



ORGANIZADORES

CIRO BIDERMAN • PAULO ARVATE

Economia do Setor Público no Brasil

Andréa Lemgruber Viol • Amir Antônio Khair • Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa • Arthur Barrionuevo Filho
Ciro Biderman • Cláudia Helena Cavalieri • Cláudio Ribeiro de Lucinda • David S. Brown • Edson Ronaldo Nascimento
Eduardo de Carvalho Andrade • Elaine Toldo Pazello • Érika Amorim Araujo • Fabiana Rocha • Fernando de Holanda Barbosa
Fernando Luiz Abrucio • Francisco Humberto Vignoli • Francisco S. Ramos • George Avelino • Hugo Borsani
José Ricardo Nogueira • José Roberto Rodrigues Afonso • Lígia Vasconcelos • Luciane Melo • Luís Eduardo Afonso
Luiz Carlos Bresser-Pereira • Marcelo Lettieri Siqueira • Marcelo Piancastelli • Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
Marcos Mendes • Maria da Conceição Sampaio • Maria Rita Loureiro • Paulo Roberto Arvate • Ramon Arigoni Ortiz
Roberto Guena de Oliveira • Rozane Bezerra de Siqueira • Sandro de Freitas Ferreira • Wendy Hunter



O sistema tributário e os impostos sobre o patrimônio¹

Amir Antônio Khair

Ex-secretário de Finanças da Prefeitura de São Paulo

Luciane Melo

Doutoranda em Administração Pública na FGV/EAESP

SUMÁRIO

O capítulo apresenta um panorama da tributação do patrimônio no Brasil, e analisa especificamente o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão *inter vivos* (ITBI), Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *causa mortis* e Doação (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), e o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

PALAVRAS-CHAVE

Imposto sobre a Transmissão *inter vivos* (ITBI); Imposto sobre Transmissão *causa mortis* e Doação (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

INTRODUÇÃO

A tributação sobre o patrimônio é uma das mais antigas formas de cobrança de impostos conhecida, utilizada desde a Antigüidade pelos egípcios, gregos e romanos.² O patrimônio era nessa época o melhor indicador da capacidade de contribuição dos indivíduos, uma vez que a principal fonte de renda era a propriedade de terras e escravos. Aqueles indivíduos com maior patrimônio deveriam contribuir com uma parcela dos frutos de seus bens para o financiamento das atividades públicas. À medida que houve um aumento das transações comerciais e da produção de bens, a capacidade de contribuição do indivíduo passou a se limitar não apenas à riqueza possuída, mas também ao seu ganho potencial resultante do trabalho, e os impostos sobre o patrimônio tiveram a sua importância relativa reduzida.

No Brasil, os impostos sobre o patrimônio nascem com a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891. No artigo 9º ficou estabelecido que: “É da competência exclusiva dos estados decretar imposto sobre imóveis rurais e urbanos e sobre transmissão de propriedade.”

¹ Gostaríamos de agradecer a competente leitura e os comentários de Ana Cláudia Além, Eduardo Andrade e Paulo Arvate a uma versão anterior deste texto. Os erros e omissões remanescentes, como sempre, são de inteira responsabilidade dos autores.

² Para os interessados em história tributária, Seligman (1905) é um bom ponto de partida. Esse livro pode ser obtido gratuitamente na Internet, no site do projeto “million books”: <http://www.archive.org/texts/texts-details-db.php?collection=Smillionbooks&collectionid=EssaysInTaxation>. Gale & Slemrod (2001) oferecem indicações adicionais de leituras nesta área.

A primeira modificação ocorreu quatro décadas depois na Constituição Federal de 16 de julho de 1934, na qual em seu artigo 8º ficou estabelecido que “compete privativamente aos estados decretar impostos sobre: a) propriedade territorial, exceto a urbana; b) transmissão de propriedade *causa mortis*; e c) transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade”. No artigo 13 ficou estabelecido que o IPTU passou a pertencer aos municípios.

A primeira menção à progressividade se deu no artigo 128 dessa Constituição, que estabeleceu que: “Ficam sujeitas a imposto progressivo as transmissões de bens por herança ou legado.”

A Constituição Federal de 1937 manteve inalterado os dispositivos da Constituição de 1934, mas foi omissa em relação à progressividade criada pelo artigo 128 mencionado.

A Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 manteve as mesmas competências do estado e acrescentou que o “imposto territorial não incidirá sobre sítios de área não excedente a 20 hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel”.

A Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 inovou ao criar um capítulo específico para o sistema tributário bem detalhado e com diversos dispositivos que foram incorporados pela Constituição de 1988. Em seu artigo 22, o ITR saiu da competência estadual, passando para a da União. No artigo 24 ficou estabelecido que o ITBI não incidiria sobre a transmissão de bens incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica, nem sobre a fusão, incorporação, cisão ou extinção ou redução do capital de pessoas jurídicas, salvo se estas tiverem por atividade preponderante do adquirente o comércio desses bens ou direitos, ou a locação de imóveis.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou recursos da União para estados e municípios, passando o ITBI à competência municipal, prevendo a progressividade para o IPTU nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, derrubou essa possibilidade em decisão proferida em 1996, mas através da Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, foi restaurada a progressividade em razão do valor do imóvel e a aplicação de alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

O artigo 157 inciso II estabeleceu que passava a pertencer aos municípios 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados.

O artigo 150 inciso VI da Constituição Federal estabelece que é vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios instituírem impostos sobre:

- Patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.
- Templos de qualquer culto.
- Patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, sindicatos dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.
- Livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

IMPORTÂNCIA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O PATRIMÔNIO

O Brasil explora muito pouco o potencial dos impostos sobre o patrimônio, que por suas características estão diretamente relacionados à riqueza ou à sua transferência. Num país onde se tem uma distribuição de renda muito favorável às camadas mais ricas da população, é de se esperar uma distribuição ainda pior da riqueza entre as diversas camadas sociais.

Nesse contexto, as iniciativas de valorização dos impostos sobre o patrimônio dentro do sistema tributário e na legislação infraconstitucional enfrentam fortes resistências dos segmentos que representam os interesses das camadas mais ricas da população.

O não aproveitamento do potencial tributário desses impostos acaba por supertributar a atividade econômica através de impostos e contribuições que oneram a produção e o consumo, aumentando custos de produção, elevando preços e diminuindo nossa competitividade externa.

Uma maior tributação sobre o patrimônio poderá permitir, para um mesmo nível de carga tributária, desonerar o consumo de bens e serviços, com queda nos preços da economia, especialmente pela redução das alíquotas nominais dos impostos indiretos. Isso contribuirá para a redução da sonegação, inadimplência, informalidade e dará maior poder competitivo às empresas tanto interna quanto externamente. Essa estratégia pode propiciar uma contribuição importante para um maior dinamismo da atividade econômica.

CARACTERIZAÇÃO GERAL E EVOLUÇÃO RECENTE

Os impostos sobre o patrimônio podem incidir sobre o estoque ou sobre o fluxo do valor a ser tributado. Estão na primeira categoria: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF (não regulamentado) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Na segunda categoria temos: Imposto sobre a Transmissão "inter vivos" de Bens e de direitos reais sobre Imóveis - ITBI e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD.

Tem, pois, o sistema tributário brasileiro seis impostos sobre o patrimônio, pertencendo à competência da União o ITR e IGF, à do estado o IPVA e ITCMD e à do município o IPTU e ITBI, ou seja, dois impostos para cada nível de governo.

