

Título do capítulo	REFORMA TRIBUTÁRIA: PRINCÍPIOS NORTEADORES E PROPOSTAS PARA DEBATE
Autores (as)	Rodrigo Orair Sérgio Gobetti
DOI	-

Título do livro	Desafios da Nação: artigos de apoio
Organizadores (as)	João Alberto De Negri Bruno César Araújo Ricardo Bacelette
Volume	2
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2018
Edição	-
ISBN	978-85-7811-322-3
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-5/central-de-conteudo/busca-publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REFORMA TRIBUTÁRIA: PRINCÍPIOS NORTEADORES E PROPOSTAS PARA DEBATE¹

Rodrigo Orair²
Sérgio Gobetti³

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de sistemas tributários – isto é, o conjunto de regras legais que disciplina o exercício do poder impositivo pelos diversos órgãos públicos, na forma de tributos cobrados no país – é notoriamente controversa no Brasil e em todo lugar. O sistema tributário desempenha papel central em uma economia moderna, na medida em que afeta de múltiplas – e complexas – maneiras o padrão de crescimento econômico e a competitividade nacional, assim como a distribuição social e regional da renda. É também um elemento crucial para delimitar quanto cada grupo de cidadãos e empresas de quais regiões geográficas do país terá de arcar para financiar que tipo – e tamanho – de Estado e de provisão de serviços e bens públicos.

No caso do Brasil, a controvérsia é alimentada pelo fato de a carga tributária bruta (CTB) ter aumentado sensivelmente após a Constituição Federal (CF) de 1988, saltando de 23,4% do produto interno bruto (PIB), em 1988, para 33,6% do PIB, em 2005. Nesse período, o aumento da carga ocorreu às custas da eficiência e da equidade do sistema tributário, em grande medida porque foi motivado por um pragmatismo arrecadatório, muitas vezes precipitado por episódios de ajuste fiscal de curto prazo, quando questões relativas à qualidade foram relegadas ao segundo plano. Desde então, a CTB interrompeu sua marcha ascendente e vem oscilando ao redor de 32% e 33% do PIB a mais de uma década, sendo que as estimativas mais recentes indicam uma carga de 32,2% do PIB em 2016, semelhante ao patamar verificado ainda em 2002.⁴ Mesmo nesse período de estabilidade, manteve-se o processo de deterioração da qualidade da tributação brasileira, diante da prolifera-

1. As visões dos pesquisadores não devem ser atribuídas ao Ipea ou ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisador associado do IPC-IG.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Dirur/Ipea.

4. Segundo dados atualizados de Orair *et al.* (2013).

ração de benefícios tributários e regimes especiais mal calibrados e avanços pouco expressivos e erráticos na agenda de reforma.

Por mais de duas décadas, os esforços de reforma tributária se concentraram quase exclusivamente na tributação de bens e serviços – ora por meio de propostas mais amplas de fusão dos vários tributos federais e subnacionais em um imposto sobre valor adicionado (IVA), ora por intermédios de medidas mais modestas, como a uniformização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – e esbarraram nos conflitos federativos e distributivos. Esse impasse acabou por legitimar a relativa paralisia do governo federal em empreender mudanças estruturais que começassem pelos tributos federais, como o Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A desoneração da folha, concebida em 2004 para enxugar múltiplos tributos e acompanhar o processo de transição para um IVA, se transformou nos últimos anos em uma medida conjuntural para aliviar o fluxo de caixa das empresas. Inicialmente, deveria se restringir a poucos setores industriais com viés exportador e intensivo em mão de obra, combatidos pela perda de competitividade e a intensificação da concorrência internacional, e acabou se desvirtuando e perdendo critérios de seletividade, sendo estendida arbitrariamente até segmentos do comércio atacadista, meios de comunicação e serviços não comercializáveis.

Frequentemente, o sistema tributário brasileiro é referido como um “manicômio tributário” ou uma “estrutura desconexa e caótica”. O fato é que fica difícil encontrar uma lógica qualquer, no tocante a fundamentos teóricos e empíricos, que justifique uma estrutura tributária como a nossa. Mudar isso não é tarefa simples e depende de acordos políticos e federativos que fogem do alcance analítico desse texto, mas um bom ponto de partida é diagnosticar os problemas que temos de enfrentar e atualizar as alternativas de solução disponíveis à luz da experiência e do debate internacionais.

Nesse sentido, este texto busca inspiração em outras iniciativas de profunda reflexão sobre o sistema tributário, como as realizadas em 1987 pelo próprio Ipea (Rezende *et al.*, 1987) e recentemente por um time de especialistas reunidos pelo economista britânico James Mirrlees, que ficou conhecida como a Revisão de Mirrlees. Nessa última experiência, que durou alguns anos de debate, Mirrlees *et al.* (2011) tentam identificar as características de um sistema tributário ideal, que sirvam de diretriz para uma reforma tributária coerente e integrada, sistematizando as várias opções e opiniões existentes e delimitando onde termina o julgamento técnico-econômico e começa a escolha política e social.

De modo semelhante, pretendemos confrontar esse protótipo de sistema ideal com as imperfeições da nossa estrutura tributária, para traçar as diretrizes

de uma proposta de reforma tributária, que é um dos eixos do projeto Desafios da Nação, lançado pelo Ipea. Como na década de 1980, este texto visa contribuir para o debate e orientar a ação do governo nessa temática.

É possível imaginar dois caminhos de reforma tributária. Um primeiro seria de uma reforma radical e, também, de mais difícil implementação. O segundo, de caráter pragmático, é trilhar um processo de mudança gradual ou uma “reforma fatiada”. É preciso, entretanto, diferenciar esta segunda alternativa da opção de se proceder a meras mudanças pontuais. Como bem afirma Varsano (2014, p. 47-48): “mudanças pontuais têm sido muitas vezes erroneamente denominadas reforma fatiada. Não é possível servir fatias de um bolo que não existe”. Quando imaginamos que uma reforma será fatiada, está implícita a existência de um determinado desenho de sistema tributário que se pretende alcançar no futuro, mas cuja implementação é fracionada, com o objetivo de facilitar a transição e permitir algumas correções de rumo.

Em outras palavras, independentemente do ritmo que se deseje adotar, o mais importante é que haja um ponto de chegada comum, que é aproximar nossa estrutura tributária de um “sistema ideal”, no qual os vários elementos se ajustariam apropriadamente e as distorções desnecessárias seriam eliminadas. O propósito das diretrizes traçadas neste texto é contribuir com uma reflexão sobre este ponto de chegada.

O texto está dividido em mais duas seções, além desta introdução. A próxima seção discute em caráter mais abstrato os princípios norteadores para a configuração de um “sistema tributário ideal”. A seção subsequente dedica-se a explorar duas questões que dizem respeito ao diagnóstico da estrutura tributária brasileira e ao detalhamento das respectivas propostas de reformas: Quanto distante o Brasil está deste sistema ideal? Quais as principais recomendações de reforma para aproximar a estrutura tributária brasileira ao sistema ideal?

Antes de prosseguir, entretanto, cabe ressaltar que esta é uma primeira versão de um trabalho em curso que está longe de pretender esgotar o tema. Muito pelo contrário, sua perspectiva analítica ainda é bastante geral e com foco restrito sobre três dos grandes blocos de tributação, a saber: bens e serviços, folha salarial e renda. Espera-se que as novas versões aprofundem esta análise e lidem com uma série de lacunas, como a incorporação dos tributos sobre patrimônio, ambientais e regulatórios financeiros e de reflexões sobre os novos desafios da economia digital e a questão federativa.

2 SISTEMA TRIBUTÁRIO IDEAL

Esta seção apresenta brevemente alguns princípios norteadores de uma proposta de reforma que busque aproximar a estrutura tributária brasileira a um “sistema ideal”, com fundamentos extraídos da teoria econômica e das experiências inter-

nacionais. O ponto de partida para o desenho de um sistema tributário são seus objetivos básicos, como listado a seguir.

- 1) Arrecadação: levantar as receitas que o governo necessita para alcançar seus objetivos de gasto.
- 2) Eficiência: buscar minimizar as distorções econômicas e administrativas relacionadas à arrecadação de tributos, além de manter o sistema o mais simples e transparente possível.
- 3) Equidade: evitar arbitrariedades de tratamentos tributários não isonômicos entre contribuintes, setores econômicos e fontes de renda, e também promover a progressividade, no sentido de onerar proporcionalmente mais aqueles que possuem maior capacidade contributiva, de acordo com os objetivos distributivos do governo e com as preferências sociais.

Trata-se fundamentalmente de perseguir um “sistema” desenhado para combinar e equilibrar “eficiência” e “equidade”; objetivos que sob determinadas condições podem ser contraditórios e, por esse motivo, estão no centro de atenção da chamada teoria da tributação ótima. Entre as preocupações básicas originais desta teoria, está a necessidade de se evitar que eventuais medidas voltadas a promover maior justiça tributária tenham efeitos líquidos negativos sobre o bem-estar social, devido a distorções sobre as decisões dos agentes econômicos, como o desincentivo a trabalhar, investir e poupar. Contudo, a avaliação precisa sobre tais efeitos depende de um conjunto bastante amplo de variáveis e hipóteses nada triviais sobre a resposta de indivíduos, famílias e empresas a tais medidas e de um fator subjetivo alheio aos modelos econômicos, que é o valor atribuído pela sociedade à equidade.

