



Estudo especial reforma tributária:

Reduzir as desigualdades sociais, avançar na eficiência econômica e na sustentabilidade ambiental.



Pietro Parronchi

**Diretoria de Pesquisa e Estudos Fundação
PODEMOS**



Juliane da Costa Furno

Doutora

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2484533709818888>



Felipe Calabrez

Coordenador de Desenvolvimento Ideológico Fundação PODEMOS

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8981119049496018>

A Reforma Tributária está em pauta no Brasil atraindo todos os holofotes da política e acumulando uma elevada expectativa para tirar o Brasil de um contexto de estagnação e perda de produtividade por longa data.

Esta reforma configura-se como uma das mais importantes ao Estado brasileiro por permitir não somente o desembaraço e redução de volume de litígios tributários, acarretando custos ao desenvolvimento econômico, mas sobretudo com capacidade de elevar a estrutura produtiva e distributiva em um patamar que permita corrigir o enorme fosso social interno, e o hiato internacional que adquirimos diante da vanguarda dos Países desenvolvidos.

Precisamos com urgência repensar, sem medo de olhar amplamente, todo o arcabouço do Sistema Tributário brasileiro, a janela de oportunidades está aberta, muito em parte pela perseverança de tempos difíceis, mas que se alinham interesses e discursos políticos para um potencial avanço do Brasil.

Nesse contexto, a Diretoria de Pesquisa e Estudos da Fundação PODEMOS produz um conjunto de estudos e entrevistas com especialistas na área para subsidiar todo o tecido político e pensante Podemista no Brasil.

SUMÁRIO

Sumário executivo	4
Introdução	5
1. Desigualdades sociais globais e o papel da tributação	7
2. Diagnóstico histórico e panorâmico do sistema tributário brasileiro	10
2.1 Tributação brasileira em perspectiva histórica	10
2.2 O sistema tributário brasileiro: uma radiografia	11
2.3 Ineficiências e distorções do sistema tributário brasileiro	19
3.0 A reforma tributária do Executivo: pontos positivos e negativos:	21
3.1 Pontos Positivos:	22
3.2 Pontos Negativos:	23
3.3 Limites da Proposta:	24
4.0 Propostas para avançar em um sistema mais tributário mais justo e eficiente	25
4.1 Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Física, Lucros e Dividendos, Juros sobre Capital Próprio	25
4.2 Redução de tributos para microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo simples nacional	26
4.3 Imposto sobre patrimônio de luxo, Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e Imposto de Transmissão causa mortis e doação (ITCMD)	26
4.4 Simplificação, equilíbrio federativo e preocupação ambiental	27
Referências bibliográficas	30

SUMÁRIO EXECUTIVO

A necessidade de uma reforma tributária é um dos poucos consensos que existem em um quadrante bastante diverso de correntes e concepções política no cenário brasileiro. A constatação de que nosso sistema tributário é complexo, cumulativo, burocrático e desigual parece ser uma premissa coletiva.

Esse tema, no entanto, parece ter encontrado uma “janela histórica” aberta, em função da grave crise econômica e social que estamos vivendo em decorrência da Pandemia da Covid-19. A relação Dívida Pública/PIB deve chegar aos 100% em 2021. No entanto, a necessidade de ampliar os gastos estatais só vai aumentar, em função dos efeitos deletérios da pandemia não somente sobre a saúde, mas, sobretudo, para a economia brasileira, com destruições de milhões de empregos e encerramento de distintas atividades empresariais. Essa situação exigirá do Estado brasileiro uma série de políticas públicas que terão que passar, necessariamente, pela redefinição das regras tributárias.

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país que tem uma carga tributária próxima a dos países da OCDE, em torno de 32%, mas que escancara uma grande contradição, que o coloca na contramão dos países desenvolvidos. Aqui, quase a metade de toda a tributação recolhida advém da tributação indireta – aquela que recai sobre bens e serviços. Por outro lado, a tributação direta – sobre renda e patrimônio – é muita baixa para padrões internacionais. Isso faz com que o sistema tributário brasileiro seja uma máquina de reproduzir desigualdades, uma vez que taxa mais quem tem menos.

Assim, uma reforma tributária ideal para os parâmetros internacionais, é aquela que consegue ao mesmo tempo prover eficiência e competitividade nacional – sendo simples e pouco litigiosa para as empresas – e inverter o peso da tributação direta e indireta, conseguindo – com isso – corri-

gir desigualdades sociais e estimular o consumo interno. Somente simplificar os tributos sobre o consumo – embora necessário – não é suficiente para recompor as finanças públicas de forma a estimular o crescimento econômico e avançar na justiça social.

O problema da imensa concentração de renda e riqueza proveniente do sistema tributário brasileiro não é apenas uma questão ética e moral, mas – sobretudo – de eficiência econômica. Constatamos, nesse estudo que segue, que os períodos históricos em que o mundo teve maiores taxas de crescimento econômico foram exatamente os que dirimiram desigualdades sociais com forte atuação da política tributária. Pense comigo, se os mais pobres gastam em torno de 30% da sua renda com tributação nos bens e nos serviços, isso não significa só uma injustiça social, mas – sobretudo – indica que esse 1 terço da renda dos mais pobres não foi para o consumo de novas mercadorias, já que foi retido para os cofres públicos.

Atualmente estamos vivenciando um período de recessão econômica, com queda acentuada do consumo em face das incertezas, motivada pela renda da renda média das famílias e pelo desemprego. Ou seja, uma reforma tributária pode – ao desonerar os mais pobres – garantir maiores propensões a consumir, estimulando o mercado interno e contribuindo com a variável que garante em torno de 60% da composição do PIB brasileiro que é o “consumo”.

Ou seja, eficiência não pode estar descolado de equidade, sob o risco de aprovação de uma reforma tributária eficiente, mas que não consegue estimular o crescimento econômico, já que não corrigiu uma grave distorção social que é o fato de os pobres, proporcionalmente aos mais ricos, dispenderam uma fatia muito maior da sua renda em tributação.

INTRODUÇÃO

O Sistema tributário brasileiro é um dos mais regressivos do mundo. A necessidade de um esforço coletivo nacional rumo a melhoria do nosso padrão de tributação se faz cada dia mais presente. Alguns elementos devem ser norteadores na apreciação e proposição de modificações no perfil da carga tributária nacional, tais como: a) simplificação tributária; b) busca por maior eficiência empresarial e econômica e, sobretudo, c) redução das desigualdades sociais, através da correção das graves injustiças tributárias.

A melhor proposta de reforma tributária é aquela que consegue conjugar a necessária correção das injustiças e iniquidades fiscais; preservar o conjunto dos direitos sociais referendados na Constituição Federal de 1988; preservar o equilíbrio entre os estados da Federação e aproximar o Brasil daquele conjunto de países caracterizados por terem menor desigualdade social.

Historicamente no país - desde a Constituição Federal de 1881 e passando pelas outras quatro até chegar à Constituição Federal de 1988 - o sistema tributário se mantém ancorado em uma estrutura repleta de distorções, ineficiências e injustiças sociais. A forma como o sistema tributário brasileiro está hoje organizado, não apenas se coloca como um entrave ao crescimento econômico, mas - sobretudo - é um dos principais mecanismos de produção e reprodução do basilar problema nacional que é a persistente e indecente desigualdade social. Ou seja, o sistema tributário brasileiro, além de complexo e ineficiente, opera na contramão do crescimento econômico, da equidade social e do equilíbrio federativo e, portanto, do texto Constitucional de 1988.

Nós temos uma carga tributária que é composta, na sua maior parte, de impostos "indiretos" que incidem tanto sobre o consumo como sobre a mão de obra. Impostos indiretos são, por natureza, violadores do princípio básico da equidade vertical e horizontal, na medida em que eles recaem de forma igual para sujeitos deveras desiguais. Para

corrigir essa distorção, os países menos desiguais lançam mão de uma maior participação do chamado imposto "direto", aquele que é capaz de tributar mais quem ganha e tem mais, assim como tributar menos quem ganha e tem menos. Além dessa completa inversão, comparativamente aos principais e menos desiguais países do mundo, o sistema tributário brasileiro ainda é complexo e atua de forma contraproducente no que tange a elevação da competitividade nacional e inibe o desenvolvimento do mercado interno, uma vez que retira - proporcionalmente - mais renda dos mais pobres que, ao dispenderem uma soma grande em pagamento de tributos - ficam com menos dinheiro disponível para consumo, deixando de estimular essa variável que, hoje, é responsável algo em torno de 60%¹ da composição do PIB nacional.

Além da carga tributária recair mais, proporcionalmente, no bolso de quem ganha menos - acirrando as desigualdades e reduzindo a propensão a consumir - o sistema tributário brasileiro mantém um desequilíbrio beligerante entre os entes da Federação, contribuindo para guerras fiscais e para a insolvência de muitos estados, que ficam prejudicados em ofertar serviços essenciais para a população.

Atualmente, em face do aumento das desigualdades sociais e da semi estagnação econômica que estamos assistindo desde a crise de 2015 - somada com o grave problema fiscal a que foi submetido o Estado brasileiro a partir dos gastos com a Pandemia do COVI-19 - o tema da reforma tributária parece ter encontrado uma "janela histórica". No mundo, as grandes reformas tributárias foram ensejadas, justamente, em períodos de grave crises econômicas ou de reconstrução nacional, como foi o caso das economias europeias no pós Segunda Guerra Mundial. Em síntese, já estamos assistindo - e as expectativas é que aumente ainda mais - a um elevado déficit fiscal, com uma dívida pública que deve chegar a 100% do PIB brasileiro em 2022. Frente a esse quadro, somente a política de teto de gastos não será suficiente para conter

esse grave desequilíbrio fiscal, será necessária uma profunda reforma tributária para recompor a capacidade arrecadatória do Estado, não somente para retomar o equilíbrio dívida/PIB mas para abrir espaço fiscal ao gasto social que terá que ser elevado em face dos problemas sociais surgidos com a paralisia econômica e com a crise sanitária.

É sob esse cenário desalentador que a proposta de Reforma Tributária, finalmente, abandonou as gavetas que a encarceraram por, pelos menos, 20 anos e voltou a circular os corredores do Congresso Nacional. Reformar substancialmente a estrutura tributária brasileira pode ser o passo mais importante que os congressistas darão rumo a construção de um país com mais crescimento econômico e mais justiça social, na medida em que sua transformação pode apontar para a redução da carga tributária que incide sobre os mais pobres e sobre as pequenas e médias empresas, ao mesmo tempo que preserva a carga tributária ampliando a tributação sobre renda e patrimônio do topo da pirâmide. Esse tipo de iniciativa, ao mesmo tempo em que reduz desigualdades e estimula o crescimento econômico, eleva a produtividade e abre espaço fiscal para que o Estado possa seguir investindo em setores essenciais como saúde, educação, ciência e tecnologia entre outros.

O presente texto se propõem a ofertar um subsídio para que a banca dos parlamentares do PODEMOS compreenda mais profundamente os principais debates nacionais e internacionais com relação à tributação; tenha um diagnóstico panorâmico do sistema tributário brasileiro atual; conheça a proposta de Reforma Tributária apresentada pelo Executivo e tome contato com um conjunto de proposições capazes de contribuir para o avanço de um sistema tributário simplificado, eficiente e justo.

A primeira parte do referido texto apresenta a trajetória recente da aceleração das desigualdades sociais e da concentração de riqueza no mundo, bem como a sua relação com mudanças nos sistemas nacionais desde o fim dos 1970. Nesse tópico, também, esboçaremos elementos de uma agenda internacional de mudanças na tributação para enfrentar os grandes problemas fiscais que os Estados Nacionais têm enfrentado a partir da paralisia das atividades econômicas por conta da

necessidade do isolamento social para conter a pandemia de COVID-19.

Na segunda parte apresentaremos um diagnóstico, uma espécie de “Raio X” do sistema tributário brasileiro, atentando para a sua comparação internacional e para os seus mecanismos de cobrança/isenção tributária, bem como o percentual com que cada tributo participa no somatório da carga tributária nacional.

A terceira parte dedica-se a avaliar a proposta de Reforma Tributária entregue pelo Executivo Nacional ao Congresso, buscando tecer alguns comentários e análises com respeito aos seus aspectos positivos, mas, também, as suas insuficiências.

Por fim na quarta e última parte apresentamos um conjunto de sugestões tributárias que são capazes de corrigir desigualdades, ampliar o investimento das políticas sociais, corrigir a ineficiência da sobreposição de simplificações, promover justiça federativa e estimular o desenvolvimento sustentável.



Prólogo Manifesto

Felipe Calabrez

Coordenador de Desenvolvimento Ideológico Fundação PODEMOS

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8981119049496018>

Reforma tributária. Um debate necessário

A questão tributária, que no Brasil sempre gerou indignação nas empresas e cidadãos, enfim está na ordem do dia e é pauta política central. É chegada a hora de discutir a fundo e com seriedade a razão de tanto descontentamento por parte dos brasileiros e brasileiras e de propor soluções inteligentes e factíveis. Uma solução política que esteja à altura do problema exige, no entanto, um entendimento mais profundo da natureza da tributação e de seus princípios basilares.

Por isso a Fundação Podemos realizou um conjunto de entrevistas com notáveis especialistas na área a fim de mapear o debate e oferecer subsídios para que as decisões tomadas no Congresso Nacional sejam de qualidade, transparentes e comprometidas com o povo brasileiro.

É notório que o sistema tributário brasileiro é extremamente complexo, cumulativo, burocrático e injusto. Este é o consenso a partir do qual se desenvolvem os debates.

Por um lado, temos aqueles que privilegiam a simplificação tributária: Unificação de impostos, como o PIS e COFINS, desburocratização e criação de um IVA (Imposto sobre valor agregado) com base ampla e alíquota uniforme, é uma das propostas nesse sentido. Aqui predomina a preocupação com o custo burocrático e com a insegurança jurídica que o confuso modelo atual produz para as empresas, prejudicando sua competitividade. O princípio da simplificação tributária, podemos dizer, é o que tem predominado na proposta em discussão na Câmara dos Deputados e também, de certa forma, na proposta apresentada pelo governo. Por trás dele está a noção de que a simplifica-

ção será capaz de melhorar o ambiente de negócios, incentivando a geração de emprego e renda e, portanto, impactando positivamente no PIB.

Por outro lado temos a visão que privilegia o problema da justiça tributária. Sendo o Brasil um dos países mais desiguais do mundo, é inaceitável que o Estado brasileiro não apenas não atue para mitigar as desigualdades mas ainda as reforce por meio de um sistema tributário injusto e regressivo. Aqui a preocupação central recai sobre uma reforma que produza a redistribuição da carga em direção a um modelo de progressividade tributária. Sua crítica é a uma reforma que se limita a simplificar impostos que no fim das contas incidem sobre o consumo, não aumentando a capacidade arrecadatória do Estado brasileiro – que, vale frisar, será essencial no momento pós-pandemia – e não combatendo os mecanismos que favorecem a concentração de renda. Derivam daqui propostas focadas na taxação de renda e patrimônio, na criação de impostos sobre grandes fortunas e na mudança das alíquotas do IR (Imposto de Renda), aumentando a faixa de isenção no piso e aumentando a alíquota do teto, cobrando mais de quem ganha mais, além de eliminar a isenção do imposto sobre lucros e dividendos.