Pela Constituição Federal de 1988, pertence aos municípios 50% do ITR da União relativamente aos imóveis neles situados e 50% do IPVA do estado dos veículos automotores licenciados em seus territórios.

As tabelas a seguir apresentam a evolução dos impostos sobre o patrimônio no período que vai de 1995 a 2002 em valores reais de 2002 com base no IPCA e em porcentagem do PIB e na última coluna a participação no total desses impostos:

Tabela 14.1: Evolução dos impostos sobre o patrimônio de 1995 a 2002

Imposto	R\$ milhões de 2002 - base IPCA								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 (%)
Total	10.266	11.099	11.753	11.656	12.237	14.178	14.701	15.554	100,0%
ITR	174	376	281	291	339	309	247	245	1,6%
IPVA	4.083	4.481	5.161	5.795	5.557	6.137	6.820	7.007	45,0%
ITCMD	351	368	366	412	373	381	368	513	3,3%
IPTU	4.584	4.816	4.790	4.229	4.979	6.076	5.991	6.344	40,8%
ITBI	1.073	1.059	1.155	929	990	1.274	1.276	1.445	9,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SRF e Confaz.

Tabela 14.2: Evolução da participação dos impostos no PIB de 1995 a 2002

% do PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	0,96%	0,99%	1,01%	0,98%	1,01%	1,11%	1,13%	1,15%
ITR	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%
IPVA	0,38%	0,40%	0,44%	0,49%	0,46%	0,48%	0,52%	0,52%
ITCMD	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
IPTU	0,43%	0,43%	0,41%	0,36%	0,41%	0,48%	0,46%	0,47%
ITBI	0,10%	0,09%	0,10%	0,08%	0,08%	0,10%	0,10%	0,11%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SRF e Confaz.

O IPVA e IPTU são os mais importantes impostos e representaram, em 2002, 85,8% do total de impostos sobre o patrimônio. As participações do ITR e ITCMD são simbólicas e não chegam a 5% do total desses impostos. Está ocorrendo um crescimento real contínuo em todos os impostos sobre o patrimônio, tomando como referência a inflação medida pelo IPCA.

Metade da tributação sobre o patrimônio, representada pelo IPTU e ITBI, é da competência municipal, ficando 48,3% com o estado, através do IPVA e ITCMD. Ao governo federal esse tipo de imposto pouco significa, uma vez que o ITR responde por apenas 1,6% do total e não foi implementado o IGF.

Em termos de participação no PIB, a baixa importância dos impostos sobre o patrimônio na renda nacional mostra-se relevante. Assim, essas participações em 2002 foram de 0,02% para o ITR, 0,52% para o IPVA, 0,04% para o ITCMD, 0,47% para o IPTU e 0,11% para o ITBI, com um total de apenas 1,15% para o conjunto desses impostos, ou 3% da carga tributária do país.

IPTU

O IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) é o imposto sobre a propriedade urbana, constituído por um percentual sobre o valor venal do imóvel (valor atribuído pela prefeitura ao imóvel). Ele é obtido somando-se o valor do terreno ao da construção. Tanto o valor do terreno quanto o da construção são obtidos a partir de uma Planta de Valores que atribui o valor do metro quadrado de cada face de quadra para o terreno e para cada tipo de construção. Cada uma é avaliada pela prefeitura. Esses valores unitários são multiplicados pelas áreas do terreno e da construção para obter os valores venais. São utilizados fatores de correção como, por exemplo, idade do imóvel, imóvel de esquina, largura da fachada etc. para constituir o valor final do imóvel.

Segundo Fernando Rezende:

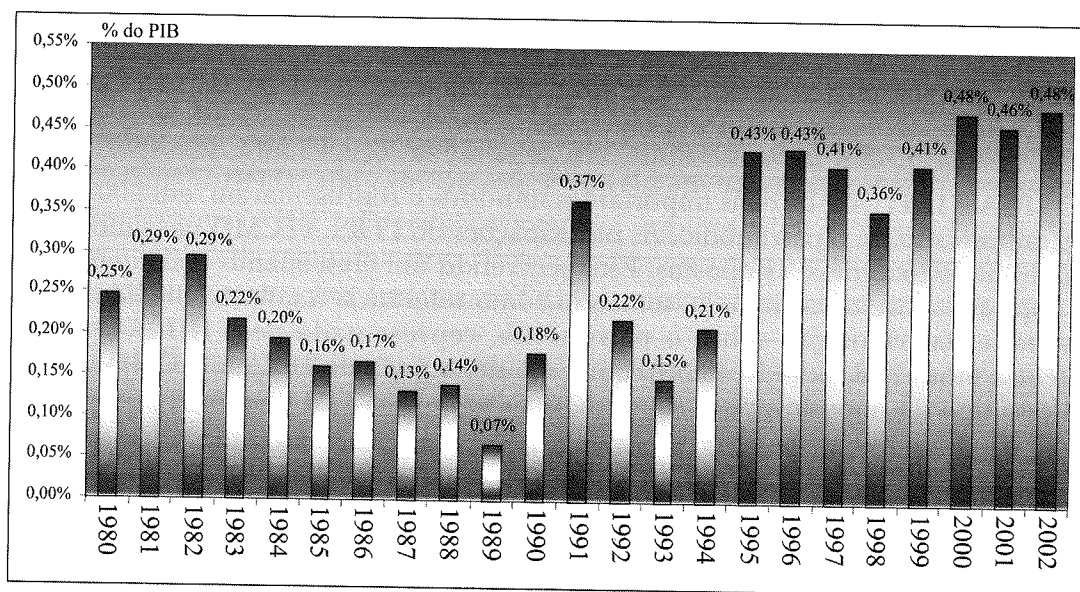
“Uma das características próprias do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária é a imobilidade da base tributária. Essa é, provavelmente, a principal razão pela qual esse tipo de tributo é historicamente o mais utilizado em todo o mundo nos governos locais.”³

O IPTU é considerado um imposto que permite a aplicação de maior justiça fiscal podendo-se cobrar de acordo com o valor do imóvel, de forma proporcional (alíquota constante), ou de forma progressiva (alíquota crescente com o valor ou localização do imóvel) sendo classificado como um imposto direto, ao contrário do ISS, que é um imposto indireto.

³ Silva (1983).

O Gráfico 14.1 apresenta a evolução do IPTU, notando-se a queda ocorrida a partir do início da década de 1980, até atingir o mínimo em 1989. Com a gestão dos novos prefeitos, cujo reflexo só começa a partir de 1990, iniciou-se a recuperação desse imposto conduzida nacionalmente pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais – ABRASF, até atingir, em 1991, 0,37% do PIB. Em 1992, com a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, acatando liminar que acabava com a progressividade, a Prefeitura de São Paulo perdeu o equivalente a US\$400 milhões, correspondendo a 0,1% do PIB. Em 1995 tem-se nova ascensão, devido à redução da perda inflacionária do imposto (efeito Tanzi).

Gráfico 14.1: Evolução do IPTU.



Fonte: Afonso et al. de 1980 a 1994 e Khair de 1995 a 2002 a partir de dados da SRF, Confaz, ABRASF, STN e IBGE.

Receitas municipais estimadas: base 2001 e crescimento das capitais em 2002.

