

REFORMA TRIBUTÁRIA PROGRESSIVA: A NOVA AGENDA

Sérgio Gobetti¹ e Rodrigo Orair²

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países em desenvolvimento com uma das maiores cargas tributárias do mundo, que alcançou 32,7% do PIB em 2013, fato que é frequentemente lembrado pelos críticos do tamanho do Estado brasileiro. Contudo, mais preocupante do que o seu nível, que pode ser parcialmente explicado pelo projeto de instituir um estado de bem-estar social sob inspiração nas social-democracias europeias, nossa estrutura de tributação é extremamente perversa com os mais pobres e benevolente com os mais ricos.

Coincidentemente, nossa carga tributária está apenas um pouco abaixo da média de 34,1% do PIB nos países da OCDE, mas, ao con-

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

Além de arrecadarmos pouco sobre a renda e a propriedade, o fazemos de modo pouco progressivo e ineficiente. Por exemplo, porque tributamos elevadamente o lucro gerado pela empresa, ao mesmo tempo em que isentamos os dividendos distribuídos às pessoas físicas.



Por outro lado, a tributação sobre bens e serviços é uma verdadeira colcha de retalhos, com tributos nas três esferas de governo, alguns se sobrepondo aos outros, outros incidindo de forma cumulativa na cadeia produtiva, com custos que são repassados aos preços e que oneram as rendas da população de modo regressivo, pesando mais sobre o bolso de quem consome tudo que ganha, ou seja, os mais pobres.

1. Mestre (2004) e Doutor (2008) em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), é servidor público do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Foi Assessor Especial do Ministro da Fazenda entre 2010 e 2011 e secretário-adjunto de Política Fiscal e Tributária da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda entre 2011 e 2013.

2. Economista (2002) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Mestre em Teoria Econômica (2006) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Esse sistema singular é reflexo tanto do federalismo brasileiro e da dualidade tributária (impostos e contribuições sobrepostos), quanto de algumas recomendações de política que o *mainstream* econômico propagou nas décadas de 1980 e 1990 e que foram incorporadas de forma bastante peculiar pelo Brasil. Entre esses mantras, destaca-se a visão de que as políticas tributárias deveriam se eximir de objetivos redistributivos, por resultarem em ineficiências econômicas que distorcem os preços relativos e desestimulam os indivíduos mais capazes e empreendedores. As autoridades tributárias deveriam se preocupar apenas em arrecadar da maneira mais neutra possível, e o problema distributivo deveria ser resolvido pelo lado do gasto público, por intermédio das transferências redistributivas, como os programas focalizados nos mais pobres.

Além dessa orientação mais geral, as autoridades tributárias brasileiras foram muito influenciadas por duas propostas defendidas pelos liberais americanos durante os governos Reagan e Bush: a redução das alíquotas máximas aplicadas ao IRPF e a isenção dos dividendos distribuídos às pessoas físicas. No Brasil, essas e outras medidas de incentivo aos “investidores” foram adotadas nas décadas de 1980 e 1990, num movimento que o ex-secretário da Receita Federal Everardo Maciel denominou de “antecipação histórica”.

O Brasil foi um dos primeiros países e até hoje um dos poucos que isentou e continua isentando integralmente de imposto de renda os dividendos distribuídos a acionistas, tal como a pequena Estônia. México e Grécia, que também aplicavam a isenção, voltaram atrás há alguns anos, enquanto a maioria dos países desenvolvidos mantém, com ajustes e modificações, o sistema clássico de tributação do lucro, que prevê a cobrança em duas etapas, na empresa e depois na pessoa física.

Ao mesmo tempo que isentava dividendos e mantinha a alíquota máxima do IRPF (27,5%) em um patamar baixo para os padrões internacionais, o governo brasileiro

passou a lançar mão de um conjunto de instrumentos tributários com fins arrecadatórios, como a criação da CPMF em 1997 e o aumento da Cofins em 1999.