Na prática, portanto, inexistente um consenso hoje, mesmo no âmbito da teoria neoclássica das finanças públicas, sobre o desenho ótimo de um sistema tributário. A Revisão de Mirrlees expressa uma visão entre várias e, ao mesmo tempo, uma tentativa de conciliar algumas diferenças numa proposta de reforma tributária ideal, com uma abordagem sistêmica, que busca conectar as várias partes da estrutura de maneira consistente.

Nesse contexto, um aspecto importante a ser destacado sobre uma abordagem de *sistema tributário* é que não há necessidade de que todas as suas partes persigam simultaneamente os objetivos de eficiência e equidade. É recomendável que este sistema, por questões de eficiência, contenha um imposto sobre valor adicionado o mais neutro possível – ou seja, com uma ou poucas alíquotas – com objetivo arrecadatório, e isto pode ter um efeito regressivo sobre a distribuição de renda. Porém, este não será um problema desde que seja compensado pelas outras partes do sistema e mais particularmente pelo Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF),

que é considerado um instrumento tributário muito mais apropriado para perseguir objetivos distributivos.

Isso tampouco significa que cada parte do sistema seja estanque e persiga um único objetivo. Por questões de eficiência e equidade, o ideal é que a configuração do IRPF seja integrada com os tributos sobre folha salarial e com o IRPJ. Mesmo a neutralidade deve ser relativizada. O objetivo de se perseguir eficiência é compatível com o tratamento discriminatório de determinados setores e bens – por exemplo, quando a tributação é utilizada para corrigir externalidades negativas, de setores que causam dano ambiental e do consumo de tabaco e álcool, ou positivas nos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento.

Além dos seus objetivos básicos, um aspecto adicional a ser considerado é que os sistemas tributários são historicamente determinados e delimitados pelas tendências internacionais no campo da tributação. Entre as quais, cabe destacar as seguintes tendências em curso no século XXI.

- 1) Homogeneização da tributação sobre bens e serviços, mais comumente na forma de um IVA, com bases cada vez mais amplas, redução do número de alíquotas e crédito integral com isenção completa dos investimentos e das exportações, diante da crescente integração econômica dos países.⁵
- 2) Conceituação ampla da base tributável do IVA – não restrita a bens e serviços – para lidar com desafios da nova economia da informação (intangíveis, plataformas eletrônicas etc.).
- 3) Revisão de benefícios tributários, diante do reconhecimento empírico e teórico de que tais incentivos, largamente implantados nas últimas décadas, não são a melhor forma de induzir o investimento e o crescimento.
- 4) Gradual esgotamento dos modelos baseados na tributação sobre folha salarial, não somente devido às mudanças estruturais nas relações contratuais laborais para modalidades mais flexíveis, como também em razão de seus impactos sobre a competitividade nacional.
- 5) Erosão da base tributável e pressão para quedas das alíquotas sobre o lucro das empresas diante da crescente mobilidade do capital, da guerra fiscal (paraísos tributários) e da flexibilidade dos novos arranjos produtivos, que facilitam a arbitragem e o planejamento tributário por parte das grandes corporações multinacionais.

A essas tendências estruturais, somam-se outras de caráter mais conjuntural. O imperativo de se promover consolidações fiscais foi uma das principais motivações

5. Os Estados Unidos são a principal exceção de país economicamente relevante que não adota um imposto sobre valor adicionado (IVA), e sim um imposto sobre varejo.

por trás de uma onda de reformas tributárias, nos primeiros anos subsequentes à crise internacional de 2008. Desde 2015, houve uma reorientação, e as políticas tributárias passaram a ser motivadas principalmente pela preocupação em recuperar o crescimento, conforme destacado em OECD (2016). Este relatório faz um apanhado das mais recentes tendências de reformas tributárias comuns aos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que estão resumidas a seguir.

- 1) Maior ênfase passou a ser dedicada na recuperação do crescimento, predominando medidas de redução dos tributos sobre a renda do trabalho e sobre o lucro das empresas.
- 2) A tendência à redução de alíquotas sobre o lucro das empresas, que havia desacelerado logo após a crise de 2008, revigorou-se novamente. A maioria das reformas prevê reduções de alíquotas, mas em compensação promove medidas de ampliação de base tributável – mais particularmente, aquelas destinadas a proteger as bases domésticas de práticas de evasão e elisão tributária por parte de empresas multinacionais.
- 3) Na tributação sobre a renda do trabalho, um número significativo de reformas tem foco na redução dos tributos sobre os contribuintes de baixa renda.
- 4) As reduções dos tributos sobre a renda do trabalho e o lucro das empresas têm sido parcialmente compensadas por aumentos nos tributos sobre consumo (IVA) e também dos tributos relacionados ao meio ambiente.
- 5) A tendência de ampliação das alíquotas do IVA, bastante evidente desde o período pós-crise, arrefeceu no período mais recente. O foco passou a ser mais sobre uniformizar a base tributável e reduzir o escopo de alíquotas reduzidas para determinados bens e serviços.
- 6) No caso dos tributos relacionados ao meio ambiente, as reformas ainda são tímidas e muito limitadas a ajustes em tributos sobre uso da energia e automóveis.
- 7) Mantém-se a tendência de incrementos na tributação sobre a renda do capital no nível do acionista, com vários países ampliando alíquotas e eliminando benefícios tributários sobre dividendos e outras fontes de renda do capital no nível da pessoa física. Promovendo-se, assim, uma revisão do tratamento tributário diferencial entre renda do trabalho e do capital.
- 8) Tem ocorrido apenas um reduzido número de reformas nos tributos sobre a propriedade, sugerindo que o potencial para levantar receitas de maneira

mais eficiente por meio de tributos sobre a propriedade, especialmente no caso da propriedade residencial, não tem sido integralmente explorado.

Sintetizando os principais pontos, é possível identificar duas forças opostas entre as principais tendências em curso. Por um lado, as reduções da tributação da folha salarial e do lucro no nível da empresa, ambas motivadas por questões estruturais e conjunturais, como integração econômica e recuperação do crescimento. Na direção contrária, têm predominado ampliações da tributação sobre bens e serviços, da tributação direta sobre a pessoa física e, de maneira embrionária, dos tributos relacionados ao meio ambiente.

A ampliação compensatória desse grupo de tributos responde parcialmente aos esforços de consolidações fiscais que boa parte dos países do mundo está promovendo, sendo um dos principais legados do período pós-crise de 2008. Mas também tem sido motivada por questões de eficiência e equidade. O avanço da tributação de bens e serviços vem ocorrendo em paralelo à tentativa de se uniformizar práticas tributárias entre os países da OCDE, caminhando na direção de um IVA moderno – simples, com base ampla e pleno aproveitamento de créditos, eficiente e de alto poder arrecadatório –, que facilita a coordenação tributária.

Semelhantemente, o incremento na tributação direta da pessoa física – que é uma resposta ao renovado foco sobre a desigualdade e adicionalmente à preocupação de se poupar a base da distribuição de renda do ônus dos ajustes fiscais – vem sendo pautado por modelos que buscam fazê-lo de maneira mais eficiente possível. Este é o caso do *modelo dual*, adotado inicialmente nos países nórdicos na década de 1990, sob contínuas revisões, e que vem inspirando inúmeras formulações de reformas tributárias, como a reforma implementada pelo Chile em 2014 e a proposta para o Reino Unido em Mirrlees *et al.* (2011). O modelo dual é uma tentativa de se integrar a tributação da renda da pessoa jurídica e da pessoa física de maneira coerente e prover isonomia no tratamento tributário entre as várias fontes de renda, ao mesmo tempo que preserva a progressividade na tributação dos rendimentos do trabalho e do retorno excedente da poupança.⁶

O ponto central a ser destacado é que a tendência a se reduzir os níveis de tributação da folha salarial e do lucro no nível da empresa tem sido contraposta por uma combinação de dois principais caminhos: tributação sobre bens e serviços e tributação direta e progressiva da renda da pessoa física. Não há uma regra geral, com alguns países optando mais por um caminho e outros pelo outro.⁷ Firms

6. O modelo dual será melhor detalhado na subseção 3.3.

7. A maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveu mudanças tributárias para ampliar suas receitas desde a crise de 2008, e, em resposta, a média da carga tributária saltou de 32,7% do produto interno bruto (PIB), em 2009, para 34,4%, em 2014. Em mais da metade desses países (21 dos 34), os pacotes tributários incluíram algum tipo de ampliação da taxa sobre os mais ricos, inclusive os dividendos (Förster, Llena-Nozal e Nafilyan, 2014).

recomendações nesta direção requerem julgamentos de valor sobre preferências sociais e contextos políticos que vamos evitar aqui, mas o renovado foco sobre a desigualdade e a revisão do tratamento tributário diferencial entre renda do trabalho e do capital tem encontrado respaldo não só na experiência internacional, como também no debate teórico.⁸

As transformações no campo da tributação também estão amparadas por estudos empíricos. É o caso de estudos realizados por pesquisadores da OCDE, como Johansson *et al.* (2008), que investigam o desenho das estruturas tributárias mais propícias para estimular o crescimento econômico e que chegam à conclusão de que há um *ranking* de tributos. Os impostos sobre a propriedade e, mais precisamente, aqueles que incidem sobre a propriedade imobiliária residencial são considerados os mais eficientes, porque distorcem menos as decisões de produção e de investimento das empresas. Seguem-se na ordem do menor para o maior impacto negativo sobre o crescimento: os impostos sobre o consumo – e outros impostos sobre a propriedade; os impostos sobre a renda das pessoas físicas; e, por fim, os mais prejudiciais, que são os impostos sobre a renda da pessoa jurídica. Esses estudos reconhecem que a troca da tributação da renda pela do consumo pode reduzir a progressividade e aumentar a desigualdade, seja pelo efeito sobre os preços, seja pelo alívio tributário para as rendas mais elevadas. Por isso, sugerem como alternativa melhorar o desenho de cada fonte de tributação, ampliando a base de tributação do consumo, reduzindo o imposto corporativo – o mais pernicioso entre todos no *ranking* – e aumentando o imposto pessoal sobre dividendos e outras rendas do capital.

