 (ver tabela 4).

Tabela 4

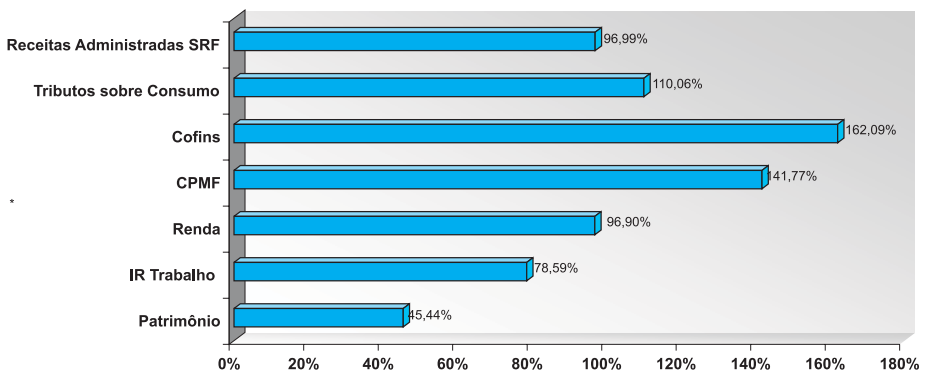
Evolução da carga tributária sobre o consumo em % PIB

Principais Tributos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Imposto sobre Importação	0,54%	0,59%	0,72%	0,81%	0,77%	0,76%	0,59%	0,52%	0,52%	0,47%
I.P.I.-Total	1,99%	1,93%	1,78%	1,69%	1,71%	1,62%	1,47%	1,26%	1,29%	1,36%
Contribuição p/ Seguridade Social/Cofins	2,30%	2,20%	2,05%	3,30%	3,62%	3,87%	3,88%	3,83%	4,34%	4,54%
Entidades Financeiras	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,21%	0,27%	0,27%	0,27%	0,35%
Demais Empresas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,65%	3,61%	3,55%	4,06%	4,19%
Contribuição para o Pis/Pasep	0,95%	0,87%	0,83%	1,01%	0,91%	0,95%	0,96%	1,11%	1,10%	1,14%
Entidades Financeiras	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,06%	0,06%	0,05%	0,06%
Demais Empresas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,90%	0,90%	1,06%	1,05%	1,08%
Cide-Combustíveis	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,54%	0,48%	0,43%	0,40%
CPMF	0,00%	0,79%	0,89%	0,82%	1,32%	1,43%	1,51%	1,48%	1,50%	1,51%
Imposto Sobre Operações Financeiras	0,37%	0,43%	0,39%	0,50%	0,28%	0,30%	0,30%	0,29%	0,30%	0,31%
Contribuição Previdenciária das Empresas	3,39%	3,17%	3,06%	2,87%	2,80%	2,91%	2,77%	2,30%	2,33%	2,48%
ICMS	7,15%	6,84%	6,66%	6,97%	7,47%	7,86%	7,75%	7,73%	7,83%	7,99%
ISS	0,51%	0,56%	0,52%	0,58%	0,60%	0,54%	0,55%	0,54%	0,59%	0,55%
Total da Carga sobre Consumo	17,24 %	17,35 %	16,96 %	18,59 %	19,44 %	20,25 %	20,31 %	19,59 %	20,18 %	20,79 %

Fonte: SRF, STN, Confaz
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Enquanto o montante de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal cresceu, em termos reais, 101,62%, no período de 1996 a 2005, a Cofins evoluiu 162,09%, saindo de uma arrecadação de R\$ 34,3 bilhões, em 1996, para R\$ 89,9 bilhões, em 2005. A arrecadação da CPMF cresceu 141,7% no período de 1997 (início do recolhimento) a 2005. Os valores são deflacionados mensalmente pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços de dezembro/2005 (gráfico 5).

Varição dos Tributos Federais (1996 a 2005) em % (IPCA)



Fonte: SRF.
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Importante também lembrar que nesse período foi instituída a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), por meio da Lei 9.311/1996. A CPMF, que era para ser provisória, vem sendo prorrogada constantemente. A última prorrogação ocorreu pela Emenda Constitucional 42, que autoriza a cobrança da CPMF até final de 2007.

Trabalhadores pagam mais impostos que os bancos

A partir de 1996, a tabela do Imposto de Renda (IR) deixou de ser corrigida periodicamente e com isso milhares de trabalhadores de menor poder aquisitivo passaram a ser tributados na fonte. No período de 1996 a 2001, a tabela do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) ficou congelada. Desde então ocorreram as seguintes correções: 17,5%, em 2002; 10%, em 2005; e, 8% a partir de fevereiro deste ano. Esses reajustes são insuficientes para repor integralmente os efeitos da inflação no pagamento de IR, pois não refletem toda a inflação do período. A inflação de janeiro/1996 a janeiro/2006, apurada pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), foi de 104,98%. Descontando os reajustes já concedidos de 17,5% (2002), de 10% (2005) e de 8% (2006), a tabela do Imposto de Renda, ainda, precisaria ser corrigida em 46,84%, em 1º de fevereiro de 2006.

Em 1996, o limite de isenção da tabela do Imposto de Renda era

equivalente a 11,04 salários mínimos. A falta de correção da tabela acabou transformando trabalhadores com renda acima de 3,9 salários mínimos (considerando o aumento real do salário mínimo, o limite de isenção sobe para 6,65) em contribuintes do IR, ferindo o princípio da capacidade contributiva estabelecido na Constituição Federal (tabela 5). Além disso, os assalariados pagam em tributos diretos proporcionalmente o dobro do que pagam os empregadores. Os dados preliminares da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE revelam que, no extrato da população com renda per capita superior a R\$ 957,96 por mês, os trabalhadores pagam em impostos diretos 16% da renda, e donos das empresas pagam somente 8%.⁵

Tabela 5

Limite de isenção do Imposto de Renda em salários mínimos

Ano (exercício)	Salário Mínimo (SM) Mensal R\$ (1)	SM Corrigido Pelo IPCA	Limite Isenção R\$ mensal (2)	Limite de Isenção em SM	Limite de Isenção em SM sem aumento Real
	(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)	(e) = (c) / (b) (3)
1995	70,00	70,00	733,62	10,48	10,48
1996	100,00	81,50	900,00	9,00	11,04
1997	112,00	97,12	900,00	8,04	9,27
1998	120,00	105,46	900,00	7,50	8,53
1999	130,00	109,52	900,00	6,92	8,22
2000	136,00	116,45	900,00	6,62	7,73
2001	151,00	123,42	900,00	5,96	7,29
2002	180,00	131,68	1058,00	5,88	8,03
2003	200,00	152,28	1058,00	5,29	6,95
2004	240,00	161,84	1058,00	4,41	6,54
2005	300,00	174,91	1164,00	3,88	6,65

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Dieese.

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Notas:

(1) Valores vigentes em 31 de dezembro de cada ano base. Os valores têm como fonte Dieese - Anuário dos Trabalhadores 2005.

(2) A tabela do Imposto de Renda no período de 1993 a 1995 tinha como limite de isenção o valor de 12.000 Ufirs. O valor foi convertido para R\$ multiplicado pela Ufir de 31/12/94 = 0,6618

(3) Limite de isenção em quantidades de Salários Mínimos, desconsiderando os aumentos reais.

⁵ B. Lima, “Empregados pagam mais tributo direto que patrões”, Folha de São Paulo, 04/07/2005.

No Brasil, a tabela do IR vem perdendo progressividade em relação ao que foi no passado. No período de 1983 a 1985, a tabela progressiva do IRPF estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com interstício de 5%. Em 1989, paradoxalmente ao estabelecido na Constituição Federal de 1988, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%. Em 1995 vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35%, que foi suprimida pelo governo anterior com o falso argumento de que havia poucos contribuintes nessa faixa. Desde 1998, vigoram no país duas faixas, com alíquotas de 15% e 27,5%. Portanto, 21 anos depois a alíquota mínima triplicou de valor, passando de 5% para 15% e a máxima foi reduzida em mais da metade, de 60% para 27,5% (tabela 6).

Tabela 6

Alíquotas de IRPF no Brasil

Período de vigência	Quantidade de classes de renda (faixas)	Alíquotas
1979 a 1982	12	0% a 55%
1983 a 1985	13	0% a 60%
1986 a 1987	11	0% a 50%
1988	9	0% a 45%
1989 a 1991	2	10% e 25%
1992	2	15% e 25%
1995	3	15% a 35%
1996 a 1997	2	15% e 25%
1998 a 2005	2	15% e 27,5%

Fonte: Regulamentos do Imposto de Renda

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Essa maior tributação sobre os salários dos trabalhadores ocorre no período em que a renda do trabalho participa cada vez menos da distribuição da riqueza no país. A parte da renda nacional apropriada pelos salários caiu 19,69%, ou seja, de uma participação de 32% no PIB, em 1994, para 25,7%, em 2003. Por outro lado, no mesmo período, a fatia da renda nacional (PIB) conquistada pelos rendimentos do capital cresceu 11,98%, conforme dados das contas nacionais do IBGE.

No período de 1999 a 2005, os bancos recolheram de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre seus lucros apenas R\$ 55,4 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 261,5 bilhões de Imposto de Renda. Em 2005, apesar do aumento expressivo dos lucros dos bancos (31%), a arrecadação de tributos desse setor permanece pequena em relação às demais empresas e às pessoas físicas, principalmente os trabalhadores assalariados. Os bancos recolheram de Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), em 2005, R\$ 10,1 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 44,1 bilhões em Imposto de Renda (Imposto de Renda de Pessoa Física mais Imposto de Renda sobre rendimentos do trabalho), conforme a Tabela 7. Os trabalhadores são responsáveis por 12,6% das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), já o montante de tributos pagos pelas instituições financeiras sobre o lucro representa apenas 2,7% do montante arrecadado. Os trabalhadores pagaram no período de 1999 a 2005 quase cinco vezes mais impostos sobre a renda que todo o setor financeiro da economia.

Tabela 7

Tributação da renda dos bancos e dos trabalhadores 2005 - R\$ milhões (a preço de dez/05 - IPCA)

Bancos		Trabalhadores	
IRPJ	7.517	IRPF	7.518
CSLL	2.597	IR- Rendimentos do Trabalho	36.592
Total	10.114	Total	44.110

Fonte: Secretaria da Receita Federal
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

A insignificante carga tributária sobre o patrimônio

Os impostos que têm incidência sobre o patrimônio, no Brasil, apresentam uma arrecadação insignificante, apenas 3,4% do montante arrecadado (tabela 1). O único tributo sobre a propriedade de responsabilidade da União é o Imposto Territorial Rural (ITR), que acumulou uma arrecadação de R\$ 324 milhões em 2005, representando somente 0,03% do montante dos tributos federais arrecadados pela SRF. A baixa arrecadação do ITR

reflete as alterações realizadas pela Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que desonerou o patrimônio rural. Entre as modificações realizadas destacam-se: a supressão do dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30%; redução da “progressividade no tempo”, modificando a legislação anterior, com diminuição de alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos; extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm); e a substituição das três tabelas previstas na lei anterior por apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país.

Apesar de o governo, na época, anunciar que as modificações da legislação elevariam a arrecadação do ITR para a cifra de R\$ 1,6 bilhão, o que aconteceu na prática foi a diminuição da arrecadação desse imposto. Muito aquém do previsto, a arrecadação do ITR tem uma trajetória decrescente em relação à legislação anterior. Em 1996, a arrecadação do ITR somou R\$ 496 milhões, valor que se reduziu a R\$ 329 milhões em 2004. Portanto, a preços constantes – de dez/2005, com base no IPCA –, há uma variação negativa de 33,7%. O corolário de oito anos de vigência da Lei 9.393 é uma pífia arrecadação do ITR, muito abaixo do potencial, para um país de enorme concentração de terra, significando o abandono definitivo desse imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor.

As renúncias tributárias a favor da renda do capital

Ao mesmo tempo em que vem taxando mais significativamente a renda dos trabalhadores assalariados e as classes de menor poder aquisitivo, via tributação sobre o consumo, ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro vem abrindo mão de receitas tributárias importantes em favor da renda do capital. Estima-se que o Estado abriu mão de R\$13,4 bilhões com essas renúncias em 2005, conforme Tabela 8.

Renúncias fiscais às rendas do capital Estimativa de 2005

Descrição	Perda R\$ bilhões
Dedução de juros sobre o capital próprio (1)	3,7
Isenção de lucros ou dividendos (2)	5,2
Não tributação das remessas de lucro e dividendos para o exterior (3)	4,5
Total	13,4

Fonte: Secretaria da Receita da Fazenda e Banco Central do Brasil
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos 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 19,47 bilhões. O montante de juros sobre capital próprio foi apurado com base nos boletins mensais de arrecadação da SRF.

2. Isenção de lucros e dividendos apenas das empresas que adotam o regime de apuração do lucro real. Valores estimados com base no DIPJ de 2000 aplicando a variação do IPCA.

3. Remessas de lucros para o exterior convertida a taxa do câmbio comercial do final de período de 2005, aplicando a alíquota de 15% que vigorava até 1996.

Um das renúncias fiscais é a dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do Imposto de Renda e da CSLL. A partir de 1996, a Lei 9.249/95, artigo 9º, permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real que remuneraram pessoas físicas ou jurídicas, a título de juros sobre o capital próprio, considerarem tais valores como despesas para fins de apuração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Trata-se, na verdade, de uma despesa fictícia.

O pagamento de juros sobre capital próprio vem sendo mecanismo de redução na arrecadação do IRPJ e da CSLL. De acordo com o jornal *Valor Econômico* (18/08/2005), enquanto o resultado antes do imposto de renda de 216 empresas de capital aberto saltou de R\$ 3,99 bilhões, em 2002, para R\$ 49,72 bilhões (2004), ou seja, um crescimento de 12 vezes, as provisões de IR e CSLL aumentaram apenas seis vezes (de R\$ 2,19 bilhões para R\$ 12,28 bilhões). O jornal destaca que “o motivo mais comum que contribui para a redução do volume de tributos pagos sobre o lucro foram os juros sobre capital próprio, alternativa adotada pelas empresas hoje para a distribuição de lucros”.

Somente, em 2005, a distribuição de juros sobre capital próprio implicou uma renúncia tributária de R\$ 3,7 bilhões. Esse mecanismo permitiu, por exemplo, que os cinco maiores bancos do sistema financeiro naci-

onal – que apresentaram um lucro histórico em 2005 - pagassem a título de juros sobre capital próprio aos seus acionistas um montante de R\$ 6 bilhões. O valor distribuído de Juros sobre Capital Próprio proporcionou uma redução nas despesas com encargos tributários desses bancos no montante de R\$ 2,1 bilhões, implicando uma renúncia tributária do Estado a favor dos bancos no total de R\$ 1,2 bilhão (ver Tabela 9).

Tabela 9

Benefícios tributários aos bancos juros sobre capital próprio (JCP) 2005, em R\$ mil

Bancos	Juros sobre capital próprio destinados aos acionistas	Redução nos encargos tributários dos bancos	Renúncia tributária do Estado
Banco do Brasil	1.367.986	465.115	259.917
Caixa Econômica Federal	598.684	203.553	113.750
Bradesco	1.537.000	522.580	292.030
Itaú	1.853.356	630.141	352.138
Unibanco	753.667	256.247	143.197
Total	6.110.693	2.077.636	1.161.032

Fonte: Balanços dos Bancos

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Entre os privilégios tributários concedidos ao grande capital, especialmente aos bancos, está a isenção de imposto de renda da remessa de lucros e dividendos ao exterior (art. 10, Lei 9.249/1995). De acordo com os dados do Banco Central, as remessas líquidas de lucros e dividendos de multinacionais bateram recorde em 2005, atingindo US\$ 12,7 bilhões, maior montante desde 1947. Essa situação só é possível em função da alta rentabilidade com os juros reais, o câmbio apreciado e a isenção de imposto de renda sobre remessas para o exterior e a isenção de lucros e dividendos distribuídos. Convertendo o valor de US\$ 12,7 bilhões à taxa de câmbio de R\$ 2,34 (30/12/2005), chega-se ao montante de R\$ 29,7 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% (que vigorou até 1996) possibilitaria uma arrecadação tributária de R\$ 4,5 bilhões.

Desde janeiro de 1996, a distribuição de lucros e dividendos é isenta de IR. Uma estimativa com base no Relatório Consolidado das principais fichas da Declaração de Informações Econômico-Fiscais das Pessoas Jurídicas (DIPJ) de 2000 (último divulgado pela Secretaria da Receita Federal) permite apurar que, caso a distribuição de lucros e dividendos fosse tributada com base na tabela do Imposto de Renda a uma alíquota média efetiva de 25%, o Estado arrecadaria R\$ 5,2 bilhões em 2005.

Recentemente o governo editou a MP 281 (15/02/2006), reduzindo a zero as alíquotas de IR e de CPMF para investidores estrangeiros no Brasil. As operações beneficiadas pela MP são cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não-residentes, que possuam no mínimo 98% de títulos públicos federais. Novamente, os grandes beneficiados pela benevolência tributária do Estado brasileiro são os bancos. Após a MP 281 vem crescendo o interesse dos bancos estrangeiros com filiais no Brasil em emitir bônus indexados em reais no exterior. Eles emitem títulos em reais fora do país pagando juros abaixo do Depósito Interfinanceiro (DI) e depois ingressam com esses recursos como investidores estrangeiros no Brasil, comprando títulos públicos que pagam DI. Assim, ganham a diferença realizando uma operação de arbitragem.

A atual legislação tributária já trata de forma benevolente a renda do capital comparativamente à dos trabalhadores, ferindo a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda, conforme a Constituição Federal. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores aos demais rendimentos.

Princípios tributários de justiça fiscal e social

Para alcançar os objetivos e fundamentos já mencionados, a atual Constituição brasileira estabelece alguns princípios de justiça tributária que devem ser observados pelo legislador. A solidariedade está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade; a tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva.

A Constituição Federal (CF) estabelece ainda que os contribuintes e os consumidores devem ser esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. Até hoje, esse preceito não foi regulamentado e não está sendo cumprido.

Pelo princípio da igualdade material, o Estado tem obrigação de intervir e retificar a ordem social, a fim de remover as mais profundas e perturbadoras injustiças sociais. A igualdade e a justiça são a base para a justiça fiscal que é componente da justiça social. Assim, o *quantum* com que cada indivíduo vai contribuir para as despesas do Estado deve alcançar todos os cidadãos que se acham na mesma situação jurídica, sem privilégios de indivíduos ou classes sociais. A lei tributária deve ser igual para todos, devendo ser aplicada com igualdade.

O preceito da universalidade requer a tributação de todos os rendimentos de um contribuinte independentemente do local de sua produção — se no país ou se no exterior. Não tributar os rendimentos auferidos no exterior, especialmente em paraísos fiscais, significaria tratamento privilegiado.

Pelo princípio da capacidade contributiva, temos de graduar os tributos de acordo com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os ricos paguem mais, e os pobres menos. Somente existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família. Assim, o dispêndio para sua existência — alimentação, moradia e educação — não pode ser tributado, pois não há capacidade contributiva.

Os bens e produtos devem ser tributados de forma seletiva em função de sua essencialidade, taxando-se mais os bens supérfluos e menos os produtos essenciais à vida. Também a opção pela tributação preferencialmente direta visa a observar a capacidade contributiva individual e a transparência.

A tributação precisa também ser progressiva para reduzir a concentração de renda. Não basta a proporcionalidade, na qual a tributação é de forma linear. O nosso país carece da progressividade: taxar com alíquotas maiores e crescentes as rendas maiores. Já a simples proporcionalidade mantém constante uma mesma alíquota para bases diferentes e crescentes, podendo até ser adequada para países de relativa uniformidade na distribuição da renda e poucas desigualdades sociais.

Diante desses princípios, não são toleráveis favores e privilégios fiscais, discriminações, anistias e isenções que não correspondam a critérios razoáveis e compatíveis com o sistema constitucional.

A importância da máquina fiscal para o sistema tributário

Já não é novidade que as deficiências e distorções do sistema tributário brasileiro prejudicam a produtividade e o desenvolvimento econômico do país.

Para especialistas, parte dessas deficiências decorre da arrecadação baseada em tributos de má qualidade – incidência em cascata e tributação excessiva sobre o consumo. Afirmam que, em grande parte, essas distorções provêm da insuficiência da Administração Tributária.

Hoje há um consenso quanto ao fundamental e imprescindível papel que desempenha a Administração Tributária como real e efetivo instrumento de garantia da eficácia de todo o sistema tributário.

No entanto, para que a Administração Tributária seja efetiva são fundamentais o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e a percepção do risco em sonegar. Se a máquina fiscal não se mostra capaz de recuperar as obrigações tributárias descumpridas, então resta comprometida a eficácia do sistema tributário.

Em última análise, é a função de fiscalização quem vai definir o limite da efetividade da Administração Tributária, pois cabe a ela alcançar e manter perante os contribuintes uma elevada percepção do risco em descumprir a norma tributária.

Entretanto, verifica-se que nos processos de modernização das Administrações Tributárias a função de fiscalização tem sido a menos realçada. Os elementos básicos para que esta função seja efetiva não estão sendo disponibilizados. Entre eles: a) conhecer bem o fenômeno da evasão: causas, dimensões, manifestações; b) dispor de recursos legais, materiais, financeiros, tecnológicos, de informações, humanos, etc.; c) ter domínio de ferramentas de análise que permitam conhecer bem o contribuinte, seu negócio, seu padrão de relacionamento com o Fisco; e d) haver determinação política de combater a evasão fiscal e que essa decisão esteja claramente definida e explicitada na política de fiscalização e em uma adequada programação e controle da gestão.

Uma administração tributária deve ser temida e respeitada. Temida por sua capacidade de sancionar e punir os que não cumprem a lei. Respeitada pelo padrão ético que desenvolve em todos os níveis da organização, tanto do corpo técnico quanto do nível gerencial.

Diagnóstico da Administração Tributária

Nossa Administração Tributária, distante desse perfil necessário para garantir sua eficiência e conseqüentemente a eficácia do sistema tributário, adotou, a partir de 1995, uma política tributária de financiamento do Estado via aumento de arrecadação de má qualidade e não pelo combate à sonegação.

O problema é que esses aumentos de receitas acentuaram as distorções e injustiças, pois vêm sendo obtidos via ampliação de alíquotas e de base de cálculo de tributos indiretos e cumulativos (Cofins e CPMF). O equilíbrio das contas públicas poderia ser resolvido, em grande parte, sem a brutalidade da derrama de impostos, caso a Administração Tributária tivesse sido fortalecida para combater a sonegação.

Segundo Paulo Nogueira Batista Jr., tal fato não ocorreu porque a máquina foi desestruturada, desmanchada e desmontada ao longo desses anos, no bojo de uma política de governo na qual a “Estadofobia” é a tônica no “serviço para o público”.

As fragilidades e deficiências da Administração Tributária brasileira foram apontadas minuciosamente na CPI da Evasão Fiscal (1993). Estudos da época registraram o elevado grau de sonegação em segmentos de grande potencial contributivo e mostravam a necessidade de aparelhar a máquina para combatê-la.

Eram esperados investimentos na máquina para perseguir a delinquência tributária, valorizando o trabalho fiscal e propiciando instrumentos que aumentassem o risco em sonegar.

Porém, após 1995, aconteceu justamente o inverso. A máquina foi ainda mais desmontada e fragilizada. Citemos algumas políticas estabelecidas desde 1995:

1. Redução dos instrumentos coercitivos: ação penal, redução de multas.
2. Atenuação do risco de sonegar.
3. Instituição de anistias, como Refis, que tratam igualmente inadimplentes e sonegadores;
4. Falta de investimento em recursos humanos.
5. Insuficiência de treinamentos.
6. Perda de prerrogativa dos servidores e limitação de suas atribuições.
7. Redução do quadro de pessoal de apoio administrativo.
8. Fragilização dos controles aduaneiros, facilitando o contrabando.

Propostas para o sistema tributário e aduaneiro

As injustiças tributárias devem e podem ser removidas por meio de legislação infraconstitucional, não havendo necessidade de reforma constitucional. Dessa forma, são necessárias as seguintes mudanças legislativas:

1. Observar os princípios constitucionais, especialmente da capacidade contributiva, isonomia, progressividade.
2. Melhorar a qualidade da tributação no Brasil, reduzindo a tributação sobre o consumo, a produção e a renda do trabalhador, observando-se a capacidade contributiva do contribuinte.
3. Instituir um sistema tributário mais progressivo no Imposto de Renda, com vistas à distribuição de renda. A tributação da renda da pessoa física deve ser progressiva e garantida a ampliação do número de faixas e dos respectivos intervalos de classe; alíquotas iniciais inferiores às vigentes;
4. No Imposto de Renda das pessoas físicas, deve ser respeitado o princípio da pessoalidade, mediante a dedução de, no mínimo, despesas com educação e saúde do declarante e de seus dependentes, bem como a dedução de contribuições previdenciárias.
5. Revogar a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio e demais privilégios tributários sobre rendimentos de capital.
6. Acabar com a tributação exclusiva na fonte para os rendimentos de aplicações de renda fixa e variável e dos ganhos de capital, submetendo todos os rendimentos de capital à tabela progressiva anual.
7. Revogar a isenção na distribuição dos lucros e dividendos.
8. Tributar as remessas de lucros ao exterior.
9. Corrigir regularmente a tabela progressiva do imposto de renda de pessoa física e respectivas deduções.
10. Revisar as deduções do Imposto de Renda pessoa física, ampliando-as.
11. Não tributar a renda mínima existencial.
12. Isentar os alimentos da cesta básica.
13. A tributação da propriedade rural deve ser progressiva em função do grau de sua utilização, atendendo a função social, e anualmente agravada para os casos de não utilização da terra.
14. Não conceder anistias que incentivem a inadimplência e a sonegação.
15. Controlar o fluxo financeiro com paraísos fiscais.
16. Criar força-tarefa com outros órgãos para combater lavagem de dinheiro;

17. Combater efetivamente a sonegação.

18. A Aduana deve ser voltada para proteção da sociedade brasileira, da produção e emprego nacionais, do mercado interno, da saúde pública, do meio ambiente e do combate ao contrabando.

Propostas para fortalecer a Administração Tributária

1. Escolha do secretário da Receita Federal com base em lista tríplice, a exemplo do Ministério Público Federal. Os integrantes dessa lista estariam sujeitos a requisitos claramente identificados, além de submetidos a um elenco de compromissos para serem cumpridos, avaliados sistematicamente por intermédio de um colegiado da sociedade civil organizada. Tais parâmetros são convenientes ao provimento do cargo de secretário da Receita Federal, para afastar de suas atribuições decisórias as influências externas de costume alheias ao interesse público.

2. Instituir na SRF critérios de mérito e experiência funcional para o provimento de cargos de direção na SRF, extinguindo o critério atual de “confiança pessoal”.

3. Fortalecer a fiscalização aduaneira e de tributos internos com investimentos, equipamentos e instrumentos legais, treinamentos em quantidade e qualidade.

4. Revogar o lixo normativo e instrumentos que tolhem o ímpeto fiscal;

5. Aumentar o risco de sonegar: elevar as multas, dar efetivo combate à sonegação e fazer a cobrança de forma inescapável.

6. Recuperar os instrumentos coercitivos: remessa imediata ao Ministério Pública da Representação para Fins Penais e Revogar a extinção da punibilidade pelo pagamento.

7. Controlar fluxo financeiro com Paraísos Fiscais.

8. Criar força-tarefa para combater lavagem de dinheiro/sonegação.

Princípios para uma reforma tributária cidadã¹

Introdução

Há muitos anos, a Reforma Tributária brasileira vem sendo considerada como uma prioridade nacional, mas parece condenada a um eterno projeto. Apesar de haver consenso quanto a sua necessidade, a discussão não avança. Desde 1995, quando o governo encaminhou sua primeira proposta ao Legislativo – PEC 175 –, o tema é debatido e não se chega a uma conclusão. Todos concordam que o sistema tributário brasileiro é repleto de distorções e deficiências, porém, quando se aprofunda o debate, os conflitos de interesses aparecem, dificultando a aprovação do projeto.

Na realidade, o governo FHC já fez a reforma tributária. Não aquela que a sociedade brasileira e o Congresso Nacional desejavam, mas a reforma que o governo federal queria para atender, especialmente, aos credores internacionais. Conduzida de forma sorrateira, a reforma do atual governo alterou a legislação infraconstitucional, transferindo renda do trabalho para o capital, transformando o país em paraíso fiscal do grande capital e inferno tributário do assalariado. Além disso, essa reforma aumentou as deficiências e as distorções do sistema tributário.

A reforma tributária sorrateira teve como objetivo viabilizar o processo de mundialização do capital financeiro, o livre fluxo de recursos financeiros, sob a coordenação do FMI, garantir os superávits primários e cumprir o ajuste fiscal. Assim, o governo FHC alterou o sistema tributário e o perfil de arrecadação. Jogou o encargo de financiar o Estado brasileiro sobre os ombros dos trabalhadores.

É natural a existência de conflitos de interesses na discussão da reforma tributária, porque se trata da repartição da carga tributária entre os diversos setores da sociedade. Porém, é inaceitável, num país democrático, que a classe eleita para arcar com o ônus para financiar o Estado não participe do processo de decisão.

¹ Texto produzido pelos Auditores-Fiscais da Receita Federal: Clair Hickmann, Fátima Gondim, Fernando Marsillac, Isabel Vieira e Roberto Piscitelli. Esses AFRFs integravam o grupo de estudos da reforma tributária do Unafisco Sindical. Brasília, 1º semestre/2002.

Outro aspecto polêmico sobre a Reforma Tributária é quanto à necessidade ou não de mudanças na Constituição. Na visão de grande parte dos especialistas, os problemas centrais do sistema tributário não estão no terreno constitucional e, sim, na legislação infraconstitucional.

Pode-se dizer que diversas distorções e deficiências do atual sistema tributário brasileiro são decorrentes da falta de implementação de vários princípios estabelecidos no texto constitucional de 1988. Mas grande parte das distorções foi provocada por mudanças na legislação infraconstitucional, nos últimos anos. Na realidade, o governo brasileiro vem tratando a tributação com o único propósito de aumentar a arrecadação, desprezando a função regulatória e redistributiva que a envolve. Assim, muitos aperfeiçoamentos podem também ser feitos sem que se tenha de fazer mudanças constitucionais.

O aumento da receita tributária, para fazer frente ao programa de ajuste fiscal com a obtenção de superávits primários, nos últimos anos, foi obtido com a criação e aumento de tributos. Foi instituída a CPMF, elevaram-se as alíquotas e ampliou-se a base de incidência de tributos indiretos e cumulativos, como a Cofins e o PIS, resultando em aumento de regressividade e deterioração adicional da qualidade do sistema tributário. O indevido e injusto congelamento da tabela progressiva do IRPF foi outro fator que contribuiu, significativamente, para o aumento da arrecadação. Os tributos indiretos e cumulativos distorcem a economia, pois deturpam as condições de concorrência. Além disso, aprofundam a injustiça fiscal, pela falta de observância dos princípios constitucionais de equidade e da capacidade contributiva do contribuinte.

A opção do governo federal pelo aumento das contribuições de seguridade social deve-se ao fato de que tais tributos não são repartidos com estados e municípios. Isso tem aumentado a concentração da arrecadação nas mãos da União, comprometendo o pacto federativo.

O governo brasileiro desprezou a tributação como um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e de redução de desigualdades sociais, que constituem objetivos fundamentais da República, conforme prevê a nossa Carta Maior. O compromisso do Unafisco Sindical é com esses objetivos. Defendemos um sistema tributário em que a justiça fiscal é o princípio maior. Nesse sentido, a distribuição de renda e riqueza deve ser um dos objetivos principais de todo e qualquer projeto de Reforma Tributária.

Um aspecto crucial para o bom funcionamento do sistema tributário é a importância estratégica da Administração Tributária. A efetividade e a efi-

cácia do sistema tributário dependem da Administração Tributária, que desempenha um papel, fundamental e imprescindível, de instrumento de garantia da aplicação efetiva da legislação. Grande parte dos problemas do sistema brasileiro não poderá ser resolvida exclusivamente no plano da legislação. Há uma relação importante entre a fragilidade dos órgãos da administração e determinadas deficiências do sistema tributário nacional. Com uma Administração Tributária desprovida de recursos materiais e humanos, numa economia complexa e de proporções continentais como a brasileira, o sistema tributário, por mais concebido que possa ser sob o ponto de vista da legislação, deixará fatalmente a desejar em termos de qualidade, eficácia e justiça fiscal. Portanto, é fundamental o fortalecimento da máquina fiscal.

Unafisco Sindical, entidade de representação dos auditores-fiscais da Receita Federal, no pressuposto do dever moral de informar à sociedade a verdadeira situação e de oferecer propostas para o encaminhamento de soluções para um sistema tributário justo e eficaz, propõe-se a lançar bases para uma ampla discussão, dirigida para o conjunto da população. Entendemos que, antes de elaborar um projeto de Reforma Tributária, é fundamental discutir amplamente com a sociedade o conjunto de princípios basilares que devem nortear um sistema tributário justo. Os auditores-fiscais da Receita Federal colocam à disposição da sociedade sua experiência e a especialização de profissionais na área tributária para contribuir para esse debate.

Resgatar e reafirmar diversos princípios, já relacionados na Constituição brasileira, é fundamental nesse debate, diante do afastamento e da inobservância, nos últimos anos, de preceitos elementares de justiça fiscal, como, por exemplo, a capacidade contributiva e o não-confisco do mínimo existencial.

Entre os princípios que consideramos fundamentais e que devem nortear qualquer proposta de reforma tributária, destacamos, em especial, os que seguem.

Os princípios básicos que devem orientar uma reforma tributária cidadã

Dos princípios gerais da justiça fiscal

1. O sistema tributário deve ter como objetivos o crescimento econômico, a criação de empregos, a redução da dependência de capitais externos, a eli-

minação da pobreza, a justiça fiscal, a justiça social e o desenvolvimento sustentado.

2. A instituição de qualquer tributo deverá, necessariamente, atender ao critério da distribuição de renda e riqueza, que será efetivada, entre outras formas, mediante a concessão de imunidade tributária aos produtos componentes da cesta básica, ao mínimo existencial (conforme definido nos termos de lei) e à produção e circulação de remédios.

3. O sistema tributário deverá refletir os princípios da isonomia, generalidade e universalidade.

4. A capacidade contributiva deve ser utilizada como critério para graduação dos tributos e para distinguir os iguais dos desiguais.

5. Os tributos devem ser, preferencialmente, não-cumulativos.

6. A tributação sobre bens, produtos e serviços deve ser seletiva em função da essencialidade.

7. A tributação será preferencialmente direta, de caráter pessoal e progressiva.

8. Todo o sistema tributário deve buscar um equilíbrio entre o fator trabalho e o fator capital.

Da segurança jurídica e das limitações do poder de tributar

1. Deve ser observado o princípio da anterioridade da lei para todos os tributos, mantidas as exceções constitucionais hoje existentes, abrangendo, inclusive, as contribuições para o financiamento da seguridade social.

2. Nenhum tributo pode ser exigido antes de decorridos 90 dias da data da publicação da lei que o houver instituído ou majorado.

3. É imune a parcela de rendimentos necessários à manutenção das condições de vida digna do contribuinte e de seus familiares (mínimo existencial).

4. Devem ser asseguradas a observância e a efetividade do princípio da estrita reserva legal, inclusive para o IPI, mantidas as demais exceções constitucionais.

5. É vedado o uso de medidas provisórias em matéria tributária.

6. Deve ser vedada a instituição de tributos sobre a produção e circulação de remédios e também sobre os gêneros alimentícios componentes da cesta básica.

7. Anistias e remissões somente podem ser instituídas mediante lei es-

pecífica e aplicadas sobre débitos de pequeno valor, cuja cobrança configure prejuízo ao erário.

8. Deve ser vedada a instituição de taxas pela prestação de serviços essenciais às funções de Estado, de caráter indivisível e não específico.

9. Devem ser observadas a estabilidade, a objetividade e a clareza das normas tributárias.

10. A economicidade e a praticidade não podem se sobrepor aos princípios constitucionais.

11. Todo o crime contra a ordem tributária deve ser considerado um crime contra a sociedade, não podendo ser desconfigurado com o pagamento do tributo.

12. Os contribuintes e os consumidores devem ser esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Da ordem econômica e financeira

1. As isenções, as reduções de base de cálculo e alíquotas, bem como a concessão de benefícios fiscais em geral somente podem ser instituídas e concedidas 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.

2. O orçamento público deve ser transparente, de forma a identificar e quantificar as renúncias e os incentivos fiscais, as isenções e as reduções tributárias.

3. Todas as propostas na área tributária devem apresentar simulações que demonstrem o valor potencial de arrecadação e, sempre que possível, seus efeitos sobre os diversos setores da economia e classes sociais.

4. É essencial garantir a diversificação das bases de tributação, a fim de dar efetividade aos princípios constitucionais.

5. O sistema tributário nacional deve ser instrumento de realização do princípio federativo.

Princípios específicos dos tributos

1. O imposto sobre herança e doações, como instrumento legítimo de redistribuição de riqueza, deve ser progressivo.

2. Como instrumento legítimo de redistribuição de riqueza, deve ser instituído o imposto sobre grandes fortunas.

3. A tributação do Imposto de Renda da pessoa física deve ser uniforme

em todo o território nacional e sem distinção ou preferência em relação à categoria ou atividade profissional.

4. Os rendimentos do trabalho não devem ser tributados de forma superior aos rendimentos do capital.

5. Todos os rendimentos tributáveis da pessoa física serão levados, obrigatoriamente, à tabela progressiva e sujeitos ao ajuste anual.

6. A tributação da renda da pessoa física deve ser progressiva e garantida:

-a ampliação do número de faixas e dos respectivos intervalos de classe;

-alíquotas iniciais inferiores às vigentes;

-revisão periódica e automática (no mínimo anual) da tabela do IRPF.

7. No Imposto de Renda das pessoas físicas, deve ser respeitado o princípio da pessoalidade, mediante a dedução de, no mínimo, despesas com educação e saúde do declarante e de seus dependentes, bem como a dedução de contribuições previdenciárias.

8. A tributação do Imposto de Renda da pessoa jurídica deve ser progressiva e, preferencialmente, sobre o lucro real.

9. Os custos e despesas não-indispensáveis à realização do objeto social da pessoa jurídica ou não-necessários à manutenção da fonte produtora, a exemplo de juros sobre o capital próprio, devem ter a dedutibilidade tratada como renúncia fiscal, conforme o disposto na Lei Complementar 101/2002 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. A tributação da propriedade rural deve ser progressiva em função do grau de sua utilização, atendendo a função social, e anualmente agravada para os casos de não utilização da terra.

11. Os impostos incidentes sobre o comércio exterior (impostos de importação e exportação) devem preservar a produção e o emprego nacionais.

O detalhamento desses princípios e as propostas para concretizá-los serão divulgados oportunamente

A receita do Brasil: os instrumentos fundamentais para uma administração tributária voltada para justiça fiscal¹

Introdução

Este trabalho pretende analisar quais os pilares básicos sobre os quais deve estar calcada uma administração tributária voltada para os legítimos interesses nacionais, dentro dos preceitos constitucionais da capacidade contributiva e da justiça fiscal, equipada adequadamente para garantir a eficácia do sistema tributário e, sobretudo, voltada para o bem-estar da população. Traremos a visão de estudiosos na área sobre a importância estratégica da administração tributária (AT) e do seu sistema de fiscalização para ultrapassar as deficiências do sistema tributário(1).

O trabalho está organizado da seguinte forma: a próxima seção aborda os instrumentos e mecanismos fundamentais para lograr a eficácia, eficiência e efetividade da administração tributária. Discorreremos brevemente sobre as implicações dos problemas financeiros do Estado brasileiro para a questão tributária. Veremos como a carga fiscal aprofundou as distorções e injustiças do sistema tributário e como a fragilidade da administração tributária contribuiu para obstruir o desenvolvimento do país. Na seção 2 abordaremos quais as fragilidades acumuladas ao longo desta década e as pressões que impedem a eficácia da máquina.

Como deve funcionar uma administração tributária para cumprir sua missão institucional

1.1 As deficiências do sistema tributário

A constatação de que o sistema tributário brasileiro apresenta deficiências que prejudicam a produtividade econômica não é novidade, particularmente para quem conhece os bastidores das Constituições de 1946 e 1988 e da Reforma Tributária de 1967.

¹ Texto apresentado no Conaf de 2000 pelos auditores-fiscais: Fátima Gondim Farias, Clair Hickmann, Maria Liduína Ribeiro, Paulo Gil Hölck Introíni, Fernando Coelho Mainieri Silveira, Nory Celeste Sais de Ferreira, Carlos André Soares Nogueira e Adelson Alves de Sousa.

Para os melhores especialistas, parte dessas deficiências decorre da arrecadação baseada em tributos de má qualidade – incidência em cascata – cuja proeminência, na funcionalidade distorciva do sistema como um todo, provém da insuficiência da AT. Tal deficiência é o móvel que estimula a busca de tributos de arrecadação fácil, que maltratam o bom funcionamento do processo produtivo e reduzem a eficiência e a produtividade marginal dos produtos brasileiros, pois desde David Ricardo e Adam Smith se sabe que os tributos em cascata atuam como uma barreira alfandegária às avessas.

Comprova essa assertiva a evolução percentual impressionante de alguns tributos tipicamente cumulativos e concentradores de renda em relação aos progressivos e seletivos, tomados a partir de 1999 em relação a 1996: o incremento da Cofins em 80%; o aumento do IRRF-trabalho em 42%; a criação da CPMF em percentual infinito; o crescimento de apenas 6% do IRPJ e do IPI; a evolução risível do ITR em 4%.

A importância da máquina fiscal no desenvolvimento do país

Hoje há um consenso quanto ao fundamental e imprescindível papel que desempenha a AT como real e efetivo instrumento de garantia da eficácia de todo o sistema tributário.

No entanto, para que a AT seja efetiva é fundamental o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e a percepção do risco em sonegar. Se a AT não se mostra capaz de recuperar as obrigações tributárias descumpridas, então resta comprometida a eficácia do ST.

Em última análise, é a função de fiscalização quem vai definir o limite da efetividade da AT, pois cabe a ela alcançar e manter perante os contribuintes uma elevada percepção do risco em descumprir a norma tributária.

Entretanto, verifica-se que nos processos de modernização das ATs a função de fiscalização tem sido a menos realçada. Os elementos básicos para que esta função seja efetiva não estão sendo disponibilizados. Entre eles, foram ressaltados no Seminário Internacional de Fiscalização Tributária: a) conhecer bem o fenômeno da evasão: causas, dimensões, manifestações; b) dispor de recursos legais, materiais, financeiros, tecnológicos, de informações, humanos etc.; c) ter domínio de ferramentas de análise que permitam conhecer bem o contribuinte, seu negócio, seu padrão de relacionamento com o Fisco; e d) haver determinação gerencial e política

de combater a evasão fiscal e que essa decisão esteja claramente definida e explicitada na política de fiscalização e em uma adequada programação e controle da gestão.

Uma administração tributária deve ser temida e respeitada. Temida por sua capacidade de sancionar e punir os que não cumprem a lei. Respeitada pelo padrão ético que desenvolve em todos os níveis da organização, tanto do corpo técnico quanto do nível gerencial.

Nossa AT, distante deste perfil necessário para garantir sua eficiência e conseqüentemente a eficácia do sistema tributário, adotou, a partir de 1995, uma política tributária de financiamento do Estado via arrecadação fácil e não pelo combate à sonegação. A ampliação do superávit primário do setor público, decorrente do programa de ajustamento fiscal acordado com o FMI em 1997, resultou mais de aumentos devastadores de tributos, de cortes de gastos sociais, do que de cortes de despesas não financeiras (sem estrangimentos ao capital financeiro). Qual a conseqüência de tal perversidade dinâmica?

O problema é que esses aumentos de receitas acentuaram as distorções e injustiças do ST, pois vêm sendo obtidos via ampliação de alíquotas e de base de cálculo de tributos indiretos e cumulativos (Cofins e CPMF). O equilíbrio das contas públicas poderia ser resolvido sem a brutalidade da derrama de impostos, caso a AT tivesse sido fortalecida para combater a sonegação.

