

TRIBUTAÇÃO NO BRASIL: O QUE ESTÁ ERRADO E COMO CONSERTAR¹

Bernard Appy
Eurico de Santi
Isaias Coelho
Nelson Machado
Vanessa Rahal Canado

Uma ampla reforma tributária é necessária no Brasil para reduzir a complexidade, a insegurança jurídica e a iniquidade tributária.

A **complexidade** do sistema é especialmente notável entre os tributos sobre bens e serviços (PIS/COFINS, IPI, ICMS e ISS), onde bases parciais e superpostas requerem classificação/distinção entre produtos e entre produtos e serviços. Nesses tributos proliferam os benefícios fiscais, os regimes especiais, as isenções e as reduções de bases de cálculo, cuja regulação é feita por uma montanha de leis, decretos, regulamentos e portarias emitidas nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios (5.598 entes federativos).

A **insegurança jurídica** pode ser aquilatada, de um lado, pela dimensão do contencioso tributário que se estima em R\$ 4 trilhões (equivalente a 66% do PIB nacional) e, de outro, pelos valores bilionários de créditos tributários registrados nos ativos das empresas sem qualquer previsão de recebimento (implicando em questionamentos dos acionistas e órgãos internos de *compliance*).

A **iniquidade** da carga tributária se revela na isenção de certos rendimentos auferidos tipicamente por pessoas de renda elevada e no tratamento desigual entre a renda de empregados formais, sujeitos à tributação progressiva, e a renda de profissionais organizados como pessoas jurídicas para beneficiar-se de tributação reduzida.

Esses defeitos estruturais resultam em **litigiosidade** (fisco e contribuinte atuando de forma não cooperativa), **elevados custos** de conformidade (do lado do contribuinte) e de administração (do lado do estado), **distorções** na alocação dos investimentos (refletidas inclusive na guerra fiscal entre os entes federativos), **opacidade** para os cidadãos a respeito da carga tributária efetivamente suportada e, por fim, **redução dos níveis de investimento e da produtividade** da economia brasileira.

É, portanto, necessária uma reforma da qualidade do sistema tributário sob o primado dos princípios da simplicidade, transparência, neutralidade e equidade.

Simplicidade advinda de base de incidência tributária de contorno bem definido, regras de fácil compreensão e mínimo de exceções e regimes especiais.

Transparência que permita ao cidadão conhecer, efetivamente, com quanto contribui de tributo ao estado, de modo que possa, ciente do ônus tributário, fazer suas escolhas de políticas públicas consciente e democraticamente.

Neutralidade para não distorcer a forma de organização das empresas, nem a localização de seus investimentos, nem a tecnologia que adotam, nem suas escolhas de mercados.

¹ Texto escrito como parte do projeto “Propostas de Reformas para Destravar o Brasil”, da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV). Ainda não publicado.

Equidade no tratamento dos cidadãos e das empresas, dosando a carga tributária sem privilégios.

Neste contexto, **propõe-se a construção de um sistema tributário** que incida amplamente sobre os fluxos de consumo e da renda, e sobre a propriedade, e que seja informado pelos princípios da simplicidade, neutralidade, transparência e equidade.

Além desses princípios é importante destacar que o novo sistema tributário proposto deve atender às diretrizes de manter e ampliar a competitividade da economia brasileira, ao mesmo tempo em que busca retirar do âmbito tributário objetivos extrafiscais como os de política industrial, social e regional. Essas políticas públicas são mais bem atendidas, de forma republicana e transparente, pelo lado das despesas orçamentárias, ou de tributos de caráter estritamente extrafiscal. Removendo os obstáculos que a tributação coloca à sociedade e ao governo, poderemos caminhar rumo ao incremento da produtividade de nossa economia, bem como a uma melhor distribuição da renda nacional.

A análise das distorções do modelo brasileiro de tributação e a apresentação das diretrizes para uma ampla reforma de nosso sistema tributário são detalhados em cinco seções, que tratam dos seguintes temas:

- Impostos sobre o Consumo
- Imposto sobre a Renda
- Tributação da Folha de Salários
- Impostos sobre a Propriedade
- Regimes Simplificados de tributação

A proposta de reforma da tributação para o consumo está mais avançada que as diretrizes apresentadas para a reforma das demais categorias de tributos, contemplando inclusive o detalhamento de um regime de transição. Mas há um fio condutor comum a todas as sugestões apresentadas, que é o da busca de um sistema que seja mais simples, transparente, neutro e equitativo.

Ao final do capítulo são apresentados alguns comentários conclusivos.

1. IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO

Há um amplo consenso de que o modelo brasileiro de tributação da produção e consumo de bens e serviços é altamente problemático e responde por parte importante das distorções do sistema tributário brasileiro. Há também um quase-consenso de que esses problemas poderiam ser resolvidos caso o Brasil tributasse o consumo de bens e serviços através de um imposto sobre o valor adicionado (IVA) estruturado com base nas melhores práticas internacionais.

Parte relevante dos problemas dos tributos brasileiros sobre bens e serviços é de natureza estrutural, e resulta do fato de que a base de incidência é fragmentada entre cinco tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins) geridos por três esferas de governo, enquanto que um bom IVA incide de forma unificada sobre uma base ampla de bens e serviços.

Outros problemas resultam de características destes cinco tributos, como a grande complexidade de sua legislação, o excesso de benefícios fiscais e regimes especiais, a cobrança do ICMS no estado de origem nas transações interestaduais (base da guerra fiscal entre os

estados), a incidência cumulativa do ISS e de parte do PIS/Cofins, as restrições à apropriação de créditos tributários nos tributos não-cumulativos e a dificuldade de recuperação de créditos acumulados, entre outros.

As consequências destas distorções são de várias ordens: redução da produtividade ao incentivar uma organização ineficiente da estrutura produtiva, oneração dos investimentos e das exportações (enquanto um IVA bem estruturado incide apenas sobre o consumo), elevado custo de conformidade no pagamento dos tributos, altíssimo grau de litigiosidade entre os contribuintes e o fisco, tensões federativas e absoluta falta de transparência sobre o custo tributário arcado pelos consumidores.

Embora melhorias nos tributos atuais sejam possíveis, essas são insuficientes para corrigir todas as distorções existentes (pois parte considerável dos problemas decorre da fragmentação da base entre cinco tributos), e seu custo político pode ser igual ou mesmo maior que o de uma reforma tributária ampla.

Neste contexto, propomos como solução a substituição progressiva dos cinco tributos atuais incidentes sobre bens e serviços por um único imposto do tipo IVA, denominado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja receita seria partilhada ente a União, os Estados e os Municípios. O modelo, que é descrito em maior detalhe a seguir, seria complementado por um imposto seletivo, de natureza regulatória, incidente sobre bens e serviços com externalidades negativas.

a) Imposto sobre bens e serviços (IBS)

Por ser um imposto do tipo IVA, a característica fundamental do IBS é que o montante pago em cada elo da cadeia de produção e distribuição é creditado na etapa seguinte de tal forma que o imposto só incide verdadeiramente no último elo da cadeia, ou seja, na aquisição para consumo pelo consumidor-cidadão.

As principais características propostas para o IBS são aquelas de um bom IVA:

- i) **Incidência sobre uma base ampla de bens e serviços**, incluindo cessões e licenciamentos de direitos. A base de cálculo do IBS será sempre o valor da operação sem incluir o próprio imposto (incidência “por fora”).
- ii) **Alíquota única**. A definição de uma única alíquota para todos os bens e serviços visa eliminar qualquer necessidade de classificação/distinção entre bens, serviços ou direitos (simplicidade) além de permitir que o cidadão/contribuinte conheça exatamente quanto está pagando de imposto sobre seu consumo (transparência).
- iii) **Ausência de benefícios fiscais**.
- iv) **Poucos regimes especiais** de apuração e pagamento do imposto. Regimes especiais devem ser evitados já que são grandes responsáveis pela elevada complexidade e litigiosidade do sistema atual. Ressalva-se, entretanto, a substituição tributária apenas para poucos produtos; assim mesmo, não como tributação monofásica, mas sujeita a ajuste ao longo da cadeia.
- v) **Incidência nas importações e desoneração das exportações**, mantido o crédito pelo imposto pago nas fases anteriores.