O que o conjunto de entrevistas revelou, no entanto, é que engana-se aquele que pensa os dois eixos acima (simplificação tributária e justiça tributária) são opostos e mutuamente excludentes. Não há contradição entre eficiência econômica e redução de desigualdades. Ao contrário disso, estudos revelam que a redução dos índices de desigualdade não são apenas desejáveis do ponto ético e moral como também são funcionais para

o próprio sistema econômico. Isto se revela uma verdade, sobretudo no Brasil, país que conserva níveis abissais de desigualdade e mantém um sistema tributário que além de complexo é regressivo. Por aqui onerar o consumo não é apenas injusto como também disfuncional para a própria economia e para o mercado interno, posto que o consumo das famílias ainda é um dos principais motores da economia.

Assim, é necessária uma reforma realista e equilibrada, que não onere demais nem empresas nem trabalhadores e que seja capaz de garantir a capacidade arrecadatória do Estado brasileiro sem sufocar a iniciativa privada.

A retomada do crescimento econômico poderá ser possível não apenas por meio da simplificação tributária, mas também pela criação de um modelo de progressividade que ataque as desigualdades de renda e desonere o consumo. Como apontado ao longo das entrevistas, eficiência não pode estar descolada de equidade. O Brasil encontra-se diante de uma importante janela histórica! Resta saber se saberá aproveitá-la e se seus congressistas se mostrarão à altura dessa tarefa.



Doutora Juliane da Costa Furno

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2484533709818888>

1. Desigualdades sociais globais e o papel da tributação

Não é novidade para ninguém que o mundo está experimentando um processo acelerado de avanço das desigualdades sociais, especialmente as desigualdades medidas pela concentração da renda e riqueza. Este sub-tópico tem por objetivo apresentar a relação que estruturas tributárias mais progressivas têm sobre a redução da desigualdade e expansão econômica, bem como apresentar **a hipótese de que o acelerado processo de elevação das desigualdades está associado a uma baixa performance da economia global e às transformações no modelo de tributação que tiveram lugar na virada dos anos 70 para os 80 do século XX.**

Da Primeira Guerra Mundial até o final da década de 1970, os países desenvolvidos – principalmente, mas as nações periféricas como o Brasil também – experimentaram o que alguns denominam de “Anos Dourados”, nos quais houve uma convergência de pleno emprego, elevação da produtividade e crescimento econômico. **Um fato que jogou peso importante para a concretização desses pilares foi, justamente, as reformas tributárias que foram operadas nesse período.** “Desde este momento, até 1945, as alíquotas sobre renda, lucros e patrimônios seguiram descrevendo um movimento ascendente, o que fez com que a desigualdade, e em especial, a desigualdade em termos de riqueza, diminuísse drasticamente nos países desenvolvidos.” (MARTINS & SALOMÃO, 2018, p. 229).

Nesse período houve uma combinação, no campo tributário, de elevação da tributação direta e au-

mento do financiamento do Estado, o que possibilitou um conjunto de políticas públicas protetivas que teve nome sob a consigna de “Estado de Bem-Estar”. **A taxação direta incidente sobre os mais ricos contribuiu para o aumento das transferências de recursos para a população mais pobre, o que ajudou no combate à pobreza e na redução do fosso existente entre os muito ricos e muito pobres.** (MUSSE, 2018). Segundo Piketty “o imposto progressivo no século XX² é produto tanto das guerras como da democracia” (2014, p. 485).

Esse modelo, no entanto, vai entrar em uma crise caracterizada por estagnação do crescimento e elevação da inflação. Assim, desse período tortuoso surgiram novas teorias que apontavam o Estado como irresponsável do ponto de vista do seu gasto social e muito permissivo aos clamores sociais, incapaz de levar adiante políticas econômicas mais restritivas como as que naquele momento eram demandadas. Dentre um dos pontos críticos, para os mais liberais, era justamente o peso da tributação como um empecilho a retomada do crescimento econômico. Dessa forma, a partir da década de 1970 aconteceram mudanças bem significativas, principalmente nos EUA e no Reino Unido, do ponto de vista tributário e da política de gastos públicos.

De acordo com Stiglitz (2015), essa tendência foi resultante de um conjunto de mudanças estruturais e políticas, tais como a desregulamentação dos mercados, a globalização e a queda na taxação de altas rendas. **Para o autor, além de não produzirem o crescimento econômico esperado, estas medidas beneficiaram apenas os indivíduos do topo da distribuição de renda, contribuindo com a elevação da desigualdade social.**

Ronaldo Reagan, nos EUA, passou a justificar que cortar os impostos do capital e das altas rendas seria importante para retomar os investimen-

tos produtivos e, conseqüentemente, ajudar na arrecadação de mais impostos, já que ao desonerar a renda dos mais ricos eles a investiriam, gerando emprego e dinamizando a economia. Reagan era adversário da ideia da progressividade do imposto de renda, advogando a premissa de aliviar sua carga para o capital e para as camadas mais ricas, era necessário já que elas seriam as grandes contratantes de mão-de-obra. Em 1981 o governo norte-americano reduziu a alíquota-teto do imposto de renda de pessoa física de 70%³ para 50%⁴. No que tange as empresas, o governo diminuiu os impostos que recaíam sobre lucros extraordinários e permitiu a elas fazerem a depreciação acelerado do capital, visando recompor e elevar a sua lucratividade. (OLIVEIRA, 2018).

Processo análogo a esse ocorreu no Reino Unido sob o governo da Primeira Ministra Margaret Thatcher. **Nesse país, a alíquota máxima de Imposto de Renda de Pessoa Física chegou a 83%, e para as rendas do capital (aluguéis, juros e dividendos) chegou aos 98%, um recorte absoluto** (PIKETTY, 2014). A reforma de Thatcher reduziu essa alíquota máxima para 40%, o que, em termos relativos, praticamente se aproxima da redução feita por Reagan, de 50% para 28%. (OLIVEIRA 2018).

De acordo com a Oxfam (2017), os sistemas tributários de todos os países – não somente desses dois exemplos acima citados – têm se tornado cada vez menos progressivos desde a década de 1980 em função de medidas como a redução da alíquota máxima do imposto de renda, dos cortes nos impostos sobre ganhos de capital e reduções nos impostos sobre herança e sobre riqueza.

Ainda que o aperto fiscal tenha sido intenso no Reino Unido nesse período, e tenha contribuído com o objetivo de redução do grande déficit público, em termos de crescimento econômico e aumento do desemprego, a política adotada teve efeitos questionáveis. Em 1982 o Reino Unido cresceu a uma taxa inferior à média dos países da OCDE, enquanto o desemprego saltou de 1,5 milhões – em 1979 – para 4 milhões em 1982. (OLIVEIRA, 2018).

Em síntese, nesse período as teorias anti-keynesianas⁵ nas quais se apoiaram as transformações em matéria de política econômica e tributária, inauguraram um período em que a tributação foi deixando de ser um instrumento de

desenvolvimento e redução das desigualdades sociais, tal como defendeu Keynes, e acirrou as tendências – analisadas por esse autor – de instabilidade sistêmica do capitalismo que o levaria a crises recorrentes.

A hipótese aqui trazida é exatamente essa: **os governos, ao tentaram estimular o ambiente de negócios e o investimento privado via redução da tributação, colheram resultados desastrosos**. Desde 1980 o mundo tem vivenciado médias de crescimento econômico bastante inferiores as desse período dos “Anos Gloriosos”, além de padecer sob o avanço acelerado das desigualdades sociais, da concentração de renda e retorno a pobreza.

A grande crise do capitalismo financeiro em 2008 só piorou esse quadro de avanço nas desigualdades e de baixa performance econômica. Estudo realizado pela Oxfam internacional (2017) revelou que os recursos acumulados pelo 1% mais rico do planeta passaram de 44% do total de recursos mundiais, em 2009, para 48% em 2014. O hiato entre ricos e pobres é ainda maior em termos de riqueza, sendo que, atualmente, a riqueza combinada do 1% mais rico do mundo é maior que a dos restantes 99% das pessoas. (FAGNANI & ROSSI, 2018). Segundo Piketty (2014), **na medida em que caíram as alíquotas incidentes sobre os rendimentos de capital, os 5% mais ricos da população passaram a pagar proporcionalmente menos impostos que os demais, uma vez que a renda destes apresenta uma dependência significativamente maior dos rendimentos de capital**.

Figura 1: Relação entre os períodos de tributação mais progressiva e sobre renda e a desigualdade social, nos EUA.



Fonte: PIKETTY (2014)

Nessa figura acima queremos demonstrar que a redução da desigualdade social na série histórica recente dos EUA – apenas para dar um exemplo – acontece de forma correlacionada com maior progressividade na tributação de renda e patrimônio.

Desde a grande crise de 1929 até a virada dos anos 1970 para os 1980, **a parcela da renda nacional nas mãos dos muito ricos caiu significativamente nos países desenvolvidos, fruto – em grande medida – da alta tributação sobre renda.** E, ao contrário do que se apregoava, a maior taxação sobre os super-ricos não ocasionou menor crescimento econômico. A média de crescimento econômico do PIB americano entre 1950 e 1979 foi de 3,9%, ao passo que desde que se adotaram medidas mais regressivas de política tributária, a média de crescimento foi de 2,5% entre 1979 e 1998. O mesmo é válido para o Reino Unido, entre 1950 e 1973 a média de crescimento foi de 3%, enquanto a média do último período – pós reforma tributária que dirimiu a cobrança de renda e riqueza – foi de apenas 1.4%. (MATTOS, 2005). O resultado dessas políticas restritivas do gasto público e de redução das cobranças tributárias sobre renda e patrimônio foi uma elevação substancial da desigualdade, que tem ameaçado o futuro das de todas economias nesses últimos anos. A parcela do 1% mais rico dobrou a sua participação na apropriação da renda americana entre 1982 e 2007, passando de 6,5% para 13%. (HARVEY, 2008).

Ou seja, as premissas que ensejaram a virada drástica na condução da política econômica e da estrutura tributária, ainda que realizado sob uma perspectiva louvável de buscar caminhos para a retomada do crescimento econômico, demonstrou não ser a mais correta.

O argumento neoliberal de que a ação do Estado emperra o crescimento econômico e de que a cobrança de impostos dos mais ricos inibe a poupança e o investimento não encontra acolhida em nenhuma teoria econômica mais séria, nem na realidade dos fatos. Desde que essa política passou a ser implementada, a partir da década de 1980, o crescimento tornou-se mais lento e errático, a instabilidade aumentou, man-

tendo a economia numa persistente situação de crise, e as desigualdades aumentaram, juntamente com o desemprego e a pobreza. (OLIVEIRA, 2018, p. 60)

Para a Oxfam internacional (2017), as principais causas para esse aumento expressivo da desigualdade global são: a) aumento das diferenças salariais; b) crescimento do retorno do capital em relação ao retorno do trabalho; c) expansão da riqueza dos super-ricos; d) degradação dos recursos naturais e; **d) a redução da incidência tributária sobre os rendimentos mais altos.** Esses fatos ajudam a ofertar uma explicação do porquê a renda dos 10% mais pobres aumentou em 65 dólares entre 1988 e 2011, e a renda dos 1% mais ricos aumentou em mais de 11.800 dólares, ou seja, 182 vezes mais. Ainda segundo o mesmo relatório de 2017, entre 2009 e 2016 a riqueza líquida dos bilionários se valorizou em uma média de 11% ao ano, passando de 2,4 trilhões para 5 trilhões de dólares. Para a Oxfam, os governos ao invés de utilizarem-se de fenômenos como a globalização e a expansão das cadeias globais de valor, para taxar os super-ricos, eles passaram a competir entre si para atraí-los, oferecendo uma série de benefícios fiscais.

Frente a esse cenário incerto e preocupante para a retomada do desenvolvimento, grandes economistas e instituições multilaterais – a exemplo do Banco Mundial e do FMI – **têm levado adiante propostas de reforma tributária.** Entendemos que o Brasil deve ser parte desse grande movimento global buscando corrigir as distorções tributárias e abrir espaço para a retomada do crescimento econômico via aumento da competitividade e elevação do consumo.

O prêmio Nobel de economia em 2001, Joseph Stiglitz (2015) **propõe que, além de implementar uma tributação progressiva os governos devem se preocupar em formular políticas tributárias e fiscais capazes de criar uma distribuição de renda mais igualitária antes do efeito dos impostos, reduzindo o peso dos mesmos.**

A proposta de reforma tributária do Presidente dos EUA Donald Trump – que visa reduzir ainda mais a tributação sobre os mais ricos – vem re-

cebendo críticas e repulsa, além de grande parte da sociedade, de **400 milionários e bilionários que manifestaram em carta contrariedade ao corte de impostos sobre os mais ricos**. Para eles, “propostas como essas, que beneficiam os ricos, exacerbariam a atual disparidade na distribuição de renda nos Estados Unidos em que a parcela de 1% mais rica detém 42% da riqueza”⁶. **Recentemente Kristalina Georgieva – diretora do FMI⁷– disse que o mundo corre o risco de mergulhar em uma nova “grande depressão” econômica se prosseguir com a atual concentração de renda e riqueza.**

Por fim, frente a grande recessão que se abaterá sobre quase todos os países do mundo em função da Pandemia da COVID-19, **o tema da reforma tributária, do gasto social e da redução das desigualdades volta a entrar na agenda dos países que tem compromisso com a sustentabilidade econômica e social**. Em função das necessidades de manutenção do nível de emprego e renda nas sociedades que precisaram fazer isolamento social e parar a economia para conter a propagação do vírus, **grandes economistas⁸ defendem que essa perda de arrecadação seja compensada com uma maior tributação às corporações multinacionais, oligopólios digitais e aos bilionários.**

O americano Joseph Stiglitz, o francês Thomas Piketty, a indiana Jayati Ghosh e o colombiano José Antonio Ocampo lideram uma iniciativa que dá impulso à necessidade de uma **reforma tributária global, motivados pelos grandes déficits públicos que estão marcando a economia de quase todos os países do mundo**. “Quem pode pagar mais, deveria pagar mais. A tributação não pode ser distorcida. Queremos um sistema que seja justo” afirmou Joseph Stiglitz⁹.

