

REFORMA TRIBUTÁRIA E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

*Eduardo Lacher**

1 - Introdução

O presente artigo tem como objetivo colaborar com o debate que vem se desenvolvendo acerca da elaboração de propostas para a formulação de uma reforma no sistema tributário nacional. Para tanto, serão apresentadas, sucintamente, algumas linhas gerais que poderiam nortear tal reforma. Cabe ressaltar, contudo, que não é intuito deste projetar o que efetivamente virão a ser as alterações no atual sistema tributário, mas, sim, apresentar o esboço de uma proposta de reforma que esteja inserida dentro de um objetivo maior, qual seja, a redistribuição de renda.

Torna-se fundamental destacar, embora não seja o objetivo principal deste trabalho, o conteúdo político inerente a uma proposta desse tipo, uma vez que tanto a estrutura tributária quanto a distribuição da renda se constituem em parcelas efetivas das engrenagens estruturais das economias capitalistas. Dessa forma, certamente qualquer proposição que vise alterar as estruturas tributárias e de rendas deve levar em conta questões ligadas às relações de poder.

Se analisarmos a evolução da questão político-institucional em termos relativos, veremos que houve uma evolução favorável no que diz respeito à adoção de reformas redistributivas de renda, evolução esta intimamente ligada às conclusões a que se pode chegar após o debate travado na década de 70, entre os chamados "produtivistas" e "distributivistas", acerca da distribuição de renda e do desenvolvimento econômico. A partir desse debate, as idéias distributivistas conseguiram alcançar uma considerável aceitação e propagação, devido a sua fundamentação teórica e à maior amplitude da sua análise.

Neste trabalho apresentaremos, brevemente, nossa proposta, cientes das suas limitações nos campos político e econômico. Para tanto, será analisada, primeiramente, a necessidade de uma reforma do sistema tributário nacional. Em seguida, serão colocados os principais problemas da atual estrutura tributária brasileira, bem como uma breve proposta de alteração do sistema. A seguir, abordaremos a necessária e esperada reestruturação do modelo de desenvolvimento, no que diz respeito tanto às questões de mercado quanto à atuação do Estado, a fim de que ocorra o que chamamos de "efetivação" da redistribuição da renda via sistema tributário. E, por fim, uma breve análise conclusiva acerca dos principais itens aqui abordados.

* Economista do Gabinete de Orçamento e Finanças Públicas da Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul.

O autor agradece os fundamentais comentários do Professor Raymundo Ferreira Guimarães, bem como dos colegas do Gabinete de Orçamento e Finanças. Os erros e omissões porventura presentes no artigo são de inteira responsabilidade do autor.

2 - A necessidade da reforma tributária

A estrutura tributária é, sem dúvida nenhuma, uma das variáveis mais importantes na análise estrutural da crise brasileira. Portanto, a equalização da questão tributária torna-se parte fundamental de qualquer proposta que se pretenda responsável e objetiva buscar soluções para os impasses da economia brasileira.

As propostas de alteração na estrutura tributária vêm se desenvolvendo num momento em que as várias tentativas de solução para a crise brasileira via planos de estabilização (com medidas essencialmente conjunturais) fracassaram. Assim, o campo de análise da atual crise econômica brasileira vem se voltando para as questões estruturais da economia nacional, da qual a tributação é apenas uma delas.

Admitindo-se, então, o caráter essencial de uma reforma tributária no sentido de equacionar tal crise, deve-se levar em conta, o momento de extrema fragilidade financeira que atravessa o Estado brasileiro, fragilidade esta intimamente atrelada ao esgotamento da fonte de financiamento do setor público nacional. Para os objetivos que aqui visamos atingir, devemos levar em conta tanto os aspectos internos quanto os externos da questão do esgotamento da fonte de financiamento do setor público.

As questões internas e externas do esgotamento da fonte de financiamento do setor público brasileiro estão envolvidas numa relação de extrema complementaridade no que diz respeito às suas questões fundamentais, isto é. as dívidas interna e externa.

