

Perspectivas sobre a reforma fiscal no Brasil

Marc Morgan, World Inequality Lab, Paris School of Economics e L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

É inquestionável que a reforma fiscal no Brasil é tema de grande importância. Tornou-se comum destacar a baixa qualidade dos serviços públicos e alta carga tributária do país. Nesse contexto, seria proveitoso introduzir novas formas de se pensar a respeito de questões relacionadas a políticas governamentais de maneira geral e de políticas tributárias mais especificamente. Entendendo a função e o potencial dos impostos, bem como suas conexões com a desigualdade e desenvolvimento econômico, pode-se semear uma mudança profunda. Uma vez conceitualizado o potencial de certas políticas, pode-se reunir impulso suficiente para realizá-las, se forem desejáveis à maioria da população.

A tributação é uma questão econômica frequentemente contaminada por um raciocínio emocional, com base em pontos fundamentais opacos. Tende-se a generalizar a partir de situações pessoais, sem muita consideração com a sociedade de modo geral. Porém, é fundamental considerar o todo para se alcançar alguma medida de equidade.

Dois propósitos gerais podem ser relacionados aos impostos. O primeiro é recuperar gastos públicos já realizados por um governo que emite moeda, para estabilizar os preços. Por tirar dinheiro de circulação, os impostos são capazes de controlar a inflação. A segunda função dos impostos, por meio da modificação dos preços, é incentivar ou desencorajar comportamentos específicos dos indivíduos, seja por impostos sobre a renda ou sobre a riqueza, ou por impostos sobre o consumo. Os primeiros podem regular o montante de renda ou de bens controladas pelos indivíduos. Portanto, os impostos podem ajudar a definir os limites socialmente aceitáveis e economicamente desejáveis de balanços de renda ou riqueza, tornando aqueles que são socialmente desmedidos e economicamente improdutivos custosos para sustentar.

No caso do Brasil, a falta de neutralidade fiscal entre as diferentes categorias de renda é evidente, sendo a renda advinda de ganhos de capital e investimentos financeiros sujeita a uma alíquota à parte e menor que a renda do trabalho, e, no caso dos dividendos, alíquota zero. Esse fato ajuda a explicar as consideráveis disparidades de renda que perduram no país – um caso notável de alta desigualdade de renda coexistindo com um imposto de renda fraco. O desafio é projetar um sistema de imposto de renda que estimule investimentos produtivos de fato ao invés de retiradas de lucro ou compras de bens financeiros.

A relação entre desigualdade e tributação pode ser feita também a partir de uma perspectiva macroeconômica. A concentração de renda no topo da distribuição pode produzir efeitos negativos de demanda para a economia, uma vez que aumenta a poupança (agregados familiares com rendas maiores apresentam taxas de poupança maiores) e a volatilidade dos gastos (essas economias não serão automaticamente direcionadas a investimentos reais, dada a atração dos ganhos de capital e rendimentos em mercados financeiros). Portanto, um sistema tributário mais progressista poderia canalizar a maior propensão à economia por parte dos agregados familiares mais ricos, redirecionando recursos privados para projetos de investimento público carentes, bem como incentivar investimentos comerciais privados.

Em se cobrar mais impostos de indivíduos que consomem uma parcela relativamente pequena de sua renda e expandindo a renda daqueles que consomem uma maior proporção de sua renda (diretamente, por meio de transferências, ou indiretamente, por meio de leis trabalhistas e comerciais mais inclusivas), o governo poderia fornecer um estímulo dinâmico à economia. Do contrário, as economias excedentes irão criar um ciclo vicioso, entrando em mercados financeiros, aumentando a parcela do setor financeiro e rendas de capital, portanto aumentando ainda mais a desigualdade, o que, por sua parte, aumenta a economia dos agregados familiares, e assim por diante. Um estímulo parecido poderia resultar da menor taxa de firmas que reinvestam uma proporção maior de seus lucros na formação de capital ou capital humano.



Morgan (2019) apresenta um esquema geral para um sistema tributário mais progressista para o Brasil, considerando a tributação de renda e a tributação de heranças.

No que diz respeito ao imposto de renda, defende-se que o imposto de renda de pessoa física atual (IRPF) poderia ser substituído por um novo imposto, que englobaria vários impostos existentes, incluindo contribuições sociais e outros tributos. Esse novo imposto incidiria, na fonte, nas rendas do trabalho e de capital, de acordo com uma escala progressiva. O autor também defende ligações mais profundas entre o novo imposto de renda e um imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ) revisto.

Contudo, dado que boa parte das riquezas privadas é determinada coletivamente, faz sentido tributar a riqueza, especialmente quando é transmitida por gerações. Heranças podem acelerar significativamente a desigualdade imerecida e destruir valores meritocráticos. No Brasil, o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação (ITCMD) deriva da Constituição Federal de 1988 e é um imposto estatal, aplicado por cada governo local, de acordo com cronogramas discricionais distintos. A única característica em comum entre eles é que a alíquota marginal máxima é de cerca de 8 por cento, muito baixa por padrões atuais e históricos. O autor defende uma reforma do ITCMD no sentido de um imposto sobre capitais universalmente progressivo.

A desigualdade depende de fatores que são “escolhidos”, mas a solução não é nada simples. A boa notícia é que o Brasil já conta com um alto nível de capacidade administrativa (um serviço público bem pago e bem informado, que conta com técnicas de cálculo de impostos de última geração). A questão a se resolver é melhorar a cobrança fiscal, combatendo a evasão e a elisão fiscal, que têm sido uma característica constante de economias, como a do Brasil. Outro fator que tem inibido o desenvolvimento é a informalidade. Como em outros países da região, aproximadamente, um terço da força de trabalho do país está no setor informal e, portanto, excluído de grande parte do sistema de impostos e benefícios. Entretanto, a proposta que se fez para o novo imposto pessoal de pessoa física pode incentivar mais trabalhadores a participar do mercado formal.

Referência:

MORGAN, Marc. “Perspectives on Tax Reform in Brazil”. *IPC-IG Working Paper*, 179. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2019.