



Ideias para financiar el tránsito a un sistema de proteção social universal

PNUD LAC PDS N°. 43

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas

Rodrigo Orair¹

Resumo

Este texto apresenta um diagnóstico do sistema tributário brasileiro e discute alternativas de reformas com potencial de canalizar receitas adicionais para custeio da proteção social. O texto está dividido em três partes. A primeira parte provê uma visão panorâmica sobre a carga tributária no Brasil e suas relações com o gasto social, com ênfase na identificação das distorções mais gerais. O diagnóstico e as propostas de reforma são então detalhados na segunda parte do texto, a qual analisa cada um dos componentes da tributação indireta sobre bens e serviços e da tributação direta sobre folha de pagamentos, renda ou patrimônio. Esta segunda parte também apresenta um balanço de estimativas de perdas ou ganhos de receitas de um conjunto de medidas de reforma pautadas pelo duplo-objetivo de corrigir distorções atuais e resgatar a progressividade tributária. Ao final, são discutidas brevemente questões relacionadas à economia política das reformas tributárias.

¹ Pesquisador do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (Made-USP).

Aviso Legal:

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas

O PNUD faz parceria com pessoas em todos os níveis da sociedade para ajudar a construir nações que possam resistir a crises e impulsionar e sustentar o tipo de crescimento que melhora a qualidade de vida de todos. Presente em cerca de 170 países e territórios, o PNUD oferece uma perspectiva global e visão local para ajudar a capacitar vidas e construir nações resilientes.

Copyright © UNDP 2020 Todos os direitos reservados.

Publicado nos Estados Unidos da América Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas | One United Nations Plaza, Nova York, NY 10017, EUA As opiniões, designações e recomendações apresentadas neste relatório não refletem necessariamente a posição oficial do PNUD.

LISTA DE SIGLAS

QUADRO 1. Lista de siglas dos países ou territórios.

Sigla	Descrição	Sigla	Descrição	Sigla	Descrição
ARG	Argentina	GHA	Gana	NGA	Nigéria
ATG	Antígua e Barbuda	GNQ	Guiné Equatorial	NIC	Nicarágua
AUS	Austrália	GRC	Grécia	NLD	Países Baixos
AUT	Áustria	GTM	Guatemala	NOR	Noruega
BEL	Bélgica	GUY	Guiana	NRU	Nauru
BFA	Burkina Faso	HND	Honduras	NZL	Nova Zelândia
BGD	Bangladesh	HUN	Hungria	OECD	Média da OCDE
BGR	Bulgária	IDN	Indonésia	PAK	Paquistão
BHS	Bahamas	IRL	Irlanda	PAN	Panamá
BLZ	Belize	ISL	Islândia	PER	Peru
BOL	Bolívia	ISR	Israel	PHL	Filipinas
BRA	Brasil	ITA	Itália	PNG	Papua-Nova Guiné
BRB	Barbados	JAM	Jamaica	POL	Polónia
BTN	Butão	JPN	Japão	PRT	Portugal
BWA	Botswana	KAZ	Cazaquistão	PRY	Paraguai
CAN	Canadá	KEN	Quênia	RWA	Ruanda
CHE	Suíça	KGZ	Quirguistão	SEN	Senegal
CHL	Chile	KHM	Camboja	SGP	Singapura
CHN	China (República Popular da)	KOR	Coreia do Sul	SLB	Ilhas Salomão
CIV	Costa do Marfim	LAC	Média da América Latina e Caribe	SLV	El Salvador
CMR	Camarões	LAO	Lao (República Democrática Popular)	SVK	República Eslováquia
COD	República Democrática do Congo	LCA	Santa Lúcia	SVN	Eslovénia
COG	Congo	LIE	Liechtenstein	SWE	Suécia
COK	Ilhas Cook	LSO	Lesoto	SWZ	Suazilândia
COL	Colômbia	LTU	Lituânia	SYC	Seychelles
CPV	Cabo Verde	LUX	Luxemburgo	TCD	Chad
CRI	Costa Rica	LVA	Letónia	TGO	Togo
CUB	Cuba	MAR	Marrocos	THA	Tailândia
CZE	República Checa	MDG	Madagascar	TKL	Tokelau
DEU	Alemanha	MDV	Maldivas	TTO	Trindade e Tobago
DNK	Dinamarca	MEX	México	TUN	Tunísia
DOM	República Dominicana	MLI	Mali	TUR	Turquia
ECU	Equador	MLT	Malta	UGA	Uganda
EGY	Egito	MNG	Mongólia	URY	Uruguai
ESP	Espanha	MRT	Mauritânia	USA	Estados Unidos
EST	Estónia	MUS	Ilhas Maurício	VEN	Venezuela
FIN	Finlândia	MWI	Malawi	VNM	Vietnã
FJI	Fiji	MYS	Malásia	VUT	Vanuatu
FRA	França	NAM	Namíbia	WSM	Samoa
GBR	Reino Unido	NER	Níger	ZAF	África do Sul

QUADRO 2. Lista das demais siglas.

Sigla	Descrição
ACE	Allowance for Corporate Equity
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB	Carga Tributária Bruta
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços
ISS	Imposto Seletivo
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Adicionado
JCP	Juros sobre o Capital Próprio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo

1. Introdução

A avaliação de sistemas tributários – isto é, o conjunto de regras legais que disciplina o exercício do poder impositivo pelos diversos órgãos públicos na forma de tributos cobrados no país – é notoriamente controversa. No caso do Brasil, a controvérsia é alimentada pelo fato de a carga tributária bruta (CTB) ter aumentado sensivelmente após a Constituição Federal de 1988, saltando de 23,4% do produto interno bruto (PIB) em 1988 para 33,5% do PIB em 2005. Nesse período, o aumento da carga ocorreu às custas da eficiência e equidade do sistema tributário, em grande medida porque foi motivado por um pragmatismo arrecadatário, muitas vezes precipitado por episódios de ajuste fiscal de curto prazo, quando questões relativas à qualidade foram relegadas ao segundo plano. Desde então, a CTB interrompeu sua marcha ascendente e vem oscilando ao redor da média de 32,6% do PIB por uma década e meia, sendo que as estimativas mais recentes indicam uma carga de 32,5% do PIB no ano de 2019 e 31,6% em 2020. Mesmo nesse período de estabilidade, manteve-se o processo de deterioração da qualidade da tributação brasileira, diante da proliferação de benefícios tributários e regimes especiais mal calibrados e avanços pouco expressivos e erráticos na agenda de reforma. Não foram poucas as tentativas de se modernizar a tributação de bens e serviços no Brasil. Desde a redemocratização, várias reformas propondo instituir um sistema moderno de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), em substituição aos antigos e ineficientes tributos, tramitaram pelo Congresso Nacional. Nenhuma delas vingou politicamente, seja pelos conflitos federativos envolvidos na redistribuição de receitas, seja pela resistência dos grupos de interesse que atuam na sociedade e no Parlamento.

Diante dos sucessivos malogros, o ímpeto do esforço reformista foi sendo desidratado e repartido em três vetores de mudanças pontuais: i) a União tentando modernizar seus impostos que incidem sobre bens e serviços, como o Programa de Integração Social e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins); ii) os municípios introduzindo uma alíquota mínima e ampliando a lista de serviços sujeita ao Imposto sobre Serviços (ISS); e iii) os estados buscando um acordo ainda inconcluso para acabar com a guerra fiscal e corrigir distorções do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A aposta dos últimos anos – de avançar por medidas pontuais, ao invés de reformas amplas – tampouco se mostrou bem-sucedida. Devido aos conflitos distributivos, os avanços concretizados após mais de três décadas de debates foram ínfimos e persistimos com um sistema tributário extremamente ineficiente.

Tão ou mais grave é o fato de que esse impasse em torno da tributação de bens e serviços monopolizou a agenda de reforma tributária e, de certa forma, tomou espaço de outras iniciativas que poderiam ter avançado. É o caso da reforma do Imposto de Renda (IR), necessária para corrigir iniquidades e ineficiências do atual modelo, mas que foi posta no plano secundário desde a última reforma em meados da década de 1990.

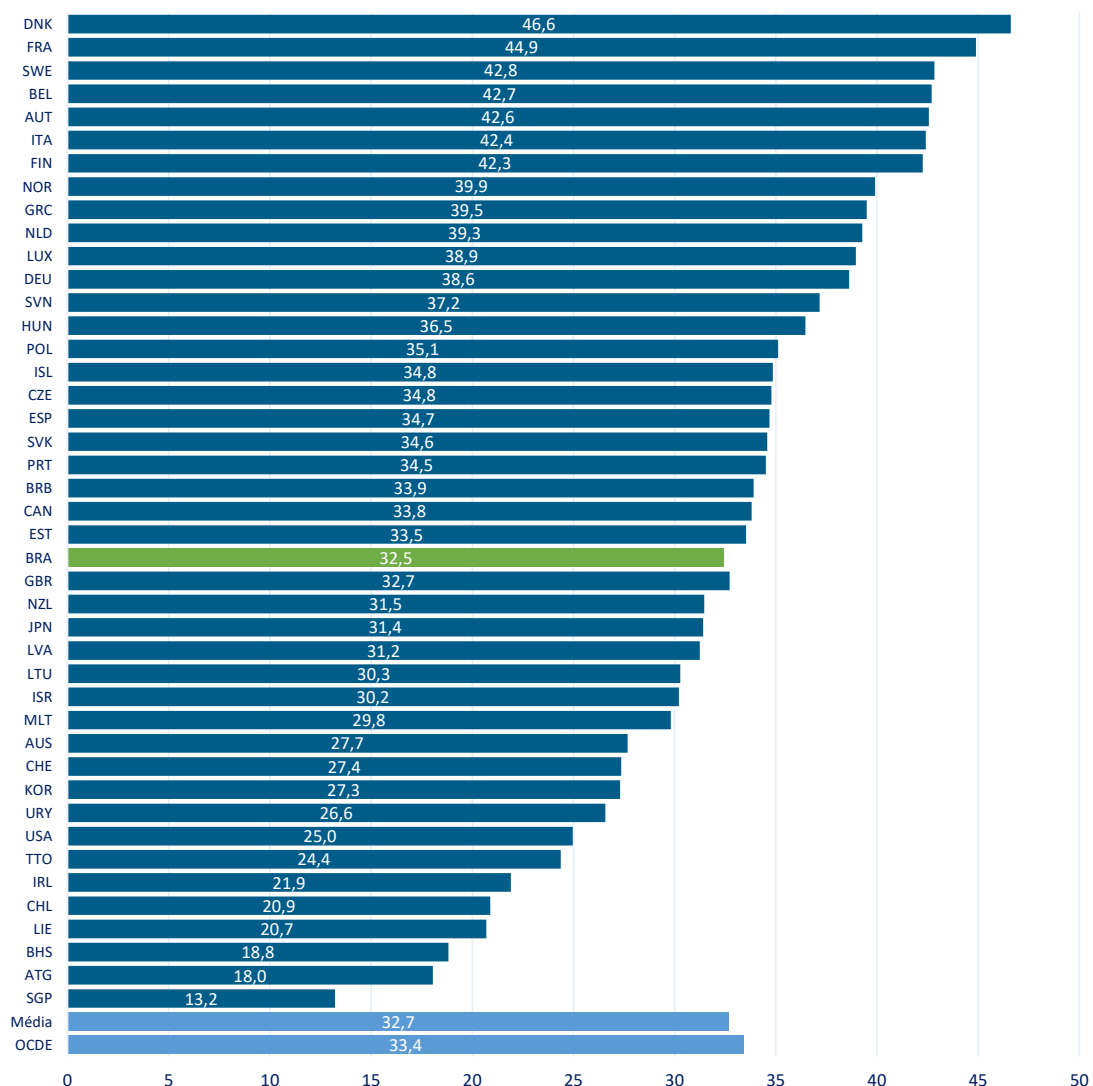
Frequentemente, o sistema brasileiro é referido como um “manicômio tributário”. O fato é que fica difícil encontrar justificativas sólidas para manter uma estrutura tributária como a atual, que é tão complexa, ineficiente e injusta. Mudar isso não é tarefa simples e depende de acordos políticos e federativos que fogem do alcance analítico desse texto e serão apenas tangenciados nas considerações finais. Mesmo assim, um bom ponto de partida é atualizar o diagnóstico dos problemas a serem enfrentados e das alternativas de soluções disponíveis. Paralelamente, o texto busca refletir sobre o papel da reforma tributária em aprimorar as fontes de financiamento e até mesmo canalizar receitas adicionais para o custeio da proteção social.

O texto está dividido em mais três seções, além desta introdução. A próxima seção provê uma visão panorâmica sobre a carga tributária no Brasil e suas relações com o gasto social, com ênfase na identificação das distorções mais gerais. O diagnóstico e as propostas de reforma são então detalhados na seção seguinte, a qual analisa cada um dos componentes da tributação indireta sobre bens e serviços e da tributação direta sobre folha de pagamentos, renda ou patrimônio. Ao final desta seção, será apresentado um balanço com as estimativas de perdas ou ganhos de receitas de um conjunto de medidas de reforma pautadas pelo duplo-objetivo de corrigir distorções atuais e resgatar a progressividade tributária. Segue-se a última seção com considerações finais sobre a economia política das reformas tributárias.