Esses dois problemas estão intimamente ligados, pois surgem dessa mesma lógica, dada pelo padrão de acumulação, e se acirram durante o chamado "milagre econômico brasileiro". Esse período do processo de industrialização tem duas características básicas, quais sejam: o financiamento do crescimento via aportes de capital externo e a estrutura produtiva baseada na indústria de bens de consumo duráveis.

São esses sucessivos aportes de capital externo que ajudam a financiar a instalação do amplo parque industrial brasileiro, porém são esses mesmos aportes de capital externo que geram uma relação de extrema dependência do Exterior para o nosso desenvolvimento, simbolizada pela criação de uma enorme dívida externa, que, numa relação quase "simbiótica", gera uma enorme dívida interna, as quais, juntas, praticamente inviabilizam o financiamento do setor público nacional (Lozardo, org., 1987).

De outra parte, para que o processo de industrialização tivesse auto-sustentação, foi necessário que, de forma deliberada, o Estado provocasse uma forte concentração de renda, principalmente, através de políticas de arrocho salarial e do sistema tributário regressivo, entre outras, agravada entre as décadas de 60 e 80, a fim de gerar uma classe de renda com poder aquisitivo elevado o suficiente para poder demandar a oferta do setor produtor de bens de consumo duráveis.

Assim, temos que o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro prosperou até o momento em que problemas tanto de cunho interno quanto externo, relacionados com o endividamento do setor público nacional, levaram a um impasse quanto a como continuar financiando o desenvolvimento, dado o crescente problema da dívida. Nesse sentido, sendo a tributação uma das fontes clássicas de financiamento do gasto público, a reforma tributária surge como uma alternativa não só de financiamento do gasto, mas como parte de uma proposta alternativa de desenvolvimento, baseada numa redistribuição de renda em favor das classes menos favorecidas e na reestruturação da produção nacional, uma vez que, se, por um lado, a concentração de renda ocorrida

durante o nosso processo de industrialização serviu como parte fundamental para aquela lógica de acumulação, hoje, a concentração de renda, dada a sua magnitude, tornou-se um efetivo entrave ao desenvolvimento econômico brasileiro.

A necessidade de uma reforma tributária no Brasil de hoje é quase consensual. Atualmente, diversos segmentos da sociedade civil organizada clamam por uma alteração do nosso sistema tributário. A questão presente já não é a discussão da necessidade, ou não, de uma reforma tributária, mas, sim, de que tipo de sistema queremos.

Nesse sentido, existem várias propostas, quase tantas quantas são as concepções político-filosóficas e os diagnósticos dos problemas do atual sistema tributário brasileiro. Como já foi dito anteriormente, o tipo de reforma proposto depende essencialmente da concepção político-filosófica que o determina, bem como, mais concretamente, do objetivo econômico a ser alcançado, uma vez que qualquer alteração profunda no sistema tributário provocará efeitos sobre o desenvolvimento econômico.

O primeiro passo concreto para se definir o tipo de reforma que se quer é estabelecer o objetivo que se pretende alcançar e, mais abstratamente, que tipo de desenvolvimento se está propondo. A reforma tributária aqui exposta tem como finalidade essencial proporcionar uma redistribuição de renda que privilegie as classes de baixo poder aquisitivo, a fim de que se efetive um amplo mercado consumidor, hoje marginalizado, e, através da "efetivação" dessa demanda, se possa ter um novo tipo de desenvolvimento baseado no setor produtor dos chamados "bens salário". Dessa forma, tentaremos analisar a política fiscal em suas duas faces: a da receita pública (na questão tributária especificamente) e a da despesa pública (num sentido mais amplo).

3 - Reforma tributária

Ao analisarmos o atual sistema brasileiro, podemos observar três problemas de fundamental importância na sua estrutura, quais sejam: a baixa carga tributária, a má divisão entre os tipos de impostos e a regressividade do sistema.¹

Podemos avaliar a evolução da carga tributária brasileira de duas formas: a primeira, através da relação comparativa entre as cargas tributárias de diversos países; a segunda, através da análise evolutiva da carga tributária brasileira ao longo do tempo.

