

A teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro:

Parte 5 – Da progressividade à educação na construção de uma sociedade melhor por meio da tributação

Marcos de Aguiar Villas-Bôas
Doutor em Direito Tributário pela PUC-SP
Advogado

Como vem acontecendo com muitos estudiosos nos últimos anos e como aconteceu com Adam Smith ainda no século XVIII, um dos principais objetos de estudo no trabalho coordenado por James Mirrlees é a progressividade. É fundamental compreender complexamente o seu funcionamento, a sua inter-relação com outros fatores socioeconômicos, a importância de todos eles para a redistribuição da renda e os resultados benéficos que ela acarreta para a sociedade como um todo, inclusive para as classes mais ricas.

Ainda que o Imposto de Renda (*Income Tax*) seja o principal tributo a ser utilizado por um sistema tributário e mesmo que ele seja progressivo, de nada adiantará se os tributos regressivos do sistema tiverem um peso maior. A progressividade precisa acontecer na totalidade da tributação, e não apenas em parte dela, de modo que o Brasil fere gravemente esse que é o mais importante dos princípios da tributação ótima e não é a toa que o nosso país é, senão o mais, um dos países mais desiguais do mundo.

Evidentemente, a gigantesca desigualdade brasileira é decorrente de inúmeros fatores históricos, dentre eles a exploração realizada pelos colonizadores brancos sobre os indígenas e os escravos negros. Os governos têm o dever de procurar corrigir essas distorções criadas no passado, aproximando as habilidades dos indivíduos, conferindo-lhes condições próximas de disputar vagas no mercado de trabalho. O sistema tributário tem um papel central na realização desse fim.

Mesmo alguns países desenvolvidos ferem essa imposição de um sistema progressivo em seu todo, ou seja, essa diretriz no sentido de que, ao final de um período¹, os

¹ Não somente é preciso olhar o sistema em sua totalidade, mas o trabalho de Mirrlees defende insistentemente que também é necessário utilizar períodos de tempo maiores nas análises e, quando possível, permitir que a tributação tenha um equilíbrio durante a vida do indivíduo, tendo em vista que a situação socioeconômica dele pode variar ao longo do tempo. Por exemplo, alguém que teve uma renda alta apenas durante alguns anos da vida pode terminar sendo tributado fortemente durante aquele período, quando na maior parte do tempo viveu na pobreza. Deste modo, ao final de um período longo,

indivíduos com diferentes riquezas e rendas deveriam contribuir para o Estado em parcelas progressivas. Em outras palavras, aqueles que têm maior elasticidade de riqueza e renda, que sentem menos quando a tributação lhe retira propriedade, são os que devem contribuir não somente com valores maiores, mas, também, com parcelas maiores da sua riqueza e sua renda.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o país mais desigual dentre os desenvolvidos, há um enorme clamor por uma reforma tributária que torne o sistema mais progressivo, o que é defendido por Joseph Stiglitz², economista vencedor de dois Prêmios Nobel. Isso veio acontecendo nos últimos anos, ainda que de forma tímida, por conta de alguns aumentos das alíquotas incidentes sobre as classes mais altas. Um problema da tributação da renda americana é não haver uma faixa de isenção, como acontece na grande maioria dos países desenvolvidos e no Brasil, de modo que mesmo os mais pobres são tributados, ainda que sob uma alíquota baixa: 10%.

Se o sistema é regressivo, se aquele que tem menos paga ao fisco uma parcela maior da sua riqueza, ou sua renda, do que aquele que tem mais, a desigualdade aumenta, então uma das principais causas da discrepância socioeconômica brasileira, que leva a inúmeros outros problemas, é o sistema tributário.