- vi) **Crédito financeiro e devolução tempestiva de créditos acumulados.** Todo IBS recolhido nas fases anteriores será tomado como crédito. Caso as empresas fiquem com saldo credor (em razão de exportação, investimentos e/ou aumento de estoque) terão seus créditos devolvidos em até 60 dias.

Se as características básicas do IBS correspondem àquelas que estão bem estabelecidas na literatura e na prática para o IVA, a adaptação do modelo para a realidade brasileira exige uma série de definições específicas, que resultam do fato de que o IBS substituirá tributos federais, estaduais e municipais. Adicionalmente, o modelo de transição do sistema atual para o novo sistema também exige atenção, não apenas por seu impacto sobre as finanças federativas, mas também porque a mudança afeta investimentos que foram realizados com base no sistema atual. Estes pontos são detalhados a seguir.

i) **Arrecadação e fiscalização**

A **cobrança do imposto** será centralizada e gerida de forma coordenada pela União, pelos estados e pelos municípios, a exemplo do que já é feito hoje para o SIMPLES Nacional. A distribuição da arrecadação entre os diversos entes da federação será feita de forma automática.

A **fiscalização do imposto** também será feita de forma coordenada e harmonizada, com a participação dos fiscos das três esferas de governo. A forma de organização da atuação conjunta na gestão e fiscalização do imposto será discutida com representantes das administrações tributárias federal, estadual e municipal.

Propõe-se que o **contencioso** administrativo de primeira instância seja administrado pelos estados, sendo a segunda instância – que tem a função de harmonizar o entendimento sobre as normas do imposto – de âmbito nacional. Os representantes dos fiscos no tribunal administrativo de segunda instância seriam indicados pelas três esferas de governo. Por se tratar de um imposto de âmbito nacional, entende-se que o contencioso judicial deva estar a cargo da Justiça Federal.

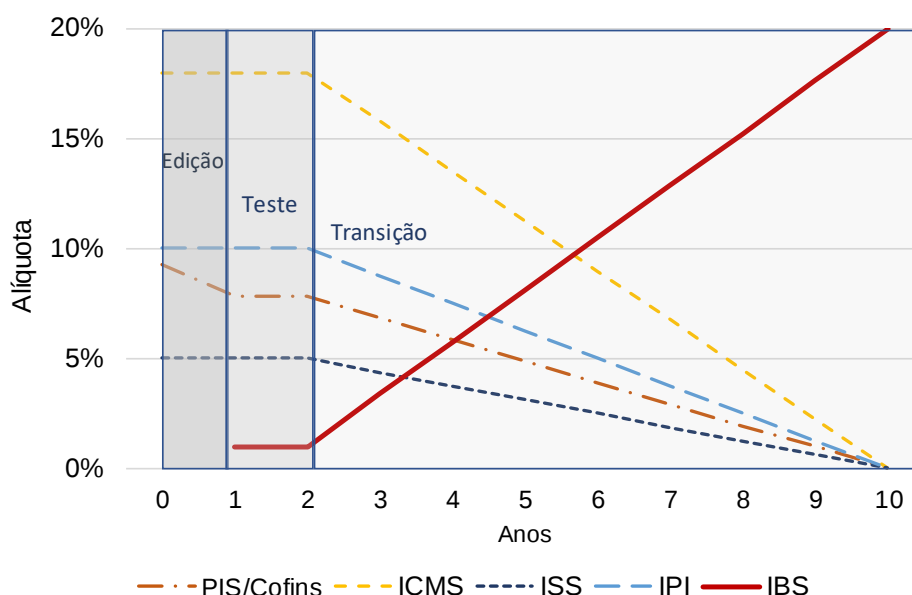
ii) **Transição para as empresas e para a sociedade**

A transição para o novo modelo de tributação será feita de forma gradual, ao longo de dez anos, mantida constante a carga tributária.

Para operar essa transição de forma segura e sem aumento de carga tributária, propõe-se que o IBS seja criado com alíquota de apenas 1%, a qual seria mantida por um período de teste de dois anos, reduzindo-se compensatoriamente a alíquota da Cofins. O período de teste de dois anos servirá não apenas para avaliar o funcionamento do novo imposto, mas também para dimensionar de forma precisa o seu potencial de arrecadação.

Após o período de teste, a transição seria completada em mais oito anos, através da elevação progressiva e linear da alíquota do IBS e da simultânea redução das alíquotas dos cinco tributos atuais, que ao final do processo seriam extintos (ver exemplo simplificado no gráfico abaixo com alíquotas hipotéticas).

Gráfico 1. Transição na Introdução do IBS



Este modelo permite fazer a transição mantendo a carga tributária constante. Isto é possível, pois, após o período de teste, o potencial de arrecadação do IBS já será conhecido com precisão. Ou seja, no primeiro dos oito anos de transição as alíquotas dos tributos atuais seriam reduzidas em 1/8 e a alíquota do IBS seria elevada em percentual tal que resultasse em um aumento de receita equivalente a 1/8 da receita dos cinco tributos atuais, e assim sucessivamente.

O período de transição relativamente longo se justifica pela necessidade de que as empresas que realizaram investimentos com base no sistema tributário atual, e em benefícios fiscais que deixarão de existir, se ajustem de forma não traumática ao novo modelo. Caso a transição fosse feita de forma abrupta, várias unidades produtivas poderiam se tornar não-competitivas do dia para a noite, gerando desemprego e um alto custo de adaptação.

Destaque-se que esse modelo de transição permite uma saída organizada da guerra fiscal do ICMS, pois à medida em que as alíquotas do ICMS forem sendo reduzidas os benefícios perdem força, sendo extintos ao final do prazo de transição.

Por fim, ao final da transição muitas empresas possuirão **estoque de créditos tributários** a recuperar dos tributos que serão extintos. Como o modelo proposto não contempla qualquer forma de comunicação entre os cinco tributos atuais e o IBS, sugere-se que o estoque de créditos acumulados eventualmente existente no final do período de transição seja securitizado e convertido em títulos da dívida pública da União e dos estados.

iii) Autonomia federativa e distribuição da receita

Como o IBS substituirá tributos federais (IPI, PIS e Cofins), estaduais (ICMS) e municipais (ISS), a receita do imposto terá de ser distribuída por todas as unidades da federação. Os avanços da tecnologia – em particular a disseminação do uso da nota fiscal eletrônica – permitem que a arrecadação seja feita de forma centralizada e a receita seja distribuída automaticamente aos estados e municípios.

Pela proposta, a alíquota do IBS percebida pelo contribuinte será a soma de três alíquotas: uma federal, uma estadual e uma municipal, sendo o imposto distribuído com base no saldo entre

débitos e créditos apurados para cada um dos entes federados. Nas transações interestaduais e intermunicipais será observado o **princípio de destino**, ou seja, o imposto pertencerá ao estado ou município de destino do bem ou serviço.

Objetivando manter a **autonomia federativa**, propõe-se que os estados e municípios tenham autonomia na fixação de suas alíquotas do IBS. Assim a alíquota do imposto seria única dentro de cada estado e município, mas poderia variar entre estados e municípios.

Sendo o IBS um tributo sobre o consumo, a elevação ou redução da alíquota estadual/municipal implica onerar mais, ou onerar menos os consumidores do próprio estado/município. Neste modelo, cria-se um ambiente de responsabilidade política em que se contrapõem de forma transparente o poder público e os cidadãos-consumidores-eleitores.

No momento inicial da transição para o IBS serão definidas uma **alíquota estadual e uma alíquota municipal de referência**, que são aquelas que repõem a receita do ICMS do conjunto dos estados e do ISS do conjunto dos municípios. A alíquota de referência será adotada automaticamente para todos os estados e municípios, que teriam, no entanto, a possibilidade de, por lei, estabelecer uma alíquota superior ou inferior à de referência.

Nas **operações interestaduais e intermunicipais**, para contribuintes ou não contribuintes, será utilizada a alíquota do estado ou município de destino do bem ou serviço.

iv) Formação da alíquota do IBS

Na transição dos tributos atuais para o IBS, uma questão que se coloca é como tratar das vinculações e partilhas da receita tributária previstas na Constituição Federal. A solução mais simples seria transformar cada uma das destinações atualmente previstas em uma porcentagem da parcela do IBS destinada a cada um dos entes federativos. Esta solução resulta, no entanto, em um aumento da rigidez orçamentária, que já é extremamente elevada no Brasil.

