

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL¹**Princípios norteadores e propostas em debate**

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201800020003>

RODRIGO ORAIR*
SÉRGIO GOBETTI**

RESUMO

O presente artigo discute princípios norteadores e propostas com o propósito de subsidiar o debate sobre reforma tributária no Brasil, buscando atualizar um diagnóstico sobre a estrutura tributária brasileira e, simultaneamente, listar algumas propostas de reformas destinadas a corrigir suas distorções que passam pela tributação sobre bens e serviços, folha salarial e renda.

PALAVRAS-CHAVE: *reforma tributária; sistema tributário; eficiência; equidade.*

**Tax Reform in Brazil:
Guidelines and Proposals for the Debate**

ABSTRACT

This paper discusses guidelines and proposals aiming to support the debate on tax reform in Brazil. By doing so, it updates the diagnosis of the Brazilian tax structure and lists a few reform proposals to correct its distortions regarding taxation levied on goods and services, payroll and income.

KEYWORDS: *tax reform; tax system; efficiency; equity.*

[*] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, Brasil.
E-mail: rodrigo.orair@ipea.gov.br.

[**] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, Brasil.
E-mail: swgobetti@gmail.com.

[1] Código JEL: H20.

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, e pode atuar tanto como um elemento de suporte quanto um obstáculo ao desenvolvimento. É também crucial para delimitar com 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 de 1988, saltando de 23,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988 para 33,6% em 2005. Nesse período, o aumento da carga ocorreu à custa da eficiência e 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% ou 33% do PIB há mais de uma década, sendo que as estimativas mais recentes indicam uma carga de 32,3% do PIB no ano de 2017 (segundo dados atualizados de Orair *et al.*, 2013). Mesmo nesse período de estabilidade, manteve-se o processo de deterioração da qualidade da tributação brasileira, diante da proliferação 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—por meio de propostas mais amplas de fusão dos vários tributos federais e subnacionais em um imposto sobre o valor adicionado (IVA), ou de medidas mais modestas, como a uniformização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e 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 e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas (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 pela 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 uma “estrutura desconexa”. O fato é que fica difícil encontrar uma coerência lógica, baseada em fundamentos teóricos, 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 deste texto, mas um bom ponto de partida é atualizar

o diagnóstico dos problemas que temos de enfrentar e as alternativas de solução disponíveis à luz da teoria econômica e das experiências internacionais.

Nesse sentido, o presente texto busca inspiração em outras iniciativas de reflexão profunda sobre o sistema tributário, como as realizadas em 1987 pelo 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, cujo debate durou alguns anos, Mirrlees *et al.* (2011) tentam identificar as características de um sistema tributário ideal que sirva 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 um protótipo de sistema ideal com as imperfeições da nossa estrutura tributária, mas trazendo adicionalmente a preocupação de que seja um sistema capacitado para dar suporte às políticas de desenvolvimento. A partir dessa confrontação, serão extraídas algumas diretrizes para uma proposta de reforma tributária no Brasil, com o propósito de contribuir para o debate e orientar a ação pública 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 essa segunda alternativa da opção de se proceder a meras mudanças pontuais. Como bem afirma Varsano (2014, pp. 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 para 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 ajustem apropriadamente e as distorções desnecessárias sejam eliminadas. O propósito das diretrizes traçadas neste texto é contribuir com uma reflexão sobre esse ponto de chegada.

O texto está dividido em mais duas seções, além desta introdução. A próxima seção discute em caráter mais abstrato alguns 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: quão distante o Brasil

está desse sistema ideal e quais as principais recomendações de reforma para aproximar a estrutura tributária brasileira ao sistema ideal.

Antes de prosseguir, entretanto, cabe ressaltar que esta é a primeira parte de um trabalho mais amplo e está longe de pretender esgotar o tema. Muito pelo contrário, a perspectiva analítica desta primeira parte é mais geral e com foco restrito sobre três dos grandes blocos de tributação, a saber: bens e serviços, folha salarial e renda. Essa análise será aprofundada na segunda parte do trabalho, que lidará com uma série de lacunas, como a incorporação dos tributos sobre patrimônio, ambientais e regulatórios financeiros, e proporá reflexões sobre os novos desafios da economia digital e as questões federativa e da seguridade social.

SISTEMA TRIBUTÁRIO IDEAL

Esta seção apresenta brevemente alguns princípios norteadores de uma proposta de reforma que busque aproximar a estrutura tributária brasileira de um “sistema ideal”, com fundamentos extraídos da teoria econômica e das experiências internacionais. O ponto de partida para o desenho de um sistema tributário são alguns de seus objetivos básicos, como listado a seguir.

- **Arrecadação:** levantar as receitas de que o governo necessita para alcançar seus objetivos de gasto e distributivos.
- **Equidade vertical:** 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.
- **Equidade horizontal:** evitar arbitrariedades de tratamentos tributários não isonômicos entre contribuintes, setores econômicos e fontes de renda.
- **Eficiência:** buscar minimizar as distorções econômicas e administrativas relacionadas à arrecadação de tributos, além de manter o sistema o mais simples e transparente possível.

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 dessa 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, inexistiu 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.

Entretanto, as abordagens convencionais de avaliação do sistema tributário, a partir desses princípios básicos, muitas vezes negligenciam o papel que pode desempenhar no suporte ao desenvolvimento. Partindo-se de uma abordagem integrada de desenvolvimento, a questão que se coloca é de que maneira o “sistema tributário ideal” pode incorporar os objetivos e instrumentos das políticas social, setorial, regional e ambiental.

Nesse contexto, um aspecto importante a ser destacado é que, sob uma perspectiva sistêmica, não há necessidade de que todas as partes do sistema persigam simultaneamente todos os objetivos. Pode ser recomendável que esse sistema tributário, por questões de eficiência e com objetivo arrecadatório, contenha um IVA moderno—ou seja, simples, de base ampla, poucas alíquotas e isenções e com pleno aproveitamento de créditos que resulta na isenção completa dos investimentos e das exportações (De la Feria; Krever, 2013).² Isso pode ter tanto um efeito regressivo sobre a distribuição de renda quanto restringir o uso de benefícios tributários para fins de políticas social, setorial e regional. Não será, porém, um problema, desde que seja compensado pelas outras partes do sistema, como é o caso do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF), que é considerado um instrumento tributário muito mais apropriado para perseguir objetivos distributivos, ou quando o potencial arrecadatório do IVA é canalizado para reforçar outros instrumentos das políticas social, setorial e regional. Em particular, ao longo das últimas décadas houve uma gradual deterioração de uma série de instrumentos tributários utilizados pelas políticas de desenvolvimento, devido às deficiências de desenho, não seletividade e suscetibilidade à influência de grupos de interesse. É o caso da política regional de concessão de benefícios fiscais do ICMS, que culminou em uma guerra fiscal predatória entre os governos estaduais. Por isso, uma eventual revisão desse tipo de benefício tributário não significa que os objetivos das políticas de desenvolvimento devam ser abandonados, e inclusive abre espaço para o reforço dessas políticas via instrumentos mais apropriados para a consecução dos seus objetivos.

[2] De la Feria e Krever (2013) discutem os princípios básicos e limitações de um IVA moderno.

