



TRIBUTANDO O CONSUMO: UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DO BRASIL E DO PARAGUAI

CONSUMPTION TAX: AN ANALYSIS OF TAX POLICIES IN BRAZIL AND PARAGUAY

Micael Alvino da Silva*
Alexandre Barros da Costa**

Resumo

A partir da constatação de que a tributação é a principal forma de receita dos Estados, argumentaremos que tanto no Brasil quanto no Paraguai há uma opção por se tributar mais o consumo e menos a renda e o lucro. Considerando estatísticas internacionais, sugeriremos que em ambos os casos se deveria tributar mais rendas e lucros e menos consumo. Trata-se de uma sugestão de difícil implementação, já que a política tributária possui implicações complexas e, no caso paraguaio, possui estreita relação com o comércio internacional ilícito (triangulação).

Palavras-chave: Política Tributária; Relações Brasil e Paraguai; Integração Regional; Mercosul; Comércio Ilícito.

Abstract

Based on the fact that taxation is the main form of income of the States, we will argue that both in Brazil and in Paraguay there is an option to tax consumption more and less income and profit. Considering international statistics, we will suggest that in both cases more income and profits and less consumption should be taxed. This is a suggestion difficult to implement, since tax policy has complex implications and, in the Paraguayan case, has a close relationship with illegal international trade (triangulation).

Keywords: Tax Policy; Brazil and Paraguay Relations; Regional Integration; Mercosur; Illicit Trade.

* Doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP), Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), e líder do Grupo de Pesquisa "Tríplice Fronteira e Relações Internacionais" (CNPq). E-mail: micael.silva@unila.edu.br

** Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA), Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário (PUC/MG), Economista (UFPR), Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil e membro do Grupo de Pesquisa "Tríplice Fronteira e Relações Internacionais" (CNPq). E-mail: abcbarros@hotmail.com



Introdução

A recente greve de caminhoneiros e proximidade das eleições presidenciais no Brasil tornaram públicos alguns debates sobre a política tributária. Os veículos de comunicação têm frequentemente noticiado a opinião dos políticos sobre a cobrança de impostos. Este texto se insere neste debate tendo como base os dados estatísticos tributários de organismos internacionais (OCDE, 2018), comparando carga tributária dos países desenvolvidos, da América Latina e principalmente do Brasil e do Paraguai.

Para além da evidência no debate político contemporâneo no Brasil, a comparação com o Paraguai apresenta resultados inéditos que levam a *insights* sobre as relações bilaterais. Oficialmente a balança comercial apresenta superávit brasileiro, mas quando os dados do comércio de triangulação ou reexportação (que no Brasil é chamado de contrabando e descaminho) são adicionados, o superávit é paraguaio. O comércio ilícito entre o Brasil e o Paraguai é resultado de uma política tributária contraditoriamente oficializada na década de 1990, em paralelo à criação do Mercosul.

Considerando a atual discussão da carga tributária na política brasileira e as implicações regionais, o foco deste artigo será a política tributária vigente no Brasil e no Paraguai, a partir da constatação de que a tributação é a principal forma de receita dos Estados. Após a análise da tributação, argumentaremos que em ambos os casos, há uma opção por se tributar mais o consumo e menos a renda e lucros. Sugeriremos que em uma situação mais equitativa, a proporção deveria ser invertida havendo mais tributos sobre rendas e lucros e menos sobre o consumo.

O Estado e a necessidade de tributação

Na bibliografia especializada, diversas análises indicam que a tributação é a principal fonte de receitas para os Estados. Neste sentido, os recursos extraídos através dos impostos formam a principal fonte de ingressos dos governos, tornando-se necessários para garantir o fornecimento de serviços públicos aos cidadãos e à própria existência do Estado.(FERNANDES, 2015)

Os tributos têm origem remota e, certamente, acompanhou a evolução do homem, a criação das primeiras sociedades e o surgimento de líderes, chefes, guerreiros e políticos. Alguns autores sugerem que a primeira manifestação tributária tenha sido voluntária, em forma de presentes ou ofertas destinadas aos líderes ou chefes por seus serviços ou sua atuação em favor da comunidade. O voluntarismo avançou para contribuições tributárias compulsórias, quando os vencidos em guerra eram forçados a entregar parte ou a totalidade de seus bens aos vencedores.



Paralelamente, os súditos também passaram a ter de contribuir com os governos sob a forma de tributos. (BRASIL, 2014)

Atualmente, a tributação é também uma relevante questão de moralidade política. Se reivindica justiça, valores, qualidade de vida e frequentemente tornam-se o centro de discussões de políticos, especialmente em campanha eleitoral. Neste sentido, importa ressaltar que o modo pelo qual o sistema tributário se estrutura têm consequências distributivas importantes, pois, a forma com que se arrecadam os tributos pode ter relevante impacto no aumento, na manutenção ou na redução das desigualdades sociais. (SANDRETTI, 2017)

Para Thomas Piketty (2013), o imposto não é apenas uma questão técnica, mas eminentemente política e filosófica, já que sem ele a sociedade não pode ter um destino comum e a ação coletiva se torna impossível. Para o autor, no cerne de cada transformação política importante na história da humanidade, encontra-se uma revolução fiscal. Assim, a forma concreta assumida pelos impostos em todas as sociedades está no âmago do confronto político e criar um consenso sobre o que deve ser pago a quem e em nome de quais princípios foi (e é) um desafio para as sociedades no tempo.

