

ESTADO E EMPRESÁRIOS: ASPECTOS DA QUESTÃO TRIBUTÁRIA¹

Paulo Nogueira Batista Jr.

RESUMO

Tendo em vista a dimensão do ajuste fiscal requerido para consolidar o plano Real, o governo será provavelmente levado a buscar um aumento da carga tributária global. Esse aumento precisará vir acompanhado de uma mudança na desigual distribuição social dos impostos e da correção de diversas outras distorções. O fortalecimento da política tributária exigirá não só reforma tributária e emendas constitucionais, mas também uma administração tributária rigorosa, isto é, vontade política para combater a sonegação e recuperar as condições operacionais dos órgãos governamentais direta ou indiretamente envolvidos na arrecadação de tributos.

Palavras-chave: evasão tributária; ajuste fiscal; estabilização.

SUMMARY

Given the size of the fiscal adjustment required to consolidate Brazil's recent stabilization program, the government may be expected to seek an increase in the overall tax burden. This increase will have to be accompanied by a change in the unequal social distribution of taxation and by an effort to deal with several other distortions. The strengthening of tax policy will require not only tax reform and constitutional amendments, but also a rigorous tax administration, i.e., political determination to enforce taxation and restore the operational capacity of government agencies directly or indirectly involved in the collection of taxes.

Keywords: tax evasion; fiscal adjustment; stabilization.

"Toda unanimidade é burra"

Nelson Rodrigues

Um dos traços marcantes da cultura brasileira parece ser a propensão a engendrar falsos consensos. A aversão ao confronto de idéias e à discussão franca de divergências resulta, com frequência, na consolidação de superficiais "unanimidades" sobre temas que são, pela sua própria natureza, campos de conflito de interesses e ideologias. O debate econômico no Brasil está eivado desses falsos consensos, que alimentam todo tipo de ilusão, entre as quais se destaca a suposição bastante difundida de que todos estariam fundamentalmente de acordo quanto ao que fazer em matéria econômica, graças a um suposto amadurecimento do debate nos últimos anos, e que faltaria tão-somente criar as condições políticas para que as soluções econômicas "consensuais" pudessem ser aplicadas.

(1) Este artigo constitui uma versão ampliada e atualizada das notas que serviram de base para exposição sobre o tema "Estado e Empresários" no seminário "Os Gargalos da Governabilidade", Seplan/Cebrap, em 28 de outubro de 1994.

O debate sobre a questão tributária não foge geralmente a esse padrão. Estado e empresários, por exemplo, parecem unir-se na percepção de que a reforma tributária é um dos elementos centrais na reestruturação e modernização da economia do País. Naturalmente, nesse nível de generalidade o consenso se estabelece sem dificuldades. Mas mesmo uma tentativa modesta de especificar os contornos das mudanças pretendidas no campo tributário já é suficiente para trazer à tona divergências fundamentais. Não é difícil perceber que o uso do termo "reforma tributária" serve muitas vezes para esconder visões basicamente distintas, e até opostas, sobre a natureza e as finalidades das mudanças que se pretenderia promover.

Quando o empresariado e os economistas e advogados tributaristas que servem como seus porta-vozes reivindicam reforma tributária, eles pensam sobretudo em *alívio* tributário, em redução de alíquotas e do número de impostos e contribuições sociais, em simplificação do sistema tributário e coisas do gênero. Quando o governo defende a reforma tributária, o que ele busca, ao contrário, é o *aumento* da arrecadação, um dos objetivos quase sempre presentes nas suas iniciativas e propostas na área tributária.

Fernando H. Cardoso, por exemplo, pouco antes de sua posse, mencionou a necessidade de aumentar a carga tributária global em 2 ou 3 pontos percentuais, dos atuais 24% para 26 ou 27% do PIB², meta que, salvo melhor lembrança, esteve convenientemente ausente do seu discurso de campanha.

A recorrente preocupação do Executivo federal com o aumento da receita pública é até certo ponto compreensível. Não se poderia esperar outra coisa de um Estado atingido por problemas graves de financiamento há mais de uma década. Como reconciliar a permanente demanda do setor privado, dos economistas e dos meios de comunicação de massa por "equilíbrio das contas públicas" — aliás, outra unanimidade enganosa no debate dos últimos anos — com a insistência de muitos setores em identificar reforma tributária com alívio tributário?

Quando confrontados com essa possível inconsistência do seu discurso, empresários e comentaristas econômicos recorrem algumas vezes, nem sempre de modo convincente, talvez nem sempre de modo sincero, a profissões de fé em alguma versão da "curva de Laffer"³. Esse foi, como se sabe, o tipo de teorização, frágil e sem base empírica, que serviu de estímulo e justificativa para a política de redução de impostos praticada no primeiro mandato de Ronald Reagan como presidente dos EUA, com sequelas até hoje não inteiramente digeridas pelas finanças públicas americanas⁴.

No caso brasileiro, a versão mais difundida desse argumento é a crença de que a mera decisão de reduzir alíquotas e o número de tributos já seria, por si só, capaz de estimular o cumprimento das obrigações tributárias numa intensidade mais do que suficiente para compensar, ou até mais do que compensar, a diminuição de impostos. Em outras palavras, a economia brasileira estaria, segundo esse ponto de vista, no trecho descendente da curva de Laffer, não tanto pelas razões alegadas usualmente para os EUA pelos defensores dessa abordagem (desincentivo ao trabalho e à atividade empresarial decorrente da excessiva carga de impostos), mas porque no caso brasileiro o nível da carga de impostos devidos estaria produzindo um estímulo tão forte à evasão fiscal e à informalidade, que a sua redução resultaria paradoxalmente em aumento da receita do governo.

Nessa versão mais rudimentar, a proposta de alívio tributário é evidentemente muito difícil de defender. Mas para entender a fragilidade das avaliações tão populares no meio empresarial, faz-se necessário situar a questão tributária no

(2) "FHC quer aumentar carga sem subir os impostos", *Folha de S. Paulo*, 26 de outubro de 1994, primeiro caderno, p. 4. Embora a matéria da *Folha* não o explicita, fica claro pelo contexto e pelos números mencionados que o presidente eleito usou o termo "carga tributária" para denotar a relação percentual entre o total da arrecadação bruta anual de impostos, taxas e contribuições sociais e o PIB anual. O total de 24% do PIB inclui a arrecadação da União, da Previdência Social, dos estados e dos municípios. Não se deve confundir o aumento da "carga tributária" assim definida com aumento da carga legalmente estabelecida, por meio da criação de tributos, por exemplo, ou pelo aumento de alíquotas. Não há necessariamente contradição entre o propósito de aumentar a carga no primeiro sentido e o de reduzi-la no segundo. Era este aparentemente o desejo expresso por Fernando H. Cardoso na ocasião, como indica o título da matéria e a sua afirmação de que "o ideal é reduzir as alíquotas e aumentar a base de tributação".