Neste contexto, sugere-se um novo modelo de destinação da receita que tem como objetivo reduzir a rigidez orçamentária atual. A proposta é que cada parcela da receita do ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI que hoje tem uma destinação definida por conta de critérios de partilha ou vinculação constitucional seja incorporada ao IBS como uma parcela da alíquota do novo imposto (que denominamos de “alíquota singular”), cuja gestão caberia à União, aos estados e aos municípios.

A Tabela 1 exemplifica como seria composta a alíquota do IBS – em termos de alíquotas singulares – supondo que a alíquota total do imposto fosse de 25% (a alíquota real só vai ser conhecida ao fim do período de teste de dois anos) e tendo por base os atuais critérios de partilha e vinculação de receitas de cada um dos tributos substituídos pelo IBS definidos na Constituição Federal.

Tabela 1. Composição inicial da alíquota do IBS

	Alíquota Singular	Tributo Atual		Alíquota Singular	Tributo Atual
Gerenciável pela União	9,2%		Gerenciável pelos Estados	13,8%	
Parcela Federal			Parcela Estadual		ICMS
Livre	2,90%	PIS/Cofins/IPI	Educação	2,58%	
Seguridade Social	4,63%	Cofins	Saúde	1,24%	
FAT - Seg. Des. e Abono	0,58%	PIS	Livre	6,51%	
FAT - BNDES	0,39%		Parcela Municipal		
Fundos Regionais	0,04%	IPI	Educação	0,86%	
Parcela Estadual			Saúde	0,52%	
Educação	0,09%		Livre	2,07%	
Saúde	0,04%		Gerenciável pelos Municípios	2,0%	
Livre	0,22%		Parcela Municipal		ISS
Parcela Municipal			Educação	0,50%	
Educação	0,08%		Saúde	0,30%	
Saúde	0,05%		Livre	1,21%	
Livre	0,20%		Total	25,0%	

Nota. Alíquotas estimadas com base na arrecadação em 2015 dos tributos substituídos pelo IBS, conforme dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil. As parcelas estaduais e municipais correspondentes ao atual IPI incorporam tanto a destinação ao FPE e FPM como a compensação pela exportação de manufaturados (FPEX). Considerou-se o efeito da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Não se considerou a vinculação federal de parcela da receita do IPI para educação e saúde, pois esta vinculação está suspensa, nos termos da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

As alíquotas singulares poderão ser alteradas por lei federal, estadual ou municipal, podendo inclusive comportar outras vinculações de receita definidas nas constituições estaduais ou municipais. Para garantir a autonomia federativa, as alíquotas correspondentes às parcelas estadual e municipal gerenciadas pela União e aquelas correspondentes à parcela municipal gerenciada pelos estados não poderão ser reduzidas. Este modelo não afeta os contribuintes, para quem importa apenas a alíquota total, mas reduz muito a rigidez orçamentária, ao permitir que cada alíquota singular seja gerenciada individualmente.

Sumarizando, no modelo proposto a distribuição da receita seria feita em duas etapas. Em uma primeira etapa, a receita seria distribuída entre a União e cada um dos estados e municípios com base nos documentos fiscais (sendo que todas as transações interestaduais terão de estar amparadas por notas fiscais eletrônicas). Em uma segunda etapa, a receita recebida por cada ente federativo seria distribuída para cada uma das finalidades detalhadas na Tabela 1 com base na proporção entre a alíquota singular vinculada a cada finalidade e a alíquota total.

v) Transição na distribuição federativa da receita

Se a transição para os contribuintes se dará em dez anos, o modelo proposto permite uma **transição** ainda mais **suave na distribuição da receita entre os estados e os municípios**, a qual se estenderia por **cinquenta anos**. O objetivo deste prazo muito longo é permitir um ajuste tranquilo das finanças estaduais e municipais às mudanças.

O princípio básico da transição é a **manutenção, nos primeiros vinte anos, da receita real de cada estado e de cada município** existente no início da transição. Neste período, apenas o crescimento real da receita seria distribuído pelo princípio do destino (ou seja, proporcionalmente ao consumo). Nos **trinta anos seguintes** haveria uma progressiva convergência da distribuição da receita total pelo princípio do destino.

Na prática, este modelo significa que as receitas estaduais/municipais seriam muito pouco afetadas durante o período inicial de vinte anos e afetadas de forma muito suave ao longo dos trinta anos subsequentes.

vi) Interação com o SIMPLES Nacional

Embora os regimes simplificados estejam tratados na Seção 5, é importante adiantar aqui como se dará a interação entre o SIMPLES nacional e o IBS. A ideia é que cada empresa do SIMPLES possa optar entre duas alternativas:

- i) Manutenção do SIMPLES no formato atual, apenas substituindo a parcela da alíquota correspondente a PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI por uma parcela equivalente vinculada ao IBS, cuja receita seria distribuída entre a União, os estados e os municípios. Nesta alternativa, as empresas do SIMPLES não se apropriariam de crédito do IBS nem transfeririam créditos do imposto.
- ii) Adoção do regime normal de débito e crédito do IBS, observadas as mesmas condições aplicadas às demais empresas. Nesta alternativa, a alíquota do SIMPLES incidente sobre o faturamento seria reduzida em montante equivalente às parcelas atualmente destinadas ao PIS, Cofins, ICMS, ISS e IPI. As demais incidências do SIMPLES sobre o faturamento (correspondentes ao IRPJ, CSLL e contribuição patronal para a previdência) seriam mantidas.

A transição para as empresas do SIMPLES seria feita de forma gradual, ao longo de dez anos, no mesmo ritmo da transição dos tributos atuais para o IBS.

Para as empresas do lucro presumido não haveria qualquer diferenciação, sendo adotado o regime normal do IBS. Ou seja, o regime de lucro presumido, que pertence à esfera do imposto de renda, não afetaria a tributação de bens e serviços.

b) Imposto Seletivo

Na tributação sobre o fluxo do consumo o IBS será complementado por um imposto seletivo federal, incidente sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo se deseja desestimular. Este é o caso, sobretudo, de produtos do fumo e de bebidas alcoólicas.

A proposta é que o imposto seletivo tenha incidência monofásica, sendo devido apenas na etapa de produção e nas importações. O imposto poderia ser cobrado por unidade de produto (ad rem) ou proporcionalmente ao valor dos bens e serviços tributados (ad valorem), ou ambos, nos termos definidos em legislação ordinária federal. O imposto cobrado será considerado custo do adquirente, não gerando crédito nas etapas subsequentes de comercialização.

A introdução do imposto seletivo se dará de forma gradual, através da progressiva elevação das alíquotas. A proposta é que a elevação das alíquotas do imposto seletivo se dê simultaneamente à elevação das alíquotas do IBS, ao longo do período de transição de oito anos.

Vale notar que, ao contrário do IBS, que é um imposto com finalidade arrecadatória, o imposto seletivo tem finalidade puramente extrafiscal (regulatória).

2. IMPOSTO SOBRE A RENDA

Há mais de 20 anos sem reforma substancial, o Imposto de Renda brasileiro precisa de extensa modernização para aumentar sua eficiência, equidade, transparência, simplicidade e produtividade.

Diversas características do IR são boas e devem ser mantidas, em especial: a ênfase na retenção do imposto pelas fontes pagadoras em caráter definitivo; o sistema dual de tributação da pessoa física, com rendimentos do trabalho sujeitos à tributação progressiva e rendimentos do capital tributados de maneira proporcional; existência de regimes simplificados para pequenos negócios (desde que corrigidas as distorções existentes); e interação eletrônica entre fisco, fontes retentoras e contribuintes.

Os principais problemas que afetam o IR são a erosão das bases tributárias, a insuficiente progressividade efetiva, a falta de isonomia na tributação da atividade econômica, a complexidade legislativa e o peso das obrigações acessórias, além do impacto negativo sobre a competitividade do Brasil como polo de investimento, tema que ganha relevância com o acirramento da guerra tributária mundial.

a) Tributação das Pessoas Físicas

O imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) tem alta visibilidade, sendo como que a face do sistema tributário. É imperativo da isonomia (equidade horizontal) que pessoas com o mesmo nível de renda (capacidade contributiva) paguem o mesmo montante de imposto. O IRPF é também o instrumento tributário por excelência para realizar a função de redistribuição de renda: a progressividade permite que as pessoas de rendas mais elevadas suportem carga tributária mais que proporcional à sua capacidade contributiva.

