

Carta do IBRE

É hora de criar um sistema integrado de estatísticas e geoinformação no Brasil

Ponto de Vista

Reavaliação da política industrial

Entrevista

Leany Lemos
Secretária Nacional de Planejamento do MPO



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Setembro 2023 • volume 77 • nº 09

Rio de Janeiro

O nó da mobilidade urbana

Separações elétricas

Para uma transição justa

Francisco Dornelles

(1935-2023)

Essencialmente, um professor

Artigos

Jerson Kelman

Joisa Dutra

José Roberto Afonso

Luiz Firmino Pereira

Rafael Souza

Samuel Pessôa

A bola do jogo

Brasil pode se posicionar entre os líderes da transição energética mundial, mas precisa provar capacidade tática

Marcante vida pública

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro


As diversas manifestações de pesar pela morte do vice-presidente da FGV, Francisco Oswaldo Neves Dornelles, no último dia 23 de agosto, aos 88 anos, não deixam dúvidas de seu importante papel na vida pública do país. Dornelles, sobrinho de Tancredo Neves, iniciou sua carreira política trabalhando com o tio na Secretaria de Finanças de seu estado natal, Minas Gerais, ainda no final dos anos 1950. Na década de 1960, o foco do jovem advogado foi o mundo acadêmico, aprimorando seus estudos com uma especialização em tributação e finanças públicas na Harvard Law School, e outra em finanças públicas na Universidade de Nancy, França. A volta ao Brasil marcou os primórdios de sua profícua relação com a FGV, então como coordenador e professor dos cursos de Política Fiscal, de Auditoria Tributária e de Dupla Tributação Internacional da Renda da Escola Interamericana de Administração Pública (FGV EIAP), de 1967 a 1981, e como professor de Legislação Tributária na Escola Brasileira de Administração Pública (atual FGV EBAPE), de 1968 a 1974.

Na década de 1970, Dornelles reforçou uma das características marcantes de sua biografia de, desde jovem, assumir cargos de responsabilidade em

diversas instâncias de poder. Foi vice-presidente (1970-1974) e presidente (1974-1981) da Comissão de Estudos Tributários Internacionais do Ministério da Fazenda. Também atuou como chefe da Assessoria de Tributação Internacional do Ministério da Fazenda (1972-1974), e procurador-geral da Fazenda Nacional (1975-1978). Em 1979, assumiu a Secretaria da Receita Federal no governo de João Figueiredo e atravessou a década de 1980 em uma posição-chave dentro do processo de redemocratização. Foi escolhido ministro da Fazenda por Tancredo Neves, cuja confiança em sua competência naquele delicado momento foi mantida por José Sarney ao assumir a Presidência, com a morte de Tancredo. Em 1986, foi eleito deputado federal e presidiu a Comissão Constituinte responsável pelos temas de tributação. José Roberto Afonso, especialista em contas públicas, ressalta nesta edição (ver pág. 20) o fundamental papel exercido por Dornelles no campo tributário em todas as funções que ocupou, tanto no Legislativo quanto no Executivo. “Sempre aberto ao diálogo, era incrível que, com uma experiência técnica e política acumulada como raros outros brasileiros poderiam ter, ele sempre queria ouvir e aprender mais, pedia estatísticas atualizadas e opiniões,

queria entender sobretudo posições diferentes, e com enorme discrição e suavidade passava suas lições”, afirma.

Dornelles foi reeleito outras quatro vezes à Câmara. Também atuou na gestão Fernando Henrique Cardoso como ministro da Indústria, Comércio e Turismo (1996-1998) e do Trabalho e Emprego (1999-2002). Em 2006, foi eleito senador, posto que ocupou até 2014. Após 28 anos de intensa atuação no Congresso Nacional, foi eleito vice-governador do Rio de Janeiro, de 2015 a 2019. Nesse intervalo, assumiu o governo do estado em alguns períodos dos anos de 2016, 2017 e 2018.