2. Panorama da carga tributária, suas relações como o gasto social e principais distorções

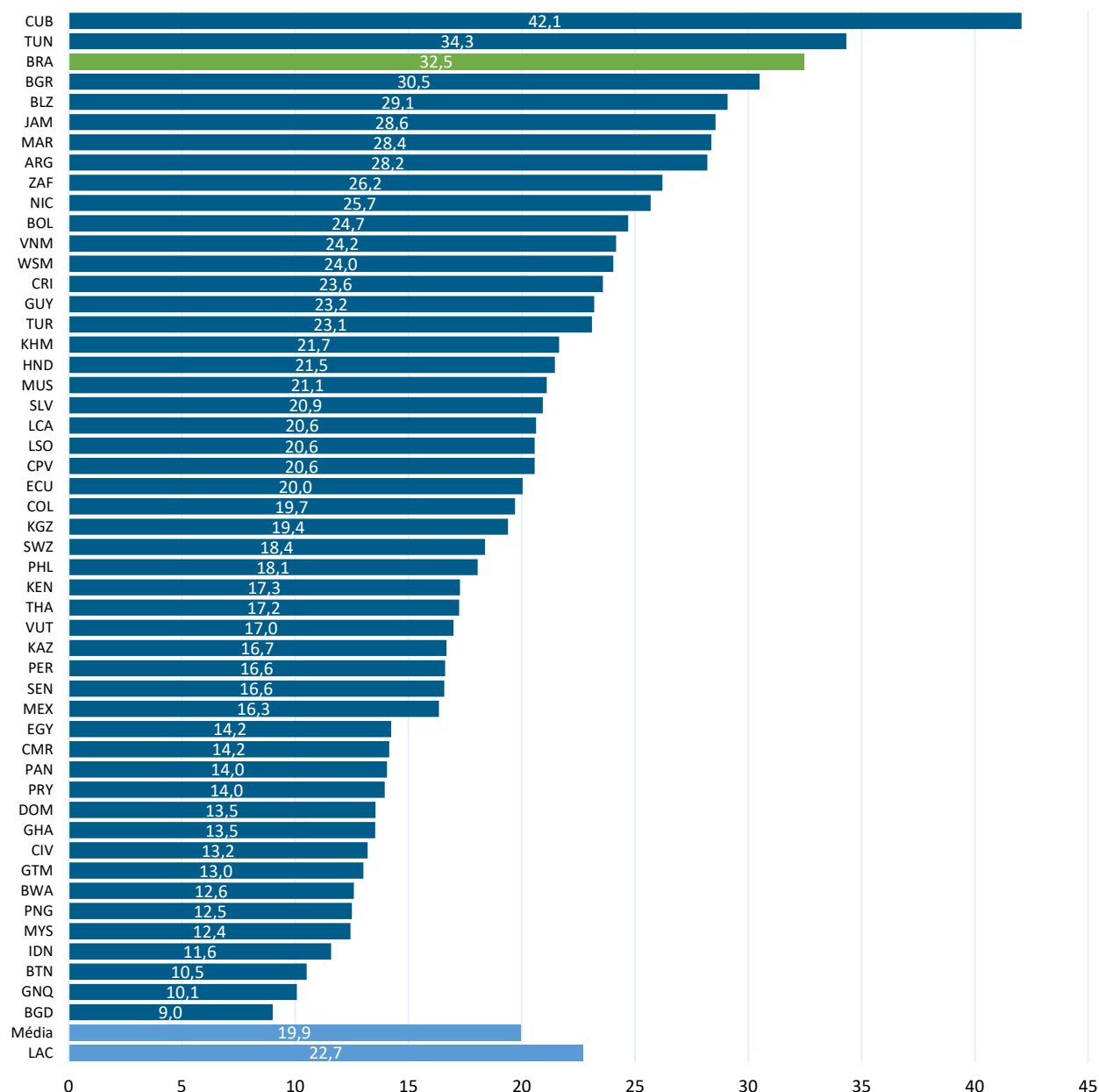
O Brasil possui uma carga tributária elevada em comparação com países de níveis de renda semelhante e próxima das médias dos países de renda mais alta. Em 2019, a carga no país alcançou 32,5% do PIB, que é superior às cargas de quase todos os demais países de renda média com informações disponíveis no gráfico 2 (exceto dois). Este valor fica apenas um pouco abaixo das médias no gráfico 1 de 32,7% dos países de renda alta ou de 33,4% dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em contrapartida, a carga brasileira pouco se alterou nos últimos anos e esta trajetória de estabilidade divergiu da tendência de crescimento prevalectante na maioria dos países. Na comparação com os países da OCDE, por exemplo, a carga média era quase um ponto percentual do PIB mais baixa do que a brasileira no ano de 2005 (32,7 contra 33,5) e em 2019 passou a ser quase um ponto percentual maior (33,4 e 32,5).

GRÁFICO 1. Carga tributária no Brasil e nos países de renda alta – (2019) (Valores em participação – % do PIB)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE. Nota: as siglas dos países estão listadas no quadro 1.

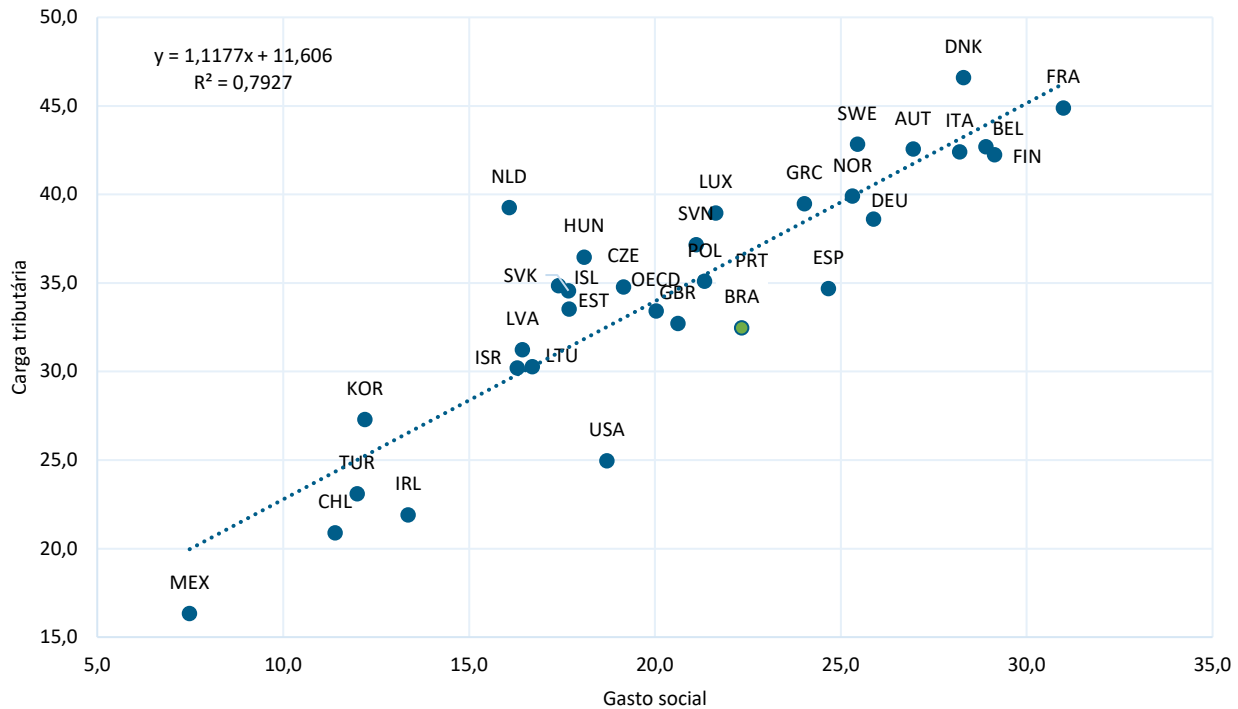
GRÁFICO 2. Carga tributária nos países de renda média – (2019) (Valores em participação – % do PIB)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE. Nota: as siglas dos países estão listadas no apêndice.

Outra semelhança com os países da OCDE diz respeito ao patamar de gastos sociais em proporção do PIB. Como se pode observar no Gráfico 3, o volume de gastos sociais no Brasil se situa muito próximo da média dos países-membros da OCDE. As informações do Gráfico 3 também ajudam a compreender a disparidade nos níveis de carga tributária entre os países. De maneira geral, há uma correlação positiva (forte) entre as duas variáveis: os países com maiores gastos sociais são os de maiores cargas tributárias, e vice-versa. Em média, o gasto social representa 60% da carga tributária dos países da OCDE e em praticamente todos a participação supera 50%.

GRÁFICO 3. Carga Tributária e Gasto Social: Brasil e países da OCDE – (2019) (Valores em participação – % do PIB)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE e cálculos próprios para Brasil. Nota: as siglas dos países estão listadas no apêndice.

O caso brasileiro não destoa destas relações mais gerais. O Brasil é um dos raros países de renda média onde as despesas com proteção social e saúde pública alcançam 22,3% do PIB, além de mais 4,5% do PIB despendidos com educação pública (ver tabela 1). Uma parcela considerável das despesas com proteção social se refere a regimes contributivos nos quais os benefícios pagos possuem uma contraparte de contribuições arrecadadas sobre a folha de pagamentos. Os principais exemplos são os benefícios previdenciários do funcionalismo público (Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS) e dos trabalhadores privados (Regime Geral de Previdência Social – RGPS), juntamente com os saques destes trabalhadores nas suas contas compulsórias de poupança (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), que totalizam 15,0% do PIB e são financiados (parcialmente) por contribuições sociais específicas de 8,4% do PIB. Já a parcela restante dos gastos sociais é financiada basicamente por impostos gerais.

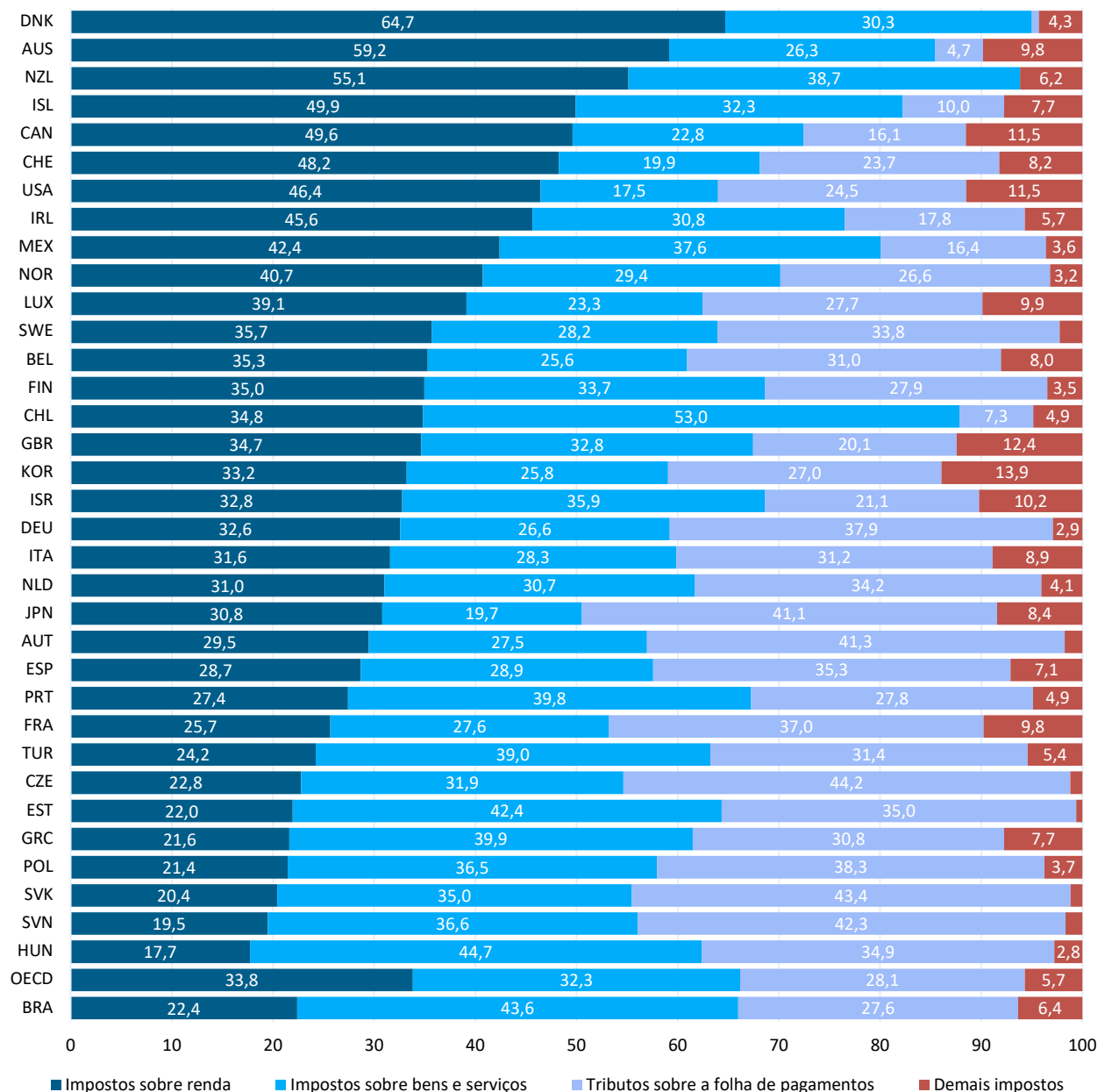
TABELA 1. Receitas Tributárias e Gasto Social: Brasil – (2019)

Descrição	Valores (bilhões de R\$)	Participação (%) do PIB	Participação (%) na CTB
Receitas tributárias			
Impostos sobre renda	537,9	7,3	22,4
Tributos sobre a folha de pagamentos	664,7	9,0	27,6
Contribuições sociais ao RGPS	395,9	5,4	16,5
Contribuições sociais ao RPPS	92,9	1,3	3,9
Contribuições sociais ao FGTS	128,7	1,7	5,4
Demais tributos sobre a folha de pagamentos	47,3	0,6	2,0
Impostos sobre propriedade	111,8	1,5	4,6
Impostos sobre bens e serviços	1.048,3	14,2	43,6
Demais	41,4	0,6	1,7
Total	2.404,1	32,5	100,0
Gasto social			
Benefícios previdenciários do RGPS	572,7	7,8	28,9
Benefícios previdenciários do RPPS	374,0	5,1	18,9
Saques do FGTS	164,5	2,2	8,3
Benefícios assistenciais - idade e invalidez	58,5	0,8	2,9
Seguro desemprego	37,4	0,5	1,9
Auxílios financeiros a pessoas físicas e famílias	38,2	0,5	1,9
Outras despesas de proteção social	102,9	1,4	5,2
Saúde	302,3	4,1	15,2
Subtotal	1.650,6	22,3	83,2
Educação	333,2	4,5	16,8
Total	1.983,76	26,8	100,0

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da carga tributária da OCDE e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e cálculos próprios do gasto social a partir dos dados administrativos. Nota: não inclui a contribuição patronal ao RPPS de caráter intraorçamentário.

Diante deste quadro, mais do que o nível da carga brasileira, que pode ser parcialmente explicado pelo projeto de instituir um estado de bem-estar social, o que mais preocupa é sua ineficiente e regressiva estrutura. Ao contrário do padrão mais comum entre os países da OCDE, onde os impostos sobre a renda são a principal fonte de financiamento estatal, no Brasil quase metade das receitas tributárias é originada de impostos sobre bens e serviços e os impostos sobre a renda estão próximos de um quinto do total. Comparando-se com a média dos países da OCDE no Gráfico 4, o Brasil concentra sua carga proporcionalmente mais nos impostos sobre bens e serviços, menos nos impostos sobre a renda e em níveis semelhantes nas tributações sobre folha salarial e propriedade. Existem, ainda, assimetrias no interior dessas categorias genéricas de tributos. Entre os tributos sobre a renda, a concentração da carga no Brasil é semelhante quando incide sobre o lucro das empresas (8,6% do total em relação aos 9,0% da média dos países da OCDE) e muito menor na renda das pessoas físicas (9,2% do total em relação à média de 24,0% na OCDE).

GRÁFICO 4. Composição da carga tributária no Brasil e nos países da OCDE – (2019)
(Em participação do total – %)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE. Nota: as siglas dos países estão listadas no apêndice.

Resumindo, a carga brasileira se caracteriza por níveis relativamente elevados de tributação sobre bens e serviços, folha salarial e lucro das empresas, cuja principal contrapartida é o baixo peso da tributação sobre renda das pessoas físicas. É necessário relativizar essa baixa tributação por se tratar de um país de renda média, com elevados graus de desigualdade e informalidade, que restringem as bases de arrecadação do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Mesmo assim, há uma série de questões de desenho do modelo de imposto que limitam seu potencial arrecadatório (e sua progressividade) e que se candidatam a alvos-prioritários de uma reforma tributária, conforme será discutido em maior profundidade na subseção 3.4.