Comparativamente, verificamos que a carga tributária bruta brasileira é relativamente baixa, pois, enquanto alcançou 23,3% do PIB no ano de 1987, a carga tributária bruta italiana atingiu 38,8% do seu PIB; a alemã, 39,4%; a francesa, 42,1%; e a sueca, 49,8% durante o mesmo ano de análise (Gov. Fin. Stat. Yearbook 1989 (1989); Relat. Desenv. Mund. 1990 (1990)).

Em termos de evolução ao longo do tempo, podemos notar o decréscimo de participação tanto da carga tributária bruta quanto da carga tributária líquida. Segundo os dados da Tabela 1, a carga tributária bruta decresceu com o passar dos anos, tendo

¹ Ver artigo de Raymundo Ferreira Guimarães, publicado nesta Revista sob o título **O sistema tributário no Brasil: a necessidade de uma reforma.**

como exceção o ano de 1986, onde esta alcançou 24,26% do PIB, mas, mesmo assim, não alcançou a participação verificada em 1970, de 26,97% do PIB. Se a carga tributária bruta decresceu aproximadamente 18%, indo de 26,97% para 22,10% do PIB de 1970 a 1988, a carga tributária líquida teve uma redução bem mais acentuada, na ordem de 43%, visto que foi de 17,44% para 9,87% do PIB durante o mesmo período. Essa redução se deu, basicamente, pelo crescimento do serviço da dívida.

Portanto, se, em comparação com os demais países, vimos que a carga tributária brasileira não pode ser considerada elevada, em termos evolutivos, veremos que, tanto a carga tributária bruta quanto a líquida, vêm se reduzindo ao longo do tempo. Tal característica vem contribuindo no sentido de agravar o problema do financiamento do setor público nacional.

Tabela 1

Valor percentual da carga tributária em relação ao PIB
no Brasil — 1970-1988

ITENS	1970	1975	1980	1985	1986	1987 (1)	1988 (1)
Receita tributária bruta	26,97	26,34	24,21	22,97	24,26	22,60	22,10
Transferências ...	7,76	8,22	9,31	10,52	10,70	10,19	11,43
Subsídios	0,77	2,81	3,64	1,53	1,41	1,41	0,80
Outros	-1,14	0,55	0,59	0,29	-0,59	0,60	0,60
Receita tributária líquida	17,44	15,31	11,26	9,92	12,15	11,01	9,87

FONTE: ALVES, Silvio (1987). O desafio do déficit público. In LOZARDO, Ernesto (org) - **O déficit Público Brasileiro**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.

PEREIRA, L.C. Bresser (1989). Da crise fiscal à redução da dívida. In: **DÍVIDA externa**. São Paulo, Brasiliense.

(1) Dados estimados.

Outro problema do atual sistema tributário nacional é que este privilegia de forma muito acentuada os impostos sobre a despesa, explorando pouco fontes como a renda e o patrimônio. Tal característica assume um caráter perverso, uma vez que os impostos sobre a despesa dissociam o contribuinte legal do contribuinte de fato. O que ocorre é que quando se cobra um imposto sobre circulação de mercadorias, por exemplo, o contribuinte legal é a empresa, e o contribuinte de fato é o consumidor, pois as empresas possuem condições de "repassar" o ônus tributário para o preço das mercadorias, como se fosse mero custo de produção, e, desse modo, em cada transação de compra e venda, o consumidor paga o tributo de forma indistinta. O aspecto perverso que deriva da cobrança desse tipo de tributo é que esta, por suas características, o despersionaliza e o torna menos justo do ponto de vista social, uma vez que não leva em conta a capacidade contributiva de cada indivíduo.

Outro sério problema do sistema tributário nacional diz respeito a sua regressividade. O que ocorre é que, num sistema tributário regressivo, quem possui maior capacidade contributiva menos contribui efetivamente para o fisco, e quem possui menor capacidade contributiva mais contribui. Dessa forma, temos um contrasenso sob o que se denomina de justiça social. Os dados da Tabela 2 ilustram essa característica através da análise da divisão carga tributária por classes de renda. Temos que, enquanto um indivíduo que percebia um salário mínimo contribuía com 33,5% da sua renda para os cofres públicos, outro indivíduo que percebia mais de 100 salários mínimos contribuía com apenas 15%.