Esses dois princípios são violados no IRPF brasileiro pelas múltiplas formas de erosão da sua base: generosos incentivos fiscais, regimes tributários preferenciais, completa isenção de tributação sobre diversos rendimentos financeiros. A base da tributação sofre também de planejamento tributário abusivo e de interpretações extensivas para justificar fuga à tributação —por exemplo, a classificação de certas rendas como indenizações para escapar do imposto.

À força de isenções que beneficiam pessoas de altos rendimentos, a progressividade (equidade vertical) estabelecida na lei para pessoas físicas deixa de se realizar. A erosão da base também reduz indevidamente a receita tributária, forçando o erário público a recorrer, para seu financiamento, a formas de tributação menos justas e eficientes.

A multiplicidade de regimes tributários simplificados, ao abrir brechas para que rendimentos pessoais possam ser tratados como renda empresarial isenta na pessoa física, em muito contribui para o esvaziamento do IRPF. A tabela 5 na Seção 5 exemplifica a enorme amplitude que pode tomar a carga tributária de uma mesma atividade, dependendo da forma que assuma o status tributário do contribuinte. Tal fenômeno, conhecido como pejetização, resulta não apenas da óbvia vantagem tributária (pagar menos imposto) mas também das pesadas obrigações acessórias que recaem sobre certas categorias de pessoas físicas, notadamente o Carnê Leão.

Em linha com as melhores práticas internacionais, o IRPF brasileiro inspira-se no IR dual, o qual distingue renda do trabalho de renda do capital. O IR dual aplica à renda do trabalho a tabela de taxas crescentes com o nível de renda, enquanto a renda do capital é tributada de forma proporcional através de alíquota única. Infelizmente, o modelo brasileiro tem brechas que

impedem a tributação adequada de parcela relevante tanto da renda do trabalho quanto da renda do capital de pessoas de alta renda. A utilização plena do regime dual permitiria grande simplicidade e notável expansão da base, ao mesmo tempo em que contribuiria para corrigir algumas das distorções distributivas mais relevantes do sistema tributário brasileiro.

b) Tributação das Pessoas Jurídicas

A recente reforma tributária dos EUA, ao reduzir de 35% para 21%, a alíquota do imposto sobre o lucro empresarial, coloca pressão sobre os outros países que competem por investimento, acesso a mercados e desenvolvimento tecnológico. Com alíquota marginal de 34%, o IRPJ brasileiro é agora visto como um dos mais elevados do mundo, embora a não tributação de dividendos e a dedução de juros sobre o capital próprio reduzam a alíquota efetiva do IRPJ.

Também a adoção do regime territorial pelos EUA (seguindo tendência já em curso entre as economias avançadas) acentua a falta de competitividade dos investimentos brasileiros no exterior, além de tornar menos atraente investir no Brasil – único país onde os lucros de controladas no exterior são tributados sob o regime de competência. O IRPJ brasileiro precisa ser reformado para melhorar nossa competitividade em mercados e no fomento de investimento tanto estrangeiro quanto nacional, no país e no exterior.

A redução das alíquotas sobre os lucros somente será possível se ocorrer simultaneamente com a ampliação da base do IRPJ. Esta sofre com a concessão continuada de incentivos fiscais que, longe de alcançar os objetivos extrafiscais que os motivam, resulta em elevada renúncia fiscal, privilégio tributário para os beneficiários e falta do escrutínio público e disciplina fiscal que seu encaminhamento através da via orçamentária poderia permitir. Por exemplo, as reestruturações societárias deviam ser tributariamente neutras, nunca gerar elevadas deduções no cálculo do imposto.

O regime normal de tributação do lucro empresarial se caracteriza por grande complexidade, o que tornou necessário estender o regime de tributação presuntiva (em base de faturamento) do Simples Nacional e do regime de lucro presumido a empresas que são relativamente grandes. Tais limites são muito menores em países comparáveis. A abundância de obrigações acessórias contribui para tornar mais oneroso o regime normal. A simplificação do regime do IRPJ permitiria reduzir o âmbito da tributação em bases estimadas, diminuindo o espaço para arbitragem entre pessoa física e pessoa jurídica, e entre pessoa jurídica tributada pelo lucro real e pelos regimes preferenciais.

Não há razão para manter o IRPJ e a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) como tributos distintos; a destinação de suas receitas a destinos separados é irrelevante como explicação. Para evitar aumento da rigidez orçamentária, pode-se adotar o modelo de formação de alíquotas proposto para o IBS (Seção 1).

A não tributação dos dividendos é uma característica incompreendida do nosso sistema tributário. Antes de 1995, adotávamos o sistema tradicional consistente em tributar com IRPJ os lucros quando auferidos e tributar (com IRRF) os dividendos ou lucros quando distribuídos a pessoas físicas ou a residentes no exterior. A reforma daquele ano (com objetivo de antecipar arrecadação, mas também para evitar o “efeito trancamento” que desestimula a realocação de lucros para atividades onde sejam mais produtivos) aumentou a alíquota do IRPJ e eliminou a tributação na distribuição dos lucros e dividendos.

Desde então, as alíquotas de IRPJ diminuíram muito no mundo todo, deixando o Brasil com aparência de país de alta tributação. À exceção do Brasil (que tributa os lucros, mas não os

dividendos) e da Estônia (que tributa os dividendos, mas não os lucros), os demais países adotam alguma forma de integração entre IRPJ e IRPF para evitar a dupla tributação. Nestes casos o imposto pago pela empresa se assemelha a um adiantamento do imposto que será calculado pela pessoa física sócia ou acionista. A reforma dará oportunidade ao reexame da adequação do sistema brasileiro de tributação da empresa e de seus acionistas.

c) Mercado Financeiro e de Capitais e Outras Retenções na Fonte

Feita a distinção básica entre rendas do trabalho e do capital, a neutralidade tributária e a eficiência no mercado financeiro e de capitais requerem que um regime tributário uniforme seja aplicado a todos os instrumentos de poupança e investimento financeiro. Com o estado renunciando a um papel paternalista nos mercados, a simplificação deveria contemplar também a eliminação da escala de alíquotas regressivas de IR de acordo com a maturidade dos papéis de renda fixa, em favor de tributação proporcional uniforme.

A alíquota uniforme sobre juros e outros rendimentos financeiros prefixados deveria ser tal que sua incidência sobre o componente real do rendimento (que exclui o componente inflacionário explícito ou implícito) seja, em média, não inferior à carga suportada pela renda do trabalho. Na medida em que a inflação permaneça moderada, a alíquota pode, a bem da simplicidade, ser aplicada sobre o rendimento nominal, sendo calibrada com base na inflação projetada de modo a alcançar a tributação pretendida do rendimento real.

Somente o IR sobre ganho de capital da pessoa física deveria continuar sendo cobrado na realização/alienação. Assim mesmo, o ganho de capital sobre instrumentos financeiros pode ser calculado e retido pelas instituições custodiantes e liquidadoras em bases correntes. No caso de títulos e valores de renda variável, a retenção do imposto pela entidade liquidante resultaria em sensível simplificação, maior arrecadação e contribuiria para maior popularização dos instrumentos bursáteis de poupança, especialmente ações.

3. TRIBUTAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS

Esta seção analisa os tributos incidentes sobre a folha de salários dos empregados formais, considerando as contribuições tanto dos empregados quanto dos empregadores.

Como se vê na Tabela 2, no Brasil incidem sobre a folha de salários não apenas contribuições de natureza previdenciária, mas também uma série de contribuições não vinculadas ao pagamento de benefícios aos trabalhadores, como as destinadas ao Salário Educação, ao financiamento do Sistema S etc.

Tabela 2. Contribuições sobre folha (sem FGTS)

	Mínimo	Máximo
Empregador (salário integral)	26,3%	31,8%
Previdenciárias	20,5%	26,0%
INSS		20,0%
Seg. Acid. Trab.	0,5%	6,0%
Não Previdenciárias		5,8%
Salário Educação		2,5%
Sistema S		2,5%
SEBRAE		0,6%
INCRA		0,2%
Empregado (limitado ao teto Sal. Contrib.)	8,0%	11,0%
Total	34,3%	42,8%

Obs. Contribuições incidentes sobre a folha de salários de uma empresa industrial ou comercial típica. A alíquota total se aplica apenas até o teto do salário de contribuição.