Se há diferenças significativas entre as alíquotas estabelecidas pelos diversos municípios, indivíduos e empresas podem deslocar-se para as localidades em que a tributação é mais baixa, e o preço dos imóveis onde o imposto é mais alto tende a cair. Isso pode ser válido se os custos de locomoção forem inferiores à vantagem causada pelo menor IPTU.

A administração desse imposto não é simples, uma vez que é preciso atribuir um valor ao imóvel. É preciso, portanto, manter um cadastro atualizado com diversas informações do imóvel, bem como estimar o valor do terreno e da construção. Isso é realizado por meio do acompanhamento das transações imobiliárias que ocorrem no mercado, o que pode ser não apenas custoso, mas também sujeito a erros. Embora a inovação tecnológica tenha facilitado a administração desse imposto, ainda há dificuldades na sua aplicação.

O IPTU atualmente pode apresentar alíquotas progressivas, isto é, a alíquota é maior à medida que aumenta o valor do imóvel.⁴ Para um mesmo valor de arrecadação do IPTU a aplicação da progressividade permite reduzir ou isentar da cobrança a maioria dos imóveis, compensando com uma cobrança maior para os imóveis de maior valor, aplicando-se assim maior justiça fiscal.

Quanto à incidência do imposto no caso de empresas, provavelmente o IPTU será considerado como um custo, e a tendência é que seja repassado parcialmente para os preços. Isso depende da elasticidade-preço da demanda.

⁴ Com a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, permitiu-se que o IPTU aplicasse alíquotas progressivas.

No caso de moradias, em que o proprietário e o beneficiário do imóvel são dois indivíduos diferentes, quem vai arcar com os custos do imposto vai depender do mercado de aluguéis. A curto prazo, não há como repassar imediatamente aos aluguéis o aumento do custo resultante do estabelecimento (ou elevação) do imposto. Tudo o mais constante, o dono do imóvel tende a arcar com a maior parte do tributo, ou com o tributo integral. A rentabilidade dos aluguéis cairá, assim como a oferta de novos imóveis. Com o passar do tempo, o crescimento da demanda (resultante do crescimento populacional) provocará uma elevação dos aluguéis até restaurar a rentabilidade dos aluguéis vigente antes do estabelecimento do imposto.⁵ No caso de ser implantada a progressividade, reduzindo a tributação ou ampliando a isenção do imposto para os imóveis, o efeito será o contrário, provocando a redução dos aluguéis.

Nos Estados Unidos há uma extensa literatura sobre esse tipo de imposto, e sobre a questão de justiça, há três visões diferentes, sem que uma delas tenha prevalecido. Segundo a primeira dessas visões, denominada usualmente “visão clássica”, o imposto sobre a propriedade imóvel é visto como um imposto sobre o consumo de serviços de habitação que tende a ser regressivo, pois os gastos com moradia representam uma proporção mais elevada dos gastos das famílias de rendas mais baixas.

A segunda visão, denominada “nova visão”, considera o imposto sobre a propriedade imóvel semelhante a um imposto sobre o lucro da renda de capital, que é progressivo, pois essa fonte de renda representa uma proporção maior da renda das famílias de renda mais elevada.

Finalmente, a terceira visão não vê o imposto sobre a propriedade como um imposto, e sim como o pagamento pelos serviços oferecidos pela administração local. Portanto, ele não é progressivo nem regressivo. Segundo essa visão, bastante influenciada por Tiebout,⁶ os indivíduos escolhem onde morar comparando os bens e serviços públicos oferecidos pela administração local com o seu custo, isto é, o imposto pago. Se os cidadãos avaliam que o imposto sobre a propriedade cobrado por uma determinada localidade é excessivo em relação aos serviços oferecidos, eles tenderão a se mudar para uma região com impostos mais baixos⁷ ou que ofereça os serviços no nível desejado.

Dessa forma, embora não seja possível escapar ao imposto mudando a localização da construção, é possível mudar-se para uma outra região, e provavelmente os preços dos imóveis no município com alíquota mais alta serão reduzidos, embutindo o “custo extra” do imposto. Neste caso, se o tributo representa um pagamento voluntário – semelhante ao preço –, não pode ser considerado um imposto.

Embora não seja possível afirmar se o IPTU é regressivo ou progressivo, atualmente esse imposto pode apresentar alíquotas progressivas, isto é, a alíquota é maior à medida que aumenta o valor do imóvel, indicando uma tendência à progressividade.

Se utilizarmos o critério de justiça horizontal, isto é, a adequação à regra de que indivíduos de mesma capacidade contributiva devem pagar a mesma soma, esse imposto pode não ser justo, pois é possível que dois indivíduos morem em imóveis praticamente iguais, mas tenham rendas bastante diferentes. De forma geral, no entanto, patrimônio maior acompanha renda maior (como será visto à frente), daí a importância desse imposto no aspecto da justiça fiscal, contribuindo para a redução da regressividade do sistema tributário.

Finalmente, com base no que foi apresentado anteriormente, é possível analisar os impactos desse imposto sobre a eficiência, ou seja, o quanto o seu estabelecimento provoca mudanças e distorções na alocação de recursos. A elevação do IPTU pode provocar a redução dos investimentos na construção de novas unidades imobiliárias em um município, pode tornar menos rentável a atividade econômica no seu território, especialmente as que necessitem de uma grande área para se desenvolverem, e/ou pode estimular que os indivíduos optem por

⁵ Ver Stiglitz (1999).

⁶ Tiebout (1956).

⁷ Isso é o que Tiebout denominou “votar com os pés”, pois os indivíduos escolhem a quantidade de bens públicos que será ofertada pelo governo.

imóveis de valor inferior ao que escolheriam na ausência do imposto, como forma de “escapar” ao seu pagamento.⁸ Como no Brasil a alíquota desse imposto é normalmente inferior a 1% do valor de mercado do imóvel, esse impacto é muito pequeno, não provocando distorções sobre a alocação de recursos. Por outro lado, sendo o IPTU um importante imposto municipal, sua elevação acarreta maiores recursos à municipalidade, que podem se transformar em benefícios para o desenvolvimento da infra-estrutura da cidade e, conseqüentemente, para a atração de novos investimentos.

ITBI

ITBI – Imposto sobre a Transmissão “inter vivos” de Bens e de direitos reais sobre Imóveis – é o imposto que incide nas transações imobiliárias através da aplicação de uma alíquota sobre o valor da transação. Esse valor não pode ser inferior ao valor venal do imóvel atribuído em cada município pela prefeitura.

Esse imposto antes era cobrado pelo estado, e a metade do seu valor era repassada para os municípios. Depois da Constituição de 1988, passou a ser do município, decorrendo um grande crescimento da arrecadação, porque o município se empenhou em verificar se o valor de cada transação imobiliária era ou não próxima da realidade. Além disso, as legislações municipais passaram a exigir que as escrituras de compra e venda de imóveis só poderiam ser feitas com o prévio pagamento do ITBI correspondente ao valor da transação.

O cadastro imobiliário do IPTU passou a ser usado a partir de 1989, em decorrência da promulgação da Constituição Federal, para arbitrar o valor a ser atribuído ao imóvel a ser tributado pelo ITBI. Isso motivou as prefeituras a atualizarem o valor venal dos imóveis que estavam defasados em relação aos valores de mercado.