(3) A chamada curva de Laffer, popularizada pelo economista americano Arthur Laffer, é a representação gráfica da relação entre a receita arrecadada e a alíquota média do imposto. No seu formato habitual, coloca-se a receita, como variável dependente, no eixo vertical e a alíquota no eixo horizontal, no papel de variável independente. Geralmente, a curva toma então a forma de uma letra "u" invertida: a receita cresce com o aumento da alíquota enquanto esta assume valores relativamente reduzidos, alcança um ponto de máximo e passa a declinar quando a alíquota ultrapassa o ponto que maximiza a receita. Para uma das inúmeras exposições da "curva de Laffer", ver Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave. *Public finance in theory and practice*. Nova York: McGraw Hill, 1989 (5ª edição), pp. 284-5.

contexto macroeconômico mais amplo. Esse é um dos propósitos do presente trabalho. Veremos que há diversas razões — mais do que geralmente se imagina — para admitir que a consolidação do plano Real vá exigir um forte ajustamento das finanças do governo nos próximos anos (seções 1 e 2). Dadas as condições com que se defrontam o setor público e a economia como um todo, esse ajustamento requer, entre outros elementos, uma política deliberada de aumento da receita tributária (seções 3 e 4).

Veremos, também, que o aumento da receita deve vir acompanhado não só da contenção de despesas e outras medidas de saneamento financeiro do governo, como da preocupação em enfrentar a regressividade da tributação no Brasil e as diversas outras distorções acumuladas nessa área, especialmente aquelas que contribuem para reduzir a competitividade externa da economia (seções 5 a 8). A redistribuição social dos impostos se liga, por sua vez, com a questão da evasão tributária, que alcançou índices alarmantes nos anos recentes, afetando o nível da arrecadação e agravando as injustiças da tributação no País. A difusão de diferentes formas de evasão se deve, em grande medida, ao enfraquecimento dos mecanismos de controle e fiscalização. Por isso, ao contrário do que muitas vezes se supõe, a política tributária precisa tratar não apenas, e talvez nem principalmente, de reforma tributária e revisão constitucional, mas também de *administração* tributária. Vale dizer: a solução da questão tributária exige vontade política para cobrar os impostos devidos e recuperar as condições de funcionamento da Receita Federal e dos demais órgãos responsáveis direta ou indiretamente pela arrecadação de impostos e contribuições sociais (seções 9 a 11).

(4) Para uma avaliação recente, ver Paul Krugman. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1994, pp. 82-103, 151-69. Ver, também, Benjamin M. Friedman. *Day of reckoning: The consequences of American economic policy*. Nova York: Vintage Books, 1989, passim. Entre os especialistas e até recentemente nos meios políticos dos EUA, predomina uma avaliação desfavorável sobre a experiência com a diminuição de impostos no início dos anos 80. Não obstante, essa política parece estar sendo ressuscitada após a avassaladora vitória do Partido Republicano, em especial da sua ala mais "xiita" e anti-Estado, nas eleições de fins de 1994.

1. Contexto macroeconômico da questão tributária

Para inserir a questão tributária no contexto macroeconômico, é preciso, antes de mais nada, reconhecer que o equacionamento dos problemas financeiros do Estado assume uma importância central para uma economia como a brasileira, que procura emergir de um longo período de estagnação e instabilidade monetária. Nessas condições, a consolidação do processo de estabilização pressupõe que o setor público se mostre capaz de prescindir, de forma duradoura, do financiamento inflacionário obtido junto ao Banco Central ou pela colocação de títulos públicos de curtíssimo prazo em mercado.

Mais do que isso: após um longo período de inflação muito alta, marcado por sucessivas tentativas fracassadas de estabilização e pela perda de confiança na moeda nacional e no Estado responsável pela sua emissão e destruição, é possível que a recomposição do padrão monetário exija, entre outras coisas, um *overshooting* ou um sobreajustamento fiscal nas etapas iniciais do processo de estabilização. Na impossibilidade de reestruturar o serviço das dívidas internas ou externas, isso significaria ter que gerar um superávit primário (isto é, um resultado positivo no orçamento exclusive despesa líquida de juros) superior ao que seria requerido para sustentar a estabilidade no longo prazo.

Um *overshooting* inicial do superávit primário pode ser necessário por diversas razões, e o peso de cada uma delas depende muito das circunstâncias específicas de cada país. Uma razão recorrente é que a oferta de financiamento não inflacionário ao setor público, de fontes privadas domésticas ou do exterior, costuma demorar a voltar aos níveis anteriores à crise inflacionária. Por maiores que

sejam os esforços de ajustamento e de busca de respeitabilidade por parte dos gestores da política econômica, a credibilidade e o acesso ao crédito de prazo mais longo tendem a se restabelecer lentamente. Ademais, muitas vezes os programas de estabilização não contam com qualquer garantia firme de apoio financeiro internacional em escala significativa, como é o caso da maioria dos programas realizados em economias de grande dimensão.

A necessidade de atuar sobre as expectativas pessimistas e reverter a desconfiança constitui ela mesma uma razão adicional para que seja indispensável, ou pelo menos recomendável, produzir algum *overshooting* na área fiscal. A descrença generalizada na sustentabilidade de um programa de estabilização pode muito facilmente converter-se numa *profecia auto-realizada*, ao dar lugar a comportamentos defensivos que elevam os custos sociais e políticos associados ao programa de ajustamento e acabam por inviabilizar, na prática, a consolidação da estabilidade e a retomada sustentada do desenvolvimento. Nesse caso, o *overshooting* inicial do superávit primário constituiria uma espécie de fuga para a frente, uma tentativa de impedir que a cristalização de expectativas desfavoráveis torne politicamente insustentável o programa de estabilização.

Todas essas considerações gerais, extraídas da análise macroeconômica e das diversas experiências de estabilização de crises monetárias graves, se aplicam *a fortiori* ao caso do Brasil. Quais são, afinal, os condicionantes estruturais da situação brasileira? Primeiro: uma das mais longas (talvez a mais longa) tradições inflacionárias da história mundial e, nas últimas décadas, uma extensa e variada lista de políticas fracassadas de estabilização. Segundo: pouca ou nenhuma possibilidade prática de renegociar o endividamento público interno e externo, ou de impor uma reestruturação dos débitos aos credores do setor público. Terceiro: a dimensão continental do País e a consequente impossibilidade de assegurar apoio financeiro externo, de fontes governamentais ou multilaterais, na escala requerida para alterar as perspectivas de financiamento do Estado e da economia. Quarto: a inexistência de fontes de financiamento de longo prazo voluntárias no plano interno e a grande volatilidade da oferta de capitais externos de fontes privadas.

