



Villas-Bôas: Problema do sistema tributário não é a complexidade

A dualização complexidade versus simplicidade vem se tornando uma marca do século XXI, apesar de uma das diretrizes do pensamento complexo ser, exatamente, a não dualização.

Devido à circulação mais rápida de informações, os indivíduos começam a dar mais valor à máxima socrática de que eles só sabem que nada sabem. Essa circulação de informações tornou o aprendizado muito mais rápido do que antes e mais fácil percebermos que ainda há uma infinidade de informações a serem digeridas e interpretadas em conjunto com as demais. Quanto mais humilde alguém é nesse sentido, mais fácil será aprender, pois os que acham que sabem muito tendem a não buscar novos conhecimentos.

Tudo o que é novo ou pouco conhecido passou a ser chamado de complexo por alguns. Tudo que parece mais engenhoso ou que tem uma grande quantidade de informações também se tornou complexo. Para criticar algo, tornou-se muito comum, no século XXI, dizer que é preciso criar soluções mais simples, pois as complexas não serão compreendidas ou não serão efetivadas. Mas como definir o que é complexo e o que é simples?

O termo “complexidade”, no sentido do pensamento complexo desenvolvido por alguns pensadores ao longo do século XXI, tendo ficado mundialmente marcado pela obra de Edgar Morin, significa múltiplas relações (transrelacional), ou múltiplas dimensões (transdimensional). Complexo é aquilo que revela inúmeras facetas, que está imbricado com várias outras coisas, que se percebe ser influenciado por diversos fatores, muitas vezes paradoxais ou contraditórios, e/ou capaz de causar múltiplos efeitos.

A complexidade, do ponto de vista cognoscitivo, revela um movimento que se opõe, mas não é contrário, ao reducionismo. Em vez de separar demais, de dualizar, de classificar e tratar tudo como partes de um grupo, o pensamento complexo procura focar mais nas inter-relações existentes entre as partes, é também mais inclusivo do que excludente.

Deste modo, reduzir é uma etapa que se passa para pensar complexamente. Se não houver uma compreensão mais reduzida daquilo que se inter-relaciona, o conhecimento pode ser também prejudicado, assim como acontece no reducionismo puro. Essa é uma das preocupações que se tem com o pensamento holístico.

Aplicando essas premissas à reforma tributária, podemos desvendar alguns mitos criados pelos próprios especialistas brasileiros. Muito se fala que as propostas de reforma precisam ser simples ou que precisam tornar o sistema simples, pois as propostas complexas teriam sua efetivação dificultada em face, por exemplo, das barreiras políticas envolvidas^[1]. É preciso aprofundar na complexidade do assunto.

A tributação é complexa. Não adianta querer inventar a roda. O primeiro pressuposto para lidar com a tributação é aceitar a sua complexidade e, então, tentar manipulá-la. Não há tributação extremamente simples, pois, após mais de cem anos de estudos da *Optimal Taxation Theory*, é amplamente aceito que um sistema tributário precisa ter, ao menos, alguns tributos com efeitos distintos.

O problema do sistema tributário brasileiro não é exatamente a complexidade, mas o péssimo design



dele que leva à dificuldade de sua compreensão, de o contribuinte se manter em *compliance*, do fisco administrá-lo etc. O sistema brasileiro não é extremamente engenhoso, inteligente, com múltiplas inter-relações bem pensadas. É um amontoado de tributos instituídos sem uma análise macro, focado muito mais em arrecadar a qualquer custo e sem maiores preocupações com os efeitos socioeconômicos.

É possível construir um sistema muito mais sintético do que o brasileiro, mais enxuto, e mais neutro, ou seja, com poucas diferenciações em termos de alíquotas, regimes especiais, incentivos fiscais etc. Encher o sistema de exceções não é torná-lo complexo, mas torná-lo burro, difícil. A tributação brasileira contradiz todas as diretrizes da *Optimal Taxation Theory* e, por isso, é provavelmente a pior do mundo.

O sistema tributário precisa levantar altas receitas para o Estado, se a intenção for praticar o bem-estar social, sem distorcer demais os comportamentos econômicos, como a produção, o consumo e o trabalho, mas, ao mesmo tempo, redistribuindo riqueza, renda e oportunidades. Poucas tarefas são mais complexas do que essa. É preciso atingir fins que são praticamente contraditórios, de modo que a tributação é, talvez, um dos melhores exemplos para estudo de como lidar com a complexidade.