No Senado, parlamentares que com ele trabalharam declararam reconhecer em Dornelles um exemplo de cidadania e trabalho. José Luiz Magalhães Lins, também falecido este ano, escreveu na contracapa do livro de memórias *Francisco Dornelles: o poder sem pompa*, lançado em 2022, que seu conterrâneo era um homem sóbrio, que se diferenciava pela aversão a pirotécnicas comuns no comportamento de políticos. Também destacou seu conhecimento como poucos da máquina pública, “ora como protagonista, ora como testemunha de episódios importantes da vida brasileira”. 

Essencialmente, um professor

Carlos Ivan Simonsen Leal

Presidente da FGV


Francisco Dornelles era um homem de qualidades excepcionais. A FGV sentirá muito a sua falta, ainda que sua influência sobre a forma de pensar de todos que com ele conviveram esteja sempre presente. De tantas qualidades, é importante ressaltar seu dom para ensinar. A dedicação à política nacional por muitos anos o afastou do exercício do magistério, mas, de forma alguma, lhe tirou essa característica. Antes de mais nada, ele era um grande professor.

Sempre de forma simples e direta, alimentado pelo conhecimento em direito e economia, pela experiência da vida política e uma profunda sensibilidade humana, Dornelles ordenava os eventos como peças de quebra-cabeça, revelando nossa história. Participou de vários momentos da vida brasileira, e teve muitas funções. Foi secretário da Receita Federal (1979), ministro da Fazenda (1985), ministro da Indústria e Comércio Exterior (1996-98) e ministro do Trabalho (1999-2002). No campo Legislativo, foi deputado e senador. Foi vice-governador e governador em exercício do estado do Rio de Janeiro. Certamente, era uma das pessoas mais preparadas – senão a mais preparada – em administração pública no Brasil.

Sua vida acadêmica se desenvolveu após um doutorado na França, sobretudo – e quase exclusivamen-

te – na Fundação Getúlio Vargas, onde chegou muito jovem. Também foi na Fundação que, assim quis o destino, viesse a conhecer sua futura esposa, dona Cecília Dornelles. Começou, na década de 1960, como professor da Escola Interamericana de Administração Pública (FGV EIAP), depois absorvida pela então Escola Brasileira de Administração Pública (FGV EBAPE). Embora fosse dedicado ao direito tributário, a imersão nas diversas áreas de estudo que essas duas escolas lhe propiciaram fez com que Dornelles

se tornasse um verdadeiro polímata dos problemas brasileiros.

Desde 1997, atuou na presidência da FGV. No ano 2000, com o falecimento de meu predecessor, Jorge Oscar de Melo Flores, teria sido natural que fosse o novo presidente da Fundação Getúlio Vargas. No entanto, preferiu que eu assumisse o cargo, mantendo-se na vice-presidência. Durante muitos anos, foi um grande mentor para esta instituição e para mim, que lhe devo imensamente, por suas ideias e seus bons conselhos. 

Fotos:Tânia Rêgo/Agência Brasil



Na abertura do seminário 20 Anos da Lei de Concessão promovido pela FGV.

50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições

Dornelles e a reforma tributária

Com edição feita pelo FGV IBRE, o livro *50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições*, organizado por Fernando Rezend e José Roberto Afonso, teve o prefácio escrito pelo senador Francisco Dornelles. O livro resgata as conclusões da comissão que funcionou na Fundação Getúlio Vargas, onde se estudou a reforma tributária. A comissão funcionou até 1963 e as conclusões foram publicadas em 1966, em 21 volumes que compuseram os anais dos trabalhos da referida comissão, que tinha como objetivo “a construção de um sistema tributário nacional que harmonizasse a tributação incidente sobre o patrimônio e renda, a produção e circulação de bens e o comércio exterior”.

No prefácio do livro coordenado pelo FGV IBRE e publicado pela Editora FGV, Dornelles escreveu:

A edição dos anais dos trabalhos da comissão reunida na Fundação Getúlio Vargas e que, há cerca de meio século, resultou na edição da emenda constitucional que levou à criação do sistema tributário até hoje vigente é uma oportunidade ímpar. Primeiro, para mostrar como o sistema ainda vigente foi estruturado em 1965/1967 e apenas reformado pela Constituição de 1988 e, segundo, para inspirar a construção de um novo sistema já que pode não haver mais espaço para

reformular o atual regime ante tantas disfunções e distorções. É preciso resgatar a racionalidade técnica e a coragem política daquela comissão que, antes de se preocupar com os detalhes da tributação, buscou traçar uma visão estratégica da economia e da sociedade brasileira: onde estávamos e onde poderíamos chegar. A partir daí, foram sendo moldadas as competências tributárias e repartições de receitas entre governos que permitiam fazer tal travessia de modo seguro.