Nesse contexto, parece especialmente importante do ponto de vista estratégico que se possa contar, *sem grandes demoras*, com um esforço fiscal extraordinário, forte o suficiente para contribuir de forma significativa para a recuperação da credibilidade perdida e da capacidade de atuação do Estado.

2. Política fiscal e controle do impacto expansivo da estabilização

Há ainda uma outra circunstância que recomenda a ênfase no ajuste fiscal. A maioria das estabilizações realizadas em condições de inflação alta e crônica resultou, sobretudo na sua etapa inicial, em significativa expansão da demanda agregada, especialmente do consumo privado, em resposta à queda do imposto inflacionário, à recomposição do crédito e a outros fatores. Nesse particular, o plano Real vem repetindo a trajetória já verificada em diversas outras experiências de combate à inflação.

Ora, muitas dessas experiências também mostram — vide, por exemplo, o plano Austral ou o plano Cruzado — que uma expansão excessivamente rápida da demanda interna pode ter consequências fatais para o programa de estabilização.

Pelo menos no médio prazo, a forma mais eficiente de conter a expansão da demanda, dentro de limites consistentes com a consolidação da estabilidade, não é o recurso à valorização cambial ou à política de taxas de juro elevadas, mas sim a implementação de uma política fiscal rigorosa⁵. Desse ponto de vista, o ajuste fiscal requerido é, tudo o mais constante, tanto maior quanto for o impulso expansivo desencadeado pela própria estabilização inicial do nível geral de preços. No caso do plano Real, esse impulso foi especialmente intenso.

Convém frisar que a contenção fiscal é a forma de restringir a demanda que mais se coaduna com a preocupação de assegurar uma posição externa sólida, preocupação que se tornou mais urgente depois do colapso do peso mexicano e suas prováveis repercussões em termos de queda da disponibilidade de capitais externos para países como o Brasil. Em outras palavras e para usar o jargão em moda, fortalecer a "âncora" fiscal é o que permite, em última instância, conferir uma base sólida ao programa de estabilização e libertá-lo de uma dependência perigosa da valorização cambial e de taxas de juro internas excepcionalmente elevadas.

3. Corte de gastos x aumento da arrecadação

É nesse contexto que se pode compreender a necessidade de elevar a carga tributária ao longo dos próximos anos⁶. Dadas as condições em que vem operando o setor público brasileiro, no passado recente, é pouco provável que o extraordinário esforço de ajustamento fiscal requerido para consolidar a estabilidade, ainda incipiente, possa depender exclusiva ou mesmo preponderantemente do corte de gastos públicos e da privatização de empresas estatais e da venda de outros ativos públicos, como parecem preferir muitos empresários e comentaristas econômicos. A venda de ativos é, na melhor das hipóteses, um recurso transitório no processo de ajustamento financeiro do governo e terá, ademais, a sua contribuição potencial reduzida em decorrência do estreitamento da oferta de capitais externos. A redução de gastos, ainda que necessária em diversos setores, especialmente em nível estadual e municipal, esbarra nas evidências de que o precário ajuste realizado pela União nos últimos anos foi produzido, em grande medida, por meio da repressão sistemática de diversos componentes da despesa de custeio e dos investimentos, com impacto adverso sobre o funcionamento corrente da máquina federal e a infraestrutura pública.

Parte dessa "tensão fiscal" poderia ser removida por reformas constitucionais que permitissem substituir a mera repressão por ajustamento mais permanente da despesa, mas é pouco provável que se possa evitar alguma recomposição de certas categorias de dispêndio. É difícil avaliar com precisão a extensão desse problema, mas não parece realista imaginar que se possa colocar o ajuste fiscal na dependência de uma redução substancial do nível global do gasto, sobretudo no plano federal.

Se o quadro das finanças públicas é realmente esse, não há então como fugir à conclusão de que o sucesso definitivo do plano Real deverá exigir, entre outras medidas, um *esforço deliberado* de elevar a receita do governo, em termos reais e em proporção ao PIB, tanto mais que, como já foi indicado, não se pode contar com a possibilidade de restabelecer de forma rápida o crédito de médio e longo prazos ao setor público, nem interna nem externamente.

(5) Para os não-iniciados nas ambivalências do jargão econômico, convém esclarecer que os adjetivos "fiscal" e "tributário", embora usados frequentemente como sinônimos, possuem um significado distinto em determinados contextos. O termo "fiscal" é usado, às vezes, para fazer referência simultânea à despesa e à receita do setor público e, outras vezes, apenas ao lado da receita. O termo "tributário" sempre diz respeito exclusivamente ao lado da receita. Ao longo deste artigo, para evitar confusões, estarei utilizando o termo "fiscal" sempre para referir-me, ao mesmo tempo, à despesa e à receita do governo, e nunca como sinônimo de "tributário". Desse modo, a expressão "ajuste fiscal", por exemplo, deve ser entendida como denotando, ao mesmo tempo, medidas de aumento da arrecadação e de contenção do gasto.

(6) Como vimos, o termo "carga tributária" é outro dos muitos exemplos de ambiguidade no uso dos conceitos em economia (ver nota 2). Salvo indicação em contrário, em todo este artigo estarei usando a expressão na primeira das duas definições apresentadas na nota 2. Convém notar, mais uma vez, que aumentar a carga tributária, assim definida, não implica necessariamente aumentar o número de impostos, nem elevar as alíquotas ou ampliar a base legal de incidência dos tributos existentes. Como veremos mais à frente, a maneira mais indicada de reforçar a arrecadação tributária no Brasil parece ser o combate às diversas formas de evasão tributária.

4. Insuficiência dos efeitos automáticos da estabilização

Também não parece recomendável acalentar esperanças de que a elevação da receita tributária possa advir exclusivamente dos efeitos automáticos positivos produzidos endogenamente pelo próprio plano Real: (a) o chamado efeito Olivera-Tanzi; e (b) o efeito cíclico da recuperação do nível de atividade econômica.

A importância do primeiro efeito, embora não desprezível, é menor no caso brasileiro do que em outras experiências de alta inflação, em razão do grau de sofisticação do sistema de indexação dos impostos e contribuições sociais⁷. Além disso, para diversos componentes do gasto, o governo vinha se utilizando da inflação para reduzir o nível real de despesas previstas na Constituição, no orçamento ou em outros dispositivos legais. Em face do baixo grau de indexação de diversos itens da despesa pública e do elevado grau de indexação dos impostos, houve até quem defendesse a hipótese — discutível — de que, no caso brasileiro, o efeito endógeno da queda da inflação seria o de *aumentar* o déficit real do governo, ao contrário do que se verificou nas demais experiências de estabilização em condições de alta inflação⁸. De toda maneira, o efeito Olivera-Tanzi, mesmo que ainda forte o suficiente para sobrepujar o efeito da queda da inflação sobre diversos itens pouco indexados do gasto, não terá para o plano Real a importância crucial que parece ter tido em diversas experiências recentes e remotas de estabilização.