2. Diagnóstico histórico e panorâmico do sistema tributário brasileiro

No presente tópico apresentaremos uma breve perspectiva histórica da tributação brasileira, apresentando suas principais transformações bem como situando o modelo tributário da Constituição Federal de 1988 que rege a sociedade brasileira atualmente, ainda que tenha sido objeto de transformações pontuais. A segunda parte do referido tópico apresenta a composição do sistema tributário brasileiro, atentando para as suas caracte-

terísticas próprias e em comparação com algumas experiências internacionais. Por fim apresentando um eixo que debate o problema tributário do ponto de vista das suas ineficiências e distorções a nível empresarial, focando – prioritariamente – no impacto desse sistema de alta complexidade a nível empresarial, de produtividade e de competitividade internacional.

2.1 Tributação brasileira em perspectiva histórica

O sistema tributário brasileiro passa a ser significativo da economia nacional apenas a partir dos anos 1930, quando os efeitos da primeira guerra mundial e da Grande Depressão de 1929 atuaram de forma bloqueadora ao acesso a importação de bens industriais e representaram uma queda significativa na demanda internacional por nossos bens primários. Nesse momento, há um deslocamento do centro dinâmico do setor agrário para a indústria (**FURTADO, 2007**), bem como um deslocamento da atividade primário-exportadora para o crescimento econômico sustentado no mercado interno.

Ainda que mais atuante, a tributação brasileira até 1964 será deveras insuficiente para o financiamento dos gastos estatais, o que ocorreu mediante persistente emissão monetária a despeito da elevação sistemática da inflação no período. Será apenas sob o regime militar (1964-1985) que o sistema tributário vai se transformar em um instrumento no auxílio da acumulação de capital e no investimento interno. Motivados pela consigna de retomar o crescimento econômico, os militares irão recompor a capacidade arrecadatória do Estado via ação da tributação. Ainda que nesse período tenha havia uma modernização tributária importante, com a extinção da cumulatividade em favor de um imposto de valor agregado, e ainda que a tributação nesses anos tenha avançado no seu caráter direto, tais ações não foram capazes – por si só – de dotarem o sistema tributário de maior efetividade no que tange à justiça social (**PASSOS, GUEDES & SILVEIRA, 2018**).

Do ponto de vista da composição da carga tributária, ao longo da década de 1930 ela esteve em torno de 10 a 12% do PIB, com tributos indiretos ocupando um percentual de 70% da estrutura tri-

butária. Nos anos 1960 e 1970 a carga tributária elevou-se para 25% do PIB. No que tange a composição, nesse período a tributação direta avançou significativamente em função a Reforma do Imposto de Renda. Segundo Gobetti e Orair (2016) a alíquota máxima brasileira no Imposto de Renda passou de 8 para 65% no governo de João Goulart, e permaneceu em torno de 50%¹⁰ até o fim do regime militar. Em que pese isso, a contribuição relativa do imposto de renda na carga tributária ainda assim não ultrapassou os 20%, o que manteve a estrutura tributária profundamente desigual, na medida em que a tributação indireta ainda era plenamente majoritária na arrecadação tributária. **(OLIVEIRA, 2010);**

Os anos 1980 apresentarão mudanças tributárias que seguem sendo a base da estrutura brasileira até os dias de hoje. As alterações nesse período foram motivadas por uma lógica de privilegiar a descentralização e as políticas sociais, especialmente a partir da introdução da Seguridade Social. O Estado brasileiro abriu mão de algumas modalidades de arrecadação que seriam supridas pela introdução do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) mas que, no entanto, em que pese esteja na carta magna nunca foi regulamentado. Desde a Constituição de 1988 estamos submetidos a um mesmo regime tributário. Ainda que modificações¹¹ tenham tido lugar nos últimos tempos, elas foram pontuais e caminharam no mesmo sentido da regressividade tributária. Dessa feita, o capitalismo está passando por saltos qualitativos de transformações a nível produtivo, comercial e financeiro, e nossa tributação está bastante aquém das nossas necessidades nacionais.

2.2 O sistema tributário brasileiro: uma radiografia

Antes de entrar propriamente dito na fotografia do sistema tributário brasileiro, é necessário situar a condição do Brasil no que tange ao problema das desigualdades sociais. Isso porque queremos, aqui, propor uma chave de análise para a reforma tributária que tenha as desigualdades de renda e riqueza e o crescimento econômico como pontos nevrálgicos. A desigualdade extremada não apenas é condenável do ponto de ético, senão que é identificada como um dos principais fatores que

restringem a eficiência econômica. Essa é a opinião, inclusive, de organismos internacionais importantes, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹², a Oxfam Internacional¹³ e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹⁴

A desigualdade no Brasil voltou a crescer de forma permanente e célere no Brasil desde, pelo menos, 2014, apontando que esse tema é crucial de ser enfrentado na atualidade e guarda muita relação com o papel que pode cumprir uma ousada reforma tributária. Dentre os 189 países do mundo, o Brasil ocupa a vergonhosa posição de estar entre os 71⁵ primeiros no nível de desigualdade. Nossa trajetória é paradoxal! Ao mesmo tempo que somos uma das 10 maiores economias do mundo e dotados de infinitas riquezas naturais e grande mercado interno, nós seguimos reproduzindo um padrão de desigualdade e privações sociais em que, por exemplo, seis em cada dez crianças e adolescentes vivem em situação de pobreza. Além disso, metade desses jovens – 27 milhões de pessoas – tem pelo menos algum tipo de privação entre aquilo que convencionamos internacionalmente como “direitos básicos”¹⁶, tais como água, moradia, educação, saneamento básico e informação.

Os dados da Receita Federal foram recentemente abertos após grande pressão internacional por acesso a informações precisas de desigualdade de renda e riqueza. Levando em consideração apenas a desigualdade de renda e riqueza – ou seja, deixando de considerar outras variáveis como igualdade racial e de gênero – o Brasil é, nada menos, que é vice-campeão mundial, em um ranking no qual só perdemos para a África do Sul. A conclusão é preocupante: em 2015 os 10% mais ricos de apropriaram de 55,3% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres de apenas 12,3%. (MORGAN, 2017).

A Revista Forbes, em 2019, lançou uma edição especial em que são apresentados os 206 bilionários do Brasil. Incrivelmente, enquanto a renda 5%¹⁷ mais pobres caiu 39% entre 2015 e 2019, 18 novas pessoas entraram na lista dos bilionários da Revista e o percentual de elevação do número de milionários foi de 19,35% no mesmo ano de 2019¹⁸. Ou seja, caso medidas substanciais não sejam tomadas pelas autoridades nacionais no caminho da redução desse imenso fosso que separa ricos e

pobres, assistiremos ao agravamento dessa tendência que nos faz vigorar entre os países mais desiguais do mundo. Apenas a título de exemplo, conforme informações extraídas da Revista Forbes, a fortuna de Joseph Safra aumentou em R\$ 19 bilhões, em apenas um ano! A fortuna desses 206 bilionários brasileiros, se somada, chega a R\$ 1,2 trilhões, o que representa 17% do PIB nacional de 2019. Apenas um imposto de 2,5% nesse estoque total de riqueza dos 206 bilionários seria suficiente para cobrir todos os gastos com Bolsa Família, que atualmente estão na casa dos R\$ 30 bilhões.

Ou seja, diferentemente de país menos desiguais, nos quais Impostos sobre Grandes Fortunas tem efeito muito mais simbólico do que efetivo, no Brasil apenas uma pequena alíquota de cobrança desse imenso patrimônio seria suficiente para levar adiante programas sociais com capacidade de prover serviços a um grande contingente populacional, mas tratemos dessa e outras alternativas na última parte desse estudo.

Do ponto de vista mais teórico, muitos têm advogado a tese de que os efeitos distributivos não ocupariam a centralidade das preocupações em matéria de política fiscal. Ou seja, com base nesses pressupostos se legitimou uma crença de que tornar o sistema tributário mais progressivo não era benéfico socialmente, já que isso penalizaria mais os muito ricos, que deixariam de investir essa riqueza sobrando, gerando emprego e desenvolvimento. Ocorre que atualmente esse argumento não se sustenta, porque esses bilionários não adquirem mais a sua riqueza da atividade produtiva – o que poderia justificar, então, uma maior desoneração da renda. Voltando a Revista Forbes, lá consta que a quase totalidade da riqueza dos bilionários no ano de 2019 veio do mercado financeiro, ou seja, são investimentos improdutivo do ponto de vista do desenvolvimento local e da geração de postos de trabalho.

Frente a essa vergonhosa produção e reprodução de desigualdades sociais, qualquer tentativa de reforma tributária que busque ser “neutra” em relação aos objetivos de avançar na justiça social será, pois, insuficiente, pois a tributação atualmente tem caráter regressivo e aprofunda as desigualdades nas suas múltiplas dimensões (FAGNANI, 2019).

A política fiscal via “gasto social” é, atualmente, o principal mecanismo distribuidor de renda no Brasil. A Seguridade Social, por exemplo, transfere renda para mais de 140 milhões de brasileiros, transforma esse sistema em um dos programas mais bem-sucedidos de redução das desigualdades sociais, espelho para todo o mundo¹⁹. Na América Latina, segundo um estudo da CEPAL (2015) após a ação da política fiscal sobre a renda dos indivíduos, o coeficiente de Gini²⁰ que mede desigualdade de renda declina de 0,51 para 0,42, ou seja, uma queda de 9 pontos. Isso ocorre, sobretudo, pelo impacto positivo das transferências e dos gastos com proteção social. No Brasil, o índice de redução das desigualdades após o efeito da política fiscal é o maior da América Latina (FAGNANI, 2019). No entanto, os gastos sociais perdem a sua eficácia quanto mais a tributação é regressiva, como é no Brasil e como explicaremos logo mais. No Brasil a metade de todo o gasto social é pago pelos próprios beneficiados. Nada menos que 56% do valor de todos os gastos sociais simplesmente volta para o Caixa do Tesouro, porque a tributação é em grande medida indireta, recaindo sobre o consumo de bens e serviços. (CASTRO, 2018). Portanto, a manutenção do sistema tributário brasileiro ou apenas a sua simplificação podem aliviar e até mesmo reverter todo o ganho redistributivo da política fiscal de gasto social, aprofundando as desigualdades sociais.

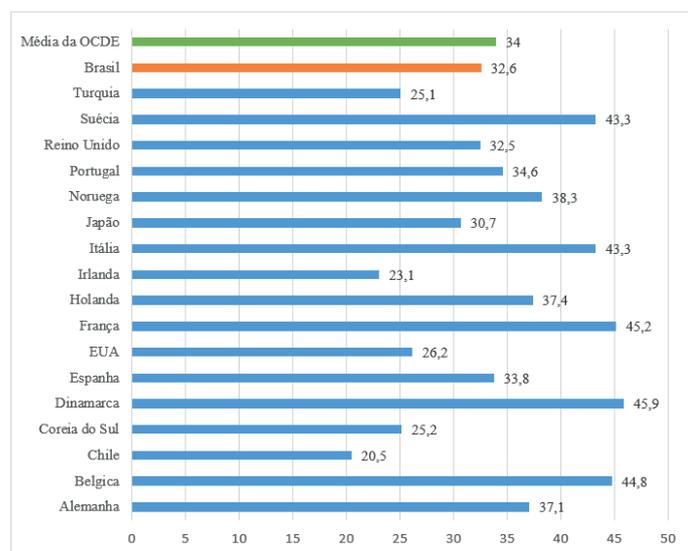
Em síntese o sistema tributário apresenta uma grave distorção, que não encontra paralelo em nenhuma bem-sucedida experiência internacional. Isso porque embora a carga tributária em relação ao PIB seja de 32,6% - próxima a média dos países da OCDE, que é 34% - a sua distribuição em relação aos tributos é uma particularidade do nosso sistema injusto.

Gráfico 1: Composição da Carga Tributária em relação ao PIB (%) dos países da OCDE e do Brasil

Fonte: Oliveira (2018). Elaboração Própria

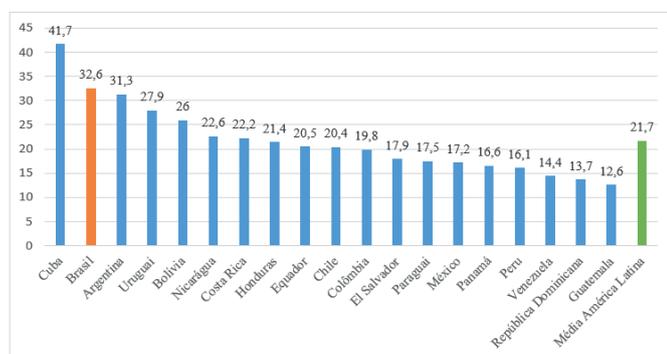
Tabela 1: Composição da carga tributária por tipo de imposto (%) nos países da OCDE e Brasil

País	Renda	Patrimônio	Consumo	Outros
Alemanha	31,2	2,9	27,8	28,1
Bélgica	35,7	7,8	23,8	32,7
Chile	36,4	4,4	54,1	5,1
Coreia do Sul	30,3	12,4	28	29,3
Dinamarca	63,1	4,1	31,6	1,2
Espanha	28,3	7,7	29,7	34,3
EUA	49,1	10,3	17	23,6
França	23,5	9	24,3	43,2
Holanda	27,7	3,8	29,6	38,9
Irlanda	43	6,4	32,6	18
Itália	31,8	6,5	27,3	34,4
Japão	31,2	8,2	21	39,6
Noruega	39,4	2,9	30,4	27,3
Portugal	30,2	3,7	38,4	27,7
Reino Unido	35,3	12,6	32,9	19,2
Suécia	35,9	2,4	28	22,6
Turquia	20,3	4,9	44,3	30,5
Brasil	21	4,4	49,7	24,9
Média da OCDE	34,1	5,5	32,4	28



Dessa forma fica visível a compreensão de que a carga tributária brasileira não é alta demais nem baixa demais, ela segue o comportamento da média dos países da OCDE. No entanto, a carga tributária brasileira é elevada na comparação com os países de renda média próximos a nós, tais como os latino americanos.

Gráfico 2: Composição da Carga Tributária em relação ao PIB (%) dos países América Latina



Fonte: CEPAL (2015). Elaboração Própria.

Assim, nota-se que o Brasil tem uma elevada carga tributária em relação aos países latino americanos, ainda que do ponto de vista dos países menos desiguais do mundo nossa carga tributária em relação ao PIB esteja levemente abaixo da média. Dessa forma, o problema principal não é que o Brasil tributa muita – se nossa referência são as experiências mais bem-sucedidas de construção de políticas sociais efetivas – mas ele tributa mal.