Segundo Paulo Nogueira Batista Jr., tal fato não ocorreu porque a máquina foi desestruturada, desmanchada e desmontada ao longo desses anos, no bojo de uma política de governo na qual a “Estadofobia” é a tônica no “serviço para o público”.

A quem interessa uma administração eficiente?

Nicholas Kaldor, assessor para assuntos tributários do Reino Unido e de vários países subdesenvolvidos, já na década de 50 registrava em seus estudos que a pressão política para não fortalecer a AT era enorme nos países subdesenvolvidos. As camadas privilegiadas e de maior influência na sociedade, que não contribuíam de acordo com seu potencial, criavam os mais formidáveis obstáculos contra a criação de qualquer sistema eficaz de tributação. Quanto maior a disparidade de renda de um país, mais importante o trabalho fiscal como instrumento de melhoria da equidade da justiça social, preconiza Kaldor. Segundo ele,

havia um espaço significativo nesses países para ampliar a tributação sobre o patrimônio e a renda. Por isso, acrescentava o estudioso, os fiscais não podiam ser tratados como burocratas comuns, dado seu papel estratégico na melhoria da distribuição de renda. Deveriam ser bem treinados e dispor de informações necessárias ao bom desempenho de suas funções. Portanto, a excelência da AT interessa muito mais às classes subalternas e despossuídas, enquanto incomoda as classes patronais, acostumadas à indulgência e complacência do Fisco nos níveis mais altos dos interesses dominantes na economia e de seus representantes políticos no Parlamento.

Como funciona hoje a SRF

Estudos que diagnosticaram os problemas da administração tributária

As fragilidades e deficiências da AT brasileira foram detectadas e apontadas minuciosamente na CPI da Evasão Fiscal (1993). Trabalhos realizados no âmbito da SRF em 1993/94 (2) registraram o elevado grau de sonegação em segmentos de grande potencial contributivo. Estudos realizados pelo Unafisco Sindical (1987 a 1994) também sinalizavam no sentido de aparelhar a máquina para combater a sonegação.

Enfim, todos os diagnósticos concluíram que a fragilidade da AT, em particular do sistema de fiscalização, era um reflexo de um problema maior: a inexistência de determinação política de combater a evasão de forma incondicional e irrestrita.

Constatada tal situação, era esperado que os investimentos na máquina fossem no sentido de fortalecê-la e prepará-la para combater a delinqüência tributária, valorizando o trabalho fiscal e propiciando instrumentos que aumentassem o risco em sonegar. O importante papel que a SRF e os auditores tiveram no cenário histórico do impeachment do ex-presidente Collor, desvendando com rapidez e eficiência o Esquema-PC, credenciava publicamente o órgão e o corpo técnico para que as providências fossem tomadas.

O que aconteceu após 1995? Justamente o inverso, a antítese de tudo que o funcionamento da máquina fiscal necessitava para seu fortalecimento, como veremos a seguir. Apresentaremos de forma resumida os principais atos legais e medidas administrativas que precarizaram a SRF,

impedindo gravemente a eficácia, eficiência e efetividade da máquina fiscal, como órgão dotado da missão institucional de promover não apenas a arrecadação federal, mas combiná-la com os postulados da equidade, progressividade, seletividade e do respeito à capacidade contributiva. Em poucas palavras: justiça fiscal.

O tratamento dado aos agentes fiscais

Os itens que apresentaremos a seguir foram listados pelo professor Paulo Nogueira Batista Júnior em seu trabalho encomendado pelo BID e sintetiza bem os problemas que fragilizam a administração tributária, do ponto de vista do tratamento dispensado à mão-de-obra fiscal:

- os auditores e demais funcionários vêm sendo tratados como a burocracia comum (contrariando o que Kaldor dizia);
- a remuneração é insuficiente;
- não há plano de carreira adequado com clara definição de atribuições funcionais e trajetória profissional;
- excetuados casos especiais (delegacias de Instituições Financeiras e de Preço de Transferência) os programas de treinamento e capacitação profissional são insuficientes em qualidade e quantidade;
- em matéria de processamento de dados e sistemas de informação, a fiscalização tem se revelado incapaz de acompanhar a crescente sofisticação das empresas;
- a apatia e a falta de motivação dos fiscais foram agravadas pela “flexibilização” do instituto da estabilidade, ameaçando a indispensável independência da AT e deixando o auditor sem condições de enfrentar barreiras, não raro poderosas, que se interpõem a suas obrigações funcionais.

Conclusão

Temos uma SRF temida pelos pequenos e desrespeitada pelos grandes contribuintes. PC Farias hoje estaria livre da cadeia com os favores do Refis e Collor ainda seria o presidente, se em 1992 vigessem os atos legais produzidos a partir de 1995. Esta é a Receita do FMI, a Receita do Clube dos Ricos, a Receita Apátrida, a Receita contra o Brasil, a Receita contra os brasileiros.

Já a Receita do Brasil só pode ser viabilizada na esteira de um projeto nacional. Justiça fiscal e observância da capacidade contributiva são seus

pressupostos. A Receita do Brasil não trata os auditores-fiscais como uma burocracia comum e reconhece seu papel estratégico numa economia sub-desenvolvida, com elevada concentração de renda.

O relatório de 1999 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento registra que, no Brasil, os 20% mais pobres - cerca de 32 milhões de brasileiros - dividem entre si 2,5% da renda nacional (cerca de R\$ 22,5 bilhões, considerando que o nosso PIB é de cerca de R\$ 900 bilhões). Já os 20% mais ricos abocanham 63,4% da renda nacional, ou seja, R\$ 570,6 bilhões! Equivale a US\$ 578 o PIB per capita dos 20% mais pobres. O dos 20% mais ricos é de US\$ 18.563. Nossa elite é 32 vezes mais rica que aqueles que se encontram no andar térreo da escala social.(3)

Diz Leonardo Boff (4) que uma nova civilização surge quando se encontram respostas concretas às seguintes demandas, deixadas de lado pela ordem capitalista: que utopias nos abrem o futuro? que valores novos dão sentido à nossa vida pessoal e social? que práticas novas mudam as relações sociais?

A construção da Receita do Brasil já começou. O movimento paredista pela nossa resistência, por meio das nossas denúncias da perversão fiscal que assolou o país, contra a inspiração neoliberal que orienta os gestores de turno na SRF, não tem outro objetivo estratégico que não seja o da opção pela Receita Brasileira, cujo desenho original surgirá no VII Conaf, já denominado de Conaf do Milênio. Se a Receita do FMI ainda não se consolidou, como aconteceu nos países do Cone Sul, com certeza foi graças à nossa unidade, à nossa capacidade de resistir à sedução do pensamento monolítico da agenda neoliberal, à nossa convicção do papel que temos a desempenhar na sociedade. Hoje, lutamos, sim, não só para sobreviver como categoria funcional, mas para afirmar o postulado de que se pode realizar a arrecadação necessária com a promoção da justiça fiscal, por meio do trabalho dos AFRFs no exercício de seu ofício público. Esta luta há muito tempo ultrapassou os limites da corporação. Ao mesmo tempo em que não nos conformamos com a prestação de um serviço de terceira, dentro de um balcão de segunda classe, também a sociedade já nos percebe como aliados imprescindíveis na luta por justiça fiscal, conforme demonstrado na campanha Chega de Confisco.

O mundo não é somente constituído de coisas já feitas, mas de tudo que ainda é possível fazer, dizia Milton Santos, aos delegados do Conaf de BH, em 1995. A história não está posta, não é apenas o que existe. A histó-

ria da SRF é também a soma das possibilidades que existem de refundarmos a SRF e criarmos a Receita do Brasil, feita por brasileiros, para o povo brasileiro, em favor de um projeto nacional que inclua todos os brasileiros, na justa medida da capacidade contributiva e de consumo de cada um, inclusive com a incorporação do imposto de renda negativo, em nome do princípio da solidariedade social, que deve orientar o reencontro do povo com a nação, para que a pátria não seja de meia dúzia, mas de todos os brasileiros juntos e irmanados em paz.

Uma Receita para o Brasil - O projeto nacional e a refundação institucional da SRF do Brasil – é o mote em torno do qual os AFRFs estarão mobilizados em novembro de 2000, no Rio de Janeiro, para dar o primeiro passo ao encontro da proposta alternativa de configuração daquela SRF cujo funcionamento efetivo seja o mais adequado à administração tributária de que o país precisa.

Dos instrumentos fundamentais aqui resumidamente descritos para uma administração tributária voltada para a justiça fiscal efetiva, então, coerentemente, devemos passar à avaliação do desmonte da SRF, nos últimos cinco anos, de modo que não paire sombra de dúvida sobre a necessidade inadiável de um modelo alternativo de refundação institucional da SRF, em sintonia com a opção brasileira por um projeto nacional de desenvolvimento sustentado e incluyente.

A avaliação do desmonte e a reformulação da SRF podem ser apreciadas na tese A Receita do Brasil II, que se combina com esta primeira parte e a completa integralmente.

Notas

(1) A Fiscalização sob o enfoque da Administração Tributária - Seminário Internacional de Fiscalização Tributária - Vitória/ES; 10/99; promovido pela SEFAZ-ES/BID/MF; apresentado pelo AFRF Mauro Bogéa.

Fiscalização Tributária no Brasil: uma perspectiva macroeconômica - estudo elaborado para o BID pelo Instituto de Estudos Avançados da USP pelo professor da FGV Paulo Nogueira Batista Jr.

(2) Programa Grandes Fortunas - Coordenação-Geral do Sistema de Arrecadação / SRF, 1994, mimeo.

Evasão dos Grandes Contribuintes - Coordenação-Geral do Sistema de Arrecadação/SRF, 1993, mimeo.

(3) Betto, Frei. A Avareza, in Os 7 pecados do capital, organização Emir

Sader. Rio de Janeiro: Record,1999.

(4) Boff, Leonardo. O ecocídio e o biocídio, in Os 7 pecados do capital, organização Emir Sader. Rio de Janeiro: Record, 1999.

A receita do Brasil II – da análise do desmonte ao projeto de reformulação¹

Introdução

O objetivo desta tese é demonstrar que o atual modelo de administração tributária existente no país é um dos maiores empecilhos ao desenvolvimento econômico, reforça as desigualdades sociais e, especialmente, optou a partir de 01/01/95 pelo aprofundamento da regressividade, em busca de arrecadação fácil e de “baixo custo”. Veremos que sua “aparente” eficiência mais impede sua eficácia e efetividade, nos moldes definidos por especialistas internacionais na área fiscal.

O texto tem por objetivo fixar os pilares básicos sobre os quais devem estar calcados uma administração tributária voltada para os legítimos interesses nacionais, dentro dos preceitos constitucionais da capacidade contributiva e da justiça fiscal, equipada adequadamente para garantir a eficácia do sistema tributário e, sobretudo, voltada para o bem estar da população.

O trabalho está organizado da seguinte forma. Da seção 2 a 7 abordaremos quais as fragilidades acumuladas ao longo desta década e os fundamentos e acessórios que nos têm faltado ou foram destruídos, além de muitos daqueles reiteradamente negados ao Fisco, especialmente após 1995, quando se aprofunda o desenho neoliberal do processo de (des) estruturação do Estado no Brasil. E, por fim, na última parte concluímos que a refundação da SRF dentro de um projeto nacional é a única forma de termos a administração tributária ao lado do desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades sociais do país.

A desestruturação da máquina de combate à sonegação

Instrumentos Legais: Lei 9.249/95 e Lei 9.430/96 (Anexo I item 1)

- impediu a remessa ao Ministério Público da representação fiscal para fins penais relativos aos crimes contra a ordem tributária, no momento da autuação, postergando-a para após a decisão final na esfera administra-

¹ Texto apresentado pelos auditores-fiscais, no Conaf de 2000: Fátima Gondim Farias, Clair Hickmann, Maria Liduina Ribeiro, Paulo Gil Hölck Introíni.

tiva, o que na prática resulta na prescrição do crime, na maioria dos casos. Lei 9.430/96, art. 83;

- extinguiu a punibilidade do crime contra a ordem tributária, inclusive sonegação de impostos previstos na Lei 8.137/90, via pagamento do tributo. Lei 9.249/95, art. 34; (Anexo I item 2)

- reduziu drasticamente as multas das infrações fiscais, equiparando em alguns casos o sonegador ao inadimplente. A partir daí, passou a dar ênfase, apenas, no combate à inadimplência. Lei 9.430/96, art. 44;(Anexo I item 3)

- determinou que nas omissões de receitas detectadas pelo Fisco o valor do imposto a ser lançado será apurado de acordo com o regime de tributação adotado pelo contribuinte e não mais tributada integralmente a receita omitida, que penalizava o sonegador e desestimulava a sonegação. Lei 9.249/95 art. 24;(Anexo I item 4)

A opção preferencial pelos pobres: a elevação da concentração de renda e da carga indireta

- aumento da concentração de renda via desoneração sobre os lucros das empresas e das pessoas físicas de renda mais elevada e elevação da carga dos assalariados de menor renda;

- redução da alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros (antes 12% do lucro real que excedesse a R\$ 180 mil até R\$ 780 mil e 18% para parcela do lucro real acima de R\$ 780 mil) para 10% sobre parcela do lucro real, presumido ou arbitrado, que excedesse a R\$ 240 mil ao ano ou R\$ 20 mil/mês. Lei 9.249/95, art. 3º, e Lei 8.981/95, art. 39, decorrente de MP;

- possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, isto é, os juros pagos/creditados aos sócios, e deduzi-los como despesa, reduzindo, conseqüentemente, o Imposto de Renda. Lei 9.294/95, art. 9º; (Anexo I item 5)

- vale lembrar que, além disso, há ainda os efeitos (redução) sobre o adicional do IR(10%), que incide quando o lucro for superior a R\$ 240 mil ao ano ou R\$ 60 mil no trimestre.

- isentou a distribuição dos lucros, eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos (resultados apurados a partir de 01/01/96) para beneficiários residentes no país ou no exterior. Lei 9.294/95, art. 10º; (Anexo I item 6)

- os rendimentos produzidos por aplicações financeiras de renda fixa, auferidos por qualquer beneficiário inclusive PJ isenta, passam a ser tributados a 15%, art. 11;
- eliminou a alíquota de 35% do IRPF. Lei 9.250/95 para a faixa de renda mais elevada;
- restringiu a dedução com instrução a R\$ 1.700,00 e eliminou a possibilidade de deduzir despesas de fardamentos, material escolar, curso de línguas, etc., art. 8º;
- elevou a alíquota do IRPF de 25% para 27,5%. Lei 9.532/97, art. 11º;
- aumentou o número de declarantes pela redução de condicionantes para apresentar declaração do IRPF e pela não correção da tabela de fonte; não foi um aumento em decorrência do aumento da renda nem do número de declarantes com renda tributável de elevado potencial contributivo. Lei 9.430/97;
- congelamento desde 1995 da tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, configurando confisco.

A desoneração do grande latifúndio

A Lei nº 8.847/94, que atualizou o Estatuto da Terra, mantendo sua essência de tributar progressivamente em função da utilização da terra, foi profundamente alterada pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. No Anexo I, item 7, apresentamos algumas medidas que foram um retrocesso e favoreceram o latifúndio improdutivo. Na lei anterior, em quatro anos um latifúndio improdutivo seria tributado com base na alíquota de 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 de práticas abusivas de subavaliação dos imóveis praticadas pelos grandes proprietários para não pagar o ITR devido.

Com total apoio da mídia, o governo anunciou por ocasião do lançamento da MP que a arrecadação do ITR alcançaria a cifra de R\$ 1,6 bilhão no primeiro ano de vigência da nova lei. Muito distante do previsto, a arrecadação do ITR, após quatro anos de vigência da Lei 9.393, permanece muito aquém do potencial. A preços correntes, em milhões de reais nominais temos: 1997 - R\$ 209,00; 1998 - R\$ 224,00 e 1999 - R\$ 273,00. Ou seja, verificamos com a nova lei a trajetória decrescente da arrecadação (exceto em 1999) em relação ao arrecadado em 96, o primei-

ro e último ano de vigência da Lei nº 8.847/94 (mesmo com lançamento subestimado). Se fizermos a análise em termos reais, há um decréscimo de todos os períodos em relação a 96 e a participação do ITR no PIB continua um vexame mundial: 0,0002%, ao lado de Chade e Camarões, na África Meridional.

As fragilidades da Aduana

O Brasil é um país de dimensões continentais, cujas condições naturais (imensa fronteira terrestre e litorânea) propiciam as atividades de contrabando, descaminho e tráfico de armas e drogas. Acrescente-se a esta dificuldade a vulnerabilidade de nosso sistema de controle sobre o comércio exterior, principalmente a partir da implementação da seleção parametrizada das importações. A modernização e seletividade das ações motivadas pelo crescente fluxo de transações internacionais e reduzida mão-de-obra fiscal não garantiram a excelência dos controles. Ao contrário, a agilidade nos procedimentos demandada pelas empresas e louvada pela administração reduz substancialmente os controles e a segurança jurídica dos atos praticados. (Anexo I item 8)

As medidas que tolhem o ímpeto fiscal e estimulam a sonegação

O mandado de procedimento fiscal

Essa medida foi adotada pela SRF mediante o argumento de que seu objetivo era controlar gerencialmente a atividade fiscal. Entretanto, para exercer tal controle, que é imprescindível do ponto de vista administrativo, o instrumento legal impõe limites à ação fiscal do AFRF, impedindo e inibindo o ímpeto fiscal, o que extrapola a finalidade que motivou sua edição.

Com ela, o AFRF perde a autonomia para desenvolver e reorientar seu trabalho dificultando a descoberta de esquemas que envolvam vários contribuintes, rapidez e sigilo absoluto no curso da ação. Ao diligenciar um terceiro, o AFRF é obrigado a dizer o período, o fato que está sendo auditado, a empresa que está sendo fiscalizada. Popularmente falando, parece coisa de “agente secreto português” (desculpem-nos os patrícios, irmãos na língua de Camões, porque Portugal jamais submeteu o Fisco a tal vexame). Se existe ligação entre eles é óbvio que o contribuinte saberá o que esconder. Além do mais, nesta fase não foi instaurado o contencioso

administrativo, uma fase investigativa, não litigiosa, que não admite o contraditório.

Se a jurisprudência admite plena liberdade do fiscal na fase discricionária, por que colocar em uma norma a obrigação de informar o tributo ou contribuição a serem auditados, os períodos que serão verificados e o prazo de encerramento da fiscalização? Isso permitirá que o contribuinte passe a argüir excesso de exação quando o auditor, cumprindo o que estabelece o artigo 195 do CTN, altere seus procedimentos, mesmo que tenha informado à administração tributária. A representação à autoridade, para ter o direito de auditar períodos e fatos não determinados no MPF, fere o CTN, pois o lançamento é vinculado e obrigatório. Na verdade, nem cabe a palavra “mandado”, uma vez que o AFRF não necessita de autorização, ao contrário, tem a obrigação de tomar as providências (lançar ou representar) quando verifica o ilícito. A atribuição é do cargo e o Unafisco luta para que continue sendo, apesar da proposta enviada ao Congresso pelo SRF de alteração do CTN, cuidadosamente transferindo essa prerrogativa para o órgão.

Se querem controlar a ação fiscal, não são necessárias todas essas restrições. Trata-se, ao nosso entender, de uma cortina de fumaça que dificulta mais ainda as ações fiscais e reforça os pontos negativos do Código de Defesa dos (maus) Contribuintes, proposto pelo PFL.

O programa de recuperação de débitos fiscais – Refis

O maior problema desse programa é que não separa o joio do trigo e, ao contrário do dito popular, demonstra que o crim e compensa na área tributária. Vejamos por quê:

- não separa o inadimplente do sonegador que cometeu crime contra a ordem tributária, permitindo que este se livre da representação com a mera adesão ao Refis, e ainda possa pagar com taxa de juros subsidiada (TJLP);

- permite a utilização de prejuízos fiscais de terceiros para compensar multa e juros: cria um mercado de prejuízo fiscal; prejuízo não é crédito, de acordo com o CTN, o que é líquido e certo são os débitos constituídos;

- STJ decidiu que denúncia espontânea de dívida livra o contribuinte de ser penalizado; logo, quem sonegou e adere ao Refis estará livre da multa. Mais um grande estímulo ao não cumprimento das obri-

gações tributárias pela vantagem que é concedida aos que sonegam;

- permite transferir todos os ativos de uma empresa e operar com receitas abaixo da TJLP, criando o Sistema Financeiro de Tributação; com isso as dívidas passam a ser pagas em centenas de anos;

- é a maior anistia fiscal da história e um atestado da falência do modelo de arrecadação fácil, em cascata, que inviabilizou o pagamento de impostos (juros altos, impostos sobre faturamento elevados, elevada competição internacional). A máquina bateu o motor, não tem óleo que resolva. Tenta-se arrecadar a todo custo, mesmo com práticas pouco recomendadas. No caso, uma grande anistia fiscal de acordo com a qual serão beneficiadas, inclusive, grandes empresas que têm todas as condições de saldar suas dívidas e que, ao contrário de alguns pequenos e médios contribuintes, até se beneficiaram com essa política econômica perversa de juros altos e abertura indiscriminada de nossas fronteiras. Empresas que se financiaram nos últimos anos mediante sonegação e aplicaram no mercado financeiro têm agora o presente do Refis.

A modernidade da embalagem sem conteúdo

O que foi desenvolvido em termos de tecnologia de informação na SRF em nada contribuiu para dar mais equidade fiscal ao nosso sistema. Ao contrário, em alguns casos até prejudicou os sistemas de controle interno, desgastando nossa imagem perante o contribuinte (exemplo: compensação de créditos de terceiros; DCTF - Darf declarado não é cruzado com o conta corrente; o conta corrente desde 97 não é atualizado). A concepção de modernização não foi moldada para dar ao Fisco mais instrumentos para dominar a informação (nossa matéria-prima básica), mas para “parecer” eficiente, por apresentar uma embalagem moderna no cumprimento das obrigações acessórias. Muito marketing (declarações via internet, Siscomex, página de internet repleta de informações que não dão transparência alguma à sociedade de como o Fisco trabalha efetivamente) que não transformou em nada nossa realidade tributária injusta! Onde termina a maquiagem da AT e onde começa a verdadeira transformação de uma máquina fiscal voltada para os reais interesses da maioria de nosso povo. Os problemas substantivos da SRF estão longe de serem resolvidos, estritamente, com tecnologia. Esqueceu-se o “conteúdo” e se priorizou a “embalagem”. Como cada vez mais são criados sistemas voltados para “agilizar” procedimentos, mais recursos são destinados à prática operacional do sistema e diminuem os in-

vestimentos e determinação gerencial para capacitação técnica em áreas essenciais. Por fora, o espetáculo da modernidade tecnológica. Por dentro, a perversa realidade do agravamento da injustiça fiscal.

Algumas outras medidas que reforçam a desestruturação da máquina fiscal: alterações no Código Tributário Nacional; o Código de Defesa dos (maus) Contribuintes; o rebaixamento da remuneração média dos AFRFS e a GDAT.

Conclusão

Com este trabalho procuramos dar visibilidade ao que todos desconheciam e ao que nós temos certeza: o risco em sonegar é bastante reduzido no Brasil e o desmonte da SRF propiciou sua quase eliminação. Como nada em matéria tributária é meramente técnico, mas sobretudo político, os atos legais, revestidos de racionalidade técnica estimularam a inadimplência mediante anistias e parcelamentos generosos, que hoje fazem parte do planejamento tributário dos agentes econômicos. Os encargos incidentes são inferiores às taxas de juros do mercado e a inadimplência passa a ser uma fonte de financiamento para o setor privado. O clima organizacional é péssimo, com um conflito interno entre categorias funcionais e um mal-estar indisfarçável entre chefias e funcionários, decorrente do inusitado sistema de avaliação de fazer inveja aos tempos de Taylor e Fayol, sem os méritos daqueles que alavancaram a revolução industrial, mas completamente reprovável em face das melhores teorias, e muito longe das tendências atuais bem traduzidas no Brasil por consultores como Thomas Wood Jr. e Roberto Shiniashiky.

Como afirmamos na tese anterior, temos uma SRF temida pelos pequenos e desrespeitada pelos grandes contribuintes. Esta é a Receita do FMI, a Receita Apátrida, a Receita contra o Brasil.

A Receita do FMI baseia-se na perversão, que é o modo dominante, invisível, de organização do laço social. Ela se adequa às formações “perversas” da sociedade contemporânea: o escamoteamento das diferenças de direitos, de renda, de privilégios, de distribuição de riqueza. Banaliza a desigualdade. Reforça a injustiça social. A Receita do FMI arrecada a todo custo para cumprir as metas do (des)ajuste fiscal. A Receita do FMI tem um projeto claro: transformar a SRF em agência executiva (Anafisco) para reduzir custos. Por isso se submete ao vexame técnico de defender a permanência dos impostos em cascata.

Reafirmamos, pois, que a Receita do Brasil só pode ser viabilizada na esteira de um projeto nacional, popular e democrático. Justiça fiscal e observância da capacidade contributiva são seus pressupostos. A Receita do Brasil não trata os auditores-fiscais como uma burocracia comum e reconhece seu papel estratégico numa economia subdesenvolvida, com elevada concentração de renda.

A eliminação da alíquota de 35% do IRPF, porque nesta faixa só existem 12 mil contribuintes, é o maior exemplo do tratamento desigual e de banalização da injustiça tributária.

Num país que considera como renda tributável os rendimentos a partir de R\$ 900,00 mensais (o salário mínimo do Dieese), sob a alegação cínica de que na faixa existem quatro milhões de contribuintes, é indefensável o congelamento do imposto de renda na fonte, enquanto as remissões de dívidas e as anistias se proliferam. A Receita do FMI para a SRF, não implica, de modo algum, combater a sonegação.

Pior: abrem-se os portos aos produtos estrangeiros, às drogas, ao tráfico de armas, sem falar no tratamento privilegiado ao capital financeiro e aos capitais especulativos internacionais.

Ao Fisco atual, a serviço dos poderosos, é urgente contrapor o projeto da Receita do Brasil. Feita por brasileiros, para o povo brasileiro, no molde de um projeto nacional, sob aquela inspiração de nacionalidade deixada por Barbosa Lima Sobrinho e de que nos fala Celso Furtado em toda a sua obra econômica.

Anexo I

Considerações sobre a legislação que destruiu a máquina fiscal

1 - Vale ressaltar que a Lei 9.249/95 foi divulgada pelo SRF como a lei que, apesar de reduzir alíquotas nominais para as PJs e PFs com rendimentos mais elevados, propiciaria o aumento de arrecadação, pois eliminava possibilidades de elisão via planejamento tributário.

2 - Lei 9.249/95 art. 34. Com a vigência dessa lei, o contribuinte que comete crime contra a ordem tributária (apropriação indébita: empresa que se apropria de valores devidos por terceiros relativos a imposto de renda retido na fonte, contribuições previdenciárias e imposto sobre produtos in-

dustrializados e não repassa essas quantias aos cofres públicos; emissão de nota fiscal fraudulenta, notas frias, calçadas, etc.) ao pagar seu débito fica livre da punição prevista na Lei 8.137/90, prisão de seis meses a dois anos. Vale ressaltar que, estivesse em vigência esta lei em 1992, PC Farias não teria sido preso. É flagrante a desigualdade de tratamento entre o ladrão de galinha e o sonegador de tributos, enquanto aquele somente tem reduzida a sua penalidade caso repare o dano, permanecendo porém o crime, o sonegador de tributos, se for pego pelo Fisco e pagar o seu débito tem extinto seu crime. Consideramos isso uma afronta ao princípio constitucional da igualdade. O risco em sonegar foi reduzido.

3 - Lei 9.430/06 art. 44. Antes as multas, no caso de autuação pelo Fisco, eram de 300% (no caso de fraude) e 150% - com o advento dessa lei foram reduzidas para 150% (fraude) e 75%, respectivamente. Lembrando que se o contribuinte pagar o débito até 30 dias da autuação tais multas serão ainda reduzidas em 50%, resultando efetivamente em 75% e 37,5%, respectivamente. Como se vê, o risco em sonegar diminuiu.

4 - Lei 9.249/95, art. 24. Antes, quando o Fisco apurava omissão de receitas num total de R\$ 100 mil, o imposto a ser cobrado era de R\$ 15 mil (alíquota de 15% s/100.000); hoje, se o contribuinte optou pelo lucro real (base escrituração e contabilidade) e tiver prejuízos fiscais a compensar, digamos, de R\$ 30 mil, o imposto a ser exigido será de apenas R\$ 10.500 (15% s/70.000); para o contribuinte que optou pelo lucro presumido a situação ficou mais confortável ainda, podendo resultar em meros R\$ 1.200; vejamos: considerando uma atividade para a qual a legislação prevê a determinação do lucro mediante a aplicação do percentual de 8% sobre a receita, o imposto a ser exigido pelo Fisco será de apenas R\$ 1.200 (alíquota de 15% sobre o lucro que é R\$ 8.000 (8% de 100.000)). O risco em sonegar é cada vez menor.

5 - Lei 9.294/95, art. 9º - Exemplo:

Capital próprio -	R\$ 100.000,00
Remuneração do capital próprio (12% ao ano) -	R\$ 12.000,00
Antes:	
Lucro real da empresa, antes dessa dedução:	R\$ 20.000,00
Imposto de Renda (15% s/20.000)	R\$ 3.000,00

Hoje:

Lucro real da empresa, depois dessa dedução:	R\$ 8.000,00
Imposto de Renda (15% s/8.000)	R\$ 1.200,00

6 - Lei 9.294, art. 10º. Exemplo: antes havia a incidência na fonte da alíquota de 15% como antecipação do devido na declaração, assegurada a opção por tributação exclusiva. Após 1996 ficou sem incidência:

Até 1996:

Lucro e dividendos distribuídos	R\$ 100.000,00
Imposto de Renda Retido na Fonte (15%)	R\$ 15.000,00

Após 1996:

Lucro e dividendos distribuídos	R\$ 100.000,00
Imposto de Renda Retido na Fonte (zero)	—

7 - Lei 9.393/96 (ITR). As principais alterações foram as seguintes:

1) supre o dispositivo que impunha o pagamento do ITR, com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30% (progressividade no tempo). Essa medida foi um retrocesso, favorecendo o latifúndio improdutivo, pois, na lei anterior, em quatro anos um latifúndio improdutivo seria tributado com base na alíquota de 36%, agora, a alíquota será no máximo de 20%;

1) a extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm), que era fixado pela SRF para garantir um valor mínimo no imposto lançado. Funcionava como uma malha do valor declarado e protegia a base de cálculo do imposto, Valor da Terra Nua Tributável, contra práticas abusivas de subavaliação do imóvel praticada pelos grandes proprietários para não pagarem o ITR devido;

2) a possibilidade de a União repassar aos órgãos da administração tributária dos estados a cobrança e o lançamento do ITR;

3) substituiu as três tabelas previstas na lei anterior por apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes entre as várias regiões do país. Por exemplo, dá o mesmo tratamento fiscal para um imóvel de 30 ha, esteja ele localizado na área mais seca do semi-árido piauiense ou no solo mais nobre do polígono do ouro paranaense.

Na época, o governo justificou a necessidade da nova legisla-

ção para o ITR, como forma de punir o latifúndio improdutivo, por meio da justiça fiscal que rebaixaria os preços da terra. Na verdade, a substituição da lei atendia demanda dos grandes proprietários pela extinção do mecanismo da progressividade no tempo do ITR, previsto na Lei nº 8.847/94, que entraria em vigor no lançamento 97, ano base 96 (seria o primeiro ano de duplicação da alíquota pela baixa utilização), ao tempo em que deixava a base de cálculo do tributo livre do batimento com o VTNm.

8 - Fragilidade do sistema aduaneiro

A carência de pessoal na Aduana é flagrante e agrava-se nestes últimos tempos, haja vista que o número de auditores-fiscais na Secretaria da Receita Federal caiu de 12.000 em 1975 para 7.000 em 1999. Considerando que apenas parte deste pessoal atua no sistema aduaneiro e somente uma parte no controle aduaneiro na zona primária, este é sem dúvida um número muito reduzido, sobretudo pelas dimensões continentais deste país. Comparativamente, a França, somente nos serviços aduaneiros, possui aproximadamente 22.000 servidores. Em matéria publicada no Jornal da Orla, no dia 14/11/1999, denunciou-se que pelo Porto de Santos se opera 33% de todo o comércio exterior do Brasil, com uma movimentação anual que beira os US\$ 40 bilhões, e que neste porto, que opera em regime de 24 horas, existem apenas 170 Auditores-Fiscais quando o número necessário deveria ser no mínimo de 500.

Seleção Parametrizada: Com a implementação do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex Importação) as importações brasileiras passaram a ficar submetidas a um sistema de seleção parametrizada que determina para cada despacho aduaneiro qual o canal de verificação a que ficará sujeita. Dessa forma, as mercadorias importadas podem ser desembaraçadas sem qualquer conferência fiscal, se forem parametrizadas para o canal verde; com conferência apenas documental, se caírem no canal amarelo; com conferência documental e verificação física, se caírem em canal vermelho e com conferência documental, verificação física e controle do respectivo valor declarado se caírem em canal cinza. A seleção para os referidos canais se opera em duas etapas. A primeira delas refere-se à verificação, sobre as informações prestadas pelo importador, de parâmetros previamente estabelecidos no sistema e que são definidores de canais cinza, vermelho ou amarelo. A não incidência destes parâmetros é indicativo de canal verde. A segunda etapa é a adequação do resultado obtido na pri-

meira fase, ou seja, do quantitativo de despachos selecionados ao número de fiscais disponíveis na unidade da Receita Federal. Para cada unidade foram cadastrados quantitativos percentuais de canal vermelho e amarelo. A aplicação da seleção parametrizada, especialmente no que se refere aos fatores de ajustes (na determinação destes fatores percentuais), revela-se como uma forma de ocultar as limitações administrativas e a carência de mão-de-obra fiscal, visto que a agilidade nos fluxos do comércio exterior nunca será prejudicada, o que seguidamente é alardeado como símbolo de eficiência. O alto índice de importações parametrizadas para o canal verde (aproximadamente 80%) denuncia, de fato, essas limitações. Dessa forma, a carência de fiscais e o desaparelhamento das Aduanas não são mais motivos que podem prejudicar a agilidade dos fluxos. Toda esta lógica é justificada pela Administração uma vez que se associa sempre a eficiência da Aduana com a agilidade e nunca com o efetivo controle, como se a finalidade do sistema aduaneiro fosse apenas a agilidade.

Como justificativa para o alto índice de despachos selecionados para o canal verde, muitas vezes tem-se defendido a tese de que é preciso liberar as fronteiras, agilizar os procedimentos, estender e intensificar as fiscalizações para a zona secundária. No entanto, parece óbvio que a agilização e a liberalização das fronteiras deveria ser consequência de um melhor aparelhamento do sistema aduaneiro e maior eficiência nos controles e que a intensificação das fiscalizações em zona secundária é uma necessidade que independe dessa agilização.

A fragilidade do sistema de parametrização revela-se também na sua previsibilidade. Um observador atento pode identificar ao longo de um determinado período quais são os parâmetros ou as situações que estão estabelecendo os canais de conferência. Esse problema é agravado pelo fato de que as operações de despacho aduaneiro são normalmente operadas por despachantes aduaneiros, pessoas que processam despachos de forma repetitiva e muitas vezes em nome de vários importadores. Essa previsibilidade, somada aos altos índices de ocorrência de canal verde, permite, com certa margem de segurança, que sejam fabricadas declarações de importação para o canal verde ou que sejam saturados os canais cinza, vermelho e amarelo com despachos que não apresentam problemas, liberando, dessa forma o canal verde. Outro elemento que caracteriza a fragilidade desse sistema diz respeito ao número de despachos de cada lote de seleção

parametrizada, pois, como a aplicação dos fatores de ajuste não se dá de forma essencialmente aleatória, quando o número de despachos é muito reduzido, as chances de ocorrer canal verde é muito grande.

A centralização deste sistema de parametrização é outro fator que concorre para aumentar a fragilidade, já que tanto a definição dos parâmetros quanto o gerenciamento do sistema encontram-se centralizados na Coana, em Brasília, longe, portanto, das unidades de ponta que podem, com muito mais propriedade, identificar as situações que representam riscos. Não bastasse essa centralização, com o advento do IN SRF 111/98, eliminou-se a etapa de recepção dos documentos no sistema, que era a única oportunidade que a fiscalização ainda tinha de interferir na seleção parametrizada, uma vez que essa etapa ocorria sempre após o registro da DI e era condição para que a seleção se operasse. Com a citada IN, a seleção passou a ocorrer imediatamente após o registro da DI no sistema, ato que é restrito do importador, afastando qualquer possibilidade de a fiscalização sequer suspeitar e interferir na seleção.

Justiça tributária ainda que tardia¹

Tributo é o preço da cidadania

Tributo não deve ser entendido como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço da cidadania. A receita pública, principalmente os tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Todo um conjunto de serviços – educação, saúde, previdência e assistência social, transporte, segurança, comunicações, entre outros – depende da ação do Estado.

Se a receita tributária for insuficiente, a prestação desses serviços essenciais pode não ocorrer. Pode, ainda, vir a ser financiada, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação.

O que dificulta a legitimação do sistema tributário é que a qualidade, a quantidade e a eficácia dos serviços públicos deixam muito a desejar. Isso acontece, em parte, porque a maior parcela da receita tributária é destinada ao pagamento da dívida pública. Também é verdade que são os assalariados e a grande massa de consumidores que acabam arcando, proporcionalmente mais, com o ônus tributário. Daí a necessidade de maior participação da sociedade organizada no controle social e na fiscalização sobre o gasto público, combatendo e denunciando a sonegação, a corrupção e a malversação do dinheiro público.

A cidadania é um dos objetivos fundamentais da República (Constituição Federal, Art. 1º): a igualdade e a justiça são valores supremos da sociedade. Para que alcancemos tais objetivos, é fundamental que o sistema tributário seja justo e utilizado como instrumento de distribuição de renda e riqueza. Para isso, é imprescindível a participação popular nas decisões políticas que definem quem vai pagar a conta e como será aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos.

Brasil: concentração de renda e riqueza

O Brasil é a décima primeira economia do mundo. No entanto, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta, só comparada a de alguns países da África Subsaariana (a região mais miserável do mundo) – veja gráfico 1. Os 10% mais ricos ganham 28 vezes mais que os 40% mais

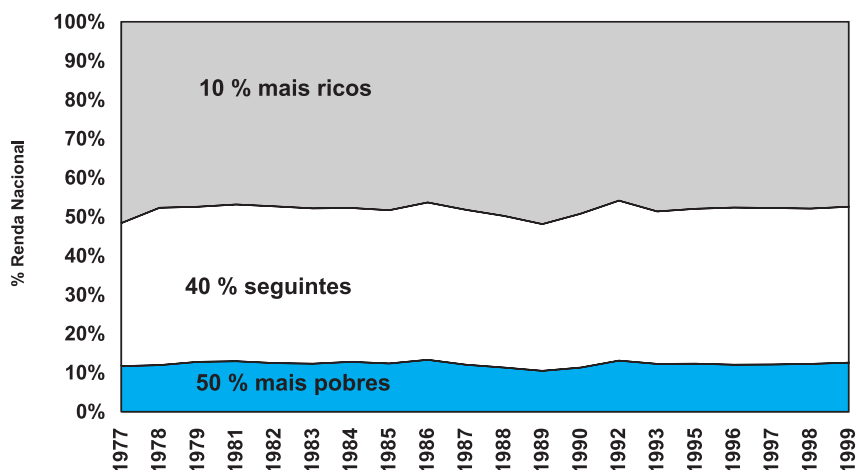
¹ Estudo lançado durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre, janeiro/2003.

pobres. Há 54 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, sendo que 23 milhões são indigentes.

No equilíbrio de forças políticas, a tributação no Brasil tem sido usada como instrumento de concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o dos mais ricos. Nos últimos anos, esse quadro agravou-se, o que contribuiu para o Brasil ocupar o quarto lugar no ranking internacional de concentração de renda. Isso é comprovado na análise da arrecadação brasileira como mostra a tabela 1.

Gráfico 1

Brasil : Distribuição da Renda por Faixas, 1977-1999



Fonte : IPEA, com base na PNAD, IBGE
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Tabela 1

Concentração de renda no mundo

Países	Coefficiente de Gini
Serra Leoa	0,629
República Centro-Africana	0,613
Suazilândia	0,609
Brasil	0,607
Nicarágua	0,603

Fonte: ONU-IDH 2002

Quanto maior o coeficiente, maior a desigualdade

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Política fiscal e a “tributação dos inocentes”

Nos últimos anos, a tributação brasileira foi manipulada para beneficiar o processo de mundialização do capital financeiro, que transformou o país em paraíso fiscal para o capital estrangeiro.

A política tributária não escapou à nova ordem econômica capitaneada pelos EUA, que prioriza o livre fluxo do capital internacional. As reformas na legislação tributária vieram, rápidas e profundas, para criar o ambiente propício ao capital especulativo exigido ao Brasil pelo “governo paralelo” sediado em Washington.

Já a tributação sobre os assalariados aumentou assustadoramente. O salário dos trabalhadores foi confiscado em nome da “modernidade”, da “estabilidade da moeda” e da “responsabilidade fiscal”. Por outro lado, o governo aliviou a tributação do capital e das classes de renda mais elevadas e jogou o peso de todo o sistema tributário nos tributos indiretos e cumulativos. O resultado não podia ser diferente: aumentou-se a concentração de renda no país.

Medidas implantadas que contribuíram para aumentar a injustiça fiscal e social

- Fragilização dos controles aduaneiros, facilitando o contrabando.
- Desmonte da máquina fiscal.
- Criação de amarras burocráticas ao trabalho de fiscalização.
- Anistias fiscais, como o Refis, que tratam igualmente inadimplentes e sonegadores.
- Congelamento da tabela de desconto na fonte do IRPF e diminuição das deduções permitidas, durante seis anos, promovendo um verdadeiro confisco sobre os salários, da ordem de R\$ 15 bilhões.
- A alíquota do imposto de renda das pessoas físicas subiu de 25% para 27,5%.
- A alíquota da Cofins foi majorada em 50%, além da ampliação da base de cálculo.
- Foi criada a CPMF, que hoje tem uma alíquota de 0,38%.

Carga tributária no Brasil

Em diversos setores da sociedade, crescem o sentimento e as reclamações de que o peso e as distorções do sistema tributário são os principais entraves à retomada do crescimento econômico sustentado. A arrecadação

de tributos tem crescido de forma significativa nos últimos anos, em termos reais e como proporção do PIB. Oitenta por cento desse acréscimo foram para o pagamento da dívida pública.

A que atribuir esse crescimento da carga tributária?

O aumento da receita tributária, para fazer frente ao programa de ajuste fiscal, foi obtido com a criação de contribuições que não são repartidas com estados e municípios, como a que recai sobre a CPMF e a Cofins. Também foi promovido o aumento das alíquotas e da base legal de incidência de tributos existentes, como o IRPF, via congelamento da tabela do imposto de renda das pessoas físicas, mesmo com a economia em fase de recessão ou crescimento lento.

A despeito das oscilações da conjuntura ma-croeconômica, houve aumento significativo da carga tributária no Brasil desde 1994. No período 1990-98, a carga global média foi de 27,4%, bem maior do que a média de 24,8% observada nos anos 80 (Tabela 2).

Como parte do ajuste das contas públicas brasileiras, o Fundo Monetário Internacional, em 1992, reco-mendou uma elevação da carga tributária macroeconômica em cerca de 2% a 3% do PIB. O crescimento, entretanto, a partir de 1994, acabou sendo maior que o recomendado pelo FMI, subindo de 25,3%, em 1993, para 28,9%, em 1998, e para 34,1%, em 2001, segundo o IBGE.