Adicionalmente, o empregador também deve recolher ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) 8% da remuneração de seus empregados. Neste caso, no entanto, não se trata propriamente de um tributo, mas sim de uma forma de poupança compulsória dos trabalhadores, que é recuperada em algum momento futuro (com baixa remuneração).

As contribuições sobre folha no Brasil são bastante elevadas em relação aos padrões internacionais. A título de comparação, em 2016, a contribuição média dos países da OCDE para o financiamento da seguridade social foi de 22,9% dos salários (e a contribuição mais elevada foi de 34,09%).²

A alta tributação da folha de salários gera incentivos para que o trabalho seja organizado de forma a evitar a tributação, especialmente nos casos em que a contribuição sobre a folha não resulta em nenhum benefício, ou resulta em poucos benefícios, para o trabalhador. Tal situação ocorre nos dois extremos da distribuição da renda do trabalho, ou seja, tanto para os trabalhadores com renda próxima ao salário mínimo, como para os trabalhadores com renda significativamente superior ao teto do salário de contribuição, atualmente em R\$ 5.645,80.

A seguir são analisados os principais problemas decorrentes do atual modelo de tributação da folha de salários no Brasil, bem como são apresentadas alternativas para a superação desses problemas. Foram considerados três grupos de problemas: a) tributação da folha dos trabalhadores de baixa renda; b) tributação da folha dos trabalhadores de alta renda; e c) incidência de contribuições não-previdenciárias sobre a folha. Ao final apresentam-se alguns comentários sobre os impactos das mudanças propostas, inclusive seus impactos fiscais.

a) Baixa Renda

No caso dos trabalhadores de baixa renda, a existência de benefícios assistenciais tão generosos quanto o piso dos benefícios previdenciários gera um forte desestímulo à contribuição. De fato, tanto um trabalhador urbano que tenha contribuído durante 30 anos para a previdência sobre um salário mínimo quanto um trabalhador que nunca tenha contribuído para a previdência e que se qualifique a receber um benefício assistencial do BPC/LOAS têm direito a receber um

² Soma da contribuição do empregador e do empregado. Os dados apresentados referem-se a 12 países em que a contribuição cobre diversos benefícios da seguridade social, como aposentadoria, pensão por morte, benefício por invalidez etc. Para os demais 22 países, a OCDE divulga apenas a contribuição para o financiamento das aposentadorias, a qual é de 18,4% em média (máximo de 33%).

benefício mensal de um salário mínimo a partir dos 65 anos de idade. Esta situação gera um forte desestímulo a que os trabalhadores de baixa renda se formalizem e contribuam para a previdência.

Outra consequência deste descolamento entre o custo das contribuições sobre folha e os benefícios da formalidade para os trabalhadores de baixa renda foi a criação, pelo governo, de uma série de regimes alternativos de contribuição previdenciária, como, por exemplo, o regime dos Microempreendedores Individuais (MEI), cuja contribuição mensal é de 5% de um salário mínimo e que dá direito a todos os benefícios previdenciários, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição.³ Nestes casos, embora haja contribuição, esta é claramente insuficiente para financiar os benefícios gerados.

Para resolver este problema, propomos uma mudança coordenada nos benefícios e nas contribuições, contemplando: a) a criação de um benefício universal e não-contributivo para idosos, denominado Renda Básica do Idoso (RBI); e b) a desoneração da folha de salários de todos os trabalhadores, até o valor da RBI.⁴

A RBI seria concedida a todas as pessoas que atingissem uma determinada idade, que, idealmente, deveria ser a idade mínima de percepção dos benefícios previdenciários.⁵ Sugere-se que o valor da RBI, quando da implantação do novo modelo, seja equivalente ao salário mínimo, mas que não tenha vínculo com o salário mínimo, sendo corrigido apenas pela inflação.

Já a desoneração da folha de salários até o valor da RBI contemplaria apenas a parcela da contribuição destinada ao financiamento da aposentadoria. Seria mantida parcela da contribuição previdenciária, destinada a financiar benefícios de risco, a que não têm acesso os trabalhadores informais, como o auxílio-doença e a pensão por morte.⁶

Na tabela abaixo apresenta-se um exemplo de como seria a contribuição ao INSS de um trabalhador no modelo proposto. No exemplo supõe-se que o valor da Renda Básica do Idoso fosse de R\$ 1.000,00 e que, consideradas as contribuições do empregador e do empregado, a alíquota destinada a financiar a aposentadoria fosse de 20% e aquela destinada a financiar os benefícios de risco fosse de 10%. Neste cenário, a alíquota incidente sobre a parcela dos salários até o valor da RBI seria de 10%; e sobre a parcela excedente a esse valor seria de 30%.⁷

³ Outras situações semelhantes são o Plano Simplificado para os contribuintes individuais (igual ao regime do MEI, mas com contribuição mensal de 11% de um SM) e mesmo o regime do SIMPLES.

⁴ O nome Renda Básica do Idoso foi sugerido pelo Professor Hélio Zylberstajn, que desenvolveu uma proposta que tem alguma semelhança com esta.

⁵ Tendo por base o projeto de reforma da previdência recentemente discutida no Congresso Nacional, a idade para percepção da RBI seria de 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres. O modelo proposto é compatível com a possibilidade de aposentadoria em idade inferior à de percepção da RBI (desenho que, aliás, seria necessário durante o período de transição da reforma da previdência), mas a adoção da mesma idade para a aposentadoria e para a percepção do RBI torna o modelo mais simples e mais justo socialmente.

⁶ Uma questão em aberto é se o modelo deveria contemplar também um benefício não-contributivo, no valor da RBI, para pessoas em idade laboral impedidas de trabalhar por invalidez ou por portarem deficiências, uma vez que o modelo atual já prevê benefícios do BPC/LOAS para pessoas de baixa renda com deficiências.

⁷ As alíquotas utilizadas no exemplo são apenas ilustrativas (e sua soma se aproxima da soma das alíquotas atuais de contribuição ao INSS, que variam de 28% a 31%), não refletindo o custo efetivo de financiamento das diversas categorias de benefícios. Na tabela não se consideram as demais incidências sobre a folha, como o Seguro de Acidentes do Trabalho (SAT) e as contribuições não-previdenciárias.

Tabela 3. Exemplo de contribuição no modelo proposto

Salário (R\$)	Contribuição ao INSS (R\$)			Alíquota Efetiva
	RBI (10%)	Acima RBI (30%)	Total	
1.000	100	0	100	10,0%
1.500	100	150	250	16,7%
2.000	100	300	400	20,0%
5.000	100	1.200	1.300	26,0%

Como se vê na tabela, no modelo proposto a alíquota efetiva seria crescente com a renda dos trabalhadores, resultando em uma redução relevante do custo de contratação de trabalhadores de baixa renda.

Neste modelo haveria também uma mudança na forma de concessão das aposentadorias. Como todas as pessoas teriam direito a receber a RBI ao atingir uma determinada idade, os benefícios contributivos afetariam apenas a parcela das aposentadorias acima da RBI. Este desenho torna dispensável a exigência de um tempo mínimo de contribuição para percepção da aposentadoria, pois o valor da parcela do benefício excedente à RBI seria proporcional ao tempo de contribuição.

Na Tabela 4 apresenta-se um exemplo de como seria o cálculo da aposentadoria para um trabalhador que durante toda a vida recebeu R\$ 2.000,00.⁸ Supondo que o tempo de contribuição para percepção do benefício integral fosse de 40 anos, um trabalhador que tivesse contribuído durante somente 10 anos teria direito a receber R\$ 1.250,00, dos quais R\$ 1.000,00 correspondentes à RBI e R\$ 250,00 correspondentes a $\frac{1}{4}$ (10/40) da parcela excedente à RBI.

Tabela 4. Exemplo de percepção de benefício

	anos de contribuição			
	0	10	20	40
Renda Básica Idoso	1.000	1.000	1.000	1.000
Benef. Contributivo	0	250	500	1.000
Total	1.000	1.250	1.500	2.000

Este modelo tem muitos aspectos positivos, sendo os principais um forte estímulo à formalização dos trabalhadores de baixa renda, bem como à contribuição para a previdência, uma vez que qualquer contribuição acima da RBI resulta em um benefício adicional para o trabalhador quando da aposentadoria.