Em suma, as principais tendências internacionais no campo da tributação refletem não somente o pragmatismo frente aos desafios conjunturais e estruturais, mas também reflexões teóricas e empíricas e avaliações sobre as preferências sociais. Desnecessário assinalar que as experiências internacionais não devem ser mimetizadas, e sim reavaliadas à luz das nossas especificidades legais, políticas e culturais, para então se poder extrair lições úteis sobre princípios orientadores para uma reforma tributária no Brasil. É isto que procuraremos fazer na sequência deste texto.

3 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE REFORMAS

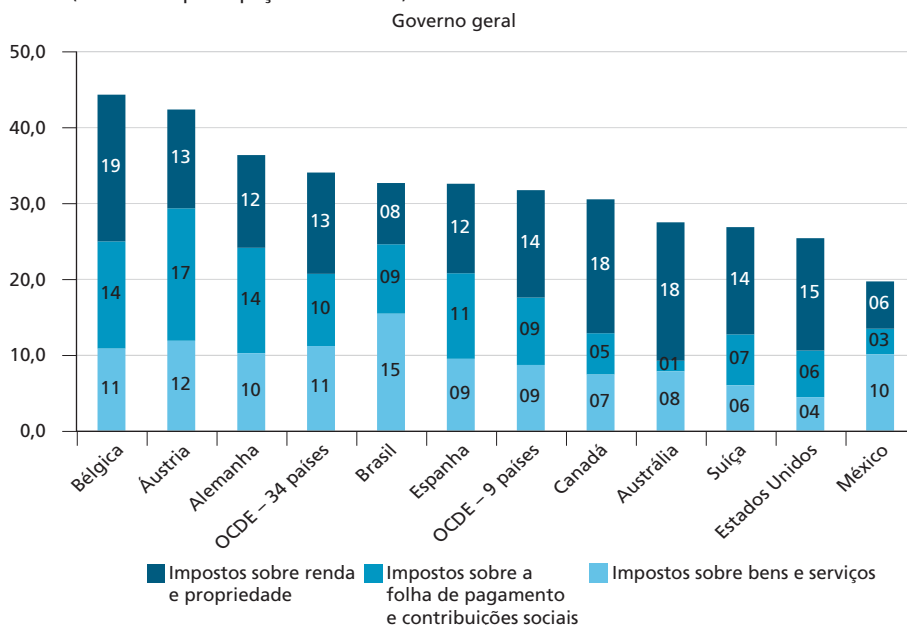
O Brasil é um dos países em desenvolvimento com uma das maiores cargas tributárias do mundo, que alcançou 32,7% do PIB em 2013. Porém, mais do que seu nível, que pode ser parcialmente explicado pelo projeto de instituir um Estado de bem-estar social, o que mais preocupa é sua ineficiente e regressiva estrutura. Coincidentemente, esta carga ficou um pouco abaixo da média de 34,1% do PIB

8. É o caso da recente literatura que revisa os modelos pioneiros de tributação ótima, tanto pela nova geração de teóricos, como Thomas Piketty e Emmanuel Saez, quanto pelos seus teóricos originários, como James Mirrlees, Peter Diamond, Anthony Atkinson e Joseph Stiglitz.

nos países da OCDE em 2013, mas, ao contrário de lá, em que os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte de financiamento estatal (em média, 13,4% do PIB) e a tributação sobre bens e serviços é inferior a um terço da carga (11,2% do PIB), aqui no Brasil quase metade advém de impostos sobre bens e serviços (15,4% do PIB) e os impostos sobre a renda e a propriedade não chegam a um quarto (8,1% do PIB).

É digno de nota que, entre todos os países da OCDE, os únicos que possuem patamares semelhantes de carga sobre bens e serviços são a Hungria (16,9%) e a Dinamarca (15,4%), mas cujas cargas totais são muito mais elevadas que a brasileira (38,4% e 47,6% dos PIBs, respectivamente). Existem, ainda, assimetrias no interior das categorias genéricas de tributos. Entre os impostos sobre a renda e a propriedade, a carga no Brasil é relativamente mais alta quando incide sobre o lucro das empresas (3,2% do PIB em relação aos 2,7% do PIB, na média dos países da OCDE), um pouco inferior sobre a propriedade (1,3% do PIB contra 1,9% do PIB) e muito menor na renda das pessoas físicas (2,4% do PIB em relação à média de 8,3% do PIB, na OCDE).⁹

GRÁFICO 1
Carga tributária no Brasil e em países da OCDE com sistema de governo federal/ regional (2013)
 (Valores em participação – % do PIB)



9. Existe ainda um resíduo de impostos sobre renda e propriedade não classificados.

Fonte: Cálculos próprios para o Brasil e dados das estatísticas da OCDE para os demais países, disponíveis em: <<http://goo.gl/69ftRb>>. Elaboração dos autores.

Obs: Inclui as médias dos 34 países da OCDE e também dos nove países com sistema de governo federal/regional.

Resumindo, a carga brasileira caracteriza-se por níveis relativamente elevados de tributação sobre a produção de bens e serviços e sobre a folha salarial e o lucro das empresas, cuja contrapartida é o baixo peso da tributação direta sobre renda e patrimônio das pessoas físicas. Como se configurou e quais são as principais consequências desta assimetria?

Suas raízes remontam a um longo processo histórico, mas que se acentuou nas últimas três décadas, quando se cristalizou uma estrutura com reduzido peso da tributação direta sobre pessoa física, enquanto, contraditoriamente, o país propunha construir um Estado de bem-estar social bastante denso para uma economia em desenvolvimento. De um sistema federativo centralizador que vigorou no período do regime militar, passou-se para uma fase de descentralização das competências pela provisão de serviços públicos e de ampliação da ação estatal na área social. Simultaneamente, procurou-se dotar os governos regionais de bases mais amplas de recursos, ampliando as transferências intergovernamentais e ratificando a prática pouco comum de se delegar à esfera regional a competência pela arrecadação de alguns dos principais impostos do sistema tributário nacional e que incidem sobre os bens e os serviços (ICMS e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS).

Essa contradição originou um dilema no financiamento estatal porque, ao mesmo tempo que se avançava no projeto de construção do Estado de bem-estar social pela via do gasto – seja pelos benefícios sociais e assistenciais, seja pelos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência –, a experiência brasileira tardia deparou-se com maior resistência à tributação direta sobre a pessoa física. Na verdade, o IRPF passou por reestruturações nas décadas de 1980 e 1990, que restringiram seus graus de progressividade e potencial arrecadatório, modificando-se muito pouco desde então. Por sua vez, alguns instrumentos que permitiriam ampliar a tributação sobre a propriedade tradicionalmente enfrentam enormes obstáculos de ordem política, legislativa e judicial.

A solução encontrada para equacionar o dilema no financiamento estatal foi promover aumentos legislados nos componentes “menos visíveis” da carga tributária (folha salarial, produção e lucro das empresas), com o agravante de que foram muitas vezes precipitados por episódios de ajuste fiscal de curto prazo. Nesses episódios, a margem de manobra das autoridades fiscais se reduz, devido ao foco excessivo sobre questões como impacto arrecadatório das medidas tributárias e factibilidade de estas serem aprovadas em um curto período de tempo, ao passo que questões mais estruturais de eficiência e equidade são relegadas ao plano secundário. O curto-prazismo também dificulta as reformas tributárias, que exigem um longo

processo de pactuação com os grupos de interesse afetados. Por esses motivos, a trajetória de crescimento da carga tributária no Brasil desde a década de 1980 foi dominada por medidas pontuais e um pragmatismo arrecadatório responsável por reproduzir ou mesmo ampliar suas inúmeras distorções, até consolidar uma estrutura de tributação assimétrica, com níveis elevados de tributação sobre produção, folha salarial e lucro das empresas.