Tabela 2

Evolução da carga tributária global - 1947 / 2001 (Em % do PIB)

Ano	Carga	Ano	Carga	Ano	Carga	Ano	Carga
1947	13,8	1961	16,4	1975	25,2	1989	24,1
1948	14,0	1962	15,8	1976	25,1	1990	28,8
1949	14,4	1963	16,1	1977	25,6	1991	25,2
1950	14,4	1964	17,0	1978	25,7	1992	25,0
1951	15,7	1965	19,0	1979	24,7	1993	25,8
1952	15,4	1966	20,9	1980	24,5	1994	29,8
1953	15,2	1967	20,5	1981	25,3	1995	29,4
1954	15,8	1968	23,3	1982	26,3	1996	29,1
1955	15,0	1969	24,9	1983	27,0	1997	29,6
1956	16,4	1970	26,0	1984	24,3	1998	29,6
1957	16,7	1971	25,3	1985	24,1	1999	31,7
1958	18,7	1972	26,0	1986	26,2	2000	32,7
1959	17,9	1973	25,0	1987	23,8	2001	34,1
1960	17,4	1974	25,1	1988	22,4		

Fonte: Afonso et. alli (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2001, cujo cálculo foi realizado pela AFE/BNDES

A carga tributária é alta demais no Brasil?

Comparando com outros países, a carga tributária brasileira não pode ser considerada alta. Aqui, o problema consiste em sobre quem a carga recai. São as classes sociais e os setores menos favorecidos que têm a maior parte de seus recursos destinados ao financiamento do Estado, enquanto que a classe de renda mais elevada teve diversos benefícios e reduções tributárias.

Carga tributária sobre o trabalho

No período de 1995 a 2001, pode-se observar que o imposto de renda sobre o trabalho aumentou, em termos reais, em 27%. A Cofins e a CPMF, tributos cumulativos que incidem sobre o consumo e oneram os bens e serviços, aumentaram 66% e 5.546,24%, respectivamente. Como estão embutidos no preço dos produtos, esses tributos são pagos pelo consumidor final. Enquanto isso, os impostos sobre os lucros das empresas e sobre o patrimônio rural, cobrados dos mais abastados, tiveram queda real (Tabela 3).

Tabela 3

Análise da arrecadação brasileira IGP-DI a preços de dez/01 - em bilhões

TRIBUTOS	1995	1996	2001	2001/1995	2001/1996
IRPF Trabalho	19,79	17,80	22,54	14%	27%
IRPF Trabalho	3,93	4,10	4,27	8,6%	7%
IRPJ	17,12	21,24	17,80	4%	-16%
ITR	0,19	0,42	0,23	24%	-45%
COFINS	27,77	29,33	48,54	75%	66%
PIS/PASEP	11,16	12,12	11,93	7%	-1,5%
CSLL	10,72	10,86	9,82	-8%	-9,5%
CPMF	0,32	0,0	17,97	5546,24%	-

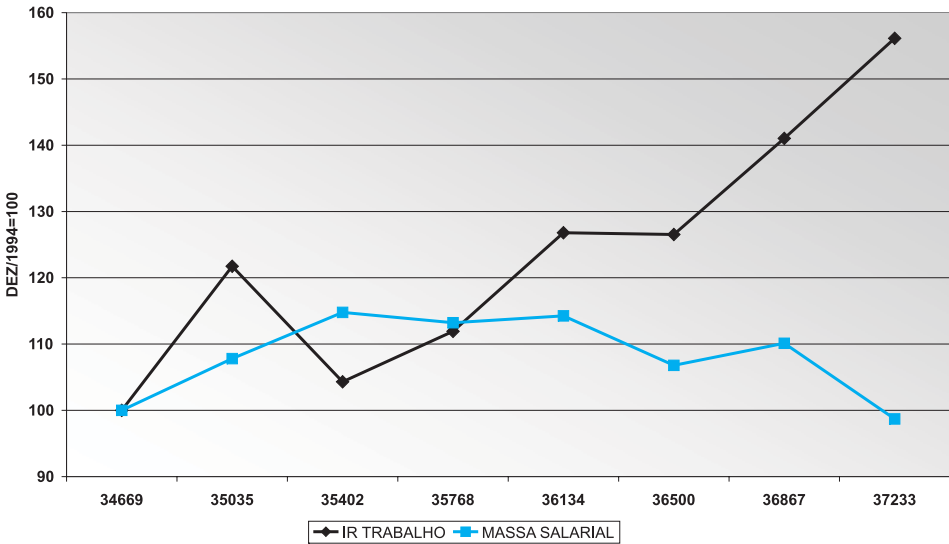
Fonte: SRF

Elaboração: Assessoria Econômica do UNAFISCO

O crescimento real do imposto de renda sobre o trabalho deu-se pelo aumento da alíquota de 25% para 27,5% e, principalmente, pelo congelamento da tabela do IR, o que confiscou, aproximadamente, R\$ 15 bilhões dos trabalhadores no período de 1996 a 2002. O confisco da renda do trabalhador se dá ao mesmo tempo em que cai a participação dos salários na renda nacional (gráfico 2).

Gráfico 2

Plano Real: Arrecadação do IR Trabalho X Massa Salarial
Valores Deflacionados pelo IPCA



Fonte: SRF e IBGE

Elaboração: Assessoria Econômica Unafisco

Nota: Massa Salarial do Rendimento do Trabalho Assalariado com CTPS em 6 Regiões Metropolitanas.

É por isso que o professor Osiris Lopes Filho afirma que o Brasil é o inferno fiscal do trabalhador e o paraíso fiscal do capital (tabela 4).

Tabela 4

Carga tributária sobre os salários

Nº de Salários Mínimos	Consumo	Renda (1)	Total
Até 2	13,13%	27,98%	41,12%
2 a 3	12,80%	27,98%	40,78%
3 a 5	12,38%	27,98%	40,37%
5 a 6	12,15%	28,91%	41,05%
6 a 8	12,03%	30,47%	42,50%
8 a 10	11,17%	30,55%	41,71%
10 a 15	10,69%	31,04%	41,73%
15 a 20	9,91%	31,68%	41,59%
20 a 30	9,13%	34,27%	43,40%
Mais de 30	6,94%	37,86%	44,81%

Fonte: Coget/SRF

*Coeficiente de transmissão 100%

(1) imposto de renda + contribuição social do empregado + contribuição social do empregador

Carga tributária sobre o consumo

Ao acordar e acender a luz, você já paga imposto sobre o valor da energia – a alíquota nominal é de 25%, mas, como o cálculo é feito “por dentro”, eleva a alíquota real para 33%. Ao escovar os dentes, você deixa 31,72% do creme dental para o governo. Paga 36,49% sobre o papel higiênico, sem falar nos impostos sobre a água do banho, o sabonete, a toalha, o creme de barbear e o desodorante (tabela 5).

No café-da-manhã, o brasileiro paga 14,71% de imposto sobre o pãozinho e o café-com-leite. Mas se decidir comer um biscoito, a alíquota vai para 25,71%.

No almoço, você já começa a ter uma indigestão tributária. O mais barato ainda são arroz, feijão e frango – 14,71% de imposto. Se a opção for uma ma-car-ronada, o encargo fiscal vai para 25,71%.

No final do dia, mais impostos: no transporte para voltar para casa, no jantar, na TV, na cervejinha...

Na tributação sobre o consumo, o pobre e o rico pagam o mesmo valor. Ao comprar um pacote de macarrão, o empresário paga o mesmo imposto que sua empregada doméstica. No entanto, em relação ao salário/renda de cada um, o pobre está sendo, relativamente, onerado muito mais (tabela 4).

O brasileiro que ganha até dois salários mínimos gasta em torno de 27% do que ganha em impostos sobre o consumo. Enquanto a pessoa que ganha acima de 30 salários mínimos gasta apenas 7,34% (tabela 5).

Tabela 5

Carga tributária indisponível sobre a renda da família em %

Tipo de despesas	Até 2 SM	5 a 6 SM	10 a 15 SM	Mais de 30
Alimentação	9,81	5,04	3,36	1,48
Despesas pessoais	1,09	0,78	0,51	0,25
Saúde	2,17	0,91	0,64	0,27
Fumo	4,18	1,62	1,02	0,29
Habitação	3,14	1,21	0,53	0,22
Lazer	0,95	0,84	0,92	0,72
Vestuário	2,43	1,68	1,48	0,86
Transportes	2,45	1,7	1,33	0,9
Veículos	0,27	0,2	0,68	2,34
Total	26,48	13,98	10,47	7,34

Fonte: Ipea - POF/IBGE (1996), microdados

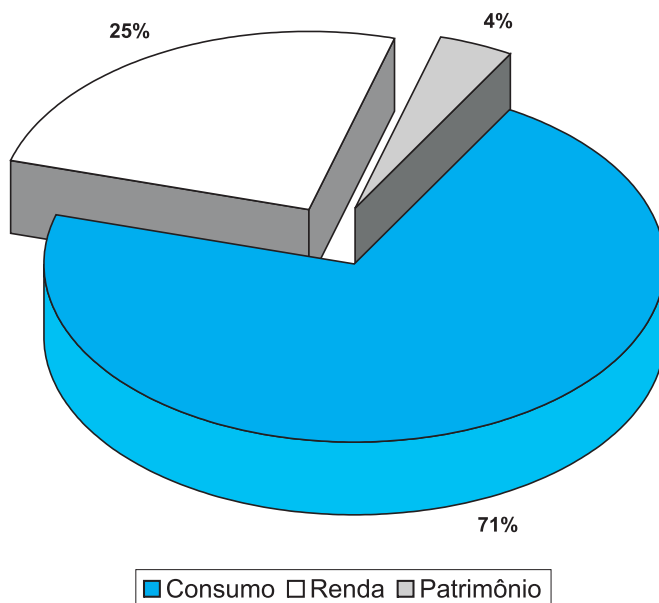
O pior é que o brasileiro não sabe que está pagando tudo isso de imposto, apesar de a Constituição determinar que o consumidor seja esclarecido acerca dos impostos incidentes sobre o consumo. Nas notas fiscais e mercadorias, deveria constar o valor do produto e do respectivo imposto. Essa transparência é fundamental para estimular o exercício da cidadania, pois o consumidor, ao saber que é ele quem paga a conta, toma também consciência de que a prestação de serviço público não é um favor do Estado, mas um direito seu.

Mas a conta paga pelo cidadão não termina aí. A contribuição para o INSS, descontada do salário, também é tributo. Há ainda o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Terri-torial Urbana), o imposto de renda – para quem ganha mais de R\$1.058 ao mês – e tantos outros.

No Brasil, aproximadamente dois terços dos impostos são cobrados sobre o que as pessoas consomem e apenas um terço sobre a renda e a propriedade. Isso faz uma enorme diferença (gráfico 3). Taxar mais fortemente a renda e menos o con-sumo possibilita que os que ganham mais,

Gráfico 3

Carga Tributária por base de incidência, em 2001, % de participação



Fonte: Bacen, Confaz, IBGE, INSS e SRF
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

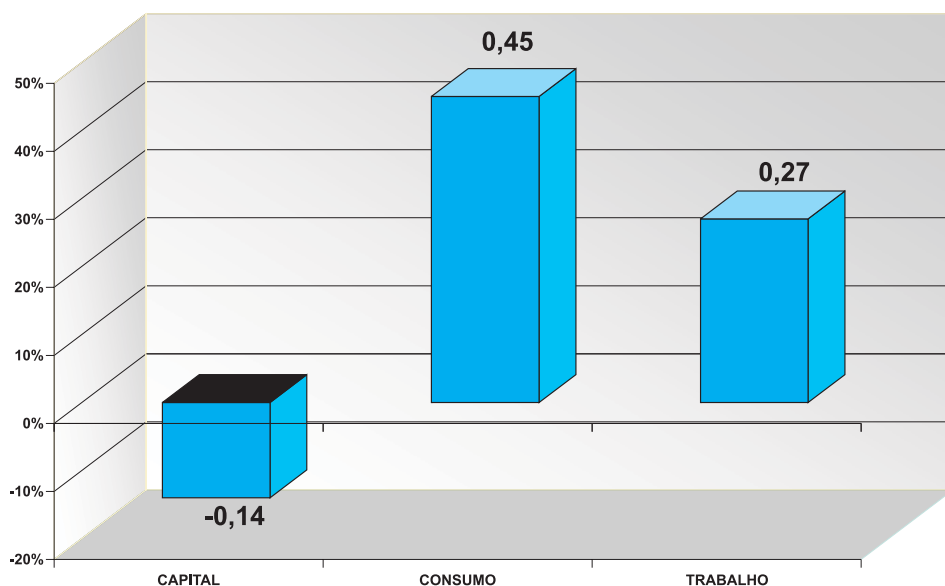
paguem mais, e os que ganham menos, paguem menos. É o chamado sistema progressivo, que é muito mais justo.

Os tributos sobre o consumo, denominados indiretos, são ICMS, IPI, PIS, Cofins, CPMF e ISS. Alguns desses, co-mo a Cofins e a CPMF, são ainda mais perversos, porque incidem em cascata, são cumulativos: em cada etapa da cadeia de produção, são cobrados novamente sem descontar o imposto pago na operação anterior. Isso onera o produto final, tirando a competitividade dos produtos brasileiros.

A tributação excessiva sobre o consumo, ao onerar demasiadamente o produto, comprime a demanda, inibe a produção, reduzindo a oferta de empregos e prejudicando o crescimento econômico do país. Enfim, reduz a capacidade de consumo das famílias de rendas média e baixa, lesando o mercado interno e a produção (gráfico 4).

Gráfico 4

Varição Real da Tributação do Capital, do Trabalho e do Consumo (1996-2001) (Tributos Federais)



Fonte: SRF
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Fome e tributos: realidade que envergonha

Em 1996, segundo estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), a carga fiscal sobre alimentos encontrava-se na faixa de 15%, na média do total das grandes regiões urbanas. Hoje, devido aos aumentos de alíquotas e bases de cálculo e da CPMF, a média é de 17,25%. As maiores cargas tributárias encontradas sobre cestas de alimentos localizavam-se nas regiões metropolitanas – Fortaleza (18,2%), Brasília (17,1%), Rio de Janeiro (16,1%), Salvador (14,3%) –, locais em que há uma acentuada parcela da população pobre.

Portanto, a desoneração tributária dos produtos alimentares básicos seria uma política pública de auxílio ao combate à pobreza, além de trazer efeitos positivos na distribuição de renda. Um mendigo, por exemplo, ao receber uma esmola e comprar um litro de leite e um pão para seu filho, paga quase 15% de tributo. É um percentual alto, considerando que ele é excluído de quase todos os serviços públicos.

Carga tributária sobre o capital

Enquanto a vida fiscal do trabalhador e do consumidor vira um inferno, a do capitalista transforma-se num paraíso. Desde 1995, o governo federal alterou a legislação tributária por meio de leis ordinárias, decretos e medidas provisórias, com o único objetivo de aumentar a arrecadação, para atender aos credores internacionais, desprezando os mais consagrados princípios de justiça fiscal.

As principais mudanças foram:

- Privilégio dos juros sobre o capital próprio

Trata-se de uma obra do governo FHC, que não existe em nenhum outro país. É um privilégio criado para as rendas do capital, permitindo às grandes empresas capitalizadas reduzirem seus lucros tributáveis a partir da dedução de despesa fictícia, denominada juros sobre o capital próprio. Como isso representa uma grande economia tributária (cerca de 19%), as empresas passam a remunerar o capital do próprio dono ou sócios com juros, em vez de pagar dividendos, como ocorre em outros países. Os sócios e os acionistas que recebem esse rendimento, geralmente de valores expressivos, pagam apenas 15% de imposto de renda na fonte. Essa renúncia fiscal é, hoje, superior a R\$ 3,2 bilhões por ano.

- Isenção da distribuição de lucros e dividendos e da remessa de lucros para o exterior

Desde 1996, os rendimentos das pessoas físicas provenientes de lucros ou dividendos não pagam imposto de renda, independentemente de serem residentes no país ou no exterior. Isso significa que as remessas de lucros ao exterior são isentas. Esse privilégio possibilita até que parcela dessa renda sequer seja tributada na pessoa jurídica, no caso das empresas optantes pelo lucro presumido.

Até 1995, o Brasil tributava esses rendimentos, quando distribuídos aos sócios e acionistas, bem como os remetidos ao exterior.

A isenção dá um tratamento tributário extremamente desigual e injusto a pessoas com a mesma renda, pois a do capital é menos tributada que a do trabalho. Essa renúncia fiscal é de, aproximadamente, R\$ 6,4 bilhões por ano.

- Redução da progressividade do imposto de renda

Na era FHC, foram extintas a alíquota de 35% para rendas de pessoas físicas acima de R\$14 mil e a alíquota de 15% do adicional de imposto de renda de pessoas jurídicas. Além disso, reduziram-se as alíquotas do IR das pessoas jurídicas de 25% para 15%. Os maiores beneficiados foram os bancos, que antes pagavam um adicional de imposto de renda de 18%.

- Ganhos de capital, renda fixa e renda variável

Outra grande vantagem para os rendimentos de capital é a tributação exclusiva na fonte em virtude de suas alíquotas serem, em média, de 15%, enquanto que sobre os rendimentos do trabalho são aplicados 27,5%. A incidência exclusiva na fonte significa que a pessoa paga o imposto de renda com alíquota fixa, não se aplicando a tabela progressiva nem fazendo o ajuste na declaração de IR a-nual. Esse tratamento reduz o imposto do contribuinte com rendas elevadas e onera o de baixa renda. Essa renúncia fiscal é de, aproximadamente, R\$ 5,9 bilhões por ano.

- Desoneração do grande latifúndio por não cobrar o Imposto Territorial Rural (ITR)

Em 1996, foi alterada a lei do imposto sobre o patrimônio rural, que tributava progressivamente em função do grau de utilização da terra. Extinguiu-se o VTNm (Valor da Terra Nua Mínimo), que garantia um valor mí-

nimo de imposto a ser cobrado pela Receita Federal.

Essas medidas, entre outras, foram um retrocesso, pois favoreceram o latifúndio improdutivo. O resultado é uma arrecadação insignificante com o ITR, algo em torno de R\$ 300 milhões por ano, quando seu potencial é de R\$ 1,8 bilhão.

Fisco municipal

Países de todo o mundo estão gradualmente reconhecendo as vantagens da descentralização fiscal. Na teoria – senão sempre na prática – a descentralização permite que a população tenha maior influência nas decisões de governo que afetam sua vida. O município é a esfera de poder mais próxima do cidadão. Por esse motivo, fica mais fácil para ele controlar a qualidade dos gastos públicos.

É crescente a importância dos municípios no financiamento e nos gastos do setor público brasileiro. Contudo, pouco se conhece sobre o papel dessa esfera de governo no debate fiscal do país e há muito preconceito sobre a eficiência das administrações locais.

Tabela 6

Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo 1988/2000

Ano	R\$ milhões de 2000 (1)			Ano-base 1988 = 100		
	União	Estados	Municípios (2)	União	Estados	Municípios
1988	153.630	56.518	6.227	100	100	100
1989	162.089	67.280	6.327	106	119	102
1990	186.273	73.622	8.122	121	130	130
1991	154.844	72.520	11.758	101	128	189
1992	154.913	66.140	10.074	101	117	162
1993	168.886	60.779	8.981	110	108	144
1994	186.989	65.387	9.647	122	133	155
1995	198.741	83.501	13.404	129	148	215
1996	210.031	92.162	17.693	137	163	284
1997	221.454	93.521	18.065	144	165	290
1998	229.700	92.658	18.783	150	164	302
1999	237.479	91.588	19.203	155	162	305
2000(3)	243.102	97.566	18.438	158	173	296

Crescimento 99/88			
Em R\$ milhões	89,472	41,049	12,211
Em %	58,2	72,6	196,1
Média anual %	3,9	4,7	9,5

Fonte: STN, SRF, IBGE, FGV, CEF, Abrasf, governos estaduais e balanços municipais

Notas:

(1) valores deflacionados pelo IGP-DI

(2) a partir de 1998

(3) Estimativa preliminar

A receita própria municipal, desde a Constituição Federal de 1988 até o ano 2000, cresceu, aproximadamente, R\$ 12,2 milhões, com desempenho percentual no período superior a 196,1% (Tabela 6).

Entretanto, esse ótimo desempenho na receita tributária própria não se reflete na arrecadação nacional, pois os municípios contribuem com apenas 5% de todos os tributos cobrados no país, aí incluídas as contribuições sociais.

Propostas de mudanças

Quando necessárias, as modificações das regras de tributação contidas no sistema tributário brasileiro devem obedecer alguns princípios básicos. Entre eles:

- Apoiar-se numa estrutura diversificada de fontes de receita, pois a realidade sócio-econômica é complexa. Qualquer reducionismo, como a proposta de imposto único, gerará, inevitavelmente, desequilíbrios entre os contribuintes, com tratamento injusto entre eles.

- Automatizar as transferências intergovernamentais para que no momento do efetivo pagamento, pelo contribuinte, do tributo compartilhado, esse siga imediata e proporcionalmente para os entes envolvidos no repasse.

- Acabar com a guerra fiscal. A origem de distorções econômicas e de perdas de receitas públicas não pode ser utilizada como justificativa para uma centralização da legislação, devendo ser inibida por fixação de tributações homogêneas em todo o território brasileiro.

Os bancos e o ISS

A maioria dos bancos e instituições financeiras tem resistido ao reconhecimento da incidência do ISS (Imposto Sobre Serviços), adiando, de forma integral, a sua contribuição aos cofres municipais.

Alegam, de forma genérica, que as tributações municipais atingem serviços não-contemplados na legislação nacional. Sob esse prisma, ainda que remunerados pelas prestações de serviços aos seus clientes, com tarifamento regulado pelo Banco Central, os bancos e instituições financeiras têm cumprido, somente, as obrigações tributárias referentes aos serviços de emissão de cheques administrativos, fornecimento de talão de cheques, devolução de cheques, ordens de pagamento, entre outros. O fisco municipal, atento a um dos segmentos mais rentáveis da economia brasilei-

ra, tem lançado, sistematicamente, o tributo sobre a remuneração auferida pela prestação de diversas atividades bancárias não se restringindo aos serviços elencados na legislação.

Sem dúvida, o pagamento do ISS integral é uma maneira de os bancos e instituições financeiras devolverem para a sociedade os benefícios recebidos na esfera federal e que devem retornar na forma de crescimento da economia do país e geração de melhor qualidade de vida ao cidadão.

Sonegação e impunidade

Combater a sonegação não é apenas um exercício da cidadania, mas um dever do Estado e de toda a sociedade organizada. No cenário neoliberal, implementado nos países subdesenvolvidos, o seu combate foi deixado de lado, sob o argumento de que o retorno é a longo prazo e o custo com a máquina cresceria, o que era proibido devido ao ajuste fiscal.

Mas não combater a sonegação é deixar de cumprir com a obrigação de aplicar os princípios constitucionais da igualdade e generalidade.

Redução do risco de sonegar e aumento da impunidade do sonegador

A vida do sonegador também foi aliviada. Reduziram-se drasticamente as multas por infrações fiscais, equiparando-se, em alguns casos, o sonegador ao inadimplente. A partir daí, o governo deu ênfase apenas ao combate à inadimplência, deixando de lado o combate à sonegação. Antes, as multas eram de 300%, no caso de fraude, e de 150% para os demais casos. Essas multas foram reduzidas para 150% e 75%, respectivamente.

Atenuou-se, também, o aspecto criminal da sonegação, considerado um excelente instrumento no combate à sonegação de tributos. Mas, a partir do governo FHC, basta o sonegador pagar sua dívida tributária e o crime é extinto. Um ladrão, se devolver a galinha, fica livre da prisão?

E para tornar ainda mais fácil a vida do sonegador, a Secretaria da Receita Federal (SRF) está impedida de remeter ao Ministério Público os casos de crimes fiscais enquanto o processo de autuação fiscal não estiver definitivamente julgado na esfera administrativa, o que leva, em média, cinco a seis anos. Isso resulta, na maioria dos casos, em prescrição do crime.

É viável e possível combater a sonegação. Para isso, é preciso aprimorar as instituições públicas e, principalmente, haver determinação política. Há uma relação direta entre a fragilidade da máquina administrativa e a impunidade.

Sonegação, corrupção, contrabando, tráfico de drogas têm sempre em comum uma relação muito íntima com lavagem de dinheiro. É na fiscalização – pela identificação do patrimônio – que se descobre, muitas vezes, a existência de atividades ilícitas dessa natureza.

Outro fator importante para combater a evasão fiscal é o nível de risco imposto ao sonegador. O risco tem de ser alto a fim de desestimular a prática do delito. Por isso, as multas devem ser elevadas.

Sem controle nas fronteiras

O contrabando e o descaminho geram desemprego e violência, sucateiam a indústria nacional, põem em risco a saúde pública, a agricultura e a pecuária, destroem o meio ambiente. Em 1998, o faturamento do contrabando foi de US\$ 20 bilhões, um terço do valor das importações brasileiras no mesmo período, segundo cálculos da Abracex (Associação Brasileira de Comércio Exterior). Cerca de 1,5 milhão de empregos deixam de ser gerados pelos setores da indústria prejudicados pela concorrência dos produtos contrabandeados, além de causar uma perda de arrecadação de aproximadamente US\$ 9,6 bilhões anuais. É dinheiro para a construção de 300 mil casas populares, 600 mil ambulatórios e para tirar da indigência 25 milhões de brasileiros e criar 20 milhões de bolsas-escola ao ano.

O Brasil já é o maior entreposto de drogas enviadas da Colômbia para os EUA, segundo o Departamento de Estado norte-americano. Cerca de US\$ 120 bilhões, resultantes de atividades ilícitas, foram remetidos ilegalmente para o exterior nos últimos cinco anos, conforme apurado pela CPI do Narcotráfico. Em torno de US\$ 20 milhões em contrabando passam toda semana por Foz do Iguaçu, por meio dos sacoleiros. A indústria fonográfica estima que 25% dos CDs que circulam no mercado brasileiro sejam comercializados ilegalmente. O contrabando de frangos do Brasil para o Paraguai é estimado em 300 toneladas por semana, segundo dados da Associação dos Avicultores do Paraguai. Dos homicídios dolosos que ocorrem no país, 57,3% estão vinculados ao tráfico de drogas e armas. Apenas 1% das armas que entram ilegalmente no Brasil é apreendida.

A Aduana brasileira deve combater eficazmente o contrabando, o descaminho e demais fraudes aduaneiras, para minorar os efeitos nocivos causados à sociedade pelas práticas fraudulentas no comércio exterior, e ser ao mesmo tempo ágil e moderna. Os dois objetivos não são excludentes:

a agilidade nos procedimentos deve ser fruto de uma maior eficiência nas atividades de controle. Infelizmente, a opção atual tem sido pela agilidade em detrimento dos controles.

Ação integrada

Os controles exercidos pelos diversos órgãos envolvidos devem ter uma ação integrada. A dispersão atual faz com que se perca de vista a verdadeira finalidade do sistema aduaneiro.

As atividades de repressão ao descaminho e ao contrabando são inerentes às de fiscalização e controle do comércio exterior, portanto, dentro da precedência constitucional do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal (Constituição Federal, artigo 237). Por isso, em relação às atividades de repressão ao contrabando e ao descaminho, quando envolverem a atuação de órgãos de diferentes ministérios, por exemplo, nas chamadas forças-tarefa, o planejamento e a coordenação das atividades serão responsabilidade da Secretaria da Receita Federal (SRF).

Reforma tributária: o eterno projeto

Há muitos anos, a reforma tributária vem sendo considerada prioridade nacional, mas parece condenada a ser um eterno projeto. Não se chega a uma conclusão: os conflitos logo surgem quando se aprofunda o debate, pois se trata de decidir qual classe ou setor social vai ser onerado ou beneficiado, e qual ente federado vai abrir mão de arrecadação.

Mas há ainda outra questão. O governo FHC fez a sua reforma, mediante mudanças na legislação ordinária. Com isso, transferiu renda do trabalho para o capital. Na realidade, o governo brasileiro vem tratando a tributação com o único propósito de aumentar a arrecadação, desprezando-a como um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e de redução de desigualdades sociais.

Fragilidade histórica

Na década de 50, o economista Nicholas Kaldor, assessor para assuntos tributários do Reino Unido e de vários países subdesenvolvidos, registrava em seus estudos que a pressão política para não fortalecer a administração tributária era enorme nos países subdesenvolvidos. As camadas privilegiadas e de maior influência na sociedade, que não contribuíam de acordo com seu potencial, criavam obstáculos contra qualquer sistema eficaz de

tributação. Para Kaldor, havia espaço significativo nesses países para ampliar a tributação sobre o patrimônio e a renda. Por isso, os fiscais têm um papel estratégico na melhoria da distribuição de renda.

Diagnóstico da administração tributária

As fragilidades e deficiências da administração tributária brasileira foram apontadas minuciosamente na CPI da Evasão Fiscal (1993). Estudos da época registraram o elevado grau de sonegação em segmentos de grande potencial contributivo e mostravam a necessidade de aparelhar a máquina para combatê-la.

Eram esperados investimentos na máquina para perseguir a delinquência tributária, valorizando o trabalho fiscal e propiciando instrumentos que aumentassem o risco em sonegar.

Porém, após 1995, aconteceu justamente o inverso. A máquina foi ainda mais desmontada e fragilizada, principalmente órgãos como a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria da Fazenda Nacional.

Foram estabelecidas as seguintes políticas:

1. Redução dos instrumentos coercitivos.
2. Atenuação do risco de sonegar.
3. Instituição de anistias.
4. Falta de investimento em recursos humanos.
5. Insuficiência de treinamentos.
6. Perda de prerrogativa dos servidores e limitação de suas atribuições.
7. Redução do quadro de pessoal de apoio administrativo.

Papel da Procuradoria da Fazenda Nacional

A Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) desempenha um papel importante na administração pública federal, pois faz a cobrança judicial de créditos tributários não-pagos pelo contribuinte na esfera administrativa, além de outras atribuições. A agilidade nessa cobrança é fundamental não só pelo ingresso de recursos no caixa do governo, como também para a eficiência do sistema tributário.

No final de 2001, o montante de tributos que a União tinha a receber era de R\$ 150 bilhões. Isso demonstra o potencial de recursos que podem ser arrecadados pela Procuradoria se houver vontade política de investir e reaparelhar o órgão. O número de procuradores da Fazenda Nacional é insuficiente, falta um quadro de apoio administrativo especializado, treina-

mentos e implantação de modernas tecnologias de informação.

Controle social do Estado

O direito à informação faz parte da Declaração dos Direitos Humanos. Sem acesso a ela, não há como formar opinião correta sobre a gestão da coisa pública. Conseqüentemente, não se dá o exercício de participação e controle. Não há cidadania.

A administração tributária é um órgão de Estado, e por isso é imperioso submetê-la ao controle da sociedade. É preciso criar medidas que resgatem a noção de cidadania fiscal de forma a disseminar a consciência da relação direta entre o cumprimento das obrigações tributárias e a cidadania.

Os órgãos da administração tributária devem definir, no âmbito de sua competência, o controle social, dispondo, inclusive, sobre seus objetivos, sua função social e seu papel institucional, bem como as normas de fiscalização pela sociedade.

É fundamental nesse debate resgatar e reafirmar diversos princípios já relacionados na Constituição Federal. O cidadão brasileiro tem de ser eterno e permanente vigilante de seus direitos. O caminho para desfrutá-los é longo e árduo. A sociedade precisa organizar-se para construir e, muitas vezes, reconstruir a estrada que conduzirá à efetivação da justiça tributária, ainda que tardia.

Propostas para reverter a injustiça tributária no Brasil

As injustiças tributárias devem e podem ser removidas por meio de legislação infraconstitucional, não havendo necessidade de reforma constitucional. Dessa forma, são necessárias as seguintes mudanças legislativas:

1. Observar os princípios constitucionais.
2. Garantir o equilíbrio federativo e propiciar os recursos necessários para a oferta dos bens e serviços públicos.
3. Extinguir a tributação em cascata.
4. Revogar a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio.
5. Acabar com a tributação exclusiva na fonte para os rendimentos de aplicações de renda fixa e variável e dos ganhos de capital. Todos os rendimentos devem ser submetidos à tabela progressiva anual.
6. Revogar a isenção na distribuição dos lucros e dividendos.
7. Tributar as remessas de lucros ao exterior.
8. Corrigir regularmente a tabela progressiva do imposto de renda.

9. Revisar as deduções do imposto de renda pessoa física, ampliando-as.
10. Não tributar a renda mínima existencial, assim entendida a parcela da renda.
11. Isentar os alimentos da cesta básica.
12. Recuperar a alíquota de 35% para rendas elevadas ou acentuar a progressividade.
13. Aumentar a tributação sobre o patrimônio rural.
14. Jamais conceder anistias.
15. Fortalecer a administração tributária.
16. Controlar o fluxo financeiro com paraísos fiscais.
17. Criar força tarefa com outros órgãos para combater lavagem de dinheiro.
18. Combater efetivamente a sonegação.

Reforma tributária voltada para a cidadania

A reforma tributária necessária ao Brasil deve atender aos princípios de justiça fiscal e de distribuição de renda. As diretrizes básicas deverão obedecer aos seguintes pontos fundamentais:

1. O sistema tributário deve ter como objetivos o crescimento econômico, a criação de empregos, a redução da dependência de capitais externos, a eliminação da pobreza, as justiças fiscal e social e o desenvolvimento sustentado.
2. A instituição de qualquer tributo deverá, necessariamente, atender ao critério da distribuição de renda e riqueza, que será efetivada, entre outras formas, mediante a imunidade tributária da cesta básica, do mínimo existencial e da produção e circulação de remédios.
3. O sistema deverá refletir os princípios da isonomia, generalidade e universalidade.
4. A capacidade contributiva deve ser utilizada como critério para graduação dos tributos e para distinguir os iguais dos desiguais.
5. Os tributos devem ser, preferencialmente, não-cumulativos.
6. A tributação sobre bens, produtos e serviços deve ser seletiva em função da essencialidade.
7. A tributação será, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva.
8. Todo o sistema tributário deve buscar um equilíbrio entre o fator trabalho e o fator capital.

Carga tributária federal aumentou em 2005¹

A Secretaria da Receita Federal (SRF) divulgou o resultado da arrecadação das receitas federais de dezembro/2005. As receitas administradas pela SRF totalizaram R\$ 347 bilhões, em 2005, significando um crescimento real pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 8,02% em relação a 2004. Quando se incluem as receitas administradas por outros órgãos (exceto a receita previdenciária) a evolução real cai para 7,3% — mais do que o dobro do crescimento econômico projetado para 2005. Considerando a última estimativa do Produto Interno Bruto (PIB) do Ministério do Planejamento de R\$ 1,947 trilhão, a expectativa é de que a Carga Tributária Bruta federal tenha aumentado em 2005. O montante das receitas tributárias administradas pela SRF pelo conceito da arrecadação bruta, incluindo os acréscimos legais (multas, juros e correção monetária), evoluiu de 17% do PIB, em 2004, para 17,8% do PIB, em 2005. Com isso, a Carga Tributária Bruta Federal totalizou 24,2%, em 2005, contra 23,6% do ano anterior (tabela 1).

Tabela 1

Estimativa da carga tributária bruta federal

Receitas	2005	2004	2005	2004
	R\$ bilhões		%PIB	
Receitas administradas pela SRF	347	301	17,8%	17,0%
Receitas previdenciárias	108	94	5,5%	5,3%
Demais receitas	17	22	0,9%	1,2%
Total	472	417	24,2%	23,6%
PIB em R\$ Bilhões	1.947	1.767	-	-

Fonte: SRF e INSS

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

A partir da divulgação dos resultados da arrecadação de dezembro/2005, é possível fazer uma análise do comportamento dos principais tributos arrecadados pela SRF em 2005, comparativamente com 2004. As receitas líquidas administradas pela SRF alcançaram o montante de R\$ 333 bilhões, ou seja, 17,1% do PIB (previsão do PIB de R\$ 1,947 trilhão). Esse

¹ Estudo produzido pelo departamento de estudos técnicos do Unafisco Sindical, em janeiro de 2006.

resultado é superior ao planejado pelo governo para os próximos anos de 16% do PIB. No início do ano, o governo previa uma receita de R\$ 466,6 milhões em impostos e contribuições federais, sendo R\$ 316 bilhões de Receitas Administradas pela SRF (líquida de restituições e incentivos). Portanto, uma diferença de R\$ 17 bilhões a maior, que pode ser explicada pelo desempenho da arrecadação do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e a não concretização de perdas com a arrecadação do Imposto de Renda (IR) sobre a renda do trabalho. Importante ressaltar que, embora a estimativa de arrecadação tenha de ser conservadora para fazer face a eventuais imprevistos, essa prática de subavaliar a arrecadação permite ao governo uma grande margem de manobra para destinar seus recursos, uma vez que a arrecadação excedente é destinada, no Orçamento da União, para créditos adicionais. Paralelamente, o superávit primário de 2005 fechou bem acima da meta prevista pelo governo, com um resultado positivo de 4,97% do PIB, bem acima da meta oficial que era 4,25% do PIB.

A Receita com Imposto de Renda alcançou o montante de R\$ 127,4 bilhões em 2005, representando cerca de 1/3 dos tributos arrecadados pela SRF. A receita com arrecadação do IRPJ das empresas (exceto setor financeiro) totalizou R\$ 44,9 bilhões, um crescimento real de 25%, e por conseguinte, a CSLL, que tem praticamente a mesma base tributável, apresentou crescimento real de 22%. O crescimento da arrecadação do IRPJ e da CSLL não se deve a uma maior tributação dos grandes lucros, pois não ocorreram modificações na legislação desses tributos. O que explica esse incremento na arrecadação é a extraordinária multiplicação dos lucros das empresas. A análise divulgada pela SRF revela que os setores de combustíveis, telecomunicações, extração de minerais metálicos, eletricidade, metalurgia básica e comércio atacadista apresentam crescimento real de 54%, pelo IPCA, no recolhimento de IRPJ e CSLL, em 2005. Em relação ao desempenho econômico desses setores é possível constatar:

a) Que no setor de combustíveis, os altos preços do petróleo no mercado internacional (que atingiram cotações recordes em 2005) determinaram um aumento do lucro do setor. A Petrobras, por exemplo, aumentou seus lucros em 23% nos primeiros nove meses de 2005, em comparação ao mesmo período de 2004.

b) No setor mineral, o aumento em 71% do preço do minério de ferro no mercado internacional, em maio de 2005, fez crescer o lucro das empre-

sas do setor. Pelas projeções da Gap Asset Management, a Vale do Rio Doce deve encerrar o ano com lucro de R\$ 12,5 bilhões, contra um lucro de R\$ 6,4 bilhões em 2004.

c) No tocante ao setor elétrico, a Consultoria Econômica projeta para 2005 um lucro de R\$ 8,32 bilhões, valor este 85% maior que o observado em 2004. O aumento nas tarifas e a queda do dólar influenciaram positivamente este resultado, haja vista que as duas grandes despesas do setor são indexadas à moeda americana: a compra de energia de Itaipu e as despesas financeiras, que é fortemente endividado em moeda estrangeira. O setor de telefonia também foi beneficiado pela queda no dólar e pelo aumento das tarifas.

d) No setor siderúrgico, os lucros também aumentaram em relação a 2004. O aumento da demanda chinesa e americana provocou um aumento nos preços de todos os tipos de aço em mais de 50% em 2004. Um dos produtos mais exportados pelo setor, a placa de aço, foi reajustado em 110% em 2004.

Apesar do aumento visível de lucros nos balanços dos bancos, a arrecadação de IRPJ desse setor é pequena em relação às demais empresas e às pessoas físicas, principalmente os trabalhadores assalariados. Os dados divulgados pela Receita revelam que o IRPJ recolhido pelas empresas financeiras cresceu em termos reais apenas 9,94% e a CSLL, 10,10%. Os bancos acumularam lucros de R\$ 19,6 bilhões no período de janeiro a setembro de 2005, um aumento de 39% em relação a igual período de 2004, de acordo com os dados do Banco Central. O desempenho dos bancos privados nacionais, que acumularam R\$ 11,6 bilhões de lucro, um crescimento de 42,5%, no mesmo período, foi superior à média do setor financeiro. Os resultados dos bancos são influenciados pelos elevados juros praticados no Brasil, o que assegurou R\$ 64 bilhões no resultado da intermediação financeira, no período de janeiro a setembro de 2005. Os bancos recolheram de Imposto de Renda apenas R\$ 7,5 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram, em 2005, R\$ 44 bilhões em IR (IRPF mais IR sobre rendimentos do trabalho), representando 15% da receitas administradas pela SRF. O montante de tributos pagos pelo setor bancário atingiu R\$ 18 bilhões, representando apenas 5% da arrecadação SRF. Portanto, os trabalhadores pagaram, em 2005, três vezes mais impostos que todo o setor financeiro da economia (tabela 2).

Tributação dos bancos e dos trabalhadores 2005 - R\$ Milhões (a preços de dez/05 - IPCA)

Bancos		Trabalhadores	
IRPJ	7.517	IRPF	7.518
CSLL	2.597	IR - Rendimentos do	36.592
Cofins	6.889	Trabalho	
Pis/Pasep	1.133		
Total	1.836	Total	44.111

Fonte: Secretaria da Receita Federal
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os Rendimentos do Trabalho alcançou o montante de R\$ 36,6 bilhões, um aumento real de 6,4% em termos reais. Esse desempenho, ao que tudo indica, deverá superar o crescimento real da massa salarial dos empregados com carteira de trabalho assinada nas principais regiões metropolitanas do país. O último dado disponível da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE (outubro/2005) mostra crescimento real da massa salarial, no período de janeiro a outubro de 2005, de 5,03% em relação ao mesmo período do ano anterior. A publicação “Indicadores industriais da Confederação Nacional da Indústria (CNI)” do mês novembro/2005 revela que a massa real de salários pagos pela indústria de transformação registrou no acumulado entre janeiro e novembro de 2005, ante o igual período de 2004, a expansão de 8,20%. Neste momento em que setores organizados da sociedade debatem a correção da tabela do Imposto de Renda (IR), cuja defasagem pelo IPCA é de 57,66% (1996 a 2005), é importante lembrar o posicionamento da SRF contra o reajuste de 10% na tabela do IR para 2005, alegando uma “perda de arrecadação” de R\$ 2,5 bilhões. Na prática, em 2005, a arrecadação do Imposto de Renda sobre a renda do trabalho cresceu R\$ 2,2 bilhões, já descontada a inflação do período, representando 10% das receitas administradas pela SRF.

A arrecadação com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) alcançou o montante de R\$ 27 bilhões, em 2005, respondendo por 7,6% do total das Receitas Administradas pela SRF. Mas o desempenho não foi homogêneo no conjunto dos setores econômicos que sofrem incidência do IPI. Enquanto o IPI vinculado à importação decresceu 4,28%, graças à queda de 16,77% na taxa média de câmbio, o IPI sobre automóveis evoluiu, em termos reais, 18,1%, influenciado pelo aumento de 8,1% no volume de

vendas ao mercado interno. O IPI sobre bebidas cresceu, em valores reais, 9,9% refletindo, de acordo com a Receita Federal, o crescimento da arrecadação no segmento de cervejas e chopes. Os dados da indústria de cerveja revelam um crescimento de vendas de cervejas ao mercado interno de 6%, enquanto a arrecadação de IPI, em valores correntes, sobre a fabricação de cervejas/chopes foi 14,9%. A SRF credita o desempenho à obrigatoriedade de instalação dos medidores de vazão. O IPI sobre a fabricação de refrigerantes/refrescos decresceu, em valores correntes, 11,8%. O Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco) estima que a sonegação na indústria de refrigerantes chegue a 30% do volume produzido, o equivalente a R\$ 620 milhões por ano.