A reforma tributária de 1965 foi elaborada pelos professores Gilberto de Ulhôa Canto, Rubens Gomes de Souza e Gerson Augusto da Silva, na gestão de Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos nos ministérios da Fazenda e do Planejamento do governo Castelo Branco. Ela teve como premissas básicas a redução do número de impostos, a criação de um sistema de repartição de receitas dos impostos da União para os estados e municípios e dos estados para os

municípios, e a substituição dos fatos geradores representados por atos jurídicos de natureza econômica que pudessem medir a capacidade contributiva, tais como a renda, o consumo e o patrimônio.

A referida reforma iniciou em nossa Federação o ciclo que chamo de “federalismo financeiro de integração”. A ideia original foi, de um lado, reduzir a autonomia dos estados e municípios para instituir tributos — aos primeiros sobraram os impostos estaduais sobre circulação de mercadorias e transmissão de imóveis e aos segundos, os impostos municipais sobre serviços e imóveis urbanos. Por outro lado, foram criados canais de distribuição automática dos recursos arrecadados por uma máquina fiscal centralizada — a da União — com o objetivo de ganhar eficiência administrativa a custos menores. A rigidez do sistema foi ao máximo pela absoluta vedação à bitributação e pela entrega da competência residual exclusivamente à União — aliás, pela redação original da emenda de 1965, a competência residual seria simplesmente abolida.

Os objetivos daquela reforma eram grandiosos: criar um sistema tributário realmente integrado, harmônico e de caráter nacional, compatibilizando, ainda, a competência tributária com as responsabilidades da União relativamente à política econômica social; reduzir o número dos impostos e fundar os repetitivos fatos geradores em realidades econômicas para tentar evitar distorções e fatores de ineficiência; estruturar mecanismos adequados à utilização

“O sistema tributário de 1966 funcionou de forma bastante positiva até 1988 e presenciou o chamado milagre econômico, quando o país cresceu a taxas extremamente elevadas”

dos impostos para finalidades extrafiscais, vale dizer, como instrumentos de política econômica e social; racionalizar a arrecadação dos tributos, centralizando a legislação e a administração quanto a impostos, na esfera federal, mas estabelecendo mecanismos automáticos de distribuição do produto para as outras duas esferas; e remodelar determinados impostos, principalmente o de renda e o incidente sobre a produção industrial, de modo a permitir um aumento da progressividade global do sistema tributário, viabilizando uma mais justa divisão da carga tributária da sociedade.

Orientando-se por esses objetivos, a Emenda Constitucional nº 18 de 1965 cujos princípios foram incorporados à Constituição de 1967, e o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) ergueram o novo sistema que classificou os impostos, segundo a categoria econômica, em quatro grupos: comércio exterior;

patrimônio e renda; produção e circulação; e especiais.

O primeiro grupo, o dos impostos sobre o comércio exterior, abrigou os impostos de importação e de exportação, este último transferido, como já se viu, à competência da União.

O segundo, o dos impostos sobre patrimônio e renda, reuniu o imposto predial e territorial urbano (IPTU), de competência dos municípios, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), de competência dos estados, e os impostos sobre a propriedade territorial rural e, o principal deles, o sobre a renda e proventos (IR), ambos da competência da União. O imposto de renda foi imaginado desde a implantação do novo sistema como instrumento não só de arrecadação, mas também de política econômica e de justiça fiscal. Entretanto, o excesso de incentivos setoriais e regionais fez com que perdesse parte de sua eficácia como instrumento de geração de receita, bem como produzisse um impacto regressivo sobre o sistema tributário em seu todo, beneficiando, principalmente, as pessoas de classe de renda mais elevada.