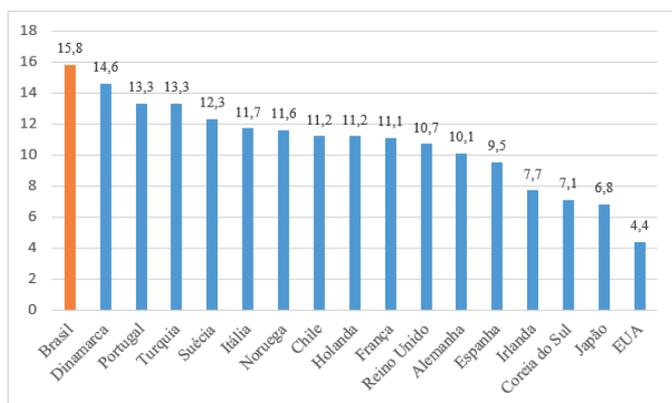
Os dados da tabela 1 denotam o caráter regressivo da tributação, uma vez que a maior parte da arrecadação total brasileira – quase 50% – advém de tributação indireta, aquela que recai sobre a compra de bens e serviços, enquanto na média da OCDE esse tipo de tributação corresponde a apenas 32,4% da arrecadação total.

Por outro lado, no Brasil se captura muito pouco daqueles tributos diretos, que tem capacidade de taxar mais quem ganha mais, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e da concentração de renda e patrimônio. Apenas 4,4% do total arrecadado pelo Brasil provém da tributação sobre patrimônio, ou seja, sobre estoque de riqueza adquirida. Além disso, apenas 21% do total tributado provém do imposto de renda, o que é bastante inferior ao que pratica os países mais desenvolvidos do mundo, nos quais esse tributo perfaz 34,1% do total da carga tributária.

É a partir do conhecimento da composição dos distintos impostos na carga tributária brasileira que afirmamos que o nosso sistema tributário é regressivo, o que reflete a necessidade de modificações que contornem essas disparidades. O imposto indireto é regressivo por natureza porque ele tem as mesmas alíquotas incidindo sobre

indivíduos com rendas muito díspares. Assim, um fogão, por exemplo, tem parte do preço final composto por impostos que incidem na produção e na circulação dessa mercadoria, e esses impostos vão compor o preço do produto final, independentemente da renda das pessoas que o adquirem. Vamos supor que o imposto adicional a um fogão que custe R\$ 600,00 é de 10%, ou seja, de R\$ 60,00. Assim, quando os brasileiros vão a uma loja de eletrodomésticos ninguém pede o contracheque deles para calcular um imposto adequado pelo nível de renda, o que seria – justamente – impossível. Então todas as pessoas irão pagar os R\$ 60,00 a título de tributação. Por que isso é injusto, então, já que todos pagam o mesmo? Porque R\$ 60,00 representa – proporcionalmente – muito mais de um salário mínimo do que de um salário de R\$ 10.000,00 reais, por exemplo. Aquele que recebe R\$ 1.045,00 (salário mínimo atual), irá dispende quase 6% da sua renda em tributação, e aquele que recebe R\$ 10.000,00 vai dispende, proporcionalmente, muito menos, em torno de 0,6%.

Gráfico 2: Carga tributária sobre consumo de bens e serviços (%) dos países da OCDE e do Brasil



Fonte: Oliveira (2018). Elaboração Própria

No gráfico acima fica explícito que o Brasil está na contramão dos principais países da OCDE no que tange ao peso que o imposto indireto tem no total da carga tributária. Muitas pessoas, corriqueiramente, afirmam coisas como “comprar eletrônicos nos EUA é ótimo porque lá tem pouco imposto”. Nós já vimos que os EUA têm uma carga tributária em relação do PIB próxima a nossa. No entanto, o que difere o Brasil dos EUA – e faz com que lá as mercadorias sejam muito baratas –

é justamente o peso diminuto que tem a tributação sobre o consumo. O fato de isso ser possível sem, por outro lado, reduzir o montante total da carga tributária é justamente o fato de que a sociedade estadunidense compensar essa baixa arrecadação no consumo tributando mais a renda e o patrimônio. Por isso afirmamos que a tributação brasileira é muito elevada sobre o consumo e a produção. Impostos indiretos como ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), ISS (Imposto sobre Serviços) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e contribuições como PIS/Cofins (Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) e sobre a folha de salários produzem uma alta taxa sobre a cadeia produtiva e por vezes bitributação.

Segundo estudo do IPEA²¹ os brasileiros que estão entre os 10% mais pobres gastam, em média, 32,8% da sua renda com impostos federais, estaduais e municipais. Por outro lado, quem está no topo, os 10% mais ricos, apenas 22,7%. Já para Silveira (2012), que analisou dados da POF (Pesquisa de Orçamento Familiar entre 2008 e 2009), os 10% mais pobres da pirâmide social comprometem 53% de sua renda disponível com tributos, sendo 47% tributos indiretos e 6% tributos diretos. Já os 10% mais ricos, contribuem com apenas 23% da sua renda disponível, sendo em torno de 10% em impostos indiretos e 12% em impostos diretos.

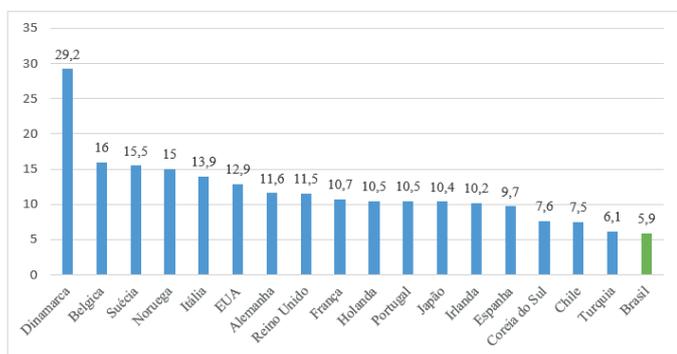
Segundo Zockun (2017), considerando os impostos indiretos com uma alíquota única, as famílias mais pobres têm o chamamos de maior “propensão marginal a consumir”, isso significa que as famílias de menor renda gastam tudo o que elas ganham, já que vivem com muito pouco e o seus rendimentos vão integralmente para consumir alimentos, vestuários, pagar alugueis e etc... Ou seja, as famílias mais pobres não poupam e nem aplicam no mercado financeiro. Segundo o estudo de Zockum, o grupo dos 10% mais pobres têm uma carga tributária indireta que é 2,28 vezes superior em relação as famílias que estão no topo da estrutura social, justamente porque consomem mais e porque a tributação brasileira é majoritariamente composta por impostos sobre consumo.

Essa estrutura, por si só, já é profundamente regressiva e não encontra paralelo na estrutura tributária dos países desenvolvidos, mas se levar-

mos em consideração a imensa desigualdade social que assola o Brasil, e que vem se intensificando rapidamente, a necessidade de uma reforma tributária se tornar ainda mais urgente!!

Outro grande problema do sistema tributário brasileiro é que se a tributação indireta ocupa um percentual tão elevado da carga total, isso significa que a tributação direta contribui com uma fatia muito pequena.

Gráfico 3: Carga tributária sobre lucro, renda e ganho de capital (%) nos países da OCDE e no Brasil



Fonte: Oliveira (2018). Elaboração Própria.

Vamos separar esses elementos para ter uma compressão melhor do que são esses tributos diretos e sua participação no total recolhido. O primeiro deles é o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), que é um tributo progressivo, uma vez que ele aumenta na medida da elevação da renda.

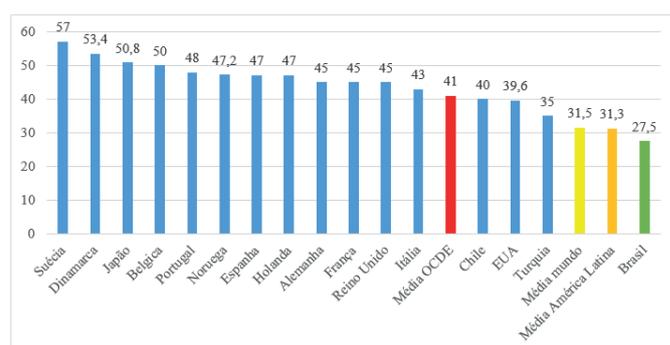
No entanto, como vimos no gráfico acima, esse tipo de tributação contribuiu com um percentual muito pequeno do total arrecadado. Isso porque que o nosso IRPF está bastante defasado e tem uma alíquota máxima bem inferior a maioria dos países desenvolvidos, o que faz do seu potencial arrecadatório e distribuidor de renda muito aquém das nossas necessidades. “O princípio da equidade ou de justiça tributária segue o critério da capacidade econômica, renda e riqueza, de cada contribuinte”. (FAGNANI & ROSSI, 2018, p. 145).

O IRPF como está atualmente, onerando a partir de rendas muito baixas e com poucas faixas de escalonamento, fere inclusive a Constituição Federal no Art. 145 § 1º que prevê o princípio da progressividade, afirmando que os impostos de-

verão ser hierarquizados conforme a capacidade econômica do contribuinte, respeitando os direitos individuais e os termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as funções econômicas do contribuinte. O princípio da progressividade busca afiançar a isonomia econômica, ao estabelecer que cada cidadão deve participar do financiamento do Estado mediante sua capacidade contributiva, que é medida pela sua renda. (PASSOS, GUEDES & SILVEIRA, 2018).

A alíquota máxima aplicada a renda é de apenas 27,5%, bem inferior à medida da OCDE que é de 43,5% e bem inferior se comparado ao que o próprio Brasil praticou entre os anos 1960 e 1970, na qual as alíquotas máximas chegavam próximas de 50%. Além de alíquotas máximas baixas, a participação do IRPF no total arrecadado pelo Brasil é 3,5 vezes menor do que na OCDE. Aqui esse tributo equivale a 2,4% do PIB enquanto na média da OCDE chega a 8,5%. Em termos da participação da tributação, a tributação sobre renda participa com apenas 21% do total arrecadado, enquanto nos países da OCDE ela participa com 34,2%. Ou seja, além de taxar mal (na medida em que não tem progressividade) esse tributo participa com um percentual baixo.

Gráfico 4: Alíquotas máxima de cobrança no IRPF na OCDE e no Brasil em termos proporcionais. Informações de 2015



Fonte: Oliveira (2018). Elaboração Própria.

No gráfico acima fica nítido o quanto o Brasil é destoante, inclusive, da média de alíquotas máximas cobradas no Imposto de Renda de Pessoa Física na própria América Latina. Em um país que está entre os primeiros do mundo em termos de

desigualdades de renda e riqueza, essa baixa taxação progressiva sobre a renda é completamente anti ética nos princípios de equidade além de inconstitucional, como já nos referimos acima, no que tange ao princípio constitucional da progressividade na tributação.

Ainda em relação ao IRPF o Brasil está desde de 1996 com a tabela de cobrança do IR defasada, fazendo com que a faixa isenta de pagamento desse imposto fique cada vez mais comprimida em função da elevação anual da inflação, ou seja, a ausência de correção da tabela progressiva ao longo dos anos ampliou a incorporação de novos trabalhadores de menor renda na incidência do imposto (MUSSE, 2018). Ainda que correções tenham sido feitas no decorrer desse período, elas não têm sido suficientes para repor essas perdas. Isso tudo acarreta em ainda mais regressividade do sistema tributário, com mais impacto sobre a redução da disponibilidade de renda das pessoas mais pobres para o consumo.

Em 2020 a tabela do Imposto de Renda passou a acumular uma defasagem de mais de 103,87%²². De 1996²³ até 2019 a inflação brasileira apresentou um acumulado de 327,37%, enquanto no mesmo período a correção da tabela do IR foi de 106,63%. Com isso, não só a renda dos mais pobres deixa de ser isenta para entrar na cobrança, mas também os trabalhadores passam a mudar de faixa, ou seja, pagar um percentual maior, uma vez que os reajustes salariais – ainda que abaixo da inflação – ocorrem de maneira mais célere do que a correção da tabela.

Para o Sindifisco²⁴, caso se corrija a defasagem desse período, a faixa de isenção que atualmente é de até R\$ 1.903,98 se ampliará para os trabalhadores que recebem até R\$ 3.881,65. Dessa forma, menos trabalhadores pagariam impostos. O Sindifisco estima que seriam 10 milhões de pessoas que deixaram de recolher o tributo.

Além do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, que precisa de reformas no sentido de isentar uma maior faixa de renda, ampliar as alíquotas de cobranças e elevar a alíquota máxima, o Brasil também tem deficiências no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Ao contrário do que se apregoa, a alíquota máxima de tributação na renda da PJ não é de 34%. Na verdade, em termos nominais

sim, mas todo o diagnóstico sério do sistema tributário no Brasil e no mundo precisa olhar para a alíquota “efetiva”, aquela que é efetivamente paga depois dos descontos e isenções. Assim, de forma efetiva, a renda do capital – aqui para diferenciar da renda do trabalho, que é a de PF – é tributada em, no máximo, 25%²⁶ da arrecadação. Isso cria uma desigualdade chamada de “horizontal”. Entendemos por igualdade horizontal o processo que exige que pessoas com a mesma renda paguem a mesma alíquota. Ou seja, se refere às pessoas que recebem por diferentes fontes (rendas do trabalho ou do capital) ou diferentes modalidades de emprego (assalariado, conta própria, pessoa jurídica). Todos esses casos (renda do trabalho em diferentes modalidades e renda do capital) devem ser tratados de forma isonômica (FAGNANI & ROSSI, 2018). Ocorre que uma pessoa que é trabalhadora e paga imposto de renda como pessoa física de uma renda de, por exemplo R\$ 6.000,00, será taxada em 27,5%. Já o seu colega de trabalho, que passou a ser contratado por uma modalidade de PJ, vai pagar – sobre a mesma renda – apenas 23%. Ou seja, essa diferença cria uma desigualdade horizontal entre renda do trabalho e renda do capital.

Além dessa diferença de alíquotas entre Pessoa Física e Pessoa Jurídica, no ano de 1995 foi aprovada uma lei que isentou a cobrança de imposto de renda sobre lucros e dividendos da pessoa física e criou a figura dos juros sobre o capital próprio (JSCP), que permitiu às empresas deduzirem os juros pagos aos acionistas da contabilização do seu lucro total, reduzindo os impostos pagos por essas. Assim, essa diferença de alíquotas, somada a essa isenção, virou uma porta de entrada para um outro grave problema tributário brasileiro que é a sonegação fiscal. Por exemplo: Da forma como está, muitas pessoas viram Pessoa Jurídica (PJ) e nela planejam toda a sua declaração tributária. Após isso ela passa a distribuir os seus lucros e dividendos a si própria, fugindo da tributação, já que é isento. Por que motivo o salário do trabalho é taxado na fonte de Pessoa Física mas o “salário” dos empresários é isento? Esse tipo de distorção precisa ser equacionada, para evitar essa sonegação fiscal. Estimou-se no ano de 2018, por exemplo, que a sonegação fiscal foi de R\$ 345 bilhões²⁷, o que é uma cifra muito expressiva do PIB Brasileiro, passando dos 20%.