Uma questão que tem sido pouco comentada nas análises divulgadas pela SRF é a arrecadação do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) e do Parcelamento Especial (PAES). O Refis foi lançado em 2000, em meio a um processo de ajuste das contas públicas brasileiras, e objetivando o aumento de arrecadação de qualquer forma. Com um ativo em torno de R\$ 150 bilhões, devido à Receita Federal e ao INSS — incluída a dívida ativa — a União implementou um pródigo programa de refinanciamento dos débitos com a Receita Federal e com o INSS. O governo alegava que era necessário socorrer empresas devedoras do Fisco, sobretudo as de pequeno porte. O resultado do Refis é um fracasso: das 129.166 empresas que optaram pelo refinanciamento, permanecem no programa atualmente apenas 25.487, considerando as exclusões e reinclusões por medida judicial. Isso porque não pagaram a sua dívida. De forma que 80% das empresas foram excluídas do Refis, especialmente as pequenas. O prazo médio dos parcelamentos é de 140 anos. A arrecadação tem sido insignificante em 2005: apenas R\$ 966 milhões incluindo os créditos da SRF/PGFN e do INSS. Em 2004, a arrecadação do Refis foi de apenas R\$ 1,1 bilhão e do PAES R\$ 2,7 bilhões. Na realidade, se o Refis foi concebido para alongar e resolver o passivo tributário das pequenas e médias empresas, virou na prática uma ferramenta de planejamento tributário de grandes empresas.

A despeito das dificuldades econômicas de 2005, a arrecadação de impostos continua quebrando todos os recordes históricos, cresceu o dobro da economia (o PIB deverá registrar um crescimento máximo de 3%) e reforça a injusta estrutura tributária brasileira. O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 64% das receitas com impostos e contri-

buição arrecadados pela SRF. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta: 52% da arrecadação federal advêm de impostos cobrados sobre o consumo, ou seja, 10% do PIB. Os trabalhadores brasileiros recolheram em imposto de renda (IRPF mais IR sobre a renda do trabalho), em 2005, 12% da receita federal (exceto previdência), equivalendo a 2,3% do PIB. Esse excesso de arrecadação nos mostra que é um bom momento para a sociedade repensar os privilégios tributários concedidos nos últimos anos às rendas do capital, bem como rever a sua política de tributar excessivamente os trabalhadores assalariados e a população de baixa renda. Somente com a renúncia fiscal da dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do IRPJ e da CSLL, o Estado deixou de arrecadar R\$ 3,7 bilhões em 2005. De acordo com os dados do Banco Central, as remessas líquidas de lucros e dividendos de multinacionais bateram recorde em 2005, atingindo US\$ 12,7 bilhões, maior montante desde 1947. Essa situação só é possível devido à alta rentabilidade com os juros reais, o câmbio apreciado e a isenção de imposto de renda sobre remessas para o exterior e a isenção de lucros e dividendos distribuídos. Convertendo o valor de US\$ 12,7 bilhões à taxa de câmbio de R\$ 2,34 (30/12/2005), chega-se ao montante de R\$ 29,7 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% (que vigorou até 1996) possibilitaria uma arrecadação tributária de R\$ 4,5 bilhões. Enquanto isso, a tabela do Imposto de Renda que chegou a isentar de imposto trabalhadores com renda de até 10,5 salários mínimos, em 1995, hoje isenta do imposto sobre a renda somente os rendimentos abaixo de 3,9 salários mínimos.

Arrecadação de janeiro/2006: renúncia tributária favorece o grande capital¹

A Secretaria da Receita Federal (SRF) divulgou o resultado da arrecadação das receitas federais de janeiro/2006. As receitas administradas pela SRF totalizaram R\$ 31,3 bilhões, em janeiro/2006, significando um incremento real pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de R\$ 451 milhões, ou seja, 1,46% em relação a janeiro de 2005. Os tributos que mais contribuíram para a elevação desta arrecadação foram:

- A Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) das entidades financeiras, 57,61%;
- O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre remessas para o exterior, 53,27%;
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre bebidas, 32,4%;
- O Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) das entidades financeiras, 31,64%

Bancos: Lucros recordes e baixa tributação

O crescimento da arrecadação da CSLL e do IRPJ das entidades financeiras foi basicamente devido ao recolhimento de dívidas atrasadas no valor de R\$272 milhões, sendo R\$185 milhões de IRPJ e R\$ 87 milhões de CSLL. Excluindo-se essa arrecadação atípica, o crescimento real do IRPJ e da CSLL dos bancos cai para 0,4% e 16,3%, respectivamente, em relação a janeiro de 2005, apesar dos lucros recordes que vem sendo registrados pelo setor (tabela 1)

¹ Estudo produzido pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical em março de 2006.

Arrecadação das receitas federais
Tributos selecionados do setor financeiro
R\$ milhões (jan/2006 - IPCA)

Receitas	2005	2006	Variação	
			R\$	%
Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	592,3	779,6	187,3	31,6%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	210,4	331,7	121,3	57,7%
Total	802,7	1111,3	308,6	38,4%
Total - excluindo a recuperação de débito em atraso	802,7	839,3	36,6	
Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	592,3	594,6	2,3	0,4%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	210,4	244,7	34,3	16,3%

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Os trabalhadores pagaram o montante de R\$ 2,5 bilhões, em janeiro de 2006, a título de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e Imposto de Renda sobre os rendimentos do trabalho, enquanto que os bancos pagaram em tributos (IRPJ, CSLL, Cofins, PIS-Pasep) R\$ 1,7 bilhão. Os trabalhadores recolheram aos cofres do governo, apenas de imposto de renda, sem contar com demais tributos pagos indiretamente, 44% a mais que os bancos.

A Consultoria Austing Rating estima que os maiores bancos do país devem lucrar o montante de US\$ 20,9 bilhões em 2005, resultado 38% superior ao registrado em 2004. Os balanços já divulgados por 26 instituições financeiras mostram um crescimento de 50% nos lucros em 2005, comparativamente a 2004. Essa alta lucratividade é garantida pelo elevado spread — diferença entre o custo que a instituição financeira tem para captar dinheiro e quanto cobra para emprestar aos clientes — dos bancos no Brasil, cerca de 29%.

De acordo com a Consultoria Econômica, os quatro maiores bancos brasileiros (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú e Unibanco) estão entre os dez mais rentáveis da América Latina e superam o rendimento de bancos dos EUA. Somente o maior banco privado do país, o Bradesco, registrou em 2005 um lucro líquido recorde de R\$ 5,5 bilhões, 80,2% a mais que o de 2004, significando o maior lucro na história da empresa. O banco Itaú também registrou o maior lucro da sua história, R\$ 5,2 bilhões, resultado 39% maior que o apurado em 2004. O Unibanco, terceiro maior banco privado do país, apresentou lucro líquido de R\$ 1,8 bilhão em 2005, valor 43,3%

superior ao desempenho de 2004 (tabela 2). Esses dados revelam que os bancos poderiam baratear o crédito, absorvendo a carga tributária sobre as operações de crédito, em vez de repassá-la ao tomador de empréstimo.

Tabela 2

Bancos selecionados Lucro líquido em R\$ mil

Bancos	2005	2004	Variação em %
Banco do Brasil	4.153.602	3.024.006	37,4%
Caixa Econômica Federal	2.073.016	1.419.802	46,0%
Bradesco	5.514.074	3.060.151	80,2%
Itaú	5.251.334	3.775.616	39,1%
Unibanco	1.838.483	1.283.208	43,3%
Total	18.832.514	12.564.787	49,9%

Fonte: balanços dos bancos

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Apesar dos lucros recordes dos bancos, o recolhimento de tributos do setor foi pequeno em 2005 em relação às demais empresas e pessoas físicas, principalmente, trabalhadores assalariados: O IRPJ recolhido pelas empresas financeiras cresceu apenas 9,94% e a CSLL, 10,10%, em termos reais, conforme já divulgado pelo Unafisco Sindical em janeiro de 2006.

Legislação tributária beneficia bancos em R\$ 2 bilhões

Um dos destaques da arrecadação da SRF em janeiro de 2006 foi Imposto de Renda Retido na Fonte - Remessas ao Exterior que cresceu 53% em termos reais. Esse desempenho é devido ao imposto de renda recolhido sobre as remessas de juros remuneratórios sobre o capital próprio, que arrecadou R\$ 213,5 milhões, um crescimento de 188% sobre janeiro de 2005.

A remuneração dos juros de capital próprio é um mecanismo para reduzir o lucro tributável, instituído pela Lei 9.249/95, artigo 9º, que permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real deduzir como despesas essa remuneração para fins de apuração do IRPJ e da CSLL. Trata-se, na verdade, de uma despesa fictícia.

Esse mecanismo permitiu, por exemplo, que os cinco maiores bancos do sistema financeiro nacional – que apresentaram um lucro histórico em 2005 - pagassem a título de juros sobre capital próprio aos seus acionis-

tas um montante de R\$ 6 bilhões. O valor distribuído de Juros sobre Capital Próprio proporcionou uma redução nas despesas com encargos tributários desses bancos no montante de R\$ 2,1 bilhões, implicando uma renúncia tributária do Estado a favor dos bancos no total de R\$ 1,2 bilhão (tabela 3).

Tabela 3

Benefícios tributários aos bancos Juros sobre capital próprio (JCP) 2005, em R\$ mil

Bancos	JCP destinados aos acionistas	Redução nos encargos tributários dos bancos	Renúncia tributária do Estado
Banco do Brasil	1.367.986	465.115	259.917
Caixa Econômica Federal	598.684	203.553	113.750
Bradesco	1.537.000	522.580	292.030
Itaú	1.853.356	630.141	352.138
Unibanco	753.667	256.247	143.197
Total	6.110.693	2.077.636	1.161.032

Fonte: Balanços dos Bancos

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Nota: O cálculo da redução nos encargos tributários dos bancos é resultado da seguinte conta: R\$ 6.110.693 mil x 0,34 (25% IRPJ + 9% CSLL) = R\$ 2.077.636 mil. Enquanto a renúncia tributária do Estado é calculada da seguinte forma: R\$ 2.077.636 mil - R\$ 916.603,95 (R\$ 6.110.693 mil x 0,15 IR fonte) = R\$ 1.161.032 mil.

A opção de remessa de juros sobre capital próprio para o exterior é feita pelas empresas estrangeiras domiciliadas no país ou por empresas brasileiras com sócio no exterior, que aproveitam o câmbio apreciado para enviar recursos para fora do país. O elevado lucro de determinados setores econômicos no ano passado influenciou no resultado da arrecadação tributária de juros sobre capital próprio. De um conjunto de 20 grandes empresas que divulgaram seus balanços até 23/02/2006, o montante de lucro acumulado, em 2005, foi R\$ 57,6 bilhões, o que significa um crescimento de 33% sobre 2004.

As grandes empresas são favorecidas pela legislação que, ao autorizar a dedução de juros sobre o capital, permite a diminuição destes tributos, constituindo alternativa adotada pelas empresas hoje para a distribuição de lucros.

Os juros sobre o capital próprio estão sujeitos à incidência do Imposto de Renda na fonte à alíquota de 15%, na data do pagamento ou crédito. É injusta a tributação exclusiva na fonte dessa renda, porque o rendimento do capital acaba não sendo submetido à tributação progressiva, mas apenas à

proporcionalidade, o que fere os princípios da igualdade e da progressividade estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988.

O Estado brasileiro, ao longo dos últimos anos, vem praticando uma verdadeira renúncia fiscal a favor da renda do capital, ao criar um mecanismo único no mundo, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL. Somente em janeiro de 2006, a renúncia de receitas tributárias em função do mecanismo de juros sobre capital próprio foi de R\$ 1,3 bilhão. Convém lembrar que também estão isentos do Imposto de Renda na fonte os lucros e dividendos distribuídos e as remessas de lucro para o exterior.

Quem Financia o Estado Brasileiro?

A despeito das dificuldades de crescimento econômico do país (o PIB cresceu somente 2,3% em 2005), a arrecadação de impostos continua quebrando todos os recordes históricos e reforça a injusta estrutura tributária brasileira. Vale lembrar que o total dos tributos arrecadados pela SRF, em 2005, cresceu 8,02%. O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas com impostos e contribuição arrecadados pela SRF. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois metade da arrecadação federal advém de impostos cobrados sobre o consumo.

Esse excesso de arrecadação nos mostra que é um bom momento para a sociedade repensar os privilégios tributários concedidos nos últimos anos às rendas do capital, bem como rever a sua política de tributar excessivamente os trabalhadores assalariados e a população de baixa renda.

Como já assinalado, somente com a renúncia fiscal da dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do IRPJ e da CSLL, o Estado deixou de arrecadar R\$ 1,3 bilhão em janeiro de 2006. No ano passado, o montante dessa renúncia foi de R\$ 3,7 bilhões. Os bancos deixaram de recolher, em 2005, aos cofres do Estado, R\$ 1,2 bilhão com esse benefício tributário.

Compõem, ainda, os privilégios concedidos ao grande capital, especialmente aos bancos a isenção de imposto de renda da remessa de lucros e dividendos ao exterior (art. 10, Lei 9.249/1995). De acordo com os dados do Banco Central, as remessas líquidas de lucros e dividendos de multinacionais bateram recorde em 2005, atingindo US\$ 12,7 bilhões, mai-

or montante desde 1947. Ao que tudo indica, a remessa deverá aumentar em 2006, pois somente em janeiro totalizou US\$1,540 bilhão, um crescimento de 314% em relação a janeiro de 2005. O sistema financeiro foi responsável pela remessa ao exterior de US\$ 584 milhões sob a forma de lucros de dividendos.

Essa situação só é possível por causa da alta rentabilidade com os juros reais, o câmbio apreciado, a isenção de imposto de renda sobre remessas para o exterior e a isenção de lucros e dividendos distribuídos. Convertendo o valor de US\$ 1,540 bilhão à taxa de câmbio de R\$ 2,22 (31/01/2006), chega-se ao montante de R\$ 3,4 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% (que vigorou até 1996) possibilitaria uma arrecadação tributária de R\$ 512 milhões, no mês de janeiro de 2006.

Enquanto isso, a tabela do Imposto de Renda foi corrigida somente em 8%, bem abaixo do reajuste necessário de 45,98% para repor os efeitos da inflação (IPCA) desde 1996, ano a partir do qual a tabela deixou de ser corrigida periodicamente.

Tributação sobre o consumo é recorde no 1º quadrimestre¹

O montante de tributos arrecadados pela Secretaria da Receita Federal (SRF) alcançou R\$ 118,7 bilhões no período de janeiro a abril de 2006, significando um incremento real pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de R\$ 2,8 bilhões, ou seja, 2,49% em relação ao mesmo período do ano anterior. Desse montante, R\$ 77,6 bilhões saíram do bolso dos trabalhadores e dos consumidores sob a forma de impostos sobre a renda e o consumo², equivalendo a 65% da carga tributária administrada pela Receita Federal.

A arrecadação de tributos que têm como base de incidência o consumo apresentou o maior resultado, nos últimos dez anos, para o primeiro quadrimestre do ano. Os impostos que incidem sobre bens e serviços que são pagos pelos consumidores alcançaram o montante de R\$ 63 bilhões nos primeiros quatro meses de 2006, em termos reais, praticamente estável em relação ao mesmo período de 2005. No levantamento dos últimos dez anos, de 1997 a 2006, o crescimento da carga tributária federal sobre o consumo, descontando a inflação pelo IPCA, é 89%. Também nesse período, a arrecadação da Cofins evoluiu 158% e a CPMF, 211,5% (ver tabela 1).

¹ Estudo realizado pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical em maio/2006.

² Engloba a soma da arrecadação com Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)-Trabalho, Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis.

**Tributos arrecadados pela Secretaria Receita Federal
incidentes sobre o consumo
R\$ milhões – a preços de abril de 2006 – IPCA-IBGE**

1º Quadrimestre	Imposto Importação	IPI	IOF	CPMF	Cofins	PIS/Pasep	Cide	Tributação sobre o consumo
1997	2.777	9.802	1.950	3.234	11.236	4.385	0	33.384
1998	3.588	9.519	2.466	4.699	10.652	4.383	0	35.307
1999	3.923	8.867	3.373	1.229	13.821	6.766	0	37.979
2000	3.753	9.090	1.465	7.779	19.514	4.892	0	46.493
2001	4.421	9.475	1.696	7.272	22.350	5.529	0	50.743
2002	3.066	8.572	1.768	8.589	20.096	5.228	3,11	50.434
2003	3.447	7.699	1.740	9.399	22.774	6.723	2,84	54.622
2004	3.030	7.754	1.882	9.314	25.634	7.081	2,97	58.153
2005	3.084	8.769	1.990	9.781	29.276	7.392	2,67	62.962
2006	2.981	8.660	2.101	10.075	28.988	7.789	2,50	63.100
Var 97 - 2006	7,35%	- 11,65%	7,74 %	211,53 %	157,99 %	77,63%	-	89,01%

Fonte: Secretaria da Receita Federal
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

A consequência desta estrutura tributária regressiva é sentida diretamente pelas famílias com renda de até dois salários mínimos que arcam como uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos, conforme dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 2002/2003.³ Nos últimos anos a regressividade vem aumentando, pois, na POF de 1996, a tributação indireta das famílias com rendimentos de até dois salários mínimos era equivalente a 26% da renda; as famílias com ganhos superiores a 30 salários mínimos gastavam 7,3% da renda com pagamento de tributos indiretos.

O resultado da arrecadação tributária do 1º quadrimestre/2006 confirma a tendência dos últimos dez anos de agravamento da regressividade da carga tributária no Brasil. O aumento da carga tributária indireta é decorrente das modificações realizadas na legislação tributária a partir de 1995, que aumentou alíquotas e criou tributos incidentes sobre o consumo. É

³ Ver nesse sentido: Maria Helena Zockun (Coord.) “Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado”. São Paulo: Fipe, outubro de 2005.

importante lembrar que, em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas visando a aumentar arrecadação e assegurar superávit fiscal, em 1999, de R\$ 31 bilhões (3,1% PIB). Entre as muitas medidas anunciadas no “pacote 51”, que permitiu ao governo assegurar as chamadas “receitas extraordinárias”, destaca-se a alteração da legislação da Contribuição para o PIS e da Cofins. No governo Lula, a Lei 10.833/2004, que instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição de 3% para 7,6%.

Em 1996, foi instituída a CPMF, que era para ser provisória, mas vem sendo prorrogada constantemente. A última prorrogação ocorreu pela Emenda Constitucional 42 (reforma tributária), que autoriza a cobrança da CPMF até final de 2007. Em 2001 foi instituída a Cide-Combustíveis. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis.

A nossa estrutura tributária está na contramão das experiências internacionais: o Brasil cobra menos tributos sobre a renda e o patrimônio que os países desenvolvidos e extrai a maior parte da sua arrecadação de impostos sobre bens e serviços. Enquanto nos países que integram a OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico)⁴ a média da carga de tributos indiretos (consumo) é 13,2% do PIB, no Brasil equivale a 18,3% do PIB⁵; por outro lado, a arrecadação de tributos diretos (sobre a renda e o patrimônio) nos países da OCDE é 13,8% do PIB, no Brasil equivale a 9,3%.

No tocante aos tributos arrecadados pela SRF, no primeiro quadrimestre/2006, observa-se que a arrecadação do IPI automóveis subiu 17,45% (ver tabela 2). O crescimento do IPI sobre automóveis é explicado, em parte, pela evolução no volume de vendas de automóveis no mercado interno, que cresceu 8,5% no primeiro quadrimestre/2006 em relação ao primeiro quadrimestre/2005, de acordo com a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea). Ainda, de acordo com a Receita Federal, no primeiro quadrimestre de 2005, o recolhimento do IPI

⁴ Dados dos países da OCDE disponíveis em http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_201185_34413308_1_1_1_1,00.html

⁵ Excluindo as receitas previdenciárias.

automóveis foi reduzido em função de compensações de débitos com créditos relativos a pagamentos efetuados a maior em exercícios anteriores.

A arrecadação como IPI-Outros decresceu, em termos reais, 8,53% no 1º quadrimestre/2006 em relação ao mesmo período do ano anterior (tabela 2). A justificativa para o decréscimo pode ser encontrada na redução

Tabela 2

**Tributos arrecadados pela Secretaria da
Receita Federal por base de incidência
R\$ milhões – a preços de abril de 2006 – IPCA-IBGE**

Tributos Arrecadados pela Receita Federal	1ºquad /2006 (a)	1º quad/200 5 (b)	Var % (a)/(b)	Participação (%)	
				1º quad/2006	1º quad/2005
Consumo	63.100	62.962	0,22%	53,15%	54,36%
Imposto Sobre Importação	2.981	3.084	-	2,51%	2,66%
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) -	8.660	8.769	-	7,29%	7,57%
I.P.I -Fumo	825	837	-	0,70%	0,72%
I.P.I -Bebidas	859	796	7,93%	0,72%	0,69%
I.P.I -Automóveis	1.319	1.123	17,45	1,11%	0,97%
I.P.I -Vinculado À Importação	1.739	1.730	0,54%	1,47%	1,49%
I.P.I -Outros	3.918	4.283	-	3,30%	3,70%
Cofins – Contribuição para Seguridade Social	28.988	29.276	-	24,42%	25,27%
Entidades Financeiras	1.661	1.777	-	1,40%	1,53%
Demais Empresas	27.327	27.499	-	23,02%	23,74%
Contribuição para o PIS/Pasep	7.789	7.392	5,38%	6,56%	6,38%
Entidades Financeiras	313	293	6,87%	0,26%	0,25%
Demais Empresas	7.476	7.099	5,32%	6,30%	6,13%
CIDE-Combustíveis	2.507	2.671	-	2,11%	2,31%
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras	2.101	1.990	5,57%	1,77%	1,72%
CPMF- Contribuição sobre Movimentação	10.075	9.781	3,00%	8,49%	8,44%
Renda	54.310	51.647	5,15%	45,75%	44,59%
Imposto sobre a Renda (IR) Total	44.017	41.589	5,84%	37,08%	35,90%
Imposto Renda-Pessoa Física	3.238	3.130	3,45%	2,73%	2,70%
Imposto Renda-Pessoa Jurídica	21.248	19.745	7,61%	17,90%	17,05%
Entidades Financeiras	3.939	3.396	15,97	3,32%	2,93%
Demais Empresas	17.309	16.348	5,88%	14,58%	14,11%
Imposto Renda-Retido na Fonte	19.531	18.715	4,36%	16,45%	16,16%
I.R.R.F-Rendimentos do Trabalho	11.266	11.322	-	9,49%	9,77%
I.R.R.F-Rendimentos de Capital	5.064	4.222	19,95	4,27%	3,64%
I.R.R.F-Remessas para o Exterior	1.948	1.863	4,56%	1,64%	1,61%
I.R.R.F-Outros Rendimentos	1.253	1.308	-	1,06%	1,13%
CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido	10.293	10.058	2,33%	8,67%	8,68%
Entidades Financeiras	1.375	1.377	-	1,16%	1,19%
Demais Empresas	8.917	8.681	2,72%	7,51%	7,49%
Patrimônio	32	35	-	0,03%	0,03%
ITR - Imposto Territorial Rural	32	35	-	0,03%	0,03%
Outros	1.271	1.188	6,93%	1,07%	1,03%
Contribuições para o Fundaf	104	106	-	0,09%	0,09%
Outras Receitas Administradas	1.167	1.082	7,81%	0,98%	0,93%
Total das Receitas Administradas pela SRF	118.713	115.833	2,49%	100,00%	100,00%

Fonte: Secretaria da Receita Federal
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

para zero das alíquotas referentes aos bens de capital a partir de julho/2005 e a redução das alíquotas incidentes sobre os insumos da construção civil, a partir de fevereiro/2006.

A Cofins é o principal tributo incidente sobre o consumo. Apesar das modificações ocorridas na legislação da Cofins, como a Lei 10.833/2004, que instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição de 3% para 7,6%, esse tributo continua respondendo por 46% da arrecadação dos tributos federais incidentes sobre o consumo e por 24,4% das receitas administradas pela SRF. Aliás, o resultado das modificações realizadas na legislação da Cofins é aumento da carga deste tributo, que passou de 3,83% do PIB, em 2003, para 4,54%, em 2005, apesar das promessas do governo na época de que o efeito da mudança de alíquota seria neutro e que não haveria aumento da carga tributária.

Chama atenção a queda real de 6,5% na arrecadação da Cofins das instituições financeiras no primeiro quadrimestre/2006, a qual não mereceu comentários por parte da Receita Federal (ver tabela 2, p. 3). As instituições financeiras têm um tratamento tributário privilegiado em relação à base de cálculo da contribuição do PIS e da Cofins, podendo deduzir as despesas incorridas nas operações de intermediação financeira, as despesas de obrigações por empréstimos, o deságio na colocação de títulos, as perdas com títulos de renda fixa e variável e perdas com ativos financeiros e mercadorias, entre outras despesas. Assim, a base de cálculo para incidência para recolhimento do PIS e da Cofins, na prática, não é o faturamento e sim o lucro operacional. Além disso, os bancos estão sujeitos à alíquota de 4% para cálculo da Cofins.

Tributos sobre a renda oneram os trabalhadores

Os tributos arrecadados pela Receita Federal que incidem sobre a renda alcançaram o montante de R\$ 54,3 bilhões no primeiro quadrimestre 2006, o que significa um crescimento real de 3,5% sobre o primeiro quadrimestre de 2005.

A arrecadação com o Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) teve um incremento real pelo IPCA de 3,5% nos primeiros quatro meses de 2006, em relação ao mesmo período do ano anterior. Lembrando que no mês abril/2006 foi feito o pagamento da primeira cota ou da cota única do saldo a pagar do IRPF, registrando um aumento real de 3,6% na arrecadação, pelo IPCA, em relação a abril/2005, apesar das previsões catastróficas,

por parte da Receita Federal, de perda de receita devido ao reajuste de 10% da tabela do Imposto de Renda, em 2005.

O IRRF-Trabalho vem mantendo uma arrecadação estável em 2006, apresentando um pequeno decréscimo de 0,5% no primeiro quadrimestre/2006, em relação ao mesmo período de 2005, com tendência de não se confirmar a previsão de perda expressiva de receita (R\$ 2,3 bilhões) com o reajuste de 8% da tabela em vigor desde 1º de fevereiro (ver tabela 2, p.3).

O Fisco tem superestimado a perda da arrecadação quando de se trata de reajuste da tabela do IR e das deduções. Em 1996, a tabela do IR deixou de ser corrigida periodicamente. Em 2002, a tabela foi corrigida em 17,5% e o governo alegou que haveria perda de R\$ 3,6 bilhões. Na prática, houve um crescimento nominal da arrecadação de IRRF-Trabalho de R\$ 896,96 milhões e uma queda real pelo IPCA, somente naquele ano, de R\$ 1,3 bilhão. No ano passado, a SRF, contra o reajuste de 10% na tabela do IR, alegava uma “perda de arrecadação” de R\$ 2,5 bilhões. Entretanto, em 2005, a arrecadação do IRRF-Trabalho cresceu R\$ 2,2 bilhões, já descontada a inflação do período, representando 10% das receitas administradas pela SRF. Tanto arrecadação do IRPF como do IRRF-Trabalho apresentam evolução bem acima da inflação após 1996. No período de 1996 a 2005, O IRPF cresceu, em termos reais, 91,47% e o IRRF-Trabalho, 75,63% (tabela 3).

Tabela 3

Tributos arrecadados pela Secretaria da Receita Federal sobre a Renda do Trabalho **R\$ milhões – a preços de abril de 2006 – IPCA-IBGE**

Ano	Valores Correntes		Valores em IPCA (abr/2006)	
	IRPF	IR - Trabalho	IRPF	IR - Trabalho
1996	2.493,98	10.871,18	4.777,10	20.834,50
1997	2.848,69	12.509,88	5.109,23	22.431,76
1998	3.029,82	14.648,60	5.262,32	25.482,93
1999	3.256,65	15.277,39	5.408,65	25.287,37
2000	3.657,16	18.265,99	5.683,32	28.248,48
2001	4.057,87	21.582,26	5.905,02	31.231,20
2002	4.460,92	22.479,22	6.004,38	29.923,29
2003	5.105,13	26.455,25	5.949,73	30.785,07
2004	6.135,87	31.522,81	6.728,87	34.392,21
2005	8.969,47	35.821,28	9.146,66	36.592,50
Varição 96-05	259,64%	229,51%	91,47%	75,63%

Fonte: Secretaria da Receita Federal
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

O IRPJ recolhido pelos bancos cresceu 16% no primeiro quadrimestre de 2006 (ver tabela 2). De acordo com a Receita Federal, o acréscimo ocorreu em função da retomada de pagamento regular por parte de algumas instituições financeiras que estavam com demanda judicial, em 2005, relativa ao IRPJ. A julgar pelo resultado divulgado pelos cinco maiores bancos do sistema financeiro, os lucros das instituições financeiras continuam elevados e a tributação baixa. Os maiores bancos do sistema apresentaram um lucro líquido de R\$ 6,6 bilhões no primeiro trimestre de 2006, contra R\$ 4,2 bilhões registrado no mesmo período de 2005, um crescimento de 56,5% (tabela 4).

Tabela 4

Lucros dos bancos R\$ milhões

Bancos	1º trim/2005	1º trim/2006	Variação %
Banco do Brasil	965	2.343	142,80%
Caixa	475	699	47,30%
Bradesco	1.205	1.530	26,97%
Itau	1.141	1.460	27,96%
Unibanco	401	520	29,68%
Total	4.187	6.552	56,50%

Fonte: Secretaria da Receita Federal
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Nos tributos sobre a renda observa-se uma evolução de 19,95% do Imposto Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos de capital (tabela 2, p. 3). A arrecadação dos rendimentos de capital é o somatório do IR recolhido sobre os fundos de renda fixa, as operações de Swap, as aplicações de renda fixa de pessoas físicas e jurídicas e outros rendimentos de capital. No primeiro quadrimestre de 2006, o IR recolhido sobre os resgates de aplicações financeiras em renda fixa subiu 52,3% sobre o mesmo período do ano anterior. Também se observa o crescimento da arrecadação de IR sobre juros remuneratórios sobre o capital próprio, que responde por 28% do IRRF sobre os rendimentos de capital, com crescimento de 21%, nos primeiros quatro meses do ano.

A remuneração dos juros de capital próprio é um mecanismo para reduzir o lucro tributável, instituído pela Lei 9.249/95, artigo 9º, que permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real deduzir como despesas

essa remuneração para fins de apuração do IRPJ e da CSLL. Trata-se, na verdade, de uma despesa fictícia.

Os juros sobre o capital próprio estão sujeitos à incidência do Imposto de Renda na fonte à alíquota de 15%, na data do pagamento ou crédito. É injusta a tributação exclusiva na fonte dessa renda, porque o rendimento do capital acaba não sendo submetido à tributação progressiva, mas apenas à proporcionalidade, o que fere os princípios da igualdade e da progressividade estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988.

O Estado brasileiro, ao longo dos últimos anos, vem praticando uma verdadeira renúncia fiscal a favor da renda do capital, ao criar um mecanismo único no mundo, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL. Somente no primeiro quadrimestre/2006, a renúncia de receitas tributárias em função do mecanismo de juros sobre capital próprio foi de R\$ 1,75 bilhão. Convém lembrar que também estão isentos do Imposto de Renda na fonte os lucros e dividendos distribuídos e as remessas de lucro para o exterior.

Consenso Brasil – por um novo pacto tributário¹

Introdução

Os interesses dominantes tendem a transformar-se em “senso comum” e, no aspecto tributário, verificamos claramente esses interesses se manifestarem em torno da Reforma Tributária.

O aparente consenso em torno da questão tributária veio de mãos dadas com outro consenso, o de Washington. Um consenso construído de fora para dentro do país que abrangia dez áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulamentação; e propriedade intelectual.

Dois objetivos básicos permeiam as dez áreas do Consenso de Washington: drástica redução do Estado, corrosão do conceito de Nação e o escancaramento de nossas fronteiras tanto comercialmente como à entrada de capitais de risco.

Todos esses fatores tiveram repercussões graves no sistema tributário, na administração tributária, tanto nos tributos internos como na zona aduaneira.

Como um braço da política econômica, a política tributária dos últimos oito anos danificou a base real da economia nacional e agravou a concentração de renda.

Os países que seguiram esse receituário neoliberal hoje estão de joelhos diante dos credores internacionais. Criticar o Consenso de Washington hoje é fácil, uma vez que até seus formuladores já o fazem. A questão é como romper com esse modelo imposto de fora para dentro e construir um projeto tributário para a nação que seja digno de um país capaz de traçar seu futuro de forma soberana.

Desenvolvimento

Para os países do cone sul a “burocracia washingtoniana” traçou na área tributária uma política absolutamente regressiva e minimalista, com ênfase na arrecadação a qualquer custo para garantir o equilíbrio das contas públicas, de

¹ Estudo apresentado por Fátima Maria Gondim Bezerra Farias no Conaf de 2002.

costas ao combate à evasão e às custas da “tributação dos inocentes”, ampliando a base tributária para baixo por meio de impostos indiretos.

Os superávits primários

Desde que assinou o primeiro acordo da atual série com o FMI em 1998, o Brasil conseguiu cumprir sistematicamente as metas de superávit primário, em todos os trimestres, sem exceção. As metas de superávit primário foram ultrapassadas em todos os anos a partir de 1999.

No primeiro quadrimestre deste ano o governo central registrou o maior superávit do período – R\$ 17 bilhões ou 4,3% do PIB (tabela 1).

Tabela 1

Resultado primário do governo central Janeiro/abril - R\$ milhões correntes

Discriminação	2001	2002
Receita total	87.489	103.565
Tesouro	68.659	82.698
Previdência Social	18.830	20.867
(-) Transferências a estados e municípios	15.130	18.857
Receita Líquida	72.359	84.708
Despesa total	58.771	68.254
Pessoal e encargos	20.512	23.352
Benefícios previdenciários	21.475	25.143
Outras despesas	16.784	19.759
Déficit do Banco Central	224	191
Superávit primário (critério do STN) (1)	13.364	16.263
Discrepância estatística (2)	704	968
Superávit primário (critério do Bacen)	14.068	17.231
% do PIB	3,79	4,25

Fonte: STN, Banco Central

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

(1) Cálculo "acima da linha" divulgado pelo Tesouro Nacional, abrangendo Tesouro Nacional, INSS e Bacen.

(2) Diferença entre os dados do STN/INSS e o resultado do governo central divulgado pelo Bacen, que calcula pelo critério "abaixo da linha" a partir das necessidades de financiamento do setor público, conforme acordo com o FMI. Um resultado positivo indica aumento do superávit primário.

Nos seis primeiros meses de 2002, o resultado atingiu R\$ 20 bilhões, o que corresponde a 3,24% do PIB. Entretanto, o acordo de R\$ 30 bilhões negociado em setembro/2000 exigirá uma poupança de R\$ 50,3 bilhões para cumprir a meta do superávit de 3,88% do PIB. Isso implica reduzir a margem de manobra para alterar, no curto e médio prazos, os fundamentos

equivocados da tributação no Brasil. O quadro a seguir demonstra de forma inequívoca que os “recordes” de arrecadação garantiram as metas do superávit primário e o acordo com o FMI. Esse é o retrato em preto e branco da perversidade fiscal praticada contra a nação. Dos R\$ 101 bilhões extraídos, R\$ 81 bilhões foram para pagamento de juros e amortizações (tabela 2)

Tabela 2

Juros, amortizações X Receita fiscal (R\$ bilhões e % PIB)

Ano	R\$ Bilhões Juros e Amortizações	Receita Fiscal	Em % do PIB Juros e Amortizações	Receita Fiscal
1996	26,4	91,9	3,39%	11,80%
1997	34,3	108,7	3,94%	12,49%
1998	55,2	130,7	6,04%	14,29%
1999	72,5	147,4	7,52%	15,29%
2000	82,7	172,7	7,61%	15,89%
2001	107,4	192,8	9,07%	16,27%
1996-2001	81,0	100,9	5,68%	4,48%

Fonte: Receita Fiscal – Bacen e STN. Juros e amortizações elaborado por Elias Jorge com base nas Portarias da CCONT/STN- MF
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Os recordes de arrecadação

O que garante este acordo é o sucessivo aumento da carga tributária, em consequência do aumento da arrecadação. O que garante a arrecadação e sua continuidade para viabilizar os superávits primários tem limites definidos que já foram atingidos. A base real da economia dá sinais de esgotamento e setores inteiros pedem socorro, como é o caso da aviação e do elétrico (vide MP 66).

Em que pese o “sucesso” dos recordes de arrecadação, a categoria nos últimos anos tem alertado para a fragilidade do atual sistema e denunciado que o ônus do financiamento tem recaído sobre os mais fracos. Tal opção preferencial pelos pobres contribuiu sensivelmente para a queda na massa de salários na economia, de modo a conter a dinâmica de crescimento econômico.

O desmonte da AT e os problemas do STN

Os problemas do sistema tributário brasileiro não são novos, mas aumentaram e se agravaram com a política tributária de valorizar a “arrecadação fácil”, esquecendo-se da administração tributária e dos princípios elementares da tributação clássica.

A administração no sistema tributário exerce um papel fundamental e imprescindível como real e efetivo instrumento de garantia da eficácia de todo o sistema tributário.

Assim, não adianta se ter uma legislação tributária equitativa, se a administração tributária não for absolutamente imparcial na sua aplicação. Esse foi o recado claro de Jacob Friehelm, chefe da fiscalização da administração tributária da Alemanha, durante a XXV Assembleia Geral do CIAT.

No Brasil, após 1995, temos verificado não só alterações na legislação rompendo diversos princípios constitucionais, entre outros, da isonomia, progressividade e capacidade contributiva, como uma máquina fiscal desmontada que impede o exercício imparcial da aplicação da lei.

O que aconteceu com a SRF após 1995? Um processo de desmonte sem precedentes.

- O salário de ingresso foi reduzido de US\$ 4000,00 em 1995 para US\$ 1.400,00 em 2002;
- Quebraram a paridade entre ativos e aposentados;
- Criaram uma gratificação de desempenho extremamente subjetiva que reduz o salário em até 50% sem critério algum e tenta avaliar nosso trabalho em quantidade e não em qualidade.
- Os treinamentos foram reduzidos e o Fundaf utilizado para garantir o superávit primário.
- O combate à sonegação foi esquecido em prol do combate superficial à inadimplência.
- Os instrumentos de combate à sonegação foram eliminados e outros facilitadores disponibilizados ao evasor.
- Aduana fragilizada.

Como o governo tem segurado essa arrecadação mesmo com o desmonte da máquina? Até quando?

Sustentar a política monetária com política fiscal perversa de tributação vulgar em cima de assalariado, consumidor, por meio de impostos em cascata que oneram a produção, é muito perigoso economicamente. A arrecadação obtida por meio de tributos de péssima qualidade técnica, que

distorcem os preços relativos da economia, resultam nas mazelas que o ST apresenta:

1 - A carga tributária em cascata funciona como uma barreira alfandegária às avessas.

2 - A tributação indireta cresce e amplia-se a cada ano, onerando a população de baixa renda. Aumenta com elevação de alíquotas e amplia-se atingindo os contribuintes de baixa renda.

3 - Agrava-se a injustiça fiscal pela opção de tributos em cascata como a CPMF e a Cofins. O ônus fiscal direto recai mais sobre os assalariados e os pequenos contribuintes.

Como demonstra a tabela 3, a maior parte da arrecadação é responsabilidade da tributação sobre o consumo e, no caso do imposto sobre a renda, tem recaído mais na renda do trabalho do que do capital. Os tributos indiretos, via de regra, são pagos pelos consumidores ou oneram fortemente a produção para as empresas situadas em um mercado concorrencial. O peso fiscal exarcebado impede a retomada do crescimento econômico a taxas superiores à média medíocre de 1,8% da era FHC.

Tabela 3

Arrecadação dos tributos federais R\$ bilhões a preços constantes de dez/2001 (IGP-DI)

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996-2001
CONSUMO	76	89	87	100	107	110	45%
IPI	25	26	24	22	22	20	-20%
COFINS	29	29	27	42	46	49	66%
CPMF (1)		10	12	10	17	18	
PIS/PASEP	12	12	11	13	12	12	-2%
IOF (2)	3	5	4	3	2	2	-40%
II	6	7	9	10	9	10	58%
RENDA	55	55	67	68	65	68	23%
IR	55	55	67	68	65	68	23%
IRPF Trabalho	18	19	21	20	21	23	27%
IRPJ (Capital)	21	19	18	18	20	18	-16%
CSLL	11	12	11	10	11	10	-10%
PATRIM. (ITR)	0	0	0	0	0	0	-45%
REC.ADM	150	163	172	187	193	198	31%

Fonte: SRF

Elaboração: Assessoria Econômica - Unafisco Sindical

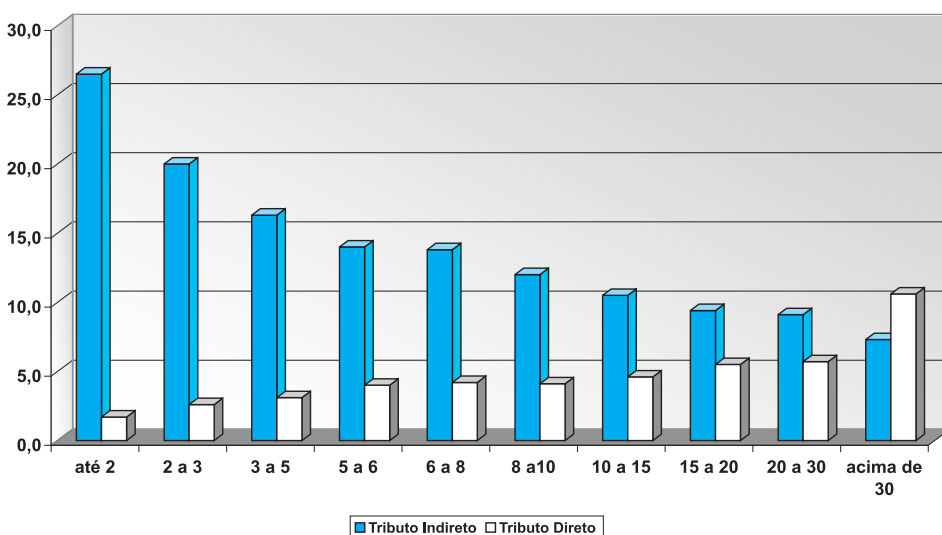
(1) A arrecadação de IPMF de 1995 é apenas residual. O IPMF vigorou de 01/01/1994 a 31/12/1994 depois retornou em 1996 como CPMF. A arrecadação da CPMF, em 2001, comparada com a arrecadação do IPM, em 1994, apresenta um crescimento real de 63,44% e representou 7,9% da arrecadação das receitas daquele ano.

(2) Refere-se somente ao IOF incidente sobre as operações de crédito.

O gráfico 1 mostra que a carga tributária direta das famílias acima de 30 SM é seis vezes superior à das famílias que ganham até dois SM. Já a carga tributária indireta é bem regressiva, representa 27% da renda líquida das famílias que ganham até dois SM, enquanto as famílias que ganham acima de 30 SM gastam apenas 7% da sua renda em tributos indiretos e têm uma renda 37 vezes superior. A curiosidade, aqui, é a de que, para se manter a correlação indireta, a carga tributária direta correspondente a quem ganha mais de 30 SM deveria ser 15 vezes maior e não apenas seis.

Gráfico 1

Carga Tributária Direta e Indireta sobre Renda, segundo classes de renda em salários-mínimos (em %)



Fonte: SRF/IPC.A.

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

4- Redução do IR das pessoas físicas de mais alta renda: foi extinta a alíquota de 35%.