Para chegar aos fins acima, há certo consenso de que os sistemas tributários precisam ser progressivos, neutros, sintéticos, estáveis e, muito importante, apesar de óbvio, eles devem ser entendidos como verdadeiros sistemas. Não adianta querer atingir fins com tributos isolados, enquanto os outros caminham num sentido contrário. Desenhar tributação é, inevitavelmente, uma atividade complexa.

O estudo da tributação requer um conhecimento transdisciplinar (e não interdisciplinar), que inter-relacione conceitos de múltiplas disciplinas e gere um conhecimento para além delas. Esse é o objetivo da *Optimal Taxation Theory*, que, apesar de ter sido mais focada na Economia, uma vez que estudada geralmente por economistas, se abre para questões políticas, financeiras, sociológicas, psicológicas etc.

A *Optimal Taxation Theory* é, portanto, complexa. O que se pode fazer com a complexidade é compreender bem as inter-relações e tentar digeri-las das formas mais simples possíveis. Assim, o complexo se torna simples dentro de uma perspectiva de tentar traduzir em informações compreensíveis os fenômenos extremamente complexos.

As propostas de Imposto Único, por exemplo, são utopias, que estão desconectadas das práticas e do conhecimento mais avançados do mundo. Vários vencedores e potenciais ganhadores de Prêmio Nobel vêm gastando milhares de horas de pesquisa nas últimas décadas tentando descobrir qual a melhor forma de trabalhar o *trade-off* entre eficiência e equidade na Política Tributária, concluindo que isso requer o desenho de um sistema com poucos, mas, ainda assim, com alguns tributos progressivos e regressivos necessários[2].

Vem se tornando consolidado que é necessário desenhar um sistema que equilibre tributos progressivos e regressivos, pondo um peso muito maior nos primeiros. O Imposto sobre a Renda, e sua progressividade, é, provavelmente, o tema de Política Tributária mais estudado no mundo.

Enquanto isso, alguns autores isolados defendem, no Brasil e fora dele, que seria possível um sistema tributário sobreviver apenas com um tributo, como um imposto sobre as movimentações financeiras, e mais alguns tributos extrafiscais. Talvez, então, esses autores deveriam receber o Prêmio Nobel e, conseqüentemente, deveriam ser devolvidos os prêmios recebidos, por exemplo, por Peter Diamond,



Joseph Stiglitz e James Mirrlees.

Como um dos países mais desiguais do mundo funcionaria sem impostos progressivos? Por mais que se fizesse milagre nos gastos da arrecadação tributária, ainda assim seria muito difícil reduzir a desigualdade socioeconômica, na medida em que os mais necessitados seriam igualmente atingidos pela tributação. Aliás, para que houvesse um Imposto Único, a sua alíquota precisaria ser muito maior do que aquelas propostas pelos defensores das propostas, o que causaria grandes distorções econômicas e alta regressividade do sistema.

Num país como o Brasil, no qual bem mais da metade da população vive com uma renda que sequer consegue cobrir os gastos básicos para uma vida digna, não há como impor uma tributação regressiva, fazendo uma nação pobre retirar dinheiro de onde já não tem. A atual enorme tributação indireta sobre os produtos industrializados e a alta tributação indireta sobre o comércio, por exemplo, encarecem muito o consumo e dificultam a vida das pessoas, sobretudo das mais pobres.

Não existe milagre tributário, mas, como dito, existem séculos de prática e teoria sobre Política Tributária, que são muito pouco conhecidos no Brasil e é por isso que o tema da reforma tributária não evolui, ou seja, porque ele ainda é visto como um bicho de sete cabeças, por faltar informação de qualidade posta sobre ele de forma simples. Se nem os especialistas brasileiros em economia e direito estão conseguindo propor medidas factíveis e que estejam aptas a lidar com os múltiplos efeitos gerados pela tributação, qual político irá se arriscar a mexer nisso?

A *Optimal Taxation Theory* tem sido a teoria de base para a maior parte das reformas tributárias dos países desenvolvidos, porém ela é praticamente desconhecida no Brasil. Como sairemos, então, do lugar? Os trabalhos brasileiros, em regra, se resumem a defender que o sistema precisa se tornar mais simples, que as propostas precisam ser mais simples, que o Imposto sobre Grandes Fortunas precisa ser criado, que tal ou qual tributo deve ser aumentado, porém poucas justificativas de qualidade são apresentadas. Essas propostas parecem ser muito mais motivadas por ideologia e interesses, do que por dados concretos e teorias bem fundamentadas.