O segundo efeito endógeno da estabilização pode ser mais promissor. É verdade que o governo não deve, como vimos, dar pleno curso ao impulso expansivo inicial da estabilização, sob pena de submeter o programa antiinflacionário ao risco de naufrágio por excesso de demanda. Embora isso imponha uma limitação ao que se pode esperar desse segundo efeito, não cabe supor que a estabilização é inconciliável com reativação significativa da economia. Admitindo-se a existência de capacidade ociosa — fato comum em economias atingidas por uma crise inflacionária — e de alguma folga de balanço de pagamentos, a recomposição da demanda desencadeada pela estabilização leva a uma expansão da atividade econômica, e possivelmente do emprego, que facilita a elevação da receita do governo e a recuperação do orçamento público. Isso ocorre não apenas porque a reativação inicial da economia gera, de forma automática, aumento da base tributária e, em menor medida, redução de certos componentes do gasto, como o seguro-desemprego, mas também porque torna mais suportável uma política de aumento da carga tributária, entendida como a relação percentual entre arrecadação do governo e o PIB⁹.

A recomposição da demanda e o crescimento da produção resultantes do plano Real criam, assim, uma oportunidade que não pode ser desperdiçada para empreender o sempre difícil saneamento financeiro do Estado, para vencer aquela que costuma constituir a batalha mais árdua no processo de estabilização das grandes crises monetárias. Não convém, entretanto, demorar a aproveitá-la, dado que muitos dos fatores responsáveis pelo impacto expansivo produzido endogenamente pela estabilização tendem a esgotar-se com o passar do tempo e podem evidentemente ser revertidos, no todo ou em parte, na hipótese de retorno da inflação.

Por todos esses motivos, uma política tributária ativa, que tenha como um de seus objetivos centrais elevar a arrecadação em termos reais e como percentual do PIB, parece um requisito fundamental, por mais que isso possa desagradar à legião

(7) Em condições de inflação alta e variável, o nível da receita pública, em termos reais, passa a depender em grande medida das variações da taxa de inflação. Isto porque existe sempre alguma defasagem temporal entre a ocorrência dos fatos geradores dos impostos e o seu recolhimento aos cofres públicos. Para um dado aumento (redução) da taxa de inflação, a queda (o aumento) da receita real é, tudo o mais constante, tão mais forte quanto menor for o grau médio de indexação dos impostos. Ver Julio Olivera. "Money, prices and fiscal lags: A note on the dynamics of inflation". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, nº 82, September 1994; e Vito Tanzi. "Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue". *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 24, nº 1, March 1977.

(8) Edmar Bacha, "O fisco e a inflação: Uma interpretação do caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, vol. 14, nº 1, jan-mar/1994. Algumas das razões que permitem duvidar da validade da hipótese formulada por Bacha foram discutidas, de forma preliminar, em Paulo Nogueira Batista Jr., Roberto Messenberg & Armênio de Souza Rangel. "Avaliação do impacto da redução da taxa de inflação no déficit operacional do setor público". Assessoria Internacional do Governo do Estado de São Paulo, Coordenação Econômico-Financeira, Nota Técnica nº 35, dez/1994, mimeo. A argumentação de Bacha, entre outros problemas, carece de fundamentação empírica e desconsidera os impactos fiscais favoráveis decorrentes do efeito da estabilização sobre o nível de atividade.

(9) Pode-se até conjecturar com alguma plausibilidade que a elasticidade-renda da receita tributária seja um pouco superior à unidade na fase de recuperação cíclica, na medida em que o desafogo proporcionado pela reativação da demanda, depois de uma crise prolongada, possa estimular as empresas e os contribuintes em geral a regularizar dívidas tributárias, reduzir espontaneamente o grau de sonegação, o recurso a ações judiciais contra o fisco etc., o que resultaria automaticamente em recuperação da receita em ritmo superior ao crescimento da produção e da renda.

de "órfãos de Reagan" que influi sobre o debate público e as decisões do Executivo e do Congresso no País. Se o diagnóstico acima apresentado for correto, pode-se talvez prever que essa questão apareça como um dos pontos de atrito entre o presidente da República — que terá que usar o seu capital político para cumprir a promessa de estabilidade que o elegeu — e a sua base parlamentar e política, expressão do esquema de alianças e de poder que sustentou a candidatura vitoriosa, e que contém sabidamente muitos dos principais sócios do regime inflacionário que perdura no País há tanto tempo.

Vale lembrar, nesse contexto, que a fase de aquecimento da economia que costuma se seguir à estabilização constitui uma oportunidade, mas também comporta riscos. Não apenas, como vimos, o perigo de desembocar em uma conjuntura de excesso de demanda capaz de trazer de volta a inflação, mas também o de fomentar a inércia e a acomodação no campo fiscal, na medida em que a melhora cíclica da receita e da posição fiscal contribua para estimular diagnósticos mais complacentes da situação financeira do governo e para retardar os esforços, sempre penosos do ponto de vista político, de equacionamento do problema em bases duradouras.

5. A importância da contenção das despesas

É preciso ressaltar, por outro lado, que a elevação da receita não é, por si só, suficiente para sanear as contas públicas. Têm alguma razão economistas de orientação liberal em sempre ressaltar que o governo e as suas agências, quando não estão submetidos a uma disciplina rigorosa, tendem a gastar senão toda, pelo menos grande parte da receita adicional obtida via recuperação econômica ou política tributária ativa. Se a propensão marginal a gastar do setor público é igual a 1 ou próxima disso, é essencial acompanhar o esforço de aumento da receita tributária (ou da receita operacional das empresas públicas) de uma severa contenção e controle do dispêndio e de outras medidas de ajuste e reestruturação do setor público. Isso é fundamental não somente para impedir que a política tributária tenha como resultado o mero restabelecimento do mesmo nível de déficit público em patamares mais altos de despesa e receita, com impacto líquido provavelmente expansivo sobre a demanda, mas também para legitimar politicamente o próprio aumento da receita do governo.

No caso brasileiro, essa segunda dimensão do problema parece particularmente relevante, uma vez que aqui a carga tributária já é vista pelo contribuinte como excessivamente pesada, em grande medida por causa da reduzida retribuição do Estado na forma de prestação de serviços públicos, em quantidade e qualidade adequadas, e da convicção generalizada de que o desperdício é a regra na administração pública.