Simultaneamente, procurou-se mitigar esse processo, por intermédio de verdadeiros “puxadinhos” que envolvem uma ampla gama de benefícios tributários e regimes especiais; alguns para aliviar pontos de estrangulamento da sobretributação, mas que abriram espaços para outros que carecem de justificativa técnica e respondem mais a pressões de grupos de interesse. Resultando-se em discriminações cada vez mais arbitrárias entre contribuintes e atividades econômicas e enormes brechas para planejamento tributário.

Essa estrutura tributária possui alguns méritos, como a elevada produtividade fiscal, que a permite financiar uma rede de proteção social bastante densa para um país de renda média e prover certo grau de autonomia aos orçamentos dos governos regionais. No entanto, contém complexidades e inconsistências desnecessárias, e são suas características negativas que sobressaem. Algumas das quais listamos a seguir.

Viés anticrescimento

A composição da carga brasileira está na contramão do que é indicado pelos estudos empíricos, como os de Johansson *et al.* (2008). Estes sugerem que estruturas tributárias com maior peso da tributação sobre a pessoa jurídica são as mais perniciosas sobre o crescimento econômico, enquanto aquelas com maior peso sobre a tributação direta são mais eficientes. A avaliação de sistemas tributários baseada nestas categorias gerais é importante, mas, tal qual sugerido nestes estudos, deve ser relativizada e complementada por aspectos adicionais do sistema tributário. Há unanimidade na literatura de que as ineficiências características da tributação no Brasil (miscelânea de tributos, legislações complexas, ausência de visão coerente da base tributável, sobreposições de bases e incidência em cascata, multiplicidade de regimes especiais e benefícios tributários, elevados contenciosos e custos de conformidade etc.) são malélicas sobre a produtividade e o crescimento econômico.

Fonte de conflitos federativos

Uma das principais prescrições normativas da teoria do federalismo fiscal recomenda que os tributos que incidem sobre as bases econômicas de maior mobilidade fiquem sob responsabilidade dos governos centrais. Delegar a competência tributária sobre bases móveis aos governos regionais dá origem a conflitos federativos, quando abre espaço para um jogo não cooperativo de guerra fiscal via competição predatória na forma de profusão excessiva de benefícios fiscais pelas jurisdições locais, que,

com o intuito de atrair empreendimentos econômicos umas das outras, culmina na corrosão das bases tributáveis de todas elas. Situação muito próxima da experiência brasileira, na qual os conflitos em torno da guerra fiscal são frequentes, com consequentes ineficiência na alocação dos recursos e práticas de planejamento tributário agressivo pelas empresas.

Volatilidade nas finanças públicas

A arrecadação de tributos sobre bases de incidência mais sensíveis aos ciclos econômicos, como a produção de bens e o lucro das empresas, tende a transmitir um viés pró-cíclico para a política fiscal. Os períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional da arrecadação abrem espaço orçamentário para acomodar gastos em excesso no *boom*, enquanto as desacelerações resultam em quedas pronunciadas nas receitas, que podem exigir cortes desproporcionais de despesas em períodos de crise. A assimetria da estrutura tributária brasileira, ao incidir excessivamente sobre a produção e os lucros das empresas, acaba transmitindo volatilidade ao arcabouço fiscal.

Efeito regressivo sobre a distribuição de renda

Os tributos diretos sobre a renda e a propriedade das pessoas físicas incidem proporcionalmente mais sobre os mais ricos, mesmo em uma estrutura tributária que, como a brasileira, faz uso muito restrito de alíquotas progressivas. Em contrapartida, os impostos indiretos sobre a produção dos bens e serviços, que impõem um custo para as empresas e, enquanto tal, tendem a ser repassados para seus preços, são regressivos porque penalizam proporcionalmente mais aqueles que destinam uma maior parcela da sua renda para o consumo – isto é, os mais pobres. A combinação entre tributação direta pouco significativa – e pouco progressiva – com elevado peso da tributação indireta torna a carga tributária global regressiva, situação que é no mínimo injusta socialmente, porque a tributação atua reforça a concentração de renda em um dos mais desiguais países do planeta.

A partir desse diagnóstico fortemente desfavorável e das considerações gerais feitas na seção anterior, cabe aqui traçar alguns princípios norteadores para uma reforma tributária no Brasil. Na situação de crise fiscal que o país atravessa, o mais prudente é tomar como diretriz uma reforma que no mínimo preserve o atual patamar da carga tributária, ou até mesmo permita um crescimento inicial nos primeiros anos, para contribuir com o esforço de saneamento das finanças públicas – ainda que reversível total ou parcialmente nos anos subsequentes. Se, na atual conjuntura, não é razoável promover alterações muito substanciais no seu nível, algo distinto se pode dizer sobre a composição da carga tributária.

Aí sim há mais espaço para mudanças que venham a reduzir nossos elevados níveis de tributação sobre o lucro no nível da empresa e sobre a folha salarial, o

que, por sua vez, implica compensações na tributação direta e/ou na tributação de bens e serviços, como vem prevalecendo nas principais experiências internacionais. No Brasil, a tributação de bens e serviços está em um patamar com pouquíssimos paralelos ao redor do mundo, o que limita muito esta alternativa. Por isto, o foco recairá sobre uma reformulação que a torne mais eficiente e, no máximo, acomode uma moderada ampliação. Consequentemente, a maior ênfase recairá sobre a ampliação da tributação direta no país, mas esta alternativa deve ser trilhada com cautela, a partir de diretrizes que combinam aspectos de equidade e eficiência, e idealmente convergindo para um modelo coerente de tributação da renda.

O objetivo aqui será traçar diretrizes de uma reforma tributária que, por meio da mudança na composição da carga tributária e na reformulação de seus componentes específicos, nos aproxime de um “sistema ideal”, seguindo os princípios norteadores e as tendências internacionais delineados na seção 2. Na sequência, serão detalhados diagnósticos e propostas mais específicas para três blocos de tributos (bens e serviços, folha salarial e renda).

3.1 Tributação sobre bens e serviços

Existem poucos temas que se aproximam do consenso entre analistas tributários, e, sem dúvida, um dos principais é a avaliação de que a tributação de bens e serviços no Brasil é uma das mais ineficientes do mundo. A Constituição de 1988 ratificou a prática de mantê-la subdividida em vários tributos e sob competência dos diversos entes federativos. O principal foi conferido aos estados, o ICMS. A competência do IPI e do ISS foram entregues à União e aos municípios, respectivamente. A União ainda é responsável pelo PIS/Cofins, que igualmente deve ser levado em conta na discussão da reforma tributária, entre vários outros tributos.¹⁰

Esse sistema fragmentado, por si só, já torna a tributação extremamente complexa. Somam-se os problemas pontuais de cada tributo, que são tantos que é quase impossível fornecer um diagnóstico abrangente sobre as deficiências da tributação de bens e serviços no país. A seguir, descrevemos brevemente alguns destes problemas:

- 1) Aproveitamento restrito – e não amplo – de créditos nos tributos submetidos a uma sistemática não cumulativa, como o ICMS e o regime não cumulativo do PIS/Cofins, que faz com que na prática incidam em cascata.
- 2) Coexistência com tributos e regimes cumulativos, como o ISS e o regime cumulativo do PIS/Cofins.

10. Esta subseção contou com a colaboração de Melina Rocha Lukic e corresponde a uma adaptação dos autores a partir de um resumo de Lukic (2017), elaborado para servir de texto de referência (*background paper*) no eixo Reforma Tributária do projeto Desafios da Nação, incluindo algumas passagens idênticas ao texto original. Equívocos, imprecisões e omissões remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores.

- 3) Conflitos de competência – por exemplo, entre o ICMS e o ISS e entre o IPI e o ISS –, devido à fragmentação da tributação em diversas bases de incidência.
- 4) Acumulação de créditos, no IPI e no PIS/Cofins, mesmo com um procedimento especial instituído em lei para ressarcimento, e, sobretudo, no ICMS, já que nem todas as legislações estaduais preveem mecanismos claros e efetivos de ressarcimento.
- 5) Guerra fiscal dos tributos sobre competência regional, como nos serviços taxados na origem pelo ISS e principalmente nas operações interestaduais do ICMS, em que há um híbrido de princípios de origem e destino.
- 6) Quantidade excessiva de alíquotas, isenções e não incidências, que dificultam a coordenação tributária e encarecem a administração tributária.
- 7) Generalização da substituição tributária, que tinha como propósito facilitar a arrecadação em setores específicos e homogêneos, mas que se tornou prática cada vez mais difundida para arrecadação do ICMS. O problema é que muitas vezes se impõem margens arbitrárias, que geram um descolamento das bases de cálculo presumidas em relação ao verdadeiro valor das transações de mercado.
- 8) Extrema complexidade e tratamentos arbitrários injustificáveis originam vultosos contenciosos judiciais e custos de conformidade.