É possível aumentar a progressividade desse imposto, cobrando-se alíquotas diferenciadas. Em 1991 a Prefeitura de São Paulo estabeleceu a cobrança do imposto progressivo, cujas alíquotas variavam de 2% a 6%, com isenção para imóveis de pequeno valor, o que permitiu aumentar a receita e aumentar a justiça. No entanto, essa cobrança foi julgada inconstitucional e suspensa em dezembro de 2000.

A Tabela 14.3 apresenta a evolução do ITBI desde 1991, notando-se o bom desempenho de 1991 como fruto da política articulada nacionalmente pela ABRASF de valorização desse imposto.

Tabela 14.3: Evolução do ITBI

R\$ mil de 2002 – base IPCA			
Ano	ITBI	PIB	%PIB
1991	1.208.296	945.945.921	0,13%
1992	858.995	956.053.760	0,09%
1993	619.857	1.037.163.206	0,06%
1994	860.987	1.019.188.492	0,08%
1995	1.073.205	1.073.463.436	0,10%
1996	1.058.606	1.117.767.319	0,09%
1997	1.154.803	1.168.650.831	0,10%
1998	928.625	1.118.957.685	0,08%
1999	989.983	1.207.862.666	0,08%
2000	1.274.271	1.276.007.393	0,10%
2001	1.276.028	1.301.465.209	0,10%
2002	1.445.217	1.321.490.497	0,11%

Fonte: De 1991 a 1994 SRF; de 1995 a 2001, STN Balanços Orçamentários de 2002, estimativa com base no crescimento das capitais.

⁸ No passado, em alguns países, impostos sobre imóveis foram estabelecidos com base no número de janelas, ou no

Quanto à eficiência, esse imposto torna mais “cara” a transação imobiliária de compra e venda e provavelmente reduz a liquidez dos imóveis. Quanto mais elevada for a alíquota, maior esse efeito. Se o imóvel for destinado a aluguel, esse custo extra afetará a rentabilidade para o investidor e pode desestimular esse tipo de investimento. Se a taxa for elevada o suficiente para que isso ocorra, os inquilinos serão prejudicados. A alíquota nominal desse imposto é normalmente de 2% e só há a incidência do imposto quando ocorre transação imobiliária, sendo de pequeno efeito sua importância na alocação de recursos, ou no prejuízo aos inquilinos.

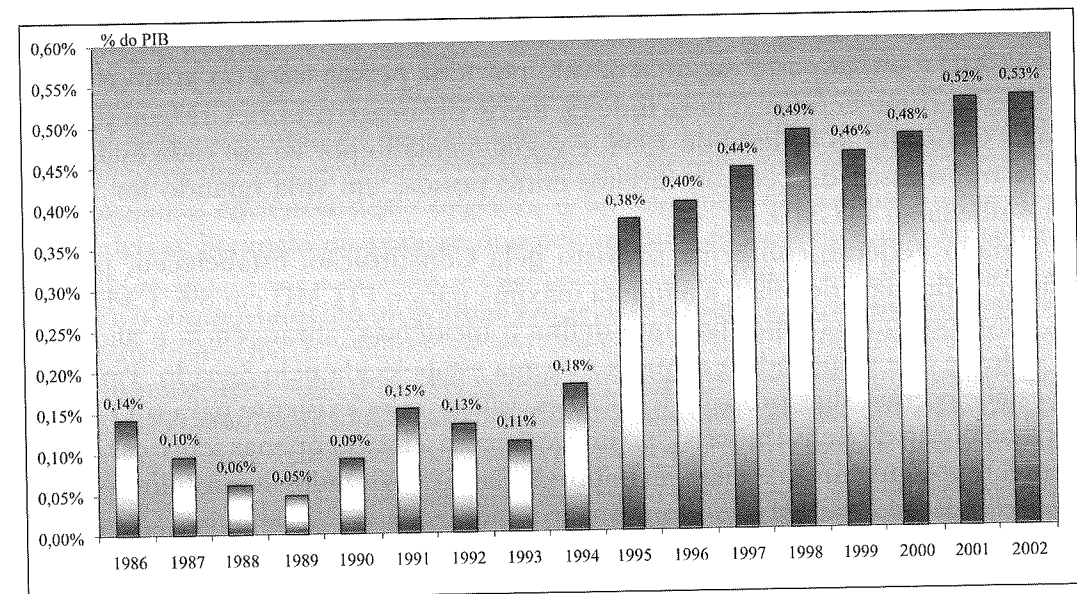
IPVA

O IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – é o imposto que incide anualmente sobre os veículos automotores (automóveis, motocicletas, aeronaves e embarcações) através da aplicação de uma alíquota sobre o valor arbitrado pelo estado para o veículo. Esse valor leva em conta a idade do veículo com a perda de valor pela depreciação ocorrida. Pode ser pré-lançado (valor lançado pelo estado) ou autolancado pelo contribuinte.

É a segunda maior receita para os estados e vem ganhando importância crescente nas receitas estaduais.

O Gráfico 14.2 abaixo apresenta a evolução do IPVA desde 1986 até 2002 evidenciando a forte subida a partir de 1995, devido à redução da perda inflacionária do imposto (efeito Tanzi) continuando o processo de crescimento, com ligeira perda em 1999-2000:

Gráfico 14.2: Evolução do IPVA.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Confaz.

E sobre a questão da justiça, o que se pode dizer? Se a alíquota é igual para qualquer veículo, pode-se dizer que o imposto tende à regressividade. Recentemente, por meio da reforma tributária,⁹ estabeleceu-se que o IPVA terá alíquotas mínimas estabelecidas pelo Senado

comprimento da frente do terreno. Não é difícil prever o que isso acarretou: uma redução do número de janelas, e a construção de imóveis com uma frente mais curta e mais profundidade.

⁹ Essa mudança foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, também denominada reforma tributária.

Federal, e que poderão ser estabelecidas alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização do veículo, abrindo a possibilidade, portanto, de introduzir no imposto maior progressividade.

No que diz respeito à facilidade de arrecadação, o IPVA é um imposto de cobrança simples, pois não se encontra grande dificuldade em atribuir o valor de veículos, novos ou usados. Entre os possíveis impactos que esse imposto pode gerar aponta-se que uma redução do imposto em um determinado estado pode criar um incentivo para uma elevação dos automóveis nele licenciados. No caso brasileiro, é exigido que, para licenciar um veículo, o indivíduo (ou empresa) comprove residência (localização) no estado. No caso de uma empresa de aluguel de automóveis, por exemplo, em que o IPVA pode ter um impacto considerável sobre a sua rentabilidade, a alíquota desse imposto pode mudar sua decisão de localização. O mesmo raciocínio é válido para uma empresa de transporte rodoviário, ou para qualquer empresa que possua uma grande frota de veículos.

ITCMD

O ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação – é o imposto que incide sobre a herança e doações pela aplicação de uma alíquota sobre o valor do bem ou da doação. Conforme o artigo 155, §1º, esse imposto: I – relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao estado da situação do bem; II – relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador; III – terá competência para sua instituição regulada por lei complementar: a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior; b) se possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior; e IV – terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

O ITCMD é um imposto estadual devido por toda pessoa física ou jurídica que receber bens ou direitos como herança (em virtude da morte do antigo proprietário) ou como doação. Criado pela Constituição Federal de 1988, é regulamentado por lei em cada estado.