Como se configurou e quais são as principais consequências desta assimetria na composição da carga tributária? Suas raízes remontam a um longo processo histórico, mas que se acentuou nas últimas três décadas e meia, quando foi cristalizada uma estrutura com reduzido peso da tributação direta sobre pessoa física, enquanto, contraditoriamente, o país propunha construir um Estado de bem-estar social bastante denso para uma economia em desenvolvimento. De um sistema federativo centralizador que vigorou no período do regime militar, passou-se para uma fase de descentralização das competências pela provisão de serviços públicos e de ampliação da ação estatal na área social. Simultaneamente, procurou-se dotar os governos regionais de bases mais amplas de recursos, incrementando as transferências intergovernamentais e ratificando a prática incomum de se delegar à esfera regional a competência pela arrecadação de alguns dos principais impostos do sistema tributário nacional e que incidem sobre os bens e/ou serviços (o ICMS estadual e o ISS municipal).

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

A solução encontrada para equacionar o dilema no financiamento estatal foi promover aumentos legislados nos componentes “menos visíveis” da carga tributária (folha salarial, produção e lucro das empresas), com o agravante de que foram muitas vezes precipitados por episódios de ajuste fiscal de curto prazo. Nesses episódios, a margem de manobra das autoridades fiscais se reduz devido ao foco excessivo sobre questões como impacto arrecadatório mais imediato das medidas tributárias e factibilidade de ser aprovada em um curto período de tempo, ao passo que questões mais estruturais de eficiência e equidade são relegadas ao plano secundário. O curto prazismo também dificulta as reformas tributárias, que exigem longos processos de tramitação legislativa e de pactuação com os grupos de interesse afetados. Por esses motivos, a trajetória de crescimento da carga tributária no Brasil desde a década de 1980 foi dominada por medidas pontuais e um pragmatismo arrecadatório responsável por reproduzir ou mesmo ampliar suas inúmeras distorções, até consolidar uma estrutura de tributação assimétrica com níveis elevados de tributação sobre produção, folha salarial e lucro das empresas.

Simultaneamente, procurou-se mitigar este processo por intermédio de soluções pontuais (e não estruturais) que envolvem uma ampla gama de benefícios tributários e regimes especiais. Alguns para aliviar pontos de estrangulamento da sobretributação, mas que abriram espaços para outros que carecem de justificativa técnica e respondem mais a pressões de grupos de interesse. Resultando-se em discriminações cada vez mais arbitrárias entre contribuintes e atividades econômicas e enormes brechas para planejamento tributário.

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

Viés anticrescimento

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

Fonte de conflitos federativos

Uma das principais prescrições normativas da teoria do federalismo fiscal recomenda que os tributos que incidem sobre as bases econômicas de maior mobilidade fiquem sob responsabilidade dos governos centrais.² Delegar a competência tributária sobre bases móveis aos governos regionais dá origem a conflitos federativos, quando abre espaço para um jogo não cooperativo de guerra fiscal via competição predatória na forma de profusão excessiva de benefícios fiscais pelas jurisdições locais que, com intuito de atrair os empreendimentos econômicos umas das outras, culmina na corrosão das bases tributáveis de todas elas. Situação muito próxima da experiência brasileira onde os conflitos em torno da guerra fiscal são frequentes com consequentes ineficiências na alocação dos recursos e práticas de planejamento tributário agressivo pelas empresas.

Volatilidade nas finanças públicas

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

Efeito regressivo sobre a distribuição de renda

Os tributos diretos sobre a renda e a propriedade das pessoas físicas tendem a incidir proporcionalmente mais sobre os mais ricos, mesmo em uma estrutura tributária que, como a brasileira, faz uso muito restrito de alíquotas progressivas. Em contrapartida, os impostos indiretos sobre a produção dos bens e serviços, que impõem um custo para as empresas e, enquanto tal, tendem a ser repassados para seus preços, são normalmente regressivos porque penalizam proporcionalmente mais aqueles que destinam uma maior parcela da sua renda para o consumo, isto é, os mais pobres. A combinação entre tributação direta pouco significativa (e pouco progressiva) com elevado peso da tributação indireta torna a carga tributária global regressiva. Esta situação é no mínimo injusta socialmente, porque a tributação atua reforçando a concentração de renda em um dos mais desiguais países do planeta, além de contraproducente porque atua o impacto distributivo dos gastos com transferências públicas.³

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

3 Ver Silveira e Passos (2017) para uma avaliação do grau de regressividade da carga tributária e das transferências no Brasil.

A partir deste diagnóstico sobre as distorções mais gerais da estrutura tributária brasileira, cabe aqui traçar princípios norteadores para uma reforma tributária no país. Um ponto-de-partida é admitir que se parte de níveis de carga tributária e gasto social já elevados para um país de renda média. Dado este condicionante inicial, não parece razoável traçar como diretriz uma reforma que promova alterações muito substanciais nestes níveis.

Algo distinto se pode afirmar em relação à mudança na composição da carga tributária e reformulação dos componentes específicos da arrecadação e do gasto social. Aí sim há amplo espaço para reformas que venham a reduzir os elevados níveis de tributação sobre folha salarial e lucro no nível da empresa, o que, por sua vez, implica compensações na tributação de renda e patrimônio da pessoa física e/ou na tributação de bens e serviços, como vem prevalecendo em inúmeras experiências internacionais. No Brasil, no entanto, a via da tributação de bens e serviços é muito mais difícil porque se encontra entre as mais altas do mundo, além de indesejável devido ao seu efeito regressivo sobre a distribuição de renda. Consequentemente, a ênfase recairá sobre a ampliação da tributação da renda e do patrimônio da pessoa física. Porém, tal alternativa deve ser trilhada com cautela, a partir de diretrizes que busquem equilibrar ou até mesmo combinar as dimensões de equidade e eficiência, e de maneira integrada às mudanças na tributação no nível da empresa.

Também é importante que as propostas de reformulação dos componentes específicos da carga tributária tenham como fundamento um diagnóstico mais preciso das incoerências (e injustiças) a serem enfrentadas. Este é justamente o objetivo da próxima seção que irá aprofundar o diagnóstico e as propostas de reforma de cada um dos componentes, subdivididos entre tributação indireta de bens e serviços e tributação direta da folha salarial, renda e propriedade.

3. Detalhamento do diagnóstico e das propostas de reformas

3.1 Tributação indireta: impostos sobre bens e serviços

Existem poucos temas que se aproximam do consenso entre analistas tributários e, sem dúvida, um dos principais é a avaliação de que a tributação de bens e serviços no Brasil é uma das mais altas e ineficientes do mundo. A Constituição de 1988 ratificou a prática de mantê-la subdividida em vários tributos sob competência dos diversos entes federados.

O maior imposto do país foi conferido para os governos estaduais, o ICMS, que arrecada 6,9% do PIB ou mais de um quinto da carga tributária, de acordo com os dados da tabela 2. O ICMS incide sobre o comércio de bens e alguns serviços (telecomunicações e transporte interestadual) com alíquotas que podem variar entre as 27 Unidades da Federação (26 estados e o Distrito Federal). O mais comum são alíquotas-padrão de 17% ou 18% e alíquotas especiais que vão de 7% para itens da cesta básica a 25% para produtos supérfluos.⁴ Outro tributo de arrecadação expressiva sob responsabilidade dos estados é o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que na classificação da OCDE aparece entre os impostos sobre bens e serviços por ter características mais próximas de uma taxa pelo uso de veículos automotores (0,6% do PIB).

Em tese, o ICMS segue a sistemática de imposto sobre valor adicionado. Na prática, ele corresponde a um “pseudo-IVA”, devido às inúmeras dificuldades de aproveitamento de créditos tributários que as empresas enfrentam. Além disto, as alíquotas efetivamente praticadas diferem muito das alíquotas estatutárias ou legais, devido à discricionariedade dos governos estaduais na concessão de benefícios fiscais.

4 Uma peculiaridade que acentua a baixa transparência da tributação indireta no Brasil é o fato de que, mais comumente, as alíquotas são aplicadas sobre os preços de vendas dos produtos, por meio do chamado “cálculo por dentro” que inclui o imposto dentro da sua própria base de incidência. Por exemplo, a alíquota-padrão de 18% do ICMS é calculada sobre o preço da venda do produto com impostos ($100\% \cdot 18/100$) e equivale a uma alíquota de 22,0% do preço sem impostos ($100\% \cdot 18/82$). Assim, o “cálculo por dentro” passa a impressão de alíquotas mais baixas.

Uma das principais causas deste fenômeno tem sua origem em um incentivo perverso relacionado ao desenho do sistema tributário, que permite que o estado de origem se aproprie de parte das receitas de ICMS nas vendas interestaduais (ao contrário de um IVA moderno no qual a totalidade das receitas cabe à localidade de destino). Suponha-se, por exemplo, uma empresa cujas vendas sejam totalmente destinadas a determinada localidade e que ela tenha ganhos de eficiência em permanecer nesta localidade. Mesmo assim, mantém-se um incentivo para as demais localidades atraírem essa empresa por meio da concessão de benefícios do ICMS. Caso uma das localidades obtenha êxito, ela terá acréscimo nas suas vendas interestaduais e ficará com uma receita um pouco maior do que antes. A contrapartida é a perda de eficiência e de receitas tributárias para o sistema como um todo. Este problema de desenho do sistema cria um incentivo à concessão excessiva de benefícios fiscais pelos estados, com o propósito de atrair investimentos das empresas (ou ao menos conter a saída), mesmo que careçam de justificativas sólidas (sociais ou econômicas).

Há problemas semelhantes com o ISS cuja competência foi entregue aos governos dos 5.570 municípios do país e é o terceiro maior imposto que incide sobre bens e serviços (0,9% do PIB e somente superado pelo ICMS e o PIS/Cofins). O imposto possui uma alíquota mínima de 2% e máxima de 5% com incidência sobre as vendas da maioria dos serviços (exceto aqueles sujeitos ao ICMS), cabendo aos governos de cada um dos milhares de municípios definir os valores cobrados dentro dessa faixa. Outra característica é que não dá direito a crédito nas compras de insumos e, portanto, incide cumulativamente (ou em cascata) ao longo da cadeia produtiva.

A natureza do tributo é mista: a legislação define uma lista de serviços a serem tributados no destino (ou local onde ocorre a prestação de serviços) e o restante fica sujeito à tributação na origem (local onde está localizado o estabelecimento prestador de serviços). No caso da cobrança na origem, abre-se espaço para que algumas prefeituras façam uso de subterfúgios para reduzir a base de cálculo e, assim, levar as alíquotas efetivas para patamares abaixo do piso mínimo, como meio de incentivar a migração de empresas. O ponto central é que a ação descoordenada dos entes federados desencadeou uma guerra predatória via concessão de benefícios fiscais do ICMS e do ISS que desvirtuou seus critérios de seletividade.

TABELA 2. Impostos sobre Bens e Serviços: Brasil – (2019).

Descrição	Valores (bilhões de R\$)	Participação (%) do PIB	Participação (%) no total da CTB
Impostos sobre bens e serviços	1.048,3	14,2	43,6
Impostos gerais sobre bens e serviços	881,4	11,9	36,7
ICMS	508,8	6,9	21,2
PIS/Cofins	288,8	3,9	12,0
ISS	70,2	0,9	2,9
Outros	13,7	0,2	0,6
Impostos sobre bens e serviços específicos	114,9	1,6	4,8
Impostos seletivos	65,3	0,9	2,7
IPI-Veículos	5,6	0,1	0,2
IPI-Bebidas	3,6	0,0	0,2
IPI-Fumo	5,6	0,1	0,2
IPI-Outros	37,6	0,5	1,6
Cide-Combustíveis	2,8	0,0	0,1
Demais impostos seletivos	10,1	0,1	0,4
Impostos sobre comércio internacional	42,9	0,6	1,8
Cide-Remessas	5,1	0,1	0,2
Demais impostos sobre serviços específicos	1,6	0,0	0,1
Impostos sobre o uso de bens e performance de atividades	51,9	0,7	2,2
IPVA	46,2	0,6	1,9
Demais	5,7	0,1	0,2

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da OCDE e da STN.

A complexidade do sistema é amplificada pela existência de um segundo “pseudo-IVA” de competência do governo federal: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que também provê aproveitamento restrito (e não amplo) dos créditos tributários. O IPI possui alíquotas que geralmente variam de zero a 30% de acordo com o tipo de produto. Devido a esta discricionariedade, ele acabou assumindo imperfeitamente as funções de um imposto seletivo (*excise tax*) que busca desincentivar o consumo de bens que geram externalidades negativas, ao impor alíquotas mais elevadas sobre produtos do tabaco (30%) e bebidas alcólicas (entre 13% e 19,5% dependendo do teor alcóolico). Porém, a função de desincentivar o consumo de bens com externalidades negativas é fragmentada porque o governo federal possui outro tributo que incide sobre os combustíveis fósseis, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), e há sobreposição em relação às alíquotas diferenciadas do ICMS. Em termos arrecadatários, a importância do IPI (0,7% do PIB) é muito maior do que a da CIDE-Combustíveis, que se tornou irrelevante desde 2012 quando suas alíquotas foram zeradas e depois restabelecidas em níveis muito baixos (R\$ 0,10 por litro de gasolina e R\$ 0,05 por litro de diesel) como meio de amortecer o efeito inflacionário dos preços de combustíveis.

O governo federal também é responsável pelo PIS/Cofins que representa uma parcela muito mais relevante da arrecadação (3,9% do PIB ou mais de um décimo da carga tributária). Originalmente, o PIS/Cofins incidia cumulativamente sobre a receita bruta das empresas. Hoje, coexistem dois regimes de apuração do imposto, um cumulativo e outro não cumulativo. No regime cumulativo, a alíquota-padrão é de 3,65% que incide sobre a receita da empresa, sem dar direito à compensação de qualquer crédito por insumos adquiridos, e, portanto, incide em cascata ao longo das etapas da cadeia produtiva. Já o regime não cumulativo, que funciona com uma alíquota-padrão sobre o valor adicionado de 9,25%, foi criado entre 2003 e 2004 e permite a compensação