Particularmente, o Brasil vive um momento com grande apelo social por mudanças tributárias expresso na última greve de caminhoneiros que desabasteceu o país e teve como consequência a redução de impostos sobre o combustível. É apenas uma pequena parte que altera a tributação, mas que causará impacto nas contas públicas. Como qualquer outro governo, a própria existência do Estado e os serviços prestados aos cidadãos advêm dos tributos. Ainda assim, este senso coletivo por si não é capaz de gerar um sentimento popular em favor do pagamento de impostos, ainda que seu recolhimento seja o oxigênio dos governos. (PETERS, 1991)

Em um texto de 1991, Guy Brainard Peters fez uma revisão da bibliografia específica e destacou o que autores de diferentes escolas apontavam sobre a relação entre tributos e Estado. Desde a década de 1940, na historiografia se encontra análises que destacam que a extração de receitas tributárias pelo Estado tem uma enorme influência na organização econômica, social, estrutural, espiritual, humana, cultural e no destino das nações. Outras análises mais específicas apontam que a tributação afeta: as diferenças de classes; o comportamento corporativo; a atividade econômica; e diversos outros fenômenos sociais. Enfim, desconsiderando os erros frutos de incompetência ou de decisões equivocadas e os desvios frutos de corrupção, o equilíbrio entre cobrar impostos, definir as prioridades e decidir como o dinheiro será gasto desafia tanto os Estados pequenos quanto os grandes (Peters, 1991; Campbell, 1993).

Embora os Estados tenham em suas mãos o poder de tributar, esse poder encontra limitação não apenas nos instrumentos normativos legais criados pelos próprios Estados (Constituição Federal, por exemplo), mas também na influência exercida por grupos sociais. De acordo com John Campbell, autores baseados em



referenciais marxistas destacam que as lutas tributárias táticas estão entre as formas mais antigas da luta de classes. O autor ainda destacou a recorrência de análises que destacam o poder corporativo que leva à alíquota de imposto geralmente menor para grandes indústrias, porque tais empresas têm mais recursos para influenciar as legislações. (CAMPBELL, 1993)

O mencionado poder das corporações, e de outros atores sociais em influenciar a legislação com o objetivo de diminuir a carga tributária, acaba por contribuir para o aumento da desigualdade social. A diminuição da carga tributária para grandes corporações, muitas vezes sob o nome de incentivo fiscal, afeta diretamente a arrecadação do Estado e, conseqüentemente, o retorno para a sociedade por meio de serviços. Nos países desenvolvidos, durante as décadas de 1970 e 1980, por exemplo, houve um movimento de redução da presença do Estado que se traduziu em diminuição da arrecadação e no aumento da concentração de renda e da desigualdade social. (PIKETTY, 2013)

O mesmo movimento intensificou-se em todo o mundo e na América Latina não foi diferente. Deixando de lado outros aspectos da política neoliberal inaugurada no Chile na década de 1970, mas que afetou aos demais principalmente na década de 1990, infere-se que as políticas tributárias dos Estados têm se alinhado ao interesse de grandes corporações. O *modus operandi* é conhecido por meio de pessoas que atuam no *lobby* junto aos membros do Congresso, oferecendo-lhes estudos e/ou vantagens (políticas ou econômicas) em nome de grandes empresas. Torna-se muito difícil elaborar leis que tributem a parcela mais rica de uma sociedade, em geral, e do Brasil e Paraguai, em particular. (KOTLER, 2015)

Portanto, não se trata de um problema latino-americano, brasileiro ou paraguaio. Nos Estados Unidos, a análise de Philip Kotler demonstra que ricos como os bilionários Warren Buffet e Mitt Romney pagam, proporcionalmente, menos impostos do que suas secretárias, pois os ganhos de capital são tributados com alíquotas inferiores às alíquotas que incidem sobre os rendimentos do trabalho. Essa preocupação com a crescente desigualdade levou à Conferência sobre Capitalismo Inclusivo, ocorrida no dia 27 de maio de 2014, em Londres. (KOTLER, 2015)

Os tributos são essenciais para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois através da tributação é possível garantir a efetiva fruição dos direitos fundamentais. No entanto, a legitimidade moral fica comprometida pela desigualdade em sua cobrança e pelos desvios de finalidade em sua aplicação. Se o cidadão comprova que aqueles que possuem mais recursos são os que menos pagam impostos e a arrecadação não retorna na forma de serviços públicos, sua conclusão óbvia é a de que contribui compulsoriamente mais do que deveria. (WEISS, 2004)