A visão sistêmica 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 o IRPJ sob um modelo que dê tratamento coerente às distintas fontes de renda (rendimentos do capital produtivo, financeiro, renda do trabalho etc.). Isso é fundamental para se eliminar brechas para práticas de elisão tributária que reduzem o potencial arrecadatório e progressivo do imposto. Mesmo os princípios de equidade horizontal e de eficiência devem ser relativizados. O objetivo de perseguir eficiência é compatível com o tratamento discriminatório de determinados setores e bens—por exemplo, quando a tributação é utilizada para desestimular atividades em setores que causam dano ambiental e o consumo danoso de tabaco e álcool, ou para estimular investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Para tanto, pode-se imaginar um imposto seletivo desenhado com objetivos extrafiscais (não arrecadatórios) em um sistema ideal de tributação de bens e serviços.

Uma questão adicional diz respeito ao papel do sistema tributário na redução das desigualdades sociais. No pensamento desenvolvimentista latino-americano, por exemplo, a tributação progressiva da renda e da propriedade é vista como uma das principais ferramentas para reduzir desigualdades e para promover uma mudança para um padrão de consumo das famílias capaz de dar suporte ao desenvolvimento (via redução do consumo suntuário no topo da distribuição e ampliação do consumo de massa) (Pinto, 1969).³

Mais recentemente, esse tipo de proposição vem encontrando eco no *mainstream* da teoria econômica, que promoveu uma revisão sobre o papel da tributação na desigualdade. Essa revisão recente deriva de uma evolução metodológica e histórica da teoria da tributação ótima, que, originalmente, com base no alegado *trade-off* entre equidade e eficiência e em hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a dinâmica econômica, produziu modelos extremos nas décadas de 1970 e 1980, em que as rendas do capital não deveriam ser tributadas para não distorcer incentivos econômicos. Por influência de leituras restritivas dessa literatura, num contexto em que a revolução novo-clássica dos anos 1970 questionava toda a política fiscal do keynesianismo, construiu-se uma espécie de consenso no *mainstream* de que a política tributária, para não introduzir distorções no sistema econômico, deveria se abster dos objetivos distributivos, transferindo-se ao gasto público essa função clássica da política fiscal.

Com o passar do tempo, porém, os próprios autores reformaram suas posições e passaram a adotar uma abordagem mais realista e pragmática. Fazem parte da literatura recente que questiona o desenho do modelo ótimo de tributação tanto a nova geração, como Thomas Piketty e Emmanuel Saez, entre tantos outros, quanto as revisões

[3] Pinto (1969) explora as relações entre distribuição, desenvolvimento e sistema tributário.

[4] 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 os motivos estão o fato 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) e sua não tributação distorce as decisões em favor de investimentos financeiros (e em detrimento do capital humano) na presença de falhas de mercado; já a poupança precaucional, diante de incerteza sobre a habilidade futura de renda, pode gerar sobrepoupança e redução futura da oferta de trabalho.

[5] Os Estados Unidos são a principal exceção de país economicamente relevante que não adota um IVA, e sim um imposto sobre vendas no varejo.

pela geração originária formada por James Mirrlees, Peter Diamond, Anthony Atkinson e Joseph Stiglitz (Gobetti, 2018). Como resultado dessas revisões, estabeleceu-se uma convergência, no âmbito da literatura de tributação ótima, de que há justificativas teóricas para se tributar a poupança e o capital. As maiores divergências passaram então a estar relacionadas à amplitude e à operacionalidade da tributação (Banks; Diamond, 2010).⁴ Por um lado, Mirrlees *et al.* (2011) seguem uma abordagem mais parcimoniosa, sugerindo que a tributação fique restrita às heranças e ao retorno excedente da poupança (enquanto o retorno normal deve permanecer isento), sob o argumento de que não geram distorções econômicas. No outro extremo, Piketty, Saez e Zucman (2013) produziram modelos que defendem a tributação progressiva e integral da renda do capital, conjuntamente com as rendas do trabalho, além da herança e da riqueza. Tais proposições, evidentemente, estão longe de representar um consenso na escola da tributação ótima, mas refletem um renovado interesse sobre a questão da desigualdade e um resgate do papel da tributação na regulação das relações de concentração de renda e riqueza no topo da distribuição.

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 elas, cabe destacar as seguintes tendências em curso no século XXI:

- **Homogeneização da tributação sobre bens e serviços**, mais comumente na forma de um IVA, com bases cada vez mais amplas e redução do escopo de alíquotas diferenciadas e isenções, diante da crescente integração econômica dos países.⁵
- **Conceituação ampla da base tributável do IVA** (não restrita a bens e serviços), para lidar com novos desafios da tributação da economia digital (intangíveis, plataformas eletrônicas etc.) e do setor financeiro.
- **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, além de constituírem fontes geradoras de desigualdades.
- **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 pelos seus impactos sobre a competitividade nacional.
- **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 no plano internacional somam-se outras de caráter mais conjuntural. O imperativo de promover consolidações fiscais foi uma das principais motivações 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 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016; 2017). Esses relatórios fazem um apanhado das mais recentes tendências de reformas tributárias comuns aos países membros da OCDE e que estão resumidas a seguir:

- Maior ênfase passou a ser dedicada à recuperação do crescimento, predominando medidas de redução dos tributos sobre a renda do trabalho e sobre o lucro das empresas, com os objetivos explícitos de prover estímulos ao consumo e aos investimentos.
- 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 da base tributável (sobretudo aquelas destinadas a proteger as bases domésticas de práticas de evasão e elisão tributária por parte de empresas multinacionais).
- Na tributação sobre a renda do trabalho, um número significativo de reformas tem foco na redução dos tributos sobre os contribuintes de baixa renda, que reflete tanto a preocupação em estimular o consumo quanto minorar desigualdades sociais.
- Mantém-se a tendência de incrementos na tributação sobre a renda dos mais ricos diante do renovado foco sobre o papel da tributação em promover justiça fiscal, com vários países ampliando alíquotas e eliminando benefícios tributários sobre dividendos e outras fontes de renda do capital no nível do acionista, entre outras medidas, promovendo-se, assim, uma revisão do tratamento tributário diferencial entre renda do trabalho e do capital e uma ampliação da tributação no topo da distribuição de renda.
- As reduções dos tributos sobre a renda do trabalho e o lucro das empresas também têm sido parcialmente compensadas por aumentos nos tributos sobre consumo (IVA) e nos tributos relacionados ao meio ambiente.

- Atendimento de ampliação das alíquotas do IVA, bastante evidente desde o período pós-crise, arrefeceu no período mais recente. O foco passou a ser em uniformizar a base tributável, ampliá-la para lidar com a economia digital e reduzir o escopo de alíquotas reduzidas para determinados bens e serviços.
- 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.
- 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, 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 à preocupação de poupar a base da distribuição de renda do ônus dos ajustes fiscais—vem sendo muitas vezes pautado por modelos que buscam fazê-lo da maneira mais eficiente possível. 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, que será detalhado mais à frente, é uma tentativa de se integrar a tributação da renda da pessoa jurídica e da pessoa física de maneira coerente e prover isonomia no tratamen-

to tributário entre as várias fontes de renda, ao mesmo tempo que se preserva a progressividade na tributação dos rendimentos do trabalho e do retorno excedente da poupança.