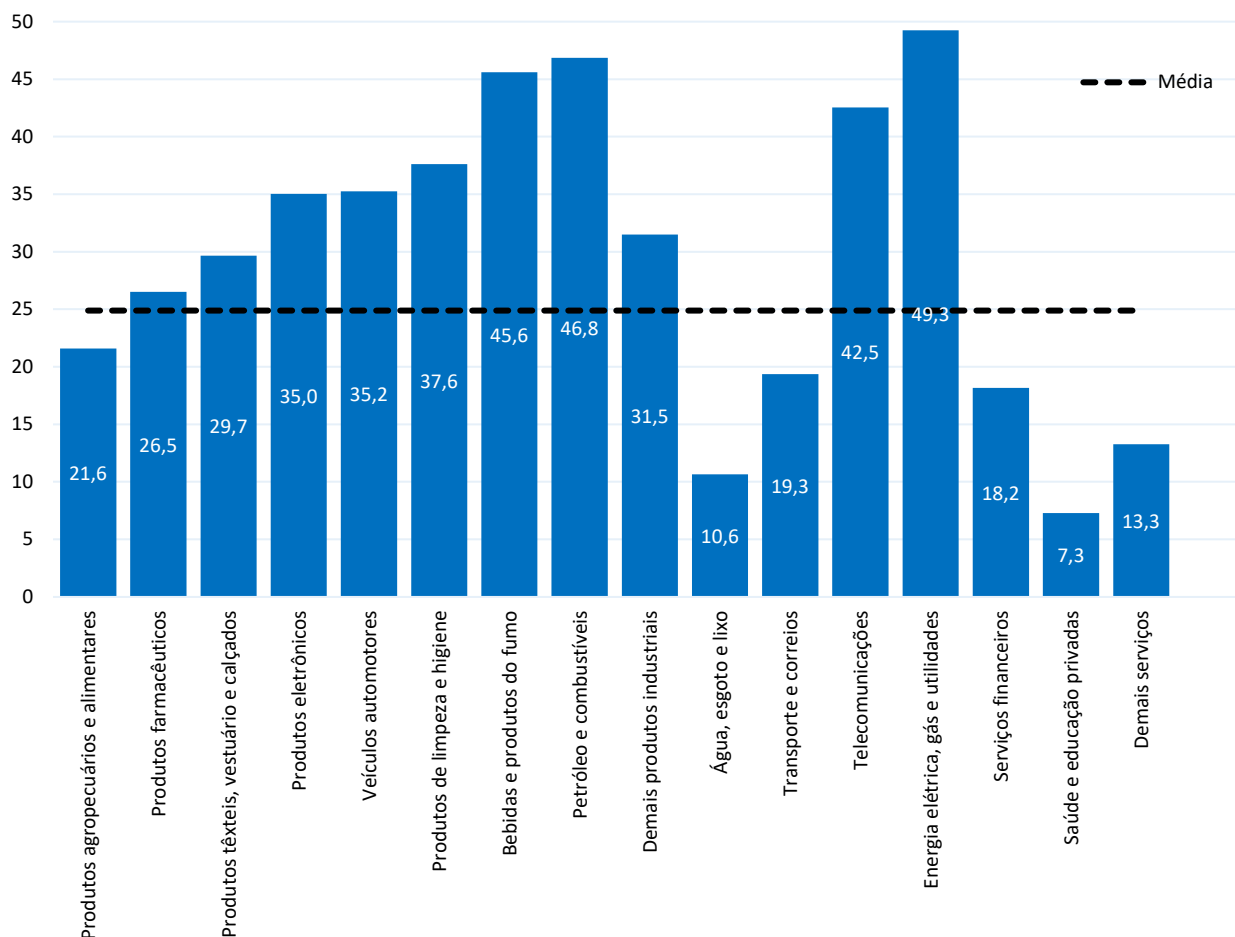
do imposto pago pelas empresas somente nas compras de insumos utilizados diretamente no processo produtivo. Os setores de serviços permaneceram no regime cumulativo; enquanto os setores industriais, de cadeia longa, migraram para o não cumulativo. Mesmo assim, o novo regime permaneceu parcialmente cumulativo porque está baseado em um conceito de crédito restrito (físico), que impede a compensação do imposto pago na aquisição de insumos não utilizados diretamente no processo produtivo. Por exemplo, as despesas das empresas com seus escritórios não dão direito a crédito e acabam incidindo cumulativamente ao longo do processo produtivo.

Sintetizando, a tributação indireta no Brasil se caracteriza pela coexistência de impostos cumulativos e “pseudo-IVAs” (ICMS, ISS, IPI, PIS/Cofins e Cide, entre vários outros impostos menores), que não proporcionam ou oferecem dificuldades para aproveitamento dos créditos tributários. Todos eles acabam incidindo em cascata, em maior ou menor grau, e há inúmeras diferenciações de tratamentos entre os bens ou serviços, setores econômicos e regiões do país. Diante deste quadro, fica muito difícil precisar quanto dos impostos acumulados ao longo das etapas produtivas são absorvidos pelas próprias empresas ou repassados para o consumidor final e quais são as alíquotas que efetivamente incidem sobre cada bem ou serviço.

No gráfico 5 são apresentadas aproximações das alíquotas médias calculadas a partir dos dados das Contas Nacionais, admitindo-se como hipótese que as empresas repassam o custo dos impostos para o preço final das mercadorias. Esta aproximação indica um grande desequilíbrio de alíquotas. As alíquotas efetivas sobre os produtos industriais (exceto alimentares e farmacêuticos) e serviços sujeitos aos ICMS (telecomunicações e energia elétrica) estão sempre acima da média global próxima de 25%. O oposto ocorre com os demais serviços com alíquotas médias sempre abaixo.

Do ponto de vista distributivo, é importante destacar que, na cesta de consumo típica das famílias mais pobres, o benefício das alíquotas reduzidas para alimentos e medicamentos acaba sendo neutralizado pela sobretaxação de bens industriais e determinados serviços (energia elétrica, telefonia, itens de higiene pessoal, vestuário etc.). Ao contrário do que ocorre na cesta de consumo típica dos mais ricos onde há uma presença muito maior dos serviços em geral que gozam de baixa tributação. O resultado é que a diferenciação de alíquotas acaba acentuando o caráter regressivo da tributação indireta sobre a distribuição de renda, conforme mostrado por Orair e Gobetti (2019).

GRÁFICO 5. Alíquotas médias sobre produtos e serviços (Em %)



Fonte: elaboração do autor com informações das contas nacionais do IBGE e da matriz de incidência tributária de Cornelio et al. (2022).

Este sistema fragmentado com múltiplos tratamentos diferenciados já é suficiente para tornar a tributação extremamente complexa. Somam-se os problemas pontuais de cada tributo que são tantos que fica quase impossível fornecer um diagnóstico abrangente sobre as deficiências da tributação de bens e serviços no país. A seguir, apenas sintetizamos alguns destes problemas:

- » Aproveitamento restrito (e não amplo) de créditos nos tributos submetidos a uma sistemática não cumulativa, como ICMS, IPI e o regime não cumulativo do PIS/Cofins, que faz com que na prática incidam em cascata (isto é, os pseudo-IVAs).
- » Coexistência com tributos e regimes cumulativos, como o ISS e o regime cumulativo do PIS/Cofins.
- » Conflitos de competência (por exemplo, entre o ICMS e o ISS e o IPI e o ISS) devido à fragmentação da tributação em diversas bases de incidência.
- » Guerra fiscal dos tributos de competência regional, como nas prestações de serviços intermunicipais taxadas na origem pelo ISS e principalmente nas operações interestaduais sujeitas ao ICMS, onde há um híbrido de princípios de origem e destino.

- » Quantidade excessiva de alíquotas, isenções e não incidências que dificultam a coordenação e encarecem a administração tributária, além de abrir brechas para práticas de planejamento tributário abusivo.
- » Extrema complexidade e tratamentos arbitrários injustificáveis originam vultosos contenciosos judiciais e custos de conformidade.
- » Desvirtuamento do critério de seletividade de alíquotas que acentua ainda mais o caráter regressivo da tributação de bens e serviços.

Diante destes e de vários outros problemas, fica até redundante assinalar a importância de se reformar a tributação de bens e serviços no Brasil. É claro que a coexistência dos múltiplos tributos indiretos e cumulativos torna a tributação pouco transparente e, nesse sentido, tem uma dimensão funcional que é permitir arrecadar uma das maiores cargas tributárias sobre bens e serviços do mundo (14,2% do PIB) sem muita oposição por parte da população. Mesmo assim, a elevada produtividade fiscal não parece ser suficiente para justificar um sistema tributário tão ineficiente e injusto.

Também está bastante disseminada na literatura especializada a visão de que o caminho para minorar boa parte dos problemas mencionados é promover uma reforma modernizadora que substitua vários dos tributos atuais (pelo menos ICMS, ISS, IPI e PIS/Cofins) por um novo sistema baseado em dois pilares: um IVA e um Imposto Seletivo (IS), com características alinhadas às melhores práticas internacionais. Isto é, um IVA no destino, com crédito integral, base abrangente (incluindo todos os bens e serviços, tangíveis ou intangíveis) e evitando-se ao máximo o recurso a alíquotas diferenciadas; e complementado por um IS com finalidade extrafiscal ou regulatória (e não arrecadatória) de coibir comportamentos danosos à saúde e ao meio ambiente.

Há duas principais propostas tramitando hoje no Congresso Nacional com este propósito: a Proposta de Emenda Constitucional n. 45 de 2019 (PEC 45/2019) e a Proposta de Emenda Constitucional n. 110 de 2019 (PEC110/2019). As duas buscam, de forma pragmática, lidar com vários dos conflitos distributivos, ao prever transições longas, tanto para a implementação dos novos impostos, quanto para a sua partilha entre os entes federados, e têm potencial de tornar o sistema tributário brasileiro mais equitativo e eficiente.⁵

A principal diferença é a maior rigidez da PEC 45/2019 que prevê um sistema de IVA único, denominado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e veda a fixação de alíquotas diferenciadas. A proposta é que o novo IBS seja gerido por um comitê com representantes dos três entes da federação, sendo que cada um preservaria a autonomia para fixar sua própria alíquota, desde que seja a mesma para todos os bens e serviços consumidos dentro da localidade. Trata-se de uma solução engenhosa para preservar a autonomia de gestão orçamentária dos entes federados: os três compartilham a base de cálculo do imposto, que seria uniforme em todo o país, mas cada um administra sua alíquota por legislação própria. A diferença em relação ao quadro atual é que a autonomia passaria a ser exercida exclusivamente pela gestão da alíquota e não mais pela concessão de benefícios fiscais.

Já a PEC 110/2019 é mais flexível em duas dimensões. Primeiro porque prevê alíquotas especiais para uma cesta restrita de bens e serviços (basicamente alimentos da cesta básica, medicamentos, transporte público e serviços de educação e saúde). Além disto, propõe-se um sistema de IVA-dual, que mantém a subdivisão federativa entre dois tributos que compartilham a mesma base de cálculo: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), sob gestão da União, e o IBS subnacional, a ser gerido pelo comitê de representantes dos governos estaduais e municipais. Esta alternativa também preserva a autonomia de cada ente federado para fixar suas próprias alíquotas.

⁵ Ver Orair e Gobetti (2019) para uma avaliação dos desenhos e impactos das duas propostas de reforma tributária.

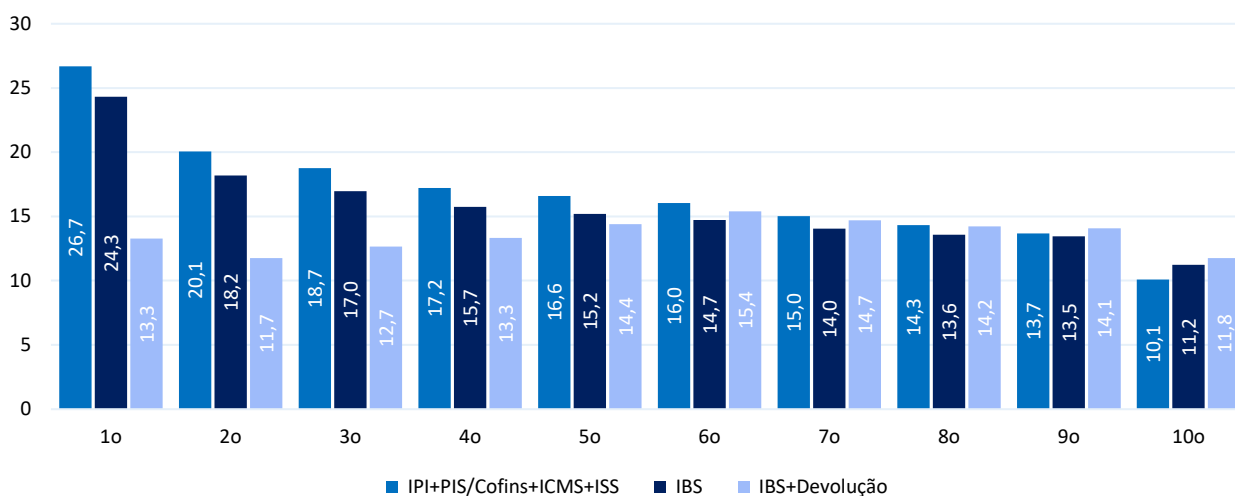


As regras de transição das duas propostas de reforma tributária foram concebidas para não promoverem aumentos na carga tributária. Esta foi a solução encontrada para mitigar a resistência dos contribuintes avessos a aumentos de impostos, e, simultaneamente, assegurar que não haverá perda nas fatias das receitas vinculadas aos gastos sociais e nem naquelas apropriadas pela União e pela totalidade dos estados e dos municípios. Ou seja, propõem-se promover uma reforma que modernize a tributação de bens e serviços sem ampliar e nem reduzir a arrecadação em proporção do PIB.

Mesmo assim, as estimativas da alíquota-padrão de referência do novo IBS, necessária para repor a perda de arrecadação dos tributos a serem eliminados (PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS), após o período de transição, convergiria para níveis próximos de 25%, que possui poucos paralelos ao redor do mundo. O Brasil seguiria sendo um dos países que mais tributa bens e serviços, porém com maior potencial de ter seu crescimento econômico dinamizado pelos ganhos de eficiência do novo imposto, livre da cumulatividade e dos benefícios fiscais, e de administração mais simples, totalmente informatizada e integrada no território nacional.

Outra limitação é que os ganhos de progressividade tendem a ser modestos. O gráfico 6 apresenta os resultados de um exercício de simulação contrafactual de Orair e Gobetti (2019), que consiste em recalculer os pesos dos impostos na renda dos domicílios caso as alíquotas diferenciadas fossem substituídas por uma alíquota uniforme que gera o mesmo nível de arrecadação. Como se pode observar, o conjunto de impostos atuais com alíquotas diferenciadas possui um perfil regressivo: a incidência é proporcionalmente maior sobre os mais pobres, começando em torno de 27% da renda do primeiro décimo da distribuição e caindo gradualmente até 10% da renda do décimo mais rico. Quando é simulada uma alíquota uniforme, a incidência continua decrescendo à medida que caminhamos da base para o topo da distribuição: de 24% da renda do décimo mais pobre até 11% da renda do mais rico. Acontece que esta incidência cai um pouco nos nove primeiros décimos da distribuição e a única exceção é o décimo mais rico, que vê sua tributação ligeiramente aumentada.

GRÁFICO 6. Peso dos impostos atuais com alíquotas diferenciadas (IPI, PIS/Cofins, ICMS e ISS) e do novo IBS com alíquota uniforme e devolução personalizada, por décimos da distribuição da renda domiciliar per capita (Em %)



Fonte: Orair e Gobetti (2019).

Este resultado reforça as evidências internacionais que sugerem que as alíquotas diferenciadas são, além de ineficientes, regressivas no sentido de beneficiar mais as famílias ricas do que as pobres (por exemplo, OECD e KIPF, 2014). Ainda assim, não se pode deixar de reconhecer que o ganho de progressividade da uniformização de alíquotas seria modesto e que a análise das médias obscurece os riscos de impactos adversos sobre o poder de compra de muitas famílias de baixa de renda. Para potencializar este ganho e minimizar tais riscos, as duas propostas de reforma tributária (PEC 45/2019 e PEC 110/2019) definem entre suas diretrizes a instituição de um mecanismo de devolução de imposto recolhido pelos contribuintes de baixa renda.

A devolução pode ter como alvo prioritário as famílias identificadas no cadastro de programas sociais do governo federal, mas não necessariamente ficar restrito a essas famílias. Já o montante a ser transferido pode ser definido pelo cruzamento de dados cadastrais declarados pelos contribuintes no ato das suas compras, semelhante ao que já ocorre em programas de devolução do ICMS presentes em vários estados brasileiros – ou de maneira mais simples, por estimativa do valor do imposto contido na cesta média de consumo das famílias.