Em nossa análise, desconsideramos a discussão sobre estrutura e a natureza do capitalismo (MARX, 2013) e a parcela da desigualdade que provém da globalização do final do século XX. Nosso foco se manterá naquilo que parece uma solução razoável para problemas sociais de um Estado: a política tributária



(KOTLER, 2015). Consideramos, portanto, que a política tributária tem potencial impacto no crescimento da renda nacional, no nível de emprego e na distribuição de renda. Seguimos nossa análise em um tema central de estudo de economistas contemporâneos, preocupados com a eficiência econômica e com inserção máxima dos cidadãos no mundo do trabalho. (PETERS, 1991)

Diante destas observações, torna-se evidente que a existência dos Estados modernos depende dos tributos e a maneira através da qual um Estado os extrai de sua população representa o nível de desigualdade que se está disposto a tolerar. Em última análise, o tributo é um importante instrumento para o desenvolvimento de uma nação. (FERNANDES, 2015)

A tributação no Brasil

Em termos conceituais gerais, a tributação pode ser direta ou indireta. Os tributos indiretos são aqueles que incidem sobre toda a cadeia produtiva, onerando os preços dos produtos e impactando o padrão de vida dos consumidores. Neste caso, a carga tributária recai sobre o contribuinte de *direito* (um fabricante, por exemplo) que, por sua vez, a transfere ao contribuinte de *fato* (consumidor)¹. Já os tributos diretos são aqueles diretamente pagos ao governo sem intermediação de consumidores ou firma.²

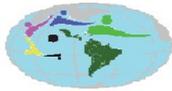
Em geral, na comparação com os países em desenvolvimento, o Brasil tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, equivalente a aproximadamente 33% do produto interno bruto (PIB). Em comparação com os países desenvolvidos, este percentual está na média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo.³ Mas, diferentemente do que ocorre nas economias da OCDE, a carga tributária brasileira é concentrada em tributos indiretos, caracterizando o sistema tributário em regressivo (à medida que a renda aumenta a carga tributária diminui).

O país também é um dos poucos no mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Essa isenção para as pessoas físicas foi introduzida em

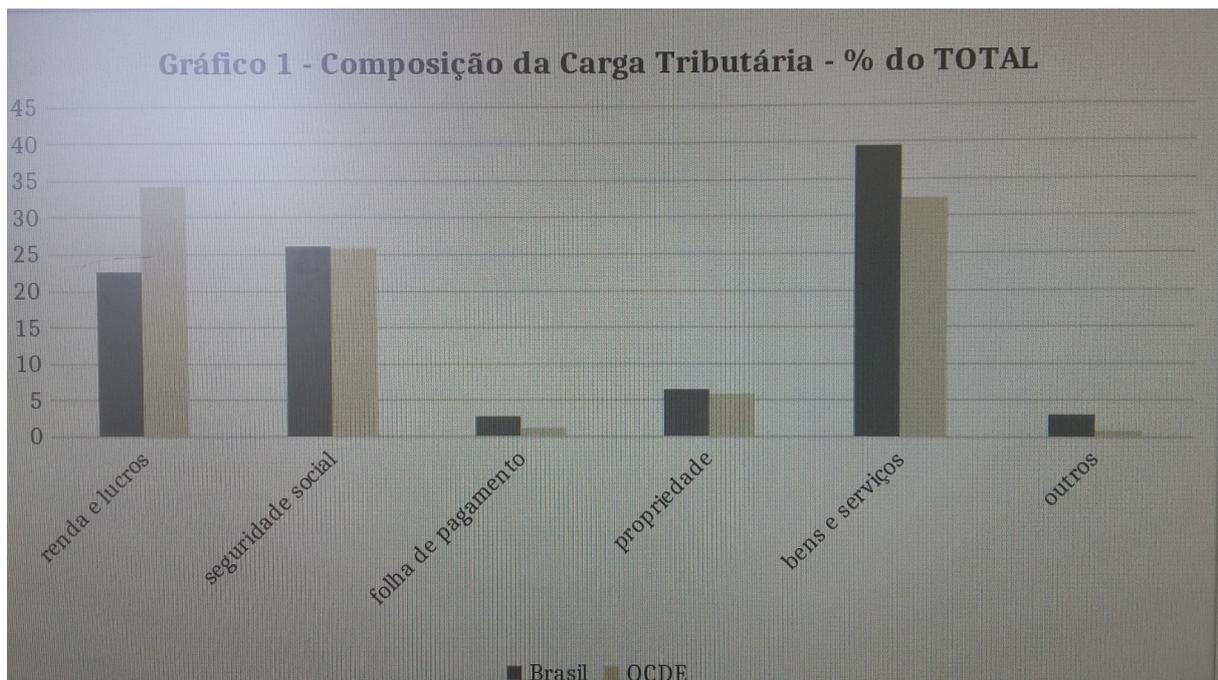
¹ São exemplos de tributos indiretos no Brasil: o Imposto sobre produtos industrializados (IPI), o Imposto sobre circulação de mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

² O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) e o Imposto de Renda (IR) são exemplos de tributação direta.