A adoção dessas medidas de isenção de lucros e dividendos na Pessoa Física é uma particularidade brasileira. Na verdade, apenas o Brasil e a Estônia isentam esse tipo de cobrança. No Brasil, a mesma isenção ocorre também aos lucros e dividendos distribuídos para as pessoas jurídicas, que informam esse rendimento como sendo “isentos e não tributáveis”. (MUSSE, 2018). Isso faz o Brasil ter um sistema bem “amigável” de tributação dos lucros distribuídos na forma de dividendos, que são isentos, e de subtaxação dos lucros que são feitos para os acionistas sob o título de Juros sobre o Capital Próprio, os quais podem ser deduzidos para o cálculo do imposto a pagar da empresa com as chamadas despesas operacionais.

Além disso, existem três distintos regimes de tributação da renda da pessoa jurídica: a) Lucro Real; b) Lucro Presumido e; c) Simples Nacional. A tributação da renda deveria incidir sobre o acréscimo patrimonial, representado pelo lucro apurado no exercício do ano. Só que no Brasil não são todas as empresas que tributam o lucro apurado contabilmente, elas se utilizam do “lucro presumido”, que é uma estimativa subnotificada, na maioria das vezes, o que contribuiu para a erosão do sistema tributária e pode ser identificado como uma modalidade, no mínimo, bastante “amigável” com as empresas.

A outra modalidade é o Simples Nacional, um regime tributário próprio para as microempresas e empresas de pequeno porte. De acordo com estudo feito pelo Ministério da Fazenda em 2015,6 as empresas do Simples Nacional teriam arrecadado aproximadamente R\$ 54 bilhões, mas teriam sido desoneradas em um montante de aproximadamente R\$ 60 bilhões. Pelos critérios utilizados pela fazenda nacional, o Simples constitui um gasto tributário, como se fosse uma renúncia concedida às micro e pequenas empresas. (HICKMANN, et al, 2018). O grande problema desse sistema é que a linha de corte do que é uma empresa de pequeno porte e microempresa está muito alargado, sendo bastante superior ao do conjunto dos países da OCDE. Assim, muitas grandes empresas que poderiam contribuir mais com a tributação sobre os seus lucros, passam a ingressar no regime do Simples Nacional, erodindo ainda mais a base de arrecadação brasileira e gerando distorções.

Como regra, a tributação da renda das pessoas jurídicas incide sobre o lucro. No entanto, o lucro fiscal não é o lucro efetivo da empresa. Entre os regimes de tributação da renda da Pessoa Jurídica adotados no Brasil, somente o denominado Lucro Real obriga à tributação do resultado apurado a partir da contabilidade empresarial. Os regimes de Lucro Presumido e o Simples Nacional tributam o lucro apurado com base em percentuais do faturamento. (HICKMANN, et al, 2018, p. 290)

A partir dessa compreensão da apuração do lucro presumido e do Simples Nacional, constatamos que nosso regime de tributação à Pessoa Jurídica está bastante defasado, o que dirimi o potencial arrecadatório bem como inibe uma maior justiça fiscal.

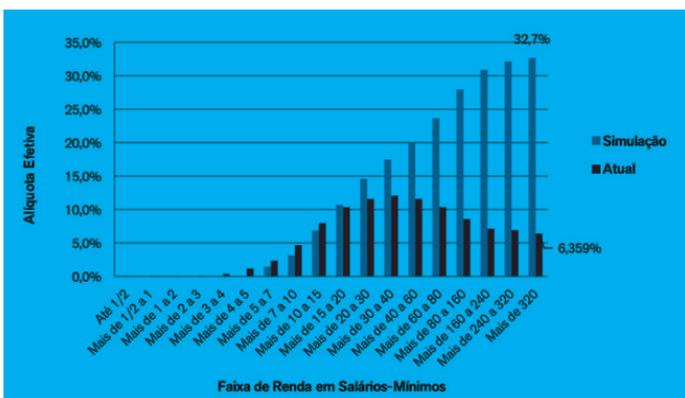
Por fim há o último regime tributário próprio chamado de Lucro Real. Esse regime é o mais fiel a real faturamento das empresas e é apurado antes do IRPJ. No entanto é um número muito pequeno de empresas que estão inseridas nessa modalidade. Em 2013 apenas 2,02% do total de empresas recolheram o tributo com base no Lucro Real. Ainda que esse regime recolha no lucro, e não no faturamento – como os demais – ainda assim ele tem pouca transparência. Quase a totalidade das empresas transnacionais estão inseridas nessa modalidade, mas – muitas vezes – elas declaram lucro baixos no país, atribuindo as suas receitas a créditos provenientes de outras nações e acabando transferindo esse rendimento para paraísos fiscais, que não tem nem transparência nem tributação. Portanto, melhorar o sistema de controle sobre esse tributo é essencial.

Para Salvador (2017) essas isenções tornam o sistema tributário injusto e ineficiente, uma vez que quem se beneficia são os contribuindo mais ricos no país. No ano de 2013, por exemplo, os declarantes super-ricos possuíam 65,80% da sua renda em rendimentos isentos e naqueles não tributáveis. Por outro lado, os declarantes com renda de dois a três salários mínimos tinham 90,26% das suas rendas advindas do trabalho, de rendimentos

tributáveis. Ainda na pesquisa de Salvador (2013), em torno de 80% do capital foram isentos ou tributados exclusivamente na fonte no período em que analisou o autor.

Segundo Pinheiro et al (2017) a progressividade do Imposto de Renda ocorre até o décimo superior de rendimentos, sendo mais suave até o percentil 97 e tornando-se, a partir daí, fortemente regressivo. Isso acontece porque os rendimentos dos mais ricos costumam vir de rendas do capital. É por isso que vale aquela máxima de que “rico não paga imposto”.

Figura 2: Tabela de alíquotas progressivas do IRPF: alíquotas efetivas reais por renda média anual (atual e proposta/simulação²⁸) base 2015



Para Pochmann²⁹ R\$ 2 de cada R\$ 3 arrecadados só passam pela esfera pública antes de retornar aos detentores da riqueza financeira no mercado financeiro (recebimento de juros da dívida) e na atividade produtiva (subsídios e incentivos), bem como as classes sociais que gozam de multiplicidade de isenções (gastos com saúde e educação privada, dentre outros). Ou seja, levando em conta o montante de deduções, subsídios e isenções, a carga tributária líquida brasileira é próxima de 12%, ao invés dos 32% que consta na carga tributária bruta. De acordo com a Oxfam (2017), aquelas pessoas que recebem mais de 320 salários mínimos mensais pagam uma alíquota de imposto efetivo semelhante àquela paga pelos que recebem cinco salários mínimos por mês (menos de 3%), e quatro vezes menor que aquela que incide sobre os que auferem entre 15 a 40 salários mínimos mensais (cerca de 12%).

Além do que já vimos sobre a tributação direta na modalidade “renda” ser bastante desigual do ponto de vista da Pessoa Física e Pessoa Jurídica; contribuir com metade do que contribuiu a tributação sobre consumo e ter distorções significativas, vamos agora olhar o restante da tributação direta que consta na rubrica “patrimônio”.

A primeira coisa a mencionar é que, nesse quesito, o Brasil também está na contramão dos países menos desiguais do mundo. Enquanto a renda do trabalho obedece a quatro alíquotas como vimos acima (variando de 7,5% e chegando a 27,5%), os rendimentos que são decorrentes da renda fundiária variam de 0,03% até – no máximo – 20% e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5%. Ou seja, o que tem mais progressividade dentro da tributação é, justamente, a renda. Com isso nós taxamos mais o “fluxo” de renda, e menos o “estoque” de riqueza acumulada. Os impostos que incidem sobre patrimônio, terra e herança são bastante baixos tanto em relação ao total arrecadado na carga tributária brasileira quanto em comparação aos países da OCDE. Em relação ao patrimônio, a taxa arrecadada perfaz apenas 1,4% do PIB brasileiro ou 4,18% da arrecadação tributária total (MARTINS & SALOMÃO, 2018).

Outro imposto que é muito presente nos países desenvolvidos e que aqui é muito subestimado, é o tributo estadual chamado “Imposto de Transmissão de Causas Mortis e Doações” (ITCMD). Esse tributo representa apenas 0,25% do total recolhido no país, com uma alíquota máxima – que poucos estados da federação utilizam – de apenas 8% e sem progressividade alguma. Ou seja, um patrimônio médio deixado de herança paga a mesma alíquota de um patrimônio de valor bastante superior. Na OCDE, apenas a título de exemplo, a média cobrada de imposto sobre herança é de 15%, mas chega a mais de 50% em países como a França, o Japão e a Bélgica (SALVADOR, 2017). Outro imposto importante que recai sobre “estoque” de riqueza é o Imposto Sobre Grandes Fortunas que, ainda que conste na Constituição Federal, jamais foi regulamentado. Além do potencial arrecadatório, que comunga com a demanda imediata de aumento da receita, a implementação do IGF também atende ao anseio de justiça, dado que favorece a desconcentração de riqueza na sociedade, devendo sua

regulamentação ser objetivo prioritário em uma reforma fiscal. A quantidade de muito ricos no Brasil atesta bem essa demanda. (PASSOS, GUEDES & SILVEIRA, 2018). O Brasil está nos “top 10”³⁰ dos países com maior quantidade de bilionários no mundo, o torna esse imposto uma necessidade, inclusive, de ampliar a justiça social.

No interior dos impostos diretos sobre propriedade (ITBI, IPTU, ITCD, ITR e IPVA) o país também opera de forma regressiva, com alto desequilíbrio na incidência de diversas fontes de patrimônio, com maior peso na tributação sobre a posse de veículos (IPVA) e imóveis (IPTU) – os quais, sozinhos, representam quase a totalidade da arrecadação nessa modalidade de tributo. O mais escandaloso nisso tudo, é que há isenção de tributos incidentes sobre bens de luxo de uso pessoal, tais como aeronaves, iates, lanchas, jatos e helicóptero. Ou seja, um trabalho que tem um carro popular paga um alto tributo e uma pessoa mais rica que é proprietária desses bens não paga nada.

Outro tributo bastante subaproveitado do ponto de vista arrecadatório é o Imposto sobre o Território Rural (ITR) corresponde a menos de 0,06% de toda a arrecadação no Brasil. Os subsídios destinados aos proprietários de terra são totalmente concentrados, sendo 70% do valor capturado por apenas 9% dos estabelecimentos. (MARTINS & SALOMÃO, 2018). O ITR foi criado na Constituição Federal de 1891 para motivos extrafiscais, buscando desestimular a importância que tinha (e tem) o latifúndio brasileiro. Ocorre que, atualmente, ele não apenas não desestimulou a concentração fundiária – que segue sendo um entrave ao próprio desenvolvimento econômico – quanto, também, não foi significativo para a arrecadação fiscal. O ITR, além de tudo, é auto declaratório e, por isso, tem sido apontado como subestimado. Paradoxalmente o Brasil tem tido ganhos expressivos de produtividade agrícola com recordes de exportação de bens primários, no entanto, a tributação fundiária total arrecadada pelo Brasil é menos recursos do que arrecada a cidade de São Paulo com seu IPTU³¹.

Por fim, a desigualdade de arrecadação também é percebida em termos geográficos. “Apenas 54,88% dos rendimentos recebidos pelos declarantes do estado de São Paulo eram advindos de rendas tributáveis, enquanto os rendimen-

tos recebidos pelos contribuintes dos estados do Acre e de Roraima vinha basicamente de rendas submetidas à tributação, 81,16 e 89,59, respectivamente” (SALVADOR, 2017, P. 27). Os declarantes da região Sul e da região Sudeste do país possuem os maiores rendimentos médios, mas arcam com as menores alíquotas efetivas médias, ao passo que os declarantes das regiões Norte e Nordeste tem os menores médios mas pagam as maiores alíquotas médias efetivas. (PINHEIRO et al, 2017). Isso se conclui do fato de que a maior parte das pessoas mais ricas está na região Sul e Sudeste e a quase totalidade da sua renda vem de fontes que são isentas.

2.3 Ineficiências e distorções do sistema tributário brasileiro

É bastante consensual na literatura especializada e também nos recentes debates públicos que a tributação brasileira é ineficiente e distorce princípios fundamentais da justiça social e da competitividade nacional. Quando nos referimos a esse segundo ponto, estamos nos referindo a relação existente entre tributos e competitividade industrial econômica e, para isso, devemos observar a forma como incidem os tributos indiretos na produção, transformação e circulação de bens e serviços.

Quando nos referimos aqui a eficiência/ineficiência estamos conceituando como eficiente a tributação que tem o menor impacto sobre as decisões de investimento e de produção, visando criar um melhor ambiente para as decisões dos agentes empresariais de investirem na economia brasileira. A eficiência aqui deve ser entendida por duas chaves: tanto a nível empresarial quanto a nível de eficiência no bem-estar social. Por isso, afirmamos que nosso sistema tributário é ineficiente porque não é justo do ponto de vista de equidade social – como já abordamos – e, também, não é eficiente e estimulante para o universo dos negócios, impactando a produtividade e a competitividade das empresas brasileiras. Em síntese podemos afirmar as seguintes características: Confusão de tributos; complexa legislação; base tributável ausente de coerência e com caráter pró-cíclico; sobreposições de bases; incidência cumulativa e

guerra fiscal. (PASSOS, GUEDES & SILVEIRA, 2018).

Do ponto de vista empresarial podemos afirmar que, em síntese, a tributação indireta no Brasil apresenta duas características principais no que toca a competitividade nacional: **a) Dificuldade de aproveitamento de créditos tributários pelos contribuintes (presentes no ICMS, na COFINS e no PIS) e; b) incidência cumulativa de tributos (que estão presentes nesses três tipos de tributos já mencionados e também no ISS), sobreposição de taxas e caráter pró-cíclico.**

Em relação ao primeiro, a enorme burocracia brasileira e o método do crédito fiscal exigem que as empresas apliquem alíquotas de recolhimento de impostos ao total das vendas efetuadas e depois deduza o imposto pago (crédito) que esteja constando nas notas fiscais de compra. Esse método tem sérios problemas. Caso as empresas tenham dificuldade no que tange ao planejamento tributário, elas não conseguirão restituir esse valor, o que implica em onerar mais ainda o setor produtivo. Além disso, as restituições e aproveitamentos tributários tem pelos menos duas esferas: estadual – no caso do ICMS – e Federal, no caso do PIS/COFINS (AFONSO, SOARES & CASTRO, 2013). No caso das empresas exportadoras, as dificuldades de reaver esse crédito são maiores ainda. “As empresas que exportam mais de 35% da sua produção geram acúmulo de créditos do ICMS. Ou seja, o montante do ICMS pago na compra de insumos é maior do que o valor a ser recolhido em razão das vendas no mercado interno. (FIESP, 2009, p. 6).