Este mecanismo de devolução do imposto tem potencial de atenuar bastante e, no limite, neutralizar a regressividade inerente aos impostos indiretos (ver gráfico 6), dependendo do desenho e da magnitude das transferências. Dado o pressuposto da reforma de neutralidade da carga tributária (após descontar a devolução do imposto), a ampliação do volume de devoluções teria como contrapartida uma alíquota-padrão mais alta para o novo IBS, o que geraria maior resistência da população em geral. Na seção 3.6 apresentaremos as estimativas de potencial de receitas que poderiam ser levantadas por este instrumento.

3.2 Tributação direta: tributos sobre folha de pagamentos

A tributação sobre folha de pagamentos no Brasil pode ser considerada alta para padrões internacionais. A contribuição previdenciária do empregado possui alíquotas progressivas de 7,5% a 14,0% que incidem sobre os salários até R\$ 5.645,80 (no ano de 2019), mas não sobre a parcela dos salários que excede este valor equivalente ao teto de benefícios previdenciários do regime geral (RGPS). Para um assalariado típico do setor privado, o empregador ainda deve recolher: i) a contribuição previdenciária por uma alíquota linear de 20% sobre todo o salário, inclusive a parcela que excede o teto de benefícios previdenciários; ii) o seguro de acidente de trabalho, com alíquotas de 0,5% a 6% dependendo do grau de risco das atividades; iii) 8% para o FGTS, que é um fundo compulsório que contém uma conta de poupança em nome do trabalhador com recursos que podem ser sacados caso ele seja demitido; iv) o Salário Educação, com alíquota de 2,5% destinada ao financiamento das despesas com educação pública básica; e v) as contribuições ao Sistema S, totalizando 2,5% no caso mais geral das empresas dos setores da indústria, comércio e transportes, que são destinadas às entidades para-fiscais de prestação de serviços de aprendizado e sociais. Após a incidência deste conjunto de tributos, entre outros encargos menores, a arrecadação sobre a folha de pagamentos chega a 9,0% do PIB (ver tabela 3), um patamar não muito distante da média de 9,4% do PIB nos países da OCDE.

O Salário Educação e o Sistema S exemplificam a prática de se fazer uso de tributos sobre a folha de pagamentos para custear despesas não relacionadas a benefícios contributivos. Por outro lado, no Brasil não há uma contribuição compulsória sobre folha para seguro-desemprego ou seguro de saúde. Os benefícios do seguro-desemprego são custeados principalmente por um imposto que incide sobre bens e serviços (isto é, a vinculação de 60% das receitas do PIS). Enquanto o custeio do sistema público de saúde de caráter universal conta com uma cesta de tributos com múltiplas bases de incidência. Na esfera federal, as despesas de saúde integram o orçamento da seguridade social que conta com a destinação exclusiva das receitas de dois tributos gerais: a Cofins e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O principal mecanismo nos governos subnacionais é a definição de pisos mínimos das receitas de impostos e transferências recebidas que devem ser despendidos em saúde (12% nos estados e 15% nos municípios).

TABELA 3. Tributos sobre a Folha de Pagamentos: Brasil – (2019)

Descrição	Valores (bilhões de R\$)	Participação (%) do PIB	Participação (%) no total da CTB
Tributos sobre a folha de pagamentos	664,7	9,0	27,6
Contribuição previdenciária dos empregados	149,4	2,0	6,2
Contribuição previdenciária dos empregadores	332,0	4,5	13,8
Contribuições sociais ao FGTS	128,7	1,7	5,4
Salário-Educação	22,0	0,3	0,9
Sistema S	20,5	0,3	0,9
Demais	12,1	0,2	0,5

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da OCDE e da STN.

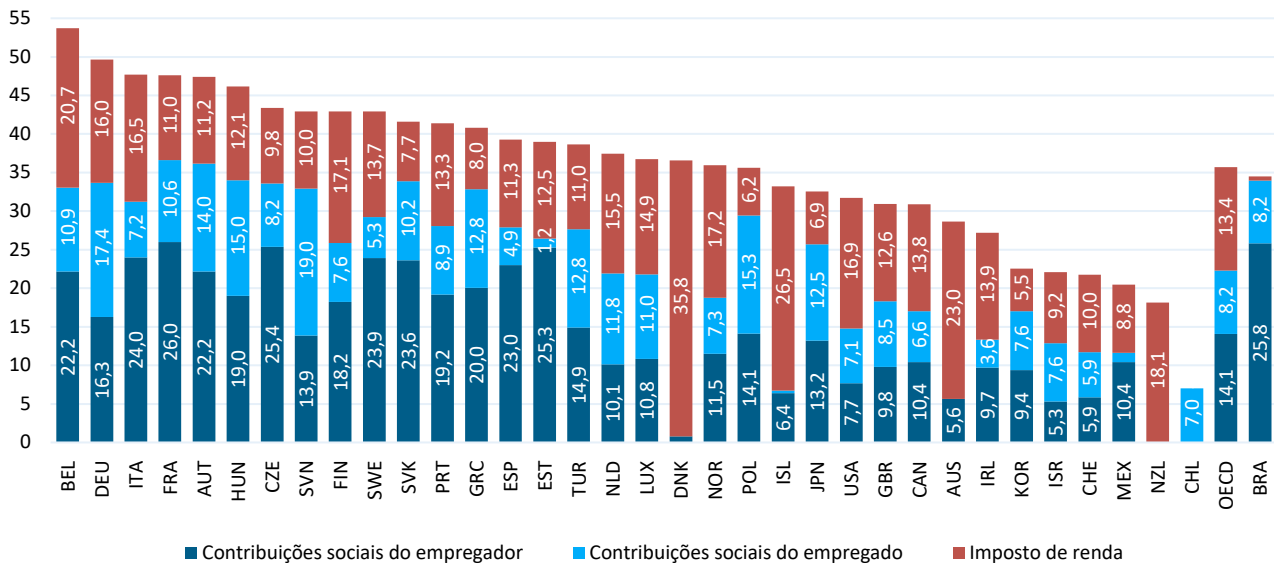
Uma maneira sintética de se aprofundar a avaliação comparativa do ônus sobre a folha salarial é por meio do indicador de cunha tributária (*tax wedge*), que corresponde ao percentual dos tributos em relação ao custo salarial total de um trabalhador típico do país. Esta avaliação integra todos os tributos incidentes sobre os salários, a saber: contribuições sociais do empregado e do empregador, demais impostos sobre a folha de pagamento e IRPF sobre a renda do trabalho. A principal limitação deste indicador é que confere o mesmo tratamento aos impostos e contribuições sociais, sendo que estas últimas se distinguem pela geração de um direito a um benefício social para o trabalhador. Feita esta ressalva, o indicador ainda é útil por prover uma visão abrangente dos custos dos tributos sobre a folha salarial.

O Gráfico 7 apresenta o indicador de cunha tributária para um trabalhador solteiro, sem filhos, que faz uso das deduções-padrão do IRPF e que possui o salário médio do segmento formal da economia do Brasil e de cada país-membro da OCDE.⁶ O indicador revela que os tributos totalizam 34,5% dos custos salariais de um trabalhador típico no Brasil e também fica numa posição muito próxima da média de 35,7% calculada para os países da OCDE.

O principal traço distintivo reside na composição da cunha tributária. Na maioria dos países da OCDE prevalece um padrão mais homogêneo: ao redor de dois terços são tributos sobre folha salarial e o terço restante IRPF. As principais exceções são, por um lado, os países que possuem modelos que concentram a tributação dos salários no IRPF (Dinamarca, Nova-Zelândia, Austrália e Islândia) e, por outro lado, o Chile onde a cunha tributária é integralmente composta por tributos sobre folha salarial. No Chile, o trabalhador típico do setor formal é isento do IRPF devido à combinação entre salário médio baixo para os padrões da OCDE e limite de isenção que restringe a arrecadação do imposto ao topo da distribuição. Esta mesma explicação ajuda a entender a razão pela qual a cunha tributária no Brasil é quase integralmente composta pelos tributos sobre folha de pagamentos (e apenas residualmente pelo IRPF). Independentemente disto, o caso brasileiro se destaca pelo alto nível da cunha de tributos sobre folha, que possui poucos paralelos mesmo entre os países da OCDE.

6 Para o cálculo da cunha tributária brasileira, toma-se como base o salário médio da RAIS. Os tributos considerados incluem as contribuições previdenciárias do empregado, o conjunto de tributos do empregador (contribuição previdenciária, FGTS, Salário Educação, seguro de acidente de trabalho de 1% para atividades de grau leve de risco, e as contribuições ao Sistema S, Sebrae e Inbra de 2,5%, 0,6% e 0,2%, respectivamente) e o IRPF sobre salários do contribuinte sem dependentes que optou pelo modelo simplificado de declaração. Neste modelo, a base de cálculo do IRPF é obtida descontando-se 20% da renda bruta, a título de dedução-padrão. Diferentemente do modelo completo em que o trabalhador deve declarar o conjunto de despesas passíveis de serem deduzidas do IRPF (despesas de saúde, educação, contribuições para previdência privada etc.). Na seção 3.4 discutiremos em maiores detalhes o IRPF.

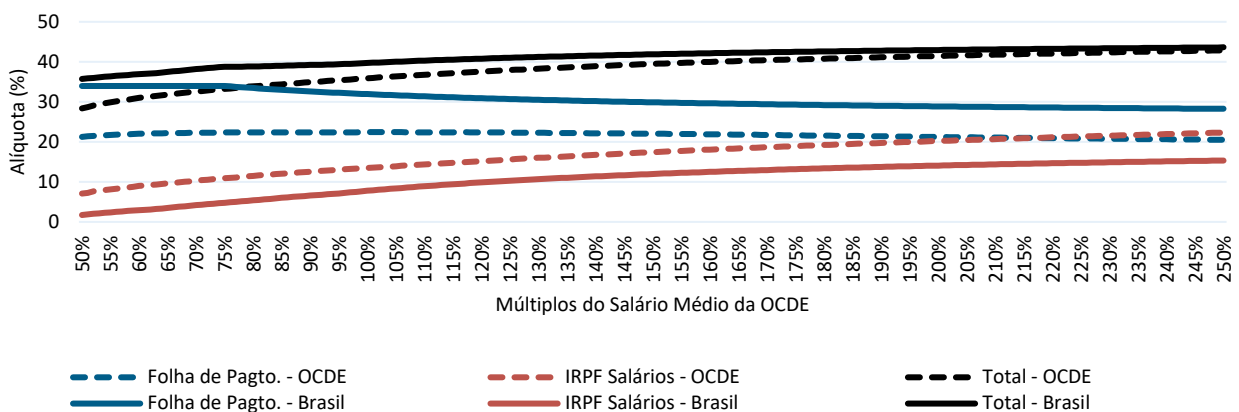
GRÁFICO 7. Cunha tributária: Brasil e países da OCDE, participação dos tributos no custo salarial de um trabalhador típico, 2017. (Em %)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE e cálculos próprios para Brasil. Nota: as siglas dos países estão listadas no apêndice.

As atipicidades dos casos brasileiro e chileno refletem uma outra limitação desta avaliação baseada nos custos trabalhistas típicos de países com salários médios muito díspares entre si. Para controlar por este fator, o Gráfico 8 permite comparar a cunha tributária do Brasil em relação à média dos países da OCDE para níveis salariais semelhantes. O Brasil passa a ter uma cunha superior e o excesso é tão maior quanto menor o nível salarial. Este hiato decrescente em relação aos salários se deve à composição da cunha tributária: o ônus no Brasil é proporcionalmente maior na forma de tributos sobre a folha, com incidência aproximadamente linear para os diferentes níveis salariais, e menor pela via progressiva do IRPF, que preserva os salários mais baixos e onera proporcionalmente mais os salários mais altos.

GRÁFICO 8. Cunha tributária: Brasil e média dos países da OCDE, participação dos tributos no custo salarial de um trabalhador típico, 2017. (Em %)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE e cálculos próprios para Brasil.



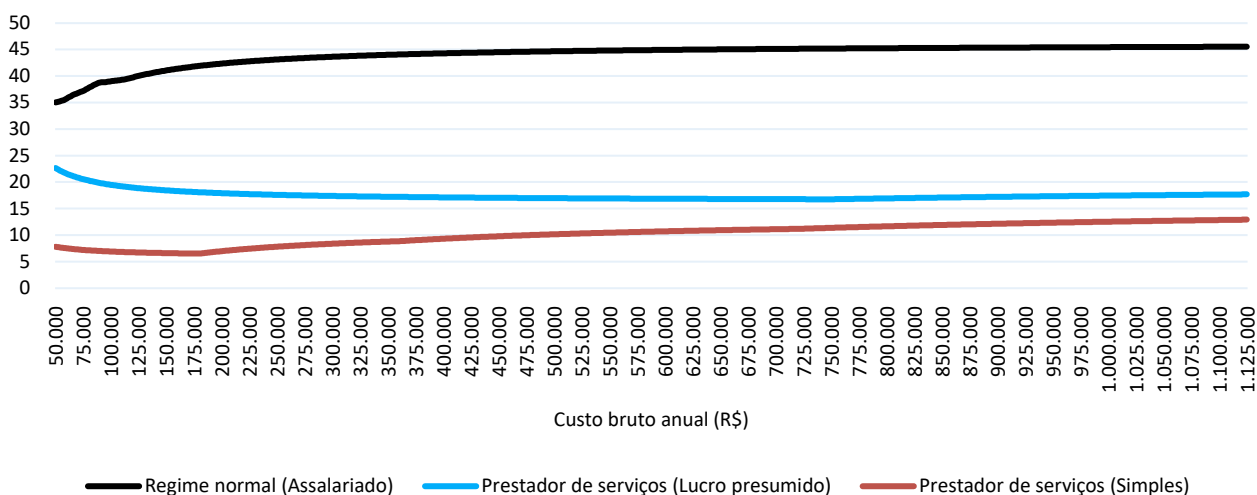
Em resumo, a cunha tributária no Brasil não somente é elevada para padrões internacionais como exibe uma escala pouco progressiva que torna a sobreoneração tão maior quanto menor o nível salarial. Resultando-se em repercussões adversas sobre a competitividade da produção nacional e incentivos à informalidade no mercado de trabalho e às práticas de elisão tributária.

Um exemplo é a chamada “pejotização”, fenômeno que retrata a situação em que, ao invés de se estabelecer um vínculo contratual pelo regime assalariado convencional, as partes optam pela contratação do trabalhador como prestador de serviços, dono ou sócio de uma pessoa jurídica enquadrada em um regime especial de tributação de micro e pequenas empresas (Simples) ou de médias empresas (Lucro Presumido). Conforme ilustrado no Gráfico 9, a “pejotização” nos casos extremos permite reduzir a cunha tributária de uma média de 44,1% para médias de 17,5% ou 10,2% dependendo do regime especial.

Por um lado, este mecanismo é vantajoso para a empresa que fica dispensada da maior parte dos custos tributários sobre folha e de outras obrigações trabalhistas. Por outro lado, o prestador de serviços também extrai vantagens tributárias porque, ao invés de arcar com alíquotas do IRPF de até 27,5% que incidem sobre a renda do trabalho, passará a estar sujeito a alíquotas mais baixas dos regimes especiais e não arcará com nenhum ônus adicional quando distribuir esses rendimentos para si próprio, já que a atual legislação brasileira isenta os dividendos e lucros distribuídos à pessoa física. Basta que ele fixe sua remuneração pelo trabalho como sócio da empresa, o chamado *pró labore*, em um patamar mínimo – por exemplo, um salário mínimo que o permite ficar dentro da faixa de isenção do IRPF e recolher a alíquota mínima da contribuição previdenciária –, e depois distribua para si os rendimentos restantes na forma de dividendos isentos. Esta isenção inclusive tem um efeito de restringir a progressividade do imposto de renda no Brasil, conforme analisaremos em maiores detalhes na seção 3.4.

