

Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável



Uma proposta para a redução
da desigualdade social

Riscos e desafios



No Brasil, reduzir a desigualdade é imperativo civilizatório, pois somos uma das nações com o maior abismo entre ricos e pobres do mundo. Em grande parte, a desigualdade é fruto da injustiça fiscal brasileira percebida pelo fato de que a carga tributária efetiva não é alta, mas mal distribuída sendo elevada para as camadas de baixa renda e residual para as abastadas. A raiz deste problema está na estrutura da nossa tributação: por um lado, arrecada-se residualmente (e de maneira pouco progressiva) na forma de tributos sobre a renda da pessoa física; e, por outro lado, excessivamente por impostos e contribuições sobre o consumo de produtos e serviços que incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a Reforma Tributária não pode ser feita de forma fragmentada. Ela deve ser ampla e capaz de enfrentar simultaneamente a totalidade dos problemas. Simplificar a tributação sobre o consumo é tarefa necessária. Mas, ao mesmo tempo é preciso redistribuir as bases de incidência da tributação, reduzindo-se os tributos sobre o consumo e a folha de salários e ampliando-se os que incidem sobre a renda. Em outras palavras, o cerne da Reforma Tributária brasileira é corrigir, simultaneamente, as assimetrias da tributação do consumo e da renda, recalibrando a composição da carga tributária, reduzindo a parcela que incide sobre consumo e sobre a folha de pagamentos e ampliando os impostos sobre renda, resgatando o grau de progressividade destes impostos e contribuições.

Em função disso, alerta-se que a estratégia de “fatiamento” que vem sendo anunciada pelo governo federal e pelo Parlamento, priorizando-se a simplificação do consumo, não caminha no sentido dessa necessária redistribuição das bases de incidência da tributação.

Alerta-se, em segundo lugar, para o risco de adiar-se, indefinidamente, a segunda etapa da Reforma (renda), tendo em vista que a tramitação da primeira etapa (consumo) será complexa e demorada, além de ser a prioridade das corporações empresariais – fato que pode não se verificar no caso da segunda etapa (renda).

Em terceiro lugar, alerta-se para o risco de que essa estratégia adotada pelo governo federal pode vir a se distanciar do que rezam as “**Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil 2023-2026**”, segundo o qual “proporemos uma **reforma tributária solidária, justa e sustentável**, que simplifique tributos e em que os pobres paguem menos e os ricos paguem mais”¹.

É preciso sublinhar que “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” citada no documento da coligação vencedora das eleições de 2022 não é mero recurso de linguagem. **Trata-se de uma proposta de Reforma Tributária protocolada na Câmara dos Deputados, por iniciativa das bancadas do PT, PC do B, PDT, PSB, PSOL e Rede - Emenda Substitutiva Global n.º. 178/2019 à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º. 45/2019.**

Essa iniciativa surgiu como contraponto à ênfase exclusiva que tem sido dada à reforma da tributação sobre consumo de produtos e serviços. Como se sabe, a tributação progressiva é, no máximo, tangenciada nas propostas majoritárias que tramitam no Congresso Nacional, seja nas de iniciativa dos próprios congressistas (os substitutivos às PECs n.º. 45/2019 e n.º. 110/2019) ou do Poder Executivo – Projeto de Lei (PL) n.º. 3.887/2020. Todas elas têm como objetivo central modernizar o sistema de tributação sobre o consumo de bens e serviços e preveem manter inalterada a carga destes impostos e contribuições.

Ao contrário, a “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” parte do pressuposto de que o maior desafio é promover a justiça social, priorizando a alteração da natureza da tributação brasileira, excessivamente concentrada sobre o consumo e, portanto, sobre as classes mais pobres. “Simplificar” o consumo é necessário, mas insuficiente. O fundamental é redistribuir as bases de incidência dos tributos, reduzindo os que recaem sobre o consumo e ampliando os que incidem sobre a renda.