O ponto central a ser destacado é que a tendência a reduzir os níveis de tributação da folha salarial e do lucro no nível da empresa tem sido contraposta a 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. Firmes recomendações nessa direção requerem julgamentos de valor sobre preferências sociais e contextos políticos que vamos evitar aqui, mas o foco renovado 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.

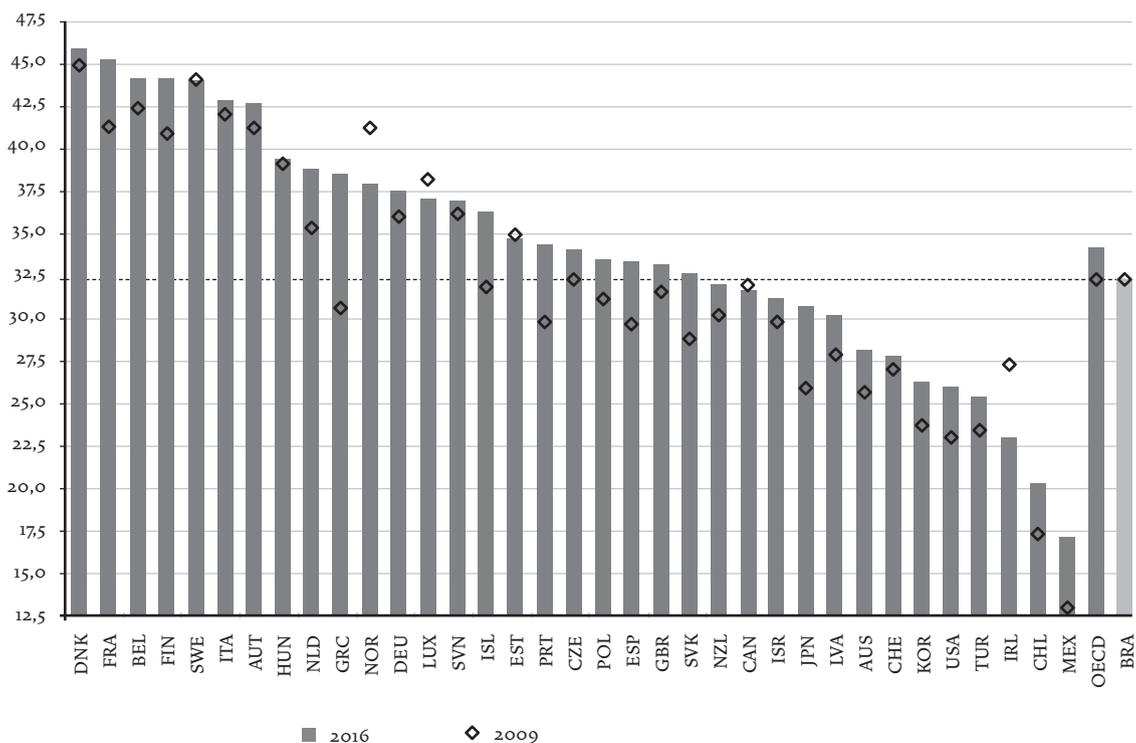
Por fim, cabe observar que as motivações por trás de algumas das tendências recentes de reformas no campo da tributação estão amparadas por estudos empíricos. É o caso de estudos realizados por pesquisadores da OCDE, como Johansson *et al.* (2008), que investigam o desenho das estruturas tributárias mais propícias para estimular o crescimento econômico e 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, os impostos sobre a renda da pessoa jurídica. Os mesmos 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 diante dos 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 o que procuraremos fazer na sequência deste texto.

**SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO:
DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE REFORMAS**

O Brasil é um país em desenvolvimento que possui uma carga tributária relativamente elevada para padrões internacionais, tendo alcançado 32,3% do PIB em 2009 e em 2016. Coincidentemente, essa carga era idêntica à média de 32,3% do PIB verificada nos países da OCDE no ano de 2009 e, desde então, passou a divergir. Enquanto a carga brasileira está praticamente estabilizada por mais de uma década, a maioria dos países da OCDE promoveu mudanças tributárias para ampliar suas receitas desde a crise de 2008 e, em resposta, a média da carga tributária saltou de 32,3% do PIB em 2009 para 34,3% em 2016, conforme ilustrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Carga tributária no Brasil e nos países da OCDE, em participação (%) do PIB, 2009 e 2016



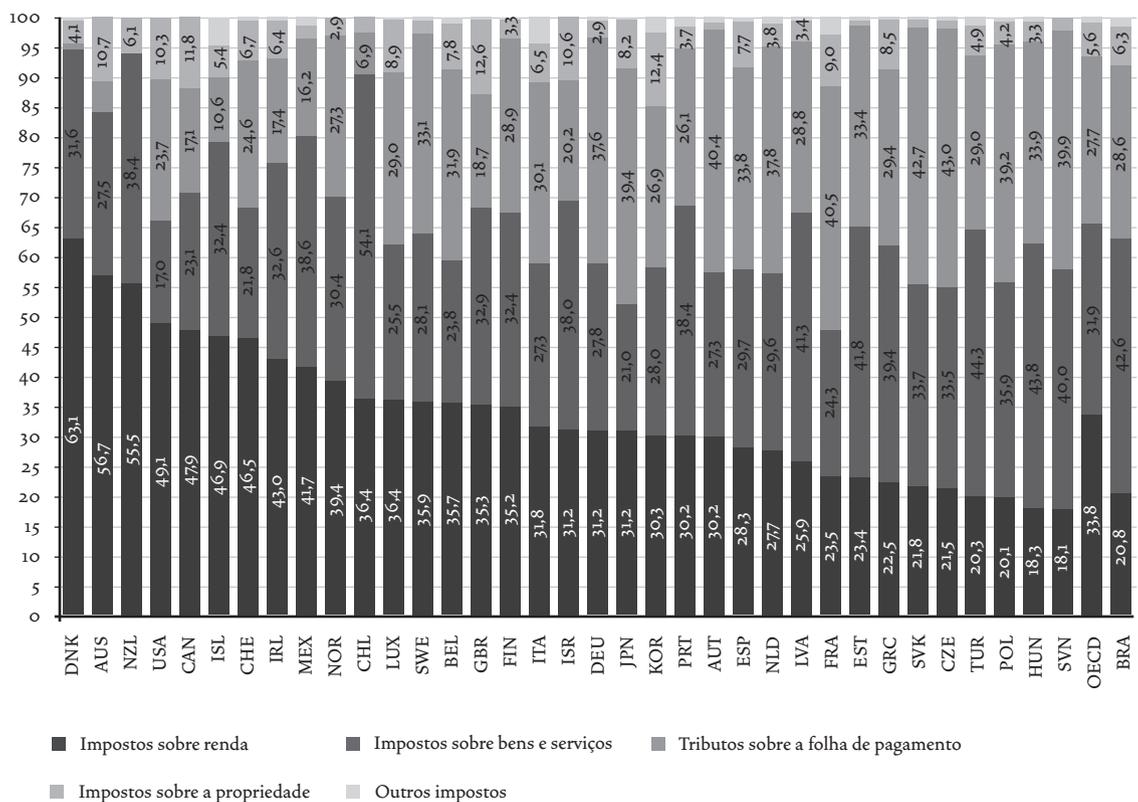
Fonte: Dados atualizados de Orair *et al.* (2013) para o Brasil e estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org>) para os demais países.