5- Confisco do salário dos contribuintes de baixa renda. O gráfico abaixo apresenta os valores extraídos desde 1997 mediante confisco. Com a correção parcial da tabela em 17,5%, o total confiscado até 2002 alcança a cifra de R\$ 16,5 bilhões (tabela 3)

Tabela 4

O confisco

ANO	VALOR (R\$ bilhões)
1997	1,3
1998	1,8
1999	2,5
2000	3,5
2001	5,3
Total	14,4
2002 (*)	2,1

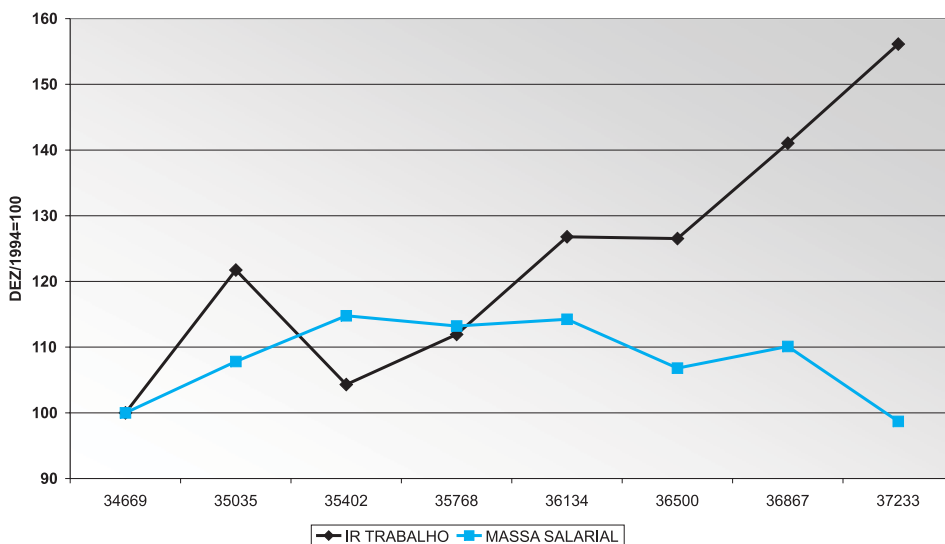
Elaboração: Unafisco

(*) Estimativa do Confisco do Imposto de Renda mesmo com a correção da tabela em 17,5%.

O gráfico 2 apresenta na linha crescente a arrecadação do IR-trabalho, enquanto a linha decrescente representa a queda da massa salarial. Ou seja, a arrecadação extraída dos rendimentos do trabalho cresce mesmo com a queda da massa salarial. Isso só é possível, nessa magnitude, em função do confisco dos salários.

Gráfico 2

Plano Real: Arrecadação do IR Trabalho X Massa Salarial Valores Deflacionados pelo IPCA



Fonte: SRF e IBGE

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Nota : Massa Salarial do Rendimento do Trabalho Assalariado com CTPS em 6 Regiões Metropolitanas.

6- As alterações na legislação tributária vêm beneficiando substancialmente as instituições financeiras, transformando-as no “paraíso fiscal dos banqueiros”. Os bancos pagam hoje sobre os lucros 34,64% a menos de impostos e contribuições que o setor pagaria antes da legislação em vigor após 1995.(2)

A queda na arrecadação do IRPJ e CSLL das entidades financeiras (tabela 5), apesar da alta rentabilidade dos bancos, não é contraditória com o modelo fiscal adotado. As modificações foram feitas para atender, inteiramente, às diretrizes hegemônicas do capital financeiro.

Tabela 5

Rentabilidade dos Bancos (lucro líquido/patrimônio líquido) e arrecadação tributária das instituições financeiras (a preços de dezembro/2001 -IGP-DI)

Período	Rentabilidade em %	IRPJ	CSLL e COFINS	PIS	Total	Variação %
1994	14,2	2.804,5	2.692,2	550,9	6.047,60	—
1995	13,5	2.145,4	2.161,8	811,5	5.118,70	-15,36
1996	13,3	2.524,5	1.912,1	623,3	5.059,90	-1,15
1997	16,4	2.977,6	2.203,4	814,3	5.995,30	18,49
1998	16,3	2.894,3	1.557,6	857,2	5.309,10	-11,45
1999	19,3	3.367,7	3.737,5	2.469,5	9.574,70	80,35
2000	17,8	3.649,9	4.444,3	577,5	8.671,70	-9,43
2001	17,5	2.486,0	3.681,1	592,7	6.759,80	-22,05

FONTE: Banco Central, Austin Assis e SRF
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

7 – O latifúndio improdutivo: desonerado e protegido do Fisco.

O que impressiona é o Brasil ser um país de grandes latifúndios e a tributação sobre a propriedade ser pífia. Entretanto, as negligentes alterações na legislação do ITR fazem com que, na média, o latifúndio pague menos, por ha, do que o minifúndio. O ITR permanece nos irrisórios 0,002% do PIB. A carga tributária sobre patrimônio correspondia a 1% do PIB em 2001. Sendo: IPTU, 05%; IPVA, 05%.

A tabela 6 compara o Brasil com alguns países no imposto sobre propriedade de imóveis.

**Comparação internacional -
imposto sobre propriedades imóveis
(% da Receita tributária e do PIB)**

País	% Receita	% PIB
EUA	9,82%	2,77%
Reino Unido	9,16%	3,28%
Canadá	8,65%	3,16%
Japão	9,21%	3,07%
França	2,82%	2,08%
Brasil	1,64%	0,49%

Fonte: Rezende (2000)

Elaboração: Assessoria Econômica Unafisco Sindical

8- Refis: anistia branca que atesta incapacidade fiscal

Até dezembro/2001 foram recebidos cerca de 129 mil termos de opções pelo Refis. Até esse período, foram excluídas do programa 84 mil empresas e indeferidos oito mil termos de adesão, restando, portanto, 37 mil empresas (tabela 7) Apesar do expressivo número de exclusões essas não representam 30% do total da dívida do programa (dados da SRF). Isso significa que caíram fora os pequenos contribuintes. Confirma, portanto, nossa tese de que o Refis não resolveria o problema da maioria dos contribuintes que efetivamente sofreram com essa política econômica deletéria. No início do programa, o prazo médio de pagamento era de 87 anos. À medida que os pequenos saem, esse prazo médio cresce: hoje é de 110 anos.

Portanto, o Refis é um insucesso, que excluiu 71% das empresas, principalmente as pequenas, e abriu mão de receitas futuras. O programa serve, porém, para atestar o esgotamento da capacidade do Fisco manter seus níveis de arrecadação e das empresas de pagarem o que vinham pagando.

Refis

Descrição	Dados
Opções pelo REFIS até dezembro/2001 (1)	129.085 termos
Empresas excluídas (2)	84.192
Pedidos Indeferidos (3)	7.948
Saldo (1) - (2) - (3)	36.945
Exclusão em %	71%
Estoque dívida	R\$ 155 bilhões
Arrecadação 2001 (SRF)	R\$ 1,4 bilhão
Prazo médio em anos	110 anos

Fonte: SRF

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical.

O julgamento e a condenação

Nos dez pontos a seguir, resumimos essa política, que será julgada pela sociedade, muito antes do que imaginamos, como a mais perversa política tributária já posta em prática contra a maioria do povo brasileiro e a mais benevolente para uma minoria que dá sustentação política e econômica ao modelo.

Proponho sua condenação sob as seguintes acusações:

- 1) patrocinou uma significativa transferência de renda do trabalho para o capital no país campeão em disparidade de renda;
- 2) aprofundou a desorganização na base econômica, ao confiscar salários de uma massa salarial já decrescente e achatada e, portanto, sem poder de compra;
- 3) enfraqueceu a demanda interna ao tributar pesadamente o consumo, reduzindo o poder aquisitivo, sobretudo das pessoas de baixa renda;
- 4) prejudicou o crescimento do mercado interno ao taxar os setores produtivos, prejudicando especialmente os que produzem bens de primeira necessidade (alimentos e medicamentos), com tributos em cascata e cuja base de incidência é o faturamento;
- 5) prejudicou a economia nacional ao rebaixar drasticamente as alíquotas dos produtos importados, sem critério adequado, quebrando a indústria nacional, desempregando e desestruturando o nosso mercado exportador;
- 6) tratou com negligência o contrabando e o descaminho ao fragilizar a Aduana, ao dar ênfase à agilidade no desembaraço em detrimento do controle eficaz;
- 7) estimulou o latifúndio improdutivo ao transformar o ITR em imposto 10;

- 8) desmotivou o contribuinte adimplente e estimulou a sonegação ao criar o Refis e anistias;
- 9) criou a máxima de que o crime fiscal compensa ao permitir a extinção da punibilidade com o pagamento do tributo;
- 10) estimulou as transações especulativas em detrimento das atividades produtivas, enfraquecendo o já debilitado mercado interno.

Por um consenso nacional

“A Reforma Tributária vai de braços dados com a lei de responsabilidade fiscal e o ajuste fiscal do FMI, a reboque de uma crise cambial.” Assim, iniciamos em 1999 a análise do Unafisco Sindical da proposta de RT que o governo enviou ao Congresso. Passados três anos a análise permanece atual.

Não podemos aceitar a reciclagem dos erros fiscais, que afastaram a justiça fiscal da arrecadação, sempre em nome da facilidade de extração fiscal dos impostos indiretos, sem perceber que a preferência pela regressividade aumentou o grau de perversidade fiscal do sistema.

É inaceitável o argumento de que a progressividade fiscal se faz pelo lado do gasto e não pelo da receita. Logo em um país como o Brasil, onde isso não tem fundamento: o gasto é mais regressivo que a tributação.

Há três anos dizíamos que não podíamos aceitar que a RT fosse espremida entre grupos de credores financeiros e corporações internacionais, administradores da nova desordem. Hoje, além da RT temos o processo eleitoral no corredor polonês.

Propostas para o sistema tributário:

Rever toda a legislação que rompe com os princípios constitucionais. As estimativas abaixo são anuais:

- Revogar os dispositivos legais que criaram os juros sobre o capital próprio: R\$ 3,2 bilhões.

- Recuperar a alíquota de 35% para pessoa física: R\$ 1,5 bilhão.

- Tributar todos os rendimentos na tabela: tributação da distribuição dos lucros e dividendos que hoje são isentos: R\$ 6,4 bilhões; tributação dos rendimentos do capital à alíquota marginal de 27%, que hoje são exclusivos na fonte: R\$ 5,9 bilhões.

-Descongelar a tabela do imposto de renda, rever os abatimentos e

deduções. Perda de R\$ 2,1 bilhões.

-Extinguir a isenção da remessa de lucros e dividendos: R\$ 3 bilhões.

-Recuperar a tributação do patrimônio rural. Retornando o valor da terra nua e estabelecendo fiscalizações compartilhadas entre o Incra, SRF e Ibama, a previsão de arrecadação é de R\$ 1,8 bilhão.

- Controlar o fluxo financeiro para paraísos fiscais. Acompanhar rigorosamente as transações para os bancos offshore e entre os “bancos paralelos”. Só em 1990, estima-se que a fuga de capital dos países subdesenvolvidos atingiu US\$ 700 bilhões. Pelas previsões, esses países perderiam cerca de US\$ 50 bilhões anuais em impostos. Para o Brasil as estimativas apontam uma cifra em torno de R\$ 15 bilhões.

- Recuperar os instrumentos coercitivos (o pagamento não deve extinguir o crime, revogar o art. 83 da Lei 9.430/96, entre outros).

Conclusão

A proposta Consenso Brasil implica mostrar não apenas os pontos críticos dos atuais ST e AT, mas apontar medidas que permitem ao ST e AT atuar para superar a miséria e a extrema desigualdade social brasileira.

Além do que, não compartilhamos a tese dos condutores da atual política tributária de que “não há alternativa” à tributação vulgar e à arrecadação regressiva, de natureza confiscatória.

A tributação vulgar condenou a base da economia real a desempenhos medíocres. A arrecadação confiscatória seqüestrou renda dos setores menos aquinhoados e derrubou a renda dos salários em relação ao PIB.

Soou o dobre dos finados da sinistra comemoração de recordes feitos como as “salsichas de Bismark”.

Consenso Brasil é homenagem e possibilidade de comemorar a realização da justiça fiscal, ética tributária e respeito rigoroso ao comando constitucional da capacidade contributiva, seletividade, progressividade, moralidade, impessoalidade e segurança jurídica.

Bibliografia

Banco de dados Assessoria Econômica do Unafisco

Souza Filho, Rodolfo – Análise contábil dos efeitos da extinção da correção monetária no Brasil no período compreendido entre 1996-2000 – efeitos tributários. Dissertação de mestrado, UERJ.

Tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) tem de ser reajustada em 57,12%¹

Apesar dos dois reajustes já feitos na tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas em 2002 e 2005, a tabela ainda precisa ser reajustada em 57,12% para refletir a inflação desde 1996, ano a partir do qual deixou de ser corrigida periodicamente.

No período de 1996 a 2001, a tabela do IRPF ficou congelada. A partir da campanha liderada pelo Unafisco Sindical (“Chega de Confisco”, lançada em 2000) aprovada a Lei 10.451/2002, que corrigiu em 17,5% a tabela do IRPF. Em 2003 e 2004 não houve correção. Neste ano de 2005, a tabela foi corrigida em 10% (Lei 11.119/2005).

Entretanto, essas correções foram apenas parciais não refletindo toda a inflação do período. A inflação de janeiro/1996 a dezembro/2004, apurada pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), foi de 92,8%. Adicionando a inflação projetada para 2005² pelo IPCA de 5,33%³, o índice acumulado no período de janeiro/1996 a dezembro/2005 será de 103,08%. Descontando os reajustes já concedidos de 17,5% (2002) e de 10% (2005), a tabela do Imposto de Renda, ainda, precisa ser corrigida em 57,12% (ver tabela 1).

Governo Lula: 12,61%

Somente no Governo Lula, a inflação acumulada até setembro de 2005 já alcança a cifra de 22,26% (IPCA). Adicionando a projeção de inflação para o restante dos meses do ano 2005 o índice vai para 23,88%. Descontando os 10% do reajuste dado este ano, a tabela do IRPF necessita ser corrigida em 12,61% (ver tabela 1).

¹ Estudo elaborado pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical, em novembro de 2005, para o novo lançamento da campanha “chega de confisco”.

² Inflação acumulada pelo IPCA de janeiro a setembro de 2005 é 3,95%.

³ De acordo com o mais recente relatório de mercado feito pelo Banco Central na semana de 31/10 a 04/11/2005, a projeção do IPCA para 2005 é 5,33%.

Proposta de reajuste da tabela progressiva IRPF

Proposta de reajuste integral da tabela mensal		
Alíquotas e Limites	Como é hoje: 2005 (com correção de 10%)	Como deveria ser: Reajuste necessário - Jan/1996 a dez/2005 57,12% (IPCA)
Isento	Até R\$ 1.164,00	Até R\$ 1.828,88
15%	De R\$ 1.164,01 até R\$ 2.326	De R\$ 1.828,89 até R\$ 3.654,61
27,50%	Acima de R\$ 2.326,01	Acima de R\$ 3.654,62
Limite da dedução por instrução (1)	R\$ 183,17 por dependente ou pelo próprio contribuinte	R\$ 287,80 por dependente ou pelo próprio contribuinte
Limite da dedução por dependente	R\$ 117,00 por dependente	R\$ 183,83 por dependente
Proposta de reajuste 12,61% (inflação do Governo Lula) da tabela mensal		
Alíquotas e Limites	Como é hoje: 2005 (com correção de 10%)	Como deveria ser: Reajuste necessário - Jan/2003 a dez/2005 12,61% (IPCA) (4)
Isento	Até R\$ 1.164,00	Até R\$ 1.310,78
15%	De R\$ 1.164,01 até R\$ 2.326,00	De R\$ 1.310,79 até R\$ 2.619,31
27,50%	Acima de R\$ 2.326,01	Acima de R\$ 2.619,32
Limite da dedução por instrução (1)	R\$ 183,17 por dependente ou pelo próprio contribuinte	R\$ 206,27 por dependente ou pelo próprio contribuinte
Limite da dedução por dependente	R\$ 117,00 por dependente	R\$ 131,75 por dependente

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Nota: (1) O limite da dedução por instrução é calculado na Declaração de Ajuste Anual de Imposto de Renda Pessoa Física.

Deduções pífias

Além disso, é necessário reajustar as deduções do IRPF, que são ínfimas no Brasil. É oportuno que isso seja feito durante a discussão do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA 2006), em trâmite no Congresso Nacional.

— dependentes: o contribuinte pode, atualmente, deduzir mensalmente por dependente R\$ 117,00 (R\$ 1.404,00 ao ano). O valor é irrisório, insuficiente para a proteção à família (assistir, criar e educar filhos menores). É urgente repor a inflação do período, corrigindo este valor para R\$ 2.205,96, além de aumentá-lo em termos reais.

— educação: a dedução das despesas com educação foi sendo limitada ao longo dos últimos anos e hoje podem ser deduzidos apenas os pagamentos do ensino formal, dos cursos de especialização e de outros cursos

profissionalizantes. A parcela hoje dedutível por ano é de R\$ 2.198,00 por dependente ou pelo próprio contribuinte. Só para repor a inflação, torna-se necessária a imediata correção deste valor para R\$ 3.453,56. Além disso, é preciso que se volte a permitir a dedução de outros gastos como cursos de idiomas, material escolar, uniforme escolar e outros encargos correlatos.

— Saúde: a legislação atual do Imposto de Renda restringe a dedução das despesas com saúde. Uma dessas restrições é a não permissão da dedução com medicamentos, exceto aqueles fornecidos pelo próprio estabelecimento hospitalar. A parcela da renda do contribuinte gasta com medicamentos, indispensáveis e vitais, não pode ser tributada porque não há capacidade contributiva, a qual só começa depois de deduzidas as despesas necessárias à sobrevivência. Afinal, medicamentos não são supérfluos, e sim uma necessidade vital do ser humano.

— Moradia: é importante, também, que se volte a deduzir do Imposto de Renda as despesas com moradia. A questão habitacional é um dos itens centrais do mínimo existencial, o qual é proibido tributar por falta de capacidade contributiva. Até 1988, era permitida a dedução das despesas com moradia, tais como aluguel e juros de financiamento da casa própria.

— Correção de bens e direitos: convém lembrar que em janeiro de 1996 foi extinta a correção monetária do Custo de Bens e Direitos. Daquela data até setembro de 2005, a inflação acumulada foi de 100,43%, segundo o IPCA/IBGE. Assim, uma pessoa que comprou um bem em 01/01/96, digamos, por R\$ 50.000,00 e o vendeu em outubro de 2005 por R\$ 100.215,00, estará pagando um Imposto de Renda de 15% sobre esta variação patrimonial (de R\$ 50.215,00), o que representa R\$ 7.532,25 de imposto a pagar. Porém, esta variação patrimonial correspondeu apenas à correção monetária desse bem, não implicando aumento de patrimônio para o contribuinte. Portanto, não deveria ter pago nada de imposto.

Chega de Confisco!

A falta da correção integral da tabela do Imposto de Renda vem provocando uma sobretaxação e um verdadeiro confisco, recaindo de forma mais grave sobre os salários mais baixos. A tabela 2 demonstra que um trabalhador com renda mensal de R\$ 2.000,00 pagará, em 2005, R\$ 1.108,80 de Imposto de Renda, quando deveria pagar apenas R\$ 78,59 — uma tributação a maior de 1.310,87%. Enquanto, um trabalhador com renda mensal de R\$ 10.000,00 vai ter uma tributação a maior de 11,58%, em 2005.

Simulações de confisco

Situações comparativas	R\$ 2.000/mês	Tributação a maior	R\$ 3.000/mês	Tributação a maior	R\$ 10.000/mês	Tributação a maior
Pagou em 2004	1.224,60		3.788,09		26.888,09	
Deveria ter pago em 2004	224,79	444,78%	1.931,24	96,15%	24.222,72	11,00%
(IPCA Jan/96 a dez/2003: 79,19%/17,5 = 52,50%)						
Pagou em 2005	1.108,80		3.366,55		26.466,55	
Deveria ter pago em 2005	78,59	1310,87%	1.756,82	191,63%	23.720,80	11,58%
(IPCA Jan/96 a dez/2004: 92,80%/17,5%/10,0% = 49,17%)						
Pagará em 2006	1.108,80		3.347,26		26.447,26	
Deveria pagar em 2006	isento	-	1.579,73	211,89%	23.257,56	13,71%
(IPCA Jan/96 a dez/2005: 103,77%/17,5/10,0% = 57,12%)						

Fonte: tabelas progressivas do Imposto de Renda

Notas:

1. Consideraram-se as tabelas vigentes do INSS em cada período.

2. No período de agosto a dezembro de 2004, deduziu-se da renda tributável o valor de R\$ 100,00, conforme MP 202/2004.

3. Em 2006, usou-se a tabela progressiva do IRPF de janeiro e a nova tabela com correção de 8% a partir de fevereiro de 2006.

Limite de isenção foi reduzido de 10,48 para 3,88 salários mínimos

Em 1995, o limite de isenção da tabela do Imposto de Renda era equivalente a 10,48 salários mínimos, hoje os trabalhadores com renda acima de 3,88 salários mínimos⁴ foram transformados em contribuintes do Imposto de Renda, ferindo o princípio da capacidade contributiva estabelecido na Constituição Federal (ver tabela 1 do anexo).

Maior Progressividade

É necessário restaurar o princípio da progressividade da tabela do IRPF, que foi totalmente deturpado com a redução das alíquotas nos últimos anos. De 1983 a 1985, o Brasil possuía 13 faixas/classes de renda e as alíquotas variavam de 5% a 60% . A partir de 1997, restaram apenas duas alíquotas, a mínima de 15% e a máxima de 27,5% (ver tabela 2 do anexo). Não há dúvida de que esses dados atestam o sentimento da população de que são apenas os assalariados que arcam com o ônus tributário no Brasil.

⁴ Se for desconsiderado os aumentos reais concedidos ao salário mínimo, no período de janeiro/1995 a abril/2005, o limite de isenção em quantidade de salários mínimos sobe para 6,65.

Trabalho e capital: dois pesos duas medidas

Além da correção da tabela do IRPF e das deduções, é importante criar mecanismos para assegurar a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda. É extremamente injusta a legislação atual que não submete à tabela progressiva os rendimentos de capital. Além disso, esses rendimentos são tributados com alíquotas inferiores aos demais rendimentos.

É o caso da tributação dos rendimentos de aplicações financeiras que são tributados exclusivamente na fonte, não sujeitos à progressividade, e acabam sendo tributados apenas proporcionalmente. As alíquotas do IR sobre esses rendimentos variam de 15% a 22,5% (dependendo do prazo da aplicação financeira) e os ganhos de capital na alienação de bens e direitos estão sujeitos à alíquota de 15%, enquanto que os rendimentos do trabalho sofrem uma incidência progressiva de 15% a 27,5%.

Um outro exemplo de favorecimento da renda do capital é a isenção do Imposto de Renda na Fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos aos acionistas, enquanto os lucros distribuídos aos trabalhadores são tributados na tabela progressiva do IRPF⁵.

Trata-se de privilégios em função da origem da renda (capital) e nada o justifica. A Constituição brasileira definiu a capacidade contributiva como instrumento para graduar os impostos, não podendo jamais ser em função da origem ou da natureza da renda.

Essa forma de tributação contribui para aumentar, ainda mais, a vergonhosa concentração de renda em que o Brasil já é vice-campeão mundial. Portanto, é preciso mudar a legislação infraconstitucional para sujeitar todos os rendimentos (do trabalho e do capital) à tabela progressiva, extinguindo a tributação exclusiva na fonte, mantendo, porém, a retenção na fonte.

Portanto, no âmbito do debate do PLOA 2006 é necessário resgatar a efetiva progressividade no IRPF, garantir a isonomia entre os diferentes rendimentos, respeitar o mínimo existencial e corrigir a tabela do IRPF, assim como mudar as alíquotas e as regras das deduções.

⁵ Como, por exemplo, a convenção coletiva de trabalho que estabelece a Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) da categoria bancária em nível nacional. Assim, enquanto a remuneração recebida pelos bancários a título de PLR incide o desconto do Imposto de Renda, os acionistas dos bancos ao receberem lucros ou dividendos das instituições financeiras estão isentos de tributação.

Anexo I

Tabela 1

Limite de Isenção do Imposto de Renda em salários mínimos

Ano (exercício)	Salário mínimo (SM) mensal R\$ (1) (a)	SM corrigido pelo IPCA (b)	Limite isenção R\$ mensal (2) (c)	Limite de isenção em SM (d) = (c)/(a)	Limite de isenção em SM, sem aumento Real (e) = (c)/(b) (3)
1995	70,00	70,00	733,62	10,48	10,48
1996	100,00	81,50	900,00	9,00	11,04
1997	112,00	97,12	900,00	8,04	9,27
1998	120,00	105,46	900,00	7,50	8,53
1999	130,00	109,52	900,00	6,92	8,22
2000	136,00	116,45	900,00	6,62	7,73
2001	151,00	123,42	900,00	5,96	7,29
2002	180,00	131,68	1.058,00	5,88	8,03
2003	200,00	152,28	1.058,00	5,29	6,95
2004	240,00	161,84	1.058,00	4,41	6,54
2005	300,00	174,91	1.164,00	3,88	6,65

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Dieese.

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Notas:

(1) Valores vigentes em 31 de dezembro de cada ano base. Os valores têm como fonte Dieese - Anuário dos Trabalhadores 2005.

(2) A tabela do Imposto de Renda no período de 1993 a 1995 tinha como limite de isenção o valor de 12.000 UFIRs. O valor foi convertido para R\$ multiplicado pela UFIR de 31/12/94 = 0,6618

(3) Limite de isenção em quantidades de salários mínimos, desconsiderando os aumentos reais.

Tabela 2

Alíquotas de IRPF no Brasil

Período de vigência	Quantidade de classes de renda (faixas)	Alíquotas
1979 a 1982	12	0% a 55%
1983 a 1985	13	0% a 60%
1986 a 1987	11	0% a 50%
1988	9	0% a 45%
1989 a 1991	2	10% e 25%
1992	2	15% e 25%
1995	3	15% a 35%
1996 a 1997	2	15% e 25%
1998 a 2005	2	15% e 27,5%

Fonte: Regulamento do Imposto de Renda

O Imposto de Renda na reforma tributária

Fundamentos da campanha.

“I.R. (Imposto de Renda) com justiça”¹

Introdução

O Brasil vive uma situação de flagrante injustiça no campo tributário. O princípio constitucional da capacidade econômica do contribuinte virou letra morta, em decorrência de sucessivas mudanças na legislação ordinária, desde a aprovação, em 1988, da atual Constituição Federal. A Reforma Tributária que, finalmente, se avizinha é o momento e o fórum adequado para corrigir as distorções que penalizam os trabalhadores assalariados e a classe média.

A sociedade brasileira não pode admitir que a agenda da Reforma Tributária atenda exclusivamente aos interesses dos empresários e dos governadores, passando, dessa maneira, ao largo da mudança das regras do Imposto de Renda. É justamente para alertar contra esse risco, provocar a discussão junto ao governo federal e aos parlamentares e convidar a população para esse debate que o Unafisco Sindical, entidade que representa os auditores-fiscais da Secretaria da Receita Federal, está lançando a campanha “I.R. (Imposto de Renda) com Justiça é Desonerar o Trabalhador”.

O objetivo da campanha é implementar a efetiva progressividade no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), garantir a isonomia entre os diferentes rendimentos, respeitar o mínimo existencial e corrigir a tabela do IRPF, assim como mudar as alíquotas e as regras das deduções. O sentido dessa plataforma é garantir a justiça fiscal, acabar com a discriminação da tributação em função da origem do rendimento e, em última instância, aplicar a máxima “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do País.

O princípio da capacidade contributiva, carro-chefe da campanha I.R. com Justiça, consiste na graduação dos tributos em função da renda de cada contribuinte. Em outras palavras: quem ganha mais paga mais. A falta de isonomia também faz com que o rendimento do trabalho pague mais im-

¹ Texto técnico que fundamentou a campanha IR com Justiça, lançada em 2003, no auditório Nereu Ramos na Câmara dos Deputados.

posto que o do capital e apenas os salários sofrem a retenção de imposto na fonte, enquanto a distribuição de lucros e dividendos fica totalmente isenta.

A isenção ou imunidade do mínimo existencial é outro aspecto do princípio da capacidade contributiva inscrito na campanha I.R. com Justiça. O Unafisco Sindical defende a proibição de tributar a parcela de renda que as pessoas destinam às suas necessidades vitais, ou seja, as despesas com a manutenção de uma existência digna não devem estar disponíveis para o pagamento de impostos. Esse princípio está diretamente atrelado à correção da tabela do IRPF, pois existe, atualmente, uma defasagem de 39,52% que provoca um impacto negativo sobre a renda de 12 milhões de trabalhadores. O congelamento da tabela e o limite de isenção em R\$1.058,00 transformaram 6,6 milhões de assalariados de baixa renda em contribuintes.

Além do descongelamento, é necessário ainda restaurar o princípio da progressividade da tabela do IRPF, que foi totalmente deturpado com a redução das alíquotas. O Brasil possuía, no exercício fiscal de 1986, 12 faixas que variavam de 5% a 60% e, a partir de 1997, restaram apenas duas, sendo que a alíquota mínima foi elevada para 15% e a máxima reduzida para 27,5%. Não resta dúvida de que esses dados atestam o sentimento da população de que são apenas os assalariados que arcam com o ônus tributário no Brasil. É por essa e por outras razões que I.R. com justiça é desonerar o trabalhador.

Enfim, é preciso resgatar o IR como instrumento de distribuição de renda e riqueza e indução do desenvolvimento econômico e social, buscando um modelo de sustentação do Estado que acentue a cidadania fiscal.

Este documento tem por objetivo apresentar o perfil injusto do atual sistema tributário, os fundamentos desta campanha e as propostas para a reforma no imposto de renda pessoa física. Na primeira seção, apresentamos uma breve análise da carga tributária, destacando a tributação sobre o consumo e a renda, que penalizam os trabalhadores assalariados e a classe média.

A seguir, são analisados com detalhes os fundamentos da campanha na seguinte ordem: a capacidade contributiva e a questão do mínimo existencial, a restauração do princípio da progressividade e a garantia da isonomia tributária entre os rendimentos do capital e do trabalho.

Por último, enunciamos as propostas para a reforma na legislação infraconstitucional do IRPF.

Brevíssima análise da carga tributária

O Brasil ocupa hoje uma posição internacional vergonhosa em termos de distribuição de renda e riqueza. Estamos entre os países que têm um dos piores indicadores do mundo: ocupamos o 4º lugar em concentração de renda. Posição pior é apenas a de Serra Leoa, República Centro Africana e Suazilândia.

Os dados divulgados pelo IBGE, no Censo de 2000, sobre a desigualdade de renda indicam sua continuidade ao longo da década de 90. Aliás, a situação praticamente não se alterou nos últimos 25 anos.

Em 1999, os 50% mais pobres detinham 14% da renda nacional, o mesmo percentual de 1992, enquanto o 1% mais rico prosseguiu abocanhando 13,1% desta renda. Em outros termos, aproximadamente 47% da renda nacional fica com os 10% mais ricos do país, enquanto 23 milhões de brasileiros vivem na indigência.

A situação é conhecida e todos os partidos políticos condenam a má distribuição de renda. No entanto, pouco ou nada se faz para enfrentar o problema.

Uma das causas dessa concentração de renda e riqueza é, sem dúvida, o perfil injusto do sistema tributário atual. Ele onera proporcionalmente mais os setores de renda mais baixa, enquanto é benevolente com os setores de renda e patrimônio mais altos. Os tributos indiretos têm peso muito grande na carga tributária. E, em geral, esses tributos oneram mais os setores de baixa renda.

Além disso, o imposto de renda de baixa progressividade, o limite de isenção e as deduções pequenos, o privilégio da tributação dos rendimentos de capital, os impostos sobre a propriedade muito baixos e uma administração tributária frágil acabam agravando o problema.

A carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos, saltou de 29,46% para 35,95% do PIB, no período de 1994 a 2002. De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Superam esta carga apenas alguns países com um sistema de bem-estar social de primeiro padrão.

O problema é que o brasileiro está pagando imposto como um país desenvolvido e só recebe serviços como os de um país atrasado. O contribuinte brasileiro paga duas vezes pela mesma conta: além dos impostos, paga ao particular para receber os serviços que deveriam ser fornecidos pelo Estado - a escola, o plano de saúde e a segurança.

O Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de

sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média.

No entanto, o aumento da carga não se destinou para os serviços públicos, mas para cobrir - e apenas em parte - os juros e a amortização da dívida pública, que inchou na última década. Entre 1998 e 2001, arrecadaram-se R\$ 62 bilhões a mais e pagaram-se R\$ 52 bilhões de juros e amortização da dívida. Os gastos sociais diminuíram em relação a arrecadação tributária, de 13% para 11%, enquanto os juros (nominais) da dívida cresceram de 25% para 40% da arrecadação, no período de 1995 a 2002.

Esse crescimento foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como a Cofins e a CPMF. Além do aumento não legislado do IRPF - imposto de renda das pessoas físicas -, congelando a tabela e as deduções do IR.

O problema é que o ônus do aumento da carga tributária recaiu sobre os ombros do trabalhador e da grande massa de consumidores, reduzindo a renda das famílias, enquanto a tributação sobre o capital e o patrimônio das classes de renda mais alta foi substancialmente aliviada.

O resultado dessa política fiscal, comandada por organismos internacionais, de buscar a arrecadação em tributos indiretos, gerou sérias distorções na economia brasileira, além de penalizar os trabalhadores assalariados e a classe média que precisam gastar todo ou quase todo o seu salário com a sobrevivência.

O Brasil tem a mais alta carga tributária sobre o consumo - 49,8% da carga provém do consumo - e a mais baixa sobre a renda - 21,1% . Situação inversa é a estrutura tributária dos países da OCDE: os impostos sobre o consumo representam 32,1%, em média; o imposto sobre a renda 35,4%.

No período de 1996 a 2002, o Imposto de Renda sobre o trabalho cresceu 16%, em termos reais, enquanto a tributação do capital (IRPJ e CSLL) evoluiu apenas 10% (ver tabela 1). Em 2002, houve um significativo aumento na arrecadação do capital, porém atípica, em virtude de receitas extraordinárias, particularmente, aquelas previstas na MP 66/02 e na MP 75/02, que, entre outras modificações, permitiram o recolhimento de tributos em atraso e o perdão de juros e multas.

As principais contribuições federais que incidem sobre o consumo (Cofins, PIS/Pasep e CPMF) cresceram 90%, no mesmo período. A tributação sobre o consumo é regressiva. No Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, en-

quanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%.

Um exemplo claro de que no Brasil não se tributam os ricos e o patrimônio é o péssimo desempenho de arrecadação do ITR – Imposto Territorial Rural - que apresentou uma queda de 47% , no período de 1996 a 2002, apesar da enorme concentração de terra no país.

Tabela 1

Análise da arrecadação das receitas federais – Tributos selecionados (a preços constantes - IGP/DI em R\$ bilhões dez/2002)

Tributos	1995	1996	2001	2002	2002/1996
IRPF Trabalho	25,02	22,5	28,49	26,04	16%
IRPF	4,94	5,1	5,39	5,32	4%
IRPJ (*)	21,64	26,85	22,5	28,98	8%
ITR	0,24	0,53	0,29	0,28	-47%
COFINS	35,1	37,08	61,36	60,78	64%
PIS/PASEP	14,11	15,32	15,08	14,97	-2%
CSLL	13,55	13,73	12,41	15,67	14%
CPMF	0,4	–	22,72	23,73	–

Fonte: SRF

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

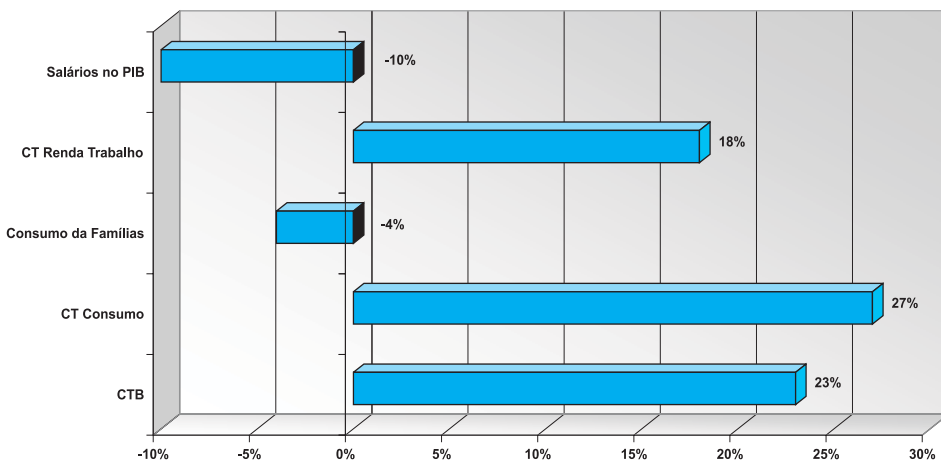
(*) Excluindo a arrecadação extraordinária dos Fundos de Pensão do débitos em atraso e parcelados conforme MP 2.222/01 e arrecadação do IRPJ dos Fundos de Pensão no período de janeiro a dezembro de 2002 corrigida pelo IGP-DI a preços de dezembro/2002.

No período FHC, agravou-se a carga tributária dos trabalhadores assalariados: em 1996 o imposto de renda do trabalho representava 41% do total arrecadado com imposto de renda; em 2002, esse percentual passou para 49%. Já a tributação sobre o capital foi reduzida, cuja participação passou de 59% para 41% no total arrecadado, no mesmo período.

Além disso, o trabalhador brasileiro piorou a sua participação na riqueza nacional. A renda do trabalho em relação ao PIB brasileiro caiu de 44% (1992) para 37% (2001), enquanto a renda do capital aumentou sua fatia de 38% do PIB (1992) para 41%, em 2001.

Por fim, cabe observar, que a excessiva tributação sobre o consumo comprime a demanda e inibe a produção no país trazendo impactos diretos sobre a economia, reduzindo o consumo das famílias de rendas média e baixa. O consumo das famílias caiu 4% em termos reais, no período de 1996 a 2002, enquanto a Carga Tributária sobre consumo subiu 27% (ver gráfico 1).

A Carga Tributária e os efeitos na Economia (Variação em do % PIB - 1996 a 2002)



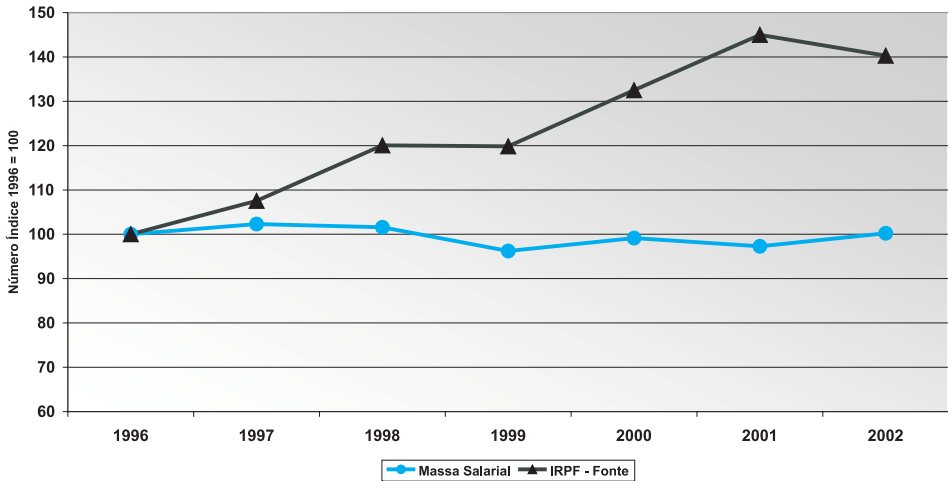
Fonte: IBGE e SRF
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

A capacidade contributiva e a questão do mínimo existencial

De 1996 a 2001, a tabela do IRPF ficou congelada. A partir da campanha liderada pelo Unafisco Sindical, ocorreu a aprovação da Lei 10.451/2000, que corrigiu em 17,5% a tabela do IRPF. Entretanto, a correção foi apenas parcial não refletindo toda a inflação do período. O Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apurou uma inflação de 63,94% de janeiro/1996 a dezembro/2002, descontando 17,5%, sobra uma defasagem de 39,52%. Esse artifício ilegítimo permitiu ao governo federal aumentar a arrecadação em R\$ 14 bilhões neste período. O montante foi extraído da renda dos trabalhadores assalariados, principalmente daqueles que se encontram nas primeiras faixas de renda tributáveis. A defasagem de 39,52% provoca um impacto negativo sobre a renda de 12 milhões de trabalhadores. O congelamento da tabela e o limite de isenção em R\$1.058,00 transformaram 6,6 milhões de assalariados de baixa renda em contribuintes.

O agravante é que, além do confisco, que aumentou a arrecadação do IR do trabalho, a massa salarial caiu 11%, no período 1996 a 2002. (ver gráfico 2).

IR trabalho (fonte) X Massa salarial (deflacionados pelo IPCA, dez/1996 =100)



Fonte: SRF E IBGE.

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Esse desenho da estrutura tributária brasileira virou um inferno para os trabalhadores assalariados que têm parcela de sua renda mensalmente confiscada pelo Estado e o seu poder de compra reduzido ao adquirir bens, devido à pesada carga tributária sobre o consumo.

O Estado vem desrespeitando o princípio da capacidade contributiva (Constituição Federal (CF), artigo 145, Inciso III, § 1º) ao tributar o mínimo existencial, isto é, ao cobrar imposto sobre uma parcela da renda que as pessoas devem destinar às necessidades vitais. Só existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna do contribuinte e de sua família. Essas despesas não devem estar disponíveis para o pagamento de impostos.

Os rendimentos destinados a satisfazer as necessidades vitais – proteção à família, educação, saúde, moradia e previdência social – não implicam acréscimo patrimonial e nem renda consumida. A faixa isenta do imposto de renda, atualmente, de R\$ 1.058,00 mensais, para se aproximar de um mínimo existencial, deveria ser elevada para R\$ 1.476,12, no mínimo.

O mito da renúncia fiscal

Hoje, as despesas com dependentes (manutenção da família), educação e saúde são tratadas como benefícios tributários (renúncia fiscal) pela Secretaria da Receita Federal (SRF). O Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT) para o exercício financeiro de 2002 classifica, de forma equivocada, as despesas para o mínimo existencial como uma redução da arrecadação potencial e/ou aumento da disponibilidade econômica do contribuinte.

A consolidação dos Benefícios Tributários de 2002, classifica no IRPF: rendimentos isentos e não tributáveis, R\$6,3 bilhões; deduções com dependentes, R\$ 1,8 bilhão; deduções com despesas médicas, R\$ 2,4 bilhões; e, despesas com instrução R\$ 1 bilhão.

Na realidade trata-se de um mito considerar as deduções do mínimo existencial como uma renúncia fiscal. Não se pode renunciar a uma renda que não existe, pois o rendimento bruto não representa a capacidade contributiva do contribuinte. Esta, só começa após a dedução dos gastos necessários à aquisição e à manutenção da renda e do patrimônio, assim como do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família.

Na reforma tributária é preciso corrigir essa injustiça com os trabalhadores brasileiros e reafirmar o princípio constitucional da capacidade contributiva com o estabelecimento de um mínimo existencial digno e da isenção tributária das despesas com o mínimo vital. No Brasil as deduções no IRPF são mínimas:

- O valor anual da dedução com dependente é irrisório, fixado em R\$ 1.272,00 por dependente, o que é insuficiente para a proteção à família (assistir, criar e educar filhos menores). É urgente repor a inflação do período corrigindo este valor para R\$ 1.774,69, além de aumentá-lo em termos reais.

- O escopo das despesas com educação foi sendo limitado ao longo dos últimos anos e hoje podem ser deduzidos apenas os pagamentos do ensino formal, dos cursos de especialização e de outros cursos profissionalizantes até o limite anual individual de R\$ R\$ 1.998,00. Torna-se necessária a imediata correção deste valor para R\$ 2.787,61, no mínimo. Além disso, é necessária a ampliação do escopo do gasto educacional para outros cursos paralelos, como de idiomas, com o material escolar, o uniforme e outros encargos correlatos.

A legislação do imposto de renda permite a dedução das despesas com saúde, com restrições. Uma dessas restrições é a não permissão da dedução com medicamentos, exceto aqueles fornecidos pelo próprio estabelecimento hospitalar. Os gastos com medicamentos não podem ser considerados como um bem supérfluo, e sim uma necessidade vital do ser humano.

Cabe, ainda, a necessidade de incluir as despesas com moradia nas deduções do IRPF. A questão habitacional é um dos itens centrais do mínimo existencial. Até 1988, no Brasil, era permitida a dedução das despesas com moradia, tais como aluguel e juros de financiamento da casa própria.