A **Emenda Substitutiva Global n.º. 178/2019 à PEC 45/2019** foi subsidiada por projetos e estudos desenvolvidos, entre 2017 e 2019, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), sob a curadoria do economista Eduardo Fagnani (Unicamp), no âmbito do qual foram produzidos três documentos. O primeiro apresenta amplo diagnóstico² e o segundo faz propostas para mudar³. Em 2020, com a crise provocada pela Covid-19 foi elaborado novo documento, com mais parceiros, propondo-se medidas emergenciais⁴.

As diretrizes da **Emenda Substitutiva Global** assentam-se na progressividade da tributação em consonância com os dispositivos constitucionais de “igualdade material tributária” e “capacidade econômica do contribuinte” e com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

FATOS GERADORES E TRIBUTAÇÃO

a) Renda da Pessoa Física

A “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” propõe a correção de mecanismos que conferem tratamento especial à renda do capital e dos mais ricos (por exemplo, a isenção de lucros e dividendos), bem como do fato de a alíquota máxima do Imposto sobre a Renda das Pessoa Físicas (IRPF) ser de, apenas, 27,5%. Esses fatores contribuem para que a arrecadação do IRPF no Brasil seja excessivamente reduzida na comparação internacional: cerca de 3,0% do Produto Interno Bruto (PIB), ante 8,4% na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

1. DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL 2023 2026, página 17. <https://pt.org.br/baixar-a-qui-as-diretrizes-do-programa-de-governo-de-lula-e-alckmin/>

2. ANFIP/FENAFISCO (2018-A) A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

3. ANFIP/FENAFISCO (2018-B) A Reforma Tributária Necessária: Justiça Fiscal é Possível: Subsídios para o Debate Democrático sobre o Novo Desenho da Tributação Brasileira / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 152 p. http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Livro_completo.pdf

4. ANFIP/FENAFISCO E OUTROS (2020) Tributar os super-ricos para reconstruir o País. <https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>

b) Renda da Pessoa Jurídica

No caso da tributação dos lucros das empresas, é necessário promover uma ampla revisão dos mecanismos que reduzem a base tributável. Também passa por reformar os regimes especiais de pequenas e médias empresas (Lucro presumido e Simples), modernizando-se a sistemática de cálculo e corrigindo parâmetros mal calibrados que hoje criam brechas para planejamento tributário em benefício principalmente dos mais ricos. Outro desafio é instituir medidas que restrinjam a utilização dos paraísos fiscais por empresas com domicílio no País que possuam subsidiárias localizadas em jurisdições com regimes privilegiados.

c) Riqueza e Patrimônio

A baixa tributação da riqueza e do patrimônio é outra anomalia do sistema tributário. Para enfrentar essa questão recomenda-se a implantação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), aprovado na Constituição de 1988, para incidir sobre o patrimônio líquido dos 0,28% mais ricos do país.

A “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” também propõe ampliar a progressividade do Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), pela alteração da Resolução do Senado Federal nº. 9/1992, permitindo-se que a alíquota máxima seja aumentada de 8% para, pelo menos, 20%, conforme recomendação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

No caso do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), propõe-se novas formas de avaliação do valor e do uso da propriedade rural. Este é um pré-requisito para que o imposto, de fato, adquira um caráter progressivo conforme o valor da propriedade; e regressivo de acordo com o tipo de utilização.

Outra proposta é alterar o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), ampliando-se a sua base de incidência para aeronaves e embarcações, mantendo-se o critério de diferenciação de imposto conforme tipo e uso, sendo que Lei Complementar definirá a sua destinação.

d) Bens e Serviços

A “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” reconhece a necessidade da simplificação da tributação sobre o consumo de bens e serviços e faz propostas de mudanças que caminham nessa direção. As linhas gerais dessa reforma compreendem, especialmente:

- Para o Distrito Federal, governos estaduais e municipais, a substituição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) pelo Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) subnacional, com legislação uniforme no território nacional, seguindo-se as melhores práticas internacionais de base de incidência ampla, pleno aproveitamento dos créditos e baseado no destino, e fechando-se o canal para as guerras fiscais travadas entre os entes federativos.
- No caso da União, recomenda-se a substituição da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (PIS) pela Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA), um IVA moderno de competência federal que compartilharia a mesma base do IVA-subnacional.

e) Folha de Pagamentos

A Reforma Tributária deve levar em consideração que a arrecadação decorrente da tributação da folha de pagamentos tende a ser corroída por um conjunto de transformações em curso no mundo do trabalho, a exemplo da disseminação da tecnologia e das plataformas digitais de organização do trabalho. Nesse sentido, recomenda-se, especialmente, a redução da alíquota da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, compensada por tributos que incidam sobre as maiores rendas.

ANOTAÇÕES FINAIS

Equilíbrio Federativo

A readequação da estrutura de vinculações também reflete a preocupação em não gerar perdas nos

orçamentos do conjunto dos governos estaduais e municipais, juntamente com a previsão de criação de um Fundo de Equalização para compensar eventuais perdas de receitas durante a transição do ISS e do ICMS para o novo IVA-subnacional. Além disso, para fortalecer o pacto federativo, propõe-se manter o novo imposto sob competência dos entes subnacionais, assegurando-se maior autonomia orçamentária, e a criação de Fundo Nacional de Desenvolvimento para custear instrumentos de desenvolvimento regional.

Financiamento da Proteção Social

O conjunto das mudanças propostas vão na direção de, simultaneamente, tributar menos o consumo e a folha salarial, e mais a renda. Para evitar que esta mudança coloque em risco as fontes de financiamento da Educação e das políticas que integram a Seguridade Social (Previdência, Assistência Social, Saúde e Seguro-desemprego) a “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” prevê medidas compensatórias. Estas medidas incluem tanto a readequação da estrutura de vinculações quanto a instituição de contribuições sociais que incidam sobre dividendos ou adicionalmente sobre altas rendas.

Tributação Ambiental e sobre externalidades da Saúde

Propõe-se duas alternativas de instrumentos tributários. A primeira é a transformação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em imposto seletivo com um escopo que vá além dos produtos tradicionais, como os derivados do tabaco, bebidas alcóolicas e combustíveis fósseis, para alcançar outros produtos vinculados a comportamentos danosos ao meio ambiente e à saúde. As alíquotas do IPI seriam então zeradas para a maioria dos produtos e sua incidência se concentraria nos produtos vinculados às externalidades negativas.

A segunda possibilidade é a transformação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Combustível em uma CIDE-Ambiental. Nesse caso, a contribuição ampliaria a base de tributação para grandes poluidores, setores intensivos em recursos não renováveis e grandes minerações e teria vinculação com o financiamento das ações ambientais. Adicionalmente seria criada a CIDE-Saúde, com incidência sobre tabaco, bebidas alcoólicas e outros produtos danosos à saúde definidos em lei, sendo que os recursos seriam vinculados à saúde pública.

Renúncias Fiscais e Combate à Sonegação

Por fim, a “**Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável**” recomenda a elaboração de legislação específica para ampliar a transparência, efetividade e eficácia dos chamados “gastos tributários” e fortalecer a Administração Tributária pela adoção de instrumentos mais eficazes de combate à evasão, à sonegação e ao planejamento tributário abusivo, dentre outros pontos.

Nota Final

A base parlamentar do governo federal contempla diversas forças do espectro político, indo muito do campo da centro-esquerda. A ANFIP entende que é possível avançar no processo de aglutinação das forças políticas em torno da justiça fiscal e do combate à desigualdade social, envidando todos os esforços necessários para que se caminhe nesse sentido. O momento exige que se busquem consensos entre técnicos, parlamentares, governo e sociedade em torno de uma **reforma tributária mais justa e solidária**.



SEDE: SBN Qd. 01 Bl. H Ed. ANFIP
Brasília/DF - CEP: 70040-907
Telefones: (61) 3251-8100 |
Gratuito: 0800 701-6167