A princípio, a organização dos elos do processo produtivo por meio de modalidades mais flexíveis de prestadores de serviços não é um problema em si. O problema surge quando os parâmetros do sistema tributário estão mal calibrados e geram arbitrariedades que distorcem as decisões organizacionais das empresas, como neste exemplo de transfiguração artificial da renda do trabalho (sobreonerada) em renda do capital (subtributada). Outro problema associado à “pejotização” é a corrosão da base de arrecadação, tanto dos tributos sobre folha de pagamentos (sobretudo as contribuições previdenciárias) quanto o IRPF.

GRÁFICO 9. Cunha tributária por Regimes de Contratação: Brasil, participação dos tributos no custo bruto em 2017. (Em %)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE e cálculos próprios para Brasil.

A correção de problemas como estes passa por pelo menos três conjuntos de medidas. O primeiro é instituir um modelo de imposto de renda que integre de maneira mais consistente a tributação nos níveis da empresa e pessoal. O segundo é corrigir os parâmetros mal calibrados dos regimes especiais. Estes dois temas estão relacionados diretamente ao imposto de renda e serão retomados nas duas próximas subseções. De todo modo, vale antecipar que as duas soluções não resolveriam todo o problema.

O terceiro conjunto de medidas é de redução do ônus sobre folha salarial por duas linhas de ação. Um caminho é retirar da folha as contribuições que não guardam relação com os benefícios contributivos do empregado. É o caso das contribuições compulsórias das empresas destinadas às entidades privadas que compõem o Sistema S. O financiamento destas entidades poderia ser convertido em contribuições facultativas das empresas e/ou despesas de subsídios do próprio governo.

Outro exemplo é o Salário Educação que poderia migrar para a base de impostos gerais, como uma vinculação do novo IBS ou do imposto de renda. Estes são exemplos de instrumentos importantes instituídos em meados do século XX, mas que podem ser repensados no contexto atual.

Na mesma linha, a contribuição patronal de 20% sobre o salário que excede o teto de benefícios previdenciários possui características de um tributo geral que canaliza recursos, solidária e complementarmente, ao regime previdenciário como um todo. Diferentemente da contribuição até o teto que tem contrapartida direta no direito a benefícios previdenciários para o empregado. A desoneração da parcela excedente também aponta na direção de um modelo com maior correspondência entre as contribuições sobre folha e os benefícios contributivos. Ao mesmo tempo em que abre espaço e idealmente deveria vir acompanhada de uma tributação mais progressiva pela via do IRPF, substituindo-se assim as fontes de financiamento complementar dos gastos sociais.

Por fim, a linha de ação prioritária é a desoneração das contribuições previdenciárias sobre o primeiro salário-mínimo dos trabalhadores, que corresponde ao piso dos benefícios previdenciários. No Brasil, a população idosa de baixa renda conta com uma ampla cobertura de benefícios de caráter assistencial e indexados ao mesmo piso. Se é verdade que tais benefícios não-contributivos têm o mérito de fornecer proteção social para uma expressiva parcela vulnerável da população; por outro lado, eles têm o efeito colateral de desincentivar a participação no mercado de trabalho formal e no regime contributivo.⁷ Uma alternativa de redesenho deste sistema passa pela instituição de um benefício universal para o idoso, a ser financiado por impostos em geral, e isenção de contribuições previdenciárias até o valor deste benefício. Assim, o regime contributivo passaria a ser um complemento ao benefício universal.

É crucial que reformas como estas sejam conduzidas com cautela para não comprometer as fontes de financiamento do gasto social. Por isto, o ideal é começar por uma desoneração parcial das contribuições previdenciárias e que seja compensada pela tributação mais progressiva da renda da pessoa física. Um exemplo é a redução das alíquotas do empregado de 7,5% para 3% e do empregador de 20% para 6% sobre o primeiro salário-mínimo do trabalhador. Este perfil de desoneração focalizada no salário-mínimo tem maior potencial de combinar estímulo ao crescimento econômico com incentivos à formalização e ampliação da cobertura do regime contributivo. Por isto, a medida será incluída entre as ações prioritárias de reforma tributária na seção 3.6, onde apresentaremos seus impactos sobre as receitas.

⁷ Para um diagnóstico mais detalhado, ver Firpo e Portella (2021) que exploram as relações entre o sistema de proteção social e a informalidade dos trabalhadores de baixa qualificação.

3.3 Tributação direta: imposto sobre a renda corporativa

A tributação de renda no Brasil possui uma composição assimétrica caracterizada pela arrecadação elevada no nível da empresa e baixa no nível pessoal. Enquanto a carga dos impostos sobre o lucro corporativo fica muito próxima da média dos países da OCDE (2,8% em relação a 3,0% do PIB), a carga do imposto sobre a renda da pessoa física é bem menor que a metade (3,0% e 8,0% do PIB, respectivamente). Uma parcela desta assimetria pode ser explicada por se tratar de um país de renda média, com elevados graus de desigualdade e informalidade, que restringem as bases de arrecadação do IRPF. Mesmo assim, há uma série de distorções na configuração do imposto de renda que reforçam a assimetria.

TABELA 4. Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital: Brasil – (2019)

Descrição	Valores (bilhões de R\$)	Participação (%) do PIB	Participação (%) no total da CTB
Imposto de renda	537,9	7,3	22,4
Imposto sobre a renda da pessoa física	221,8	3,0	9,2
Imposto sobre o lucro corporativo	207,5	2,8	8,6
IRPJ	127,1	1,7	5,3
CSLL	80,4	1,1	3,3
Não classificável	108,7	1,5	4,5
IRRF-Remessas	39,3	0,5	1,6
IRRF-Capital	57,2	0,8	2,4
Demais	12,2	0,2	0,5

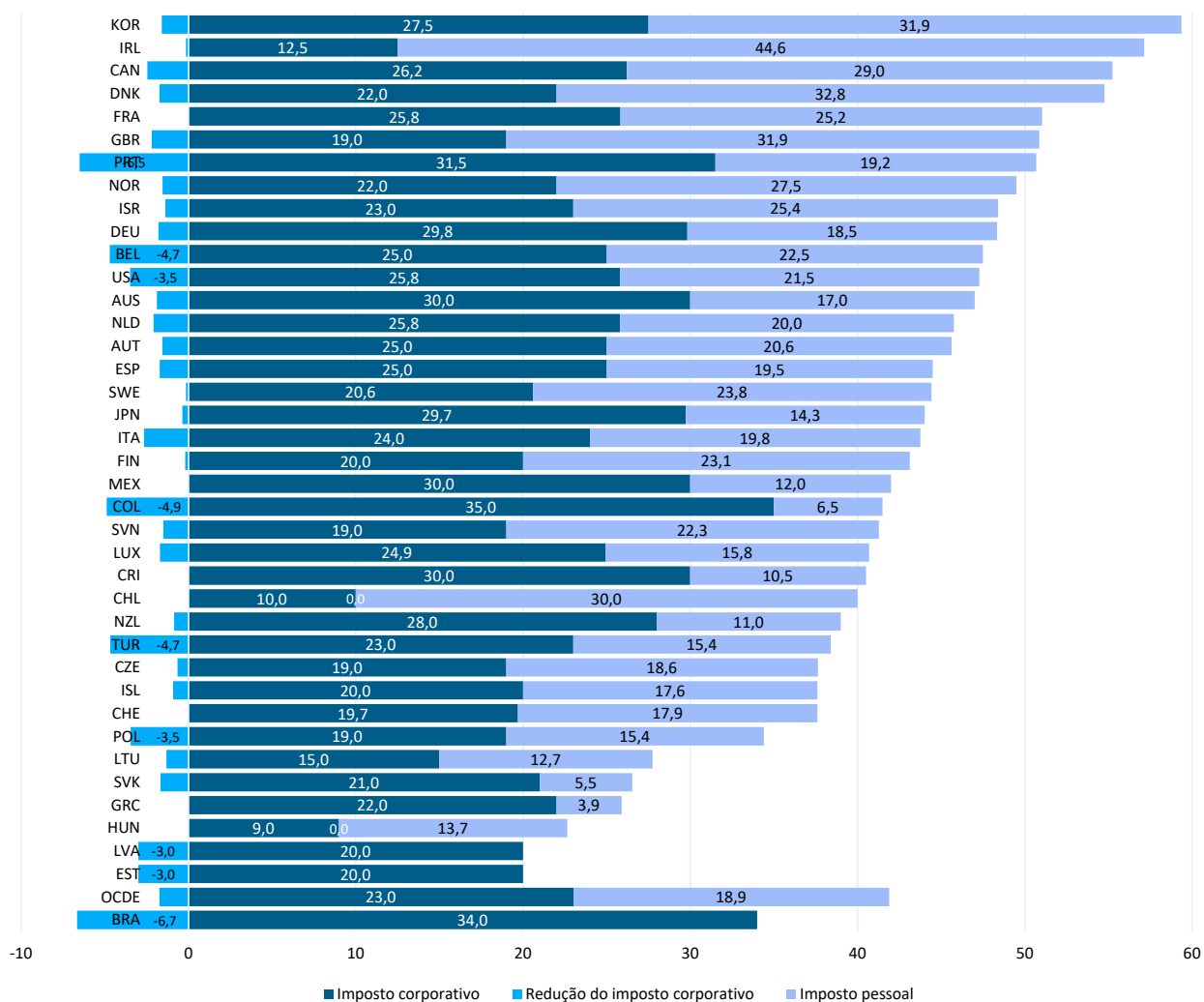
Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da OCDE e da STN.

O Brasil possui um sistema peculiar de tributação dos lucros e dividendos. O lucro corporativo das empresas em geral (exceto setor financeiro e regimes especiais) é tributado por uma das alíquotas estatutárias mais elevadas do mundo de até 34%, somando-se a alíquota de 9% da CSLL com as do IRPJ de 15% da alíquota básica e 10% da alíquota excedente sobre o lucro acima de R\$ 20.000 por mês. Essas alíquotas estão inalteradas desde 2000 e se contrapõem a uma tendência internacional de queda. Entre os países da OCDE, por exemplo, a alíquota média caiu de 31,7% para 23,0% no período 2000-2022 e só restaram dois países com alíquotas superiores a 30% (Colômbia e Portugal).

Em compensação, o Brasil possui inúmeros mecanismos que fazem com que as alíquotas efetivamente praticadas fiquem muito abaixo das alíquotas estatutárias (exclusões de base de cálculo, incentivos e benefícios fiscais, regimes especiais etc.). O Gráfico 10 permite comparar as alíquotas efetivas que tipicamente incidem sobre os lucros de um novo projeto de investimento no Brasil e nos países da OCDE. As informações revelam que a prática de conceder algum tipo de mecanismo de redução das alíquotas efetivas é muito comum entre os países. Mas em nenhum deles a redução é tão grande como no Brasil, onde a alíquota efetiva de 27,3% fica quase 7 pontos percentuais abaixo da alíquota estatutária.

Outra peculiaridade do Brasil é ser um dos poucos que isenta integralmente os dividendos distribuídos aos sócios ou proprietários das empresas no nível pessoal. Combinando-se a tributação dos lucros no nível da empresa e dos dividendos no nível pessoal, a alíquota efetiva de 27,3% acaba ficando muito abaixo da média de 40,2% dos países da OCDE (ver Gráfico 10).

GRÁFICO 10. Alíquota máxima combinada sobre lucros e dividendos: Brasil e países da OCDE – (2022). (Em %)



Fonte: elaboração do autor com informações da base de dados da OCDE. Nota: as siglas dos países estão listadas no apêndice.

A prática mais generalizada entre os países da OCDE é submeter os dividendos ao IRPF, mas adotando algum tipo de mecanismo de alívio da dupla tributação – seja por meio de deduções da base de cálculo, apropriação de créditos para compensar o imposto já recolhido no nível da empresa ou simplesmente alíquotas especiais. Não é o que ocorre no Brasil que possui um sistema híbrido de tributação dos lucros e dividendos.

Este sistema está apoiado em dois mecanismos: i) a isenção integral de IRPF para os dividendos convencionais; e ii) uma variante de IRPJ com dedução do capital próprio (*Allowance for Corporate Equity – ACE*) denominada Juros sobre o Capital Próprio (JCP). Os JCP são calculados aplicando-se a taxa de juros de longo prazo (TJLP) sobre o patrimônio líquido da empresa e podem ser deduzidos da base tributável do IRPJ/CSLL, até o limite de 50% dos lucros contábeis do exercício (ou dos lucros acumulados).⁸ Esses JCP são isentos do imposto

⁸ O mais comum nos mecanismos do tipo ACE é tomar como referência uma média das taxas de juros de títulos públicos de prazo longo. No Brasil, entretanto, utiliza-se a TJLP que é uma taxa oficial divulgada pelo Banco Central e calculada a partir de projeções de inflação e prêmio de risco que refletem o custo básico dos financiamentos de longo prazo no país.

corporativo e tributados por uma alíquota exclusiva na fonte de 15% no ato da sua distribuição para os sócios ou proprietários da empresa. Por sua vez, a parcela dos lucros que excede a dedução dos JCP sofre incidência de alíquotas do IRPJ/CSLL de até 34% e, caso distribuídos para os sócios ou proprietários da empresa, não há incidência adicional de imposto no nível da pessoa física.

Ou seja, os lucros sofrem incidência de tributação uma única vez: até metade pode ser distribuída na forma de JCP e será tributada por uma alíquota na fonte de 15%; enquanto a parcela excedente por alíquotas que podem se aproximar de 34%. Na ausência de outros mecanismos de redução da base de cálculo, a alíquota variará entre 24,5% e 34% de acordo com o grau de uso da margem de dedução dos JCP, o que, por sua vez, depende da maneira como as empresas estão organizadas.

Um grupo empresarial organizado de maneira enxuta tem incentivo para extrair ao máximo possível a vantagem da alíquota diferenciada de 15%, distribuindo lucros até o limite da dedução do JCP para seus acionistas pessoas físicas, fundos de investimentos ou empresas no exterior. Em estruturas societárias mais complexas o mecanismo se torna desvantajoso. Quando o lucro é distribuído na forma de JCP para outra empresa do país, ele é considerado uma receita financeira sobre a qual incidirá a alíquota de 9,25% do PIS/Cofins. Logo, a alíquota passa a ser 24,25% (15% + 9,25%) se uma empresa controlada distribuir o lucro na forma de JCP para sua controladora ou 33,5% (15% + 9,25% + 9,25%) se esta última o distribuir para uma *holding*. Na maioria das situações, a presença de exclusões da base de cálculo e demais benefícios fiscais torna preferível a opção pelo IRPJ/CSLL.⁹ Daí que o grau de uso dos JCP varie muito de acordo com a composição societária do grupo empresarial.