6. Ressalvas adicionais

Todos os temas acima discutidos, assim como os que serão abordados na sequência, são evidentemente de grande complexidade. Pelas limitações de espaço e do próprio autor, foram tratados de forma incompleta, sem a devida consideração

de diversos aspectos importantes. Os argumentos apresentados não podem ser vistos, portanto, como suficientes para estabelecer plenamente a validade da mensagem central das seções iniciais deste trabalho, qual seja, a de que o ajustamento de uma economia na situação da brasileira requer, entre outras coisas, um aumento da carga tributária (tal como acima definida) e, mais ainda, que o aumento requerido é de uma ordem de magnitude que não permite ao governo contar apenas com os impactos positivos automáticos produzidos pela própria estabilização inicial da moeda.

Pela sua própria natureza, proposições desta abrangência não seriam passíveis de fundamentação nos limites destas notas, até porque o que foi exposto nas seções anteriores se baseia em parte em conjecturas sobre relações empíricas não quantificadas ou não passíveis de quantificação, seja por falta de dados, seja porque as relações funcionais subjacentes são intrinsecamente instáveis.

Algumas dessas dificuldades são sabidamente típicas da chamada ciência econômica, que por essas e outras razões é acometida, de forma recorrente, por dúvidas quanto à veracidade do seu pretense *status* científico. Suponhamos, entretanto, que a mensagem central apresentada acima possa ser aceita como hipótese provisória, para discussão e aprofundamento em trabalhos posteriores. Ainda nesse caso seria necessário condicionar o aumento da receita pública a pelo menos duas outras ordens de preocupação: (a) a distribuição social da carga tributária (na média e na margem); e (b) as distorções do sistema tributário.

7. Regressividade dos impostos no Brasil

A ninguém ocorreria propor a elevação da carga tributária sem considerar simultaneamente o problema da regressividade da tributação no Brasil, que constitui um dos determinantes estruturais de uma distribuição funcional da renda que está entre as piores do mundo. No Brasil, a tributação recai principalmente sobre a classe média assalariada, que dificilmente escapa da retenção de imposto de renda na fonte, e os setores de baixa renda, sobre os quais pesam desproporcionalmente os impostos indiretos embutidos nos preços das mercadorias. As altas rendas e o patrimônio são em geral subtributados, como atestam algumas avaliações recentes.

Um estudo da Receita Federal, divulgado em agosto último, procurou comparar a taxa efetiva sobre a renda do capital, sobre a renda do trabalho e sobre o consumo no Brasil com a que se pratica nos países do Grupo dos 7 e concluiu, entre outras coisas, que a alíquota efetiva média na tributação do capital (8,18%) corresponde, no Brasil, a menos da metade da alíquota imposta ao trabalho (16,75%) e a pouco mais de um quinto da média das alíquotas efetivas sobre o capital nos sete principais países desenvolvidos (38,43%)¹⁰. Um estudo anterior do FMI, realizado pelo departamento de assuntos fiscais, já havia ressaltado a insuficiência da tributação do capital e dos altos rendimentos na economia brasileira. No diagnóstico apresentado no documento do Fundo, um dos pontos importantes é que a taxa sobre a propriedade no Brasil, em todas as suas formas, mas especialmente a territorial rural, é muito baixa não só em comparação com a que se observa nos países desenvolvidos, como também na maioria dos países de renda média e nível de desenvolvimento portanto mais próximo ao do Brasil¹¹. "Comparações internacionais indicam", observa o documento, "que o Brasil deve ser capaz

(10) Secretaria da Receita Federal. "Um estudo sobre a taxa efetiva no Brasil". Brasília: Coordenação Geral de Estudos Econômico-Tributários, Ministério da Fazenda, Brasília, ago/1994, mimeo, p. 12. A alíquota efetiva sobre o consumo também é maior no Brasil (16,75%) do que na média dos principais países desenvolvidos (12,65%). Idem, ibidem, pp. 11-2. O estudo pretende apresentar uma análise comparativa da "posição relativa do Brasil dentro do contexto internacional" (idem, ibidem, p. 1), mas para fazê-lo de forma mais completa e persuasiva teria que incluir também uma análise da estrutura tributária de outros países, especialmente daqueles que se encontram em nível de desenvolvimento mais próximo ao do Brasil.

(11) International Monetary Fund. *Brazil: Issues for fundamental tax reform*, prepared by Vito Tanzi, Partho Shome, Lorenzo Figliouli, Alain Ize, Arturo Fernandez, Erik Haindl & P. Bernd Spahn, Fiscal Affairs Department, April 1992, pp. 150-4. "A receita proveniente dos impostos sobre o patrimônio é desprezível. [...] O Brasil usa impostos sobre a renda, [...] e impostos sobre o patrimônio muito menos do que a maioria dos países de renda média". Idem, ibidem, Executive Summary, p. 1.

de aumentar substancialmente a sua receita derivada de impostos sobre a propriedade."¹² Essa seria uma das maneiras de consolidar o ajustamento fiscal no Brasil, o que demandaria, segundo a avaliação do Fundo, "um aumento significativo na receita tributária, da ordem de 2 a 3% do PIB", além de esforços adicionais para reduzir e racionalizar despesas¹³.

Em síntese, dado o altíssimo grau de concentração da renda bruta (antes dos impostos) e a má distribuição da carga tributária no Brasil, é indispensável que a busca de um aumento da carga global venha acompanhada, desde o início, de medidas que tenham um caráter progressivo e que contribuam para começar a reduzir o grau de regressividade do sistema tributário. Qualquer tentativa de elevar a carga sem redistribuí-la seria indefensável do ponto de vista da equidade social, não teria portanto legitimidade política e poderia esbarrar em resistências difíceis de superar¹⁴.

8. Outras distorções do sistema tributário brasileiro

A regressividade dos impostos está longe de ser a única dificuldade que se anteporia a uma política de aumento da carga tributária. Seria preciso lidar, também, com diversas outras distorções ou disfunções que o País foi acumulando nessa área ao longo das décadas recentes, em parte por causa da persistência e do agravamento do processo inflacionário. São tantas as deformações da tributação no Brasil que, a rigor, o próprio uso do termo "sistema" tributário talvez constitua um abuso de linguagem. Um encaminhamento adequado da questão passaria pela redefinição de aspectos tão diversos, como a dimensão fiscal do pacto federativo; a excessiva tributação da folha de salários e do emprego no setor formal da economia; a indispensável adaptação das regras tributárias aos efeitos da estabilização sobre a composição do produto agregado e o funcionamento da economia; e a excessiva dependência de impostos cumulativos, "em cascata", e outros aspectos do quadro tributário nacional que prejudicam a competitividade dos setores produtores de bens comercializáveis internacionalmente.

A correção desta última distorção tornou-se especialmente importante, e até urgente, desde meados de 1994, como têm frisado com razão diversos empresários e entidades patronais¹⁵. Em áreas que dependiam exclusivamente de ação do Executivo federal, o governo agiu com muita rapidez desde julho último, permitindo uma forte valorização cambial e acelerando a abertura à importação, com o intuito de maximizar os ganhos de curto prazo em termos de combate à inflação. Não foi capaz, porém, de promover as adaptações necessárias na área tributária, em parte porque estas dependem de negociações com o Congresso e os governos estaduais. Em consequência, estabeleceram-se condições extremamente desiguais de competição entre o produtor nacional e o estrangeiro, nos mercados interno e internacional.