Notas: AUS: Austrália; AUT: Áustria; BEL: Bélgica; BRA: Brasil; CAN: Canadá; CHE: Suíça; CHL: Chile; CZE: República Checa; DEU: Alemanha; DNK: Dinamarca; ESP: Espanha; EST: Estônia; FIN: Finlândia; FRA: França; GBR: Reino Unido; GRC: Grécia; HUN: Hungria; IRL: Irlanda; ISL: Islândia; ISR: Israel; ITA: Itália; JPN: Japão; KOR: Coreia do Sul; LUX: Luxemburgo; LVA: Letônia; MEX: México; NLD: Holanda; NOR: Noruega; NZL: Nova Zelândia; OCDE: média dos 35 países da OCDE; POL: Polónia; PRT: Portugal; SVK: Eslováquia; SVN: Eslovênia; SWE: Suécia; TUR: Turquia; USA: Estados Unidos. Para Austrália e Japão, os dados são de 2015.

Porém, mais do que o nível da carga brasileira, 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. Ao contrário do padrão mais comum entre os países da OCDE (verificado em 19 dos 35 países), onde os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte de financiamento estatal, no Brasil, mais de 40% das receitas tributárias é originada de impostos sobre bens e serviços, enquanto os impostos sobre a renda e a propriedade estão próximos de um quarto do total. Comparando-se com a média dos países da OCDE (gráfico 2), o Brasil concentra sua carga proporcionalmente mais nos impostos sobre bens e serviços, menos nos impostos sobre a renda, e possui patamares semelhantes de concentração nas tribu-

GRÁFICO 2

Composição da carga tributária no Brasil e nos países da OCDE, em participação (%) do PIB, 2015



Fonte: Dados atualizados de Orairi *et al.* (2013) para o Brasil e estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org>) para os demais países.

Notas: AUS: Austrália; AUT: Áustria; BEL: Bélgica; BRA: Brasil; CAN: Canadá; CHE: Suíça; CHL: Chile; CZE: República Checa; DEU: Alemanha; DNK: Dinamarca; ESP: Espanha; EST: Estônia; FIN: Finlândia; FRA: França; GBR: Reino Unido; GRC: Grécia; HUN: Hungria; IRL: Irlanda; ISL: Islândia; ISR: Israel; ITA: Itália; JPN: Japão; KOR: Coreia do Sul; LUX: Luxemburgo; LVA: Letônia; MEX: México; NLD: Holanda; NOR: Noruega; NZL: Nova Zelândia; OECD: média dos 35 países da OCDE; POL: Polónia; PRT: Portugal; SVK: Eslováquia; SVN: Eslovênia; SWE: Suécia; TUR: Turquia; USA: Estados Unidos. Para Austrália e Japão, os dados são de 2015.

[6] Há ainda um resíduo de impostos sobre a renda não classificáveis. Para evitar arbitrariedades, procurou-se classificar os tributos por critérios o mais próximos possível daqueles utilizados oficialmente pela OCDE. É muito comum que estudos realizados no Brasil procedam reclassificações que geram discrepâncias entre as estatísticas—por exemplo, reclassificações do IRPJ e da CSLL apurados no regime de lucro presumido para imposto sobre bens e serviços (e não imposto de renda) ou do IPVA para imposto sobre bens e serviços (e não imposto sobre a propriedade). As reclassificações normalmente ampliam os impostos sobre bens e serviços e reduzem os impostos sobre renda e propriedade. Mesmo que seja justificável em muitos casos, tal procedimento gera perda de comparabilidade em relação às informações internacionais. Ressalte-se ainda que comparações internacionais devem ser feitas com cautela devido às diferenças nos sistemas de tributação dos países. Um exemplo são os sistemas integrados de tributação da renda das pequenas e microempresas. Em algumas localidades, como nos países nórdicos, há procedimentos de divisão entre lucro da empresa, submetido ao IRPJ, e renda do trabalho dos sócios e acionistas, sujeita ao IRPF. Em outros países, a exemplo dos Estados Unidos, há uma integração da tributação no nível da pessoa física, o que superestima o volume do IRPF. Ao contrário do Brasil, que optou pela prática pouco usual de fazer a integração no nível da pessoa jurídica, o que superestima o IRPJ e consequentemente subestima o IRPF.

[7] Em mais da metade desses países (21 dos 35), os pacotes tributários incluíram algum tipo de ampliação da taxa sobre os mais ricos, inclusive os dividendos (Förster; Llana-Nozal; Nafilyan, 2014).

tações sobre folha salarial e propriedade.⁶ Existem, ainda, assimetrias no interior dessas categorias genéricas de tributos. Entre os tributos sobre a renda, a concentração da carga no Brasil é um pouco mais alta quando incide sobre o lucro das empresas (9% do total em relação aos 8% da média dos países da OCDE) e muito menor na renda das pessoas físicas (8% do total em relação à média de 25% na OCDE) (Förster; Llana-Nozal; Nafilyan, 2014).⁷

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 a renda das pessoas físicas. Como se configurou e quais são as principais consequências dessa assimetria?

Suas raízes remontam a um longo processo histórico, mas uma característica se acentuou nas últimas três décadas, quando foi cristalizada 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, incrementando as transferências intergovernamentais e ratificando a prática pouco comum de delegar à esfera regional a competência pela arrecadação de alguns dos principais impostos do sistema tributário nacional e que incidem sobre os bens e serviços (o ICMS e o 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 social pela via do gasto—seja pelos benefícios sociais e assistenciais, seja pelos serviços sociais de saúde, educação e assistência—, a experiência brasileira tardia se deparou com maior resistência à tributação direta sobre a pessoa física. Na verdade, o imposto de renda 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 progressiva 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 indiretos “menos visíveis” da carga tributária (folha salarial, produção e lucro das empresas), com o agravante de que foram muitas vezes precipita-

dos 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 ser aprovada 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 longos processos de pactuação com os grupos de interesse afetados e tramitação legislativa. 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 o 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 abriam espaços para outros que carecem de justificativa técnica e respondem mais a pressões de grupos de interesse, resultando 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 lhe 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 delas:

- **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 da propriedade são mais eficientes. A avaliação de sistemas tributários baseada nessas categorias gerais é importante, mas, tal qual sugerido nesses estudos, deve ser relativizada e complementada por aspectos adicionais do sistema tributário. Em particular, as ineficiências características da tributação no Brasil impõem obstáculos à produtividade e ao crescimento econômico (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.).

- **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 (Musgrave, 1959; Oates, 1972).⁸ 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 intuito de atrair empreendimentos econômicos umas das outras, culmina na corrosão das bases tributáveis de todas elas. Situação muito próxima da experiência brasileira, em que 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 industrial 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 tendem a incidir 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 normalmente 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) e elevado peso da tributação indireta torna a carga tributária global regressiva, situação que é no mínimo injusta social-

[8] Em conformidade com o princípio da descentralização fiscal desenvolvido em Musgrave (1959) e Oates (1972).

mente, porque a tributação atua reforçando a concentração de renda em um dos mais desiguais países do planeta (Silveira; Passos, 2017).⁹

A partir desse diagnóstico sobre alguns dos problemas mais gerais da estrutura tributária brasileira e das considerações feitas na seção anterior, cabe aqui traçar alguns princípios norteadores para uma reforma tributária no país. 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 os 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 em inúmeras 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 essa alternativa. Por isso, o foco recairá sobre uma reformulação que a torne mais eficiente, com ganhos arrecadatórios nulos. Consequentemente, a maior ênfase recairá sobre a ampliação da tributação direta no país, mas essa alternativa deve ser trilhada com cautela, a partir de diretrizes que combinem aspectos de equidade e eficiência, e idealmente convergindo para um modelo integrado 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 segunda seção. Na sequência, serão detalhados diagnósticos e propostas mais específicos para três blocos de tributos (bens e serviços, folha salarial e renda).