Em relação ao segundo aspecto podemos afirmar o problema do caráter pró-cíclico da tributação brasileira nas finanças públicas. Essa dimensão não atinge propriamente dito o sistema empresarial, mas sim a capacidade arrecadatória do Estado e suas condições no tange ao financiamento dos gastos correntes e dos serviços sociais. Em resumo, podemos afirmar que as receitas tributárias estão relacionadas a atividade econômica em uma razão superior a “1”. Explicando sucintamente, isso significa que nos períodos em que estamos crescendo do ponto de vista econômico, a capacidade arrecadatória sempre cresce acima do crescimento econômico. Isso é importante porque em momentos de expansão do ciclo econômico o

Estado pode acomodar um conjunto de gastos já que tem mais espaço fiscal. Ocorre que o contrário também é válido, e aí reside o maior problema. Em período de retração econômica, como o que estamos imersos na ocasião da escrita desse texto, a capacidade arrecadatória fica menor que a expansão do ciclo. Ou seja, em períodos de baixo crescimento o Estado precisa lançar mão de políticas de corte de gastos para tentar alcançar novo equilíbrio fiscal, e isso tem impactos sociais e econômicos importantes. (ORAIR & GOBETTI, 2017)

No quesito “sobreposição” de taxas o Brasil é um dos países mais ineficientes do mundo (CNI, 2018) e é proveniente de um modelo que privilegia a tributação indireta e conta com muitos impostos, contribuições e taxas que recaem sobre o consumo de forma cumulativa. Esse grande número de tributos bem como a convivência de métodos distintos de apuração e o conjunto de contribuições acessórias fazem o Brasil ter um alto custo com recolhimento e fiscalização tributária. “A complexidade do sistema brasileiro não somente tira a competitividade das empresas em operação, como afasta investimentos e desestimula a entrada de novas empresas no país” (CNI, 2018, p. 38).

Além do custo de transação desse recolhimento de impostos, a complexidade do nosso sistema aumenta a incerteza e a insegurança jurídica, na medida em que há risco alto de desconformidades e de cobranças retroativas que geram passivos significativos para as empresas. “Quanto mais complexo é o sistema tributário, maior é a insegurança jurídica, mais volumosos são os litígios e menores são os investimentos.” (CNI, 2018, p. 38). Em exemplo patente dessa insegurança é o elevado número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) sobre o ICMS. Atualmente existem 130 ADIs que não foram julgadas no STF (CNI, 2018).

Existem 5 tipos que tributos que incidem sobre uma mesma base, são eles: ICMS, IPI, PIS/PASEP e COFINS. Todos eles têm o objetivo de tributar a circulação de bens da indústria. Ocorre que esse exagero de tributos distintos e de recolhimento em bases próprias aumenta os custos das empresas, como já nos referimos, na medida em que para realizar esse recolhimento de forma precisa, as empresas demandam muitos profis-

sionais em planejamento tributário. Esse recurso que elas despedem nesse processo poderiam ser utilizados para a compra de novas máquinas ou o desenvolvimento de novas pesquisas, o que contribuiria para o aumento da produtividade do trabalho, fato essencial para o desenvolvimento de um país. Além disso, ainda segundo a CNI (2018), o número exagerado de tributos eleva o risco de interpretações desencontradas e de contestações na justiça, gerando insegurança jurídica e econômica e, por isso, inibindo o investimento produtivo, o que nos deixa como herança mais desemprego e menos capacidade arrecadatória.

A complexidade do sistema tributário – com a sobreposição e a cumulatividade que faz a cobrança tributária ser em efeito “cascata” – gera um grande custo de apuração e recolhimento de tributos muito elevado. O Banco Mundial apurou que o Brasil é simplesmente o campeão mundial em tempos dispendido pelas empresas para exercício das obrigações tributárias. São em média 2.600 horas de trabalho anuais apenas para recolhimento tributário. (APPY, 2015). Apenas a título de exemplo, esse tempo é o dobro na comparação com o penúltimo país que é a Bolívia.

O efeito “cascata” a que nos referimos acima é uma expressão utilizada para caracterizar a incidência de impostos presentes em todas as etapas produtivas e isso ocorre de forma cumulativa. Como incide sobre cada etapa da cadeia produtiva, esse imposto incide, também, sobre aquele que já foi pago na etapa anterior, por isso o efeito “cascata”. Atualmente você tributa a matéria prima, depois tributa outra vez quando a indústria agrega um valor a ela, depois tributa outra vez no comércio, isso vai gerando imposto sobre imposto. Na conceituação mais formal, um tributo é cumulativo quando “incide em duas ou mais etapas da circulação de mercadorias, sem que na etapa posterior possa ser abatido montante pago na etapa anterior” (MEDEIROS NETO, 2001, p. 3). Essa ação cumulativa tem efeitos danosos para o crescimento econômico. Ela acentua os custos dos bens de capital, o que desestimula todo o investimento. Além de atrasar o desenvolvimento nacional, esse tipo de cumulatividade impacta a competitividade do país, já que esses custos são repassados para o preço final, nos logrando comercializar uma mercadoria mais cara do que a de outros países que não repassam esse custo.

3. A reforma tributária do Executivo: pontos positivos e negativos

No dia 21 de julho o Governo Federal entregou aos Presidentes da Câmara dos Deputados – Rodrigo Maia – e do Senado – Davi Alcolumbre, a primeira parte do projeto de Reforma Tributária. A proposta tramitará em regime de urgência como PL 3.887.

A proposta do governo veio “fatiada”, sendo nesse primeiro momento, apenas um conjunto de modificações para os impostos federais que recaem sobre o consumo. A proposta busca unificar dois tributos de recolhimento da União, o PIS (Programa de Integração Social) e o Cofins (Contribuição para financiamento da seguridade social) em um novo tributo, com o nome de CBS (contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços), instituindo uma alíquota única de 12% cobrada no faturamento. A unificação desses dois tributos federais ocorrerá sob a forma de um IVA (Imposto de Valor Adicionado) dual. Se aprovada a nova legislação passaria a valer em seis meses.

Em síntese, o projeto busca unificar o que hoje são duas contribuições em uma única alíquota – de 12% - e com mudança na base de incidência – que passa a ser sobre o faturamento das empresas, constituindo uma modalidade de tributação, com amplo respaldo nas experiências internacionais, sobre Valor Adicionado.

A principal diferença, no que tange a base de incidência, é que esses dois tributos deixariam de ser cumulativos. Na prática, os Impostos de Valor Adicionado deduzem do faturamento da empresa aquilo que é gasto por cada setor com a compra de matérias primas e insumos – que podem ser serviços contratados pelas empresas para produzir e/ou vender seus produtos finais. Esse tipo de proposta de tributação sobre o Valor Adicionado e não sobre o faturamento beneficia mais aqueles setores que tem uma parte maior dos seus gastos com a compra de insumos e matérias primas.

A proposta do governo eleva a alíquota de cobrança para uma única de 12%³². Atualmente é cobrada uma alíquota que varia entre 3,65% e 9,25%, a depender o faturamento da empresa. Isso passará a valer para todos os setores exceto

o setor financeiro, como bancos e seguradoras e planos de que seguirão com a mesma alíquota de 5,8%³³. Além disso, o Regime do SIMPLES nacional permanecerá igual, assim como seguirá sendo isento atividades de Pessoa Jurídicas que não tem fins lucrativos, tais como igrejas, partidos políticos e sindicatos. Seguindo no conjunto dos regimes diferenciados, além desses já citados, temos: a) Manutenção do Regime Agrícola que permanece igual aos pequenos produtores; b) Regime monofásico (por unidade de medida) continua para produtos como gasolina, diesel, GLP, Gás natural, querosene de aviação, biodiesel, álcool e cigarros; c) Isenção na venda de imóveis residenciais para pessoas físicas; d) Zona Franca de Manaus fica mantida com simplificação das regras e procedimentos; e) as cooperativas seguem com isenção em transações entre elas e seus associados; f) Isenção para receitas decorrentes da prestação de serviços de transporte público coletivo.

Em síntese, a alíquota será elevada, mas aquilo que é compra de insumos poderá ser deduzido da alíquota efetiva a pagar a partir dos "créditos tributários". Apenas para ficar mais simples a compreensão: Vamos supor que a sua empresa faturou R\$ 100 e você pagou 12% desse valor do faturamento total, no entanto, a cada insumo comprado de fornecedores, a partir das novas fiscais, você poderá deduzir esse valor, que gerará "créditos tributários" para você usar no pagamento de outros tributos. Na prática, ainda que a alíquota nominal seja de 12%, a alíquota efetiva nunca chegará a esse valor, por isso - inclusive - que o Governo Federal avalia que não terá elevação da carga tributária.

Em qualquer reforma tributária há sempre setores mais e menos beneficiados. Na forma proposta pelo Executivo, a dedução dos custos com insumos vai beneficiar mais os setores que gastam um valor maior com a compra de matéria prima. O setor industrial, por natureza, tem essa característica. Além disso, o setor industrial é um caso no qual o Valor Adicionado é uma proporção menor do faturamento total.

Já o setor de serviços será mais penalizado nessa nova forma de tributação proposta. Diferentemente da indústria, o maior custo no setor de serviços é com mão-de-obra e não com a compra

de insumos. Ou seja, para um setor mais intensivo em trabalho, a dedução de impostos do valor adicionado tem pouca contribuição. Na prática os serviços terão uma alíquota mais alta, porque essa alíquota incide sobre o Valor Adicionado que inclui lucros, por um lado, e por outro lado, aquilo que é gasto com a mão-de-obra. Dessa forma não há nenhum tipo de benefício e crédito tributário.

No entanto é preciso levar em consideração que, estando o regime tributário do SIMPLES nacional de fora da nova regra, poucos setores de serviços terão, de fato, esse aumento na alíquota cobrada. Explicando melhor, a Receita Federal³⁴ apresentou recentemente um dado que concluiu que existem 1,6 milhões de restaurantes/lanchonetes e bares no Brasil, e deste universo, 1,132 milhões são optantes do SIMPLES nacional. Ou seja, uma parte importante do setor de serviços vai, efetivamente, seguir como está.

3.1 Pontos positivos

A principal vantagem de unificar o PIS/COFINS é simplificar a legislação. Inclusive, na prática, nós já nos referíamos - comumente - a esses dois tributos de forma unificada. Nós falamos PIS//COFINS tal como nos referimos a Sandy e Junior, quase como se fosse uma palavra só. Hoje esses dois tributos têm muitas exceções. Cada setor paga uma alíquota diferente pelas distintas exceções o que vai ser extinto em favor de uma cobrança unificada, simplificando o processo e reduzindo os custos de transação. Além de uma legislação excessiva, o sistema visa acabar com vários formulários (obrigações acessórias) desnecessários, unificando dois tributos que - como já falamos - na prática são sobrepostos. Exceções sempre geram muitas discussões na justiça, por exemplo, o PIS/COFINS é 10% da arrecadação do país, no entanto é 25%³⁵ dos processos na Receita. "Somente a legislação que versa sobre ambos tem mais de duas mil páginas. Há regimes diferenciados para cada setor e os impostos incidem sobre a folha, a receita e a importação, gerando um emaranhado de normas. Além disso, esses tributos são cumulativos."³⁶

O fim da cumulatividade, por outro lado, também torna o sistema um pouco mais justo. Segundo o economista Marcos Lisboa, "Para as famílias,

os preços de muitos bens deverão cair, em razão de menos tributos ao longo da cadeia de produção, e alguns serviços ficarão mais caros. Detalhe para quem se preocupa com desigualdade. Os ricos consomem mais serviços do que os pobres.”³⁷ Assim, finda-se a possibilidade de cobrança cumulativa – em cascata, feita de forma reincidente em todas as etapas do processo produtivo – e entra um regime não cumulativo, que dá direito a crédito tributário.

Segundo Eurico de Santi, “o projeto [do governo] está muito bem escrito e foi muito bem defendido; é muito racional, segue o modelo internacional de um imposto sobre valor agregado moderno. Tem alíquota uniforme, que é uma coisa muito positiva – a cada vez que tenho diferenciação de alíquota, crio complexidade, e, para o direito, isso gera contencioso. O fato de ser plenamente não cumulativo, dando crédito para tudo, também é muito positivo, porque efetivamente desonera o setor produtivo. E o fato de dar transparência da alíquota para o consumidor final empodera o consumidor.”³⁸

3.2 Pontos negativos

Ainda que o governo insista na premissa de que não haverá elevação a carga tributária total, apenas a sua modificação, alguns pesquisadores têm apontado o contrário. Dessa forma, um primeiro elemento a ser considerado é a possibilidade da nova alíquota incorrer em elevação da carga tributária total. Caso isso ocorra, o Brasil poderá chegar a uma tributação entre 33% e 35% sobre o consumo, o que o tornará o país que mais taxa consumo no mundo³⁹. Bernardo Appy também avalia que haverá elevação na carga tributária total, uma vez que a nova alíquota calibra para cima⁴⁰. Além disso, ainda segundo Appy, o processo de chegada na marca dos 12% foi pouco transparente. Na simulação que Appy realizou para a constituição da PEC 45 – que tramita na Câmara Federal – a existência de um tributo unificado chegaria a 25% da carga tributária com uma alíquota de apenas 8% relativa a PIS/Cofins. Para Appy⁴¹, a calibragem da CBS pode estar relacionada às isenções que estão previstas na nova regra e que terão que ser compensadas, como a manutenção da desoneração da cesta básica.

Outro economista crítico da proposta de Reforma Tributária do Executivo é o auditor fiscal Paulo Gol Introini. Para ele não se começa uma reforma tributária elevando a tributação a sobre o consumo. Para ele “O tributo que incide sobre bens e serviços eleva os preços da mercadoria, então tende a ser regressivo, porque aquela pessoa que ganha menos consome toda a sua renda”⁴². Ainda segundo ele, uma alíquota única de 12% desrespeita o princípio da seletividade do imposto prevista na Constituição Federal. O texto da Constituição tem como princípio que produtos essenciais, tais como os da cesta básica, da energia elétrica e das comunicações – por exemplo – devem ter um imposto menor ou até mesmo imposto zero. Por isso Introini avalia que a proposta, acima de tudo, é inconstitucional⁴³.

Uma outra crítica refere-se ao tempo de transição para o tributo. Na proposta do Executivo, o recolhimento se iniciaria seis meses após a promulgação da lei. No entanto, segundo Appy, “O governo e as empresas não conseguem se preparar num período tão curto. Isso exige um complexo ajuste de sistemas”⁴⁴. Embora entregue em apenas uma fase, é sabido que transitam outras propostas na Câmara e no Senado e que também é de interesse do governo federal a unificação não somente dos dois tributos acima referidos, senão que também os tributos estaduais e municipais que também incidem sobre o consumo. Dessa forma, esse tempo de transição que ocorre aos poucos, gera uma grande insegurança jurídica. “O governo e as empresas não conseguem se preparar num período tão curto. Isso exige um complexo ajuste de sistema (...) Complica, a vida das empresas esses diferentes tempos de transição entre uma fase e outra da reforma.”⁴⁵ A transição, se feita de forma muito brusca pode levar a um aumento dos preços e um repasse por esses setores que vão acabar levando para um efeito cascata nos consumidores e isso vai dificultar ainda mais a retomada da economia.