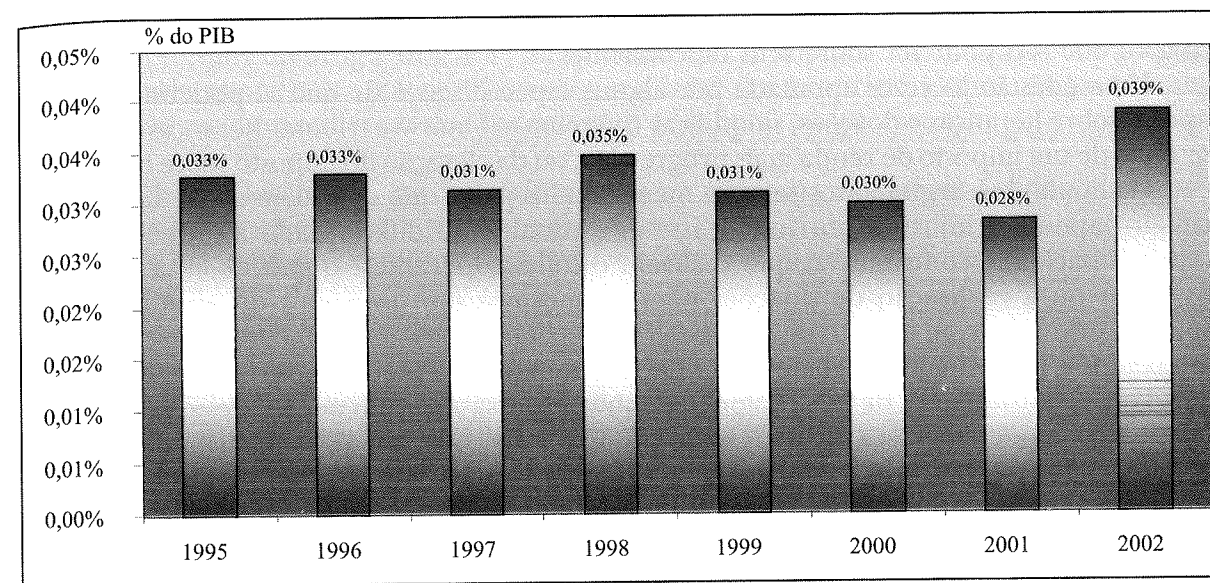
Toda transmissão de bens ou direitos entre pessoas em vida quando for não-onerosa (doação) é sujeita ao ITCMD.

O Senado Federal, conforme previsto pela Constituição, estabeleceu, por meio da Resolução nº 9 de maio de 1992, a alíquota máxima para o ITCMD em 8%. Cada estado, entretanto, deve possuir lei específica que defina a incidência, abrangência e alíquotas desse imposto – desde que respeitada a alíquota máxima estabelecida pelo Senado. Para os estados que não estabeleceram suas próprias legislações, vale a regra existente para o ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), e o imposto passa a incidir apenas sobre os bens imóveis. Atualmente, representa uma receita sem importância para os estados, contribuindo com apenas 0,4% da arrecadação estadual nos últimos cinco anos.

O ITCMD é um imposto cobrado normalmente à alíquota de 4% sobre o valor do bem, direito ou doação, não sendo progressivo. Ele representa uma receita sem importância para os Estados, contribuindo com apenas 0,4% da arrecadação estadual nos últimos cinco anos.

O Gráfico 14.3 a seguir apresenta a evolução desse imposto desde 1997, em valores constantes de 2002, deflacionados pelo IPCA, e ilustra a evolução em percentual do PIB, sempre inferior a 0,04%. Esse imposto é o de menor arrecadação no país depois do ITR.

Gráfico 14.3: Evolução do ITCMD.



Fonte: Confaz.

O impacto desse imposto em termos de justiça salarial parece claro e direto. A transmissão de bens e direitos para um indivíduo, do seu ponto de vista, é comparável a um crescimento da renda, e, portanto, é justo que o mesmo contribua com uma parcela, que deve ser maior quanto maior for o valor dos bens e direitos transferidos, ou seja, progressivo. É usual nesse tipo de imposto que se faça uma diferença no grau de parentesco entre os envolvidos: nos Estados Unidos, por exemplo, os bens transferidos para o cônjuge por herança são isentos de imposto, e há um valor de isenção de US\$10.000 anuais para doações em vida para filhos.

Para avaliar a eficiência desse imposto, é fundamental determinar o que motiva um indivíduo a deixar heranças ou realizar doações, questão sobre a qual não há consenso. No caso de heranças, se elas são acidentais, o estabelecimento de um tributo não provoca nenhum impacto sobre o comportamento individual. Ou seja, se a motivação do indivíduo para poupar e acumular patrimônio não é resultado de seu desejo de deixar herança aos seus descendentes, o imposto em nada afeta suas decisões, e, portanto, não provoca nenhuma distorção. Nesse caso, poupar tem como principal objetivo garantir a manutenção de renda na aposentadoria ou mesmo o pagamento de despesas médicas elevadas, que ocorrem com maior frequência ao final da vida.

Se elas são voluntárias, ou seja, se o indivíduo acumula patrimônio para deixá-lo aos herdeiros, ao contrário, um imposto sobre heranças e doações pode ter impactos substanciais sobre as decisões individuais. Dois comportamentos são possíveis: o indivíduo pode aumentar o seu esforço de poupança e/ou se empenhar mais no seu trabalho aumentando a oferta de mão-de-obra, a fim de compensar o imposto que terá de ser pago; ou pode acreditar que o esforço necessário para construir o patrimônio é muito grande, e ter o comportamento exatamente ao contrário. A taxa sobre heranças, nesse caso, pode provocar uma redução da poupança e um incentivo ao consumo, assim como uma redução da oferta de trabalho. A redução de poupança diminui o investimento e, em consequência, o emprego e a renda de longo prazo. Deve-se considerar ainda o impacto que as heranças podem ter sobre quem as recebe. Muitos acreditam que o recebimento de uma herança de valor elevado faz o indivíduo que a recebe diminuir o seu esforço, resultando em uma perda para a sociedade. O raciocínio é mais ou menos esse: suponha que um indivíduo com grande conhecimento na área de tec-

nologia recebesse uma vultosa herança e resolvesse não trabalhar. Nesse caso, a sociedade seria prejudicada, pois o seu talento não teria sido utilizado. Não é incomum que diversos milionários (ou mesmo bilionários) se coloquem contra o imposto sobre heranças, pelo efeito negativo que isso pode ter sobre seus descendentes.

Uma questão às vezes apontada por alguns especialistas é de que se poderia excluir o imposto sobre heranças e doações, simplificar o sistema tributário e tributar heranças e doações por meio de um imposto de renda mais progressivo, ou da elevação do imposto sobre o capital.¹⁰

Há ainda dois argumentos sempre mencionados pelos que se opõem a esse imposto. O primeiro aponta a injustiça horizontal, isto é, o tratamento diferenciado a indivíduos com mesma capacidade contributiva, que realizam escolhas diferentes: o gasto com a educação dos filhos ou a realização de doações para os mesmos têm impactos diferentes sobre a tributação. Se arco com o custo de um curso universitário para meu filho, esses recursos não são taxados e posso inclusive abater uma parte dos gastos no meu imposto de renda, mas se realizo uma transferência, de igual valor, para que ele possa abrir um negócio, estou realizando uma doação, e por isso, esses recursos serão tributados. Nesse caso, o sistema tributário estaria claramente incentivando o gasto em educação em detrimento do investimento, e talvez provocando um investimento excessivo em capital humano. Contra essa idéia, pode-se argumentar que é por desejo da sociedade – isto é, a sociedade valoriza a educação –, e isso está refletido no sistema tributário. O sistema tributário pode e deve alterar preços relativos para incentivar atividades que são consideradas importantes pela sociedade.