Neste período de medidas que ampliavam a carga e a complexidade tributária, revigorou-se o debate em torno da necessidade de uma reforma simplificadora, que passaria pela fusão de vários tributos (ICMS, ISS, IPI e PIS/Cofins etc.) e criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), a exemplo das economias mais desenvolvidas. Diante da resistência de estados e municípios a perder competência tributária, esta proposta foi sendo desidratada de seu ímpeto inicial (o IVA) e fatiada em três vetores: a União tentando modernizar a sistemática de cobrança do PIS/Cofins (introduzindo um mecanismo de crédito parcial de insumos para algumas atividades econômicas), os municípios introduzindo uma alíquota mínima e ampliando a lista de serviços sujeita à tributação de seu imposto, o ISS, e os estados buscando um acordo até hoje inconcluso para terminar com a guerra fiscal e corrigir as distorções do ICMS.

Dado o conflito distributivo entre as esferas da federação e entre os setores da economia atingidos por essas mudanças, os avanços concretizados após uma década e meia de debates foram mínimos e persistimos com um sistema tributário incrivelmente ineficiente do ponto de vista econômico. Ao mesmo tempo, a agenda de reformas da tributação sobre a renda e o patrimônio, que envolve um outro tipo de conflito distributivo ainda mais temido (entre classes sociais), permaneceu embargada nos últimos 20 anos, não tendo o governo federal apresentado qualquer proposta de reforma mais substancial que visasse ampliar a progressividade ou mesmo corrigir as distorções ensejadas pela atual legislação.

Felizmente, a repercussão da obra do economista Thomas Piketty, juntamente com a publicitação de dados das declarações de IRPF no Brasil, contribuiu para que o tema da progressividade tributária e sua relação com a desigualdade de renda tenha voltado a pautar o debate público.



Persistimos com um sistema tributário incrivelmente ineficiente do ponto de vista econômico.

2. A TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS E DAS RENDAS NO BRASIL E NO MUNDO

O sistema clássico de tributação dos lucros e dividendos que se disseminou no século XX se baseia no que se convencionou chamar “dupla tributação”, ou seja, a tributação em duas etapas, do lucro na pessoa jurídica e, posteriormente, havendo distribuição de dividendos aos acionistas, também na pessoa física. Embora o lucro original seja um só, há nesse procedimento uma distinção entre o que é renda da empresa e o que é renda pessoal e que, como tal, pode ser submetida ao princípio da progressividade, ou seja, a alíquotas crescentes conforme a capacidade contributiva do beneficiário.

Esse modelo é o que prevalece ainda hoje na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, embora muitos tenham introduzido mecanismos de compensação na pessoa física de parte do imposto pago na pessoa jurídica.

Em média, os 34 países da OCDE tributam o lucro em 25% na pessoa jurídica e em mais 24% na pessoa física. No Brasil, a tributação do lucro varia com o porte da empresa e pode chegar a 34% (somando IRPJ e CSLL), mas os dividendos distribuídos aos acionistas das empresas estão integralmente isentos desde 1996. Antes

disso, o país tributava os dividendos de forma linear e exclusiva na fonte, com uma alíquota de 15%. Embora imperfeito, esse sistema de tributação era simples e, ao menos, capturava parte da renda das pessoas mais ricas, que vivem de dividendos de suas empresas.

A isenção dos dividendos propiciou um aumento de renda considerável para essas famílias, contribuindo para consolidar um quadro de elevadíssima e estável concentração de renda no topo da distribuição. De acordo com os dados das declarações de IRPF, as 70 mil pessoas mais ricas do Brasil, representando meio milésimo da população adulta, concentram 8,2% do total da renda das famílias, índice que não encontra paralelo entre as economias com informações disponíveis. Os dados fiscais também revelam que esse seleto grupo ganhou em média R\$ 4,2 milhões em 2013 e pagou apenas 6,7% de IRPF, considerando o que foi recolhido sobre os rendimentos financeiros e outras rendas tributáveis – alíquota inferior à da maioria dos assalariados de classe média alta do país.

As 70 mil pessoas mais ricas do Brasil concentram 8,2% do total da renda das famílias

Além de injusta, essa assimetria de tratamento tributário entre dividendos e salários tem contribuído para o fenômeno da “pejotização”, que é a proliferação de

empresas constituídas por profissionais liberais, artistas e atletas com o objetivo de pagar menos imposto do que como autônomos ou assalariados. Isso é possível em virtude de regimes especiais aplicados a micro e pequenas empresas, que reduzem a tributação total a no máximo 16% do faturamento e, conjugado com a isenção de dividendos, garante uma vantagem na comparação com a alíquota máxima do IRPF (27,5%).