Tabela 2

Carga tributária sobre as classes de renda no Brasil — 1975

CLASSES DE RENDA	CARGA TRIBUTÁRIA (%)
Até 1 SMs	33,5
De 1 a 2 SMs	29,3
De 2 a 5 SMs	30,9
De 5 a 10 SMs	31,3
De 10 a 20 SMs	33,9
De 20 a 40 SMs	33,1
De 40 a 50 SMs	29,6
De 50 a 75 SMs	25,8
De 75 a 100 SMs	21,0
Mais de 100 SMs	15,0

FONTE: ERIS, Ibrahim et alli (1979). Distribuição da Renda e Sistema Tributário do Brasil. São Paulo, ANPEC, apud PEREIRA, L.C. Bresser (1986). *Economia brasileira*. São Paulo, Brasiliense. p.143.

O que se conclui dessa análise do atual sistema tributário nacional, em termos comparativos com as idéias de justiça fiscal, progressividade e seletividade gravadas na nossa atual Constituição, é que urge uma reforma tributária no sentido de adequar o sistema à atual Constituição.

Após definirmos o principal objetivo a ser alcançado pela reforma tributária por nós proposta, qual seja, a redistribuição de rendas e analisarmos a atual estrutura do sistema tributário brasileiro, estamos em condições de começar a apresentar o esboço da mesma. A nossa proposta de reforma tributária está baseada em dois princípios tributários: o da justiça fiscal e o de natureza financeira.

O primeiro, da justiça fiscal, é o princípio fundamental que norteará a nossa proposta de reforma tributária, uma vez que leva em conta, essencialmente, os aspectos redistributivos da renda. A premissa da justiça fiscal é a de que a carga tributária deve se distribuir da forma mais eqüitativa possível entre os indivíduos, ou seja, quanto maior a capacidade contributiva dos indivíduos, maior deverá ser a sua contribuição para o fisco, e quanto menor a capacidade contributiva dos indivíduos, menor deverá ser sua contribuição. Portanto, temos que o princípio de justiça fiscal atrela o pagamento de impostos à capacidade de contribuição de cada indivíduo. Essa idéia está fundamentada em duas questões: a eqüidade horizontal e a eqüidade vertical.

Quanto à eqüidade horizontal, temos que esta se baseia na generalidade do imposto, que propõe que todas as pessoas com capacidade contributiva igual devam ter tratamento fiscal igual, ou seja, todos os indivíduos devem contribuir para o fisco de acordo com a sua renda, ressaltando o mínimo vital à manutenção e à reprodução de sua unidade familiar. Basicamente, a eqüidade horizontal dá a idéia de capacidade contributiva dos indivíduos, que pode ser definida através da noção de renda líquida (renda líquida = renda bruta - valor necessário à manutenção e à reprodução de unidade familiar).

Já a eqüidade vertical reza que os indivíduos com diferentes capacidades contributivas devam ter tratamento fiscal diferenciado, ou seja, quanto maior a capacidade contributiva dos indivíduos, maior deverá ser a sua contribuição relativa para o fisco, e quanto menor a capacidade contributiva dos indivíduos, menor deverá ser a sua contribuição relativa. Assim, a eqüidade vertical dá a idéia de progressividade do tributo.

Outro princípio fundamental para a nossa proposta de reforma tributária diz respeito ao princípio de natureza financeira, que visa à maximização do rendimento tributário e à minimização do custo de tributação. Esse princípio está baseado nos subprincípios da produtividade e da elasticidade do tributo. A importância desse princípio para a nossa proposta surge do fato de ser fundamental o crescimento da arrecadação tributária, pois seria bastante prejudicada, ou até inócua, a tentativa de redistribuir a renda nacional via sistema tributário progressivo, se houvesse, como conseqüência, uma queda de receita tributária que inviabilizasse o financiamento do gasto público. Dessa forma, torna-se fundamental que se analise o princípio que busca a maximização da arrecadação tributária.