Diante desses e de vários outros problemas, fica até redundante assinalar o quão distante a atual configuração da tributação de bens e serviços no Brasil está de um sistema ideal. Também é quase consensual na literatura especializada a visão de que, para resolver a maioria dos problemas listados, se faz necessário promover uma reforma simplificadora, que passa pela fusão – ou substituição – de vários tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS/Cofins e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, entre outros) e criação de um IVA com características alinhadas às melhores práticas internacionais – isto é, cobrado no destino, com crédito integral e uma base mais ampla possível – incluindo todos os bens e serviços, inclusive intangíveis e financeiros –, número restrito de alíquotas e evitando-se ao máximo alíquotas reduzidas e isenções. As maiores controvérsias encontram-se no desenho e na operacionalização de uma reforma que permita transitar para este sistema ideal.

Várias versões de reformas foram propostas nas últimas décadas. Desde a criação de um único IVA de competência federal e compartilhado com os governos subnacionais; até um sistema de IVA dual, reunindo, por um lado, os tributos de competência federal (IPI, PIS/Cofins etc.) e, por outro lado, mantendo o ICMS – com ou sem a incorporação do ISS – sob competência estadual. Diante da resistência de estados e municípios a perder autonomia tributária, entre outras

resistências, o esforço reformista malogrou sucessivas vezes, e seu ímpeto inicial foi sendo desidratado e repartido em três vetores de mudanças pontuais. A União tentando modernizar a sistemática de cobrança do PIS/Cofins, os municípios introduzindo uma alíquota mínima e ampliando a lista de serviços sujeita à tributação de seu imposto, o ISS, e os estados buscando um acordo até hoje inconcluso para terminar com a guerra fiscal e corrigir as distorções do ICMS. Dado o conflito distributivo entre as esferas da Federação e entre os setores da economia atingidos por essas mudanças, os avanços concretizados após mais de duas décadas de debates foram mínimos, e persistimos com um sistema tributário incrivelmente ineficiente.

As principais propostas de reformas atualmente em debate vão nessa direção e podem ser agrupadas em três eixos, de acordo com o ritmo e a amplitude das mudanças. O primeiro eixo mais pragmático é o das medidas pontuais, a exemplo da reformulação do PIS/Cofins proposta pelo Ministério da Fazenda (MF), com o objetivo de aprimorar o sistema de aproveitamento de créditos e unificar todas as empresas no regime não cumulativo. Um segundo eixo mais ousado é o das reformas abrangentes, como é o caso da proposta do Centro de Cidadania Fiscal de criar um IVA moderno, que substituiria progressivamente os atuais tributos sobre bens e serviços.

O terceiro eixo, inspirado no modelo canadense e na reforma que a Índia vem promovendo ao longo dos últimos anos, tenta fazer um meio termo entre os dois anteriores.¹¹ Um projeto inspirado por este modelo passa pela criação inicial de um IVA e de um imposto seletivo (combustíveis, bebidas e cigarros) somente com os tributos federais (PIS/Cofins, IPI e Cide), sem incluir o ICMS, mas já prevendo uma harmonização futura. Ou seja, o ponto de partida é o IVA federal, que servirá de referência para balizar todo o processo de harmonização. É claro que isto não impede que de imediato sejam implementadas medidas modernizadoras no ICMS, que o aproximem gradualmente ao IVA federal, de modo que, ao longo do processo de transição, os dois tributos conviverão com bases de incidência e práticas tributárias convergentes. Um segundo passo futuro seria implementar uma reforma do ICMS, incluindo na sua base todos os serviços e compatibilizando-o ao IVA federal.

O modelo prevê ainda que alguns estados, facultativamente, adotem um imposto harmonizado, cuja incidência se dá sobre a mesma base do IVA federal, mas preservando-se a liberdade do estado em fixar alíquotas próprias. Isto é, os estados podem oportunamente vir a optar por um único IVA harmonizado, que nada mais é do que um IVA dual com uma alíquota federal e outra estadual. A

11. Ver Varsano (2104) e Lukic (2014; 2017) para um diagnóstico mais completo dos problemas da tributação de bens e serviços. Estes autores também descrevem com mais detalhes as propostas de reforma e, em particular, o eixo reformista inspirado no modelo canadense.

adoção deste imposto harmonizado dependeria da negociação com cada estado e de uma contraparte financeira da União.

Sua administração pode ficar sob responsabilidade da União, em cooperação com os governos estaduais. Sendo possível admitir a situação contrária, em determinado estado, em que a administração do imposto harmonizado fique a cargo do fisco estadual.¹² Ou mesmo arranjos intermediários de responsabilidades repartidas, por exemplo, com os fiscos estaduais concentrando-se nas atividades fiscalizatórias. Este modelo é bastante flexível para lidar com especificidades regionais, aspecto que é particularmente relevante em um país heterogêneo como o Brasil, e os arranjos concretos vão depender destas especificidades, ainda que em comum tenham o potencial de gerar nítidos ganhos de eficiência administrativa ao se eliminarem redundâncias nas estruturas arrecadatórias.

No caso do ISS, o ideal é que seja incorporado ao imposto estadual de base ampliada, em uma reforma futura, com os municípios participando da sua arrecadação; ou, alternativamente, seja substituído por um imposto municipal sobre vendas a varejo (não cumulativo). Tal qual na esfera estadual, o modelo pode ser flexível para admitir arranjos distintos de acordo com as especificidades locais. Alguns municípios de grande porte podem optar por manter seu imposto municipal sobre vendas a varejo e os demais, por participarem da arrecadação do imposto estadual.

Nossa avaliação é que esse eixo reformista, inspirado no modelo canadense, que propõe uma transição gradual e flexível para um sistema moderno de IVA e que preserva certo grau de autonomia tributária na esfera regional, se adequa melhor a um país heterogêneo como o Brasil e às características do nosso federalismo. Outra grande vantagem é que, do ponto de vista político, se dilui o conflito federativo criado quando se propõe a adoção desde o início de um regime nacional homogêneo de IVA. A negociação para a adoção do modelo harmonizado é individualizada com cada estado e postergada para o futuro, havendo ainda a possibilidade de optarem por manter o ICMS. Assim, em vez de ficarmos dependentes e reféns da concordância de todos, a ideia aqui é iniciar a reforma no nível federal – o que já traria ganhos imediatos ao sistema – e deixar a critério dos governos regionais a posterior adoção – ou não – do regime harmonizado. Este parece ser um caminho mais factível para uma reforma que aproxime nossa estrutura de tributação sobre bens e serviços a um sistema ideal.

Antes de finalizar esta subseção, cabe tecer duas considerações. A primeira diz respeito à possibilidade do Salário-Educação, hoje incidente sobre a folha salarial,

12. Diga-se de passagem, a experiência canadense admite tal flexibilidade, como mostra Varsano (2014). Por exemplo, a província de Quebec tem seu IVA subnacional, administrado pela sua autoridade tributária, que também é responsável por arrecadar o IVA federal em acordo com o governo federal. Outras cinco províncias participam do imposto harmonizado, que é um IVA dual arrecadado pela administração tributária federal e que contém alíquotas próprias das províncias, que variam de 8% em Newfoundland and Labrador a 10% em Nova Scotia.

migrar de base e ser incorporado pelo IVA federal. O objetivo desta medida está alinhado à diretriz, traçada na seção 2, de reduzir nossa elevada carga sobre a folha de pagamentos, com correspondentes ampliações mais moderadas da tributação sobre bens e serviços e mais intensas na tributação direta sobre pessoa física. A proposta de migração da base do Salário-Educação será tratada na próxima subseção. Em segundo lugar, a reforma delineada nesta subseção tem como propósito estabelecer um IVA o mais neutro e eficiente possível, com objetivo arrecadatório, e isto pode ter um efeito regressivo sobre a distribuição de renda. Essa consideração chama atenção para a necessidade de que ocorra em paralelo com a reformulação da tributação direta sobre pessoa física; instrumento, por excelência, para perseguir fins distributivos. Voltaremos a este tema na subseção 3.3.

3.2 Tributação sobre folha de pagamentos

O modelo brasileiro de tributação sobre folha de pagamentos é disfuncional, e suas mazelas atingem, em distintos graus, tanto os empregadores quanto os empregados; sejam estes de baixos ou elevados salários. O exemplo na tabela 1 foi retirado de Appy (2017) e ilustra bem algumas distorções na taxação dos salários de alta renda. A tabela compara a tributação incidente sobre uma prestação de serviços no valor de R\$ 30 mil por mês, considerando três situações: *i*) um empregado assalariado no regime normal de tributação; *ii*) um sócio de uma empresa enquadrada no regime especial típico das médias empresas (lucro presumido); e *iii*) um sócio de uma empresa no regime das micro e pequenas empresas (Simples).

TABELA 1
Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços
(Em R\$)

	Empregado	Sócio de empresa	
		Lucro presumido	Simples
A. Renda bruta (valor do serviço)	30.000	30.000	30.000
B. Tributos da empresa	9.788	4.518	2.463
Folha (exceto Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS)	5.316	1.038	0
FGTS	1.617	0	0
Demais	2.856	3.480	2.463
C. Tributos da pessoa física	5.103	974	974
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	571	571	571
Imposto de Renda (IR)	4.532	403	403
D. Renda líquida (A-B-C)	15.109	24.508	26.563
E. Total de tributos (B+C)	14.891	5.492	3.437

F. Tributos/renda bruta (%)	49,6	18,3	11,5
-----------------------------	------	------	------

Fonte: Appy (2017).