Uma forma de justificar a progressividade, que nos parece bastante razoável, é a seguinte. O DIEESE – Departamento Sindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos calcula todo mês o salário mínimo que seria necessário para o ser

ele terá pago mais tributos do que outro indivíduo que teve uma renda maior durante muito tempo, porém com valores mais constantes. “The redistributive impact, or progressivity, of a tax system is often judged by looking at how much tax individuals or households pay relative to their income over a relatively short time period—rarely more than a year. But people’s incomes tend to change over their lives, which means that this approach can be a poor guide to how progressive the tax system is relative to a person’s lifetime income. This is important in practice” (MIRRELES, James et alli. *Tax by design*. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>>. Acesso em: 13. fev. 2015, p. 23). Como veremos em outros textos, além das distorções de tempo, podem haver distorções pelo espaço, como no caso do indivíduo que é tributado em valor maior por ter um imóvel de preço “x” do que aquele que tem dois imóveis com preço “x/2” em municípios distintos.

² “Each of the seven reforms that we have described yield a double dividend: enhance economic efficiency and increase inequality. But even after we do that, large inequalities will remain, and to provide revenues for public investments and other public needs, to help the poor and the middle class, to ensure the existence of opportunity for all segments of the population, we’ll have to impose progressive taxes and, most importantly, do a better job in closing loopholes. As we’ve seen, in recent decades, we’ve been creating a less progressive tax system. Create a more progressive income and corporate tax system – with fewer loopholes. Our tax system, while nominally progressive, is much less progressive than it seems. It is riddled, as we have noted, with loopholes, exemptions, exceptions, and preferences. A fair tax system would tax speculators at at least the same rate as those who work for their income” (STIGLITZ, Stephen. *The Price of Inequality: how today’s divided society endangers our future*. New York: W. W. Norton & Company, 2013, p. 218).

humano ter uma dignidade mínima no Brasil. Conforme a Constituição, no seu artigo 7º, inciso IV, o salário mínimo deve estar apto a atender as “necessidades vitais básicas” do ser humano, assim como “de sua família”, fornecendo, ao menos, “moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.

A partir daí, o DIEESE calculou que, em fevereiro de 2015, para ter acesso às necessidades básicas citadas e ter, portanto, uma vida digna, o valor do salário mínimo deveria ser R\$ 3.182,81³. Esse valor é coerente com os salários mínimos pagos nos países desenvolvidos, mas o brasileiro está muito abaixo deles, representando R\$ 788,00 no mesmo mês de fevereiro de 2015, o que significa que **o salário mínimo recebido por milhões de brasileiros é 4 vezes menor do que o necessário para ter uma vida digna.**

O cálculo da progressividade de um sistema tributário brasileiro deveria, então, considerar que ninguém pode viver com menos de R\$ 3.182,81, levando à conclusão de que quem tem renda nesse valor, ou num valor menor do que ele, não deveria pagar tributo nenhum (R\$ 0,00) e, então, aqueles que ganhassem acima desse valor deveriam pagar os tributos progressivamente, de modo a deixar aqueles que ganham menos com um fôlego maior em face da sua menor elasticidade de renda.

Parece-nos lógico que se a estimativa de salário capaz de conferir uma vida com mínima dignidade é R\$ 3.182,91, então aquele que ganha R\$ 4.000,00 não pode pagar tributo nos mesmos percentuais daquele que ganha R\$ 40.000,00. Vamos partir do pressuposto que o IRPF tivesse uma alíquota flat de 20%, como alguns defendem que deveria ser. Então, aquele que ganha R\$ 4.000,00 pagaria R\$ 800,00 de IRPF e mais os tributos embutidos no consumo, o que levaria a sua renda para bem menos de R\$ 3.000,00. Aquele que ganha R\$ 40.000,00 pagaria R\$ 8.000,00 de IRPF e mais tributos sobre o consumo, restando-lhe ainda mais de R\$ 20.000,00 para gastar.

Não nos parece agredir nenhum direito dos contribuintes atribuir uma alíquota, por exemplo, de 15% ao que ganha R\$ 4.000,00, fazendo-o pagar R\$ 600,00, e uma alíquota de 37,5% ao que ganha R\$ 40.000,00, fazendo-o pagar R\$ 15.000,00, mas ficando esse aumento de alíquota no topo da pirâmide condicionado à redução e/ou extinção dos tributos sobre o consumo.

³ Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 7. mar. 2015.

A tributação sobre o consumo é altíssima no Brasil e a seletividade é mal aplicada, de modo que muitos produtos básicos são inadequadamente tributados. Em muitos dos países desenvolvidos, como no Reino Unido, por exemplo, produtos da alimentação básica são todos tributados à alíquota zero pelo VAT, único tributo sobre o consumo.

Façamos as contas, então. O brasileiro ganha um salário mínimo com um valor 4 vezes menor do que o digno e ainda precisa gastar com tributos embutidos nos produtos consumidos por ele. Se considerarmos que muitos brasileiros sequer trabalham e, por isso, nem um salário mínimo recebem, a situação piora ainda mais e nos admira como muitas pessoas criticam tão ferozmente o Bolsa Família⁴, que tem como um dos seus objetivos conferir uma renda familiar de ao menos R\$ 77,00 por pessoa.

O Bolsa Família nos parece um paliativo imprescindível para impedir que uma parcela considerável das famílias brasileiras passe fome e que, a partir daí, consiga mandar as crianças e adolescentes para a escola, assim como os pais consigam, também, estudar, seja no ensino médio, seja em treinamentos profissionais. As notícias dão conta de que, em média, praticamente 1 em cada 4 brasileiros é beneficiado pelo Bolsa Família, o que significa que 25% da população do país vive em condições extremamente abaixo da dignidade humana.

Para aumentar a produção brasileira e dar dignidade a todos os indivíduos, uma boa opção é elevar muito mais o valor do salário mínimo, aproximando-o do mínimo calculado pelo DIEESE e aumentando, assim, o interesse da classe desfavorecida por galgar o degrau de se tornar um trabalhador assalariado. Os programas sociais são importantes, porém geram o risco de a classe beneficiada se acomodar e não se interessar em produzir. O Estado precisa gerar estímulos para que o cidadão deseje trabalhar e melhorar de vida.

Alguns países, como aqueles do Reino Unido, pagam um incentivo às pessoas de menor renda que trabalham ao menos 30 horas por semana⁵. É uma espécie de “bolsa-

⁴ Vide entrevista com Thomas Piketty, na qual especialistas brasileiros o questionam acerca do Bolsa Família, sugerindo um tom negativo sobre o programa social, mas o economista francês demonstra uma visão positiva sobre ele e completa afirmando que esses programas sociais precisam existir juntamente com um sistema tributário redistributivo, educação e outros fatores determinantes para a redução da desigualdade socioeconômica: Roda Viva, Thomas Piketty, 09/02/2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LSCI0UK1udM>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

⁵ Há inúmeros critérios de elegibilidade para o recebimento de incentivo ao trabalho. Para saber mais sobre ele, vide: <https://www.gov.uk/working-tax-credit/eligibility>.

trabalho”, que complementa a remuneração do trabalhador de baixa renda. Essa opção poderia ser eventualmente testada no Brasil, entretanto nos parece que o aumento do salário mínimo é uma medida muito mais simples e com vários outros benefícios, enquanto que a criação do incentivo gera custos de administração, possibilidades de erros de cálculo e outros problemas que foram constatados na própria experiência do Reino Unido.

Uma vez gerado um estímulo forte, o indivíduo precisa ser dotado, também, das ferramentas para obter uma vaga no mercado de trabalho e, para isso, a educação, de um modo geral, precisa sofrer alterações consideráveis no Brasil, tendo a sua amplitude e qualidade elevadas sensivelmente. A educação é gerida por todos os entes políticos concorrentemente e, deste modo, não cabe apenas ao governo federal cuidar dela, mas ele pode centralizar as políticas e trabalhar na criação de leis que repercutam positivamente no trato da educação por todos os entes políticos.

