

## **A Economia Política do Sistema Tributário Brasileiro e a Equidade Fiscal**

Neide César Vargas (UFES)

Em qualquer lugar do mundo capitalista o Sistema Tributário é um espaço por excelência da disputa política, traduzida pela disputa por recursos fiscais. No caso brasileiro, o Sistema Tributário tem sido moldado, ao longo do tempo, por uma forte fragmentação de interesses. Esse nível de fragmentação resultou, independente do interesse que prevaleceu, numa continuada intensificação da regressividade desse sistema. É a despreocupação com a equidade a norma recorrente, tanto no plano de quem paga a conta do Estado brasileiro quanto em termos de para quem são alocados os recursos dele provenientes.

O Sistema Tributário Brasileiro (STB), sob um ponto de vista econômico e não jurídico, engloba todas as fontes de arrecadação utilizadas pelo Estado no país, além dos tributos, as contribuições sociais e econômicas e demais receitas componentes da carga tributária. Também envolve, por se tratar de uma Federação, o seu sistema de partilha de receitas. Um Sistema Tributário regressivo é aquele que resulta, no global, num impacto negativo mais intenso sobre os contribuintes de renda mais baixa. A regressão se dá em função do menor peso da tributação à medida que a renda cresce, penalizando mais os contribuintes de menor renda.

Esse artigo discute os interesses que moldaram o STB nos últimos anos bem como a consequência que trouxeram no sentido de obstar estratégias voltadas para promover a equidade fiscal. As medidas que têm predominado no campo tributário meramente reproduzem um ou mais desses interesses, sem que se coloque na agenda nacional a espinhosa questão da regressividade.

Destaca-se inicialmente, como interesse com influência sobre o STB, aquele voltado para fomentar, pela via fiscal, a acumulação de capital. Existe no país uma arraigada cultura de concessão de benefícios fiscais e de uso da vinculação de receitas públicas para garantir o atendimento à determinada região ou setor econômico. Essa cultura se configurou, de forma mais acabada, no Governo Militar instaurado em 1964.

O uso exacerbado do instrumento fiscal pelo Governo Militar segundo os interesses potencializadores da acumulação de capital foi empreendido tanto com base em renúncias/desonerações fiscais quanto no controle do sistema de partilha. Ele gerou impactos danosos sobre o STB, especialmente do ponto de vista da equidade. Mais recentemente, a cultura de fomento ao investimento privado com base em renúncias fiscais, tendeu a se perpetuar nos níveis subnacionais de governo. Isso se deu tendo como base a descentralização fiscal alcançada desde 1988. A chamada “guerra fiscal” foi o formato assumido por essas políticas de fomento subnacionais, mantendo os interesses voltados para o estímulo à acumulação como forças capazes de influir sobre o STB.

O segundo interesse a se evidenciar é o associado à descentralização fiscal e as políticas sociais fundamentais. A Constituição de 1988 delineou dois Modelos Federativo e Social, os quais geravam relevantes demandas sobre o STB. Isso se deu num momento em que o Estado já estava fragilizado em termos fiscais e financeiros. Teoricamente formulados no sentido de promover uma maior equidade federativa e social, esses modelos apresentaram dificuldades internas, além de não se compatibilizarem entre si.

No que tange à relação entre aqueles dois modelos, a disputa por recursos entre o Governo Federal e os governos subnacionais gerou impactos danosos em especial no financiamento das políticas públicas de corte compartilhado, notadamente as políticas de gastos capazes de promover a equidade fiscal. O Modelo Federativo incompleto, que

descentralizou receitas e não descentralizou gastos, sob um ambiente de ajuste fiscal verificado desde os anos 90, trouxe restrições ao Modelo Social.

O Modelo Social, por outro lado, ao possibilitar a diversificação de suas fontes de financiamento, serviu como de porta de entrada para o Governo Federal promover o ajuste fiscal com base nas contribuições sociais e no aumento da carga tributária indireta.

Os interesses descritos – os interesses econômicos associados aos benefícios fiscais, os interesses associados à questão federativa e os interesses correlatos às políticas sociais – se assentam numa forte cultura de vinculação da receita pública. Especificamente os interesses associados ao ajuste fiscal perseguem a sua flexibilização com vistas a liberar recursos para o pagamento das despesas com juros. Isso transforma as tentativas de reforma do STB em processos de acirrada disputa.

A influência dos interesses defensores do ajuste fiscal se cristalizou de maneira mais evidente com a estratégia de mudança do regime fiscal brasileiro, implementada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso desde 1998. Tem sido mantida desde então, exercendo papel chave na moldagem do STB, condicionando as reformas fiscais nas diferentes esferas de governo, notadamente do Governo Federal. Desde o Plano Real o ajuste fiscal tem sido feito pela elevação da carga tributária, notadamente carga indireta associada às contribuições sociais. Além da significativa elevação da carga de tributação indireta, a prevalência desses interesses reverteu a descentralização de receitas promovida pela Constituição de 1988, reduzindo a responsabilidade Federal em termos dos encargos compartilhados, e ampliando, desde o nível federal, a descentralização de despesas. Resultou também na inversão da relação entre o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, com transferências desse último para o primeiro, mitigando na prática a concepção de Seguridade Social introduzida pela Constituição de 1988.

Em síntese, os interesses que moldaram o STB ao longo dos últimos anos têm fortes características regressivas. As práticas fiscais que tais interesses alimentam pouco contribuem para um avanço desse sistema na direção de uma maior equidade. O país não alcançou responder de maneira efetiva essa dimensão. Ao contrário, nos últimos anos a regressividade se agravou com a elevação da carga tributária em cerca de 13% do PIB entre 1991 e 2007.

Contemplar a regressividade como critério para tratar o STB, perseguindo uma maior justiça fiscal, significa empreender mudanças na tributação indireta, apontando no sentido de uma relevante redução da mesma, especialmente na tributação sobre os bens e serviços de maior peso na cesta de consumo das faixas de menor renda; Também significa alterar o peso da carga tributária indireta frente à direta, ampliando a participação dessa última no total da mesma, encontrando formas mais equitativas para o financiamento do Estado. Por fim, requer uma maneira mais adequada de financiar as políticas distributivas existentes no país.

Conclui-se que a tarefa de reformar o STB não é simples mas é um desafio que tem de ser enfrentado. As saídas encontradas, contudo, não devem perder de vista que o atual Sistema Tributário além de pouco contribuir para mitigar o quadro de desigualdade social, amplia essa desigualdade ao colocar sobre os ombros das classes menos favorecidas o financiamento do Estado e das próprias políticas sociais voltadas para mitigá-la. Em certo sentido, se analisarmos as fontes de financiamento das políticas compensatórias e sociais, podemos afirmar que elas resultam na distribuição de recursos das classes mais pobres para as classes extremamente pobres. Urge efetivamente incorporar os mais ricos no financiamento de tais políticas.