³ A OCDE reúne mais de trinta países com PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevados. Dentre os membros estão Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido.



1995, junto com outro benefício que reduziu significativamente o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), ou seja, a permissão para deduzir do lucro tributável os juros sobre capital próprio. Somando a opção brasileira por tributar prioritariamente o consumo e a não tributação da divisão de dividendos dos acionistas, as características da carga tributária brasileira afastam o país dos indicadores da OCDE, sobre os quais predominam os impostos diretos (rendas e lucros). (GOBETTI e ORAIR, 2016)



Fonte: elaboração dos autores com base em Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. (OCDE, 2018)

Seguindo a análise e tendo como parâmetro dados econômicos de 2016, a carga tributária brasileira somou 32,2% do PIB. Deste total, 22,5% de impostos referentes à renda e lucros, 26% de impostos referentes à seguridade social, 2,7% de impostos referentes à folha de pagamento, 6,4% de impostos referentes à propriedade, 39,4% de impostos referentes aos bens e serviços(consumo); enquanto nos países da OCDE, com praticamente o mesmo nível de carga tributária (34,3% do PIB), 34,1% são impostos referentes à renda e lucros, 25,8% de impostos referentes à seguridade social, 1,1% de impostos referentes à folha de pagamento, 5,8% de impostos referentes à propriedade e 32,4% de impostos referentes aos bens e serviços (consumo). Os destaques indicam que a média da OCDE para



tributação da renda e lucros é 11,6% superior ao Brasil. No que se refere ao consumo, é 7% inferior.

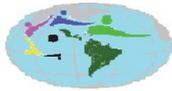
No âmbito da tributação sobre a renda e lucros, chama a atenção o fato de apenas dois países da OCDE e da América Latina abrirem mão da arrecadação originada da tributação sobre lucros e dividendos: o Brasil e a Estônia (no Paraguai, a alíquota desta tributação gira em torno de 5%). Dos 71 mil brasileiros “superricos” (0,05% da população adulta brasileira), que ganharam em média 4,1 milhões de reais em 2013, cerca de 50 mil receberam dividendos e não pagaram qualquer imposto sobre eles. A justificativa para tal isenção é evitar que o lucro, já tributado na empresa, seja novamente taxado quando se converte em renda pessoal. No entanto, essa não é uma prática frequente nos demais países do mundo, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Tributação sobre lucros e dividendos em 2012

<i>País</i>	<i>% alíquota máxima</i>
Alemanha	26,4
Austrália	23,5
Bélgica	25,0
<i>Brasil</i>	<i>0,0</i>
Canadá	31,7
Chile	25,0
Coréia	35,4
Dinamarca	42,0
Estados Unidos	21,2
França	38,5
Japão	10,0
Nova Zelândia	6,9
Reino Unido	36,1

Fonte: IPRPF: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição. (CASTRO, 2014, p. 53)

Todos os países da OCDE, embora adotem mecanismos para integrar a taxaço dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física e desonerar parcialmente os dividendos, praticam a dupla tributação. Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física e, em média, a alíquota gira em torno de 24,1%, variando de 6,9% (Nova Zelândia) a 42% (Dinamarca). A política de não tributar lucros e dividendos fez com que, no Brasil, o volume de lucros e dividendos distribuídos praticamente dobrasse em valores reais, de R\$149 bilhões em 2007 para R\$287 bilhões em 2013. Se o Brasil tributasse os dividendos como fazia até 1995, com



alíquota linear de 15% exclusiva na fonte (abaixo da média da OCDE que é de 24,1%), atingiria 2,1 milhões de pessoas, aumentando a receita em R\$ 43 bilhões (em valores de 2013). Isso reduziria o déficit fiscal e se abriria espaço para desonerar excessivamente a tributação sobre o consumo o que geraria impactos sobre toda economia e classe social. (GOBETTI e ORAIR, 2016)

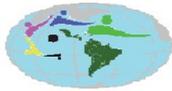
Neste sentido, verifica-se que a política tributária brasileira, ao isentar os lucros e dividendos, beneficia os rendimentos provenientes do capital em detrimento daqueles oriundos do trabalho, contrariando a previsão do artigo 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que proíbe qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função exercida, devendo os rendimentos serem tributados independentemente de suas denominações jurídicas (BRASIL, 1988). Mais especificamente, o Código Tributário Nacional, em seu artigo 43, ao tratar do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, é bastante direto: “a incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção”. (BRASIL, 1966)

Para exemplificar, no ano de 2013, a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física sobre o rendimento do trabalho (IRPF-Rendimentos do Trabalho) foi de R\$ 86,08 bilhões e a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física sobre o rendimento do capital (IRPF-Rendimentos do Capital) foi de R\$ 37,5 bilhões (BRASIL, 2015). Esta constatação nos leva a considerar que se trata de uma contradição ao princípio da isonomia tributária. Afastar um tipo de rendimento da incidência do imposto de renda prejudica o princípio da capacidade contributiva, uma vez que os beneficiários da isenção não serão tributados proporcionalmente aos rendimentos recebidos.