Normalmente, a ideia de se ampliar a progressividade do IRPF está 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 não proporcionaria efeitos redistributivos e arrecadatários tão significativos. Por um motivo óbvio: as alíquotas progressivas só atingem os “rendimentos tributáveis”, o que não inclui os dividendos, nem os rendimentos de aplicações financeiras que são as principais fontes de renda dos mais ricos. Além disso, incentivaríamos ainda mais o fenômeno da “pejotização” no contexto atual em que os critérios de enquadramento nos regimes simplificados e a legislação de terceirização estão cada vez mais permissíveis.

Então, qualquer proposta de reforma do imposto de renda que não passe pela tributação dos dividendos não será tão efetiva nos objetivos de promover justiça fiscal e gerar receitas extras para o governo. Outras propostas de tributação progressiva do patrimônio, como a revisão do tributo sobre heranças e doações ou a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, podem ser positivas nos seus objetivos, mas envolvem um maior número de obstáculos para serem implementadas e possuem menor potencial arrecadatório, tendo em vista a ampla margem de evasão via planejamento tributário e sucessório das famílias muito ricas.

Por isso, a reforma no imposto de renda é mais viável e efetiva. De acordo com nossas estimativas, a tributação dos dividendos pode gerar uma receita adicional entre

R\$ 35 bilhões e R\$ 60 bilhões, dependendo das alíquotas a que seriam submetidos.

Vale destacar que a experiência recente dos países desenvolvidos mostra que a tributação da renda e da propriedade dos mais ricos pode ser uma alternativa interessante de consolidação fiscal em episódios de crise como o que vivemos. Um dos principais desdobramentos do período da grande recessão, após a crise internacional de 2008, é que a maioria dos países da OCDE promoveu mudanças tributárias para ampliar suas receitas e, em resposta, a média da carga tributária saltou de 32,7% do PIB em 2009 para 34,4% em 2014. Em mais da metade desses países os pacotes tributários incluíram algum tipo de ampliação da taxa sobre os mais ricos, inclusive os dividendos, com o objetivo de fazer com que o ônus dos ajustes fiscais se concentre mais no topo da distribuição.

3. UMA PROPOSTA PARA O DEBATE

A crise fiscal colocou no centro do debate nacional a necessidade de se promover reformas estruturais que possibilitem reequilibrar as contas do governo no médio prazo, o que envolve medidas tanto no campo das despesas quanto das receitas. Contudo, a crise política e econômica acentuou em amplos setores da população, sobretudo da classe média, o grau de intolerância com propostas que façam qualquer referência a aumento de impostos.

Esse cenário exige um esforço de convencimento para mostrar, em primeiro lugar, que os muito ricos têm sido historicamente beneficiados pelo nosso sistema tributário ao pagarem, proporcionalmente à sua renda, menos impostos do que os demais. Em segundo lugar, é importante esclarecer que a carga tributária não cresce a mais de uma década, tendo oscilado entre 32% e 33% do PIB.

Segundo nossas estimativas, a carga de 2016 alcançou 32,2% do PIB e está abaixo dos 33,6% de 2005.

Nesse contexto, propomos realizar uma reforma tributária que combine equidade e eficiência e, após proporcionar um ganho de arrecadação nos anos iniciais para contribuir com o ajuste fiscal, garanta que a carga tributária conveirgirá gradativamente para patamares semelhantes aos atuais. Quais seriam os contornos dessa reforma?

A experiência das economias mais desenvolvidas sugere que a tributação sobre dividendos pode ser ampliada no Brasil, mas que nosso país tributa muito o lucro na empresa. Então, um caminho natural é discutir uma reforma que passe por três pontos iniciais: a redução do imposto sobre o lucro da empresa, a reestruturação das alíquotas do IRPF e a retomada da tributação dos dividendos.

No caso dos dividendos, o ideal é que não se diferencie o tratamento tributário de acordo com o porte da empresa, que pouco diz sobre a capacidade contributiva do acionista, mas é possível adotar algum redutor ou isenção para lucros inferiores ao retorno normal do capital, calculado aplicando uma taxa de juros sobre o patrimônio investido na empresa como ocorre na Noruega.

