

REFORMA TRIBUTÁRIA

Bernard Appy¹

Há um razoável consenso sobre a necessidade de reformar o sistema tributário brasileiro. Há menos clareza, contudo, sobre quais são as distorções que precisam ser corrigidas. Neste texto busca-se, de forma muito simplificada, identificar quais são estas distorções, e, portanto, quais devem ser as prioridades de uma reforma do modelo brasileiro de tributação.

Um primeiro grupo de problemas diz respeito aos impactos negativos do sistema tributário sobre a produtividade da economia brasileira. Tais distorções manifestam-se de diversas formas, como o alto grau de litigiosidade sobre matérias tributárias, o elevado custo de conformidade tributária para as empresas brasileiras e a guerra fiscal. Em particular, o principal impacto do sistema tributário sobre a produtividade decorre da indução a uma má organização do sistema produtivo (em termos setoriais, geográficos e de porte), que resulta do fato de que, em nosso país, a carga tributária pode variar muito, dependendo de como está organizada a produção.

Todas essas distorções são sintomas de problemas estruturais do sistema tributário brasileiro, entre os quais se destacam: *i*) a fragmentação da base de bens e serviços entre quatro tributos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS; Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – PIS/Cofins; e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI); *ii*) a excessiva complexidade das normas tributárias, reforçada pela profusão de alíquotas, benefícios tributários e regimes especiais; *iii*) a descoordenação dos entes federados na gestão de seus tributos; e *iv*) a cobrança de ICMS no estado de origem. A maioria destes problemas poderia ser corrigida caso a tributação de bens e serviços seguisse o modelo internacionalmente estabelecido do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), cujas principais características são base ampla de bens e serviços, crédito financeiro e cobrança no destino.

Um segundo grupo de questões diz respeito à regressividade do sistema tributário brasileiro. Embora este seja efetivamente um problema, é também a base de muitas análises e propostas equivocadas. Um destes equívocos é atribuir os males do sistema tributário nacional a um excesso de tributação do consumo e a uma insuficiência da tributação da renda. A diferença entre renda e consumo é a poupança, e uma elevada tributação da poupança pode não ser o ideal em um país com baixas taxas de poupança e investimento (reconheço, contudo, que faltam estudos mais detalhados sobre este tema).

1. Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). E-mail: <appy@ccif.com.br>.

Esse mesmo ponto de vista é utilizado para defender a tributação seletiva do consumo por meio, por exemplo, da desoneração da cesta básica. Embora as famílias mais pobres aloquem uma parcela maior da renda na aquisição de produtos da cesta básica, em termos absolutos as famílias ricas consomem mais tais produtos. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as famílias mais ricas despendem três vezes mais na aquisição da cesta básica do PIS/Cofins do que as famílias mais pobres. Do ponto de vista distributivo seria, portanto, muito mais eficaz tributar a cesta básica e transferir os recursos arrecadados para as famílias mais pobres.

Esses exemplos ajudam a entender dois pontos importantes. O primeiro é que, na maioria dos casos, o gasto público é mais eficiente do que a tributação como instrumento de distribuição de renda. O segundo é que é preciso ter cautela com medidas que aumentem a progressividade do sistema tributário, pois, se forem mal desenhadas, podem ter impactos negativos sobre o crescimento. Em particular, é recomendável que qualquer análise sobre a tributação da renda separe claramente a renda do trabalho da renda do capital, e que considere que, no caso da renda do capital, o importante é a tributação do rendimento real, pois parte do rendimento nominal apenas repõe o valor do capital.

Isso não significa que não haja distorções relevantes e injustificáveis, do ponto de vista distributivo, no sistema tributário brasileiro. A principal destas distorções é a baixíssima tributação (via Imposto de Renda e contribuições previdenciárias) da renda do trabalho dos sócios de empresas do Lucro Presumido e do Simples. Por conta desta distorção, trabalhadores de alta renda que se constituem como pessoas jurídicas pagam muito menos tributos do que empregados formais.

Outra distorção relevante do sistema tributário brasileiro é a elevada tributação da folha de salários, que, ao menos no caso dos trabalhadores de menor renda, contribui para a elevada informalidade da mão de obra no país. Parte destes problemas deve-se à incidência sobre a folha de tributos pouco justificáveis, como as contribuições para o Sistema S, e parte deve-se a um modelo inadequado de financiamento da previdência social.

Pessoalmente entendo que, se fosse possível aumentar a tributação da renda de pessoas ricas – por meio, por exemplo, da correção das distorções decorrentes da “pejotização” –, esses recursos seriam melhor aplicados na desoneração da folha de trabalhadores de baixa renda do que na redução da tributação do consumo.

Por fim, há espaço para avançar na progressividade, por meio de mudanças na tributação das heranças (ainda que haja limites colocados pela possibilidade de planejamento tributário internacional) e da propriedade territorial rural.

Em suma, a agenda de mudanças do sistema tributário brasileiro é ampla. Parte desta agenda – como a necessidade de migração para um modelo do tipo IVA – é mais consensual, ainda que não haja clareza sobre como deve se dar a transição. Neste particular, o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), organização em que trabalho, tem uma proposta de transição de longo prazo, que busca minimizar as resistências tanto do empresariado quanto dos estados e municípios afetados pela mudança.

Parte da agenda, no entanto, é menos consensual, como é o caso da tributação da renda e da folha de salários. Entendo que é muito importante abrir um espaço amplo de debates sobre estes temas, essenciais para a construção de um sistema tributário justo e eficaz.