A propósito da contradição levantada, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 153, estabelece explicitamente, que o imposto sobre a renda deve respeitar os critérios da *generalidade* (todas as pessoas devem ser tributadas), da *universalidade* (todas as rendas devem ser tributadas) e da *progressividade* (a alíquota deve aumentar à medida que aumenta a renda) (BRASIL, 1988). A isenção concedida aos lucros e dividendos tornou o imposto de renda no Brasil menos progressivo, justamente porque contraria os outros dois critérios previstos para a instituição do imposto (TELLES, 2016). Em síntese, esta opção da política tributária brasileira acaba por onerar mais quem ganha menos. (GASSEN, D'ARAÚJO e PAULINO, 2013)

A tributação no Paraguai

A carga tributária varia de acordo com o país e os caminhos que uma sociedade encontra para equilibrar a relação entre arrecadação e necessidades do Estado. O Paraguai apresenta diferenças em sua estrutura tributária que é atribuída,



por autores paraguaios, aos desdobramentos de sua história recente.⁴ Durante a ditadura de Alfredo Stroessner, mais especificamente na década de 1970, a política tributária paraguaia incorporou benefícios e incentivos à importação. Comumente classificada na bibliografia especializada do Paraguai como “reexportação”, o comércio de triangulação de mercadorias vindas principalmente dos Estados Unidos e da Ásia foi uma estratégia de desenvolvimento nacional. (SOSTOA, CÁCERES e ENCISO, 2012, p. 272)

A estratégia de desenvolvimento baseada na triangulação é apontada tanto como uma contradição no âmbito do Mercosul quanto como portadora de consequências estruturais à economia nacional. A opção do Paraguai em reorientar a política externa regional e a abertura física para o Brasil inseriu, talvez como efeito colateral, uma modalidade de comércio regional que, no contexto do Mercosul, produziu uma contradição na medida em que o Paraguai promove o que Fernando Masi chamou de integração orientada à intermediação (MASI, 2006). Em termos de desenvolvimento industrial, o país não acompanhou a tendência de substituição das importações da América Latina na década de 1980, teve de conviver com déficits em sua balança comercial e, no fundo, o movimento todo favorecia apenas alguns grupos vinculados à ditadura. (SOSTOA, CÁCERES e ENCISO, 2012, p. 263)

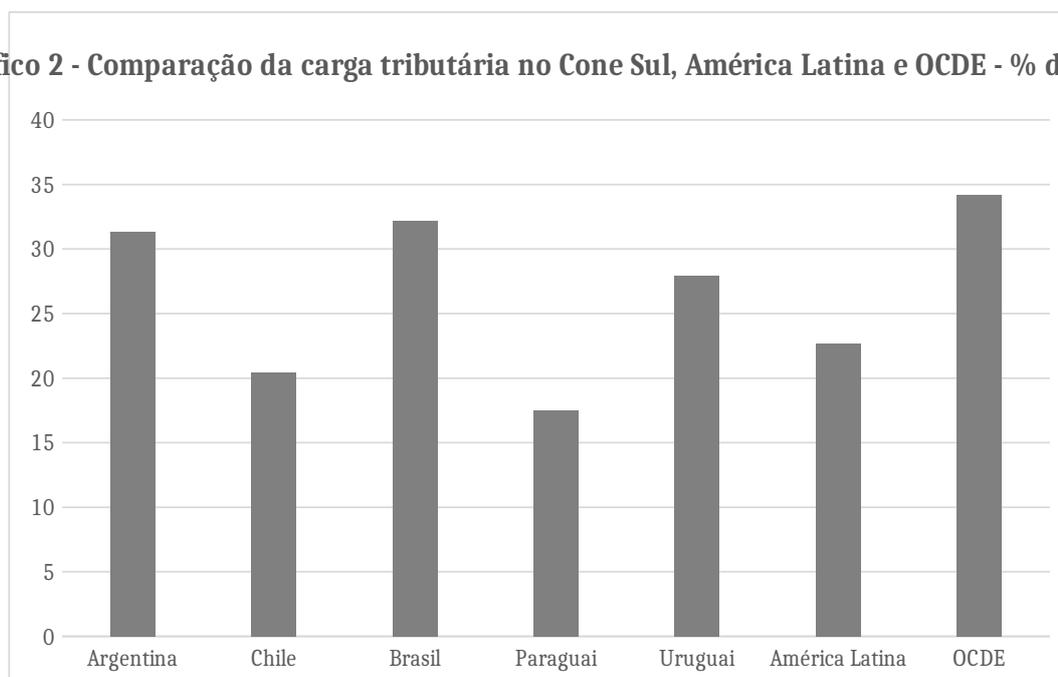
No contexto das negociações do Mercosul, para proteger o modelo de triangulação (oposto ao modelo de integração produtiva), em 1992, o governo introduziu o regime de turismo. Na prática, incluía legalmente os bens que eram parte da triangulação com uma tarifa comum de 7%, independente da categoria (relógio, perfume, jogos, vestuário, calçado, eletrônico, informática, etc.). A consequência foi não somente o fortalecimento do Ministério da Fazenda como também o regime de turismo se tornou o principal fonte de tributos no país. (MASI, 2006)