A temeridade dessa combinação de políticas tornou-se particularmente evidente depois da crise mexicana de dezembro de 1994, que exemplificou de modo didático o perigo que é permitir o surgimento de déficits elevados no balanço de pagamentos em conta corrente e uma dependência acentuada de capitais especulativos externos. A necessidade de efetuar mudanças tributárias que recomponham, ainda que apenas parcialmente, a competitividade externa dos produtores domésticos tornou-se depois disso uma prioridade inadiável, tanto mais que será

(12) Idem, *ibidem*, pp. 150-1. Como as classes dirigentes brasileiras se preocupam supostamente tanto em seguir a cartilha do Fundo, é curioso que um estudo tão detalhado, que foi encaminhado ao governo brasileiro há quase três anos, tenha sido engavetado e ignorado no que tange a diversas recomendações básicas. Será que estaríamos diante de mais uma aplicação, *avant la lettre*, da máxima de Ricupero: "o que é bom, a gente fatura; o que é ruim, esconde"?

(13) Idem, *ibidem*, p. 3. Note-se que o aumento da carga recomendado pelo Fundo é idêntico, talvez não por acaso, à meta mencionada recentemente por Fernando H. Cardoso.

(14) Para as linhas gerais de uma proposta de política tributária que combinaria aumento da carga tributária com redistribuição da sua incidência social, ver Eduardo Matarazzo Suplicy, João Machado, Luiz Carlos Mereg, Odilon Guedes & Paulo Nogueira Batista Jr. *Combate à inflação, 'Plano Real' e campanha eleitoral*. São Paulo: Edição dos autores, dez/1994, pp. 23-5, 52-4.

(15) Ver, por exemplo, "As vantagens injustas que os importados levam: Íntegra de um estudo elaborado pelo Departamento de Economia da FIESP/CIESP". *Notícias, FIESP/CIESP/SESI/SENAI/IRS*, nº 88, 5 de dezembro de 1994, pp. 7-14.

difícil reverter em prazo curto a enorme valorização cambial acumulada na fase inicial do plano Real.

Note-se, portanto, que do ponto de vista da sustentabilidade externa do programa econômico, ou mais especificamente, da necessidade de fugir da armadilha cambial em que caíram o México e outros países latino-americanos, a política tributária tem um duplo papel a desempenhar, de preferência já a partir de 1995: (a) o de contribuir para enrijecer a "âncora" fiscal e permitir assim a flexibilidade da política cambial, como indicado na seção 2; e (b) o de auxiliar diretamente no esforço de recomposição da competitividade internacional da economia, pela diminuição do peso dos impostos sobre o faturamento das empresas e outros tributos que oneram as exportações e os setores que competem com importações no mercado interno.

9. Revisão constitucional como escapismo

A despeito do suposto consenso em torno do assunto e das diversas distorções que abriga o sistema tributário, não parece convincente a tese de que o aumento da carga tributária dependeria única ou mesmo predominantemente de mudanças legais, isto é, de reforma tributária *stricto sensu*. Ainda menos convincente, é a virtual unanimidade em torno da idéia de que tudo depende — nessa e em outras áreas — da revisão de determinações constitucionais. E isso não apenas pelo motivo óbvio de que as emendas à Constituição poderiam, no máximo, abrir espaço para aprimorar a legislação infraconstitucional, especialmente se prevalecer a tese da "desconstitucionalização" de grande parte do capítulo tributário.

Trata-se, na verdade, do seguinte: muito do que pode e deve ser feito no campo tributário depende sobretudo da ação do Executivo, de *administração tributária* e não de reforma tributária, como tem sido ressaltado pelo ex-secretário da Receita Federal, Osiris Lopes Filho, em diversos pronunciamentos e em artigos publicados na imprensa. A valer essa tese, caberia indagar se a insistência de todos ou quase todos os governos e ministros da Fazenda, desde 1988, quanto ao caráter supostamente decisivo da reforma constitucional para a solução dos problemas tributários não poderia ser vista como uma espécie de escapismo, uma manifestação velada de incapacidade ou falta de vontade política de fazer valer plenamente as leis tributárias existentes e de cobrar os impostos devidos.

Não pretendo questionar a importância de emendar a Constituição nesse e em outros campos, nem duvidar do papel que cabe à legislação infraconstitucional, inclusive no que se refere ao fortalecimento da Receita Federal e do seu poder de fogo no combate às diferentes modalidades de evasão tributária, mas tão-somente sugerir que o tema da administração tributária, seja lá por que motivos, tem sido geralmente subestimado no Brasil.

10. Evasão tributária no Brasil

Não é preciso ser especialista em questões tributárias, nem especialmente perspicaz ou bem-informado, para entender que as ressalvas acima mencionadas se inter-relacionam de diversas formas. Por exemplo: há diversas indicações de que a

injustiça na distribuição social dos impostos está associada aos elevados índices de evasão, pois esta última parece mais frequente nos contribuintes de renda e patrimônio elevados. Também parece válido supor que há um enorme potencial para elevar a receita pela via do combate às diferentes formas de evasão de impostos e contribuições sociais. Se essas duas proposições são verdadeiras, o combate sistemático à evasão deve constituir obrigatoriamente um elemento central de qualquer política tributária que pretenda fortalecer a arrecadação e, ao mesmo tempo, distribuí-la de forma mais justa, respeitando a capacidade de pagamento dos contribuintes e os critérios clássicos de justiça tributária, em especial o princípio da progressividade.

Um levantamento divulgado em fins de 1994 pela Receita Federal trouxe informações estarrecedoras sobre as práticas tributárias dos contribuintes de maior patrimônio. Num universo de 460 indivíduos, proprietários dos maiores patrimônios declarados, com valores entre US\$ 19,2 milhões e US\$ 764,3 milhões, constatarem-se, entre outras, as seguintes barbaridades: (a) 45% desses indivíduos calcularam um imposto devido na declaração menor que US\$ 20 mil; (b) 12% deles "justificaram" aumentos substanciais de patrimônio com rendimentos isentos ou não tributáveis e 5% aumentaram seus patrimônios sem justificativa de rendimentos de qualquer espécie; (c) 65% desse grupo apresentaram baixíssimos rendimentos, tributados exclusivamente na fonte; (d) de maneira geral, verificou-se que os rendimentos dos 460 contribuintes eram de montantes comparáveis aos percebidos por pessoas de classe média¹⁶. Há casos que chegam a ser grotescos. O maior proprietário de terras do País (pessoa física) declarou prejuízos em sua atividade rural e pagou imposto de renda semelhante ao de um metalúrgico do ABC¹⁷!