Outro ponto que questiona o projeto vindo do Executivo diz respeito ao “tempo histórico”. Estamos em plena crise econômica ocasionada pela pandemia do COVID-19. Apenas a arrecadação de tributos federais, a União brasileira teve queda real de 33% no mês de ano do presente ano – e em abril já havia caído 29%. Nesse sentido, para Scaff, há um receio muito grande sobre qualquer

proposta que eleve a arrecadação tributária em um período de crise como o que estamos vivendo. “No Brasil estamos buscando uma saída que possibilite o aumento da carga tributária para já (prazo de seis meses), gerando insegurança jurídica e econômica, o que espanta os investimentos.”⁴⁶ Segundo Scaff haverá elevação da carga tributária.

Outro ponto negativo da proposta é apontado pelo economista Eduardo Fagnani é a manutenção de distorções tributárias que acirram a tendência a produção e reprodução das desigualdades. Isso porque o setor financeiro operará com uma alíquota bem menor do que setor industrial e de serviços. Para Fagnani, o setor bancário vem acumulando lucros recordes nos últimos anos e, por isso, deveriam contribuir com mais e não com menos na arrecadação tributária nacional. Além dos bancos operarem com uma alíquota que é menos da metade dos demais, o lucro que ele distribui para os seus acionistas – pessoas físicas – também não é tributado no imposto de renda, “a pessoa não paga um tostão de impostos”⁴⁷, uma vez que lucros e dividendos não são tributados na Pessoa Física. “Num contexto como esse, fazem reforma da tributação do consumo, e ainda por cima fazem com que o banco pague menos que o sujeito que corta cabelo na esquina”⁴⁸.

Por fim, o último tema considerado negativo na proposta apresentada pelo Executivo diz respeito ao ônus que recairá sobre o setor de serviços, não apenas impactando um setor que é intensivo em trabalho – portanto importante nesses tempos de elevação substancial do desemprego – quanto impactará no preço dos serviços, o que elevará, ainda mais, o custo de vida da população, o que é particularmente sensível no período de crise em que estamos imersos

3.3 Limites da proposta

Por fim identificamos o que nos parecem ser “limites” da proposta, ou seja, insuficiências da proposta frente aos problemas seculares de desigualdade e ineficiência que foram objeto de análise nos primeiros 2 pontos desse referido texto.

Em primeiro lugar – levando em consideração o período drástico de crise em que estamos vivendo, com elevação célere do endividamento estatal

concomitantemente a elevação da concentração de renda, gerando bilionários e miseráveis – o Governo Federal deveria ter apresentado uma ampla reforma tributária, que atuasse sobre as ineficiências e complexidades dos tributos indiretos, mas – sobretudo – sobre as aberrações e distorções presentes no excesso de carga tributária sobre consumo e a baixa tributação sobre renda e patrimônio. Para Fagnani, a redução dos tributos que incidem sobre os mais pobres deveria ser realizada mediante elevação da tributação sobre os mais ricos. Para ele “essa é a questão central que tem que ser feita na tributação no Brasil”⁴⁹. Ainda para o economista, “se tivesse sido proposto um aumento de impostos das altas rendas, o imposto sobre grandes fortunas, o imposto sobre a tributação de herança, aí a gente podia pensar em explicar o PIS/Cofins, mas reduzindo o peso do PIS/Cofins”, afirma o economista. Para Grazielle David⁵⁰, a proposta do governo nem poderia ser chamada de “reforma tributária”, mas apenas de uma modificação pontual. “São reformas de tributação sobre o consumo, o que é completamente insuficiente para resolver os problemas que nós temos no sistema tributário. O principal diagnóstico é que é extremamente regressivo e, sem mudar isso, não vai ter eficiência”.

Bernardo Appy⁵¹ também sugere que o Governo Federal deveria aproveitar esse momento histórico para propor uma ampla reforma dos tributos sobre o consumo, algo que ganhou extrema relevância diante dos estragos econômicos causados pela pandemia da COVID-19. A proposta do Executivo deixa de lado impostos sobre o consumo que são cobrados pelos Estados e pelos municípios. Para Appy outros temas como a desoneração da folha salarial e mudanças no posto de renda não poderiam ter ficado de fora nesse primeiro momento. Para o economista, em síntese, a reforma “fatiada” é um limite, e pode ajudar na perda desse “tempo histórico”. Para ele, além de uma profunda reforma tributária, outras iniciativas como o controle de gastos seriam capazes de estabilizar e reduzir a trajetória da dívida pública.

Outro limite, segundo Fagnani⁵², é que a proposta do Executivo não muda as regras atuais da tributação das empresas optantes pelo Simples Nacional que – como já vimos – é um regime que contribuiu para a sub-tributação nacional.

4. Propostas para avançar em um sistema mais tributário mais justo e eficiente

Na última parte desse estudo apresentaremos algumas propostas que podem contribuir para não apenas corrigir as ineficiências e a complexidade do sistema tributário nacional senão que, sobretudo, corrigir as graves distorções do ponto de vista da equidade vertical e horizonte, retendo a premissa já trabalhada nesse estudo de que maior justiça social na tributação não apenas é importante para reduzir um dos principais problemas da sociedade brasileira que é a desigualdade. Uma tributação mais justa, que desonere mais os mais pobres e a classe média é eficiente do ponto de vista econômico, sendo um passo decisivo para que o Brasil volte a ter, gerando empregos e sustentando pequenas e médias empresas.

4.1 . Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Física, Lucros e Dividendos, Juros sobre Capital Próprio

Uma primeira proposta que tem condições de ampliar a elevação da capacidade arrecadatória do Estado Nacional ao mesmo tempo em que avança mais dirimir as desigualdades sociais e promover o consumo é o IRPF e IRPJ.

Segundo documento elaborado recentemente sob coordenação técnica do economista Eduardo Fagnani , o IRPF pode ser ampliado gerando R\$ 158 bilhões para os cofres públicos. A proposta é simples e caminha em conformidade com a maioria das experiências mais bem-sucedidas internacionais, como analisamos no capítulo primeiro desse referido estudo.

Ao invés das 4 faixas de renda tributas sobre alíquotas distintas como é hoje, a proposta propõe a existência de 7 alíquotas distinta, buscando o princípio da progressividade. Diga-se de passagem, essa foi a estrutura acordada na Constituição de 1988, no entanto – apenas um após a sua promulgação – essas faixas foram reduzidas. Em síntese: o primeiro passo seria ampliar a faixa de isenção tributária, ou seja, elevar o nível de corte da renda para que rendimentos mais baixos não seja

retido na fonte. A proposta, então, aumenta o limite de isenção do IRPF para as camadas de mais baixa renda, avançando dos atuais R\$ 1.908,00 para R\$ 2.862,00. Com esse media, amplia-se o contingente de pessoas isentas, dos atuais 4.935.208 milhões para 10.176.963. Isso equivale a 34,1% dos contribuintes que deixarão de pagar imposto de renda, podendo utilizar esse rendimento para o gasto em consumo, o que estimula o mercado interno e promove melhores condições de bem-estar social. São R\$ 15 milhões que deixarão de entrar nos cofres públicos, por isso a necessidade de compensação na outra ponta.

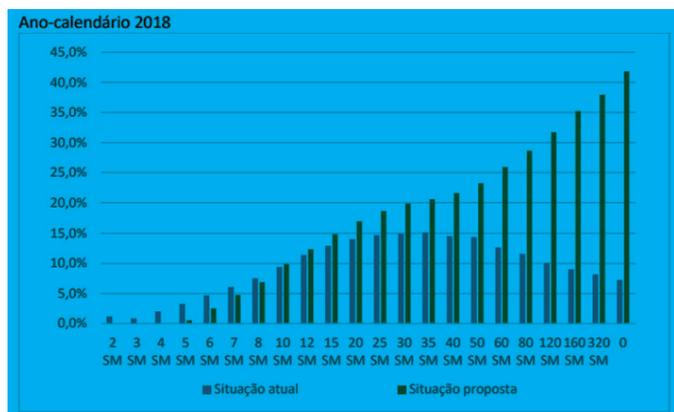
A proposta é a elevação da alíquota máxima dos atuais 27,5% para 45%, ampliando a progressividade e aproximando a tributação sobre renda brasileira da forma praticada nos países da OCDE. Apenas 1,1 milhão de pessoas – 3,6% dos contribuintes e 0,52% da população brasileira – vivenciarão alguma mudança efetiva na progressividade da tabela. Olhando em termos percentuais, apenas 4% dos contribuintes brasileiros terão suas alíquotas máximas aumentadas pela aplicação a tabela progressiva. Isso é muito pouco comparado aos 34% mais pobres que serão isentos. A alíquota nominal máxima, de 45% incidirá, somente, sobre 59 mil contribuintes, isso é menos do que população residente no meu bairro – Santa Cecília/SP – perfazendo, em número percentuais, apenas 0,028% da população brasileira. Além desses que pagarão acima da maior alíquota, apenas 332 mil contribuintes terão alíquotas majoradas de 27,5% para 30%; 354 mil pessoas terão alíquota majorada para 35%; 317 mil terão alíquotas majoradas para 40%.

Além da modificação no IRPF também poderão ser realizadas modificações no que tange a renda do “capital” ou seja, aquela renda que não é recebida a título de “salário”. Dessa forma, em primeiro lugar o Brasil deveria revogar as suas duas medidas mais excêntricas, do ponto de vista tributário, que vigoram na Lei 9.249/95 que versa sobre a isenção do imposto sobre lucros e dividendos⁵⁴ distribuídos aos sócios e acionistas, mesmo quando remetidos ao exterior e a permissão de dedução dos juros sobre o capital próprio⁵⁵ , pago aos sócios e acionistas, do lucro tributável da pessoa jurídica.

Assim, essas duas medidas – ampliação da base de cálculo pela inclusão dos rendimentos de lucros e dividendos e de parte dos rendimentos de aplicações financeiras – combinada com a nova tabela mais progressiva do Imposto de Renda, promoverão uma elevação da carga tributária apenas incidentes sobre as altas rendas.

No gráfico abaixo ficará mais claro: quando comparamos as alíquotas efetivas⁵⁶ projetadas, percebemos que elas são inferiores às alíquotas efetivas atuais para as faixas de renda mais baixa, e crescem de forma contínua para as rendas mais altas, diferentemente do que ocorre atualmente, em que a tabela é progressiva somente até a faixa de 30 salários mínimos, passando a ser regressiva a partir daí e gerando a comumente frase que diz que “no Brasil rico não pago imposto”.

Figura X: Alíquotas Efetivas Médias sobre rendimentos totais por faixas de salário mínimo mensais.⁵⁷



Baseado em dados de 2018 obtidos pela Receita Federal, o estudo demonstra que essas correções tanto na progressividade da tabela de imposto para renda do trabalho quanto a cobrança – também progressiva e da renda do capital, podem crescer em mais de R\$ 135 bilhões à base de rendas submetidas à tabela progressiva do IRPF. A incidência, portanto, se eleva de R\$ 1,8 trilhão para R\$ 2,4 trilhão.

Além de promover um aumento significativo de arrecadação, não é irrelevante o efeito da desoneração das camadas de rendas mais baixas e intermediárias, por conta da elevação do limite de isenção. Estima-se que haverá uma desoneração

total dessas faixas de renda da ordem de R\$15,6 bilhões por ano. Esse montante significa uma importante injeção de recursos na economia, uma vez que essa sobra se dá em camadas com alta propensão ao consumo. Para quem tem rendimentos de até R\$10 mil mensais, qualquer valor desonerado de impostos, se transforma em consumo, ao contrário do que acontece com as camadas mais ricas, onde a economia tributária vira riqueza acumulada.

4.2 Redução de tributos para microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo simples nacional

Visando contribuir com melhores condições de sustentação às micro e pequenas empresas, principais empregadoras de mão-de-obra no Brasil, propõem-se uma legislação específica para retirar da composição dos tributos incidentes sobre essas empresas tanto o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica quanto a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) referente a receita bruta que seja inferior a R\$ 360 mil anuais. Essa medida vai beneficiar, diretamente, cerca de 900 mil empresas, que representam, aproximadamente, 75%⁵⁸ do total das empresas optantes do Simples Nacional.

4.3 Imposto sobre patrimônio de luxo, Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e Imposto de Transmissão causa mortis e doação (ITCMD)

Do ponto de vista das distorções existentes na cobrança tributária de patrimônio, propõem-se a ampliação da base de incidência do IPVA para aeronaves, iates e embarcações de luxo de uso pessoal, que hoje é isento.

No Brasil, com mais de meio século de atraso, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi aprovado na Constituição de 1988. Entretanto, passadas mais de três décadas, a instituição do tributo ainda não foi regulamentada pelo Congresso Nacional.

O IGF deverá incidir sobre o conjunto de bens e direitos de qualquer natureza de valor superior a R\$10 milhões. Segundo dados da Receita Federal do Brasil, apenas 60 mil pessoas possuem patri-

mônio declarado superior a esse montante. Esse contingente representa apenas 0,028%. A proposta é que esse tributo também seja progressivo, observando – mais uma vez o princípio Constitucional – variando entre 0,5%, para valores patrimoniais que variam entre R\$ 10 milhões e R\$ 40 milhões; 1% para valores acima de R\$ 40 milhões até R\$ 80 milhões, e chegando ao máximo de 1,5% para patrimônio acima de R\$ 80 milhões.

No que tange ao ITCMD já vimos no capítulo segundo desse texto que o Brasil também está na contramão do mundo no que se refere a taxaço sobre “grandes heranças”. Esse é um imposto estadual que pouquíssimos estados da federal aplicam a alíquota máxima, que é de 8%. Na maioria dos casos a alíquota máxima varia entre 2% e 7%. Apesar da sua representatividade no PIB nacional, os Estados de São Paulo e Paraná ainda aplicam uma alíquota proporcional de 4%, enquanto Minas Gerais aplica alíquota de 5%.

Segundo proposta apresentada no documento de 2020 com coordenação técnica de Eduardo Fagnani que já estamos nos referindo⁵⁹, a alíquota máxima deverá ser elevada dos atuais 8% para 30%, passado os 8% a figurar como alíquota mínima. Segundo o documento, essa medida permitirá que os estados tenham autonomia para fazer alíquotas progressivas, alinhando a tributação brasileira às demais experiências internacionais.

4.4 Simplificação, equilíbrio federativo e preocupação ambiental

Há 3 propostas tramitando – além da proposta do Executivo, analisada nesse documento – de reformas tributárias: a) a PEC 110/2019 que está no Senado Federal; b) a PEC 45/2019 que está na Câmara Federal e c) A emenda substitutiva global à PEC 45 de autoria dos partidos de oposição.