Observa-se que o custo tributário de um empregado assalariado chega a quase 50%, que é bastante elevado para patamares internacionais. Na verdade, este exemplo não dista muito da regra que predomina nas empresas brasileiras. A incidência sobre a folha de pagamentos tipicamente está acima de 40%, quando incluímos as contribuições previdenciárias do empregado (entre 8% e 11% do salário de contribuição) e do empregador (20%), o seguro de acidente de trabalho (entre 0,5% e 6%), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (8%), o Salário-Educação (2,5%) e as contribuições para o Sistema S (2,5%), entre outras. Esta miríade de tributos sobreonera a produção nacional, abala sua competitividade e estimula a informalidade e a elisão tributária.

Um exemplo é a prática de se constituir empresas em regimes especiais, para fins de elidir os pagamentos de tributos. No exemplo ilustrativo da tabela, é possível reduzir a tributação de 50% para até 11%, quando o assalariado se converte em um prestador de serviço sócio de uma empresa do lucro presumido ou do Simples. Por um lado, este mecanismo é vantajoso para a empresa, que fica dispensada da maior parte dos custos tributários sobre folha e de outras obrigações trabalhistas. Por outro lado, o prestador de serviços também extrai vantagens tributárias porque, em vez de arcar com alíquotas do IRPF de até 27,5%, que incidem sobre a renda do trabalho, passará a estar sujeito a alíquotas mais baixas dos regimes especiais e não arcará com nenhum ônus adicional quando distribuir esses rendimentos para si próprio, já que a atual legislação brasileira isenta os dividendos e os lucros distribuídos à pessoa física. Basta que ele fixe sua remuneração pelo trabalho como sócio da empresa, o chamado pró-labore, em um patamar mínimo – por exemplo, um salário mínimo que o permite ficar na faixa de isenção do IRPF e contribuir com um baixo valor para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – e distribua para si mesmo os rendimentos restantes na forma de dividendos isentos de imposto.

Mais uma vez, vale destacar que o exemplo didático da tabela não dista muito de uma prática que vem se generalizando, inclusive entre as atividades de cunho personalíssimo (profissionais liberais, artistas, atletas etc.). Este fenômeno conhecido como *pejotização* tende a se ampliar ainda mais no contexto atual, no qual os critérios de enquadramento nos regimes simplificados e a legislação de terceirização estão cada vez mais permissíveis. A princípio, a organização dos elos do processo produtivo por meio de modalidades mais flexíveis de prestação de serviços e de redes de pequenas empresas e profissionais autônomos não é um problema. O problema surge quando os parâmetros do sistema tributário estão mal calibrados e geram arbitrariedades, que distorcem as decisões organizacionais das empresas e dos prestadores de serviços e, por conseguinte, as alocações produtivas. Outro

problema que está associado à *pejotização* é a corrosão da base de arrecadação, tanto dos tributos sobre folha de pagamentos quanto do IRPF, na medida em que são os trabalhadores de alta renda que têm maiores incentivos a transfigurarem de renda do trabalho para renda do capital com alíquotas mais baixas.

A correção de problemas como esses passa por pelo menos três conjuntos de medidas. O primeiro é instituir um modelo de Imposto de Renda (IR) que integre de maneira mais consistente a tributação ao nível da pessoa física e da pessoa jurídica. Este será o tema da próxima subseção. Porém, um modelo integrado, por si só, não resolveria o problema da sobreoneração da folha de pagamentos e, portanto, deve ser complementado por outras medidas.

Um segundo conjunto de medidas é retirar da folha uma série de contribuições que não guardam relação com os benefícios contributivos do empregado. É o caso das contribuições compulsórias das empresas destinadas às entidades privadas que compõe o Sistema S, cujo financiamento poderia ser convertido em um *mix* de contribuições facultativas com subvenções sociais e econômicas que integrem o orçamento fiscal – isto é, despesas de subsídios. Outro exemplo é o Salário-Educação, que pode migrar para a base de um IVA federal, tal qual abordado na subseção 3.1. Esta poderia ser uma mudança neutra, do ponto de vista arrecadatório, para não comprometer o financiamento de despesas de educação, que passaria a ser um percentual vinculado ao IVA. As contribuições do Sistema S e do Salário-Educação são instrumentos importantes instituídos em meados do século XX, mas que podem ser repensados no contexto atual. Medidas como estas são importantes para reduzir o ônus imposto sobre a folha de pagamentos e para abrir espaço para um modelo mais coerente, em que as contribuições remanescentes se restrinjam àquelas que possuem relação mais próxima com os benefícios contributivos dos empregados – ou seja, as contribuições previdenciárias e o FGTS.

Um terceiro aspecto a ser repensado diz respeito à contribuição previdenciária do empregador, que é uma alíquota muito elevada (da ordem de 20%) incidente sobre todo o salário dos empregados, enquanto os benefícios estão limitados ao teto definido pelo INSS (R\$ 5.531,31 em 2017). A contribuição previdenciária é o principal elemento de custo tributário da folha de pagamentos da empresa e responde por boa parte do diferencial de custo dos empregados formais de alta renda em relação aos sócios de empresas dos regimes especiais. Um caminho natural para minimizar estas distorções é reduzir sua alíquota – ou até mesmo zerá-la quando o salário excede o teto do INSS – e, simultaneamente, promover uma reforma do IRPF, que compense as perdas em termos arrecadatórios e de progressividade.

Resumindo, o conjunto de propostas aqui apresentado busca reduzir o custo da folha de pagamentos e estabelecer um modelo com uma relação mais clara entre as contribuições e os respectivos benefícios contributivos. Sua contrapartida é a

necessidade de se promover não somente uma moderada elevação na tributação sobre bens e serviços – no caso da migração da base do Salário-Educação –, mas sobretudo uma reforma do Imposto de Renda para um modelo que integre de maneira mais consistente a tributação da pessoa física e da pessoa jurídica e que amplie o potencial arrecadatório e progressivo do IRPF. A próxima subseção delinea uma sugestão de reforma do IR pautada por estas diretrizes.

Vale destacar que essa discussão sobre tributação da folha de pagamentos ficou bastante restrita aos trabalhadores de alta renda. Mesmo que muitas das distorções sejam generalizadas, tal abordagem negligenciou alguns aspectos mais específicos de outras faixas de renda, como no caso dos trabalhadores de baixa renda. Em particular, será necessário futuramente refletir sobre alternativas de modelos que separem melhor os benefícios contributivos daqueles não contributivos – assistenciais de caráter explícito ou não – e estabeleçam fontes de financiamento específicas para cada um deles. Entretanto, uma proposta como esta teria de ser desenhada a partir dos resultados da reforma previdenciária sob discussão no Congresso e é uma lacuna que pretendemos preencher em novas versões deste trabalho.

3.3 Tributação sobre renda

A atual estrutura do Imposto de Renda no Brasil carece de lógica sistêmica e configura uma verdadeira colcha de retalhos. Segue-se uma breve lista de distorções.

- 1) As alíquotas nominais que incidem sobre o lucro da pessoa jurídica são muito elevadas (de até 34%, somando-se o IRPJ e a CSLL), mas há uma ampla gama de regimes especiais e benefícios tributários, que na maioria dos casos reduzem muito as alíquotas efetivas. Ao mesmo tempo que geram arbitrariedades no tratamento tributário entre setores econômicos e entre contribuintes.
- 2) Existência de assimetrias no tratamento tributário entre as diversas fontes de rendimentos do capital, com viés desfavorável aos ativos produtivos. As alíquotas sobre o lucro da empresa (até 34%) são geralmente mais elevadas do que as que incidem sobre ganhos de capital (15%) e aplicações financeiras (normalmente de 15 a 22,5%, além de inúmeras isenções). É também mais elevada que a alíquota máxima do IRPF (27,5%). As assimetrias acontecem até para uma mesma fonte de renda, como é o caso de aluguéis recebidos pela pessoa física que pode ser isenta, quando esta pessoa é cotista de um fundo de investimento imobiliário com cotas negociadas em bolsa e seu imóvel compõe o patrimônio do fundo, ou ser submetido a alíquotas de até 27,5% no IRPF, quando a propriedade do imóvel está no nome da pessoa física. Outro exemplo é o ganho de

capital na alienação de bens e direitos, que será tributado a 34%, no nível da pessoa jurídica, e em 15%, se for na pessoa física.

- 3) Assimetria no tratamento dos pequenos negócios e dos trabalhadores por conta própria em relação aos empregados assalariados. A existência de parâmetros mal calibrados nos regimes especiais, conjugados com a isenção dos dividendos distribuídos e a elevada tributação sobre a folha de pagamentos, gera incentivos para o fenômeno da *pejotização*, em que as pessoas físicas se convertem em sócias de empresas para fins de elisão fiscal. Enquanto os salários podem ser submetidos às alíquotas de 27,5%, os sócios organizados em empresas de regimes especiais passam a estar sujeitos a alíquotas mais baixas – por exemplo, no setor de serviços, a tributação total varia de 4,5% a 16,85% no Simples e de 16,33% a 19,53% no lucro presumido –, violando-se o princípio básico da equidade horizontal.
- 4) Parcela relevante dos rendimentos da população de alta renda está isenta do IRPF ou submetida a alíquotas mais baixas do que as da tabela progressiva. É o caso das fontes de renda que se concentram no topo da distribuição, como os dividendos isentos, os rendimentos das aplicações financeiras sujeitas à tributação exclusiva na fonte por alíquotas lineares de em média 17% e certas atividades de cunho personalíssimo tributadas apenas no nível da pessoa jurídica, pelas alíquotas mais baixas dos sistemas especiais (artistas, atletas, consultores, médicos, advogados etc.). Situação que viola o princípio básico da equidade vertical.
- 5) Elevado volume de deduções do IRPF que carecem de justificativas econômicas ou sociais.