Em suma, conclui o estudo da Receita, "as pessoas mais ricas do Brasil, em geral, consideram-se fora do raio de atuação da Receita Federal e chegam mesmo a desafiá-la acintosamente com os números apresentados nas suas declarações"¹⁸.

Um outro estudo da Receita, este sobre as empresas de maior porte, divulgado em fins de 1993, apresenta um quadro igualmente impressionante sobre a extensão da evasão tributária¹⁹. Um exemplo: em 1993, 54% da Cofins (contribuição para o financiamento da seguridade social) devida pelas 30 mil maiores empresas deixaram de ingressar nos cofres públicos, em função de ações judiciais, inadimplência ou sonegação²⁰. No caso do IRPJ (imposto de renda da pessoa jurídica), a situação também é grave: apenas 45% das 30 mil maiores empresas pagavam esse imposto! Os prejuízos alegados pela maioria delas são vistos pela Receita como refletindo não tanto a difícil conjuntura da economia, como uma tendência generalizada ao uso da "contabilidade criativa" e de outros mecanismos que permitem contornar o pagamento dos impostos devidos²¹. Mesmo no caso do imposto de renda retido na fonte sobre o rendimento do trabalho, que corresponde a mera obrigação das empresas de repassar à União uma parte dos salários retida em seu nome, a evasão é estimada em nada menos que 31%²²!

Essas e outras informações reveladas pelo estudo da Receita mostram a existência de um estado que pode ser caracterizado, sem exagero, como de semi-rebelião das empresas e das classes proprietárias contra a tributação, com a generalização de comportamentos de tipos variados — aumento da sonegação, atrasos sistemáticos no pagamento de impostos, ações judiciais para evitar ou protelar o pagamento de impostos, uso intenso das brechas da legislação tributária etc. —, mas que têm o resultado comum de colocar a arrecadação realizada bem

(16) Secretaria da Receita Federal. "Programa Grandes Fortunas". Brasília: Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação, Ministério da Fazenda, sem data, mimeo, pp. 1-2.

(17) Idem, ibidem, Anexo D, p. 1.

(18) Idem, ibidem, Anexo D, p. 2.

(19) Secretaria da Receita Federal. "Evasão fiscal dos grandes contribuintes". Brasília: Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação, Ministério da Fazenda, nov/1993, mimeo. O estudo refere-se às 29.518 maiores empresas do País, sob a ótica do faturamento, que respondem por 85,2% da arrecadação global. A definição de evasão utilizada pela Receita inclui, basicamente, a inadimplência, o questionamento judicial dos tributos e a sonegação. Idem, ibidem, pp. 1, 4.

(20) No caso do PIS/Pasep, a arrecadação correspondia a 77% do valor potencial; no setor financeiro o índice de evasão estimado pela Receita era muito maior, em consequência principalmente do intenso questionamento judicial da cobrança do imposto nesse setor. Idem, ibidem, pp. 8-10. Em 1994, a arrecadação da Cofins melhorou substancialmente, em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal que, em dezembro de 1993, pronunciou-se favoravelmente à constitucionalidade dessa contribuição.

(21) Idem, ibidem, pp. 10-12. Note-se que essa avaliação já encontrava algum suporte no estudo do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, onde se observa que os lucros tributáveis no Brasil em 1990-91 "parecem baixos por padrões internacionais" e que uma das explicações possíveis seria a evasão tributária. Por esse motivo, o FMI recomendava naquela ocasião que o Brasil considerasse a introdução de um imposto sobre os ativos das empresas. International Monetary Fund, op. cit., pp. 79, 80, 84-8. Sobre a taxação de ativos ver Maurice Allais. *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*. Paris: Hermann Éditions de Sciences et des Arts, 1988, pp. 101-51. Ver, também, Efraim Sadka & Vito Tanzi. "A tax on gross assets of enterprises as a form of presumptive taxation". International Monetary Fund, IMF Working Papers, WP/92/16, February 1992, mimeo.

(22) Secretaria da Receita Federal, op. cit., pp. 13-5.

abaixo da arrecadação potencial, isto é, daquela que resultaria do estrito cumprimento da legislação tributária. Não se trata, é claro, de uma revolta que pudesse se expressar no lema da Revolução Americana — "no taxation without representation!" — mas algo mais primitivo, quase um grito de "no taxation!", desejo latente, e evidentemente inconfessável, que talvez se esconda por trás da imensa popularidade no meio empresarial de propostas como a do "imposto único"²³.

Note-se que o universo abrangido pelo estudo da Receita é o das maiores empresas que, em função da sua maior visibilidade, são (ou eram) vistas geralmente como mais propensas a cumprir as suas obrigações tributárias. No caso das micro, pequenas e médias empresas, é bem possível que a evasão, sobretudo na forma de sonegação pura e simples, alcance índices ainda maiores.

11. A destruição da administração tributária

Uma das principais, mas pouco comentadas, causas dos altos índices de evasão é o enfraquecimento dos mecanismos de fiscalização e cobrança de Impostos e contribuições sociais, parte de um fenômeno mais amplo de profunda desarticulação do aparato estatal em curso no Brasil nos últimos quinze anos. No campo tributário, o descaso de diversas administrações pela preservação e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da arrecadação acabou resultando em um quadro de graves dificuldades operacionais para os órgãos governamentais direta ou indiretamente envolvidos na administração de tributos, favorecendo a difusão de diferentes formas de evasão²⁴.

Os problemas da Receita Federal nesse terreno são dos mais variados e incluem, no que diz respeito a recursos humanos, insuficiência do número de auditores fiscais, inexistência de uma política consistente de valorização dos quadros, carência de programas de treinamento, carreiras inadequadamente estruturadas, falta de concursos periódicos, baixa remuneração dos funcionários, enfim, mazelas comuns a muitas áreas do serviço público no País.

Mas há aspectos verdadeiramente impressionantes na situação da Receita, sobretudo quando se considera a importância estratégica da administração tributária para qualquer país. Em setembro de 1994, havia na Receita apenas cerca de 6.100 auditores! Vejam bem: esse era o contingente total de que dispunha o governo para cuidar da arrecadação de *todos* os impostos federais, de todas as alfândegas nos portos, nos aeroportos e em toda a imensa fronteira seca do Brasil²⁵. Não é à toa que os índices de sonegação são o que são.

Nesse particular, o quadro da Previdência Social não parece muito diferente. No Brasil inteiro, o número de fiscais do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) em atividades de auditoria e no trabalho direto de combate às fraudes e inadimplência de contribuições é de apenas 3.380, para um universo estimado de 2 milhões e meio de empresas! Em 1974, o número de fiscais era de 7 mil para um universo estimado de 500 mil empresas²⁶. Portanto, nos últimos vinte anos, enquanto o número de empresas estimado aumentava cinco vezes, o número de fiscais caiu a menos da metade! Ou seja: a relação número de empresas por fiscal aumentou de cerca de 70 em 1974 para nada menos que 740 em 1994²⁷.