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,

[9] Ver Silveira e Passos (2017) para uma análise do grau de regressividade dos tributos e da carga tributária global no Brasil.

respectivamente. A União ainda é responsável pelo PIS/Cofins, entre vários outros tributos.

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

- 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.
- Coexistência com tributos e regimes cumulativos, como o ISS e o regime cumulativo do PIS/Cofins.
- Conflitos de competência (por exemplo, entre o ICMS e o ISS e o IPI e o ISS) devido à fragmentação da tributação em diversas bases de incidência.
- 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.
- 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.
- Quantidade excessiva de alíquotas, isenções e não incidências, que dificultam a coordenação tributária e encarecem a sua administração.
- 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 impõe margens arbitrárias que geram um descolamento das bases de cálculo presumidas em relação ao verdadeiro valor das transações de mercado.
- Extrema complexidade e tratamentos arbitrários injustificáveis originam vultosos contenciosos judiciais e custos de conformidade.

Diante desses e de vários outros problemas, é redundante assinalar quão distante a atual configuração da tributação de bens e serviços no Brasil está de um sistema ideal. Também está bastante disseminada na literatura especializada a visão de que um caminho possível para minorar boa parte dos problemas é promover uma re-

forma 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 pela criação de um sistema moderno baseado em um IVA e um imposto seletivo (IS) com características alinhadas às melhores práticas internacionais. Isto é, um IVA 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 o recurso a alíquotas reduzidas e isenções, e complementado por um IS com finalidade extrafiscal ou regulatória (e não arrecadatória) que incida sobre bens específicos como cigarros, bebidas e combustíveis fósseis. As maiores controvérsias estão no desenho e na operacionalização de uma reforma que permita transitar para esse sistema ideal.¹⁰

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 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 (Lukic, 2014).¹¹ 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 sujeitos 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 extremamente ineficiente.

As propostas de reformas atualmente em debate no país 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 para aprimorar o sistema de aproveitamento de créditos e unificar todas as empresas no regime não cumulativo (Brasil, 2015).¹² Um segundo eixo, mais ousado, é o das reformas abrangentes, como é o caso da proposta em debate na Comissão de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados, sob relatoria do deputado Luiz Carlos Hauly, que prevê a extinção de nove tributos (IPI, Imposto sobre Operações Financeiras—IOF, PIS, Pape, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS) e a

[10] Cabe aqui esclarecer uma confusão comum, que é associar esse sistema de IVA necessariamente a um único imposto. Um sistema moderno de IVA pode ser adaptado para conviver com múltiplos tributos, ao menos sob uma perspectiva conceitual, sendo plenamente possível imaginar um IVA subnacional coexistindo com dois tributos federais apurados pelo critério do valor adicionado, um imposto com livre destinação orçamentária e repartido com estados e municípios e uma contribuição social vinculada ao orçamento da seguridade. Tal qual ocorre com a tributação sobre o lucro da empresa, em que convivem IRPJ e a CSLL. Outro exemplo é o PIS/Cofins, cuja sistemática de apuração, nos dois tributos, é idêntica e na prática só se diferenciam pelas diferentes alíquotas e vinculações orçamentárias. É claro que a introdução de mais de um tributo implica complexidades. Porém, este não seria um problema muito grave se cada um deles preservasse as características desejáveis de um sistema moderno de IVA, e teria a grande vantagem de tornar o sistema mais adaptável para o arcabouço fiscal brasileiro, com elevada autonomia tributária dos entes subnacionais e um orçamento federal dual, no qual as contribuições sociais se sobrepõem aos impostos.

[11] Lukic (2014) analisa as principais propostas de reforma tributária tramitadas no Congresso desde a Constituinte de 1987–1988.

[12] Os detalhes da proposta de reforma do PIS/Cofins estão apresentados no sítio eletrônico da Receita Federal (Brasil, 2015).

[13] Os textos apresentados pelo relator podem ser acessados na página da Comissão (Brasil, 2017).

criação de dois novos impostos. O primeiro, denominado Imposto sobre Operações com Bens e Serviços, sob competência estadual e nos moldes de um imposto sobre valor adicionado moderno, e o segundo, Imposto Seletivo (IS), que ficaria a cargo do governo federal e com incidência monofásica sobre uma lista relativamente ampla de itens (combustíveis, energia elétrica, telecomunicações, tabaco, bebidas e automóveis) (Brasil, 2017).¹³

Outra proposta de reforma abrangente é a do Centro de Cidadania Fiscal, que prevê a progressiva substituição de cinco dos atuais tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um imposto do tipo IVA alinhado às práticas internacionais, denominado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Propõe-se que sua administração seja coordenada entre a União e os governos regionais, que mantêm autonomia na fixação de alíquotas do IBS dentro de sua própria jurisdição. A proposta também prevê a criação de um IS federal mais restrito, incidindo exclusivamente sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas (a exemplo de cigarro e bebidas alcoólicas). A principal novidade da proposta do Centro de Cidadania Fiscal está no modelo de transição: os novos tributos são criados com alíquotas baixas durante um período de teste de dois anos (1% no caso do IBS, com redução equivalente na Cofins) e, ao longo do período subsequente de oito anos, suas alíquotas são gradualmente majoradas em simultâneo à redução, até a extinção, dos tributos atuais, mantendo-se a carga tributária constante. Busca-se, assim, assegurar gradualismo e previsibilidade na transição para o novo modelo, que não somente facilitem a adaptação por parte dos contribuintes e das administrações fiscais dos entes federados como também minimizem muitas das resistências encontradas nas propostas anteriores de reforma tributária (CCiF, 2017).¹⁴

[14] No caso da partilha federativa das receitas do IBS está previsto um prazo ainda maior de transição, de cinquenta anos. CCiF (2017) detalha a proposta de reforma.

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 ao propor uma transição ainda mais gradual e flexível para um sistema moderno de IVA, ao mesmo tempo que preserva maior grau de autonomia tributária na esfera regional (Varsano, 2014; Lukic, 2018).¹⁵ Um projeto inspirado por esse modelo passa pela criação inicial de um IVA e de um IS (combustíveis, bebidas e cigarros) somente com os tributos federais (PIS/Cofins, IPI e Cide), sem incluir o ICMS, mas já prevendo uma harmonização futura. Paralelamente, deverão ser adotadas medidas modernizadoras no ICMS que o aproximem gradualmente do IVA federal, de modo que, ao longo do processo de transição, os dois tributos conviverão com bases de incidência e práticas tributárias convergentes. O ISS pode ser incorporado ao imposto estadual de base ampliada, com os municípios participando da sua arrecadação, ou, alternativamente, ser substituído por um imposto municipal sobre vendas a varejo (não

[15] Ver Varsano (2014) e Lukic (2018) para um diagnóstico mais completo dos problemas da tributação de bens e serviços. Os autores também descrevem com mais detalhes as propostas de reforma e, em particular, o eixo reformista inspirado no modelo canadense.

cumulativo). O modelo prevê ainda que alguns estados, facultativamente, adotem um imposto harmonizado, cuja incidência se dê sobre a mesma base do IVA federal, mas preservando-se a liberdade do estado de 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 adoção desse imposto harmonizado dependeria da negociação com cada estado e de uma contraparte financeira da União.