O subprincípio da produtividade do tributo está ligado à arrecadação tributária e leva em conta tanto a base tributária, fonte de onde são captados os recursos, quanto as alíquotas, taxa percentual que incide sobre a base do cálculo dos tributos. Segundo esse subprincípio, um imposto é mais produtivo quanto maior for a sua capacidade de arrecadação, levando em conta uma ampla base tributária e uma alíquota progressiva, porém compatível.

O subprincípio da elasticidade do tributo está baseado na relação entre a variação da receita tributária e a variação da renda. Segundo esse subprincípio, a elasticidade-renda do tributo deve ser superior à unidade, a fim de que a crescente demanda pelos serviços públicos seja atendida por um crescente gasto público, que, portanto, deve crescer mais do que proporcionalmente ao crescimento da renda nacional.²

Definidos os princípios que nortearão a nossa proposta de reforma tributária, devemos analisar e compatibilizar as eventuais contradições que possam surgir na elaboração de uma proposta baseada na justiça, na produtividade e na elasticidade dos tributos. Nesse sentido, temos que a principal questão que surge é com relação à escolha da base tributária fundamental do sistema. Pois, enquanto o princípio da justiça fiscal considera a tributação direta (renda = salários + juros + lucros + aluguéis) como sendo a fonte mais justa de tributação, o princípio financeiro diz que a fonte básica de tributação deve ser a mais ampla possível, a qual, no estágio atual do desenvolvimento brasileiro, é a fonte indireta (despesa = produção, circulação e consumo).

Temos que a renda efetivamente é a fonte mais justa de tributação, uma vez que personaliza o tributo, ou seja, identifica os indivíduos específicos a serem tributados, além de dificultar o chamado "repasse" do ônus e melhorar a fiscalização dos tributos. Porém, se o sistema tributário se basear essencialmente na renda como fonte tributária, teremos, ao menos no atual estágio do desenvolvimento econômico brasileiro, uma base tributária muito restrita, visto que o número de indivíduos com renda líquida passível de tributação no Brasil é muito pequena, uma vez que os salários são, de modo geral, extremamente baixos, a classe de renda média é extremamente reduzida, e parcelas da classe de alta renda possuem amplas condições de declarar apenas uma parte de suas remunerações. Assim, se utilizarmos a renda como fonte tributária, correremos o sério risco de reduzir a já baixa arrecadação, o que seria extremamente prejudicial a nossa proposta. Dessa forma, a fim de preservar e ampliar a arrecadação, a fonte tributária fundamental deve ser a despesa, visto ser esta a mais ampla no atual estágio do desenvolvimento brasileiro.

Quando definimos o caráter fundamental da despesa como fonte de tributação, devemos salientar algumas questões. Em primeiro lugar, temos que os impostos sobre a despesa provocam a chamada "anestesia fiscal", ou seja, o contribuinte paga o imposto já embutido no preço do bem ou serviço e, desse modo, não "sente" que está pagando um tributo. Em segundo lugar, temos que, no Brasil, existe uma ampla diferenciação entre as várias cestas de consumo das diferentes classes de renda, o que, do ponto de vista da tributação, facilita o estabelecimento de alíquotas seletivas em termos da essencialidade dos bens, conferindo, assim, um maior grau de justiça fiscal. Em terceiro lugar, cabe salientar um aspecto que pode se tornar prejudicial na cobrança de impostos sobre a despesa, no caso, o chamado "efeito Oliveira-Tanzi", segundo o qual, o espaço de tempo entre o fato gerador e o

² Argumento baseado na Lei de Wagner

pagamento do tributo deve ser o menor possível, principalmente em países com inflação alta, pois, quanto maior esse espaço, maior será a desvalorização monetária da receita tributária, portanto, menor será a produtividade do tributo.