Outra questão sempre mencionada diz respeito aos impactos da tributação sobre heranças nos pequenos negócios e propriedades agrícolas, pois muitas vezes o pagamento de impostos elevados pode inviabilizar a sua continuidade. Embora isso possa ocorrer quando as alíquotas sobre heranças são muito elevadas, é possível incluir na legislação condições para evitar esses efeitos. Nos Estados Unidos, por exemplo, o pagamento do imposto sobre a transmissão (por herança ou doação) de pequenos negócios familiares pode ser distribuído ao longo de período, com o objetivo de evitar que a continuidade da empresa seja ameaçada. Entretanto, mais uma vez uma questão de igualdade horizontal pode ser levantada: dois indivíduos com igual patrimônio não pagarão o mesmo imposto, se um deles tiver uma parcela maior do patrimônio (ou mesmo todo ele) sob a forma de uma pequena empresa. Mais uma vez é possível contrargumentar de forma semelhante ao que fizemos no parágrafo anterior: essa é uma escolha da sociedade que penaliza o indivíduo cujo patrimônio seja mais líquido, e evita que pequenos negócios sejam inviabilizados.¹¹

Quanto à administração do imposto sobre doações e heranças, não há um custo muito elevado para administrá-lo, mas caso o imposto seja muito alto, cria-se um incentivo para evitá-lo, que acaba reduzindo a sua simplicidade. Num mundo em que a maior parte da riqueza (patrimônio) é líquida, torna-se cada vez mais difícil controlar a evasão. Alguns analistas americanos costumam inclusive afirmar, talvez exageradamente, a nosso ver, que nos Estados Unidos só pagam o imposto sobre heranças e doações aqueles que se dispuserem a fazê-lo, que esse é, na realidade, um tributo não compulsório, mas voluntário.

ITR

O ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – é o imposto que incide sobre o imóvel rural. A União o recebe e transfere 50% do valor arrecadado ao município de localização do imóvel.

¹⁰ Holtz-Eakin & Marples (2001), através de uma simulação, chegam à conclusão de que se poderia aumentar a eficiência econômica por meio da substituição do imposto sobre herança por um imposto sobre a renda de capital que mantivesse o total arrecadado.

¹¹ Ou, simplesmente, indica que os pequenos empresários conseguiram fazer valer seus interesses.

É regulamentado pela Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996. Tem apuração anual e como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

Nos termos do artigo 153, § 4º da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel. São assim considerados os imóveis com área igual ou inferior a:

- 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense.
- 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental.
- 30 ha, se localizado em qualquer outro município.

São isentos do imposto: o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos:

- Seja explorado por associação ou cooperativa de produção.
- A fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no parágrafo anterior.
- O assentado não possua outro imóvel.

Também gozam de isenção o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário:

- O explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros.
- Não possua imóvel urbano.

O contribuinte do ITR entregará, obrigatoriamente, em cada ano, o Documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT), correspondente a cada imóvel, observadas data e condições fixadas pela Secretaria da Receita Federal. O contribuinte declarará, no DIAT, o Valor da Terra Nua (VTN) correspondente ao imóvel. O VTN refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano a que se referir o DIAT, e será considerado auto-avaliação da terra nua a preço de mercado.

O contribuinte cujo imóvel está imune ou isento fica dispensado da apresentação do DIAT.

A apuração do ITR será efetuada pelo contribuinte considerando:

- I – VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a construções, instalações, benfeitorias, culturas, pastagens e florestas plantadas;
- II – área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas de preservação, de interesse ecológico e imprestáveis para qualquer exploração;
- III – VTNt, o Valor da Terra Nua Tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total;
- IV – área aproveitável, a que for passível de exploração, excluídas as áreas ocupadas por benfeitorias e as do inciso II;
- V – área efetivamente utilizada, a porção do imóvel que no ano anterior tenha sido plantada com produtos vegetais, servido de pastagem, sido objeto de exploração extrativa, servido para exploração de atividades granjeira e aquícola e sido o objeto de implantação de projeto técnico;
- VI – Grau de Utilização (GU), a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável.

O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável (VTNt) a alíquota que considera a área total do imóvel e o Grau de Utilização (GU), conforme tabela mostrada a seguir.

Na hipótese de inexistir área aproveitável após efetuadas as exclusões previstas serão aplicadas as alíquotas, correspondentes aos imóveis com grau de utilização superior a 80%, observada a área total do imóvel.

Tabela 14.4: Tabela de alíquotas

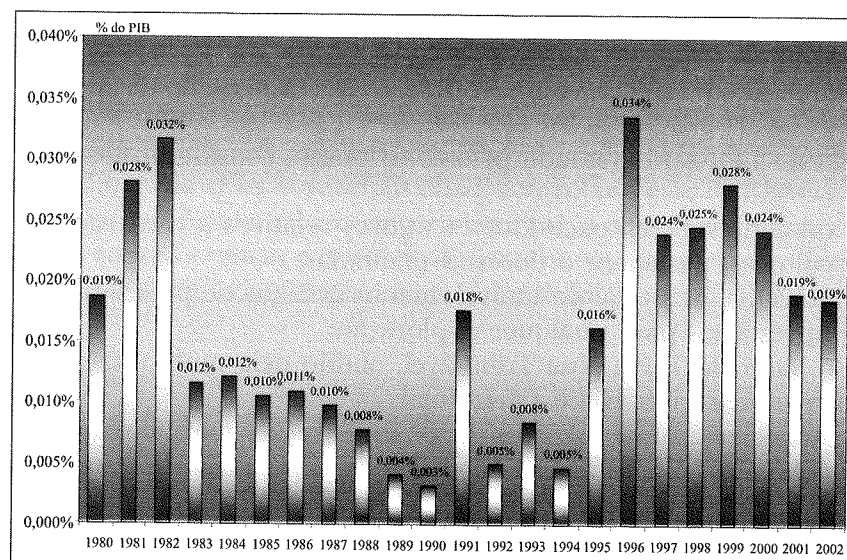
Área total do imóvel (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO – GU (EM %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Baseado na legislação vigente.

Pela Emenda Complementar nº 42 de dezembro de 2003 (reforma tributária), sua competência é da União, podendo ser celebrado convênio com o município para a sua arrecadação.

O Gráfico 14.4 apresenta a evolução do ITR desde 1980 até 2002. O imposto é praticamente simbólico, só ultrapassando ligeiramente 0,03% do PIB nos anos de 1982, quando ocorreu correção com novos valores para a terra nua que serve de base de cálculo do imposto, e 1996, pela ação do governo FHC e efeito Tanzi. Na média do período, considerado o ITR representou 0,016% do PIB. O ITR é o imposto de menor arrecadação no país.

Gráfico 14.4: Evolução do ITR.



Fonte: Afonso *et al.* de 1980 a 1994 e Khair de 1995 a 2002 a partir de dados da SRF, Confaz, ABRASE, STN e IBGE.

Receitas municipais estimadas: base 2001 e crescimento das capitais em 2002.