As alterações mais marcantes ocorreram no terceiro grupo, o dos impostos sobre a produção e circulação. Nele, em substituição ao antigo imposto sobre vendas e consignações, foi introduzido o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), de competência dos estados, cuja incidência ocorre de forma não cumulativa, ou seja, recai apenas sobre o valor adicionado. Trata-se de um imposto de alíquota uniforme, não influenciando,

por isso mesmo, na alocação dos recursos e dos investimentos. Outras vantagens desse imposto, devido a sua não cumulatividade, são a de permitir a desoneração da carga tributária das importações e a de não favorecer a verticalização das atividades produtivas. Nesse grupo também, em substituição ao imposto de consumo, foi criado, no âmbito da competência federal, o imposto sobre produtos industrializados (IPI), incidindo igualmente sobre o valor adicionado, mas com alíquotas diferenciadas estabelecidas na razão inversa à essencialidade dos bens. Também na competência federal, foi incluído o imposto sobre serviços de transporte e comunicações e o imposto sobre operações financeiras (IOF). Nesse grupo ainda, mas de competência municipal, foi previsto o imposto sobre serviços de qualquer natureza, substituindo os impostos sobre indústrias e profissões e o sobre diversões públicas. No que tange ao IPI, importante desvio decorreu da ampliação exagerada do seu campo de incidência. Isso afetou o seu caráter seletivo, uma vez que alcançava produtos de amplo consumo popular fabricados predominantemente por pequenas e médias empresas nacionais, com utilização intensiva de mão de obra. Na área do ICM, a principal distorção, face à concepção do sistema, se prendeu a sua utilização como instrumento de política econômica. Esse imposto, pelas suas características, foi idealizado com uma função meramente arrecadadora, de modo que a não incidência sobre bens de capital e matérias-primas importadas e uma grande gama de isenções pro-

“O quinquagésimo
aniversário da reforma
tributária de 1965 é um
momento propício para
reflexões. Insisto que é hora
de retomarmos a inspiração
daquela época”

vocaram um desvirtuamento do sistema originalmente imaginado. Além do mais, as suas alíquotas nas operações internas, em 1968, caíram 18% (no Norte e no Nordeste) e 17% (no Centro-Sul), para 15% e 14% respectivamente, afetando o equilíbrio financeiro dos estados.

Um quarto e último grupo — o dos “impostos especiais” — agrupou os impostos únicos sobre minerais, sobre energia elétrica, sobre combustíveis e lubrificantes, todos de competência federal.

O sistema tributário instituído com 15 impostos se apoiava, principalmente, em dois impostos federais — um imposto de renda progressivo e um imposto seletivo sobre o consumo de produtos industrializados — e em um imposto estadual de consumo, cobrado no momento da circulação, cujo fato gerador era a saída das mercadorias do estabelecimento industrial, comercial ou produtor — o ICM. Da arrecadação do IR e do

IPI era destinado um percentual para os fundos de participação dos estados e dos municípios. Da arrecadação do ICM, um percentual pertencia aos municípios. Os percentuais que constituem os fundos de participação dos estados e municípios, originalmente fixados em 20% do produto da arrecadação do IPI e do imposto de renda, foram reduzidos, em 1969, para 10%, permanecendo nesse nível até 1975, quando começou a ser continuamente elevado por várias emendas constitucionais.

É verdade que, devido a uma série de fatores, o sistema tributário nacional não pôde ser aplicado, desde logo e rigorosamente, de acordo com o espírito renovador que orientou a reforma tributária. Mas o sistema tributário de 1966 funcionou de forma bastante positiva até 1988 e presenciou o chamado milagre econômico, quando o país cresceu a taxas extremamente elevadas. A filosofia inicial da reforma — centralização da competência tributária com redistribuição do produto da arrecadação — foi também afetada por uma série de medidas que, visando resolver problemas conjunturais, acabaram reduzindo os recursos transferidos aos estados e municípios.

Por último, não resisto a comentar que vejo o caso do capítulo do sistema tributário da Constituição vigente como um caso particular e emblemático. A Carta de 1988 mais reformou do que mudou aquela estrutura — por exemplo, não acabou com o ICM ou os fundos de participação, apenas ampliou a base do imposto e os percentuais de partilha dos fundos. A mesma Constituição,

porém, abriu atalho para a desfiguração do sistema de impostos e para a criação de um sistema paralelo, em que contribuições e até taxas foram criadas, majoradas e cobradas como se impostos fossem. Se o atual sistema tem sido inegavelmente eficiente para arrecadar, por outro lado, tem pecado cada vez mais pela qualidade — é cumulativo, opaco, iníquo, complexo, oneroso, entre outros problemas.