Quanto à renda, temos que esta deve ser tributada de acordo com a noção de renda líquida, ou seja, a renda bruta descontado o valor necessário à manutenção e à reprodução do indivíduo (valor este que leva em conta fatores tanto fisiológicos quanto culturais do desenvolvimento da sociedade). Com relação às alíquotas, estas devem incidir progressivamente sobre a renda dos contribuintes.

No que se refere às demais fontes de tributação, riqueza e patrimônio, devemos salientar algumas questões. O que ocorre é que, apesar de serem bastante adequadas para fins redistributivos e, além do mais, de estarem alicerçadas na Constituição Brasileira de 1988, a qual criou o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), deve-se ter muito critério ao se regulamentar tal imposto. Uma análise criteriosa faz-se extremamente necessária, uma vez que, apesar desse tipo de imposto incidir como índice de capacidade de pagamento sobre o patrimônio ou riqueza (estoque) dos indivíduos, será efetivamente pago através da renda (fluxos) destes. Dessa forma, devemos analisar muito bem a questão da capacidade contributiva dos indivíduos e das alíquotas a serem estabelecidas. Assim, visto que a propriedade tende a ser mais concentrada que a renda no Brasil, deve-se tributar uma pequena camada de indivíduos, levando em conta a riqueza líquida³ destes. Quanto às alíquotas, estas devem ser progressivas, porém baixas.

Como conclusão, temos que o sistema tributário deve ser progressivo e seletivo, levando em conta a despesa, a renda e a riqueza como fontes de tributação e visando, ainda, a elevação da carga tributária. Além disso, a presente proposta visa simplificar o atual sistema tributário, reduzindo o número de tributos, o que facilitará aos contribuintes como à fiscalização.

Nesse sentido, propomos a criação de seis impostos básicos:

- imposto progressivo sobre a renda líquida das pessoas físicas;
- imposto progressivo sobre a renda líquida das pessoas jurídicas;
- imposto altamente concentrado com baixas alíquotas progressivas sobre a riqueza líquida dos indivíduos;
- imposto sobre a despesa incidindo seletivamente, de acordo com a essencialidade, sobre o valor adicionado da produção e circulação de mercadorias;
- imposto sobre transações financeiras, com o intuito de realizar política monetária;
- imposto sobre operações relativas ao comércio exterior (importação e exportação), com o intuito de realizar medidas de caráter estratégico.

Assim, temos um pequeno esboço das linhas básicas de uma reforma tributária redistributiva de renda. Até aqui, foi analisada a parte da receita pública, porém, a partir de agora, devemos analisar outra importante questão envolvida na reforma tributária redistributiva de renda, qual seja, a reestruturação do modelo de desenvolvimento econômico, levando em conta, principalmente, a atuação do Estado nesse sentido, e o gasto público, especificamente.

³ A riqueza líquida é igual à riqueza total menos os custos de aquisição.

4 - Reestruturação do modelo de desenvolvimento

A partir de agora, analisaremos o que consideramos uma questão fundamental para o que chamamos de "efetivação" da redistribuição de renda através do sistema tributário, qual seja, a reestruturação do modelo de desenvolvimento nacional. Essa análise não diz respeito a uma pré-condição à efetivação da redistribuição de renda, mas, sim, a uma evolução do modelo, onde a atuação do Estado se faz extremamente fundamental no sentido de, junto com o mercado, dar condições para que o aumento do poder aquisitivo dos salários, gerado pela progressividade do sistema tributário, se torne real.

A fim de que o objetivo redistributivo seja alcançado, dois fatos devem ocorrer: primeiro, deve haver um deslocamento, ou seja, uma migração de capitais para o setor produtivo de bens salário, visto a nova estrutura de renda e a respectiva sinalização do mercado nessa direção; segundo, o Estado deve reorientar a sua atuação no sentido redistributivo.