Desde 1964 esse imposto tem como objetivo auxiliar as políticas de desconcentração da terra. Para atender melhor a esses objetivos, o ITR foi reformulado duas vezes desde então: em 1979 e em 1996. A partir de 1996, as alíquotas passaram a variar diretamente de acordo com a área total do imóvel e inversamente ao grau de utilização, conforme descrito anteriormente, de modo que a grande propriedade, desde que produtiva, foi preservada. Ou seja, o imposto penaliza mais os que não produzem, sendo progressivo para o mesmo grau de utilização.

Apesar das modificações, o resultado não foi o esperado. Como foi visto, o cálculo do imposto não é simples: os principais obstáculos encontrados são a dificuldade de avaliação do valor da terra nua e a imprecisão do conceito de área utilizada, que geram elevada evasão e subtributação. Ou seja, esse imposto apresenta um elevado custo de administração.

Quanto à eficiência do imposto sobre a propriedade fundiária, como a oferta de terra é inelástica, ao menos no curto prazo, não há alteração na quantidade ofertada de terra. Entretanto, o imposto sobre a propriedade fundiária tem impacto sobre a rentabilidade da atividade agrícola. Entra como um custo extra, que provavelmente será pago pelo consumidor, pois o proprietário pode abandonar a atividade, caso o lucro não seja positivo e compatível com formas alternativas de aplicação de recursos. O imposto maior pode estar refletindo também preços menores para as terras agricultáveis. Vale ressaltar, contudo, que seu nível irrisório, causa impacto modesto sobre o valor da produção agropecuária do país.

IGF

O IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas – previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 como de competência da União, precisa de lei complementar para sua regulamentação. Essa lei não foi aprovada até hoje, existindo projetos de lei engavetados no Congresso Nacional.

Por se tratar de imposto que incide sobre a riqueza, ele é combatido pela elite econômica do país, tendo poucas chances de ser implementado.

O IGF poderia ser cobrado de forma progressiva, arbitrando-se um nível mínimo de isenção, incidindo através de alíquota reduzida, digamos 1%, sobre o valor do patrimônio de pessoas físicas que exceder o valor da isenção. A alíquota e o valor da isenção seriam os mesmos em todos os casos, e a base de incidência é o valor do patrimônio declarado no imposto de renda do final do exercício. Outra forma de progressividade é por alíquotas crescentes por faixas de patrimônio.

Estudo tributário feito pela Secretaria da Receita Federal (SRF) evidencia a concentração do patrimônio nas camadas mais ricas da sociedade. A Tabela 14.5 apresenta essa distribuição para o ano de 1999, extraído das declarações de imposto de renda:

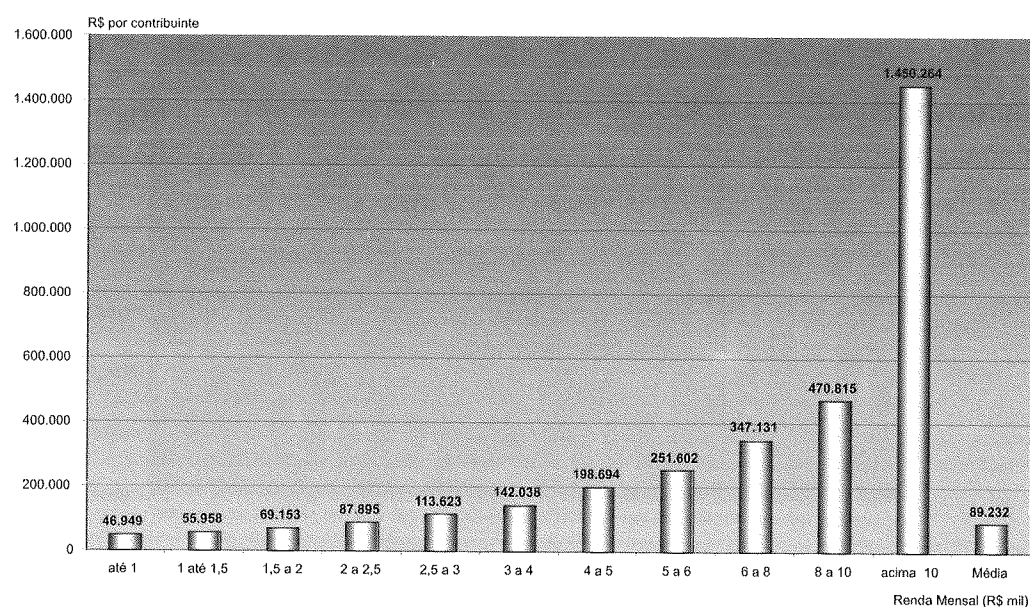
Tabela 14.5: Distribuição do patrimônio por faixa de renda

Renda mensal (R\$ mil)	Nº de declarantes	Patrimônio R\$ milhões	Patrimônio (%)	Declarantes (%)	Patrimônio/Declarante (R\$)
até 1	4.773.341	224.104	22,7%	43,2%	46.949
1 até 1,5	2.651.296	148.362	15,0%	24,0%	55.958
1,5 a 2	1.138.021	78.697	8,0%	10,3%	69.153
2 a 2,5	691.497	60.779	6,2%	6,3%	87.895
2,5 a 3	444.627	50.520	5,1%	4,0%	113.623
3 a 4	529.908	75.267	7,6%	4,8%	142.038
4 a 5	294.564	58.528	5,9%	2,7%	198.694
5 a 6	174.597	43.929	4,5%	1,6%	251.602
6 a 8	170.489	59.182	6,0%	1,5%	347.131
8 a 10	78.517	36.967	3,7%	0,7%	470.815
acima 10	103.215	149.689	15,2%	0,9%	1.450.264
Média	11.050.072	986.025	100,0%	100,0%	89.232

Fonte: Elaboração própria a partir do Estudo Tributário da SRF.

A última coluna à direita evidencia o crescimento do patrimônio com a renda. Os que têm renda mensal superior a R\$10 mil correspondem a 0,9% do número de declarantes e detêm 15,2% do patrimônio, que corresponde ao patrimônio dos que têm renda mensal entre R\$1.000 e R\$1.500, que representam 24,0% do número de declarantes. O patrimônio médio dos que ganham acima de R\$10 mil por mês é 30 vezes o dos que ganham até R\$1 mil por mês.

Gráfico 14.5: Patrimônio versus renda pessoal.



Fonte: Elaboração própria a partir do Estudo Tributário da SRF.

Com base no projeto de regulamentação em tramitação no Congresso, bem como nas regras existentes em outros países, procuramos oferecer uma visão geral desse imposto. Os impostos sobre a riqueza incidem sobre o patrimônio líquido do indivíduo, isto é, a diferença entre bens e direitos e obrigações em um momento arbitrado, acima de um valor de isenção estipulado. O valor de isenção previsto no projeto de regulamentação do IGF era de Cr\$200 milhões (cruzeiros) em janeiro de 1991, que equivalia na época a cerca de US\$1 milhão. Assim, ficariam excluídos da tributação a grande maioria dos contribuintes, com baixo nível de arrecadação possível, devido à alíquota de incidência ser baixa.

Uma justificativa para o estabelecimento desse imposto é que ele teria como objetivo garantir que toda a renda fosse tributada, isto é, evitar que por meio de “furos” na legislação fosse possível a um indivíduo evitar impostos. Assim, um indivíduo que não faz uso de artifícios para evitar o pagamento de impostos será penalizado com um tributo a mais, e pode-se considerar que o IGF funcionará como um incentivo para que ele modifique o seu comportamento.