O quinquagésimo aniversário da reforma tributária de 1965 é um momento propício para reflexões e ações em busca de mudanças. Insisto que é hora de retomarmos a inspiração daquela época e que levou à criação do sistema tributário ainda vigente. Precisamos de uma visão estratégica para moldar um novo sistema condizente e consistente com a atual realidade econômica e social, do país e do mundo. Precisamos da mesma coragem que se teve em 1965 para ousar na definição das competências tributárias, quando fomos o primeiro país do mundo a adotar um imposto sobre valor adicionado em larga escala, embora, reconheço, pagamos o preço do pioneirismo ao fazê-lo na esfera estadual de governo e com um regime de crédito físico no lugar do financeiro. Agora é hora de corrigir e seguir a mesma solução do resto do mundo — ou seja, unificar a tributação sobre bens e serviços, nacionalizar a legislação e a cobrança do imposto sobre valor adicionado. Aliás, cabe tratar de toda a matéria tributária em um mesmo e único capítulo tributário na Constituição da República, aproveitando a oportunidade para enxugar o texto, transferir disposições gerais para o

“Precisamos de uma
visão estratégica para
moldar um novo sistema
condizente e consistente
com a atual realidade
econômica e social, do
país e do mundo!”

Código Tributário, eliminar contribuições e taxas que incidem sobre a mesma base de impostos e, ainda, impedir que venham a ser ressuscitadas posteriormente. Não é difícil conceber um sistema tributário com poucos impostos, baseado em fatos geradores de consistência econômica, e de receita compartilhada, com fundos de participação das esferas subnacionais de governo baseado no total arrecadado e não mais em poucos e específicos impostos, o que estimulou a migração de sua cobrança para contribuições e outros impostos não partilhados.

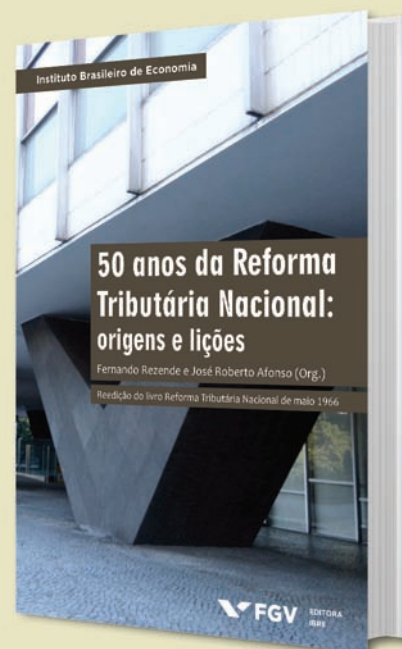
O Brasil pode e precisa de uma mudança tributária para valer. Entendo que, antes de tudo, é preciso revisar o tratamento que foi dispensado aos vários projetos de reforma tributária dos últimos anos e décadas. Não se deve concentrar demasiada atenção no texto da mudança constitucional e menosprezar ou abandonar as alterações na legislação ordinária e nos regulamentos. Um dos equívocos

cometidos tem sido iniciar o debate pela apresentação e exame de um texto legal, ou seja, começando pelo que deveria ser o fim. Antes de formular um texto legal, cabe avaliar o consenso em relação ao desenho proposto, principalmente em torno das questões federativas.

Enfim, é hora de retornar e reviver o processo de reforma tributária de meados dos anos 1960. A pergunta que não pode calar é: por que motivo o Brasil não pode ter um sistema tributário como o existente em outros países, simples, racional, baseado exclusivamente nos impostos sobre a renda, o consumo e o patrimônio?

Francisco Dornelles

Vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas e senador da República



50 anos da Reforma Tributária Nacional: origens e lições

Para mais informações sobre o livro, acesse: <https://bit.ly/47X6g2D>.