O que ocorre é que, ao reduzir-se a carga de tributação das camadas de mais baixa renda, deve-se ter um aumento do poder aquisitivo dessas camadas. Dessa forma, esse aumento deve provocar uma elevação da demanda por produtos consumidos por essas classes de renda, os chamados bens salário. Se esse deslocamento de patamar da demanda não for acompanhado por um incremento na produção dos bens salário, a conjugação do crescimento da demanda com a rigidez da oferta tenderá a provocar uma alta dos preços desses bens, anulando, assim, os ganhos de poder aquisitivo reais provenientes da reforma tributária.

Por outro lado, esse crescimento dos preços dos bens salário deverá provocar uma alteração nos preços relativos e, assim, agravar o processo inflacionário através do acirramento do conflito distributivo. Esse crescimento da inflação no sentido da redistribuição de renda aqui proposta é extremamente perverso, uma vez que a transferência de renda provocada pela inflação ocorre exatamente no sentido oposto à equidade, beneficiando os setores com maior capacidade de proteção, notadamente as classes mais altas de renda, provocando um processo de redistribuição às avessas.

Portanto, a fim de que a redistribuição de renda provocada pela progressividade do sistema tributário gere crescimentos reais no poder aquisitivo das camadas de mais baixa renda, faz-se totalmente necessário o crescimento da oferta dos bens salário.

O que deve ocorrer, efetivamente, é que, durante um processo de redistribuição de renda, a estrutura da economia deve sofrer alterações, uma vez que as taxas de crescimento dos diversos setores tenderão a variar devido à alteração da estrutura de rendas.

Durante o período chamado de "milagre econômico", o setor dinâmico da economia era o setor produtor de bens de consumo duráveis, o que, numa análise kaleckiana, seria considerado o Departamento II (DII). Durante o "milagre", o DII ditou a dinâmica do desenvolvimento brasileiro. Dado o esgotamento desse modelo analisado anteriormente, o DII foi perdendo o seu dinamismo, e a economia brasileira chegou a um impasse, que tornou conhecida a década de 80 como a "década perdida".

Nesse sentido, uma redistribuição de renda via sistema tributário tornar-se-ia uma alternativa não só de fonte de financiamento do gasto público nacional, mas de um novo tipo de desenvolvimento, alicerçado no desenvolvimento, do setor produtor de bens salário, o DIII kaleckiano.

A partir da detonação desse processo redistributivo, o que ocorreria é que, em termos de estrutura de rendas, enquanto o poder aquisitivo das classes de mais baixa renda tenderia a se elevar, o poder aquisitivo das classes de mais alta renda tenderia a se reduzir, dada a progressividade do sistema tributário. Essa alteração na distribuição de renda deverá provocar efeitos sobre a dinâmica setorial da economia, uma vez que se poderá observar um crescimento mais que proporcional da demanda por bens salário, em relação a outro tipo de bens.

O redirecionamento da estrutura produtiva passa, como não poderia deixar de ser, pela forte ação direta e indireta do Estado. Atuação esta que deve se realizar com o objetivo de ampliar a oferta dos bens salário. Dessa forma, caberá ao Estado atuar no sentido de, junto com o mercado, reorientar a produção das mercadorias.

Diretamente, temos como política fundamental quanto ao investimento público que este deve estar voltado basicamente ao desenvolvimento de infra-estrutura que beneficie a produção, sendo prioridade o setor de bens salário. Também devem fazer parte da política de investimento público: obras em saneamento básico; saúde pública; ensino público; habitação popular; e transportes coletivos, elevando, assim, o chamado salário indireto das camadas de baixa renda.

Indiretamente, quanto à política agrícola, deve-se ter uma extrema atenção, uma vez que os bens agrícolas possuem enorme participação na composição das cestas de consumo das classes de baixa renda. Assim, é necessário adotar uma política agrícola que vise elevar a produção e a produtividade do Setor Primário, a fim de que a oferta desses bens cresça e seja suficiente para atender ao respectivo crescimento da demanda.

Com relação aos incentivos à indústria, estes devem ser dirigidos no sentido de ampliar a produção dos bens salário, bem como dos insumos necessários a sua produção, através da concessão de incentivos do setor público para o setor privado, sinalizando os setores prioritários do "novo" mercado, visando, dessa forma, alterar a estrutura produtiva nacional. No mesmo caminho, devem seguir as políticas de financiamento e de crédito público.