Para além dos tributos advindos da triangulação, ressalta-se que, ao contrário do Brasil, dos demais países latino-americanos e dos países considerados desenvolvidos, o Paraguai apresenta uma das mais baixas cargas tributárias do mundo. Em 2016, por exemplo, a carga tributária do Paraguai representava 17,5% do PIB (contra o percentual superior a 30% do Brasil e dos membros da OCDE). Na Argentina, no Chile e no Uruguai, a carga tributária representava 31,3%, 20,4%, 27,9% do PIB, respectivamente. Em toda a América Latina a média é de 22,7% do PIB.

⁴ Os autores paraguaios mencionados são parte do principal centro de pesquisa econômica e social no país, o Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP). O centro reúne especialistas e produz um “pensamento político e sociológico de viés paraguaio” com respaldo de agências e experiência reconhecida internacionalmente (ROLON, 2011, p. 18).



Gráfico 2 - Comparação da carga tributária no Cone Sul, América Latina e OCDE - % do PIB



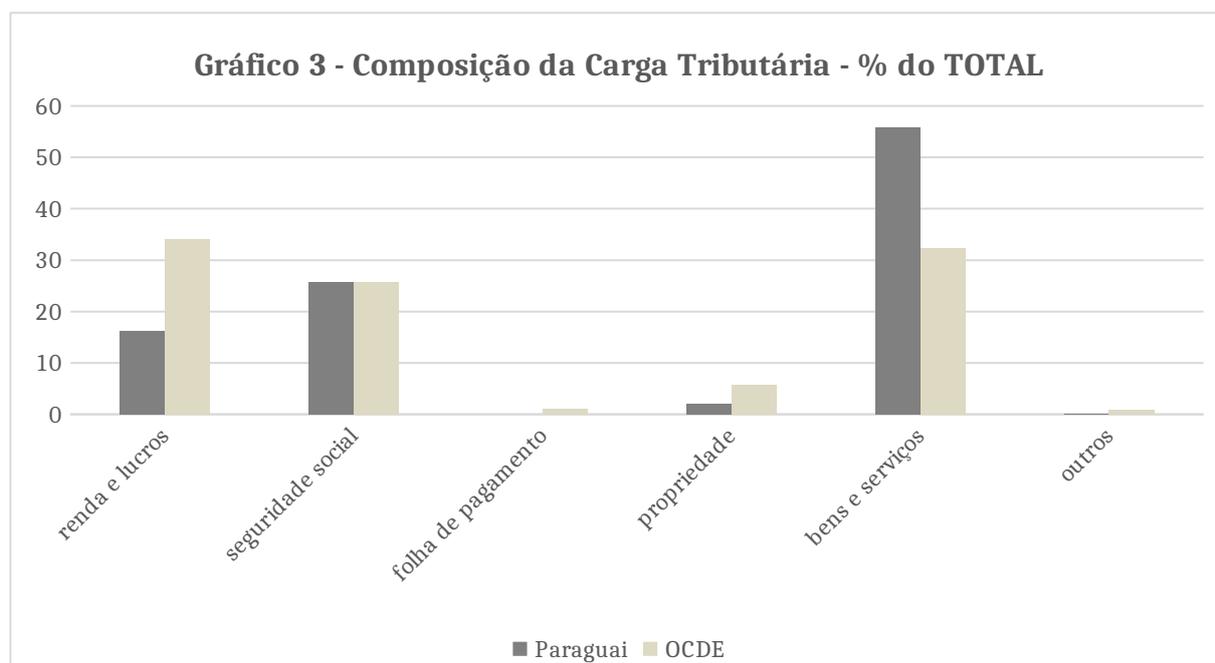
Fonte: elaboração dos autores com base em *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. (OCDE, 2018)

Ainda que atualmente a carga tributária do Paraguai seja baixa, no início da década de 1990 foi ainda menor – o que certamente contribuiu para o *boom* comercial de Cidade do Leste naquela década, juntamente com pesadas implicações internacionais (SILVA e COSTA, 2018). Em partes por conta da mencionada inclusão do regime de turismo, desde o início da transição democrática, o Estado paraguaio logrou aumentar a carga tributária, passando de 7,8% do PIB em 1990 para 17,5% em 2016, configurando um aumento proporcional de mais de 100%.