A Verdadeira Renúncia Fiscal

Por outro lado, o Estado esconde a verdadeira renúncia fiscal realizada ao longo dos últimos anos, que favoreceu a renda do capital ao criar um mecanismo único no mundo, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL. Também a isenção do Imposto de Renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos e a não tributação das remessas do lucro para o exterior. Estima-se que, em 2002, o Estado abriu mão de uma receita tributária de R\$ 10 bilhões somente com essas renúncias (tabela 2).

Tabela 2

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. No caso do IRPJ, considera-se a alíquota de 15% mais o adicional de 10% para o lucro acima de R\$ 20 mil/mês.

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.

Restaurar o princípio da progressividade

O imposto de renda tem uma progressividade muito suave, pequena em relação ao que foi no passado, no Brasil, e também pequena em relação ao que se observa no mundo, de um modo geral. A alíquota máxima de 27,5%, no Brasil, é baixa em comparação com o que se observa em outros países. O limite de isenção é muito baixo e a alíquota inicial de 15% é alta em comparação com padrões internacionais.

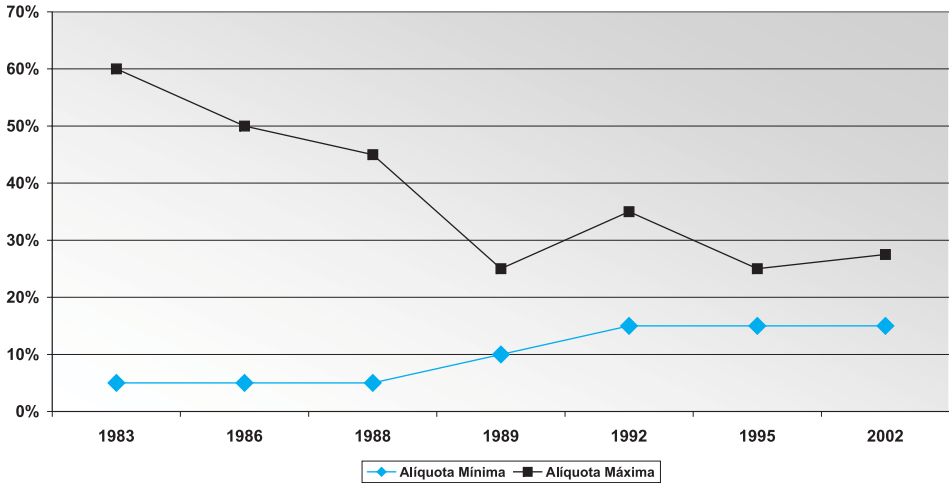
O imposto de renda é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do imposto de renda será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. O imposto de renda é um instrumento fundamental para redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por intermédio dele será possível aplicar a máxima “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do País.

A Constituição Federal determina no art. 153, § 2º, I, que o imposto de renda deverá obedecer, entre outros critérios, o da progressividade. O instrumento para assegurar a progressividade é o estabelecimento de alíquotas e faixas na tabela progressiva do IRPF. Assim, quanto maior for a faixa de isenção, e mais elevadas as alíquotas, mais progressivo se tornará o imposto sobre a renda.

A política tributária brasileira, particularmente, a do imposto de renda, caminhou no sentido contrário da progressividade. No período de 1983 a 1985, a tabela progressiva do Imposto de Renda Pessoa Física estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com interstício de 5%. Em 1989, paradoxalmente, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%. Em 1995 vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35%, que foi suprimida pelo governo anterior, pela Lei nº 9.250/95, com o falso argumento de que havia poucos contribuintes nessa faixa. Desde 1998, vigoram no país duas faixas, com alíquotas de 15% e 27,5%. Portanto, 17 anos depois a alíquota mínima triplicou de valor, passando de 5% para 15% e a máxima foi reduzida em mais da metade, de 60% para 27,5%.

O gráfico 3 demonstra bem que a chamada “tabela progressiva do imposto de renda” não passa de uma obra de ficção, pois o Estado brasileiro tornou-se uma espécie de Robin Hood às avessas, que tira dos pobres para dar aos ricos.

Alíquotas Mínimas e Máximas do Imposto de Renda (1983 a 2002)



Fonte: SRF e IBGE

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Nota : Massa Salarial do Rendimento do Trabalho Assalariado com CTPS em 6 Regiões Metropolitanas.

Comparativamente ao padrão internacional, o imposto sobre a renda no Brasil tem uma baixa participação no total das receitas tributárias, apenas 6,6% do PIB, enquanto na média dos países da OCDE é 13,6% do PIB. A comparação torna-se mais gritante no que diz respeito à quantidade de alíquotas. O Brasil, o Barbados e o Peru adotam apenas duas faixas para o Imposto de Renda, conforme demonstrado na tabela 3. A grande maioria dos países adota alíquotas nominais máximas que giram em torno de 50%, o dobro da brasileira, e alíquota mínima inferior à brasileira.

IRPF de países selecionados (faixas e alíquotas)

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

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

A campanha do Unafisco Sindical “IR (imposto de renda) com justiça é desonerar o assalariado” pretende resgatar o princípio da progressividade propondo que, na reforma tributária, todos os rendimentos tributáveis da pessoa física sejam levados, obrigatoriamente, à tabela progressiva e sujeitos ao ajuste anual, além de ampliar o número de faixas e alterar as alíquotas nominais, com a isenção do mínimo existencial.

A garantia da isonomia tributária

Uma das formas para mensurar a isonomia tributária é a capacidade contributiva, não podendo jamais ser a origem ou a natureza da renda, isto é, se de capital ou trabalho, pois a Carta máxima do país determina a capacidade econômica para graduação dos impostos.

As alterações realizadas na legislação infraconstitucional, após 1996, assolou a isonomia tributária. Há no sistema tributário brasileiro um forte

favorecimento da renda do capital, em detrimento da renda do trabalho. Para citar apenas alguns exemplos: a) reduziu-se a alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros (Lei 9.249/95, art. 3º, e Lei 8.981/95, art. 39); b) instituiu-se a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL (Lei 9.292/95, art. 9º); c) isentou-se a distribuição dos lucros, eliminando-se o Imposto de Renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos (Lei 9.292/95, art. 10º); e d) isentou de tributação a remessa de lucros e dividendos ao exterior (Lei 9.292/95, art. 10º).

A isonomia também é prejudicada pelos diversos dispositivos legais que determinam a tributação exclusiva na fonte ou tributação em separado, da declaração anual de ajuste. Neste caso, destaca-se a tributação de rendimentos de aplicações financeiras, que privilegia os rentistas de renda fixa e variável com alíquota máxima de 20% e os ganhos de capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza com alíquota de 15%.

A legislação tributária, ao permitir a incidência exclusiva na fonte de determinados rendimentos, acaba estabelecendo discriminações na origem da renda dos contribuintes, pois estes acabam sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade. Trata-se do estabelecimento de privilégios proibidos na Constituição, que não permite discriminação em razão da ocupação profissional ou função exercida pelos contribuintes, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos títulos ou direitos.

Nesse sentido, a campanha do Unafisco Sindical “IR (imposto de renda) com justiça é desonerar o assalariado” pretende acabar com privilégios dos rendimentos que não estão submetidos à progressividade da tabela do IRPF. Pois a justiça fiscal não deve permitir a existência de mecanismos que burlem os princípios tributários da capacidade contributiva, da progressividade e da isonomia, aliviando a carga tributária de uma determinada classe social, jogando-a para os trabalhadores assalariados brasileiros.

Propostas do Unafisco Sindical

O Unafisco Sindical - Sindicato dos Auditores-Fiscais da Receita Federal propõe uma reforma na legislação infraconstitucional do Imposto de Renda Pessoa Física no sentido de:

- 1) elevar a progressividade – reduzindo a alíquota inicial; aumentando o número de faixas de renda e de alíquotas; criar alíquotas mais elevadas para as rendas maiores, e;
- 2) tributar os rendimentos do trabalho e do capital na tabela progressiva, extinguindo a tributação exclusiva na fonte, mantendo porém a retenção na fonte e;
- 3) corrigir periodicamente a tabela e as deduções de imposto de renda; e
- 4) rever, com aumento real, o limite de isenção e de todas as deduções do imposto, observando o princípio da capacidade contributiva e do mínimo existencial;
- 5) fortalecer a administração tributária.

Quem paga a conta? Privilégio de rentistas: Imposto de Renda exclusivo na fonte¹

Introdução

Os princípios tributários foram vilipendiados e não passam de meras declarações formais de boas intenções. Já não basta a igualdade formal. É tempo de concretizar os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. É preciso buscar a igualdade material, na sua acepção ideal, humanista, que significa acesso aos bens da vida.

O problema atual dos direitos do homem não é mais justificá-los ou enunciar-los, mas protegê-los, buscar as condições, os meios para realizá-los e, efetivamente, desfrutá-los. Trata-se, portanto, de passar à ação, ou seja, de um problema político.

É nesse sentido – de concretizar os princípios constitucionais – que o Unafisco Sindical deve propor às autoridades públicas o seguinte: todos os rendimentos tributáveis da pessoa física serão levados, obrigatoriamente, à tabela progressiva e sujeitos ao ajuste anual. O Imposto de Renda Retido na Fonte deve ser considerado antecipação do devido na declaração de ajuste anual. Portanto, deve ser extinta a tributação de renda exclusiva na fonte.

Desenvolvimento

O imposto de renda exclusivo na fonte e a adoção de alíquotas diferentes daquelas vigentes na tabela progressiva institui um tratamento desigual entre contribuintes de renda igual, pois distingue em função da origem da renda e não do valor da renda. Além disso, a tributação exclusiva na fonte não permite deduções, sequer da faixa de isenção. Viola, portanto, frontalmente os princípios constitucionais de isonomia, capacidade contributiva e progressividade.

A violação do princípio da isonomia

À primeira vista, parece difícil identificar e perceber a existência dessa desigualdade. Questões que se apresentam frequentemente: como identificar a isonomia ou não? Há critérios para identificá-la? E como mensurar a

¹ Estudo elaborado por Clair Maria Hickmann para o Conaf de 2002.

igualdade? Seguramente, em matéria tributária isso não é problema, apesar de servir como justificativa ou pretexto para muitos para não aplicá-la.

No direito tributário, a igualdade é mensurada pelo valor econômico — consumo, renda e patrimônio. Esse é o fundamento de grandes juristas. Regina Helena Costa identifica a riqueza de cada potencial contribuinte como o fator de discriminação, o qual é proposto pelo princípio da capacidade contributiva, que atende ao princípio da igualdade.² Conclui a autora que a graduação tributária fixada em função da capacidade econômica dos sujeitos está em conformidade com o princípio constitucional da isonomia.³

Portanto, o critério para mensurar a isonomia tributária é a capacidade contributiva, não podendo jamais ser a origem ou a natureza da renda — se de capital ou trabalho —, pois a Constituição definiu claramente a capacidade econômica do contribuinte para graduação dos impostos. Aliás, para diversos tributaristas, a capacidade contributiva é instrumento de realização do princípio da isonomia tributária. Dessa forma, não pode a lei criar outro critério para distinguir os contribuintes.

É proibido distinguir entre iguais, máxima decorrente da primeira parte do princípio da igualdade — “igualdade é tratar igualmente os iguais (...)” — não está sendo respeitado. A vedação a privilégios também decorre dessa máxima. Assim, é proibido estabelecer discriminações entre os iguais.

A legislação atual infringe também a outra máxima — o dever de discriminar — decorrente da segunda parte do princípio: “igualdade é tratar (...) desigualmente os desiguais.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que a função precípua da lei reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais.⁴ A Constituição Federal exige discriminação para com os desiguais, ou seja, o dever de distinguir segundo a capacidade econômica do contribuinte, expresso pelo artigo 145, § 1º.

Ao permitir a incidência exclusiva na fonte para determinados rendimentos, o dever de distinguir também deixou de ser observado, pois esses acabam sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade.

² COSTA, Regina Helena. Princípio da capacidade contributiva. p. 37-38

³ COSTA, R. H., op. cit., p.38

⁴ MELLO, Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade, p.12

Critério da comparação

Outra técnica para detectar tratamento igual ou desigual, defendida pela jurista mineira Misabel Derzi, é o uso do critério da comparação. Para ela, é pelo contraste, pelo confronto, que detectamos o tratamento igual ou desigual. O sentimento de justiça ou injustiça nasce da comparação. A comparabilidade e a relação proporcional estão por detrás de todas as concepções de igualdade material. “Ninguém é feliz ou infeliz, rico ou miserável, a não ser quando comparado”.⁵

Assim, basta comparar uma renda anual de trabalho, de R\$ 100 mil, com outra de mesmo valor decorrente de ganho de capital, cuja incidência é de 15% exclusivo na fonte. A primeira vai pagar R\$ 22.423,00 de imposto e a segunda, apenas R\$ 15.000,00. Diferença de “meros” 49,49%.

A Constituição, ao vedar os privilégios, em seu artigo 145, § 1º, e ao assegurar a pessoalidade e a graduação segundo a capacidade econômica, proibiu a distinção entre aqueles que demonstrem possuir as mesmas forças econômicas. Também o princípio da generalidade do artigo 150, inciso II, proíbe distinguir entre contribuintes de situação econômica equivalente, afirma a professora Misabel Derzi.

Afirma Roque Carrazza que, com a República, desapareceram os privilégios tributários dos nobres, dos eclesiásticos e dos exercentes de determinadas funções públicas. Se “todos são iguais perante a lei” não será possível a esta reservar tratamento fiscal diverso aos indivíduos que se acham nas mesmas condições. Daí se infere que não são toleráveis discriminações nem isenções que não correspondam a critérios razoáveis e compatíveis com o sistema da Constituição, lembra Aliomar Baleeiro.

A violação do princípio da capacidade contributiva

A capacidade contributiva consiste em graduar os tributos de acordo com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os ricos paguem mais e os pobres menos. É a ferramenta que fornece a medida para comparações, isto é, para distinguir os iguais e os desiguais.

Um aspecto fundamental que deve ser observado na capacidade contributiva é a sua limitação: onde se inicia ou termina a capacidade contributiva do contribuinte?

⁵ BALEEIRO, Aliomar. Limitações ao poder de tributar. 7ª ed., p. 525

A capacidade contributiva inicia-se após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família. Tais parcelas não configuram capacidade contributiva e a sua tributação terá efeitos de confisco da renda ou do patrimônio. Portanto a capacidade tributária só começa após satisfeito o mínimo existencial. Assim, o dispêndio para sua existência - alimentação, moradia e educação - não pode ser tributado, pois não há capacidade contributiva. Diante disso, não pode ser chamado a contribuir para a manutenção do Estado uma pessoa que não possui renda ou patrimônio, ou seja, que não possui capacidade contributiva.

A tributação exclusiva na fonte fere o princípio da capacidade contributiva porque tributa o mínimo existencial, ao não permitir a dedução do limite de isenção anual, das despesas com dependentes, educação e saúde. Não se pode confundir rendimento com renda. Um contribuinte pode ter rendimento, mas não ter capacidade contributiva. Assim, um contribuinte com rendimento anual proveniente de capital no valor de R\$ 15 mil paga de imposto o valor de R\$ 2.250,00, no sistema atual, mas ficaria isento se fosse submetido à tabela de ajuste anual.

A violação do princípio da progressividade

A progressividade é fundamental como instrumento de distribuição de renda. Porém, no Brasil, um dos campeões mundiais de concentração de renda, caminhamos na contramão da História.

Muitos juristas consideram a progressividade instrumento de realização ou de efetividade da capacidade contributiva e da igualdade, levando à justiça fiscal. Parcela da doutrina entende que ela serve igualmente para dar eficácia ao princípio do Estado Democrático de Direito, entre cujos objetivos se encontram a solidariedade e a redução das desigualdades sociais.

Para a professora Misabel Derzi, a progressividade é a única que permite a personalização dos impostos, determinada expressamente no artigo 145, parágrafo 1º, da Constituição Federal. As renúncias de receitas, decorrentes da personalização dos tributos, têm de ser compensadas por meio da progressividade, a fim de manter a arrecadação tributária. Por isso, apesar do movimento neoliberal da última década, persiste a progressividade nos países mais desenvolvidos, diz a professora.⁶

⁶ BALEEIRO, Aliomar, op.ci p.754

A progressividade é uma arma tão eficiente e poderosa para o alcance da distribuição de riqueza, democracia e dignidade humana, a ponto de a mestra mineira dizer que o imposto progressivo poderá ser o instrumento para uma revolução social, senão vejamos:

“O imposto pessoal e progressivo poderá ser o instrumento surdo e adequado a uma revolução social, sem ‘sangue, suor ou lágrimas’, mas tão radical quanto as de caráter catastrófico que têm congestionado cemitérios, cárceres e orfanatos, apavorando as sociedades ameaçadas pela sua propagação insinuante e insidiosa”.⁷

Entretanto, o princípio da progressividade é, sem dúvida, um dos mais vilipendiados pela atual administração e, em especial, pela tributação exclusiva na fonte, que serve como artifício para não sujeitar as grandes rendas à progressividade. Não sujeitar todos os rendimentos à tabela progressiva onera mais o contribuinte de pequena renda e privilegia aquele de renda mais elevada.

Permitimo-nos um pequeno exercício prático para demonstrar o efeito financeiro dessa injustiça: consideremos a hipótese de dois contribuintes que tenham percebido, durante o ano de 2002, exclusivamente ganhos de capital, sendo um no valor de R\$ 30 mil e outro no valor de R\$ 300 mil. Com o sistema atual, o imposto devido é, respectivamente de R\$ 4.500,00 e R\$ 45.000,00. Se fosse aplicada a tabela progressiva, o imposto seria de R\$ 3.173,10 e R\$ 77.423,10, respectivamente. Com a tributação exclusiva na fonte, o de menor renda paga 41,82% a mais, e o de renda maior paga 72,05% a menos.

Portanto, pela legislação atual, os grandes rendimentos de capital, além de fugirem da progressividade, sofrem ainda uma incidência regressiva em relação aos pequenos ganhos, ferindo o princípio da progressividade.

Acréscimo patrimonial e o princípio da unicidade da renda

Há diversos dispositivos legais que determinam a tributação exclusiva na fonte, ou tributação em separado, da declaração anual de ajuste. Isso ocorre na tributação de pessoas jurídicas e de físicas. É o caso da tributação de rendimentos de aplicações financeiras, renda fixa e variável (alíquota máxima de 20%), dos ganhos de capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza (alíquota de 15%) e dos juros sobre o capital próprio (alíquota de 15%).

⁷ BALEEIRO, Aliomar, op.cit.p.699

A maioria dos tributaristas insurgiu-se contra o regime de tributação exclusivo na fonte quando analisaram a questão da pessoa jurídica.⁸ Pensamos que o mesmo entendimento deve ser aplicado à tributação das pessoas físicas.

Hugo de Brito Machado, diz que recursos financeiros obtidos com aplicações financeiras não representam acréscimo patrimonial no sentido de renda. Argumenta também que o patrimônio é uno e, assim sendo, não se pode conceber a existência de acréscimo a ele, sem consideração dessa unidade. Alerta para o perigo da tributação isolada de determinadas operações, pois a legislação poderá evoluir para um sistema no qual todas as operações lucrativas serão tributadas isoladamente, deixando-se de lado todos os custos indiretos, o que poderá levar a empresa a pagar imposto, mesmo sofrendo prejuízo.⁹

Para Gisele Lemke, a periodicidade e unicidade de renda envolvem todas as receitas e despesas do período, pois renda é o resultado líquido do período. Sustenta que o patrimônio da empresa é uno, por isso não é possível haver, num mesmo período, acréscimo e decréscimo de patrimônio ou lucro e prejuízo. É uma contradição falar-se na existência concomitante, de riqueza nova e de prejuízo, de uma mesma pessoa, afirma a autora.¹⁰ O conceito de renda está vinculado a um período de tempo, uma decorrência lógica de acréscimo patrimonial.

Tais argumentos valem também para a pessoa física. O patrimônio da pessoa física também é uno; portanto, não existe acréscimo patrimonial se não considerarmos essa unidade e as deduções anuais. Daí a necessidade de avaliar o resultado dentro de um período.

Para a pessoa física também existe o perigo, levantado por Hugo de Brito Machado, de a tributação autônoma evoluir para um sistema de tributar em separado as operações rentáveis.

Quem tem legitimidade ativa para propor ação judicial?

O problema do controle desses privilégios é a legitimação ativa para a ação judicial de inconstitucionalidade. Na visão de Ricardo Lobo Torres, está legitimado o contribuinte prejudicado com a concessão do privilégio a

⁸ LEMKE, Gisele. Imposto de Renda, p.133

⁹ Apud Gisele Lemke, op. cit., p.133-134

¹⁰ LEMKE, Gisele, op. cit., p.134

terceiro, que terá tido o seu direito fundamental à igualdade desrespeitado, defendendo assim o controle via incidental.

Vale registrar o avanço do Judiciário no estrangeiro sobre a legitimação ativa: “O Tribunal Federal da Suíça, que durante muitos anos negou a possibilidade de o cidadão reclamar contra privilégio de terceiro, mudou a sua orientação pelo julgado proferido em 13.04.83, para reconhecer que a ‘concessão legal de privilégio discrimina, em princípio, os não beneficiados’.”

A Constituição de 1988 proibiu, especificamente, privilégios em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. Entretanto, a legislação atual de imposto de renda privilegia os rendimentos de capital, configurando flagrante inconstitucionalidade.

Diante do exposto, é necessário estudar a viabilidade jurídica de ingressar com ação judicial.

Conclusão

A tributação deve ser um instrumento de aprimoramento da democracia, e deve tratar igualmente os iguais e contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no artigo 3º da Constituição de 1988, especialmente os de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Nesse sentido, nossas propostas são as seguintes:

a) o Unafisco deve propor às autoridades públicas a tese segundo a qual todos os rendimentos tributáveis da pessoa física serão levados, obrigatoriamente, à tabela progressiva e sujeitos ao ajuste anual;

b) o Unafisco deve estudar a viabilidade jurídica de propor ação judicial contra esses privilégios, bem como representar ao Ministério Público.

O baile da Ilha fiscal - o caso Brasileiro¹

Introdução

Este texto pretende ser uma reflexão de como a tributação no Brasil foi manipulada para beneficiar o processo de mundialização do capital financeiro, sob coordenação do FMI, e transformou o país no paraíso fiscal do capital estrangeiro. Veremos qual o custo fiscal e social dessa desoneração do grande capital e o quanto prejudicou os trabalhadores, os pequenos consumidores e a economia nacional.

Primeiramente, fizemos uma breve análise do cenário econômico em que se insere a onda neoliberal para facilitar a contextualização das medidas tributárias adotadas pós-1995. Em seguida, mostramos como Wall Street montou um arquipélago de paraísos fiscais para servir a seus interesses econômicos e como a criminalidade financeira foi beneficiada com o conluio entre o governo, empresas transnacionais e a máfia global.

Depois, verificamos como o Brasil se enquadra no processo de mundialização da delinquência financeira, e, por fim, dedicamos os dois últimos tópicos ao estudo de como a política tributária desonerou o capital financeiro permitindo seu livre trânsito nos mercados e qual foi o custo social e fiscal dessa “liberdade”.

O pano de fundo

A hegemonia dos EUA sobre o processo global de acumulação capitalista é cada vez maior. O capital norte-americano e seu Estado imperial aumentaram sua posição e seu peso relativo na economia global por meio de fusões e aquisições de corporações. Líderes nos principais setores da economia mundial são norte-americanas: 244 das 500 maiores e 61 das 100 principais corporações. Na América Latina, 10 das 20 principais empresas são norte-americanas.

O fenômeno de concentração de riqueza e centralização do poder de Wall Street e Washington na América Latina é recente, pois chegou após vários decênios da “concorrência socialista” no plano global de políticas nacionalistas ou populistas, que limitaram a sua hegemonia.

¹ Publicado no livro “Brasil inferno e paraíso fiscal”. Brasília: Attac Brasil e Unafisco Sindical, 2002.

O governo Reagan (1981-1989) formulou, por meio de seus braços operacionais - FMI e BID -, uma nova ordem mundial, na qual, pela primeira vez, os interesses do capital financeiro se sobrepuseram aos interesses do capital industrial. O reganomics seguia o modelo inaugurado por Thatcher em 1979.

A desregulamentação e o corte de impostos para os ricos tornariam particularmente atraente a aplicação financeira nos EUA

A taxa de juros seria elevada para combater a inflação, atrair capital estrangeiro e revalorizar o dólar. Atraindo capital do resto do mundo, os EUA poderiam despreocupar-se em manter um superávit comercial. Falta-va avisar os russos, ou seja, convencer os adversários a desregulamentar o fluxo de capital, pois, afinal, os EUA não suportariam o custo social e político de elevar a taxa de juros a patamares que comprometessem o crescimento econômico.

Como é possível que o mercado financeiro gire centenas de vezes mais dinheiro do que o mercado real (produtos e serviços)? Mesmo antes do fim do acordo de Bretton Woods (a maior moratória do século), os EUA passaram a emitir papel sem lastro, o que implicou significativo excesso de liquidez no mercado: 40 trilhões de dólares de produto e 100 trilhões de dólares de moeda. A necessidade de valorização desse capital fictício e a “diplomacia do dólar forte”, além dos fatores citados, levaram os EUA a impor essa nova ordem mundial a todos os países do mundo capitalista.

Assim, surgiu de forma avassaladora a onda neoliberal nos países periféricos e nos países ricos. Nestes últimos, os governos capitaneados por conservadores atacaram com avidez as conquistas trabalhistas das décadas anteriores e os movimentos sindicais. Em 1981, a Holanda aboliu o controle das movimentações financeiras, seguida pela Alemanha, em 1982, e pelo Japão e o resto da Europa no final dos anos 80. Os países periféricos, sobretudo na América Latina e no Oriente Médio, com as fortes crises econômicas das décadas de 70 e 80 (oscilações na taxa de juros, na moeda e no preço do petróleo), renderam-se facilmente a essa onda. Independentemente de suas características históricas e de seus problemas estruturais, todos os que bateram nas portas do FMI tiveram de rezar na mesma cartilha neoliberal para eliminar os controles financeiros e aguardar o ingresso dos fluxos financeiros. Em 1990, foi a vez do depauperado bloco soviético, e, a partir de 1997, dos ex-tigres asiáticos.

Observamos que, de forma geral, existe uma percepção por parte da

sociedade de que as decisões importantes para suas vidas não são tomadas nas instâncias políticas, mas nos grandes centros financeiros. O discurso passa a ser economicizado, e as instituições políticas democráticas, desacreditadas. Isso ocorre por conta de um “falso consenso” que pretende substituir a ação dos Estados nacionais fortes que possam ameaçar a consolidação da hegemonia americana.

Em resumo: a garantia do sistema monetário internacional passou a ser o dólar em vez do ouro. E a garantia do dólar passou a ser a continuidade dos investimentos do resto do mundo em Wall Street. E a garantia dessa continuidade é a mesma liberdade de capitais que inviabiliza qualquer possibilidade de desenvolvimento das economias periféricas.

Uma nova linguagem política e um discurso teórico têm sido elaborados a fim de ofuscar os manejos do imperialismo norte-americano na região e em toda parte. No que diz respeito às suas operações (absorção de empresas estratégicas, apropriação de ativos, domínio de mercados), os bancos e os conglomerados transnacionais não são mais considerados unidades e agentes do sistema imperialista. Agora, eles são vistos como facilitadores da globalização e, portanto, da crescente integração e interdependência da economia mundial.

A transferência de renda do trabalho para o capital, sob todas as formas possíveis, e sua reconcentração são entendidas como mecanismos de ajuste interno (o conhecido “dever de casa”) às exigências da economia global. A aquisição a baixo preço e a tomada do controle dos ativos públicos e estatais são chamadas de privatização.

A remoção de restrições ao investimento estrangeiro, a liberação dos mercados e a desregulamentação generalizada, todas elas destinadas a aumentar rapidamente as taxas de lucro sobre o capital investido de curto prazo, são encaradas como formas de “ajuste estrutural”, debaixo do guarda-chuva das reformas imprescindíveis ao “salto para a modernidade”.

O receituário imperial - vulgarmente chamado de neoliberal - de políticas macroeconômicas é apresentado sob o manto intocável da “estabilização da moeda”. Daí a imposição de políticas econômicas que visam a atrair e a favorecer o capital estrangeiro, a necessidade de alijar os investidores locais e seu tratamento diferenciado. Um maior controle militar e policial, sob o pretexto de combate ao narcotráfico e ao terror, é apelidado de política de defesa do “mercado-livre” e favorável à “liberdade de iniciativa”.

Finalmente, os “neoliberais” - para usar o termo vulgar - afirmam que, quando a nova ordem estiver estabelecida, a liberação econômica levará a políticas democráticas. Surgirão, então, políticos responsáveis, preocupados em administrar o sistema de mercado livre e em evitar cobranças demagógicas, “populistas” e irracionais.

Dessa forma, grosso modo, a América Latina tem sido preparada não só para ser despojada de seus recursos, mas para ser o cenário de uma batalha iminente pelo mercado mundial, entre os principais centros de poder capitalista, debaixo das aspirações hegemônicas do capital norte-americano, em franca ofensiva e indômita expansão.

O arquipélago da lavagem de dinheiro e crimes fiscais: Wall Street

Qual o papel dos paraísos fiscais nesse fluxo? Por um lado, eles ajudam a quebrar a resistência dos países ao processo de liberalização, por outro, viabilizam ao capital financeiro a fuga de controles e impostos que os países ainda precisam impor. Controles e impostos dos quais os empresários nacionais e os trabalhadores (esses menos ainda) não conseguem escapar.

A criminalidade financeira, longe de ser um “acidente de percurso” da economia, é, pois, parte de uma engrenagem coerente, intimamente ligada à expansão do capitalismo moderno. Considerando que “business is business”, a criminalidade financeira traduz-se em um próspero e estruturado negócio no qual oferta e demanda se encontram no ponto ótimo. Entretanto, a grande lavagem de dinheiro e a reciclagem dos lucros das organizações criminosas não podem existir sem o apoio dos governos. O conluio de interesses une governos, empresas transnacionais e máfias e permite o “bom” funcionamento da economia capitalista. Nesse contexto, são fundamentais para que a política de Wall Street funcione: a existência de um arquipélago planetário confiável na gerência da criminalidade financeira - os paraísos fiscais, a liberação completa do movimento dos capitais e a lavagem automática viabilizada pelos sistemas eletrônicos dos bancos, que permitem a desmaterialização e o crescimento das transações financeiras.

Segundo o FMI, o rentável negócio da lavagem de dinheiro mundial movimentava entre 500 bilhões de dólares a 1,5 trilhão de dólares por ano, ou 5% da produção mundial. Esse produto criminal mundial bruto inclui, entre outros, os lucros do tráfico de drogas (300 a 500 bilhões de dólares), da pirataria informática (200 bilhões de dólares), da corrupção, do tráfico de armas e de animais.

Noventa e cinco por cento dos paraísos fiscais são antigos balcões de negócios europeus e americanos, afirma Christian de Brie, do *Le Monde Diplomatique*. O universo dos paraísos fiscais financeiros estende-se pelos inúmeros territórios e continentes, e não existem confins geográficos, facções políticas ou conflitos de raça que limitem a proliferação de novos centros de offshore. Receptador do dinheiro sujo e fora da lei, o arquipélago dos paraísos fiscais banha-se em todos os oceanos que se estendem da Europa ao Caribe e à América Central, passando pela “zona de co-prosperidade” japonesa.

Os paraísos prestam-se a todos os serviços ligados à delinquência financeira. A técnica da pré-lavagem, que consiste em transferir dinheiro líquido e divisas do local de aquisição para estabelecimentos financeiros em diversas praças e contas, é o caminho trilhado pelo dinheiro grande, em parte oriundo da evasão do lucro das multinacionais, da manipulação do preço de transferência e de todo tipo de operações delituosas, em direção a offshores.

O Brasil na era da mundialização das atividades financeiras criminosas

De acordo com a financista francesa Marie Chrystine Dupuis, responsável pelo Programa Global da ONU Contra a Lavagem de Dinheiro do Crime Organizado, o Brasil é um dos países do Terceiro Mundo mais tentadores para a lavagem de capitais do crime organizado no mundo. Essa situação deve-se a fatores tais como: a posição geográfica do Brasil numa região produtora de drogas, a importância de sua praça financeira, com extensa rede bancária; a existência de duas bolsas de valores com volume expressivo de transações; a dependência de capitais externos para fechar suas contas públicas; a opção política de seguir a cartilha do FMI como condição para se inserir na nova ordem mundial, e o conseqüente processo de desregulamentação e (des)controle das operações financeiras.

No Brasil, o volume de dinheiro ilegal em circulação aumenta de maneira desproporcional em relação ao orçamento do Estado, o que condena o país ao ciclo da bolha financeira e sua provável explosão.

Os paraísos fiscais e as contas offshores desempenham papel decisivo nos processos de lavagem e reciclagem do dinheiro sujo. Mas não só isso. Como já nos referimos anteriormente, o esquema offshore é também usado para interesses econômicos, o que impede qualquer empenho das autoridades para eliminá-lo. Após o episódio de 11 de setembro, o governo

americano, que sempre se mostrou contrário a causar qualquer constrangimento aos paraísos fiscais, tem adotado publicamente uma postura favorável a manter certos controles. Entretanto, não podemos avaliar até onde vai o espetáculo mediático contra o terrorismo e a verdadeira intenção de combater a liberdade do fluxo financeiro que, no limite, é o baluarte da política neoliberal imposta pelos EUA para garantir sua hegemonia.

No Brasil, um dos casos de lavagem de dinheiro mais notáveis foi o que envolveu personagens próximos do governo Collor com a máfia italiana. Em 1993, foi instaurado inquérito para investigar as operações de contas CC-5 de uma empresa financeira domiciliada no Paraná. Esse inquérito era um desdobramento do “inquérito-mãe” destinado a apurar o Esquema PC - o esquema de poder paralelo coordenado pelo empresário Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha do presidente Fernando Collor, cuja investigação por uma CPI levou ao impeachment do então presidente.

Durante as investigações, foram pesquisadas 40 contas, a maioria em grandes bancos, usadas para compra e venda de dólares no mercado paralelo. Os trabalhos de investigação revelaram o quanto as instituições financeiras ajudaram na lavagem de dinheiro. O processo concluiu “ter havido participação das instituições financeiras enfocadas nessa sofisticada engrenagem de fraude” (inquérito 35/93 PF-SP).

De acordo com um relatório da Interpol e da DEA (Departamento Norte-Americano de Combate às Drogas), desde o início dos anos 90 o Brasil vem se sobressaindo como uma boa opção de “investimento”, leia-se legalização de dinheiro sujo.

Mas, além dos fatores citados pela financista francesa da ONU, há um fator importante que coloca o Brasil na rota da lavagem: a facilidade e a rapidez 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. Entre os anos de 1992 e 1998, as contas foram muito utilizadas para lavagem. Em sete anos saíram do país 124 bilhões de reais, sendo, de acordo com o Ministério Público do Paraná, mais de 50% desses valores objeto de sonegação.

E quem criou a CC-5? O Banco Central, por meio da Carta-Circular 5/69, criou essa conta com o objetivo de permitir que estrangeiros pudessem repatriar os recursos trazidos. Quem poderia abrir uma conta CC-5? Somente empresas sediadas no exterior e pessoas físicas estrangeiras. No início houve regras restritivas ao uso dessas contas.

Entretanto, com a imposição do Consenso de Washington para que os países periféricos “acompanhassem a tendência mundial de integração econômica e o trânsito de capitais”, percebemos na década de 90 uma mudança na legislação da CC-5 que garantia a livre movimentação de recursos de instituições financeiras domiciliadas no exterior mediante uma subconta chamada “Contas-Livres de Instituições Financeiras - Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes”, por meio da Carta-Circular 2.259, de 22/2/1992.

Na prática, diz um 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”.

Em outras palavras: qualquer um pode mandar dinheiro para o exterior, basta que use uma conta desse tipo, aberta em nome de algum fundo de investimento. Não importa se a sede desse fundo é em Cayman (como é o caso do Fund Opportunity) ou em Nova York. O BC ainda chegou a colocar algumas condições à abertura das CC-5, o que de fato não impediu que elas continuassem a ser utilizadas até mesmo por “laranjas”. Após a CPI dos Precatórios, o uso das CC-5 decaiu.

Parece inexplicável a inexistência de um trabalho de “inteligência” entre a Receita Federal e o Banco Central com o intuito de obrigar os movimentadores dessas contas a comprovar a origem do dinheiro remetido ao exterior. Segundo o jornalista José Roberto Toledo, da Folha de S. Paulo, das 90 pessoas que mandaram mais de 20 milhões de reais ao exterior por meio de contas CC-5, entre 1992 e 1998, apenas vinte pagaram Imposto de Renda em 1998.

Houve determinação política de coibir esse estado de coisa? Algum dos dois órgãos se moveu no sentido de defender o interesse público? Até onde se sabe, não. As autoridades brasileiras estavam cumprindo à risca as determinações de Washington - nada deve impedir o livre fluxo de capital. Não importa se esse dinheiro é limpo ou sujo, o importante é garantir o ingresso de capital estrangeiro para equilibrar as contas da balança comercial, debilitadas pela desastrosa política econômica, que fez sua opção por Wall Street e abriu mão de nossa soberania e de nosso povo.

Em 1998, já com bastante atraso em relação a outros países, inclusive aos da América Latina, o Brasil elaborou a legislação que criminaliza

a lavagem de dinheiro, tanto que o pedido de prisão preventiva do juiz Nicolau dos Santos Neto, o juiz Lalau, foi baseado na Lei de Lavagem. Entretanto, a lei é insuficiente, pois ela criminaliza a lavagem de dinheiro, mas desde que seja ligada aos seguintes delitos: tráfico de drogas, terrorismo, contrabando de armas, extorsão mediante seqüestro, crimes contra a administração pública (corrupção), contra o sistema financeiro mundial e os praticados por organizações criminosas.

Sonegação fiscal não está incluída, ou seja, um pessoa pode sonegar 10 milhões de reais, lavar esse dinheiro e, quando descoberta, não será punida por lavagem. Não é de agora a tentativa de descriminalizar a sonegação.

Com o advento da Lei 9.249/95, extinguiu-se a punibilidade do crime contra a ordem tributária pelo pagamento do tributo. Esse assunto será mais bem explorado adiante.

Com essa possibilidade impediu-se a inclusão da sonegação fiscal na criminalização da lavagem de dinheiro. Esse é apenas um dos benefícios que a legislação tributária pós-1995 trouxe ao grande capital, permitindo ao dinheiro da sonegação ser aplicado na ilha fiscal sem risco de penalização (pecuniária ou criminal).

O Brasil é um dos países do Terceiro Mundo mais tentador para a lavagem de capitais do crime organizado no mundo, afirma a responsável pelo Programa Global da ONU Contra o Crime Organizado, a financista francesa Marie Christine Dupius.

No Brasil, a tributação sangra o pequeno consumidor, o assalariado e o produtor nacional para aumentar a arrecadação e pagar os altos juros da dívida pública, como veremos a seguir no item específico sobre tributação. As elevadas taxas de juros são justificadas para manter o fluxo de capital esperto e volátil, boa parte desse capital é brasileiro, que, depois de passar por Jersey, Bahamas ou Cayman, voltava, até recentemente, com os privilégios de investimento externo. Os fundos de investimentos estrangeiros, diferentemente dos fundos de investimentos normais, não pagam o imposto de renda de 20% sobre os ganhos de capital e dividendos e estão isentos da CPMF de 0,38%. Um tratamento preferencial para favorecer o ingresso de capitais e fechar as debilitadas contas externas brasileiras, dizem os meninos de recado do FMI. A forma mais comum de investimento no Brasil é via Anexo IV e Anexo VI (ações da bolsa de SP e renda fixa, respectivamente). De 1991 até setembro de 2000, entraram

no Brasil, pelo Anexo IV, 159,4 bilhões de dólares e saíram 145,5 bilhões de dólares. Estima-se que pelo menos 25% dos investimentos do Anexo IV são de brasileiros que, dessa forma, evitam a tributação. Do que entra como investimento direto no Brasil, quase 10% chegou ao país pela via suspeita dos paraísos fiscais. Em 1997, o Brasil recebeu mais investimentos oriundos das ilhas Cayman do que de qualquer país do mundo, exceto os EUA.

O Sistema Tributário Nacional e o Baile da Ilha Fiscal

O contexto macroeconômico da tributação

Na teoria monetária, a Lei de Gresham nos diz que “o dinheiro ruim faz desaparecer o dinheiro bom”. Em qualquer competição travada com as regras do *laissez-faire* global, que foi planejado para reproduzir o livre mercado norte-americano, as economias de mercado latino-americanas troquem em sistemática desvantagem. Elas não têm futuro.

A mensagem oficial é a de que nós estamos indo para o céu em um carrinho de mão. O carrinho de mão é uma idéia fantasiosa. Não existe, no fim do túnel, um mundo liberal, democrata e próspero, ao feitio americano. Infelizmente, o povo brasileiro dentro do carrinho é verdadeiro.

Os Estados soberanos estão travando uma guerra de desregulamentação competitiva. Nessa disputa, o socialmente desordenado mercado norte-americano dispõe de vantagens poderosas. Não por acaso surge um consenso estabelecido na sede do império, Washington, mediante um receituário conhecido como neoliberal, que fixou uma agenda de reformas. Tais reformas seriam a pré-condição para os investimentos e os empréstimos. Mais investimentos do que empréstimos, como se verá adiante.

John Wiliansson, o pai do Consenso de Washington, diz: “Vocês não têm futuro, a menos que façam reformas rápidas e profundas”. Bem, deu no que deu.

As reformas rápidas e profundas, das quais a Lei 9.249/95 é apenas um ingrediente, vieram para criar o ambiente exigido pelo “governo paralelo” ao do Alvorada, sediado em Washington.

Não havendo no mundo, no final dos anos 80, banco algum disposto a oferecer capital de empréstimo, o ciclo de endividamento das economias ditas emergentes só podia ter continuidade mediante investimentos de capital direto.

A farsa da moeda e a política da (des)estabilização

O Plano Real não era e nunca foi mais do que uma reforma monetária. Aliás, ele faz parte de uma família de planos de estabilização utilizados em todos os países emergentes que acabaram batendo na porta do FMI. Isso não apenas foi dito no Congresso Nacional dos Auditores-Fiscais (Conaf) de Recife, como está escrito na Carta de Recife, de 1997.

A ausência do debate qualificado, que foi sepultado por conta do triunfalismo reformista do governo dos neoliberais, não permitia que se observasse, com exceção dos observadores atentos, um problema gravíssimo: a valorização cambial.

De olho na absorção de recursos financeiros internacionais, a equipe econômica ofereceu a âncora cambial e a abertura comercial irrestrita e descontrolada.

O cardápio ainda não estava completo. Faltava a insensatez do escancaramento para o capital de curto prazo, um couvert apetitoso, que veio para o capital financeiro de curto prazo servido à la carte no Anexo IV. Mas ainda faltava a grande atração: uma taxa de juros suculenta.

Evidentemente, se todo o lastro da estabilidade residia em capital de curto prazo especulativo, mais enxurrada de importações, dólar fictício, taxas reais de juros “na lua”, não haveria como conter o endividamento interno explosivo e o crescimento do passivo externo líquido.

A estabilização estava marcada para fazer a economia brasileira desfalecer. O resultado foi uma moeda bichada pelo endividamento interno e externo, com taxas medíocres de crescimento, abaixo da média dos próprios “emergentes”.

A política fiscal e a tributação dos inocentes

Desgraçadamente, como os negócios financeiros são mais difíceis de entender e os interesses muito pesados, raramente se menciona o custo fiscal desse tipo de estabilização e de política monetária.

Na verdade, a equipe econômica quis fazer um ajuste, via sobrevalorização cambial e taxa de juros, que atraíam capitais especulativos, mantendo as reservas de garantia elevadas.