Quanto à política de rendas, esta se torna fundamental no sentido de ratificar a redistribuição de renda em favor das classes de mais baixa renda, visto que, se a política de rendas não for compatível com a redistribuição, esta tenderá a ser atenuada, ou até anulada.

Assim, se o Estado atuar tanto pelo lado da demanda, elevando o poder aquisitivo das camadas de baixa renda, quanto pelo lado da oferta, fomentando a ampliação da oferta dos bens salário, poderá haver o desenvolvimento de um novo modelo auto-sustentado de acumulação, tendo como setor dinâmico o setor produtor de bens salário.

5 - Conclusão

O presente artigo buscou apresentar questões amplas e gerais sobre a futura reforma no sistema tributário brasileiro, a fim de colaborar com o debate que vem se desenvolvendo sobre esse tema. O principal objetivo deste, foi abordar alguns aspectos de uma reforma tributária redistributiva de renda, inserida dentro de um novo padrão de desenvolvimento econômico.

A necessidade de uma reforma no atual sistema tributário nacional parece ter alcançado uma espécie de consenso, porém o tipo de reforma a ser implantada parece estar muito longe dessa unanimidade. A fim de se definir o tipo de reforma que se pretende, faz-se necessário estabelecer o objetivo a ser alcançado. Obviamente, disso

depende a posição político-filosófica de onde deriva a proposta. Nesse sentido, temos que o objetivo da reforma aqui proposta é tornar o sistema tributário uma peça efetiva de redistribuição de renda, que favoreça as classes de mais baixo poder aquisitivo e, dessa forma, "efetive" uma demanda potencial que hoje se encontra reprimida, tendo em vista os baixos salários percebidos pela grande maioria da população. A "geração" desse "novo" mercado, propicia condições para o estabelecimento de um novo período desenvolvimentista, baseado num novo padrão de acumulação.

Justamente pela sua concepção e objetivos, fica clara a principal limitação da nossa proposta, qual seja, a limitação política, pois não é de se esperar que, no atual "estado das coisas", se adote uma reforma como a aqui proposta. Porém devemos salientar as possibilidades de, em outro contexto político-institucional, serem aplicadas tais reformas, visto a sua factibilidade teórica, provada durante o debate entre "produtivistas" e "distributivistas", travado na década de 70.

Conclui-se, então, que, um sistema tributário progressivo e seletivo, baseado nos princípios financeiro e da justiça fiscal inseridos dentro de um novo padrão de desenvolvimento, onde a estrutura produtiva se adequasse a essa nova distribuição de renda, poderia não só ser um sistema tributário alternativo, como uma opção de saída do atual estrangulamento por que passa a economia brasileira.

Bibliografia

- AFONSO, José & VILLELA, Renato (1991). Estimativa da carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas. **Boletim Conjuntural**, Brasília, IPEA, (13), abr.
- ALVES, Silvio (1987). O desafio do déficit público. In: LOZARDO, Ernesto, org. **O déficit público brasileiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK 1989 (1989). Washington, FMI.
- GUIMARÃES, Raymundo (1981). Considerações teóricas sobre os princípios básicos de um sistema tributário. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 2(1):95-141.
- LACHER, Eduardo (1990). **O sistema tributário e a redistribuição de renda no Brasil**. [s.n.t.] (mimeo)
- LONGO, Carlos (1984). Notas sobre a evolução da carga tributária. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 4(4):124-34, out./dez.
- LOZARDO, Ernesto, org. (1987). **O déficit público brasileiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PEREIRA, L. C. Bresser (1989). Da crise fiscal à redução da dívida. In: DÍVIDA externa. São Paulo, Brasiliense.
- ____ (1986). **Economia brasileira**. São Paulo, Brasiliense.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 1990 (1990). Rio de Janeiro, Banco Mundial/FGV.
- TOLIPAN, R. & TINELLI, A., org. (1975). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Zahar.