Também padecem de deficiências graves diversos órgãos federais e instâncias do Poder Público dos quais depende a Receita para desempenhar as suas atribuições. Um problema notório é a lentidão e inoperância da Justiça, o que

(23) Para Galbraith, o lema simplificado traduzia melhor os tradicionais sentimentos americanos. Com a sua habitual mordacidade, Galbraith sustenta que uma das circunstâncias que explicam o pioneirismo das colônias americanas no uso do papel-moeda era justamente a sua grande relutância em pagar impostos, característica que persistiria por muito tempo depois da separação da Inglaterra: "[...] quando se tratava de impostos, os colonos eram excepcionalmente inflexíveis; eles se opunham à tributação sem representação, como é muito repisado, e também, uma qualidade menos celebrada, se opunham à tributação com representação" ([...] where taxes were concerned, the colonists were exceptionally obdurate; they were opposed to taxation without representation, as greatly remarked, and they were also, a less celebrated quality, opposed to taxation with representation"). John K. Galbraith. *Money: Whence it came, where it went*. Boston: Houghton Mifflin, 1975, pp. 46-7.

(24) É a própria Receita que não se furta a endossar publicamente essa conclusão, ao reconhecer, em um dos estudos acima citados, que muitos contribuintes vêm tirando proveito de "uma situação de fragilidade técnico-administrativa da Secretaria da Receita" para escapar das suas obrigações tributárias. Secretaria da Receita Federal, op. cit., p. 2.

(25) Osiris Lopes Filho, "Sistema Tributário Brasileiro: Balanço de uma experiência e caminhos a seguir", palestra proferida na Escola de Administração de Empresas (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, 2 de setembro de 1994 (gravação em vídeo realizada pela Divisão de Apoio Didático da EAESP). Em 1993, a Receita dispunha de um total de 5.200 auditores, dos quais quatrocentos requisitados por outros órgãos. Idem, ibidem.

(26) Vilson Antonio Romero. "O salário mínimo e a viabilidade da Previdência". *Conjuntura Econômica*, Fundação Getúlio Vargas, vol. 48, nº 10, outubro 1994, p. 38. O autor desse artigo é fiscal de contribuições previdenciárias e vice-presidente de comunicação social da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias.

(27) A capacidade operacional do INSS também se vê prejudicada pela informatização ainda incompleta dos sistemas de cadastro e fiscalização. Idem, ibidem, p. 39.

dificulta a punição dos crimes tributários. Outro é o desempenho do Serpro (Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal), que tem constituído importante ponto de estrangulamento para a administração tributária. Em razão disso, no início de setembro de 1994, o IRPJ de 1992 ainda não havia sido inteiramente processado²⁸. Não é por acaso que a evasão estimada pela Receita para esse tributo alcança os níveis anteriormente mencionados.

A verdade é que a evasão se generalizou de tal maneira entre as empresas, mesmo as de maior porte, e entre as pessoas físicas de alta renda que, se o governo resolvesse algum dia recuperar para valer a administração tributária e cobrar os impostos devidos, poderia ocorrer uma séria perturbação da "ordem" econômica e política do País. A evasão tributária, como qualquer fenômeno econômico — e no caso brasileiro estamos aparentemente diante de um fenômeno *macroeconômico* —, tem uma dinâmica própria na sua fase de crescimento e costuma gerar irreversibilidades que dificultam o seu combate. Ao longo dos últimos anos, à medida que se propagou entre os agentes econômicos a informação de que a Receita e outros órgãos da área estavam sendo progressivamente desmontados, a tendência à evasão foi se alastrando, não só porque diminuiu a taxa de risco a ela associada ou por causa da crise prolongada da economia e da crescente irracionalidade do "sistema tributário", mas porque a difusão das práticas de evasão tende a se *auto-alimentar* no próprio mercado. Essa tendência se acentua na medida em que as empresas comecem a se sentir não só estimuladas, mas até de certo modo obrigadas a fugir às suas obrigações tributárias para fazer face à vantagem competitiva de que empresas concorrentes possam estar usufruindo, em função de um comportamento mais agressivo em matéria de sonegação e outras formas de evasão.

Tudo isso é reforçado pelo fato de que o governo, sempre às voltas com problemas financeiros, tende no mais das vezes a introduzir "pacotes" tributários de fim de ano, que têm a característica de aumentar a carga legal sobre aqueles que já pagam, seja pela instituição de novos impostos, seja pelo aumento das alíquotas ou da base de incidência de tributos em vigor, como aliás voltou a fazer por meio de medida provisória, literalmente no apagar das luzes de 1994, no que diz respeito ao imposto de renda das empresas. Como esse comportamento dos governos e do Congresso se repete há anos, resulta que a carga, embora insuficiente do ponto de vista da economia como um todo, é altíssima para quem procura cumprir fielmente as suas obrigações. Por essas e outras razões, será necessariamente lento e árduo o caminho de volta a algo que se assemelhe a uma ordem tributária respeitável e respeitada no Brasil.

É justamente no campo do combate às diferentes formas de evasão que a política tributária menos depende do Poder Legislativo. Não basta pensar em esquemas ambiciosos de reforma tributária ou em outras reformas, se o Estado não consegue fazer respeitar e cumprir o que já está estabelecido em lei. É verdade que essa dificuldade pode ser creditada em alguma medida a imperfeições da própria legislação, mas há inúmeros indícios de que o problema decorre também, e talvez sobretudo, do desaparelhamento e até da desestruturação da administração pública em geral e, especificamente, dos órgãos encarregados de administrar os impostos e as contribuições sociais.

Aí está uma das várias consequências nefastas do pseudo-ajuste fiscal dos últimos anos, baseado em grande medida em "contingenciamento" das despesas, controles na "boca do caixa" e repressão de diversos componentes essenciais do gasto público, com consequências em termos de enfraquecimento de diversas

(28) Segundo Osiris Lopes Filho, em palestra na FGV de São Paulo (ver nota 25).

Paulo Nogueira Batista Jr. é economista da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. Já publicou nesta revista "Hiperinflação, ajuste fiscal e regressão monetária" (Nº 36).

instâncias da administração federal, entre os quais a Receita Federal e outros órgãos dos quais depende direta ou indiretamente a arrecadação da União e da Previdência Social.

Ironicamente, o "ajuste fiscal" que vem sendo realizado no Brasil nos últimos anos acaba solapando a capacidade do Estado de implementar uma política tributária consistente com a própria finalidade de assegurar uma estabilização duradoura da economia.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 41, março 1995
pp. 26-39