Adicionalmente, este modelo permitiria a eliminação da multiplicidade de regimes de financiamento da previdência existentes atualmente, como o dos MEI e dos trabalhadores rurais, permitindo a adoção de um único regime para todos os trabalhadores. Esta mudança reduziria fortemente as fraudes (relevantes no caso da previdência rural) e eliminaria o estímulo à adoção de formas de organização que buscam apenas reduzir o custo da contribuição para a previdência.

b) Alta Renda

Outra categoria de problemas diz respeito à tributação da folha dos trabalhadores de alta renda, cujos rendimentos são significativamente superiores ao teto do salário de contribuição. Neste

⁸ O exemplo toma como referência o salário real do trabalhador, ou seja, o valor de R\$ 2.000,00 corresponde a cada um dos salários mensais do trabalhador corrigido pela inflação.

caso, como a contribuição do empregador se dá sobre a totalidade do salário, mas o benefício é limitado ao teto, há um custo relevante sobre o trabalho que não gera qualquer benefício.

Este custo é um dos principais motivos para o forte crescimento da pejetização, ou seja, para que trabalhadores de alta renda (principalmente prestadores de serviços) se constituam como sócios de empresas, de modo a minimizar a tributação (tema tratado na Seção 5). É também um dos principais motivos para o recurso a instrumentos alternativos de remuneração dos funcionários mais graduados das empresas, como, por exemplo, *stock options*.

Para resolver este problema, propõe-se desonerar completamente a parcela dos rendimentos que ultrapassa o teto do salário de contribuição, eliminando-se a contribuição patronal incidente sobre a parcela dos salários que exceda este valor.

c) Contribuições não-previdenciárias

Por fim, uma última mudança sugerida seria a eliminação da incidência sobre a folha de salários de contribuições que não têm caráter previdenciário – como as destinadas ao Sistema S, ao Salário Educação etc.⁹ A oneração excessiva da folha de salários, como já mencionado, tem uma série de impactos negativos sobre a formalização do mercado de trabalho e a competitividade da produção nacional.

Tais contribuições poderiam ser substituídas – total ou parcialmente – por tributos incidentes sobre outras bases. No entanto, entendemos que a vinculação de tributos a entidades privadas (caso do Sistema S) não é um modelo adequado. O ideal é que essas entidades fossem financiadas por recursos incluídos no orçamento, o que permitiria comparar a alocação de tais recursos com outras políticas públicas.

d) Impactos das mudanças

As mudanças na tributação da folha de salários sugeridas nesta seção têm dois objetivos principais. O primeiro é reduzir o custo da tributação da folha no Brasil, por conta de seus impactos negativos, de ordem econômica e social. O segundo é uniformizar o modelo de financiamento da previdência, estabelecendo a mesma incidência sobre os rendimentos dos trabalhadores, qualquer que seja a forma de sua percepção. Com a uniformização das contribuições sobre folha, eliminam-se as possibilidades de planejamento tributário, tanto para os trabalhadores de baixa renda, quanto para aqueles de alta renda.

Se a proposta for implementada integralmente, toda contribuição sobre folha gerará algum benefício para o trabalhador, seja na forma de uma aposentadoria, seja na forma de um seguro contra riscos de perda de rendimentos (como no caso do auxílio-doença). Cria-se, assim, um forte incentivo ao emprego formal, com impactos positivos sobre a própria arrecadação.

As mudanças propostas também são incompatíveis com a concessão de qualquer forma de benefício fiscal na tributação da folha, como é o caso da imunidade para entidades beneficentes de assistência social. De fato, no modelo proposto a contribuição sobre a folha não deve ser entendida como um custo para as empresas, mas sim como parte da remuneração do trabalhador (realizada como financiamento de um benefício diferido), seja ele de uma empresa, seja ele de uma entidade assistencial.

⁹ Neste texto não é analisada a contribuição para o Seguro de Acidentes do Trabalho (SAT), que merece uma avaliação específica.

Por fim, cabe fazer um rápido comentário sobre o custo fiscal das mudanças propostas, que é bastante elevado, ainda que possa ser distribuído ao longo de um período de transição. Estima-se que o custo anual destas mudanças seja da ordem de R\$ 80 bilhões para a desoneração dos trabalhadores de baixa renda, R\$ 40 bilhões para a desoneração da alta renda e R\$ 38 bilhões para a eliminação das contribuições não-previdenciárias (a preços de 2016).

Embora não seja objetivo deste texto discutir a carga tributária, entende-se que é possível compensar a redução da tributação da folha através da elevação de tributos sobre a renda e sobre a propriedade, de modo que o resultado agregado seja positivo do ponto de vista tanto da eficiência econômica quanto de seu impacto distributivo. Este ponto é retomado na seção final deste capítulo.

Obviamente não se trata de uma proposta completa. Há definições importantes em aberto, especialmente no que diz respeito à transição do modelo atual para o novo modelo. Mas a direção indicada é aquela que entendemos ser a mais produtiva na busca de uma tributação mais simples, eficiente e equitativa.

4. IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE

O modelo brasileiro de tributação impõe a incidência tanto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e de bens imóveis (IPTU e ITR), como sobre a transferência de imóveis (ITBI) e de patrimônio, por sucessão ou doação (ITCMD). Essa tributação está distribuída entre a União (ITR), os Estados (IPVA e ITCMD) e os Municípios (ITBI e IPTU). A arrecadação do ITR é partilhada entre a União e os Municípios (50%), pertencendo integralmente aos municípios que firmam convênio para cobrança e fiscalização do imposto. A arrecadação do IPVA pelos Estados é compartilhada com os Municípios.

As discussões sobre a tributação da propriedade, especialmente das heranças, têm se concentrado no aumento das alíquotas, pois se alega que o Brasil teria mais espaço para tributação da propriedade. Este é, sem dúvida, um tema que deverá ser considerado no equilíbrio geral da carga tributária. Para além das discussões sobre redução ou aumento da carga tributária e a função redistributiva da tributação, temas que não serão enfrentados aqui, alguns tópicos devem ser destacados.

A imobilidade da base foi e é considerada como um fator favorável à cobrança de tributos sobre propriedade. O desenho constitucional do **ITCMD** foi pensado nesse contexto, quando atribuído aos Estados. No entanto, a migração da riqueza para ativos financeiros (aplicações financeiras, participações societárias, títulos etc.) fez com que o nexo da riqueza com os Estados se perdesse. Além disso, houve também a sofisticação das estruturas internacionais para investimentos e transferências da riqueza financeira (*fundos*, *trusts*, *holdings* etc.). O fato de que atualmente grande parte da riqueza está concentrada em ativos financeiros e localizada no exterior impõe uma revisão da competência para instituição e cobrança do ITCMD. Essa discussão é necessária também para viabilizar a cobrança de ITCMD nos casos em que o doador ou o sucedido seja residente, tenha bens ou seu inventário processado no exterior (atualmente o imposto não pode ser cobrado nessas hipóteses, pois depende de regulação por lei complementar).

O **IPTU** e o **ITBI**, por terem incidência restrita aos imóveis, poderiam continuar sob competência municipal, embora precisem ser sempre consideradas as dificuldades de cobrança e de atualização da planta de valores pelos Municípios pequenos. A questão da cobrança relativa à atualização da planta de valores não depende de alteração da estrutura do sistema tributário, mas da utilização de tecnologia e de entrelaçamentos políticos para viabilizar aumentos de base

de cálculo (valor dos imóveis). Já as dificuldades de cobrança dependem não de desenho econômico ou jurídico, mas exclusivamente de questões políticas e de programas de educação fiscal.

O desenho do **ITR** deve ser revisto, pois hoje não existe sinergia e eficiência no acúmulo de suas funções fiscal e extrafiscal. As questões ambientais e aquelas relativas à reforma agrária e ao desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas deveriam ser tratadas por meio de contribuições específicas ou taxas, ao invés de influenciar o desenho e a cobrança do imposto.

O **IPVA** precisa ser revisto quanto à amplitude de sua incidência, devendo incidir também sobre veículos aquáticos e aéreos e não só sobre veículos terrestres.¹⁰ A dificuldade de fixação do domicílio no caso de pessoas jurídicas (especialmente das locadoras de veículos) também é questão que deve ser considerada para mitigar problemas de guerra fiscal entre Estados.

5. REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO

Na maior parte do mundo, uma empresa é tributada sobre três bases principais: valor adicionado, lucro e folha de salários. O mesmo ocorre no Brasil para as empresas do regime normal de tributação.¹¹ Esta constatação é importante para entender os problemas dos regimes simplificados de tributação no Brasil, que compreendem:

- i) Lucro presumido: aplicável a empresas com faturamento anual até R\$ 78 milhões. Neste regime, a tributação do lucro (IRPJ e CSLL) e parte da tributação do valor adicionado (PIS/Cofins) é substituída por uma tributação do faturamento.
- ii) SIMPLES Nacional: aplicável a empresas com faturamento anual até R\$ 4,8 milhões.¹² Neste regime, a tributação do valor adicionado (PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS), do lucro e a contribuição patronal sobre a folha de salários são substituídos por uma tributação do faturamento.
- iii) Microempreendedor Individual (MEI): aplicável a empreendedores com faturamento anual até R\$ 81 mil. Neste regime, os tributos sobre valor adicionado e sobre folha são substituídos por uma contribuição fixa mensal de 5% do salário mínimo, acrescida de R\$ 1,00 (contribuintes do ICMS) ou R\$ 5,00 (contribuintes do ISS).¹³

Os limites de enquadramento dos regimes simplificados brasileiros são extremamente elevados para padrões internacionais. De modo geral, nos países da OCDE os regimes simplificados de tributação dos pequenos negócios alcançam apenas a tributação do lucro e do valor adicionado, não havendo diferenciação nas contribuições sobre folha para a seguridade social. No caso da tributação do lucro, o principal benefício concedido é a simplificação da forma de apuração (através, por exemplo, da adoção do regime de caixa), além de estímulos focalizados, como incentivos à inovação ou à aquisição de máquinas e equipamentos.

¹⁰ O STF, quando do julgamento dos Recursos Extraordinários 134.509 (2002), 255.111 (2002) e 379.572 (2007), decidiu que não incide IPVA sobre embarcações e aeronaves. Divergiram desse entendimento os Ministros Marco Aurélio de Mello e Joaquim Barbosa.

¹¹ Efetivamente, a tributação do valor adicionado é comprometida pela existência de tributos cumulativos (ISS e PIS/Cofins cumulativo) e por falhas nos tributos não-cumulativos.

¹² Este limite se aplica aos tributos federais. Para o ICMS e o ISS, o limite de receita anual é de R\$ 3,6 milhões.

¹³ Em princípio, o lucro dos MEI deveria ser tributado como renda da pessoa física, mas essa é uma prática bastante rara.

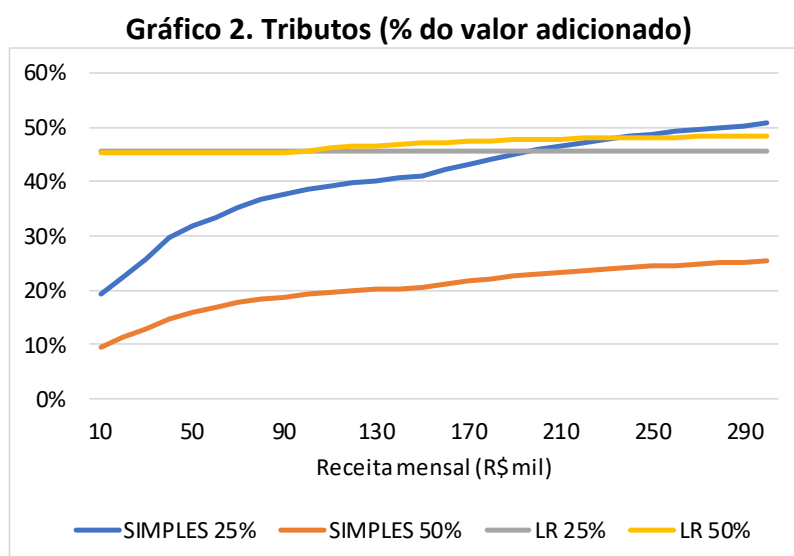
Nestes países, o principal benefício tributário aos pequenos negócios é a dispensa de registro como contribuinte (ou a isenção) no recolhimento do imposto sobre o valor adicionado (IVA). O limite de receita para fruição deste benefício é, no entanto, relativamente baixo, sendo a mediana para os países da OCDE de US\$ 27,5 mil/ano, e o limite mais elevado US\$ 115 mil/ano. São valores muito inferiores ao limite de faturamento do SIMPLES, que ultrapassa US\$ 1 milhão.

Os elevados limites de enquadramento potencializam as distorções do modelo brasileiro de tributação de pequenos negócios, as quais podem ser agrupadas em três categorias principais: a) favorecimento de negócios com altas margens; b) subtributação de pessoas de alta renda; e c) impacto negativo sobre a produtividade.

a) Favorecimento de negócios com altas margens

Uma das principais características de regimes que substituem a tributação das bases tradicionais (valor adicionado, lucro e folha de salários) por tributos sobre o faturamento – caso do SIMPLES e, parcialmente, do Lucro Presumido – é que estes beneficiam negócios que operam com altas margens em detrimento daqueles que operam com baixas margens.

O gráfico abaixo ajuda a entender este ponto. No gráfico compara-se o montante dos tributos pagos por uma empresa comercial do regime normal de tributação (Lucro Real) com o montante de tributos pagos por uma empresa semelhante do SIMPLES em duas situações: a) quando a margem de comercialização é de 50%, e b) quando a margem de comercialização é de 25%.¹⁴



Como se vê, enquanto no regime normal de tributação (Lucro Real) o valor dos tributos é essencialmente constante relativamente ao valor adicionado – e muito próximo nos cenários de margem de 25% e margem de 50% –, no SIMPLES o custo dos tributos relativamente ao valor adicionado é muito maior no caso da empresa que opera com baixa margem que no caso daquela que opera com alta margem, além de crescente à medida em que aumenta o faturamento. De fato, no caso da empresa que opera com margem de 25%, quando o

¹⁴ As simulações foram feitas com base em uma empresa comercial padrão, na qual a folha de salários corresponde a 10% do faturamento e não há outras despesas além do custo das mercadorias vendidas (correspondente a 50% do faturamento no caso da empresa com margem de 50% e a 75% do faturamento no caso da empresa com margem de 25%), a remuneração dos empregados e os tributos pagos (ICMS, PIS/Cofins, IRPJ, CSLL e contribuições incidentes sobre a folha, inclusive o FGTS).

faturamento mensal excede R\$ 200 mil, o custo dos tributos no SIMPLES ultrapassa o custo dos tributos do regime de Lucro Real.

Esta é uma falha relevante em um regime simplificado de tributação, pois, para um mesmo nível de faturamento, o lucro tende a ser mais elevado em empresas que operam com altas margens que naquelas caracterizadas por baixas margens.¹⁵ Ou seja, os regimes simplificados brasileiros tendem a beneficiar principalmente negócios de alta rentabilidade, em detrimento daqueles de baixa rentabilidade, que são os que mais necessitariam de apoio. Em particular, os negócios que competem com a economia informal – que são aqueles para os quais mais se justifica uma tributação diferenciada – tendem a operar com margens mais baixas que os demais.

b) Impactos distributivos

As falhas no desenho dos regimes simplificados de tributação acabam dando margem a que pessoas de alta renda sejam pouco tributadas. Isto ocorre por conta do favorecimento a negócios que operam com altas margens, combinado com a isenção dos lucros e dividendos distribuídos na tributação da renda das pessoas físicas.

Tais distorções acabam levando a que parcela relevante dos trabalhadores de alta renda do país optem por prestar serviços atuando como sócios de empresas, ao invés de atuar como empregados formais ou autônomos – processo conhecido como “pejotização”. Na Tabela 5 apresenta-se uma comparação entre o custo dos tributos incidentes sobre o serviço prestado por um empregado de uma empresa do regime normal de tributação e o custo dos tributos incidentes sobre o mesmo serviço prestado pelo sócio de uma empresa do Lucro Presumido e do SIMPLES.¹⁶

Tabela 5. Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços¹

	Empregado ²	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simple ³
A. Valor do serviço prestado	30.000	30.000	30.000
B. Tributos pagos pela empresa	9.792	4.614	2.580
Tributos Exceto folha ⁴	2.861	3.485	2.580
Folha (exceto FGTS)	5.315	1.129	
FGTS	1.617		
C. Tributos pagos pela pessoa física	5.138	1.133	1.133
INSS empregado/conta própria	621	621	621
IRPF (retido na fonte)	4.517	512	512
D. Remuneração Líquida (A-B-C)	15.070	24.253	26.287
E. Total tributos pagos (B+C)	14.930	5.747	3.713

Notas: (1) Valores consideram como custo para a empresa apenas a remuneração do empregado/sócio e os tributos. (2) Empresa do lucro real (supõe-se que a empresa não tem lucro). (3) Considera-se a incidência com base no Anexo III da Lei Complementar 123/2006. (4) Supõe-se pagamento de ISS por valor fixo trimestral, com base na legislação do Município de São Paulo.