Essa breve lista de distorções não deixa dúvidas de que nosso modelo de tributação é fragmentado, incoerente e injusto, desestimula o investimento em ativos produtivos – em favor de outras modalidades – e abre inúmeras brechas para elisão fiscal.¹³ A questão que se coloca é sobre como estruturar um modelo alternativo que combine da melhor maneira possível aspectos de eficiência e equidade. Seguindo os princípios orientadores da seção 2, um caminho a ser traçado é uma reforma que reduza o imposto sobre o lucro da empresa e, ao mesmo tempo, amplie o potencial arrecadatório e a progressividade do IRPF.

As experiências internacionais sugerem que o Brasil tributa muito o lucro da empresa, por exemplo, quando comparado com os países da OCDE, em que prevalece uma tributação mais equilibrada entre os lucros das empresas e os divi-

13. Ver Appy (2015) e Souza (2016), para um diagnóstico mais aprofundado das distorções do Imposto de Renda (IR) no Brasil.

dendos distribuídos à pessoa física, com médias de alíquotas estatutárias de 25% na pessoa jurídica e de mais 24% na pessoa física. A grande maioria destes países adota mecanismos para integrar a taxaço dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física e amenizar parcialmente a taxaço dos dividendos, mas quase nenhum os isenta integralmente. No Brasil, a tributação do lucro varia com o porte da empresa e pode a chegar a 34% – somando IRPJ e CSLL –, enquanto os dividendos distribuídos aos acionistas das empresas são integralmente isentos. Por outro lado, o IRPF brasileiro não somente possui uma arrecadação relativamente mais baixa, como também tem um impacto redistributivo muito menor do que na média dos países da OCDE, e inclusive inferior ao dos países mais desenvolvidos da América Latina, como Chile, Argentina, México e Uruguai.¹⁴

A ideia de se ampliar a progressividade do IRPF está normalmente associada à fixação de alíquotas marginais mais elevadas para os mais ricos. Entretanto, sob a configuração do IRPF no Brasil, o mero aumento de alíquotas teria efeitos redistributivos e arrecadatários muito limitados. Isto porque só atingiria os rendimentos classificados como tributáveis, o que não inclui os dividendos, nem os rendimentos de aplicações financeiras, que são as principais fontes de renda dos muito ricos. O ônus desta medida ficaria bastante concentrado sobre os assalariados e, em parte, seria contraproducente, ao incentivar ainda mais o fenômeno da *pejotização* mediante a transfiguração da renda do trabalho (tributável) em renda do capital – isenta do IRPF. Por outro lado, a simples restituição da tributação sobre dividendos – por exemplo, aplicando a alíquota linear de 15% que vigorou até 1995 – tampouco resolveria o problema, já que manteria o desalinhamento de alíquotas e o desincentivo ao investimento em ativos produtivos.

Essas constatações servem para reforçar o argumento de que, mais que medidas simples, o ideal seria adotar um modelo que confira um tratamento mais coerente à tributação de renda. Um exemplo é o *modelo dual*, adotado inicialmente nos países nórdicos na década de 1990, sob contínuas revisões, e que vem inspirando inúmeras formulações de reformas tributárias, como a reforma implementada pelo Chile em 2014 e a proposta para o Reino Unido em Mirrlees *et al.* (2011).

Na Noruega, por exemplo, os lucros das grandes empresas são tributados em 28%, que é a mesma alíquota que incide sobre os rendimentos de aplicações financeiras. Após a reforma de 2006, os rendimentos dos acionistas – somando-se dividendos e ganhos de capital – até o retorno normal do capital são isentos no nível da pessoa física, e aqueles que excedem este retorno normal serão tributados em mais 28%. O método de cálculo do retorno normal do capital é muito próximo ao que se utiliza hoje no Brasil para apurar os juros sobre o capital próprio – que são deduzidos da base de incidência dos impostos sobre os lucros – e corresponde

14. Ver Hanni, Martner e Podestá (2015).

a aplicar uma taxa de juros sobre o patrimônio da empresa. Assim, o rendimento normal do capital será tributado pela mesma alíquota de 28%, não importando se foi auferido por um ativo financeiro ou produtivo, na forma de dividendo ou de ganho de capital. Já a tributação total sobre os lucros excedentes chegará a 48%, somando-se os 28% pagos na pessoa jurídica e mais os 20% na física – isto é, 28% sobre os 72% dos lucros restantes –, no caso em que a renda do acionista supera o rendimento normal e está alinhada com a alíquota máxima dos rendimentos do trabalho (48%).

O sistema norueguês faz uso de um mecanismo semelhante para as pequenas empresas: a renda do proprietário – ou acionista – é dividida entre o retorno normal que é considerado remuneração do capital, ficando sujeito ao imposto do lucro da empresa (28%) e isento quando distribuído à pessoa física; ao passo que a parcela restante é considerada remuneração do trabalho e submetida às alíquotas progressivas do IRPF, que variam de 28% a 48%. Há ainda a opção de um trabalhador autônomo – ou mesmo uma pequena empresa – não adotar este regime especial e, neste caso, ficar sujeito a alíquotas iguais às da tabela progressiva do IRPF.

Entre as virtudes desse modelo dual estão a integração do IRPJ com a IRPF, o tratamento mais isonômico conferido às diversas fontes de rendas e a eliminação de incentivos a fenômenos de transfiguração de renda – por exemplo: *pejotização*. O modelo equivale a isentar o retorno “normal” da poupança, mas os retornos em “excesso” são tributados integralmente, sob o argumento teórico de que não criam uma distorção econômica – isto é, um desincentivo ao investimento e à poupança.¹⁵

As principais experiências de aplicação do modelo dual indicam que este promoveu ganhos arrecadatários no Imposto de Renda devido a simplificação, uniformização e ampliação da base de incidência e ao fechamento de brechas para planejamento tributário. Também ampliou sua progressividade ao promover a revisão de benefícios tributários concedidos aos rendimentos do capital, porque são justamente os mais ricos, que podem contar com especialistas em planejamento tributário, os que mais se beneficiam destas práticas.

Contudo, as maiores críticas estão relacionadas à isenção do retorno normal da poupança, já que, mesmo no âmbito da teoria neoclássica de tributação ótima,

15. Essa propriedade guarda semelhança com um tributo sobre gastos – conhecido na literatura como *Kaldor tax* – que é de mais difícil operacionalização na atual estrutura dos sistemas tributários nacionais e que gera um fluxo mais volátil de arrecadação. Sobre este ponto, ver Mirrlees *et al.* (2011), que apresentam fundamentos teóricos e comparações entre os modelos neutros de Imposto de Renda, como o imposto com dedução da taxa de retorno (*rate-of-return allowance*), subjacente ao modelo dual, e o imposto sobre gastos (*cash-flow expenditure tax*). Ressalte-se, entretanto, que esta propriedade de neutralidade só se aplica para um arcabouço simples de poupança relativa ao ciclo de vida, e não para os casos mais gerais e que admitem herança. Sorensen (2010) é outra referência importante, que apresenta em detalhes os princípios teóricos subjacentes ao modelo dual e alguns estudos de caso.

existe uma série de justificativas para tributá-lo em algum nível.¹⁶ Em especial, esta isenção da poupança que tende a se concentrar no topo da distribuição restringe muito o grau de progressividade do IRPF; tema que é particularmente relevante em um país tão desigual como o Brasil. Não por acaso, a adoção do modelo dual nos países nórdicos veio acompanhada da preocupação em se ampliar a tributação sobre o patrimônio das pessoas físicas. De todo modo, o modelo dual serve como referência importante para uma reflexão sobre a reforma do Imposto de Renda no Brasil.

A implementação de um modelo como este no país envolveria uma grande reestruturação das alíquotas do Imposto de Renda, que estão muito desalinhadas. Em primeiro lugar, seria preciso reduzir a alíquota do lucro da empresa para um patamar mais baixo – por exemplo, 22,5% –, e esta pode ser uma janela de oportunidade para rever benefícios tributários e parâmetros mal calibrados dos regimes especiais, além de uniformizá-la com a alíquota sobre ganhos de capital e das principais aplicações financeiras. Em segundo lugar, seria necessário modificar a tabela do IRPF, para que inicie e termine com alíquotas em níveis mais elevados – por exemplo, três ou quatro alíquotas de 22,5% a 35%, ou mantendo apenas duas das alíquotas atuais, de 22,5% e 27,5%, e estabelecendo uma contribuição adicional para rendimentos muito altos de 10%, que chegaria próximo dos mesmos 35%.¹⁷ A mudança na tabela do IRPF pode ser combinada com um aumento do limite de isenção, poupando estratos da classe média e concentrando o ônus sobre os mais ricos.