Em relação à composição da carga tributária do Paraguai, constata-se que – da mesma forma que a do Brasil, e, ao contrário dos países desenvolvidos – a tributação sobre o consumo representa o maior percentual, caracterizando o sistema tributário paraguaio em altamente regressivo (gráfico 3). Uma discussão política sobre um imposto sobre a renda pessoal, é recorrentemente postergada no Congresso e uma reforma tributária neste sentido segue apenas no horizonte. Conseqüentemente, o Paraguai segue como um dos países com a menor carga tributária onde se observa grandes deficiências de infraestrutura física e na oferta de educação, por exemplo. (BORDA, 2011, p. 69)



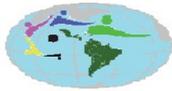
No que se refere ao pilar de sustentação econômica representado pela agricultura (SOSTOA, CÁCERES e ENCISO, 2012, p. 276), é importante destacar o poder das elites agrárias para vetar reformas tributárias que lhes obrigue ao pagamento maior de impostos. O setor agrário é responsável por mais de 20% do PIB, mas sua contribuição direta aos cofres públicos é mínima, de apenas 0,5% da arrecadação tributária total. (FERNANDES, 2015)



Fonte: elaboração dos autores com base em Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. (OCDE, 2018)

O gráfico 3 indica que, em 2016, dos 17,5% da carga tributária paraguaia (que equivale a 4,8 bilhões de dólares) nenhum ingresso adveio de imposto referente à folha de pagamento. Apenas 2,1% vieram de impostos à propriedade (contra 6,4% do Brasil; 5,8 da OCDE), e 16,2% dos impostos foram referentes à renda e lucros (contra 22,5% do Brasil e 34,1% da OCDE). As parcelas mais elevadas foram a de impostos referentes à seguridade social, 25,8%, e aos bens e serviços, ou seja, sobre o consumo que totalizou 55,8% (contra 39,4% do Brasil e 32,4 da OCDE).

De acordo com estes dados, quando se afirma que o Paraguai possui uma baixa carga tributária, se está fazendo uma análise sobre o global dos tributos arrecadados pelo país. Mas, quando se observa o percentual referente à tributação sobre o consumo, o Paraguai possui uma alta carga tributária que supera tanto o Brasil quanto a média dos países membros da OCDE. Como mencionamos, este



tipo de opção tributária onera todas as classes sociais e os prejuízos são proporcionalmente maiores àqueles que possuem menor renda. A consequência desta estrutura tributária faz com que, no Paraguai, os 10% mais pobres destinem 24,8% de sua renda ao pagamento de impostos, enquanto os 10% mais ricos destinem apenas 1%. Em outras palavras, as famílias mais ricas destinam menor porção de seus ingressos ao consumo, enquanto as famílias mais pobres possuem pouca margem de investimento ou poupança, consumindo praticamente toda a renda. (FERNANDES, 2015)

Contraditoriamente a esta tendência de alta incidência de tributos sobre o consumo, a baixa carga tributária, em geral, tem atraído um número expressivo de indústrias brasileiras para produção especialmente sob o regime de maquilas. De acordo com Gustavo Rojas Cerqueira Cesar, de 2008 a 2015, 32 empresas brasileiras passaram a atuar no setor produtivo paraguaio. São empresas que exploram o regime de maquilas, com sede nos estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo que investiram cerca de 12 milhões de dólares e exportaram 205 milhões de dólares. (CESAR, 2016)

Embora a arrecadação referente ao tributo único sobre as maquilas tenha sido de apenas 3,5 milhões de dólares em 2017, a indústria maquiladora tem contribuído significativamente para o PIB paraguaio. (OVANDO e SAMANIEGO, 2018). A Câmara Nacional das Indústrias Maquiladoras de Exportação (CNIME) declarou que de setembro de 2013 a outubro de 2017, o movimento total das indústrias sob o regime foi de 1,3 bilhões de dólares (DAHER, 2018). Fazendo um pequeno aparte e cruzando este dado com aquele das maquiladoras brasileiras, podemos concluir que as indústrias brasileiras representam apenas 15% do total do movimento das indústrias que exploram as maquilas no Paraguai. Não temos dados disponíveis sobre a origem do capital das demais indústrias que ocupam o percentual restante (85%).