As três propostas tratam de forma parecida do tema da simplificação tributária, contribuindo com o fim da cumulatividade dos impostos e criando um imposto sobre consumo na modalidade de IVA Imposto sobre Valor Adicionado. Todas, também tem um largo período de transição, na faixa dos 10 anos, muito diferente dos seis meses propostos pelo executivo. As três propostas unificam mais tributos sobre o consumo que não somente o PIS/

Cofins. Na PEC 110 são 9⁶⁰ tributos reunidos em um único Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na PEC 45 são 5⁶¹ os tributos acoplados. Além da unificação, a proposta também prevê um imposto seletivo sobre itens como petróleo, combustíveis e cigarros, caminhando em conjunto com a interpretação de que a tributação também tem por objetivo estimular ou desestimular atividades produtivas degradantes do meio ambiente. As duas PEC 45 e 110 propõem a unificação de tributos federais com estaduais e municipais, sem que nem estados nem municípios percam a sua autonomia. Uma diferença importante entre elas é que enquanto a PEC 110 prevê desonerações tributárias tais como as que incidem sobre a cesta básica, transporte coletivo, saneamento básico, educação infantil entre outras, a PEC 45 opera com uma lógica distinta. Todos os bens e serviços passam a ser onerados de forma idêntica, no entanto, está previsto um mecanismo de “devolução” dessa tributação para os mais pobres, através do chamado “imposto negativo”.

A simplificação do processo de recolhimento tributário tornar o processo menos moroso, complexo e ineficiente. O recolhimento ocorrerá de forma unificada e terá sua repartição entre estados e municípios

A proposta substitutiva da PEC 45, chamada de “Reforma Tributária Justa, Solidária e Sustentável”, na esteira da preocupação ambiental, propõe transformar a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Combustíveis, em uma contribuição de natureza ambiental, ampliando a base atual de tributação para grandes poluidores, setores intensivos em recursos não renováveis e grandes mineradoras. Ao mesmo tempo em que tributa mais esses setores, buscando desincentivar práticas nocivas ao equilíbrio ambiental, também cria mecanismos de incentivo a práticas agrícolas sustentáveis, produção de bioinsumos e produção, comercialização e processamento de alimentos orgânicos e econômicos. Também consta na proposta a desoneração do saneamento e a observação sobre os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) da ONU (Organização das Nações Unidas) que consta na Agenda 2030 das Nações Unidas.

Todas as PEC e a emenda substitutiva global denominada de Reforma Tributária Justa, solidária

ria e sustentável trazem a proposta da criação de “fundos” com a arrecadação tributária, vinculados a correção de desigualdades sociais e regionais. Além disso, todas, também, lançam mão de mecanismos seletivos para desestimular consumo de mercadorias que causem malefício social e individual também, tais como tabaco, combustíveis fósseis, entre outros. No caso da Reforma Tributária Justa, Solidária e Sustentável, está previsto a criação de um fundo para a destinação do tributo sobre cigarros, bebidas alcóolicas entre outros, que seria automaticamente vinculado à saúde, e contaria como recurso extra ao orçamento anula da área.

Outro ponto importante previsto pelas três propostas tributárias diz respeito ao fim a “guerra fiscal” buscando um mecanismo que seja mais cooperativo e solidário entre os estados da Federação. A forma para isso será via o fim da diferença na tributação entre estados e municípios e com uma taxa no destino, e não no local de produção das mercadorias.

NOTAS DE RODAPÉ

1 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/consumo-das-familias-e-grande-motor-da-economia-diz-ibge>

2 Na França, por exemplo, Entre 1914 e 1945, a parcela do centésimo superior da hierarquia de rendas passou, de mais de 20% em 1914 a 7% em 1945. Ao mesmo tempo, a parcela de renda destinada aos 10% mais ricos passou de 45 a 50% na década de 1920 para 30 a 35% em 2010. Tal movimento se deve essencialmente à queda das rendas do capital: tanto no início do século XX, quanto no início do século XXI, a parcela do décimo superior na hierarquia dos salários encontrava-se em aproximadamente 25% do total da massa salarial (PIKETTY, 2014).

3 Entre 1946 e 1964 a alíquota máxima de imposto de renda chegou a ser de 90%. No governo de Lyndon Johnson ela foi reduzida a 70%.

4 Além disso, o sistema que contava com 16 alíquotas diferentes passou a se organizar em ape-

nas duas. (OLIVEIRA, 2018).

5 John Maynard Keynes foi um importante economista que lançou as bases teóricas nas quais se sustentaram os governos desenvolvimentistas e intervencionistas que governaram os principais países do mundo entre 1930 e 1980.

6 <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/PARTE-1-AS-REFORMAS-TRIBUTARIAS-NO-PLANO-INTERNACIONAL-41-64.pdf>

7 <https://br.sputniknews.com/economia/2020011815022585-economia-global-corre-risco-de-recair-na-grande-depressao-adverte-fmi/>

8 <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/06/16/economistas-lancam-plano-de-reforma-tributaria-global.ghtml>

9 <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/06/16/economistas-lancam-plano-de-reforma-tributaria-global.ghtml>

10 Apenas a título de comparação. Durante a vigência do regime militar além da alíquota máxima de IR ser de 50% havia 11 faixas de tributação. Atualmente a maior alíquota é de 27,5% e apenas 5 faixas distintas. (PASSOS, GUEDES e SILVEIRA, 2018).

11 Entre as medidas de correção aplicadas no início dos anos de 1990 estão: i) a elevação da alíquota do Finsocial (atual Cofins); ii) a ampliação do campo de incidência do PIS; iii) a instituição da alíquota de 8% do Imposto sobre Operações Financeiras; iv) criação do fundo social de emergência, entre outros. Oliveira (2010).

12 <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2014/02/26/economistas-do-fmi-relacionam-desigualdade-menor-a-crescimento-rapido.ghtml>

13 <https://oglobo.globo.com/economia/aumento-da-desigualdade-social-poe-crescimento-global-em-risco-23401838>

14 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43569/4/S1800303_pt.pdf

15 <https://www.uol.com.br/eco/ultimas-noticias/2020/02/20/por-que-brasil-e-o-setimo-pais->

-mais-desigual-do-mundo.htm

16 https://www.unicef.org/brazil/media/156/file/Pobreza_na_Infancia_e_na_Adolescencia.pdf

17 <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/14/corovanivus-como-essa-pandemia-afetara-as-desigualdades-sociais>

18 <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/10/21/numero-de-milionarios-no-brasil-cresceu-1935-em-2019-mostra-relatorio.htm>

19 <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/28/voce-sabia-que-a-previdencia-social-reduz-as-desigualdades-sociais-brasileiras/>

20 Quanto mais próximo de 1 significa que a renda é mais concentrada e quanto mais próximo de 0 significa que a renda é menos concentrada

21 <https://www.ecodebate.com.br/2009/07/01/ipea-aponta-injustica-tributaria-e-do-gasto-social-no-brasil-pobres-sao-mais-atingidos-pelos-impostos-indiretos/>

22 <https://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/2020/noticia/2020/03/13/sem-correcao-desde-2015-tabela-do-ir-faz-brasileiro-pagar-mais-a-cada-ano-veja-impactos-da-defasagem.ghtml>

23 O ano de 1996 é referência porque foi a partir dele que a tabela do IR passou a ter valores em reais.

24 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/defasagem-na-tabela-do-imposto-de-renda-esta-proxima-de-104>

25 <https://economia.uol.com.br/imposto-de-renda/noticias/redacao/2020/02/19/tabela-imposto-de-renda-isencao.htm>

26 http://www.cebrasse.org.br/downloads/html/lucro_presumido_real.html

27 <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/brasil-deixou-de-arrecadar-mais-de-r-345-bilhoes-por-sonegacao-em-2018/>

28 Trataremos dessa simulação na última etapa desse estudo, ponto “4” onde apresentaremos algumas propostas para enfrentar o problema da

eficiência, competitividade e equidade tributária.

29 <http://www.sindifisco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>

30 <https://forbes.com.br/listas/2020/04/os-10-paises-com-o-maior-numero-de-bilionarios/>

31 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/22/receita-quer-aumentar-arrecadacao-do-itr.ghtml>

32 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/21/reforma-tributaria-guedes-entrega-projeto-do-governo-ao-congresso-nacional.ghtml>

33 Segundo o governo, isso ocorre por motivos técnicos: esses setores não geram e não se apropriam de créditos tributários como outros.

34 <https://atanews.com.br/noticia/31781/arrecadacao-federal-cai-29-em-junho-e-fecha-em-r-86-2-bilhoes>

35 <http://bonettiassociados.com.br/index.php/2020/07/22/um-quinto-dos-processos-administrativos-fiscais-e-sobre-pis-e-cofins-diz-secretario-da-receita/>

36 <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/reforma-tributaria-paulo-guedes-detalhes-proposta/>

37 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2020/07/brasil-imaginario.shtml>

38 <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/22/Os-avan%C3%A7os-e-as-omiss%C3%B5es-da-reforma-tribut%C3%A1ria-de-Guedes>

39 https://oglobo.globo.com/economia/tributo-sobre-consumo-pode-chegar-35-com-reforma-que-seria-maior-taxa-do-mundo-24551818?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=0%20Globo

40 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/27/reforma-timida-nao-levanta-economia-diz-appy.ghtml>

41 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/27/reforma-timida-nao-levanta-eco>

nomia-diz-appy.shtml

42 <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/22/reforma-deveria-cobrar-mais-impostos-dos-ricos-e-menos-dos-pobres-dizem-economistas>

43 <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/22/reforma-deveria-cobrar-mais-impostos-dos-ricos-e-menos-dos-pobres-dizem-economistas>

44 <https://www.adial.com.br/noticias/reforma-timida-nao-levanta-economia-diz-appy/>

45 <https://www.adial.com.br/noticias/reforma-timida-nao-levanta-economia-diz-appy/>

46 <https://www.conjur.com.br/2020-jul-27/justica-tributaria-tres-problemas-reforma-tributaria-pis-cofins>

47 <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/22/Os-avan%C3%A7os-e-as-omiss%C3%B5es-da-reforma-tribut%C3%A1ria-de-Guedes>

48 <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/22/Os-avan%C3%A7os-e-as-omiss%C3%B5es-da-reforma-tribut%C3%A1ria-de-Guedes>

49 <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/22/Os-avan%C3%A7os-e-as-omiss%C3%B5es-da-reforma-tribut%C3%A1ria-de-Guedes>

50 <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/22/reforma-deveria-cobrar-mais-impostos-dos-ricos-e-menos-dos-pobres-dizem-economistas>

51 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/27/reforma-timida-nao-levanta-economia-diz-appy.shtml>

52 <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/22/Os-avan%C3%A7os-e-as-omiss%C3%B5es-da-reforma-tribut%C3%A1ria-de-Guedes>

53 Toda essa sessão (4.1) fará referência a esse mesmo documento, intitulado: Tributar os Super-ricos para Reconstruir o País, de junho de

2020, que pode ser acessado em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>

54 Renovação do art. 10

55 Renovação do art. 9

56 Alíquota Efetiva Média corresponde ao valor devido de imposto dividido pela renda total. Esse percentual ajusta a combinação das diversas alíquotas previstas na tabela de incidência por faixa de rendimento e leva em conta o valor médio das deduções correspondentes a cada uma.

57 <https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>

58 <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/grandes-numeros-simples-nacional-2009-a-2014>

59 Tópico 4.1; 4.2; 4.3

60 IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis; ICMS-estadual e ISS-municipal

61 IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPY, B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Revista Interesse Nacional*, Ano 8, n. 31, 2015.

PINHEIRO, Heloisa; WALTENBERG, Fábio; KERTENETZKY, Celia. Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas: Oportunidades para tributar os rendimentos mais altos no Brasil. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Texto para Discussão, Rio de Janeiro: IPEA, n. 121, 2017.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. MODERNIZAR A TRIBUTAÇÃO INDIRETA PARA GARANTIR A COMPETITIVIDADE DO BRASIL. Proposta para as eleições de 2018. https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/ef/69/ef69cded-bc21-4514-80fb-ecb543a73dad/modernizar_a_tributacao_indireta_web.pdf

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Proposta de Alteração nos Mecanis-

mos de Compensações de Tributos Federais e Estaduais do Produto Exportado. DEPECON. São Paulo: FIESP, p. 8. 2009.

PASSOS, L; Guedes, D.R; Silveira, F.G. Justiça fiscal no Brasil: que caminhos trilhar? In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

CASTRO, J. A. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E CRESCIMENTO ECONÔMICO. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/areforma-tributaria-necessaria/>

MUSSE, J. S. PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO ATUAL GOVERNO: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

AINDA REGRESSIVA E INJUSTA. MATTOS, F. A. M de. Elementos Explicativos da Expansão Econômica Virtuosa dos Anos Dourados (1945-1973). Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), pp. 29-52, janeiro-março/2005

SALVADOR, Evilásio. Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil, 2007-2013. Brasília: INESC, 2017.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola. 2008.

FAGNANI, E; ROSSI, P. DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADE E REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL. A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

OLIVEIRA, Fabrício A. AS REFORMAS TRIBUTÁ-

RIAS NO PLANO INTERNACIONAL: A MARCHA DA INSENSATEZ; In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe (Cepal). 2015

MEDEIROS NETO, J. S. Tributos Cumulativos. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados. Ago/2001, p. 11. 2001

MORGAN, M. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015, WID. World Working Paper, 2017/12. <http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazilcombining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>

AFONSO, J. R. R; SOARES, J. M; CASTRO, K. P. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro Livro branco da tributação Brasileira. DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO Janeiro de 2013 # IDB-DP-265. BID

BARBOSA, N. Carga Tributária, dividendos e amnésia seletiva. <http://blogdoibre.fgv.br/posts/carga-tributariadividendos-e-amnesia-seletiva>

CEPAL. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas. 2014.

FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. Impacto distributivo do imposto de renda. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017. p. 293-338.

GADELHA, S. R. B.; DIVINO, J. A. Uma Análise da Ciclicidade da Política Fiscal Brasileira. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, 2013.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade

tributária: A agenda negligenciada. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 2190, 2016.

_____. Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRF. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.159-192.

OLIVEIRA, F. A.; BIASOTO JR.; G. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e fortalecimento da federação. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.761-795.

LIMA, E. C. P. Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 666, 1999.

LETTIERI, M. Imposto de renda das pessoas físicas no Brasil: a desigualdade escancarada. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p. 107-158.

JIMÉNEZ, J. P. Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017. P. 43-82.

PIKETTY, T. O Capital no Século XXI. Rio de Janeiro (RJ): 1ª Ed. Intrínseca, 2014

_____. Tributação sobre capital e riqueza no século XXI. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.745-760.

ZOCKUN, M. H. Equidade na tributação. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017, p.17-43.