É importante esclarecer que os problemas de desenho fazem com que o JCP se diferencie de um modelo típico de IRPJ do tipo ACE. A motivação básica do ACE é perseguir a neutralidade na decisão das empresas entre as fontes de financiamento ao seu dispor, na medida em que busca equalizar o tratamento tributário do financiamento de investimentos por endividamento (capital de terceiros), que origina despesas futuras de juros dedutíveis da base de cálculo do IRPJ, em relação ao financiamento por aportes diretos dos sócios e proprietários (capital próprio), ao conceder uma dedução equivalente à taxa nocional de juros aplicada sobre o capital próprio.

Não é o caso do JCP que impõe como condicionante para a dedução que o lucro seja distribuído para os sócios ou proprietários. Ou seja, o lucro não distribuído não pode ser deduzido da base de cálculo do IRPJ/CSLL. Esta condição para usufruir da dedução cria uma propriedade indesejável de incentivar a distribuição (ao invés da retenção e eventual reinvestimento pela empresa). Outro problema do JCP é que, da maneira como está desenhado, o instrumento só será vantajoso para grupos empresariais enxutos, em um claro desincentivo a arranjos societários mais sofisticados. Na verdade, a motivação originária do JCP, quando foi criado em 1995, era atenuar o efeito da inflação sobre os rendimentos de dividendos dos sócios ou proprietários das empresas, em substituição à correção monetária do balanço que vigorou durante o período anterior de alta inflação. A racionalização ex-post é que levou a associá-lo a um ACE.

Este sistema de tributação do lucro no Brasil é peculiar em relação a qualquer experiência internacional, a despeito de semelhanças com os sistemas adotados por alguns países da OCDE. Um primeiro paralelo pode ser traçado com os modelos de IRPJ do tipo ACE de países como Itália, Turquia e Bélgica. Acontece que todos eles submetem os dividendos à incidência do IRPF, o que atua como um desincentivo ao não reinvestimento dos lucros pela empresa. Além disto, os mecanismos de ACE passaram por reformas recentes que o aboliram ou limitaram aos novos investimentos (e não mais a todo o patrimônio da empresa), com o propósito viabilizar reformas que reduziram as alíquotas do IRPJ. As principais justificativas que estiveram por trás das reformas são as de que, apesar do efeito positivo em reduzir a alavancagem das empresas, o ACE não teve o impacto

⁹ Alguns dos exemplos destes benefícios fiscais do IRPJ são os mecanismos de depreciação acelerada ou incentivada que permitem abatimentos ou diferimentos da base de cálculo, para empresas que realizaram investimentos qualificáveis; e as reduções do imposto a pagar para empreendimentos com atuação em regiões estratégicas (Nordeste ou Amazônia).

esperado sobre o investimento, seu custo fiscal é elevado e/ou abre margem para práticas de planejamento tributário abusivo.

Outro paralelo é com o modelo de IRPJ adotado na Estônia e na Letônia que são os únicos países da OCDE que isentam integralmente os dividendos distribuídos e, assim como o Brasil, não praticam dupla incidência de tributação. Neste modelo, os lucros retidos não sofrem incidência de tributação até serem distribuídos para os sócios e acionistas, momento no qual serão tributados uma única vez por uma alíquota na fonte de 20% a título de IRPJ.

Seja nestes países que isentam os dividendos ou naqueles que combinam o mecanismo de ACE com a tributação dos dividendos, o incentivo é para as empresas reterem e reinvestirem seus lucros (ao invés de distribuí-los), sob a expectativa de que isto favorece o crescimento econômico do país. É exatamente o oposto do modelo brasileiro que incentiva a distribuição dos lucros na forma de JCP para se beneficiar da alíquota favorecida de 15%, desde que o grupo empresarial seja enxuto; e é neutro em relação aos lucros excedentes, que sofrerão incidência de alíquotas até 34% não importa se distribuídos ou retidos pela empresa (e eventualmente reinvestidos).

O JCP é apenas um entre os vários mecanismos que reduzem as alíquotas efetivas de maneira arbitrária no Brasil. Outros dignos de menção são os regimes especiais de tributação das micro, pequenas e médias empresas. No regime de Lucro Presumido, prevalente entre as médias empresas, a legislação presume que o lucro equivale a um percentual das receitas das empresas, diferenciado entre 8% para os setores da indústria e comércio e de 32% para os serviços. O IRPJ/CSLL é então calculado sobre a base presumida que resulta na alíquota de, no máximo, 2,7% ou 10,9% do faturamento ($8\% \cdot 34\%$ ou $32\% \cdot 34\%$). No setor de serviços, após somar todos os demais tributos que são apurados pela sistemática simplificada, a tributação total das empresas varia de 13,7% a 19,5% do faturamento se estiver enquadrada no regime de Lucro Presumido, ou 4,5% a 28,5% se estiver no regime Simples das micro e pequenas empresas.

O maior problema é que os parâmetros dos regimes simplificados estão mal calibrados e isto gera uma série de arbitrariedades. Primeiramente, há inúmeras situações nas quais os percentuais de presunção subestimam consideravelmente os lucros das empresas. Isto resulta em alíquotas efetivas arbitrariamente baixas porque uma grande parcela dos lucros não estará sujeita à tributação, nem na empresa e nem na distribuição para a pessoa física. Para se ter ideia das magnitudes, as alíquotas médias sobre o lucro das empresas nos regimes especiais estão estimadas entre 6,1% (Simples) e 19,9% (Lucro Presumido), que são muito menores do que as estimativas no regime geral (Lucro Real) que variam de 23,8% a 29,0% de acordo com o perfil das empresas. Em segundo lugar, os limites de enquadramento passaram por flexibilizações ao longo do tempo que ampliaram o escopo dos regimes especiais para empresas não qualificáveis como de pequeno ou médio porte por critérios rigorosos. Atualmente, as empresas com faturamentos de até R\$ 4,8 milhões podem optar pelo Simples e até R\$ 78 milhões para opção pelo Lucro Presumido. Há ainda brechas para planejamento tributário que favorecem grandes grupos empresariais, como quando concentram os custos nas matrizes que operam no regime geral (Lucro real) e movem os lucros para filiais subtributadas no regime especial (Lucro Presumido).

Portanto, apesar de a alíquota estatutária incidente sobre o lucro da empresa estar entre as mais elevadas do mundo, há uma ampla gama de mecanismos (exclusões da base de cálculo, incentivos e benefícios fiscais, regimes especiais, brechas para planejamento tributário etc.) que, na maioria das situações, reduzem muito as alíquotas efetivas e geram arbitrariedades no tratamento tributário entre empresas de diferentes portes e setores econômicos. Não por acaso, a estimativa de alíquota efetiva (média) das empresas como um todo é de 23,4%, ou pouco mais de dois terços da alíquota estatutária de 34%.

A tendência internacional de redução das alíquotas do imposto de renda corporativo, conjugada com as avaliações de que o modelo brasileiro de tributação da renda em geral e dos lucros, em particular, não atende

aos requisitos mínimos de equidade e eficiência, indica que mais cedo ou mais tarde o país terá de enfrentar esses problemas por meio de uma reforma tributária. O caminho natural é aproximar a alíquota estatutária aos padrões internacionais e compensar esse movimento com medidas de ampliação da base tributável. A alíquota estatutária poderia ser levada para 25%, por exemplo, que a aproximaria da média de 23% nos países da OCDE. Desde que a janela de oportunidade oferecida pela redução de alíquota seja aproveitada para revisar benefícios fiscais, outras exclusões da base de cálculo e regimes especiais, além de introduzir um pacote de medidas antielisão. Na seção 3.6 serão apresentadas as estimativas de perdas e ganhos de receitas das propostas de mudanças de alíquota e base de cálculo do imposto de renda corporativo. Outra forma de compensação necessária é ampliar a tributação da renda no nível da pessoa física, inclusive sobre os dividendos, idealmente sob um modelo de IRPF que dê tratamento mais coerente entre as diversas fontes de renda, conforme será discutido na próxima subseção.

3.4. Tributação direta: imposto sobre a renda pessoal

Se é verdade que há um potencial a ser mais bem explorado de tributação da renda da pessoa física, o ideal é que este esforço não seja pautado meramente por objetivos arrecadatórios. Segue-se uma breve lista de incoerências que poderiam ser mitigadas por uma reforma do IRPF:

- » A alíquota máxima do IRPF (27,5%) é baixa para padrões internacionais. Além disto, a base de cálculo do imposto é limitada pelo grande volume de isenções e deduções, que em muitos casos carecem de sólidas justificativas (sociais ou econômicas). Esta configuração restringe o grau de progressividade do imposto e dá origem a iniquidades horizontais entre contribuintes com os mesmos níveis de renda.
- » As iniquidades horizontais são agravadas pelas assimetrias no tratamento dos pequenos negócios e dos trabalhadores por conta própria em relação aos empregados assalariados. Os parâmetros mal calibrados nos regimes especiais de pequenas e médias empresas, conjugados com a isenção dos dividendos e a elevada tributação sobre a folha de pagamentos, geram incentivos para o fenômeno da “pejotização”, em que pessoas físicas se convertem artificialmente em sócias ou proprietárias de empresas para fins de elisão fiscal. Nos casos extremos de atividades de cunho personalíssimo com baixos custos operacionais, a cunha tributária superior a 40% no regime assalariado convencional pode ser reduzida para uma média de 10,2% no regime do Simples e de 17,5% no Lucro Presumido, o que viola o princípio básico da equidade horizontal.
- » O grau de progressividade tributária também é restrito porque apenas uma pequena parcela dos rendimentos dos muito ricos é submetida à tabela progressiva do IRPF. Sua principal forma de remuneração são os rendimentos do capital que gozam de tratamentos especiais, como os dividendos isentos e as aplicações financeiras isentas ou tributadas na fonte por alíquotas especiais. Este tratamento diferenciado conferido aos rendimentos do capital é a principal razão que explica a existência de uma quebra na escala de progressividade do IRPF no extremo topo da distribuição, o que viola o princípio básico da equidade vertical.

» O peculiar modelo de tributação dos lucros do país, que concentra a arrecadação no nível da empresa, restringe ainda mais a progressividade. Quando a tributação incide na empresa, há maior chance de ser repassada para consumidores ou trabalhadores, via aumento de preços dos bens e serviços ou redução de salários, mitigando-se o potencial progressivo do imposto. Quando se dá diretamente sobre dividendos, ao contrário, a chance é maior de incidir economicamente sobre a renda do acionista e, por se tratar de uma fonte de renda muito concentrada no topo da distribuição, assegurar a progressividade tributária.

Longe de ser exaustiva, esta lista apenas exemplifica algumas incoerências e injustiças que limitam o potencial arrecadatório e a progressividade do imposto de renda. Este baixo grau de progressividade do IRPF está refletido nas alíquotas médias do IRPF por estratos da distribuição de renda na tabela 5 e no gráfico 11.

De maneira simplificada, o grosso da arrecadação do IRPF no Brasil se dá sobre 26,7 milhões de declarantes com rendimentos acima de R\$ 25,1 mil, que representam menos de um quinto da população de 158,3 milhões de adultos do país. O modelo semidual confere um tratamento diferenciado aos rendimentos do capital, majoritariamente isentos ou submetidos à tributação exclusiva na fonte por alíquotas diferenciadas, em relação aos rendimentos do trabalho que são submetidos à tributação progressiva.

A tributação progressiva incide sobre os rendimentos tributáveis, além de cerca de metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, ambos vinculados principalmente às remunerações dos trabalhadores. São quatro alíquotas para faixas incrementais da base de cálculo (após deduções legais de pelo menos 20% dos rendimentos), de 7,5% a 27,5%, a partir do limite de isenção de R\$ 22,9 mil. Por isso, as alíquotas médias sobre os rendimentos tributáveis são muito menores: partem de zero na primeira faixa de rendimentos na tabela 5 até alcançar 21,8% na última faixa.

TABELA 5. IRPF: número de declarantes (milhares), valores per capita dos rendimentos, deduções e base de cálculo (R\$ mil) e alíquotas médias (%) por faixas de rendimentos, ano-calendário 2020.

Faixas de renda	Decla- rantes	Rendimentos tributáveis				Rend. tributados exclusivamente na fonte		Rendi- mentos isentos	Rendimento total	
		Rendimentos	Deduções	Base de cálculo	Alíquota média	Rendimentos	Alíquota média		Rendimentos	Alíquota média
Até R\$ 25,1 mil	4.937,9	10,1	-1,9	8,2	0,0	0,4	6,8	1,5	12,0	0,3
De R\$ 25,1 mil a R\$ 37,6 mil	5.014,8	27,1	-6,0	21,1	0,3	2,0	11,9	3,0	32,1	1,0
De R\$ 37,6 mil a R\$ 62,7 mil	8.263,0	39,0	-9,4	29,6	2,0	3,7	14,1	6,4	49,2	2,6
De R\$ 62,7 mil a R\$ 87,8 mil	4.316,9	57,0	-14,3	42,7	5,0	6,0	15,5	11,4	74,4	5,1
De R\$ 87,8 mil a R\$ 125,4 mil	3.219,1	77,4	-18,3	59,0	8,9	9,1	16,2	18,4	104,9	8,0
De R\$ 125,4 mil a R\$ 188,1 mil	2.526,2	106,8	-22,2	84,6	13,1	14,0	16,7	32,0	152,8	10,7
De R\$ 188,1 mil a R\$ 250,8 mil	1.167,2	141,5	-27,2	114,3	15,7	21,3	16,9	53,6	216,5	12,0
De R\$ 250,8 mil a R\$ 376,2 mil	1.073,9	183,6	-34,1	149,6	17,5	31,9	17,0	87,1	302,6	12,4
De R\$ 376,2 mil a R\$ 501,6 mil	462,1	239,2	-43,6	195,7	18,8	48,4	17,2	140,3	428,0	12,4
De R\$ 501,6 mil a R\$ 752,4 mil	340,8	277,4	-48,5	229,0	19,5	77,0	17,2	236,4	590,8	11,4
De R\$ 752,4 mil a R\$ 1.003,2 mil	118,0	298,3	-48,1	250,3	20,2	126,9	17,2	408,9	834,1	9,9
De R\$ 1.003,2 mil a R\$ 2.006,4 mil	122,6	343,6	-50,1	293,5	21,1	212,1	17,1	732,3	1.288,0	8,4
De R\$ 2.006,4 mil a R\$ 3.009,6 mil	30,8	454,8	-66,9	387,9	21,7	403,8	17,2	1.421,7	2.280,3	7,4
De R\$ 3.009,6 mil a R\$ 4.012,8 mil	13,6	573,4	-86,4	487,0	22,0	635,1	17,2	2.025,2	3.233,7	7,3
Mais de R\$ 4.012,8 mil	28,0	1.272,5	-233,3	1.039,3	21,8	3.350,6	17,0	7.508,8	12.132,0	7,0
Total	31.634,8	62,4	-13,3	49,2	10,4	12,5	16,5	31,2	106,2	8,0

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da SRFB.