Não se deseja aqui adentrar nas tecnicidades de cada proposta, que em comum têm como objetivo básico instituir uma sistemática moderna de tributação de bens e serviços no país. Suas principais diferenças estão no modelo de transição e na flexibilidade do sistema. O eixo reformista inspirado no modelo canadense propõe uma transição mais gradual para um sistema moderno de IVA e um sistema mais flexível, que preserve maior grau de autonomia tributária na esfera regional, algo que pode ser mais apropriado em um país heterogêneo como o Brasil e para lidar com as características do nosso federalismo. Outra vantagem é que, do ponto de vista político, dilui-se o conflito federativo criado quando se propõe a adoção desde o início de um regime nacional homogêneo de IVA. Contudo, o modelo descentralizado introduz uma série de complexidades e pode dificultar a coordenação futura das práticas tributárias entre os entes federados. Além disto, a proposta de uma reforma mais gradual e fatiada significa conviver por mais tempo com as graves distorções do atual sistema e um maior risco de que o processo de modernização seja interrompido. Tampouco há garantias de que o ônus político de se promover reformas fatiadas ao longo do tempo seja inferior ao de promover uma única reforma. Em última instância, as considerações de caráter político é que serão decisivas na escolha de uma das propostas.

Outro aspecto comum das propostas de reforma tributária em debate é preconizarem que os ganhos arrecadatários serão neutros, como maneira de se reduzir a resistência dos contribuintes avessos a aumentos de impostos e, simultaneamente, assegurar que os orçamentos dos entes federados não sofrerão perdas iniciais (inclusive preveem congelamento das parcelas de recursos compartilhadas entre os entes e aquelas destinadas à seguridade social e outras vinculações). Ou seja, pretende-se promover uma reforma que modernize a tributação de bens e serviços sem ampliar a carga em proporção do PIB. É claro que esse sistema moderno de tributação de bens e serviços, com objetivo arrecadatário, tem um efeito regressivo sobre a distribuição de renda. Essa consideração chama a atenção para a necessidade de que ocorra em paralelo com a reformulação da tributação direta sobre pessoa física, instrumento tributário, por excelência, para perseguir fins distributivos. Voltaremos a esse tema mais à frente.

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 a seguir 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 30 mil reais por mês considerando três situações: 1. um empregado assalariado no regime normal de tributação; 2. um sócio de uma empresa enquadrada no regime especial típico das médias empresas (lucro presumido); e 3. um sócio de uma empresa no regime das micro e pequenas empresas (Simples).

Observa-se que o custo tributário de um empregado assalariado chega a quase 50%, que é bastante elevado para patamares internacionais. Na verdade, o 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 em-

TABELA I
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	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).

pregador (20%), o seguro de acidente de trabalho (entre 0,5% e 6%), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (8%), Salário-Educação (2,5%) e as contribuições para o Sistema S (2,5%), entre outras. Essa miríade de tributos sobreonera a produção nacional, abala sua competitividade e estimula a informalidade e a elisão tributária.

Um exemplo é a prática de 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, o 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 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 lhe permite ficar dentro da 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, consultores etc.). O fenômeno conhecido como “pejotização” tende a se ampliar ainda mais no contexto atual, em que os critérios de enquadramento nos regimes simplificados e as legislações trabalhista e de terceirização estão cada vez mais permissivas. 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 (sobretudo as contribuições para a previdência social) 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 que integre de maneira mais consistente a tributação no 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 guarda 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. Esta última 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 do 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 essas abrem caminho para a redução do ônus tributário sobre a folha de pagamentos e para um modelo mais coerente, em que as contribuições remanescentes se restrinjam àquelas que possuem relação mais próxima com os benefícios contributivos dos empregados (isto é, 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 essas distorções é reduzir sua alíquota e, simultaneamente, promover uma reforma do IRPF que compense as perdas em termos arrecadatórios e de progressividade.

Resumindo, o conjunto de propostas aqui listado 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 principal contrapartida é a necessidade de promover 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 seção será dedicada aos temas do diagnóstico e da reforma do imposto de renda.

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, cuja discussão tributária deve idealmente ser feita de maneira integrada com a reformulação dos atuais benefícios assistenciais. Mais precisamente, faz-se necessário discutir alternativas de modelos que separem melhor os benefícios contributivos daqueles não contributivos e estabeleçam fontes de financiamento específicas para cada um deles, inclusive avaliando-se a possibilidade de substituir o atual sistema assistencial por um novo sistema de caráter universal que preveja uma renda cidadã para o idoso financiada por impostos gerais. Este é um tema que será abordado em uma continuação deste trabalho.

Tributação sobre renda

A atual estrutura do imposto de renda no Brasil carece de lógica sistêmica e possui inúmeras brechas para planejamento tributário que limitam seu potencial arrecadatório e sua progressividade. Segue-se uma breve lista de distorções:

- As alíquotas nominais que incidem sobre o lucro da pessoa jurídica são muito elevadas (de até 34%, somando-se o IRPJ e a CSSL), 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.
- Existem 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 comumente mais elevadas do que as que incidem sobre ganhos de capital (15%), aplicações financeiras (normalmente de 15 a 22,5%, além de inúmeras isenções) e 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 podem ser isentos quando a pessoa é cotista de um fundo de investimento imobiliário com cotas negociadas em bolsa e seu imóvel compõe o patrimônio do fundo, ou ser submetidos 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 15% no da pessoa física.

- O tratamento dos pequenos negócios e dos trabalhadores por conta própria em relação aos empregados assalariados é assimétrico. 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 até 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.
- 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.
- Elevado volume de deduções que carecem de justificativas econômicas ou sociais.

Essa breve lista de distorções indica que nosso modelo de tributação da renda é fragmentado, incoerente e injusto, desestimula o investimento em ativos produtivos (em favor de outras modalidades) e abre inúmeras brechas para elisão fiscal (Appy, 2015; Souza, 2017).¹⁶ A questão que se coloca é como estruturar um modelo alternativo que combine da melhor maneira possível aspectos de eficiência e equidade. Seguindo os princípios orientadores da segunda seção, 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, onde prevalece uma tributação mais equilibrada entre os lucros das empresas e os dividendos distribuídos à pessoa física, com médias de alíquotas estatutárias de 25% na pessoa jurídica e mais

[16] Ver Appy (2015) e Souza (2017) para um diagnóstico mais aprofundado das distorções do imposto de renda no Brasil.

24% na pessoa física. A maioria desses 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 tributaço do lucro varia com o porte da empresa e pode 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 arrecadaço relativamente mais baixa como também 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 (Gobetti; Orair, 2017; Hanni; Martner Fanta; Podestá, 2015).¹⁷

A ideia de 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 arrecadatórios muito limitados. Isso 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 dessa 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 tributaço 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.