Na essência, essa é a mesma lógica do programa de “ajuste” do México e do da Argentina. Só que na Argentina durou dois anos, no México, cinco anos. Os dois demoraram mais tempo para estourar.

O resultado no Brasil foi a desestruturação do parque produtivo nacional e o aumento do déficit em transações correntes. O governo apostou sem cartas para jogar, e, assim, ocupou o vazio econômico, que já estava definido de saída (pelas restrições congênicas do próprio modelo), com o discurso político calcado na retórica das reformas. As reformas, claro, eram aquelas prescritas pelo governo paralelo sediado em Washington.

A reforma da Lei das S.A., já exigida desde o governo Collor, criava um mecanismo para permitir aquilo que os capitais de empréstimos dos bancos sempre exigiram no passado: aproveitar a festança das altas taxas de juros em títulos de curto prazo. Dessa feita, o artigo 9º da Lei 9.249/95 permitiu que os capitais, generosamente tratados do ponto de vista fiscal, também fossem aproveitar a farra na aplicação dos títulos do governo, que praticava e continua praticando uma das taxas de juros mais altas do mundo.

Sem empréstimo de banqueiros, que sempre torceram o nariz para o altíssimo risco da aposta brasileira e sempre souberam que o real era um dólar furado, o Brasil escancarou as suas fronteiras para a entrada dos capitais diretos, que vieram para substituir os empréstimos no financiamento do déficit em transações correntes, porém, munidos das mais variadas exigências, que iam do tratamento generoso dos seus dividendos à participação nos lucros e ao envio de remessas. Isso para não falar do tratamento privilegiado nas privatizações com financiamento do BNDES.

A política fiscal, portanto, passou a ser paradisíaca para o andar de cima, que aproveitava “à tripa forra” a especulação com os títulos do governo, os prêmios de isenção aos seus dividendos e o tratamento vip ao capital estrangeiro, do qual os fundos de renda fixa foram o maior escândalo. Um exemplo é o Fundo do Banco Opportunity, administrado por Daniel Dantas e Pêrsio Arida, que, sabendo da proibição para aplicadores nacionais, fazia a operação triangular, via Anexo IV, para aproveitar a lambança da taxa de juros mais elevada do mundo, em uma verdadeira ilha fiscal paradisíaca dentro do Brasil, excludente e fechada para os do andar de baixo. Ao mesmo tempo, como ninguém almoça de graça, a tributação do andar de baixo atingia as raias da vulgaridade. O salário dos trabalhadores foi confiscado por todos os meios e formas em nome da “modernidade”, da “estabilidade” da moeda e da “responsabilidade fiscal”.

A lição de Keynes

A teoria econômica de Keynes reconhecia que a mobilidade internacional do capital financeiro iria ceifar as políticas, especialmente as de pleno emprego, dos governos nacionais.

Entretanto, ele não poderia ter previsto que a volatilidade mundial do capital faria que governos se resignassem, de modo próprio, à administração apenas marginal das suas economias.

Os atuais governos nacionais não podem mais - atados aos acordos com o FMI - implementar políticas anticíclicas, que já foram capazes de retirar suas economias da recessão no pós-guerra. Os impostos não estão gerando dinheiro bom, porque os tributos estão sendo reciclados para o pagamento de juros e os encargos da dívida pública, que no acumulado dos últimos 12 meses ultrapassou a casa dos 90 bilhões de reais - mais da metade da arrecadação de tributos e contribuições administrados pela Receita Federal prevista para 2001.

A submissão às regras do governo paralelo sediado em Washington e a submissão integral aos critérios do capital financeiro mundial e às exigências dos investidores diretos das grandes corporações multinacionais simplesmente obrigam os “subgovernos” a praticar um terrorismo fiscal para o gerenciamento compungido do monumental endividamento que o seu reformismo neoliberal e a sua falsa estabilização engendraram.

Brasil, o filme

Risível, temos de dizê-lo, é o ar superior, muitas vezes debochado, com que certos ministros e secretários da área fiscal costumam enaltecer a si próprios como autores das mais formidáveis perversões, convictos da sua impecável gestão econômica que, na Argentina, terminou no desemprego de até 30% da população, na dependência total do financiamento externo e no confisco da renda dos trabalhadores, o que implicou a queda do salário real médio da população. Sem falar no final do filme: a bancarrota é o default.

Privilégios do Imposto de Renda fazem do Brasil paraíso fiscal do capital

É irônica a legislação tributária brasileira. Ela define como paraíso fiscal aquele “país que não tributa a renda ou que a tributa à alíquota máxima inferior a 20%” (art. 24 da Lei 9.430/96). Entretanto, os rendimentos sobre o capital auferidos no Brasil são tributados a alíquotas inferiores a

20%, enquanto os rendimentos do trabalho sofrem a incidência progressiva de até 27,5%.

Portanto, a legislação atual faz do Brasil um paraíso fiscal do capital. O privilégio dos rendimentos do capital em relação aos do trabalho fere os princípios da igualdade e da progressividade e determina qual classe social arca com o ônus tributário no Brasil. Essa concepção paradisíaca de tributação aprofunda as desigualdades sociais.

É inacreditável um país detentor de uma das maiores concentrações de renda do mundo aprovar leis desse teor. Caminhamos na contramão dos sonhos da maioria da população. Vivemos no paraíso fiscal do capital e no inferno tributário do assalariado e do pequeno empresário, como diz Osíris Lopes Filho, professor da Universidade de Brasília (UnB) e ex-secretário da Receita Federal.

Diversas mudanças legislativas foram aprovadas, desde 1995, que distorceram, ainda mais, o sistema tributário brasileiro. Vejamos, a seguir, algumas dessas alterações.

Juros sobre o capital próprio - o privilégio

Usura heterodoxa é a denominação de Osíris Lopes Filho para a inovação criada pelo tradicional pacote tributário de fim de ano em dezembro de 1995. A nova legislação passou a possibilitar à empresa distribuir juros aos seus sócios ou acionistas (artigo 9º da Lei 9.249/95), reduzindo com isso a sua carga tributária. Grandes empresas, que apuram lucro elevado, deixam de distribuir esse resultado fabuloso nos moldes típicos do sistema capitalista para distribuir juros aos sócios e aos acionistas.

Na época da introdução desse mecanismo, o governo argumentou que essa inovação vinha compensar as empresas dos reflexos negativos relacionados ao aumento da tributação em virtude do fim da correção monetária. É que o sistema anterior, de indexação das demonstrações financeiras, beneficiava as grandes empresas na medida em que gerava distorções e redução de tributos. Alegava o governo que a legislação anterior favorecia o endividamento externo da empresa, na medida em que os juros pagos a terceiros, decorrentes de empréstimos, podiam ser deduzidos do lucro quando do cálculo do imposto devido. Dizia-se que tal legislação induzia à utilização de empréstimos, não estimulando a obtenção de capital próprio pelas empresas. Seria necessário, portanto, incentivar o financiamento da empresa pelos sócios. É absurda essa justificativa. No Brasil, os percentuais

elevados das taxas de juros fazem com que os empresários evitem, ao máximo, buscar empréstimos no mercado financeiro. Assim, não faz sentido incentivar a utilização de capital próprio porque a conjuntura econômica já induz à utilização da modalidade de autofinanciamento.

Trata-se, na verdade, de uma despesa fictícia para a empresa, sem fato econômico correspondente, pois, na maioria dos casos, não há operação de empréstimo. Os recursos que o empresário aplica na empresa visam à obtenção de lucros e dividendos e não de rendimentos financeiros. É integralização de capital na empresa e não empréstimo.

Portanto, esse incentivo não tem qualquer função econômica, presta-se meramente a mecanismos de planejamento tributário, visando à redução do pagamento de tributos. Quem banca esses juros, de fato, é a sociedade. Esse mecanismo de renúncia fiscal fez com que, só em 1998, a União perdesse 3,25 bilhões de reais de arrecadação. No mesmo período, o confisco de Imposto de Renda, resultante da não-correção da tabela do IR, foi de 1,8 bilhão de reais.

Os beneficiários desse incentivo aéctico são as empresas capitalizadas e lucrativas. Hoje, com os juros estratosféricos, a maioria das empresas nacionais está descapitalizada e no prejuízo, não tendo, portanto, como se beneficiar desse incentivo.

Para as grandes empresas, principalmente os bancos, esse incentivo é uma festa. Se não fossem deduzidos os juros do capital próprio, o Imposto de Renda seria calculado da seguinte forma: uma alíquota inicial de 15% e, a partir do lucro de 240 mil reais anual, aplicar-se-ia a alíquota adicional de 10%; por fim, agregar-se-ia a contribuição social sobre o lucro de 9%. Ter-se-ia uma alíquota agregada de aproximadamente 34%. Creditando-se esses juros aos sócios e aos acionistas, há cobrança de Imposto de Renda na fonte à alíquota de 15%. Na hipótese de a empresa distribuir, por exemplo, 10 milhões de reais de juros sobre o capital próprio, ela reduz o pagamento de seus tributos no valor de 1,9 milhão de reais. O benefício é duplo: alíquota menor (única de 15%) e redução dos tributos na pessoa jurídica.

Enquanto isso, o trabalhador tem o seu rendimento tributado progressivamente à alíquota de até 27,5%. A desigualdade de tratamento salta aos olhos de qualquer criança. É uma verdadeira ofensa aos princípios constitucionais de igualdade e capacidade contributiva, que parecem condenados a ficar apenas no papel.

Em suma, o grande beneficiário dessa legislação tributária é o capi-

tal. O cidadão que vive do não-trabalho - de aplicação financeira - paga menos Imposto de Renda que o trabalhador. As empresas estrangeiras, que ingressaram no país em decorrência do programa de privatizações e da quebraadeira das empresas nacionais provocada pela política econômica do governo, além de utilizarem-se do pagamento de juros sobre o capital próprio para pagar tributos federais com valor privilegiado, não são tributadas nas remessas de lucros ao exterior.

No Brasil, quem pode mais paga menos. É exatamente o oposto à concepção do princípio segundo o qual quanto maior for a capacidade contributiva do contribuinte maior deve ser a participação com tributos na manutenção do Estado. Não apenas proporcionalmente, mas também progressivamente.

Está clara, portanto, a opção do atual governo: sobretaxar o trabalho e aliviar a carga do grande capital, especialmente o capital financeiro proveniente do exterior. Esses dois aspectos da política tributária caminham juntos. Um é a contrapartida do outro. Enquanto favorece o capital, o governo insiste em não corrigir o Imposto de Renda da pessoa física, impondo seis anos de congelamento (a inflação do período chegou próxima dos 45%), confiscando, conseqüentemente, parte significativa dos salários e do rendimento do trabalhador brasileiro. Além disso, aumentou a alíquota do Imposto de Renda da pessoa física de 25% para 27,5%.

Outros privilégios tributários do capital

Além da permissão para dedução dos juros sobre o capital próprio na apuração do Imposto de Renda devido pelas empresas, outros privilégios são garantidos aos rendimentos e aos ganhos de capital. A renda de aplicações financeiras é tributada à alíquota de, no máximo, 20% (renda fixa). Os ganhos de capital são tributados apenas em 15%. A renda variável sofre uma incidência de meros 10%, até 31/12/2001, e 20% a partir de 2002. A renda do capital estrangeiro aplicado no mercado financeiro é tributada em no máximo 15% (renda fixa). Os lucros distribuídos são isentos de Imposto de Renda.

Como se vê, todos os rendimentos citados, decorrentes de capital, sofrem uma tributação à alíquota máxima de 20%. Voltemos à legislação em vigor, segundo a qual o país que tributa renda à alíquota inferior a 20% é considerado paraíso fiscal (art. 24 da Lei 9.430/96). Portanto, afirmar que o Brasil é paraíso fiscal para os rendimentos do capital não é manifestar

uma opinião. É simplesmente constatar um fato. E quem paga a conta dessa realidade é o trabalhador.

Cabe ao governo FHC usar seu discurso “contemporâneo” para responder, se conseguir, por que o rendimento do capital paga menos Imposto de Renda que o rendimento do trabalho? O que legitima que uma pessoa com capacidade contributiva (econômica) de 10 milhões de reais anuais pague somente 15% (juros sobre capital próprio) de Imposto de Renda, enquanto outra, com rendimentos de 30 mil reais anuais, pague 27.5%?

O preceito constitucional da isonomia não está sendo respeitado. A origem da renda, se de capital ou de trabalho, não pode dar ensejo a tratamento diverso. A Constituição Brasileira de 1988 já estabeleceu o fator de discriminação para o princípio da isonomia: a capacidade econômica.

Tem razão Norberto Bobbio quando diz que o grande desafio atual da luta pelos direitos do homem, como a igualdade tributária e a capacidade econômica, não é mais de normatizar os direitos, ou seja, de transformá-los em leis, mas sim de encontrar formas ou meios que garantam a eficácia e a aplicação desses direitos. É preciso desfrutá-los.

Isenção da distribuição de lucros e dividendos e da remessa de lucros para o exterior

Outro privilégio fiscal criado durante o governo FHC foi a isenção do Imposto de Renda sobre os lucros ou dividendos distribuídos aos sócios, ou acionistas, apurados a partir de janeiro de 1996, independentemente de serem residentes no país ou no exterior (Lei 9.249/95, artigo 10).

Em outros termos, os rendimentos das pessoas físicas provenientes de lucros ou dividendos não são tributáveis, nem na fonte, nem na declaração do Imposto de Renda. Isso significa que até as remessas para o exterior de lucros e dividendos estão isentas do pagamento do Imposto de Renda.

Essa renúncia fiscal permite que sejam efetuados planejamentos tributários diversos visando à elisão fiscal, bem como dá um tratamento tributário extremamente desigual e injusto a contribuintes que possuem igual capacidade tributária. Contribuintes com a mesma renda têm tratamento tributário distinto. Enquanto os lucros e os dividendos estão isentos, os rendimentos do trabalho são tributados à alíquota de 27,5%.

Os representantes do governo defendem a isenção sob a alegação de que o lucro distribuído já foi efetivamente tributado na pessoa jurídica e que, ao exigir-se a tributação na pessoa física, estar-se-ia praticando uma

injustiça fiscal. Esse argumento não procede.

Primeiro porque se trata de entidades distintas, não se pode confundir a pessoa jurídica com a figura de seus sócios ou acionistas. Segundo, porque nem todo lucro distribuído foi tributado na pessoa jurídica. Em terceiro lugar, em quase todos os demais países, os lucros e os dividendos quando distribuídos aos sócios e aos acionistas são tributados na pessoa física, mesmo que tais lucros já tenham sido tributados na pessoa jurídica.

Cumpra lembrar que o Brasil também adotava esse tratamento tributário até 1995, ou seja, a distribuição dos lucros e dos dividendos era tributada na fonte ou na declaração do sócio ou acionista que recebia o rendimento.

Essa isenção gera outras distorções e injustiças no sistema tributário. Uma delas é que esses rendimentos distribuídos ficam de fora da tributação progressiva, sofrendo, conseqüentemente, uma incidência menor, ou nenhuma, e apenas proporcional. Outra injustiça é que parte dos lucros distribuídos não é sequer tributada na pessoa jurídica. Isso ocorre porque a legislação permite a distribuição de lucro meramente contábil e, em muitos casos, grande parte do lucro contábil não sofre qualquer tributação. Para empresas que optam pela tributação com base no lucro presumido, por exemplo, o lucro fiscal é, quase sempre, muito inferior ao lucro contábil.

Em síntese, pela legislação atual, a incidência do Imposto de Renda depende da origem da renda, o que é um absurdo e uma discriminação, para não dizer um privilégio. A renda como produto do capital é menos tributada que a renda como produto do trabalho. Não há qualquer justificativa lógica constitucional para esse disparate tributário. A natureza da renda não pode ser fator para tratamento diferenciado na tributação.

A legislação brasileira parece andar sempre na contramão da Justiça, caminha às avessas da solidariedade, da justiça fiscal, da isonomia tributária e, também, da progressividade.

Na visão do Unafisco Sindical, os rendimentos e os ganhos de capital devem ser incluídos na declaração anual de Imposto de Renda, permitindo a compensação do respectivo imposto já recolhido. Desse modo, haverá tributação justa e igualitária, pois todos os rendimentos estarão sujeitos à tributação progressiva.

A renúncia fiscal relativa à isenção sobre os lucros e os dividendos distribuídos é estimada, para o ano de 1998 (exercício 1999), em cerca de 3,7 bilhões de reais. Com um crescimento de 5% ao ano do rendimento global declarado pela categoria “proprietários e capitalistas”, chega-se a

uma estimativa conservadora de 4,08 bilhões de reais. Cabe ressaltar que o cálculo é realizado a partir do rendimento declarado médio dos cerca de 1,4 milhão de contribuintes incluídos naquela categoria durante o ano de 1998.

Não há dúvida de que a contrapartida dessa renúncia fiscal foi o aumento de tributos sobre a classe trabalhadora. Esse privilégio dado aos rendimentos de capital ofende o princípio da igualdade, porque um assalariado paga mais Imposto de Renda que um contribuinte cujos rendimentos são denominados de lucros.

Redução da alíquota e da progressividade do adicional do Imposto de Renda das pessoas jurídicas

No primeiro ano do governo FHC, a tributação dos lucros das empresas também foi aliviada. Reduziu-se a alíquota do Imposto de Renda das pessoas jurídicas de 25% para 15%. As alíquotas do adicional do imposto também foram reduzidas: até 1995, havia duas faixas para o adicional de Imposto de Renda para lucros elevados, de 10% e 15%; agora há apenas uma alíquota - de 10% -, para o lucro que ultrapassar 240 mil reais no ano.

Lembramos que para as instituições financeiras, as alíquotas do adicional do Imposto de Renda eram ainda maiores, chegando a 18%, dependendo da faixa de lucro. Portanto, os bancos foram os mais beneficiados.

Essa foi mais uma das mudanças na legislação tributária na era FHC que caminhou na contramão dos princípios de justiça fiscal, como progressividade e igualdade. Os princípios constitucionais foram totalmente abandonados.

Tais medidas contribuem, consideravelmente, para o aumento da concentração de renda em nosso país, ou, pelo menos, para a sua manutenção.

A farsa

A criação da tributação em bases universais foi uma grande farsa. Essa suposta tributação dos lucros auferidos no exterior é apenas para inglês ver (melhor: para iludir o pequeno contribuinte), a exemplo do que ocorre com a tributação da terra no Brasil.

A tributação em bases universais significa tributar todos os rendimentos e ganhos de capital, independentemente de onde foram gerados (em qualquer lugar do mundo), isto é, independentemente de terem sido gerados no país ou no exterior devem ser tributados no país onde a pessoa é residente ou onde tem seu domicílio tributário. Para as pessoas físicas isso

já existe há muito tempo, antes até da Lei 7.713/88. Para as pessoas jurídicas, essa tributação somente foi criada com a Lei 9.249/95 (art.2 5).

A Lei 9.249/95 estabeleceu que, a partir de janeiro de 1996, os lucros, os rendimentos e os ganhos de capital auferidos no exterior, por meio de filiais, sucursais ou coligadas, serão adicionados ao lucro líquido do período-base, para efeito de determinação do lucro tributável (lucro real), em 31 de dezembro de cada ano, no momento do encerramento do balanço da empresa.

Em outras palavras, a partir de 1996, os lucros de filiais e coligadas de empresas brasileiras no exterior deveriam estar sujeitos à incidência do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre os Lucros Líquidos (CSLL). Esse lucro, gerado no exterior, deveria ser incluído na declaração do IRPJ e tributado junto com o lucro da empresa sediada no Brasil. O imposto pago no exterior poderia ser compensado.

Com essa lei, em tese, os lucros de empresa brasileira auferidos em paraíso fiscal pagam Imposto de Renda no Brasil. Mas, na prática, isso acaba não acontecendo, como explicaremos a seguir.

O objetivo dessa lei foi evitar a fraude fiscal, amplamente utilizada pelas empresas brasileiras com filial no exterior. A fraude consistia em diminuir o lucro tributável, apurado no Brasil, declarando-o como se fosse gerado no exterior. Esse tipo de fraude foi reconhecido publicamente pelo Banco Central, por intermédio de seu diretor, Alquimar Moura, quando declarou à Folha de S. Paulo que “estou preocupado com o crescimento dos lucros dos 67 bancos brasileiros no exterior. Apenas 12% dos ativos totais desses bancos (exceto BB) estão no exterior, mas no primeiro semestre deste ano 28,7% do lucro total desses bancos foi obtido no exterior”. Criticou-se essa tributação com o argumento de que filiais em paraísos fiscais seriam extintas caso seu lucro fosse tributado no Brasil.

Engana-se quem pensa que a partir de 1996 esses lucros passaram a ser tributados. Essa lei foi apenas para inglês ver. Afinal, se a ordem era facilitar a mundialização do capital financeiro, como iria o governo brasileiro taxar os maiores representantes desse capital - os bancos? Aliás, são justamente as instituições financeiras que mais filiais têm no exterior. É que com uma simples instrução normativa, do secretário da Receita Federal (38/96), posteriormente convertida em lei, essa tributação deixou de ser aplicada. Criou-se um mecanismo de diferimento desses lucros, ou seja, passam a ser tributados somente no momento em que ingressarem no país. É possível imaginar quando isso irá ocorrer.

Os grandes bancos têm todos os motivos para comemorar essa manobra legal. É estranho e incoerente o surgimento dessa brecha legal, pois o próprio secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, declarou, no Congresso Nacional, em audiência na CPI dos Bancos, que as instituições financeiras não pagam quase nada de Imposto de Renda (“58% não pagaram nada, pois se utilizam de brechas legais”, *Jornal do Brasil* 22/11/98).

Recentemente, a Medida Provisória 2.158-3, de 24/8/2001, revogou o benefício acima criticado, porém com efeitos de arrecadação apenas para janeiro de 2003. Entretanto, durante sete anos, os bancos usufruíram da farra fiscal do capital patrocinada por um ato administrativo tributário ilegal e inconstitucional.

Outros benefícios do mundo tributário para o grande capital

São muitos os benefícios tributários para o grande capital criados a partir de 1995, mas vamos listar apenas mais alguns.

Redução drástica das multas das infrações fiscais - reduzindo os riscos para a prática de sonegação. Equiparou-se, em alguns casos, o sonegador ao inadimplente (Lei 9.430/96, art. 44). A partir daí, o governo passou a dar ênfase apenas ao combate à inadimplência, deixando de lado o combate à sonegação.

Antes dessa mudança, as multas no caso de autuação pelo fisco eram de 300% no caso de fraude e 150% para os demais casos. Com o advento dessa lei, foram reduzidas para 150% e 75%, respectivamente, lembrando que se o contribuinte pagar o débito até 30 dias da autuação tais multas serão ainda reduzidas em 50%, resultando efetivamente em 75% e 37,5%, respectivamente. Como se vê, o risco em sonegar diminuiu.

Redução do risco de sonegar - a Lei 9.249/95, art. 24, determina que nas omissões de receitas detectadas pelo fisco o valor do imposto a ser lançado será apurado de acordo com o regime de tributação adotado pelo contribuinte e não mais tributada integralmente a receita omitida, que penalizava o sonegador e desestimulava a prática da evasão.

Antes dessa lei, quando o fisco apurava omissão de receitas num total de 100 mil reais, o imposto a ser cobrado era de 15 mil reais (alíquota de 15% sobre 100 mil); hoje, se o contribuinte optar pelo Lucro Real (base escrituração e contabilidade) e tiver prejuízos fiscais a compensar, digamos de 30 mil reais, o imposto a ser exigido será de apenas 10.500 reais (15% sobre 70 mil). Numa outra situação, se o contribuinte optar pelo lucro pre-

sumido, a tributação fica mais confortável ainda, podendo resultar em meros 1.200 reais.

Redução da progressividade do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, eliminando a alíquota de 35% para a faixa de renda mais elevada (Lei 9.250/95) - justificou-se a eliminação dessa alíquota sob o argumento de que “havia poucos contribuintes nessa faixa de renda”. De fato, com uma administração tributária preguiçosa, que prefere tributar o assalariado e as receitas das empresas, a evasão é cada vez maior e as pessoas físicas com grandes rendas acabam sonogando cada vez mais. Ora, se havia poucos contribuintes nessa faixa, evidentes são os indícios de sonegação, pois essa alíquota de 35% abrangia as pessoas com renda mensal superior a 14 mil reais, e não é possível imaginar que num país com tamanha concentração de renda não haja um número significativo de pessoas que auferiram rendimentos superiores a esse valor. E mesmo que o número de declarantes dessa faixa não seja elevado, o valor sonogado é significativo.

Limitação da dedução com instrução a 1.700 reais no Imposto de Renda - foi também eliminada a possibilidade de deduzir despesas com uniformes e material escolar, cursos de idiomas e outras despesas com educação (art. 8º da Lei 9.250/95).

Elevação da alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Física de 25% para 27,5% - Lei 9.532/97, art. 11.

Aumento do Imposto de Renda das pessoas físicas, principalmente das camadas menos favorecidas, e do número de declarantes pela não-correção da tabela de fonte - a tabela do Imposto de Renda das pessoas físicas ficou congelada desde janeiro de 1996.

Aumento da carga indireta, ampliando a injustiça do sistema - seguindo a política de tributação sobre o consumo e em cascata, foram aumentadas as alíquotas da Cofins em 50%, passando de 2% para 3%, incidente sobre o total das receitas das empresas. Ampliou-se a base de cálculo do PIS e da Cofins.

A CPMF também foi mantida e sua alíquota aumentada para 0,38%.

Concessão de anistias (e Refis) para grandes devedores e sonogadores de tributos federais - em 1999, o governo federal concedeu anistia de multas e juros para contribuintes que questionavam judicialmente a exigência de tributos quando as decisões judiciais já apontavam a União como favorável no litígio. A União abriu mão de uma arrecadação líquida e certa, comprometeu a arrecadação futura, estimulando a inadimplência e a sonegação.

Outra espécie de anistia, concedida em 2000, foi o Refis - Recuperação Fiscal de Contribuintes em Débito com a Fazenda Nacional. Consiste no refinanciamento - parcelamento - do débito do contribuinte com pagamento estabelecido por um percentual sobre a receita da empresa. O resultado dessa benevolente forma de pagamento estabelecida pela lei é que o prazo médio do parcelamento fica em torno de 80 anos. Há casos em que esse prazo chega a mais de mil anos.

Na época em que foi instituído o Refis, o Unafisco Sindical fez sérias críticas ao programa. O Sindicato alertava que o Refis não distinguia entre sonegadores e inadimplentes especialmente porque tanto o inadimplente quanto o sonegador ficam livres da ação penal a partir da adesão ao Refis, além de pagarem o débito à taxa de juros favorecidas (TJLP). O programa permitiu, ainda, a utilização de prejuízos fiscais de terceiros para compensar multa e juros. O resultado foi a criação de um mercado de prejuízos fiscais. Nos EUA, onde vigorou tal mecanismo, a prática foi eliminada a partir da constatação do absurdo: uma grande empresa do setor automobilístico não recolheu nada de IR por haver comprado todo o prejuízo fiscal de outra megaempresa do setor. A consequência prática é que muitas empresas transferem seus ativos para outras pessoas jurídicas. Assim, todas as empresas que se socorrem dessa anistia disfarçada podem operar com receitas reduzidas, com vistas a reduzir o valor da parcela do refinanciamento. Não é à-toa, portanto, que algumas dívidas poderão ser “pagas” no prazo de mais de um milênio.

Podemos afirmar que o Refis foi o maior atestado da falência do modelo de arrecadação perversa e preguiçosa. A máquina bateu o motor, não tem óleo que resolva. Tenta-se arrecadar a todo custo, mesmo com práticas pouco recomendadas. No caso, uma grande anistia fiscal na qual serão beneficiadas até grandes empresas que têm todas as condições de saldar suas dívidas e que, ao contrário de alguns pequenos e médios contribuintes, até se beneficiaram com essa política econômica perversa de juros altos e abertura indiscriminada de nossas fronteiras.

A maior prova de que o Refis tinha endereço certo e os destinatários não eram as pequenas empresas é o curioso perfil traçado a partir das recentes exclusões do programa.

Ao todo, até o encerramento de 2001, foram excluídos ou não homologados mais de 91 mil empresas, correspondendo a 71,26% das inscritas. O valor total da dívida excluída, no entanto, limita-se a 17,54% do total.

Descriminação da fraude fiscal

A legislação penal tributária brasileira mal começou a dar sinais de eficácia e os donos do poder já retrocederam, criando embaraços legais para a sua aplicação. A previsão legal do crime contra a ordem tributária é um excelente instrumento no combate à sonegação de tributos, visando ao cumprimento voluntário da obrigação.

Bastou algumas grandes figuras nacionais serem condenadas por crime fiscal e não tardou para mudar-se a lei.

Primeiro extinguiu-se a punibilidade do crime contra a ordem tributária pelo pagamento do tributo (Lei 9.249/95, art. 34). Como se isso não bastasse, impediu-se o fisco de remeter ao Ministério Público a representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária, no momento da autuação fiscal, postergando-a para após a decisão final na esfera administrativa, o que na prática resulta, na maioria dos casos, na prescrição do crime (Lei 9.430/96, art. 83).

Com a vigência dessa lei, o contribuinte que comete crime contra a ordem tributária fica livre da ação penal, prevista na Lei 8.137/90, desde que pague seu débito. Isso vale, por exemplo, para casos de apropriação indébita. Ainda que a empresa se aproprie de valores devidos por terceiros - Imposto de Renda retido na Fonte, contribuições previdenciárias e Imposto sobre Produtos Industrializados - e não repasse essas quantias aos cofres públicos, basta que, ao ser flagrada, quite esses valores para ficar livre do processo.

Vale ressaltar que se estivesse em vigência esta lei em 1992, PC Farias não teria sido preso. É flagrante a desigualdade de tratamento entre o ladrão de galinha e o sonegador de tributos: enquanto aquele somente têm reduzida a sua penalidade caso repare o dano, permanecendo, porém o crime, o sonegador de tributos, se for pego pelo fisco e pagar o seu débito, tem extinguido o seu crime. Mais uma redução significativa no risco da sonegação.

A extinção da punibilidade pelo pagamento cria um privilégio para o sonegador que não é aplicado às demais modalidades delitivas, o que fere o princípio constitucional da igualdade. É preciso uma mudança cultural de modo que influencie o legislador brasileiro para que dê efetividade à igualdade constitucional e acentue a reprovabilidade às condutas sonegadas de tributos.

A descriminalização faz parte de um conjunto de benefícios tributários para o grande capital. Reduziu-se a sua tributação e o risco da sonegação. A quem isso interessa?

Desoneração do patrimônio rural

A Lei 8.847/94, que atualizou o Estatuto da Terra, mantendo sua essência de tributar progressivamente em função da utilização da terra, foi profundamente alterada pela Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996. As principais alterações foram as seguintes:

- Suprimiu o dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30%;

- (progressividade no tempo). Essa medida foi um retrocesso, favorecendo o latifúndio improdutivo, pois, na lei anterior, em quatro anos um latifúndio improdutivo seria tributado com base na alíquota de 36%, agora, a alíquota será no máximo de 20%;

- Extinguiu o VTNm - Valor da Terra Nua mínimo -, que era fixado pela SRF para garantir um valor mínimo no imposto lançado. Funcionava como uma malha do valor declarado e protegia a base de cálculo do imposto, Valor da Terra Nua Tributável, contra práticas abusivas de subavaliação de imóveis praticadas pelos grandes proprietários para não pagarem o ITR devido;

- Criou a possibilidade de a União repassar aos órgãos da administração tributária dos estados a cobrança e o lançamento do ITR;

- Substituiu as três tabelas previstas na lei anterior por apenas uma Tabela de Alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país. Por exemplo, deu o mesmo tratamento fiscal para um imóvel de 30 ha, esteja ele localizado na área mais seca do Ceará ou no solo mais nobre do Paraná.

Essa modificação na legislação do ITR veio logo após a suspensão do lançamento do ITR/95, em março de 1996. Vale lembrar que o lançamento suspenso de 1,9 bilhão de reais foi reduzido para algo em torno de 300 milhões de reais, e a arrecadação foi de 262 milhões de reais, sendo que mais da metade dos imóveis já havia pago o imposto (apenas os pequenos, pois representavam 1% do lançado).

Na época, o governo justificou a necessidade da nova legislação para o ITR como forma de punir o latifúndio improdutivo por meio da justiça fiscal, que rebaixaria os preços da terra.

Na verdade, a substituição da lei atendia à demanda dos grandes proprietários pela extinção do mecanismo da progressividade no tempo

do ITR, previsto na Lei 8.847/94, que entraria em vigor no lançamento 1997, ano-base 1996 (seria o primeiro ano de duplicação da alíquota pela baixa utilização), ao tempo em que deixava a base de cálculo do tributo livre do batimento com o VTNm.

Com total apoio da mídia, o governo anunciou, por ocasião do lançamento da MP, que a arrecadação do ITR alcançaria a cifra de 1,6 bilhão de reais no primeiro ano de vigência da nova lei. Muito distante do previsto, a arrecadação do ITR, após seis anos de vigência da Lei 9.393, permanece muito aquém do potencial. A preços correntes, em milhões de reais, temos: 1996 -262; 1997 - 209; 1998 - 224; 1999 - 273; 2000 - 267 e 2001- 230 (estimativa), ou seja, verificamos com a nova lei a trajetória decrescente da arrecadação (exceto em 1999 e 2000) em relação ao arrecadado em 1996, o primeiro e último ano de vigência da Lei 8.847/94 (mesmo com lançamento subestimado). Se fizermos 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: 0,0002%.

Conclusões

Há uma lógica econômica, fio condutor de todo o processo da delinqüência financeira internacional. A nova ordem econômica mundial, ao exigir a liberdade total para o capital, propiciou a intensificação da lavagem internacional de dinheiro. A integração dos mercados financeiros produziu uma facilidade maior da circulação do dinheiro sujo. Esse processo foi imposto pelos EUA e por seus órgãos de apoio (FMI e BID) como forma de garantir a hegemonia americana.

Nesse contexto, a política econômica brasileira, submetida de corpo e alma aos interesses americanos, desenvolveu, na última década, uma série de alterações legais, seja do ponto de vista do controle de câmbio, seja do ponto de vista tributário, para adequar a nossa economia aos padrões exigidos pelo FMI.

Assim, foram feitas várias alterações na legislação tributária que resultaram em desoneração do capital estrangeiro, do grande capital nacional e das pessoas mais ricas. E qual o intuito desse manejo fiscal? Garantir que esse capital desonerado fosse liberado para transacionar no mercado financeiro internacional, além de tornar atrativo o investimento externo no país.

A redução da carga tributária para os segmentos de maior poder

aquisitivo trouxe como conseqüência a elevação dos tributos para a parcela dos contribuintes menos favorecida economicamente, por meio de uma maior ênfase nos impostos indiretos e cumulativos e um maior ônus tributário para a classe assalariada, por ser mais fácil de ser controlada.

Não faltaram ao grande “baile da Ilha Fiscal” os ingredientes que conferem o devido requinte às grandes farras: liberdade para aplicar em qualquer lugar do mundo nos paraísos fiscais, sigilo bancário para proteger a origem do dinheiro, ausência de risco de ser punido ou criminalizado por sonegação, embriaguez dos elevados rendimentos propiciados pelas indiretas taxas de juros e pela desoneração tributária.

Esse baile foi patrocinado pelo governo brasileiro à custa da tributação cada vez mais pesada da maioria dos brasileiros que, barrados no baile, só foram lembrados na hora de pagar a conta do ajuste fiscal, com o aumento da carga tributária.

A “agenda” de integração dos mercados financeiros e de capitais traçada pelo FMI e pelo BID criou um enorme mercado para o dinheiro sujo, que pode ter conseqüências sérias para a segurança mundial pela incapacidade dos Estados de regular a vida coletiva.

Países que abriram seus mercados privatizaram todo o patrimônio público, sucatearam o Estado, atraíram capitais externos com taxas de juros escorchantes, seguiram à risca o receituário neoliberal. Ganharam em troca o quê?

No nosso caso, além de uma enorme renúncia fiscal representada por um estrondoso déficit comercial, elevada dívida pública, recessão e possibilidade de explosão da bolha financeira, acrescente-se a ressaca moral pelo patrocínio de uma nova ordem econômica que não consegue resolver os anseios e as necessidades da humanidade.

Aos barrados no baile cabe o compromisso de construir o futuro de uma nova civilização planetária, como propõe o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, colocando nesse espaço livre todas as alternativas que o pensamento hegemônico nos vetou pela força da mídia e pela perversidade das elites.

Queremos uma tributação solidária com a luta dos “de baixo” e com justiça social, em contrapartida à desoneração tributária egoísta servida “aos de cima” nos últimos sete anos.

Referências Bibliográficas:

1. A Economia Como Ela É - Paulo Nogueira Batista Jr - Editora Boitempo, outubro de 2000
2. A Destruição (Não) Criadora - Maria da Conceição Tavares - RP Record Editora
3. A Nova Economia da América Latina - Carlos Geraldo Langoni- Fundação Getúlio Vargas
4. Attac- Paraísos Fiscais
5. Revista Caros Amigos Ano IV Nº 27 - Le Monde Diplomatique - A Máfia Global - Christian Brie
6. A Hegemonia dos EUA e o Rumo do Brasil - Alberto Amadei
7. Brasil ou Porto Rico: Você Decide - Tese Aprovada VII Conaf -2000
8. Carta Capital - Lavanderia Paraíso - 10/10/01, Ano VII, Nº 100
9. Fórum Mundial Social - Oficina Unafisco - A Reforma dos Ricos, o Novo Imperialismo e a Maioria Inquieta - Porto Alegre - 2001
10. Alberto Amadei - Tese Conaf
11. Osíris Lopes Filho
12. A Evasão Fiscal dos Grandes Contribuintes - José Alves da Fonseca — Tributação em Revista Ano 2 Nº 7-1994
13. CPI da Evasão Fiscal - Relator Jutahy Magalhães
14. Pátria Mal Amada: Brasil Endividado, Privatizado e Confiscado - Tese do VII Conaf
15. Chega de Confisco - Unafisco - Site: www.unafisco.org.br
16. Site do Unafisco - Análise de Conjuntura
17. Samuel Pinheiro Guimarães- 500 Anos de Periferia
18. Fernando Marsillac, Lurdes Gutierrez e Alberto Amadei - Jornal do Comércio - 1987 - Lavagem de Dinheiro e Fundos ao Portador
19. Tese Conaf - Uma Receita Para o Brasil II - Da Análise do Desmonte ao Projeto de Reformulação - Fátima Gondim Farias, Clair Hickmann, Liduína Ribeiro e outros
20. As Reformas de FHC e o Redescobrimento do Clientelismo - Luiza Amália, Nory Celeste S. Ferreira, Paulo Gil H. Introíni, Fernando Coelho e Carlos André Nogueira
21. Um Modelo Progressivo para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas VII Conaf - Albino I. P. da Cunha
22. A Tributação dos Inocentes - Fátima Gondim Farias, Tese V Conaf - 1997

23. Seminário sobre Legislação e Técnicas de Auditoria SRF/ Cofis/ SRRF 4ªRF “Lavagem de Dinheiro” - Recife 1995
24. A Economia Como Ela É - Paulo Nogueira Batista Jr,
25. A Destruição (Não) Criadora - Maria Da Conceição Tavares
26. A Nova Economia da América Latina - Carlos Geraldo Langoni
27. Attac
28. Le Monde Diplomatique
29. A Hegemonia dos EUA e o Rumo do Brasil - Alberto Amadei
30. Brasil ou Porto Rico: Você Decide - Tese Aprovada Conaf
31. Carta Capital - Lavanderia Brasil
32. Fórum Mundial Social - Oficina Unafisco - A Reforma dos Ricos, o Novo Imperialismo e a Maioria Inquieta - Porto Alegre
33. Seminário de Curitiba
34. Seminário de Belo Horizonte
35. Piscitelli - Seminário Internacional da Previdência Social
36. Mauro Bogéa
37. Murilo Cunha
38. Clair Hickmann - Tese Conaf
39. Carlos André - Tese Conaf
40. Alberto Amadei - Tese Conaf
41. Osíris Lopes Filho
42. José Alves da Fonseca
43. CPI da Evasão - Relator Jutahy Magalhães
44. Pátria Mal Amada: Brasil Endividado, Privatizado e Confiscado - Tese do VII Conaf
45. Chega de Confisco - Unafisco
46. Site do Unafisco - Análise de Conjuntura
47. Fernando Marsillac, Lurdes Gutierrez e Alberto Amadei - Jornal do Comércio - 1987 - Lavagem de Dinheiro e Fundos ao Portador
48. Tese Conaf - Uma Receita Para o Brasil I e II
49. Osíris Lopes Filho. Indecência absurda. Jornal Tribuna da Imprensa de 17-11-2001. Rio de Janeiro

Propostas de combate à corrupção e a sonegação fiscal¹

Os auditores-fiscais da Receita Federal (AFRFs) têm muito a contribuir no combate à corrupção e a sonegação. A investigação patrimonial é fundamental para apurar atos de corrupção. Os auditores-fiscais desempenham um papel decisivo, pois compete a eles realizar a investigação patrimonial e apurar a existência de “caixa-dois”, apresentando ao Ministério Público a correspondente representação para fins penais, peça inicial e essencial para a denúncia e a ação penal.

Em depoimento ao Senado Federal, em 2003, os procuradores italianos relataram os fatores fundamentais para o sucesso da “operação mãos limpas”: a “penalização” da sonegação fiscal; b) investigação patrimonial das pessoas que tinham cometido algum ato de corrupção; c) autonomia do Ministério Público e da Polícia Judiciária; d) sucesso da atividade de investigação, resultado do bom exercício do poder de polícia do Ministério Público; e) atividade de colaboração internacional com outros órgãos judiciais, baseada em convenções e tratados já existentes; e f) verificação dos pagamentos feitos em bancos estrangeiros, agindo em conjunto com o Judiciário de outros países.

A experiência italiana mostra que o combate à sonegação de tributos é fundamental, pois em muitos casos existe uma correlação entre os sinais exteriores de riqueza e a conduta ilícita. Nota-se que há dois fatores fundamentais para o êxito no combate à corrupção: as investigações patrimoniais e a “penalização” do “caixa-dois”.

No Brasil, a “penalização” do “caixa-dois” não existe de fato, porque se o sonegador for multado e pagar o débito extingue-se a sua punibilidade, conforme o artigo 24 da Lei 9.249/95. Além disso, a Receita Federal está impedida de remeter ao Ministério Público a representação fiscal para fins penais relativos aos crimes contra a ordem tributária, no momento da autuação fiscal, postergando-a para após a decisão final na esfera administrativa, o que na prática resulta, na maioria dos casos, na prescrição do crime (art. 83 da Lei 9.430/96).

O combate à evasão fiscal e por consequência a corrupção passa pelo

¹ Estudo elaborado por Clair Maria Hickmann para o Conaf de 2002.

fortalecimento da administração tributária, pois uma parte importante dos problemas não será solucionada na esfera legislativa, mas sim no campo da máquina administrativa. Existe uma relação direta entre a fragilidade da Receita Federal e a impunidade, beneficiando somente o sonegador e contribuindo para a evasão de impostos.

A Aduana brasileira, crucial para o controle de entrada e saída de mercadorias do país, é outra área na Receita Federal que apresenta uma série de deficiências. A falta de investimentos, de equipamentos e de pessoal, e normas internas inadequadas, fragilizam esse controle, facilitando o contrabando, o tráfico de drogas, de armas, de animais e plantas silvestres e da evasão fiscal. Hoje, os auditores estão praticamente impedidos de fiscalizar cerca de 80% das mercadorias importadas. É esse o percentual aproximado de importações desembaraçadas sem qualquer exame físico ou documental por parte da Receita Federal, o que é denominado de seleção pelo canal verde.

No que concerne às exportações, reconhece-se a importância e a necessidade de criar incentivos para esse setor visando à geração de superávit na balança comercial. Porém, são frequentes as fraudes e simulações de exportações, cujas mercadorias são desviadas para o mercado interno pelo suposto exportador a fim de apropriar-se indevidamente dos incentivos fiscais. Além disso, muitas fraudes cambiais e lavagens de dinheiro são viabilizadas pela exportação.