¹⁵ Para uma empresa padrão do SIMPLES com as características descritas acima e que fature R\$ 300 mil por mês, o lucro líquido mensal (que corresponde basicamente à renda dos sócios) é de R\$ 82 mil no caso da empresa com margem de 50% e de R\$ 7 mil no caso da empresa com margem de 25%.

¹⁶ No caso do SIMPLES a tributação favorecida alcança apenas algumas profissões liberais, como advocacia, contabilidade, corretagem de seguros e imóveis e fisioterapia (o exemplo da Tabela 5 corresponde a uma profissão tributada com base no Anexo III do SIMPLES, caso dos contadores). Mas todos os profissionais liberais podem atuar como sócios de empresas do Lucro Presumido, o que significa que o exemplo apresentado na tabela corresponde aproximadamente a sua tributação.

Na tabela compara-se o valor dos tributos devidos pela empresa e pelo trabalhador sobre um serviço de valor mensal de R\$ 30 mil em três situações. Quando o serviço é prestado por um empregado formal, este valor alcança R\$ 14,9 mil. Quando é prestado pelo sócio de uma empresa do Lucro Presumido, cai para R\$ 5,5 mil. E quando o serviço é prestado pelo sócio de uma empresa do SIMPLES, é de apenas R\$ 3,4 mil.¹⁷ Ou seja, embora tenham uma renda líquida muito superior à do empregado, os sócios das empresas recolhem um montante muito inferior de tributos.

Esta grande diferença na tributação deve-se basicamente a dois fatores: a) a incidência da contribuição patronal sobre a totalidade do rendimento do empregado (enquanto que os sócios recolhem apenas sobre o pró-labore); e b) a menor tributação dos sócios pelo IRPF, devido à isenção dos lucros distribuídos.

Vale notar que as distorções distributivas resultantes dos regimes simplificados de tributação não ocorrem apenas no caso de trabalhadores de renda muito elevada. Elas ocorrem também no caso dos Microempreendedores Individuais (MEI), uma vez que o limite de enquadramento no MEI (de R\$ 81 mil/ano, ou R\$ 6,75 mil/mês) é muito elevado. Enquanto um MEI recolhe cerca de R\$ 50,00 em tributos por mês, um trabalhador ou autônomo que receba R\$ 6 mil/mês já está enquadrado na alíquota máxima do IRPF, de 27,5%.

c) Impacto sobre a produtividade

Além de impactos distributivos injustificáveis, os regimes simplificados de tributação no Brasil também prejudicam a produtividade do país. Por um lado, a baixa tributação induz uma forma de organização (como a prestação de serviços pelos sócios de um grande número de empresas de pequeno porte ao invés de empregados de empresas de maior porte) que pode não ser a mais eficiente. A título de exemplo, o serviço prestado pelo sócio de uma empresa do Lucro Presumido pode ser cerca de 30% menos eficiente que aquele prestado pelo empregado de uma empresa do Lucro Real que, ainda assim, a remuneração líquida do sócio da empresa será superior à do empregado.

Por outro lado, e principalmente, o modelo brasileiro de tributação dos pequenos negócios estimula a abertura de pequenos empreendimentos improdutivos e dificulta o crescimento dos produtivos, dado o grande aumento do custo tributário que resulta do crescimento. Não é incomum que pequenos negócios se dividam artificialmente para preservar a baixa tributação, ou mesmo que renunciem ao crescimento para manter as vantagens tributárias. Tal sistema de incentivos tem impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo prazo do país.

d) Uma agenda de trabalho

O que pode ser feito para resolver estas distorções? Se por um lado é verdade que seria inviável exigir que os pequenos negócios cumpram com todas as exigências do regime normal de tributação, por outro lado, a realidade é que os atuais regimes simplificados de tributação são um verdadeiro desastre do ponto de vista distributivo e da eficiência econômica.

¹⁷ A simulação foi feita considerando que os sócios das empresas contribuem para a previdência sobre um pró-labore equivalente ao teto do salário de contribuição, tendo, portanto, os mesmos direitos previdenciários que o empregado. Na prática, o mais comum é que os sócios das empresas retirem o pró-labore no valor de um salário mínimo, recolhendo ainda menos tributos. Já o FGTS é percebido apenas pelo empregado e não pelos sócios.

Provavelmente a iniciativa mais importante para racionalizar o modelo brasileiro de tributação dos pequenos negócios seja a simplificação do regime normal de tributação. A implementação das mudanças na tributação da folha sugeridas na Seção 3 deste capítulo permitiriam a adoção de um único regime de contribuição para a previdência para todos os negócios – inclusive os microempreendedores individuais. As empresas do SIMPLES e os MEI seriam muito beneficiados pela desoneração da folha dos trabalhadores de menor renda, não necessitando de regimes especiais.

De modo semelhante, as mudanças sugeridas para a tributação de bens e serviços simplificaria enormemente a tributação do valor adicionado, o que permitiria adotar o regime normal de tributação para todas as empresas com faturamento superior ao adotado para a dispensa de registro de IVA (ou a isenção) nos países da OCDE.

Por fim, a tributação da renda dos pequenos negócios poderia ser substituída por um regime simplificado (como a utilização do regime de caixa ao invés do regime de competência), ou mesmo por uma tributação presuntiva que tomasse como base a margem bruta da empresa, que é um estimador mais confiável de lucro que o faturamento.¹⁸

Embora a forma precisa de tributação dos pequenos negócios precise ser melhor discutida, é certo que a melhor solução passa pela simplificação do regime normal de tributação, pela redução do limite de receita dos regimes simplificados e pela adoção de bases menos distorcivas que o faturamento, como a margem bruta.

6. COMENTÁRIOS FINAIS

As diretrizes de reforma sugeridas ao longo deste texto indicam que as distorções do sistema tributário brasileiro são tão grandes, que é possível promover mudanças que, simultaneamente, aumentem a eficiência econômica e melhorem a distribuição de renda. Estes objetivos podem ser conseguidos com mudanças que simplifiquem o sistema, tornando-o mais neutro, equitativo e transparente.

Grande parte dos problemas atuais de nosso sistema tributário resultam da multiplicidade de regimes e de formas de incidência – no âmbito dos tributos sobre o consumo, a renda e a folha de salários –, gerando distorções alocativas e abrindo brechas para que pessoas de altos rendimentos escapem à tributação. É por este motivo que a simplificação e a eliminação dos múltiplos regimes tributários atualmente existentes resultariam tanto em aumento da produtividade quanto na correção de distorções distributivas.

Não é objetivo deste texto discutir o nível da carga tributária, mas sim a melhora da qualidade do sistema tributário brasileiro. A carga tributária depende essencialmente do nível de despesas públicas, e deve ser gerenciada através de mudanças nas alíquotas dos impostos, promovidas de forma transparente e democrática.

Em alguns casos, no entanto, particularmente na tributação da folha de salários, a melhora da qualidade do sistema tributário passa por uma redução de receita. Em princípio, esta perda de arrecadação poderia ser compensada, sem gerar ineficiências, por um aumento da receita do

¹⁸ A margem bruta corresponde à diferença entre a receita e o custo dos insumos e das mercadorias vendidas. Trata-se de um valor mais simples de calcular (e menos sujeito a divergências de interpretação) que o valor adicionado, embora guarde forte correlação com este.

imposto de renda e de impostos sobre a propriedade, mantendo-se a carga tributária global constante.

Trata-se de obter a mesma arrecadação que se obtém hoje, porém com estrutura tributária de qualidade, que se insira nos objetivos maiores de tributar com equidade e fomentar o desenvolvimento. Vale notar que um eventual aumento compensatório da tributação da renda e da propriedade sequer exige a elevação de alíquotas, bastando a ampliação da base que resulta da correção de distorções atualmente existentes.