Tais constatações servem para reforçar o argumento de que, mais que medidas simples, o ideal seria adotar um modelo que conferisse um tratamento mais coerente à tributaço de renda no sentido de ser efetivamente capaz de alcançar equidade horizontal e vertical, com integração entre IRPF e IRPJ. Existem várias alternativas de modelos na literatura desenhadas para a consecução dessas finalidades. Barreix, Roca e Velayos (2017), por exemplo, sugerem uma série de ajustes para viabilizar a retomada do modelo amplo de tributaço do IRPF, que submete a totalidade dos rendimentos dos contribuintes à tabela progressiva (sejam eles provenientes do trabalho ou da propriedade do capital), de maneira integrada ao IRPJ e ao imposto sobre riqueza. Entre os ajustes, estão a adoção do critério de competência para a contabilização dos rendimentos, de modo que o conceito relevante passa a ser o de renda atribuída ao acionista (independentemente de o lucro ter sido retido ou distribuído como dividendos) para lidar com o problema de represamento (*lock-in*) de lucros, e o estabelecimento de um sistema de créditos que provê plena integração com o IRPJ ao

[17] Ver Gobetti e Orair (2017) para uma análise comparada do imposto de renda brasileiro em relação aos países da OCDE. Outra referência importante é Hanni, Martner Fanta e Podestá (2015), que avaliam o grau de progressividade do imposto nos países latino-americanos.

permitir compensar o imposto já pago no nível da empresa. Assim, o modelo busca assegurar um tratamento uniforme para todas as fontes de renda, na medida em que as alíquotas progressivas do IRPF também incidem sobre os rendimentos do capital (mas com os impostos pagos sobre esses rendimentos no nível da empresa sendo considerados uma antecipação que gera créditos no IRPF) e eliminam seu tratamento tributário favorecido. Dado que toda a renda, sem exceção, é incluída na base tributável e submetida às alíquotas progressivas do IRPF, o modelo amplo ajustado promove equidade horizontal e vertical. Talvez a maior dificuldade de se adotar um modelo como esse em um país como o Brasil esteja relacionada à operacionalização do sistema de créditos para a integração entre IRPF e IRPJ. Diferentemente da prática mais usual ao redor do mundo, as alíquotas do IRPF se encontram abaixo das alíquotas estatutárias do IRPJ/CSLL. Portanto, a adoção do modelo amplo ajustado exigiria um grande realinhamento dessas alíquotas (via redução das alíquotas do IRPJ/CSLL e ampliação das alíquotas do IRPF) e talvez um sistema parcial (e não integral) de aproveitamento de créditos.

Uma segunda alternativa 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 de 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 e também a alíquota mínima da tabela progressiva do IRPF. 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 esse retorno normal são tributados em mais 28%. O método de cálculo do retorno normal do capital é muito próximo do 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 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 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%). Ao final, os rendimentos dos acionistas arcarão com uma alíquota total entre 28% e 48%, assim como os rendimentos do trabalho submetidos às alíquotas progressivas do IRPF, que variam de 28% a 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 de 28% a 48%. Há ainda a opção facultativa de um trabalhador autônomo (ou mesmo uma pequena empresa) não adotar esse regime especial e, nesse caso, ficar sujeito a alíquotas iguais às da tabela progressiva do IRPF. Isso permite que trabalhadores autônomos de baixa renda fiquem isentos do imposto (ou recebam uma restituição).

Entre as virtudes do modelo dual estão a integração do imposto de renda da pessoa jurídica com a pessoa física, o tratamento mais isonômico conferido às diversas fontes de rendas e a eliminação de incentivos a fenômenos de transfiguração de renda (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) (Mirrlees *et al.*, 2011).¹⁸

As principais experiências de aplicação do modelo dual indicam a promoção de ganhos arrecadatórios no imposto de renda devido à simplificação, uniformização e ampliação da base de incidência e ao fechamento de brechas para planejamento tributário. Assim como ampliaram sua progressividade, ao promover a revisão de benefícios tributários concedidos aos rendimentos do capital, e porque são justamente os mais ricos, que podem contar com especialistas em planejamento tributário, os que mais se beneficiam dessas 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, existe uma série de justificativas para tributá-lo em algum nível. Em especial, a 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 de ampliar a tributação sobre o patrimônio das pessoas físicas, e em alguns dos países, como a Suécia, mantém-se a tributação do retorno normal (Sørensen, 2010; Gobetti, 2018).¹⁹

A título de exemplo, a implementação de um modelo dual no país envolveria uma grande reestruturação das alíquotas do imposto de renda que estão muito desalinhadas. Primeiramente, seria preciso reduzir a alíquota do lucro da empresa para um patamar mais baixo (por exemplo, 22,5%). Esta pode ser uma janela de oportunidade para rever

[18] Essa propriedade guarda semelhança com um tributo sobre gastos (conhecido na literatura como “imposto Kaldor”), que é de mais difícil operacionalização na atual estrutura dos sistemas tributários nacionais e que gera um fluxo mais volátil de arrecadação. Ver Mirrlees *et al.* (2011) para comparações entre os modelos de imposto de renda.

[19] Sørensen (2010) e Gobetti (2018) detalham os princípios teóricos subjacentes ao modelo dual e alguns estudos de caso.

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

benefícios tributários e parâmetros mal calibrados dos regimes especiais, além de uniformizá-la com as alíquotas sobre ganhos de capital e das principais aplicações financeiras, que teriam de ser majoradas. 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 social adicional para rendimentos muito altos, de 10%, que chegaria próximo dos mesmos 35%.²⁰ 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%). No entanto, também prevendo um mecanismo que isente (ou reduza) os impostos incidentes sobre os lucros abaixo do retorno normal. Esse 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.

No caso dos regimes especiais de 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.²¹ Por esse mecanismo, um prestador de serviços de baixa renda ficaria 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. Isso porque

[21] 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 (IRPJ/CSLL, PIS/Cofins e ICMS ou ISS).

permaneceria um grande diferencial tributário da carga sobre a folha de salários dos empregados no regime normal em relação aos sócios de empresas nos regimes especiais. Assim, seria importante que uma parcela dos eventuais ganhos de arrecadação fosse canalizada para a desoneração da folha e, mais especificamente, das contribuições previdenciárias. Uma possibilidade é que as alíquotas adicionais sobre os altos rendimentos no IRPF e/ou 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, nesse 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 o setor produtivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto é a primeira parte de um trabalho mais amplo e que está longe de esgotar o tema da reforma tributária no Brasil. Muito pelo contrário, sua perspectiva analítica é mais geral e com foco restrito sobre três grandes blocos de tributação (bens e serviços, folha salarial e renda). A análise será complementada na segunda parte do trabalho, que abordará os tributos sobre patrimônio, ambientais e regulatórios financeiros, além de aprofundar reflexões sobre os novos desafios da economia digital e as questões federativa e da seguridade social. Também foge aos propósitos e ao escopo deste trabalho adentrar nas technicalidades.

O objetivo aqui foi apenas apresentar diretrizes gerais para uma reforma tributária no país que não fique restrita à modernização da tributação de bens e serviços. Isso não significa negligenciar a relevância dessa agenda modernizante. Ao contrário, procuramos listar e destacar o mérito de um conjunto de propostas destinadas a corrigir as distorções da tributação de bens e serviços no país, deixando claro que são as considerações de caráter político (e não técnico) as que serão decisivas na escolha de uma delas. Complementarmente, o trabalho procurou avançar sobre o diagnóstico das distorções da tributação da renda (e da folha salarial) e na discussão de modelos de tributação da renda capazes de alcançar equidade horizontal e vertical com integração consistente entre pessoa física e jurídica.