Corrupção, sonegação fiscal, contrabando e tráfico de drogas têm sempre algo em comum: uma relação muito íntima com lavagem de dinheiro. Para justificar o enriquecimento ou sinais exteriores de riqueza, os beneficiários dessas atividades ilícitas costumam praticar o que é denominado de “lavagem de dinheiro”, a fim de esconder as provas da origem dinheiro e fugir do pagamento de tributos.

Além disso, existem entraves legais à fiscalização da Receita Federal como as restrições impostas Mandado de Procedimento Fiscal (art. 6º Lei Complementar 105/2001), reduzindo o alcance, o objeto e a profundidade da ação fiscal.

Nos últimos anos, um conjunto de modificações legislativas vem reduzindo a percepção do risco de sonegar no Brasil. Entre essas modificações destacam-se:

a) Impediu-se a remessa ao Ministério Público da representação fiscal para fins penais, relativos aos crimes contra a ordem tributária, antes do encerramento do Procedimento Administrativo Fiscal (Lei 9.430/96, art. 83).

b) Extinguiu-se a punibilidade do crime contra a ordem tributária, via pagamento do tributo (Lei 9.249/95, art. 34).

c) Reduziu-se drasticamente a multa das infrações fiscais, equiparando-se, em alguns casos, o sonegador ao inadimplente (Lei 9.430/96, art. 44).

d) Concederam-se anistias e o Refis (Art. 9º da Lei 10.684/2003).

e) O crime contra a ordem tributária e no comércio exterior não é antecedente ao de lavagem de dinheiro

O processo de “lavagem de dinheiro” também passa pela transferência de recursos para uma conta bancária de não residente, antiga CC5, e depois os recursos financeiros são remetidos para o exterior, normalmente para algum paraíso fiscal, facilitando efetivamente o trânsito e a lavagem de fundos de todas as origens. As leis desses locais protegem o sigilo bancário e comercial, principalmente de empresas offshore. Em geral, as investigações sobre a remessa ilegal de recursos e de lavagem de dinheiro param por aí, pois esbarram nas regras internacionais de sigilo bancário e na burocracia para conseguir quebrar o sigilo de uma conta no exterior. Por isso, normalmente não se consegue identificar o destinatário final do dinheiro.

Apenas para citar alguns dados, estima-se que 50% do comércio internacional passa por paraísos fiscais e o valor de ativos offshore, livres de impostos, é estimado em US\$ 11 trilhões (equivalente a 1/3 do PIB mundial). Em meados da década de 1970, havia 25 paraísos fiscais. Em 2003, o Fundo Monetário Internacional identificou mais de 60 paraísos fiscais e centros financeiros offshores.

Perante o exposto o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Unafisco Sindical) apresenta suas propostas de combate à corrupção e a sonegação fiscal:

Modificações de Legislação

1) Fim da limitação à representação fiscal para fins penais.

2) Revogar a extinção da punibilidade com o pagamento e o parcelamento.

3) Definir o crime contra a ordem tributária como precedente à lavagem de dinheiro.

4) Estabelecer regras para limitar a movimentação dos Auditores Fiscais em licença que defendem empresas em processos contra a própria receita (anfíbios), criando restrições e em especial para aqueles que detêm

informações estratégicas e que elaboram normas e pareceres.

5) Revogar o Mandado de Procedimento Fiscal, exceto a parte da transparência da seleção de contribuinte e a identificação do Auditor responsável pelo procedimento.

6) Revisar a legislação aduaneira com o fito de reequilibrar agilidade e controle.

Modificações na esfera administrativa/política

1) Fortalecer os órgãos de fiscalização e de jurisdição do Estado, tais como Secretaria da Receita Federal, Banco Central, Polícia Federal, Procuradoria da Fazenda Nacional, Ministério Público e Justiça Federal.

2) Fortalecimento específico da Receita Federal, criando-se programa de efetivo combate à sonegação e investimentos em recursos humanos e materiais.

3) Combater o contrabando, valorizando a Aduana brasileira, estabelecendo uma política de administração aduaneira no Brasil e controles dos fluxos internacionais financeiros e de mercadorias, especialmente no que diz respeito às importações.

4) Extinguir mecanismos que engessam e restringem a fiscalização da receita federal

5) Aumentar o risco da sonegação, majorando as multas por infrações fiscais.

6) Estabelecer controle e fiscalização rigorosos sobre a origem dos recursos depositados ou creditados nas contas de não-residentes no país (contas CC5), instituindo mecanismos de rastreamento do dinheiro (tanto na origem quanto no destino) movimentado nessas contas bancárias.

7) Responsabilizar os bancos e seus respectivos dirigentes, pela conivência de manterem contas em nome de “laranjas” e pessoas fictícias, instituindo penalidades administrativas e criminais.

Com relação aos paraísos fiscais

1) Estabelecer controle e fiscalização rigorosos sobre operações financeiras, importações de bens e serviços, e exportações realizadas com pessoas físicas ou empresas estabelecidas em paraísos fiscais;

2) Tributar com alíquotas elevadas os empréstimos realizados en-

tre matriz e filiais sediadas em paraísos fiscais;

3) Tributar com alíquotas mais elevadas as importações provenientes de paraísos fiscais;

4) Tributar com alíquotas mais elevadas os rendimentos de capital de pessoas jurídicas com sede em paraísos fiscais e de empresas brasileiras que tenham como sócia majoritária empresa estrangeira ou com sede em paraísos fiscais;

5) Suspender os benefícios fiscais de qualquer empresa ou indivíduo que efetue transações com pessoas sediadas nos paraísos e proibir que bancos que operem em paraísos fiscais também operem no Brasil;

6) Exercer controle especial sobre empresas brasileiras que administram fortunas pessoais, denominadas “administradoras de bens e serviços”, cujas matrizes têm sede em paraísos fiscais;

7) Propor a criação de lei para tornar nulas as operações de transferência de patrimônio de pessoas físicas e jurídicas brasileiras para paraísos fiscais, a fim de evitar o pagamento de indenizações judiciais;

8) Alterar a lei de lavagem de dinheiro para incluir o crime fiscal no rol dos crimes considerados de lavagem de dinheiro.

A Renúncia Fiscal a Favor do Capital¹

Ao longo dos últimos anos, o Estado vem abrindo mão de receitas tributárias importantes em favor da renda do capital. Uma dessas renúncias fiscais é a dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do Imposto de Renda e da CSLL. A partir de 1996, a Lei 9.249/95, artigo 9º, permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real que remuneraram pessoas físicas ou jurídicas a título de juros sobre o capital próprio considerarem tais valores como despesas para fins de apuração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Juros sobre capital próprio

O pagamento de juros sobre capital próprio vem sendo mecanismo de redução na arrecadação do IRPJ e da CSLL. De acordo com o Jornal Valor Econômico (18/08/2005), enquanto o resultado antes do imposto de renda de 216 empresas de capital aberto saltou de R\$ 3,99 bilhões, em 2002, para R\$ 49,72 bilhões, ou seja, um crescimento de 12 vezes, as provisões de IR e CSLL aumentaram apenas seis vezes (de R\$ 2,19 bilhões para R\$ 12,28 bilhões). O jornal destaca que “o motivo mais comum que contribui para a redução do volume de tributos pagos sobre o lucro foram os juros sobre capital próprio, alternativa adotada pelas empresas hoje para a distribuição de lucros”.

Somente, em 2004, a distribuição de juros sobre capital próprio implicou em uma renúncia tributária de R\$ 3,1 bilhões. Em 2005, esse valor deve crescer de forma considerável, devido ao lucro extraordinário do sistema bancário e das grandes empresas. A título de exemplo, esse mecanismo permitiu aos dez maiores bancos do sistema financeiro nacional – que apresentaram um lucro histórico no primeiro semestre deste ano (R\$11,3 bilhões) – que pagassem a títulos de juros sobre capital próprio o montante de R\$ 3 bilhões. Isso reduziu as despesas com encargos tributários desses bancos em R\$ 1 bilhão, representando uma renúncia tributária do Estado brasileiro a favor dos bancos no total de R\$ 570,7 milhões, apenas no primeiro semestre de 2005.

Isenção de IR sobre a distribuição de lucros e dividendos

Desde janeiro de 1996 (artigo 10 da Lei da 9.249/95), a distribuição de lucros e dividendos é isenta de Imposto de Renda (IR). A mesma Lei isenta de

¹ Estudo elaborado pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical em outubro de 2005

tributação a remessa de lucros para o Exterior. Uma estimativa com base no Relatório Consolidado das principais fichas da Declaração de Informações Econômico-Fiscais das Pessoas Jurídicas (DIPJ) de 2000 (último divulgado pela Secretaria da Receita Federal) permite apurar que caso a distribuição de lucros e dividendos fosse tributada na tabela do Imposto de Renda a uma alíquota média efetiva de 25% o Estado arrecadaria R\$ 4,9 bilhões em 2004. Somente os bancos distribuíram aos seus acionistas lucros, no ano passado, lucros e dividendos no montante de R\$ 6 bilhões, que implicaria em uma arrecadação de IR da ordem de R\$ 1,5 bilhão.

IR sobre remessas de lucros e dividendos ao exterior

Em 2004, de acordo com o Banco Central do Brasil, foram remetidos ao exterior US\$ 8,3 bilhões sobre a forma de lucros e dividendos, sendo US\$ 5,9 bilhões na renda de investimento direto e US\$ 2,4 bilhões na renda de investimento em carteira. O próprio relatório anual do Banco Central de 2004 (p. 143-144) destaca o expressivo crescimento (53,4%) das remessas líquidas de renda ao exterior, principalmente o envio de lucros e dividendos de recursos aplicados em carteiras de investimento. Convertendo o valor de US\$ 8,3 bilhões à taxa de câmbio de R\$ 2,65 (30/12/2004) chega-se ao montante de R\$ 21,9 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% (que vigorou até 1996) possibilitaria uma arrecadação tributária de R\$ 3,3 bilhões.

Portanto, estima-se que, em 2004, o Estado deixou de arrecadar cerca de R\$ 11,3 bilhões somente com essas renúncias (tabela 1).

Tabela 1

Renúncias fiscais às rendas do capital Estimativa de 2004

Descrição	Perda R\$ bilhões
Dedução de juros sobre o capital próprio (1)	3,1
Isenção de lucros ou dividendos (2)	4,9
Não tributação das remessas de lucro e dividendos para o exterior (3)	3,3
Total	11,3

Fonte: Secretaria da Receita da Fazenda e Banco Central do Brasil
Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical
Notas:

1. O cálculo de juros sobre capital próprio é resultado da seguinte conta:
 $25\% \text{ IRPJ} + 9\% \text{ CSLL} - 15\% \text{ IRRF} = 19\% \times 16.500$. O montante de juros sobre capital próprio foi apurado com base nos boletins mensais de arrecadação da SRF.
2. Isenção de lucros e dividendos apenas das empresas que adotam o regime de apuração do lucro real. Valores estimados com base no DIPJ de 2000 aplicando a variação do IPCA.
3. Remessas de lucros para o exterior convertida a taxa do câmbio comercial do final de período de 2004, aplicando a alíquota de 15% que vigorava até 1996.

O Contexto da MP 320 – Portos Secos¹

Não há dúvidas de que o sistema aduaneiro brasileiro carece de aprimoramentos profundos e urgentes, sobretudo no que se refere à sua capacidade operacional de promover um controle adequado dos fluxos internacionais e de combater de forma mais ágil as fraudes praticadas no comércio exterior. São muitos os exemplos que podem ser citados de conseqüências nefastas produzidas à sociedade (economia, saúde, segurança, direitos de propriedade, etc.) pelo comércio clandestino de produtos importados. Não é de hoje que se sabe que boa parte do chamado mercado cinza do setor de informática é abastecida pela própria via oficial dos fluxos (portos, aeroportos e pontos de fronteira), mediante fraudes aduaneiras, principalmente de subfaturamento. Basta andar pelos shoppings das grandes cidades para percebermos que o comércio ilegal já saiu das ruas marginais dos centros urbanos para ser abastecedor de grandes redes de distribuição. Haja vista os resultados das operações Narciso (Daslu), Dilúvio (esquema de fraudes no comércio exterior) e outras. A CPI da pirataria já havia revelado à sociedade as fragilidades dos nossos sistemas de controle e vigilância aduaneiros. A biopirataria, o tráfico de animais, o tráfico de obras de arte, o contrabando de metais e pedras preciosas nos empobrece a cada dia. Há hospitais que são abastecidos por produtos médico-hospitalares importados de forma totalmente clandestina, sem qualquer controle da Aduana, tampouco do Ministério da Saúde. Cada vez mais, o contrabando e o descaminho são atividades que têm sido praticadas por organizações criminosas. Em que pese a excelente qualidade técnica e profissional dos servidores públicos aduaneiros da Receita Federal que atuam de forma abnegada, muitas vezes em total situação de risco, é indiscutível que a Aduana brasileira precisa se modernizar para ser mais eficiente.

De outro lado, há toda uma preocupação institucional que prioriza os interesses dos operadores do comércio internacional, importadores, exportadores, transportadores, agentes de carga, etc., e que clama também por modificações estruturais, mas com fulcro voltado basicamente para a proteção, facilitação e promoção do comércio exterior em si. Os que se alinham a estes interesses buscam a redução dos custos e a eliminação de

¹ Elaborado pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco em outubro/2006, com a colaboração do AFRF Dão Real.

controles considerados entraves ao livre fluxo. Um recente convênio firmado pela SRF com o Instituto Procomex (aliança pró-modernização logística do comércio exterior formada por vários setores da sociedade civil) tem compromissos neste sentido, buscando a implementação das Diretrizes de Normas de facilitação do comércio da OMA. Convém que se esclareça que essas diretrizes estão inseridas em um contexto proposto por aquela organização que pressupõe uma série de modificações normativas, que permitam total colaboração e inter-relação entre Aduanas e empresas, bem como um eficiente sistema de análise de riscos, com controles aduaneiros integrados exercidos desde a partida das cargas de seus países de procedência, e a existência de rede de informações internacionais inter-Aduanas. Pressupõe também a existência de vigilância eficiente e de efetivo combate às fraudes.

De um lado, portanto, temos de implementar maior controle sobre os fluxos para diminuir os prejuízos impostos à sociedade pelo comércio fraudulento ou clandestino. De outro, temos de afrouxar os controles para reduzir custos dos operadores do comércio internacional. Embora pareça, não há incompatibilidade entre estas duas correntes. Uma modificação profunda na forma de execução dos controles com a criação de instrumentos que permitam monitoramento prévio das cargas que estão sendo transportadas, quiçá no momento do embarque no exterior, e sobretudo de um sistema eficiente de análise de riscos, permitiria, como conseqüência, uma menor ou quase inexistente necessidade de interferência durante o fluxo.

A modernidade sinalizada pela Coana e pelos agentes que operam diretamente no comércio exterior tem apontado exclusivamente na direção da diminuição dos custos operacionais para cadeias produtivas e de comércio, na adequação das estruturas logísticas e de controle aos interesses dos operadores do comércio e na diminuição do tempo de interferência do Estado sobre os fluxos.

A MP 320 insere-se neste contexto e modifica substancialmente a forma de organização dos recintos alfandegados. A pretexto de diminuir os gargalos existentes nos fluxos internacionais e conseqüentemente produzir uma diminuição de custos aos operadores do comércio, propõe-se a instalação dos recintos alfandegados sem processo licitatório e sua organização na forma de livre concorrência entre armazéns, necessitando apenas de uma licença, que deverá ser concedida sempre que a empresa pleiteante atenda às condições estabelecidas. A licença, conforme disposto na MP, será con-

cedida mesmo que não haja capacidade ou disponibilidade operacional dos órgãos públicos para o exercício do controle aduaneiro. Com isso, a quantidade de recintos e a localização deles estarão sujeitas exclusivamente às leis de mercado. Sem entrar no mérito de qual o regime mais apropriado para o funcionamento desses recintos, se permissão e concessão, autorização ou licença, uma vez que são locais destinados a movimentação e armazenamento de mercadorias estrangeiras importadas ou mercadorias destinadas à exportação, é preciso considerar que as restrições que eram impostas às suas livres instalações deviam-se, fundamentalmente, ao fato de que as mercadorias neles armazenadas estão sob controle aduaneiro permanente. Não é a empresa administradora do recinto que precisa estar sob fiscalização permanente como querem fazer parecer as explicações apresentadas pela SRF, mas as mercadorias. Portanto, o que havia no regime anterior era uma adequação da distribuição dos recintos alfandegados não apenas às necessidades do mercado, mas também à capacidade operacional da Aduana e dos outros órgãos que exercem controle sobre este tipo de produtos.

Com a MP, essas atividades de fiscalização e controle é que deverão se adequar à forma com que o setor privado se organiza. Há aí uma profunda mudança de concepção. Sem dúvida nenhuma, com essa proposta, haverá um aumento de liberalização dos fluxos na medida em que os limites começam a ser impostos pelo próprio mercado e não pela capacidade do Estado. Aliás, o objetivo dessas modificações é justamente o da facilitação do comércio exterior, desobstruindo os caminhos para o livre fluxo. Prevendo um descompasso entre o aumento dos fluxos e o incremento da capacidade estatal, vislumbra-se a criação de sistemas que possam permitir o monitoramento a distância, não presencial, portanto, e a fiscalização posterior das operações, além de sistemas de rastreamento que permitam o direcionamento mais eficaz da ação fiscalizadora.

No entanto, essas medidas de adequação da capacidade operacional do Estado à nova ordem são meramente propositivas e representam apenas uma consequência necessária do objetivo principal da proposta, que é o de liberar os fluxos. Se a concepção fosse invertida, não haveria maiores problemas, ou seja, se o objetivo fosse a implementação de novas formas de controle e de fiscalização que otimizassem os resultados e que pudessem permitir, como consequência, uma nova forma de organização dos serviços aduaneiros dos recintos alfandegados e uma maior agilização dos fluxos, a princípio não

suscitaria maiores críticas, a não ser quanto à eficiência esperada.

Sem dúvida, é desejável que o controle aduaneiro do Estado sobre os fluxos comerciais se dê com o mínimo de interferência. No entanto, há de se considerar que a simples eliminação ou diminuição desta interferência não pode ser considerada um fim em si mesmo, mas uma conseqüência esperada da implementação de melhores sistemas de controle.

A justificativa de que a otimização na realização do controle aduaneiro, prescindindo-se do controle presencial e passando para um modelo de controle itinerante, implicaria diminuição de auditores destinados a este fim e, conseqüentemente, maior disponibilidade para atividades de vigilância e de fiscalização a posteriori é temerária, uma vez que a disseminação desses recintos implicará, necessariamente maior alocação de servidores para atender às demandas esperadas, a menos que se implemente paralelamente uma diminuição dos quantitativos a serem fiscalizados.

As melhorias nos sistemas de controle, apresentadas pela MP, se restringem a transferir para os administradores dos recintos obrigações adicionais de verificar mercadorias e acusar irregularidades aduaneiras e à necessidade de se implementar sistemas informatizados e de monitoramento para acompanhamento remoto.

Embora a importância do comércio exterior seja indiscutível, sabe-se, no entanto, como já dito anteriormente, que a quantidade de ocorrências de fraudes neste setor é extremamente elevada, produzindo prejuízos incalculáveis à sociedade. Cabe a Aduana, portanto, que tem como objetivo defender os interesses nacionais e como objeto o comércio exterior, encontrar meios para bem controlar, fiscalizar e adequar os fluxos, bem como para reprimir os ilícitos e os crimes aduaneiros, cuidando para que sua ação não imponha aos intervenientes dessa atividade custos maiores do que aqueles estritamente necessários. Algumas medidas simples, e ao alcance da estrutura atualmente existente, já permitiriam uma melhora substancial nos resultados. Por exemplo:

- Redefinir a conferência aduaneira, restringindo o exame aos aspectos estritamente necessários, deixando para revisão todos os elementos que não necessitam da presença física das mercadorias. No despacho deve ser priorizado o combate às fraudes.

- Integração das atividades de despacho com atividades de zona secundária.

- Redefinir os canais de conferência para apenas dois canais: com

conferência e sem conferência.

- Iniciar o procedimento fiscal antes do despacho, de preferência antes da chegada da carga, com prioridade para a verificação física no despacho.

- Criar e manter um banco de dados confiável de valoração aduaneira (equipe permanente de estudo e planilhamento de dados referentes aos fabricantes de produtos importados, fiscalizações realizadas, exames de valoração efetuados, informações obtidas de outras Aduanas, custos de produção de produtos, etc.).

- Gerenciamento permanente do sistema de seleção parametrizada, com equipe especializada em análise de riscos. Essa tarefa poderia ser realizada de forma descentralizada. Eliminação dos parâmetros fixos. Possibilidade de interferência na seleção com inserção dos dados prévios ao despacho, por exemplo: dados da carga.

- Vinculação automática do Radar com o Siscomex, de forma que a conferência aduaneira ao consultar as DIs já tenha o extrato das principais ocorrências, sem necessidade de novas consultas.

Considerações sobre a Aduana Brasileira¹

Introdução

Inicialmente reproduzimos uma matéria publicada na Folha de S. Paulo que serve de paradigma para uma análise mais profunda sobre o real papel que deve ser exercido pelo sistema aduaneiro.

“Governo diz que 62% dos PCs vendidos são contrabandeados

ANDRÉ SOLIANI

da Folha de S.Paulo

Mais da metade (62%) dos 3,312 milhões de computadores vendidos no Brasil no ano passado entrou ilegalmente no mercado, avaliam os ministérios do Desenvolvimento e da Ciência e Tecnologia. O contrabando e o subfaturamento de componentes são apontados pelo governo como os principais empecilhos para o desenvolvimento da indústria nacional de eletroeletrônicos - um dos itens mais deficitários da balança comercial brasileira.

A quantidade de peças importadas oficialmente no ano passado não foi suficiente para montar os 3,312 milhões de computadores vendidos. Em 2001, por exemplo, os importadores trouxeram do exterior 1,545 milhão de discos rígidos. Não foi produzida nenhuma unidade no Brasil.

Como quase todos os computadores comercializados vêm com um disco rígido instalado, a conclusão do governo é que muitos entraram contrabandeados. O mesmo aconteceu com outras peças básicas de um microcomputador, como placas-mãe e leitores de CD e de discos flexíveis.

Técnicos do Ministério da Ciência e Tecnologia acreditam que essas peças vêm escondidas dentro dos gabinetes importados. O gabinete é o móvel, normalmente de plástico ou metal, no qual se encaixam a memória do computador, os leitores de disco e CD, a fonte e as demais peças que fazem o micro funcionar.

No ano passado foram importados quase 3 milhões de gabinetes. O governo desconfia de que muitos desses gabinetes eram na verdade

¹ Estudo elaborado pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco em outubro/2006, com a colaboração do AFRF Dão Real.

computadores completos que passaram debaixo do nariz da fiscalização aduaneira.

Não satisfeitos em trazer peças contrabandeadas, o mercado ilegal, conhecido como cinza, ainda subfatura as importações para pagar menos impostos. Entre janeiro e outubro deste ano, entraram no país 339,6 mil gabinetes com valor declarado de US\$ 0,03. O preço mínimo desse produto no exterior, segundo levantamento feito pelo Desenvolvimento, é de US\$ 5. O mais grave é que, provavelmente, muitos desses gabinetes eram na verdade micros.

O tamanho do mercado que opera fora da lei assusta o governo. O secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Benjamim Sicsú, estima que, somente neste ano, 65% do mercado de informática será dominado por negociantes que não pagam nenhum imposto ou pagam apenas parte dos tributos que deveriam incidir sobre o setor.”

Preocupados com essa realidade, os ministérios do Desenvolvimento e da Ciência e Tecnologia criaram uma base de dados pública com as importações de cada empresa. Além do produto importado, está disponível o preço das importações. O nome da empresa é mantido em sigilo.

É com base nessas informações que o governo está descobrindo o tamanho das falcaturas do mercado de eletroeletrônicos e tomando medidas para acabar com o contrabando e o subfaturamento.

Plataforma inviável

A incapacidade do governo, até agora, de coibir as práticas ilegais do chamado mercado cinza praticamente inviabiliza a construção da sonhada plataforma de produção de eletroeletrônicos no país.

O governo, por meio da Lei de Informática, tenta atrair investimentos para o setor para criar uma indústria exportadora. Os investidores, no entanto, não demonstram interesse em investir, pois dizem que não teriam como concorrer com o contrabando.

O próprio ministro Sergio Amaral (Desenvolvimento) reconhece que o fabricante local não tem condições de competir com o mercado informal, acostumado a operar com subfaturamento de importações, sonegação e contrabando. Além de perder a receita de impostos, o país perde investimentos, reduz o potencial exportador e deixa de criar empregos.

Hoje, um computador vendido no mercado cinza custa, em média,

40% a menos que um produzido pela indústria instalada no país. O diferencial de preço, obtido em consequência da sonegação, faz o mercado cinza dominar o setor. Enquanto as fábricas instaladas no Brasil e representantes de multinacionais venderam 1,259 milhão de computadores no ano passado, o mercado cinza comercializou 2,053 milhões.

Sem conseguir competir com o contrabando, os investidores alegam que não conseguem alcançar uma escala de produção para justificar mais investimentos. Potenciais fabricantes de componentes também relutam em investir, pois teriam dificuldades de concorrer com as importações subfaturadas. Dessa forma, a diminuição do tamanho do mercado cinza no país é elevada a uma das condições necessárias para o aumento dos investimentos no setor eletroeletrônico.

A matéria citada acima, embora se refira a apenas um dos inúmeros setores econômicos do país, é emblemática, na medida em que desnuda uma realidade que precisa ser enfrentada com muito rigor. O descaso com o controle aduaneiro ou o enfoque administrativo equivocado que tem sido imprimido ao sistema têm produzido grandes distorções interpretativas e operacionais. Muitos outros setores econômicos enfrentam problemas semelhantes, e muitos projetos de interesse nacional acabam sendo frustrados por falta de instrumentos adequados de controles do poder público.

A construção, ou a reconstrução, de uma Aduana atuante e eficiente é tarefa que interessa a toda a sociedade brasileira, sobretudo em uma nação que pretenda um desenvolvimento planejado e sustentado. Embora reconheçamos que muitos esforços têm sido implementados no sentido de dar eficiência à Aduana brasileira, entendemos que eles acabam por não cumprir seus objetivos, basicamente por não estarem vinculados àquilo que identificamos como finalidade institucional. Entender a verdadeira finalidade da Aduana é a condição inicial para se conseguir identificar as deficiências do sistema existente e ousar propor alternativas. Poder-se-ia dizer que, metaforicamente, seguindo exemplo utilizado por José Lence Carluci, sendo o país um organismo vivo, a Aduana seria sua pele, controlando suas fronteiras e interferindo nos fluxos com o mundo exterior, e como pele, não pode ser impermeável, mas deve ser seletiva, ou quem sabe, conforme Roosevelt Baldomir Sosa, “é a membrana que circunda nosso corpo territorial, contraindo-se ou expandindo-se, regulando, enfim, as trocas externas”. Infere-se desses exemplos a idéia de que a Aduana deve ter a capacidade de moldar-se às situações impostas pelos ambientes interno e exter-

no, prestando-se aos fins ora arrecadatários, ora protecionistas. Tais propósitos vinculam-se às políticas aduaneiras e de comércio exterior vigentes, mas não se confundem com a finalidade permanente do sistema aduaneiro, que é de regular os fluxos com o mundo exterior.

As trocas com o mundo exterior são necessárias, mas devem ser controladas de forma a não causar danos ao funcionamento harmônico do todo. O mundo atual impõe, como nova ordem, vinculada ao processo de globalização, o livre mercado e estabelece aos seus membros, por intermédio de organismos internacionais, restrições a livre e discriminada manipulação nos fluxos comerciais. No entanto, nenhuma norma ou regra internacional pode sobrepor-se aos interesses públicos nacionais, sobretudo aqueles tutelados pelas constituições dos países. Dessa forma, o próprio livre mercado não é ilimitado e deve estar ou ser adequado ao universo jurídico dos países intervenientes.

Roosevelt Baldomir Sosa, na Revista do Serviço Público, Ano 45, V118, número 3, de 1994, já observava que “não há estado politicamente organizado que permita ingressos e saídas de mercadorias de seu território à exclusiva conveniência das forças do mercado, especialmente economias em desenvolvimento, altamente suscetíveis de serem aviltadas, a seu desfavor, as relações de trocas internacionais. O Estado deve manter mecanismos capazes de proteger aqueles setores econômicos que sucumbiriam ante uma concorrência externa predatória, como também zelar pelo equilíbrio de sua balança comercial e de serviços, assim como se acautelar com o ‘comércio’ de produtos de alta periculosidade social etc. Assim, os Estados nacionais sempre exercerão a função normativa, reguladora e controladora de seus fluxos comerciais. O que varia é a amplitude dessa regulação: ostensiva ou abrandada, mas sempre presente”.

A atividade aduaneira é, dessa forma, uma função de Estado, de intervenção deliberada na economia tanto interna quanto externa do país. Tal interferência se dá fundamentalmente em cumprimento a preceitos constitucionais que têm em última instância, ou como princípio, a proteção e a promoção do trabalho nacional como forma de produzir aumento de riquezas e promover, planejadamente, o desenvolvimento econômico e a justiça social. Todo planejamento e estabelecimento de políticas, especialmente de comércio exterior, deve estar norteado por esse princípio e deve buscar alcançar esses objetivos. E mais, é como dizer que toda política econômica do país só se justifica enquanto forma de alcançar melhor qualidade de vida

para seu povo. É justamente aí que reside a grande importância do sistema aduaneiro, estabelecendo e executando as políticas de controle sobre o comércio internacional e produzindo os efeitos desejados, seja promovendo restrições aos fluxos comerciais, seja facilitando-os, tendo sempre em vista o bem público. Vale dizer que o sistema aduaneiro ultrapassa a esfera tributária e alcança praticamente todas as áreas das atividades sociais e econômicas do país, na medida em que é responsável por equalizar os fluxos, adequando-os aos regramentos internos de proteção à saúde, à agricultura, à pecuária, à segurança, ao meio-ambiente, à economia, etc., bem como por combater ilícitos que estejam relacionados com esses fluxos.

Ora, o cuidado com as fronteiras, além de ser uma questão de segurança e soberania nacional, é também uma forma de preservar e promover o desenvolvimento. Não é demais salientar o quanto atividades de comércio exterior interferem na economia dos países. Eliminar os controles aduaneiros, como eventualmente se advoga, é no mínimo um equívoco, haja vista que isto deixaria todo um planejamento econômico interno à mercê de influências externas, sobre as quais não se tem ingerência. A construção e a manutenção de uma nova Aduana não se justificam apenas pela imediata arrecadação tributária, mas sim por ser um investimento necessário ao desenvolvimento do país e conseqüente aumento de riquezas. O controle aduaneiro eficiente é um dos serviços públicos que deve ser prestado pelo Estado à sociedade. O poder público deve garantir que a Ordem Econômica e Social cumpra seus objetivos constitucionais, devendo, para tanto, dispor de um sistema eficiente que possa regular de forma eficaz todos os fluxos de comércio exterior e possa coibir qualquer prática ilícita.

Diagnóstico

O enfoque administrativo equivocado acabou deslocando a Aduana oficial do Brasil, a cargo da SRF, para uma função meramente arrecadatória, dando a ela um grau de importância proporcional ao quantum de tributos arrecadados, que normalmente gira em torno de 5% da arrecadação tributária federal. Sabe-se, no entanto, que o tributo aduaneiro tem função extrafiscal e que a missão de um sistema aduaneiro eficiente transcende essa função arrecadatória.

Independentemente da política de comércio exterior adotada pelo país, seja ela mais ou menos liberal, o controle aduaneiro precisa ser eficiente, ou seja, deve ter condições de interferir nos fluxos de forma perfeitamente

adequada, segundo os interesses nacionais.

As políticas de comércio exterior, por sua vez, são ou deveriam ser adotadas levando-se em conta os efeitos que os fluxos internacionais deveriam produzir na economia doméstica e pressupõem uma correta aplicação das normas sobre todos os fluxos. Controles ineficientes acabam facilitando as fraudes e maximizando os efeitos nocivos e anulando os benefícios que as políticas de comércio exterior pretendem produzir.

Tratar com descaso a questão das fraudes no comércio internacional é submeter qualquer projeto nacional de desenvolvimento e o próprio futuro da nação aos interesses de outras nações ou, ainda pior, aos interesses das corporações empresariais.

É preciso ter em conta que uma importação fraudulenta no país importador não significa necessariamente uma exportação fraudulenta do país exportador. As fraudes praticadas nas importações muitas vezes proporcionam inúmeras vantagens aos centros exportadores e às próprias empresas, sobretudo na medida em que conseguem desestruturar ou até mesmo quebrar alguma indústria doméstica daqueles produtos. Além disso, a entrada de produtos estrangeiros de forma clandestina no território nacional representa uma elevação das exportações de algum país. A simples adequação dos fluxos às normatizações internas do país já consiste em uma restrição ao livre mercado e, conseqüentemente, numa barreira ao crescimento das vendas dos mercados exportadores. O exemplo mais emblemático está no tráfico ilegal de armas pelo mundo. Grande parte das armas que ingressam no país entra de forma clandestina, e são usadas pelo crime organizado. Essas armas, no entanto, são produzidas por grandes empresas localizadas nos países centrais, e sua exportação possivelmente seja revestida de todas as formalidades. Como, na maioria dos países, a entrada desses produtos sofre severas restrições, resta como alternativa, para preservação das vantagens, o comércio clandestino.

Outro exemplo é o setor de informática, citado na matéria jornalística do início do texto, em que grande parte do mercado nacional é abastecida por importações clandestinas ou fraudulentas. Existem grandes corporações empresariais e também países produtores que se aproveitam e tiram enormes vantagens econômicas dessa nossa ineficiência em termos de controles internos. Além disso, já se formam, na própria economia doméstica, verdadeiros conglomerados empresariais, que crescem de forma vertiginosa e que são alavancados e alicerçados por este tipo de atividades, abasteci-

dos por esse mercado clandestino, produzindo danos irreparáveis aos projetos nacionais.

Não é por nada que haja tantas restrições para que sejam criados mecanismos internacionais que possam permitir intercâmbio de informações entre os países com vista a conciliar dados relativos a exportações de um com importações de outro. Erradicar a clandestinidade ou a ilegalidade nas operações de comércio exterior implicaria com certeza grandes prejuízos para muitas empresas produtoras, e consideráveis desvantagens aos países exportadores. Em condições de legalidade e de controle eficiente, muitos produtos estrangeiros talvez nem fossem competitivos no Brasil, outros nem seriam importados por não atender a normas nacionais de saúde, de segurança, etc.

À administração pública e às Aduanas cabe o exercício do controle, da adequação dos fluxos às normas internas do país e da repressão às fraudes. Muitas vezes, comete-se o equívoco de advogar a tese de que as administrações aduaneiras devem estar a serviço do comércio e do mercado internacionais e, nessa visão, são produzidas normas e interpretações distorcidas da real finalidade do sistema.

O valor dos prejuízos produzidos pelos fluxos clandestinos, seja na perda de arrecadação direta, seja nos custos produzidos à economia nacional (setores produtivos que quebram) ou mesmo no custo social do desemprego, da degradação da saúde e da segurança públicas, representa, na verdade, o valor do investimento que fazemos na produção estrangeira e, conseqüentemente, na geração de empregos no exterior. De outro lado, investir positivamente no controle e no combate a estas práticas ilícitas de comércio exterior representa a promoção de desenvolvimento, com geração de empregos nacionais, distribuição de renda e defesa do Estado e, conseqüentemente, aumento de arrecadação.

Princípios e Diretrizes do Sistema Aduaneiro

- Proteger o trabalho nacional
- o Setores com importância estratégica ou econômica (programa nacional de desenvolvimento)
- o Setores que possuem potencial competitivo internacional (política de comércio exterior)
- o Setores que possuem potencial como geradores de empregos
- Proteger as riquezas nacionais

- o Espécies animais e vegetais (combate à biopirataria)
- o Minérios e pedras preciosas
- o Obras artísticas e objetos históricos
- Resguardar a segurança pública
- o Combate ao tráfico de armas e de drogas
- Resguardar a saúde pública
- Garantir a soberania nacional

Missão

Controlar os fluxos de bens e mercadorias com o exterior (entrada e saída), promovendo uma adequada intervenção sobre os mesmos, até mesmo prevenindo e reprimindo o contrabando e o descaminho, administrando e fiscalizando regimes aduaneiros especiais e atípicos, fiscalizando atividades de comércio exterior, tanto do ponto de vista tributário como no dos controles administrativos, estabelecendo políticas aduaneiras e monitorando os efeitos produzidos por estes fluxos internacionais.

Análise e diagnóstico

É preciso analisar os problemas, elaborando um mapeamento de vulnerabilidade e de risco, sob a ótica dos seguintes grupos específicos:

- Estruturais
 - o Material
 - o Equipamentos
 - o Informática
 - o Outros
 - o Logística
 - o Veículos
 - o Depósitos
 - o Outros
- Administrativos
- De coordenação e planejamento
- Legais
 - o Adaptação da legislação para dar maior agilidade para a ação fiscal.
 - o Tratamento específico aos casos de fraudes, permitindo que os procedimentos possam ser sumários, e com o envolvimento imediato do Ministério Público, desde o início dos procedimentos, para que seja dada precedência à denúncia criminal. Em caso de fraudes, o crédito tributário

deve ficar em segundo plano. A prioridade deve ser a ação criminal.

- De Pessoal
- o Cargos
- o Quantitativo
- o Treinamento

Cenário

A situação atual revela um cenário em que uma parcela significativa do comércio internacional ocorre de forma total ou parcialmente clandestina. Essa clandestinidade não se restringe à informalidade. Já são muitos setores empresariais consagrados, muitos deles verdadeiros ícones da economia nacional, que acabam abastecendo-se no mercado clandestino. Dessa forma, é possível identificar as seguintes situações:

- Produtos estrangeiros circulando sem qualquer controle
- o De saúde (incalculáveis prejuízos à saúde pública) e meio ambiente
- o Produtos medicinais
- o Lentes
- o Cosméticos
- o Drogas
- o Produtos contaminadores do ambiente
- o Produtos não biodegradáveis
- o De segurança
- o Tráfico de armas
- o Drogas
- o Explosivos
- o Radioativos
- o De regulamentação
- o Pneus
- o Peças (rolamentos etc.)
- o Brinquedos
- Concorrência desleal
- o Introdução clandestina no território nacional
- o Sem qualquer pagamento de tributos
- o Mediante fraude
- o Com pagamento reduzido de tributos
- Subfaturamento
- Declaração inexata de classificação para diminuição de alíquota

ou para fugir de controles específicos

- Evasão de Riquezas
 - o Contrabando de minerais e pedras preciosas para o exterior
 - o Contrabando de espécies vegetais e animais silvestres para o exterior
 - o Biopirataria
 - o Objetos do patrimônio histórico e cultural

Proposta

- Promover um grande seminário aduaneiro com representantes de várias unidades (fiscalização, prevenção e repressão ao contrabando, unidades de despacho, etc.) com vistas a discutir os problemas aduaneiros sob a ótica dos princípios, diretrizes e missão do sistema, produzir um diagnóstico e apresentar propostas para solução de problemas.

- Novo seminário com representantes do grande grupo
 - o Detalhar os resultados obtidos no primeiro seminário
 - o Elaborar propostas para a solução dos problemas
 - o Estabelecer cronograma a ser aplicado
 - o Definir custos envolvidos
 - o Identificar as fontes de financiamento

Obs.: Com base nesse trabalho coletivo, será elaborado um diagnóstico detalhado sobre as fragilidades e problemas do sistema aduaneiro do Brasil, e será definida uma pauta de propostas a serem implementadas com vistas a melhorar a eficiência do sistema.

- Integrar a sociedade no controle e combate ao contrabando
 - o Conscientização sobre os efeitos maléficos do contrabando
 - o Incentivo a denúncias
 - o Incluir no currículo escolar temas relacionados com o contrabando

- Integrar os órgãos públicos de controle – Grande Força Tarefa com repercussão nacional e com projeções regionais. Essa integração permitirá a realização de ações comuns e também a colaboração mútua entre os diversos órgãos intervenientes, inclusive com a disponibilização de sistemas de informações.

- o SRF – Coana/Cofis/Copei
- o Ministério da Saúde
- o Ministério da Agricultura

- o Ministérios Militares
- o Departamento da Polícia Federal
- o Inmetro
- o Ibama
- o Bacen
- o Secex
- Intensificar controles nas áreas vulneráveis
- Política de pessoal adequada
- o Treinamentos e aperfeiçoamentos constantes
- o É preciso criar uma política de pessoal que incentive os servidores para ocupar áreas estratégicas e prioritárias. Na Aduana, os setores prioritários são a zona primária e os órgãos centrais. Estes locais devem ser ocupados por pessoas com maiores conhecimentos e experiência. Isso só será possível com a criação de gratificações especiais, fazendo com que haja concorrência interna para ocupar estes locais.
 - o Criação de cargos auxiliares para a atividade aduaneira.

Projeto específico

Projeto: reorganização do sistema aduaneiro

Objetivo: estabelecer um novo modelo de sistema aduaneiro para o Brasil levando em conta sua efetiva missão e finalidade. Redesenhar o sistema administrativo e estrutural da Aduana considerando todas as áreas de abrangência, os princípios e diretrizes do sistema e seu necessário atrelamento aos interesses públicos nacionais. Partindo do sistema atual, avaliar e identificar suas deficiências para que sejam corrigidas e suas virtudes para que sejam preservadas no novo modelo.

Forma: promover um amplo debate com entidades organizadas dos mais variados setores, econômicos, sociais, de trabalho, etc., com vistas a identificar o que a sociedade espera de um sistema aduaneiro.

Organizar grupos de trabalhos multidisciplinares formados por pessoas experientes na área aduaneira com participação de técnicos de outros órgãos públicos. Esses grupos trabalharão com dedicação exclusiva na elaboração de um modelo para o sistema aduaneiro.

Áreas de trabalho: atividade operacional de controle aduaneiro (despachos aduaneiros de importação e exportação); análise de riscos; fiscali-

zação em zona primária; fiscalização em zona secundária; auditoria de comércio exterior; combate a fraudes; regimes aduaneiros especiais e atípicos; repressão ao contrabando e descaminho; prevenção ao contrabando e descaminho; inteligência; evasão de divisas; integração entre os órgãos públicos; acordos internacionais; políticas de comércio exterior; poder de polícia; polícia aduaneira; logística aduaneira; monitoramento e análise de efeitos, organização administrativa e estrutural; centro de treinamento aduaneiro; etc.

Campos para análise: Aduana e saúde pública; Aduana e segurança pública; Aduana e segurança nacional; Aduana e tributação; Aduana e meio ambiente; Aduana e política de desenvolvimento; Aduana e o crime organizado; Aduana e o comércio exterior; Aduana e soberania nacional; Aduana e a produção nacional; Aduana e a propriedade industrial.

Organização: definir uma comissão organizadora. Esta comissão fará contatos com todos os órgãos públicos envolvidos na questão aduaneira, bem como realizará reuniões temáticas com os diferentes setores sociais organizados com vistas a identificar quais os problemas e coletar sugestões. Esta comissão definirá a forma de execução dos trabalhos, bem como um cronograma de atividades e formará grupos de trabalhos multidisciplinares com servidores experientes para a elaboração de proposta para uma nova Aduana, levando-se em conta tudo o que foi coletado junto aos diversos setores da sociedade. As propostas que forem apresentadas pelos grupos de trabalho serão consolidadas pela comissão organizadora, a quem cabe fazer uma análise de consistência dos trabalhos, bem como uma avaliação de custos para implantação das medidas sugeridas e propor procedimentos para convergência do sistema atual para o sistema proposto.

Prazos: de seis a oito meses a partir da definição da comissão organizadora.

Implantação: estabelecer um plano para a implantação do sistema de acordo com os recursos disponíveis bem como apresentar proposta de novas fontes de recursos.