A tributação e o gasto do produto da arrecadação têm um papel essencial na melhoria da educação, motivo pelo qual é preciso trabalhar nas duas pontas. Quanto à tributação, como estamos vendo neste e em outros textos, é preciso não retirar propriedade dos que já têm muito pouco, permitindo que eles tenham o mínimo essencial para enviar os seus filhos à escola. Deste modo, é preciso realizar uma reforma tributária que torne o sistema efetivamente muito progressivo e que desonere mais os produtos de consumo básico.

Possibilitando que as crianças e adolescentes carentes possam ter acesso às escolas, é preciso melhorar a qualidade do ensino. Sobretudo em áreas mais carentes, como no norte e no nordeste, especialmente em áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos, a educação oferecida é medíocre. É preciso remunerar muito melhor os profissionais da educação, não apenas os professores, mas diretores, coordenadores, orientadores e todos os demais envolvidos.

A educação precisa ter à sua frente profissionais preparados e motivados para modificar o cenário atual. Se as universidades públicas, federais e estaduais, têm, muitas vezes, uma boa qualidade, isso quer dizer que é possível melhorar bastante a qualidade das nossas escolas públicas.

Outra opção para que sejam dadas condições menos desiguais aos brasileiros é seguir os programas que vêm dando resultados positivos em outros países, como nos Estados

Unidos. Esses programas baseiam-se na teoria econômica que Milton Friedman desenvolveu para a educação (*School Choice Theory*). Segundo ele, os pais deveriam ter a liberdade de decidir onde os seus filhos iriam estudar e o governo é responsável por financiar essa liberdade de ter acesso a opções de educação de qualidade.

Alguns estados americanos, como Alabama, Iowa, Illinois, Indiana, Minnesota e Wisconsin, dão deduções do Imposto de Renda aos pais para cobrir os gastos com a educação dos filhos. No Alabama, por exemplo, se o tributo devido pelo pai é baixo, ele dá uma rebate (retorno financeiro) no valor da dedução à qual ele teria direito. Deste modo, é possível que o indivíduo de baixa renda financie até mesmo a educação particular do seu filho.

Alguns estados americanos têm apenas uma espécie de hipótese tributária para incentivar a educação, mas outros combinam várias delas. Inúmeros estados americanos, inclusive alguns dos já citados, possibilitam que pessoas físicas e jurídicas contribuam para entidades sem fins lucrativos que concedem bolsas de estudo às pessoas carentes e que, por consequência, utilizem o valor doado para abatimento do seu Imposto de Renda. Em regra, os estados dão 1 dólar de abatimento de imposto para cada 1 dólar gasto.

Assim, pessoas físicas e jurídicas com boas condições financeiras podem ajudar as crianças carentes a irem a escolas particulares. Esse programa trouxe resultados educacionais positivos para inúmeros estados, como Alabama, Arizona, Florida, Georgia, Iowa, Indiana, Kansas, Louisiana, New Hampshire, Oklahoma, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina e Virginia.

Por fim, muitos estados trabalham com uma hipótese semelhante, porém não idêntica à acima mencionada, que é a dos chamados “vouchers”. Nesse caso, em vez de ter uma organização sem fins lucrativos intermediária, é o próprio Estado que concede as bolsas escolares ao estudante que já participa da rede pública de ensino e quer trocá-la pela rede particular.

Segundo vários estudos nos Estados Unidos, o custo do voucher para estudo em escola particular é menor do que o custo do Estado por estudante em uma escola pública. Deste modo, oferece-se uma qualidade geralmente melhor de ensino por um valor menor. Se considerarmos que a administração pública educacional é, muitas

vezes, péssima e, como sempre no Brasil, repleta de corrupção, essa opção parece fazer ainda mais sentido.

Enfim, pretendemos aprofundar no tema da relação entre tributação e educação no futuro. O objetivo foi apenas demonstrar a correlação existente entre um sistema tributário efetivamente progressivo e o maior acesso da classe menos favorecida aos meios de produção, o que passa por uma educação de qualidade. É possível fazermos um país melhor. As opções estão aí testadas e funcionando nos países desenvolvidos. Basta estudar quais funcionariam melhor, adaptá-las bem à realidade brasileira e experimentá-las.