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 a 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. Estes objetivos seguem os princípios norteadores e as tendências internacionais descritos na segunda seção.

A título de exemplo, discutimos como seria a implementação do modelo dual no Brasil, cujos esperados ganhos arrecadatários e de progressividade estariam pouco associados ao realinhamento de alíquotas e mais à simplificação, uniformização, ampliação da base de incidência e fechamento de brechas para planejamento tributário. Na verdade, o modelo de referência aqui discutido mantém a isenção ao retorno normal dos acionistas, tributa os retornos excedentes por uma alíquota linear e promove apenas uma moderada elevação da alíquota máxima do IRPF a 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 devem ser avaliadas. Em realidade, várias das experiências de adoção do modelo dual vieram acompanhadas da preocupação em fortalecer os tributos sobre o patrimônio da pessoa física.

Uma segunda alternativa apresentada brevemente no texto é o modelo amplo ajustado, que se propõe a integrar de maneira coerente o IRPF ao IRPJ e ao imposto sobre riqueza. Esse pode ser um caminho se o objetivo for perseguir maior progressividade vertical no imposto de renda, o qual prescinde de um alcance tão amplo dos impostos sobre a propriedade (Barreix; Roca; Velayos, 2017).²² Mais uma vez, vale destacar que, em última instância, a opção por qualquer um dos modelos depende de questões de correlação de forças políticas, capacidade de pactuação e preferências sociais. Este trabalho não pretende dar respostas acabadas a essas questões, apenas contribuir para o debate.

[22] Para obtenção de uma base de incidência única do modelo amplo ajustado, há a adição de uma renda diferencial sobre o patrimônio líquido, além da renda tradicional do trabalho e do capital. Por isso, Barreix, Roca e Velayos (2017, p. 17) afirmam que ao tributar toda a renda não há necessidade de tributar a riqueza. Feita a ressalva de que um complemento importante é um tributo apropriado sobre herança, para compensar, ao menos parcialmente, a injustiça intergeracional inerente à riqueza herdada.

Recebido para publicação em 12 de fevereiro de 2018.

Aprovado para publicação em 17 de julho de 2018.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

111, mai.–ago. 2018

pp. 213-244

RODRIGO ORAIR é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Está cedido à Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal. Responsável pelos argumentos principais e pela redação do artigo.

SÉRGIO GOBETTI é pesquisador do Ipea. Corresponsável pelos argumentos principais e pela redação do artigo.

As visões dos pesquisadores não devem ser atribuídas ao Ipea, IPC-IG e IFI.

REFERÊNCIAS

- Adam, Stuart *et al.* (Orgs.). *Dimensions of Tax Design*. Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/publications/7184>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Appy, Bernard. "Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado?". *Interesse Nacional*, v. 8, n. 31, pp. 65–81, 2015.
- _____. "Tributação e produtividade no Brasil". In: Bonelli, Regis; Veloso, Fernando; Pinheiro, Armando Castelar. *Anatomia da produtividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV/Ibre, 2017. pp. 323–360.
- Banks, James; Diamond, Peter. "The Base for Direct Taxation". In: Adam, Stuart *et al.* (Orgs.). *Dimensions of Tax Design*. Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 548–648.
- Barreix, Alberto Daniel; Roca, Jerónimo; Velayos, Fernando. "Quo Vadis Income Tax?: Towards the PIT-CA". *Discussion Paper*, Inter-American Development Bank, n. 550, 2017.

- Brasil. Ministério da Fazenda. “Fazenda conclui reforma que simplifica a contribuição para o PIS”. *Receita Federal*, 7 dez. 2015. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2015/dezembro/fazenda-conclui-reforma-que-simplifica-a-contribuicao-para-o-pis>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- _____. Câmara dos Deputados. “Relator apresenta proposta para a Reforma Tributária”. *Câmara dos Deputados*. 24 ago. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/noticias/relator-apresenta-proposta-para-a-reforma-tributaria>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). “Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços”. Nota técnica n. 1. São Paulo: CCiF, 2017. Disponível em: <http://ccif.com.br/wp-content/uploads/2017/08/NT-IBS-v1.1.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- De la Feria, Rita; Krever, Richard. “Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT”. In: De la Feria, Rita (Org.). *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*. Haia: Kluwer Law International, 2013, pp. 3–36.
- Förster, Michael; Llena-Nozal, Ana; Nafilyan, Vahé. “Trends in Top Incomes and Their Taxation in OECD Countries”. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 159, 2014.
- Gobetti, S. W. “Tributação do capital no Brasil e no mundo”. *Texto para Discussão*, Ipea, n. 2380, 2018.
- Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. *Brazilian Journal of Political Economy*, 37(2), 267-286, 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a01>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Hanni, Michael; Martner Fanta, Ricardo; Podestá, Andrea. “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”. *Revista Cepal*, n. 116, pp. 7–26, 2015.
- Johansson, Åsa et al. “Tax and Economic Growth”. *Economics Department Working Paper*, OECD, n. 620, 2008.
- Lukic, Melina de Souza Rocha. *Reforma tributária no Brasil: ideias, interesses e instituições*. Curitiba: Juruá, 2014.
- _____. “A tributação sobre bens e serviços no Brasil: problemas atuais e propostas de reformas”. In: De Negri, João Alberto; Araújo, Bruno César; Bacelette, Ricardo. *Desafios da nação: artigos de apoio*, v. 2. Brasília: Ipea, 2018.
- Mirrlees, James et al. *Tax by Design*. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/publications/5353>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Nova York: McGraw-Hill, 1959.
- Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Orair, Rodrigo Octávio et al. “Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente—2002–2012”. *Texto para Discussão*, Ipea, n. 1875, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2031/1/TD__1875.pdf. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Tax Policy Reforms in the OECD 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-in-the-oecd-2016__9789264260399-en. Acesso em: 22 jul. 2018.
- _____. *Tax Policy Reforms in the OECD 2017*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-2017-9789264279919-en.htm>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel; Zucman, Gabriel. “Rethinking Capital and Wealth Taxation”. 2013. Mimeo. Disponível em: <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2013RKT.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.
- Pinto, Anibal. *La distribución del ingreso en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1969.
- Rezende, Fernando et al. “Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro”. *Texto para Discussão*, Ipea, n. 104, 1987.
- Silveira, Fernando Gaiger; Passos, Luana. “Impactos distributivos da tributação e do gasto social: 2003 e 2008”. In: Afonso, José Roberto et al. (Orgs.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017, pp. 501–528.
- Sørensen, Peter Birch. “Dual Income Taxes: A Nordic Tax System”. In: Claus, Iris et al. (Orgs.). *Tax Reform in Open Economies: International and Country Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, pp. 78–108.
- Souza, Antonio Jose Praga de. “Imposto de renda no Brasil: distorções e renúncias na distribuição de lucros das empresas”. In: Afonso, José Roberto et al. (Orgs.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017, pp. 671–704.
- Varsano, Ricardo. “A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais”. *Documento para Discussão*, BID, n. 335, 2014.