Nota-se no Brasil uma escassez muito grande de estudos que se aprofundaram em sistemas tributários e teorias de Política Tributária estrangeiros. Aqui surgem mais dois mitos. Uns alegam que não se pode copiar o que está lá fora e, por isso, afastam tudo o que é proposto com embasamento estrangeiro. Outros apanham elementos isolados de sistemas estrangeiros e querem, de fato, simplesmente copiá-los no Brasil, sem considerar os aspectos socioeconômicos do país.

Para as pessoas, tudo é revolucionário ou complexo demais, de modo que deve ser afastado; ou, pelo contrário, tudo é simples demais, trivial, e, portanto, também deve ser afastado. Vive-se, assim, como diz Roberto Mangabeira Unger, a ditadura da não alternativa. A maior parte dos políticos quer a conservação, pois têm o receio de serem pessoalmente prejudicados por uma reforma. Ele têm assuntos muito mais importantes para discutir, como a redução da maioria penal e a restrição da definição de trabalho escravo.

Para os autores, enquanto eles não forem os criadores da ideia genial que resolverá todos os problemas, todo o resto não serve ou é simplesmente omitido. Falta muita cooperação entre autores no Brasil, que evitam citar uns aos outros, seja para fazer um elogio, seja para fazer uma crítica. Isso dificulta o fluxo



das informações, prejudicando o alastramento de um conhecimento mais profundo sobre Política Tributária no Brasil.

Outra forma de manipulação do discurso sobre a reforma tributária, que vale frequentemente para as discussões políticas, é o uso de exceções como regra. Assim, quem é contra a progressividade cita, por exemplo, o sistema suíço, sem considerar que dezenas de países desenvolvidos têm sistemas muito mais progressivos que o suíço e que o próprio sistema brasileiro.

Quem é contra o IGF, cita os países que o extinguiram, sem considerar que outros países vêm mantendo-o. Quem é a favor do IGF, cita esses países, mas esquece que, hoje, são poucas as nações do mundo inteiro que têm um IGF (*wealth tax*) e que, apesar dos benefícios redistributivos que pode trazer, há aspectos de distorções comportamentais a serem analisados com cuidado.

A conclusão é que falta informação, falta estudo aprofundado, falta um pensamento mais complexo, falta dedicação para conhecer melhor o que há de mais desenvolvido e, então, sagacidade para adaptar à realidade brasileira. A própria dificuldade educacional que o Brasil tem é uma causa grave desses problemas, pois se revela quando notamos que mesmo professores renomados conhecem pouco as línguas estrangeiras e têm, portanto, dificuldade de acesso a informações mais “privilegiadas”.

Não acredito que os políticos possam virar as costas à reforma tributária para sempre. Para que isso mude, entretanto, cabe aos especialistas dotarem a sociedade, o que inclui a classe política, de informações suficientes para a realização da reforma. Se ficar extremamente claro que o Brasil segue a contramão do mundo desenvolvido no tocante à tributação e que isso é causa determinante do fracasso socioeconômico, começarão as pressões sociais e vozes políticas mais firmes em favor de mudanças específicas na tributação, cujos efeitos estarão previstos por estudos bem embasados.

[1] “A experiência até o presente momento revela que propostas sofisticadas, porém excessivamente complexas, não são a solução apropriada para sanar os problemas sistêmicos da tributação no Brasil [...]. Por conseguinte, o intuito do Núcleo de Estudos Fiscais da FGV, na condução dos encontros sobre a Reforma Tributária é justamente o de promover o debate sobre propostas de reforma simples porém viáveis” (SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CAMPEDELLI, Laura Romano; SANTOS, Stella Oger Pereira dos. *Guerra fiscal e falta de interesse são obstáculos da reforma tributária*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-05/guerra-fiscal-falta-interesse-dificultam-reforma-tributaria>>. Acesso em: 14. mai. 2015).

[2] Nos Estados Unidos, entretanto, a tributação indireta recai basicamente sobre o *sales tax* exigido pelos estados, mas nem todos o instituíram. Há estados que exigem apenas um Imposto sobre a Renda estadual, além daquele exigido a nível federal. Apenas não temos notícia de um sistema que conte apenas com tributos progressivos.

Date Created

26/05/2015