Os principais argumentos dos oponentes desse imposto são de que ele afugenta o capital, constitui bitributação, tem pequeno potencial tributário, foi abandonado em outros países, apresenta conflitos com outros impostos sobre o patrimônio, como o IPTU, IPVA e ITR e não teria como incidir eficazmente sobre títulos mobiliários, pela dificuldade de sua avaliação e pela quase impossibilidade de o fisco controlar o universo dos títulos existentes.

Efetivamente, o IPTU, o IPVA e o ITR são impostos instituídos sobre a propriedade de imóveis urbanos, veículos e terras, e cobrar um imposto sobre o patrimônio líquido total poderia ser entendido como uma tributação dobrada, ou seja, incidindo duas vezes sobre o mesmo bem. Casos semelhantes como PIS versus Cofins e ICMS versus IPI poderiam, também, ser considerados bitributação, mas não é essa a interpretação jurídica no país. A questão da bitributação é, no entanto, controversa, merecendo análise mais aprofundada, fugindo ao escopo deste trabalho.

No que diz respeito ao potencial tributário, a Tabela 14.6 apresenta a distribuição sintética dos contribuintes por faixas de valor patrimonial, evidenciando a forte concentração da riqueza. Assim, 99,0% dos contribuintes tinham em 1999 patrimônio inferior a R\$1 milhão, correspondendo a 50,4% do patrimônio total. Com patrimônios entre R\$1 milhão e R\$10 milhões declararam 105.931 contribuintes, equivalentes a 0,96% do total de contribuintes, correspondendo a 35,8% do total de patrimônio. Na faixa superior compareceram 3.972 contribuintes com patrimônios superiores a R\$10 milhões, equivalentes a 0,04% do total de contribuintes, correspondendo a 13,8% do total de patrimônio.

Tabela 14.6: Distribuição dos contribuintes por faixa de valor patrimonial (1999)

Patrimônio R\$ milhões	Nº de declarantes	% de declarantes	Patrimônio total	% do Patrimônio total
até 1	10.940.169	99,01%	497.173.142	50,42%
entre 1 e 10	105.931	0,96%	352.858.376	35,79%
acima de 10	3.972	0,04%	135.993.481	13,79%
Total	11.050.072	100,00%	986.025.000	100,00%

Fonte: Estudos Tributários da Secretaria da Receita Federal.

A Tabela 14.7 faz uma simulação considerando três faixas de alíquotas média efetivas (que já excluem os efeitos de isenções e sonegações): 0,5% para patrimônios até R\$1 milhão, 1% para patrimônios entre R\$1 e 10 milhões e 1,5% para patrimônios superiores a R\$10 milhões. No conjunto ponderado, a alíquota efetiva nesta simulação é de 0,82%.

Tabela 14.7: Simulação com três faixas de alíquotas médias efetivas

Patrimônio R\$ milhões	Nº de declarantes	Patrimônio médio	Patrimônio total	alíquota média	IGF em R\$ mil
até 1	10.940.169	45.445	497.173.142	0,5%	2.485.866
entre 1 e 10	105.931	3.331.021	352.858.376	1,0%	3.528.584
acima de 10	3.972	34.238.037	135.993.481	1,5%	2.039.902
Subtotal	11.050.072	89.232	986.025.000	0,82%	8.054.352
Dedução Dívidas e Ônus Reais = 2,54% (base declaração de 2000 do IRPF)					- 204.581
Total Líquido do IGF					7.849.771

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IR da SRF.

O valor estimado do IGF nessa simulação atingiria R\$7,9 bilhões, que é equivalente à arrecadação propiciada pela CPMF em 1999.

CONCLUSÃO

A elevada carga tributária encarece os custos de produção, eleva preços e reduz o poder aquisitivo da população. Num mundo globalizado de alta concorrência, essa carga – alta na comparação internacional – é nociva, podendo alijar nossos produtos e serviços na disputa por mercados. Por outro lado, facilita a penetração de produtos estrangeiros em nosso mercado, cujos custos sem impostos podem superar os de produtores do país, na mesma condição.

O Brasil explora muito pouco o potencial dos impostos sobre o patrimônio, que por suas características estão diretamente relacionados à riqueza ou à sua transferência. Num país onde se tem uma distribuição de renda muito favorável às camadas mais ricas da população, é de se esperar uma distribuição ainda pior da riqueza entre as diversas camadas sociais.

O não aproveitamento do potencial tributário desses impostos acaba por supertributar a atividade econômica através de impostos e contribuições que oneram a produção e o consumo, aumentando custos de produção, elevando preços e diminuindo nossa competitividade externa.

Foi visto que com uma alíquota efetiva de 0,8% para o Imposto sobre Grandes Fortunas é possível arrecadar o equivalente ao propiciado pela CPMF, que é o caso extremo de tributação sobre o fluxo econômico.

Dentro de um contexto mais favorável ao desenvolvimento econômico é necessário dar maior qualidade ao sistema tributário, distribuindo com maior justiça seu ônus pela sociedade, desonerando a produção, o consumo e o custo da mão-de-obra.

Com essas considerações, sugerimos:

1. Aumentar a progressividade do sistema tributário.
2. Reduzir gradualmente a carga tributária.
3. Ampliar as receitas provenientes dos impostos sobre o patrimônio.

O aumento da progressividade tributária deve ocorrer tanto na legislação quanto na gestão. Na Constituição Federal deveriam constar dispositivos abrigando a aplicação da progres-

sividade a todos os tributos sobre a propriedade, impedindo com isso legislações infraconstitucionais restritivas e bloqueios no Judiciário.

No que concerne à gestão, é importante estimular os governos a adotarem a progressividade no âmbito de suas competências, evidenciando suas vantagens em termos de elevação da arrecadação e/ou melhor distribuição da carga tributária. Em relação ao contribuinte, são necessárias campanhas de esclarecimentos quanto às vantagens proporcionadas pela progressividade tributária, que permite para um mesmo nível de arrecadação beneficiar a grande maioria, tributando mais a quem tem mais para poder tributar menos a quem tem menos.

A desoneração da cesta básica e a maior tributação sobre produtos supérfluos também contribuem para melhorar o nível da progressividade do sistema.

A redução gradual da carga tributária é fundamental para o desenvolvimento econômico do país, propiciando redução de custos e preços na economia, ampliando em consequência a competitividade externa e o poder aquisitivo interno do consumidor. Essa desoneração deve ser aplicada nos tributos indiretos, ou seja, aqueles que afetam diretamente os preços como o ICMS, PIS, Cofins, CPMF e ISS. Essa desoneração implica *redução das alíquotas nominais* desses tributos, que, por serem elevadas, geram sonegação e informalidade que distorce o processo competitivo. A redução da carga tributária é o mais importante meio de redução do custo Brasil.

Os impostos sobre o patrimônio respondem atualmente por apenas 1% do PIB ou 3% da carga tributária. Deveriam, com a implementação das sugestões anteriores, ampliar substancialmente essas fontes de recursos.

A implementação da progressividade e a continuação do processo de melhoria da eficiência na gestão das receitas públicas poderá trazer substanciais elevações da tributação sobre o patrimônio e sua movimentação por venda, doação ou herança. A criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) é um passo importante nessa direção.