O caso norueguês é interessante porque ilustra o ‘modelo dual’ que vem servindo de inspiração em inúmeras reformas tributárias ao redor do mundo, como a proposta em 2011 pelo Prêmio Nobel James Mirrlees para o Reino Unido ou a adotada pelo Chile em 2014. Na Noruega, os lucros das grandes empresas são tributados em 28% e, após a reforma de 2006, os rendimentos dos acionistas (dividendos e ganhos de capital) que excedem o retorno normal são tributados em mais 28%,



Os muito ricos têm sido historicamente beneficiados pelo nosso sistema tributário ao pagarem, proporcionalmente à sua renda, menos impostos do que os demais.

de modo que a tributação total sobre o lucro excedente ($28\% \times 28\% = 48\%$) coincide com a alíquota máxima dos rendimentos do trabalho (48%). O mecanismo é semelhante nas 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 e isento quando distribuído à pessoa física; enquanto a parcela restante é considerada remuneração do trabalho e submetida à tabela progressiva do IRPF tal qual os salários. A grande virtude deste modelo é que procura dar um tratamento mais isonômico às diversas fontes de rendas e eliminar incentivos a fenômenos como a ‘pejotização’.

Porém, a operacionalização de um modelo como este no Brasil exigiria uma reestruturação de alíquotas que estão muito desalinhadas. Aqui as alíquotas sobre o lucro da empresa são muito elevadas (até 34%) e, para aliviá-las, fazemos uso de “puxadinhos” na forma de benefícios tributários e regimes especiais. Além disto, são maiores do que as que incidem sobre ganhos de capital (15%), aplicações financeiras (de 15 a 22,5%) e até mesmo a máxima do IRPF (27,5%). Tais assimetrias não deixam dúvidas de que nosso modelo carece de uma lógica sistêmica, desincentiva o investimento produtivo e abre brechas para elisão fiscal, sobretudo em favor dos mais ricos que podem contar com especialistas em planejamento tributário.

Nosso modelo tributário desincentiva o investimento produtivo e abre brechas para elisão fiscal.

Para corrigi-lo é preciso, por um lado, reduzir a alíquota do lucro da empresa para um patamar mais baixo (por exemplo, 20%) e esta pode ser uma janela de oportuni-

dade para rever benefícios tributários e parâmetros mal calibrados dos regimes especiais, além de uniformizá-la com a alíquota dos impostos sobre ganhos de capital e de determinadas aplicações financeiras. Por outro lado, seria necessário modificar a tabela de alíquotas do IRPF para que inicie e termine em níveis mais elevados (por exemplo, quatro faixas de 20% a 35%) e isto pode ser combinado com um aumento do limite de isenção, poupando estratos da classe média e concentrando o ônus sobre os mais ricos. Por fim, há que retomar a tributação dos dividendos – por exemplo, a uma alíquota linear de 20% se o objetivo for alinhar a tributação sobre o lucro ($20\% \times 20\% = 36\%$) com a alíquota máxima do IRPF de 35% –, mas também prevendo um mecanismo que reduza os impostos incidentes sobre os lucros abaixo do retorno normal.

Os ganhos de arrecadação com a reestruturação do imposto de renda podem ser canalizados gradualmente para viabilizar a reforma de impostos sobre os bens e serviços – por exemplo, a uniformização do PIS/Cofins como um imposto sobre o valor adicionado com pleno aproveitamento de créditos e alíquota mais baixa do que a atual – e/ou para desonerar a folha de salários. De modo que, após um período de transição, seja alcançada uma carga tributária semelhante à de hoje, porém melhor balanceada, combinando ganhos de equidade e eficiência, provenientes da maior isonomia de alíquotas e redução dos custos tributários das empresas.

Uma proposta de reforma como essa tem muito mais chances de ter apoio na sociedade e ser aprovada no Congresso, na medida em que garante que boa parte do aumento da carga tributária será provisório, concentrado sobre uma pequena parcela da poupança dos mais ricos, não diretamente relacionada ao investimento, e que servirá para financiar não só o ajuste fiscal mas a transição para uma estrutura tributária mais eficiente.