O caminho da industrialização, reclamado anteriormente como uma opção descartada pelo Governo Stroessner, parece estar sendo trilhado e com expressiva contribuição da carga tributária. No entanto, tal qual a opção pelo regime de turismo que não tem sido uma fonte importante de emprego para o Paraguai (MASI, 2006), a opção pelo regime de maquilas também tem sido alvo de críticas quanto aos benefícios para o país. Isso porque as indústrias buscam mais oportunidades para a redução dos custos de produção, o que reverteria em uma maior lucratividade às custas do baixo valor da mão-de-obra, dos baixos impostos (quando não, isentos), do baixo custo da energia e principalmente das baixas verbas trabalhistas em caso de contraditório. Nestes casos, maximizar seus lucros não são acompanhados pelo compromisso com a realidade dos trabalhadores e esfera social que os envolvem. (MACIEL, 2017)



Considerações finais

No início deste estudo, propusemos analisar a carga tributária do Brasil e do Paraguai. Concluímos que a tributação é essencial para o Estado e está fora de cogitação abandoná-la ou substituí-la por outra fonte de receita no horizonte próximo. Essencialmente, as políticas tributárias respondem a demandas sociais e por vezes carecem de revisão e alterações ainda que pontuais. Tanto no caso do Brasil, mas principalmente no caso do Paraguai, a análise sobre a composição da carga tributária sugere a urgência na revisão da tributação sobre o consumo. Atualmente, mais da metade da receita advém da tributação sobre o consumo. Outra revisão que a análise sugere é aumentar os tributos sobre a renda e o lucro. Tanto o Brasil quanto o Paraguai poderiam compensar a diminuição da arrecadação oriunda do consumo com o aumento da arrecadação oriunda da renda e dos lucros.

Mais do que uma análise econômica, no âmbito das relações internacionais, se espera que o estudo tenha contribuído para esclarecer sobre a política tributária do Paraguai. E isso é importante porque o comércio de triangulação, que em 2016 movimentou 2,5 bilhões de dólares, baseia-se em política tributária. Diante deste contexto, o comércio de triangulação, embora venha perdendo peso na economia paraguaia, converteu-se em principal fonte de receita para o Estado. Talvez por este motivo a carga tributária sobre o consumo seja tão elevada e um percentual importante desta tributação seria, neste caso, resultado do comércio ilícito para o Brasil. Por hora, concluímos que o estudo oferece dados compilados e uma análise, ainda que limitada, sobre as políticas tributárias do Brasil e do Paraguai.

Referências

- BORDA, D. La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968–2010). In: BRUN, D. A.; BORDA, D. **El Reto del Futuro Asumiendo el legado del bicentenário**. Asunción: Mercurio Editorial, 2011.
- BRASIL. **Lei nº 5.172 - Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília: Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1966.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Casa Civil - Subsecretaria para Assuntos Jurídicos, 1988.
- BRASIL. **Função Social do Tributo**. Brasília: ESAF/Ministério da Fazenda, 2014.



- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais - Dezembro de 2014**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015.
- CAMPBELL, J. L. The State and Fiscal Sociology. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, 19, 1993. 163-185.
- CASTRO, F. A. D. **Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia. Brasília: [s.n.], 2014.
- CESAR, G. R. C. Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 22, 2016. 19-32.
- DAHER, C. Maquila en Paraguay: un caso de éxito jamás visto en Sudamérica. **The New York Times / La Nación**, Asunción, enero 2018.
- FERNANDES, G. R. **O Sistema Tributário e a construção do Estado: um estudo sobre o caso do Paraguai (1989-2013)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre: UFMG, 2015.
- GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P. J. S.; PAULINO, S. R. F. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Seqüência**, Florianópolis, n. 66, julho 2013. 213-234.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- KOTLER, P. **Capitalismo em confronto**. Rio de Janeiro: Best Business, 2015.
- MACIEL, R. E. A. **A Maquila no Paraguai: modelo produtivo e de integração no início do século XXI**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu: UNILA, 2017.
- MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro 1 - O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MASI, F. Ups and downs of Paraguayan trade policy in the 1990s. In: BOUZAS, R. **Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile**. Paris: Chaire Mercosur de Sciences, 2006.
- OCDE. **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2016**. Paris: OCDE Publishing, 2018.
- OVANDO, F.; SAMANIEGO, R. **Monitoreo Fiscal: evolución de las cuentas públicas 2017**. Asunción: OFIP/CADEP, 2018.
- PETERS, B. G. **The Politics of Taxation: A Comparative Perspective**. Cambridge; Oxford: Blackwell, 1991.



PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

ROLON, J. A. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa**. São Paulo: Annablume, 2011.

SANDRETTI, L. Justiça Tributária: eficiência ou equidade? **Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2017.

SILVA, M. A. D.; COSTA, A. B. D. A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. *In*: BARROS, L.; LUDWIG, F. **(Re)Definições de fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

SOSTOA, O.; CÁCERES, O.; ENCISO, H. La economía paraguaya durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954 – 1989). *In*: VILLAGRA, L. R. **Proceso Histórico de la Economía Paraguaya**. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2012.

TELLES, M. D. O. **Tributação da Distribuição de Lucros e Dividendos no Brasil**. Monografia. Graduação em Direito. Brasília: UNB, 2016.

WEISS, F. L. **Justiça Tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004

*Recebido em 04/09/2018
Aprovado em 12/12/2018*