Por fim, há que se retomar a tributação dos lucros excedentes distribuídos para a pessoa física; por exemplo, a uma alíquota linear de 15%, que é a mesma que incidia sobre os dividendos no país até 1995, se o objetivo for alinhá-la com a alíquota máxima do IRPF de 35% – isto é, se o lucro já foi tributado em 22,5% no nível da pessoa física e sobre os 77,5% restantes incidir a alíquota de 15%, chega-se a uma tributação total de 34,1%. Mas também se prevendo um mecanismo que isente – ou reduza – os impostos incidentes sobre os lucros abaixo do retorno normal. Este mecanismo não exige muito mais informações do que o que já existe atualmente nas grandes empresas para apuração dos juros sobre capital próprio, instrumento que seria apenas readaptado.

16. Banks e Diamond (2010), no âmbito da Revisão de Mirrlees, apresentam uma resenha sobre as justificativas para se tributar o retorno normal da poupança, fundamentadas na teoria neoclássica da tributação ótima. Entre estes motivos, estão os fatos de que a tributação da poupança pode ser um instrumento para se alcançar aqueles com maior capacidade contributiva – na medida em que reflete habilidades cognitivas; de que sua não tributação distorce as decisões em favor de investimentos financeiros – e em detrimento do capital humano –, na presença de falhas de mercado; e de que a poupança precaucional, diante de incerteza sobre a habilidade futura de renda, pode gerar sobrepoupança e redução futura da oferta de trabalho.

17. Se uma renda adicional de R\$ 1 milhão já foi tributada em 27,5%, restando R\$ 725 mil, a contribuição de 10% sobre este patamar resultaria em uma renda líquida de R\$ 652,5, que corresponde à tributação total próxima de 35%.

No caso dos regimes especiais das micro, pequenas e médias empresas, o ideal seria que migrassem para critérios de apuração simplificada dos tributos sobre o valor adicionado da empresa – e não seu faturamento bruto – e que adotassem mecanismos de divisão da renda do trabalho e do capital, como nas principais experiências de sistema dual. Dadas as resistências a tais mudanças, um mecanismo de mais fácil operacionalização é considerar como lucro normal os percentuais atualmente presumidos pela legislação e submeter os lucros excedentes à alíquota adicional, no caso das empresas de pequeno e médio portes, ou à tabela progressiva do IRPF para microempresas e profissionais autônomos.¹⁸ Por este mecanismo, um prestador de serviços de baixa renda permaneceria isento no nível da pessoa física, ao passo que o prestador de alta renda teria a maior parcela de seus rendimentos submetida às alíquotas progressivas do IRPF, tal qual ocorre com os trabalhadores assalariados. Assim, mantém-se a simplicidade dos regimes especiais com uma tributação do lucro mais equilibrada entre as empresas de diferentes portes e entre os rendimentos do capital e do trabalho, reduzindo o incentivo tributário a fenômenos de transfiguração da renda, como a *pejotização*.

Ressalte-se, entretanto, que esse fenômeno não seria integralmente equacionado pela reforma do Imposto de Renda. Isto porque permaneceria um grande diferencial tributário oriundo da elevada carga sobre a folha de salários dos empregados no regime normal – em relação aos sócios de empresas nos regimes especiais. Por isto, seria importante que a maior parcela dos eventuais ganhos de arrecadação fosse canalizada para a desoneração da folha e, mais especificamente, das contribuições previdenciárias, conforme discutido na subseção 3.2. Neste caso, uma medida a ser estudada é que as alíquotas adicionais sobre os altos rendimentos no IRPF e sobre o retorno excedente dos acionistas – a serem criadas com o propósito de adequar nosso sistema a um modelo dual – sejam contribuições sociais com recursos vinculados à seguridade. Busca-se aqui estabelecer novas fontes de financiamento para o orçamento da seguridade social; neste caso, na forma de contribuições sociais com ônus bastante concentrado sobre as pessoas físicas de alta renda, em substituição ao tradicional financiamento por folha de pagamentos, que tanto onera nosso setor produtivo.

Foge aos propósitos e ao escopo deste trabalho adentrar em tecnicidades. O objetivo aqui é apenas apresentar diretrizes gerais para uma reforma que venha estabelecer um modelo de Imposto de Renda, que integre de maneira mais consistente a tributação ao nível da pessoa física e jurídica e que venha prover tratamento

18. Para exemplificar, no atual regime das médias empresas, o lucro é “presumido” aplicando-se um percentual sobre o faturamento, que é de 12% para a indústria e 32% para os serviços, e sobre esse percentual se calculam os impostos (Imposto de Renda – Pessoa Jurídica – IRPJ/Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Programa de Integração Social – PIS/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS ou Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS).

mais isonômico entre as empresas de distintos portes, entre as fontes de renda do capital e entre os rendimentos do trabalho e do capital. Sua implementação passa por grandes realinhamentos de alíquotas e, mesmo que fosse feita de maneira gradual, exigiria cautela, porque carece do subsídio de estudos e simulações sobre impactos e respostas dos agentes. Lacuna que pretendemos suprir brevemente.

Nossa preocupação, por um lado, foi a de apontar para a concepção de um modelo compatível com uma redução das alíquotas do Imposto de Renda no nível das empresas; porém, aproveitando esta oportunidade para proceder a uma ampla revisão de benefícios tributários. Por outro lado, procura-se compensar via tributação sobre a pessoa física com um modelo que trata de maneira mais consistente as distintas fontes de renda. Objetivos estes que seguem os princípios norteadores e as tendências internacionais descritos na seção 2.

Os esperados ganhos arrecadatários e de progressividade do novo modelo estão pouco associados ao realinhamento de alíquotas e mais à simplificação, à uniformização, à ampliação da base de incidência e ao fechamento de brechas para planejamento tributário. Na verdade, a proposta de referência aqui delineada mantém a isenção ao retorno normal dos acionistas e promove apenas uma moderada elevação da alíquota máxima do IRPF para um patamar baixo nas comparações internacionais (dos atuais 27,5% para 35%). Estas são características que restringem o grau de progressividade do IRPF e que podem eventualmente ser reavaliadas ou compensadas.

De fato, várias das experiências de adoção do modelo dual vieram acompanhadas pela preocupação em se fortalecer os tributos sobre o patrimônio da pessoa física – sobretudo aqueles considerados menos perniciosos sobre o crescimento, como os impostos sobre herança e propriedade imobiliária. Esse tema é particularmente relevante em um país desigual como o Brasil, e pretendemos incorporá-lo em uma nova versão deste texto. Em suma, este trabalho não pretende dar respostas acabadas a todas estas questões. Apenas contribuir para o debate.

REFERÊNCIAS

APPY, B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Interesse Nacional**, v. 8, n. 31, p. 65-81, out./dez. 2015.

_____. Tributação e produtividade no Brasil. *In*: BONELLI, R.; VELOSO, F.; PINHEIRO, A. C. (Orgs.). **Anatomia da produtividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Ibre/FGV, 2017.

BANKS, J; DIAMOND, P. The base for direct taxation. *In*: MIRRLEES, J. *et al.* (Eds.). **Dimensions of tax design: the mirrlees review**. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies, 2010.

FÖRSTER, M.; LLENA-NOZAL, A.; NAFILYAN, V. **Trends in top incomes and their taxation in OECD countries**. Paris: OECD Publishing, 2014. (Working Paper, n. 159).

HANNI, M.; MARTNER, R.; PODESTÁ, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. **Revista Cepal**, n. 116, p. 7-26, ago. 2015.

JOHANSSON, A. *et al.* **Taxation and economic growth**. Paris: OECD, 2008. (Working Paper, n. 620).

LUKIC, M. **Reforma tributária no Brasil: ideias, interesses e instituições**. Curitiba: Juruá, 2014.

_____. **Tributação sobre bens e serviços no Brasil: problemas atuais e propostas de reformas**. Brasília: Ipea, 2017. Mimeografado.

MIRRLEES, J. *et al.* **Tax by design**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/Yfqnea>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax policy reforms in the OECD**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/DwiKU6>>.

ORAIR, R. *et al.* **Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1875). Disponível em: <<https://goo.gl/mQaFmE>>.

REZENDE, F. *et al.* **Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro**. Brasília: Ipea, 1987. (Texto para Discussão, n. 104).

SORENSEN, P. B. Dual income taxes: a Nordic tax system. *In*: CLAUS, I. *et al.* (Eds.) **Tax reform in open economies: international and country perspectives**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

SOUZA, A. J. P. **Imposto de renda no Brasil: estudo de distorções, em especial algumas relacionadas à distribuição de lucros das empresas**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração Fazendária, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Pp4gcZ>>.

VARSANO, R. **A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais**. Brasília: BID, fev. 2014. (Documento para Discussão, n. 355).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADAM, S. *et al.* (Orgs.). **Dimensions of tax design**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/f6fEa6>>.