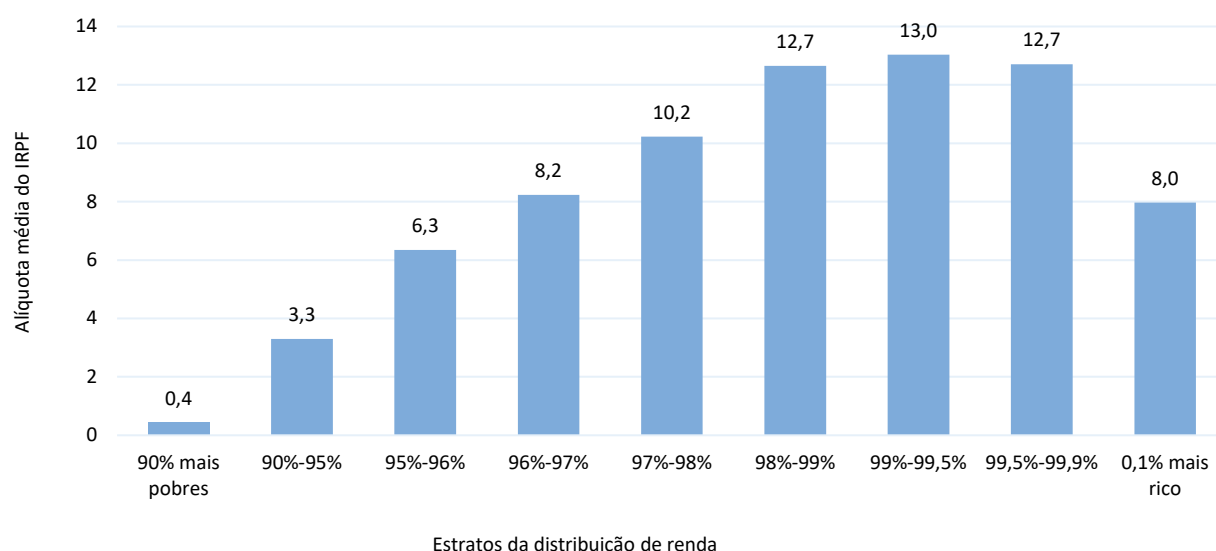


No entanto, as principais limitações à progressividade estão relacionadas à tributação das rendas do capital. Pouco mais de metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva tem sua origem na propriedade do capital, que normalmente é tributada por alíquotas lineares (neutras) e inferiores às da tabela progressiva. Ademais, o grosso da renda da propriedade do capital será isenta de imposto no nível pessoal, com destaque para os dividendos e lucros distribuídos.

Dado que o peso dos rendimentos do capital cresce na medida em que se caminha ao longo da distribuição de renda, o modelo de IRPF acaba criando uma situação paradoxal: as alíquotas médias sobre os rendimentos totais crescem até o máximo de 12,4%, nos estratos intermediários dos declarantes que recebem entre R\$ 250,8 mil e R\$ 501,6 mil, enquanto a principal origem da renda ainda é tributável (salário), e, a partir daí, há uma inflexão nas alíquotas, que caem até 7,0% para aqueles com rendimentos acima de R\$ 4,0 milhões, devido à predominância da renda do capital (isenta ou tributada a alíquotas lineares mais baixas). A título de exemplo, neste último estrato dos mais ricos do país, com rendimento médio de R\$ 12,1 milhões, quase dois terços são rendimentos isentos, um pouco mais de um quarto é tributado exclusivamente na fonte e apenas a parcela residual de um décimo será composta por rendimentos tributáveis (em média, R\$ 7,5 milhões, R\$ 3,4 milhões e R\$ 1,3 milhão, respectivamente).

A quebra na escala de progressividade pode ser mais bem visualizada no gráfico 11 que mostra as estimativas de alíquotas médias que incidem sobre os estratos da distribuição de renda como um todo (e não somente entre os declarantes do IRPF). Fica visível o caráter progressivo do IRPF que incide quase inteiramente sobre os rendimentos dos 10% mais ricos do país. Entre os 90% mais pobres, a grande maioria é isenta e somente uma minoria recolhe o imposto a uma alíquota média de 0,4% sobre seus rendimentos. Porém, as alíquotas médias que incidem sobre os 10% mais ricos são relativamente baixas (entre 3,3% e 13,0%) e deixam de crescer no extremo topo da distribuição, restringindo-se bastante o grau de progressividade do imposto.

GRÁFICO 11. IRPF: alíquotas médias por estratos da distribuição de renda. (Em %)



Fonte: elaboração do autor com informações da SRFB e IBGE.

Este breve diagnóstico indica que há margem para ampliar o potencial arrecadatório e a progressividade do imposto de renda, desde que tomados os devidos cuidados para não reproduzir ou mesmo amplificar distorções atuais.

A ideia de se ampliar a progressividade do imposto de renda está convencionalmente associada à limitação das deduções e/ou fixação de alíquotas marginais mais elevadas para a tabela progressiva. Entretanto, sob a configuração do IRPF no Brasil, estas medidas isoladas teriam efeitos redistributivos e arrecadatários muito limitados porque só atingiriam os rendimentos classificados como tributáveis, o que não inclui os dividendos nem os rendimentos de aplicações financeiras, que são as principais fontes de renda dos muito ricos. O ônus ficaria bastante concentrado sobre os assalariados e, em parte, seria contraproducente ao incentivar ainda mais o fenômeno da “pejotização”, mediante a transfiguração artificial da renda do trabalho (tributável) em renda do capital (isenta do IRPF).

Por outro lado, a mera restituição da tributação sobre dividendos tampouco resolveria o problema, já que manteria o desalinhamento de alíquotas, o desincentivo ao investimento em ativos produtivos e as brechas para elisão tributária. Se os dividendos fossem submetidos à tabela progressiva do IRPF, por exemplo, uma parte dos seus impactos seria neutralizada porque as empresas seriam induzidas a usar mecanismos alternativos para remunerar sócios e proprietários, como é o caso da recompra de ações tributada por uma alíquota especial de ganhos de capital ou distribuições disfarçadas de lucros.

Além disto, a alíquota estatutária máxima sobre a renda de dividendos, integrando a tributação da pessoa jurídica e física, ficaria desalinhada para padrões internacionais. Isto é, se o lucro for tributado em até 34% no nível da pessoa jurídica e sobre os 66% restantes incidir uma alíquota de até 27,5%, chega-se à tributação máxima de 52,2% ($34\% + 0,66 \cdot 27,5\%$), que só não seria superior a quatro dos países da OCDE no Gráfico 10. A média dos países-membros desta organização está subdividida de maneira equilibrada entre as alíquotas de 23,0% no nível da empresa e 24,5% no nível pessoal, chegando-se à tributação máxima de 41,9% ($23\% + 0,77 \cdot 24,5\%$).

Tais constatações reforçam o argumento de que, mais que medidas simples, o ideal seria caminhar na direção de um modelo mais coerente e aderente às práticas internacionais. Isto passa por seguir um conjunto de diretrizes que incluem: i) maior isonomia no tratamento tributário entre os rendimentos do trabalho e do acionista ou proprietário de empresas (inclusive nos pequenos negócios); ii) maior isonomia na tributação entre as diversas fontes de renda do capital (dividendos, aplicações financeiras ou ganhos de capital); e iii) adoção de um mecanismo consistente de integração do imposto de renda nos níveis pessoal e da empresa, com alíquotas não desalinhadas em relação aos padrões internacionais.

Há diversas alternativas de modelos discutidos na literatura especializada. Uma primeira é introduzir os procedimentos necessários para viabilizar a tributação abrangente da renda, submetendo-se a totalidade dos rendimentos à tabela progressiva do IRPF, não importa se provenientes do trabalho ou da propriedade do capital, e de maneira integrada ao IRPJ. Esta abordagem visa operacionalizar a tributação progressiva do aumento no poder de compra do patrimônio do contribuinte, em conformidade com os princípios originários do modelo abrangente de IRPF. Dado que toda a renda, sem exceção, é incluída na base tributável e submetida às alíquotas progressivas, assegura-se um tratamento uniforme às diversas fontes de renda. Sua desvantagem é que os procedimentos exigidos são de difícil operacionalização e na prática nenhum país conseguiu implementá-los integralmente. Por exemplo, o modelo prevê a instituição de mecanismos de atualização monetária para tributar somente os ganhos reais das aplicações financeiras, assim como um sistema de créditos do IRPJ já pago na empresa para serem compensados no IRPF sobre dividendos.¹⁰

10 De maneira mais geral, os procedimentos incluem: i) a adoção do critério de competência para a contabilização dos rendimentos do acionista, de modo que o conceito relevante passa a ser o de renda atribuída (independentemente de o lucro ter sido retido ou distribuído como dividendos) para lidar com o problema de represamento (lock-in) de lucros; ii) o estabelecimento de um sistema de créditos para prover plena integração com o IRPJ, ao permitir compensar o imposto já pago pela empresa (isto é, o IRPJ é tratado como uma antecipação que gera créditos a serem compensados no IRPF); iii) mecanismos de atualização monetária para tributar somente os ganhos reais com aplicações financeiras; e iv) mecanismos de atualização monetária e de cálculo retroativo do imposto devido no ato da realização dos ganhos de capital, evitando-se o problema de falta de liquidez quando estes ganhos são tributados por competência.

Um segundo caminho, mais factível do ponto de vista operacional, é corrigir o modelo dual de IRPF, mediante realinhamento de alíquotas e revisão de isenções e deduções. Esta alternativa manteria o tratamento diferenciado entre os rendimentos do trabalho, submetidos à tabela progressiva do IRPF, e os rendimentos do capital, tributados de maneira ampla por uma mesma alíquota linear. Trata-se de uma solução mais simples (e imperfeita) para aliviar os efeitos da atualização monetária e da dupla tributação dos dividendos. Porém, ela está sujeita à crítica de que o tratamento diferenciado para os rendimentos do capital restringe o grau de progressividade do IRPF no topo da distribuição, tema que é particularmente sensível em um país tão desigual como o Brasil. Devido a esta restrição, torna-se justificável que o modelo dual de IRPF seja reforçado por um imposto que incida sobre o patrimônio líquido (isto é, riqueza) dos mais ricos, se o objetivo for perseguir maior progressividade, diferentemente do modelo abrangente que no limite pode até prescindir deste tipo de imposto.

Outra alternativa de reforma do IRPF é trazer os rendimentos do capital para a tributação progressiva, mas com uma tabela separada de alíquotas inferiores às que se aplicam à renda do trabalho. Este é um caminho intermediário entre os modelos dual e amplo, que busca combinar factibilidade operacional e progressividade. Na seção 3.6 serão apresentadas as estimativas de ganho de arrecadação com eventuais mudanças no IRPF, que passam pela criação de uma nova alíquota marginal de 35% e de uma tabela progressiva específica para os rendimentos do capital, juntamente com um conjunto de revisões de isenções e deduções da base de cálculo.

3.5. Tributação direta: imposto sobre a propriedade

A carga dos impostos sobre a propriedade no Brasil de 1,5% do PIB não destoa muito da média dos países da OCDE, em torno de 1,8% do PIB. Mas sua composição difere significativamente, como também difere a estrutura de alíquotas e isenções.

Notadamente, o peso dos impostos sobre transações financeiras e de capital é ligeiramente mais alto no Brasil (0,7% vs. 0,4% do PIB). Isto se deve ao fato de o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) ter abandonado sua função precípua regulatória (extrafiscal) para se converter em um instrumento arrecadatório. O IOF incide sobre um conjunto amplo de transações financeiras (crédito, câmbio, seguros e títulos imobiliários), seja das pessoas físicas ou jurídicas, com uma alíquota-padrão de 0,38% nas operações domésticas e alíquotas de 1,1% a 6,38% nas internacionais. Após descontar o IOF, a arrecadação de impostos sobre a propriedade cai quase pela metade e aí sim há um maior potencial arrecadatório inexplorado.

No caso da tributação sobre propriedades imobiliárias, a arrecadação no Brasil é relativamente baixa para padrões internacionais (0,7% do PIB, ante 1,0% do PIB na média dos países da OCDE). A arrecadação poderia ser ampliada, não exclusivamente por aumento de alíquotas, mas por revisão da sistemática adotada para estimar e atualizar os valores da base de cálculo e por aprimoramentos nos mecanismos de cobrança.

No caso do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o principal problema no Brasil é subdeclaração dos valores pelos proprietários de imóveis rurais, sem que haja mecanismo eficiente de verificação. Já o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) enfrenta um obstáculo adicional que é a necessidade de aprovação dos reajustes na planta de valores pelos legislativos municipais, o que cria entraves de natureza política para que os municípios utilizem uma base de cálculo próxima do valor de mercado dos imóveis. Tanto é assim que costumeiramente o valor atribuído pelos municípios para a cobrança do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), com base em valores de mercado dos imóveis transacionados, é significativamente superior, muitas vezes o dobro ou mais do valor que serve de referência para o cálculo do IPTU.

Em decorrência dessa falha em estimar e atualizar o valor dos imóveis, a aplicação do princípio da progressividade se torna pouco efetiva, contribuindo para os baixos níveis de arrecadação. Outro aspecto a ser mencionado é



a elevada inadimplência do IPTU, o que em parte é explicado pela debilidade dos mecanismos de cobrança da dívida tributária por parte das prefeituras que, para não incorrer em desgaste político, acabam provendo incentivos aos contribuintes para não cumprirem regularmente suas obrigações tributárias.

Além dos ajustes no IPTU e ITR já mencionados, no debate público frequentemente surgem duas sugestões para aumentar a arrecadação: a primeira delas por meio da adoção de alíquotas mais altas no imposto sobre doações e heranças (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD); e a segunda com a introdução do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988 e nunca regulamentado.

TABELA 6. Impostos sobre propriedade: Brasil – (2019)

Descrição	Valores (bilhões de R\$)	Participação (%) do PIB	Participação (%) no total da CTB
Impostos sobre propriedade	111,8	1,5	4,6
Impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária	49,7	0,7	2,1
ITR	1,6	0,0	0,1
IPTU	48,1	0,7	2,0
Imposto sobre heranças e doações (ITCMD)	8,6	0,1	0,4
Impostos sobre transações financeiras e de capital	53,5	0,7	2,2
IOF	40,9	0,6	1,7
ITBI	12,6	0,2	0,5

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da OCDE e da STN.

No primeiro caso, porém, é importante lembrar que a arrecadação obtida pelo Brasil com seu imposto sobre herança (0,12% do PIB) não é tão menor do que a média da OCDE (0,14% do PIB ou 0,20% PIB quando calculada apenas para os 24 países-membros que adotam este tipo de imposto). Isso porque, embora as alíquotas do ITCMD sejam baixas, de no máximo 8%, a faixa de isenção também é. Dessa forma, embora seja desejável uma reforma que amplie a progressividade do imposto sobre herança brasileiro, não parece razoável imaginar que seja possível promover uma mudança que incremente significativamente a arrecadação. O mais recomendável é corrigir as distorções do atual imposto sobre herança, combinando-se faixas mais bem desenhadas e alíquotas mais elevadas apenas sobre o patrimônio das pessoas muito ricas.

Já em relação à segunda opção, de um imposto recorrente sobre a riqueza (IGF), é preciso ponderar que ele funciona como uma espécie de substituto da tributação das rendas e ganhos do capital. Este tipo de imposto sobre o patrimônio vem recebendo crescente interesse nos últimos anos devido ao renovado foco sobre o papel da tributação em regular a concentração de renda e riqueza no extremo topo. Tal revisão reflete desenvolvimentos recentes no ambiente internacional de ampliação das desigualdades e de avanço da agenda global de transparência fiscal, que estabeleceu novos instrumentos para prevenir que a renda do capital e o patrimônio sejam escondidos no exterior (*offshore*), minimizando-se o grau de distorção destes impostos.

Porém, o mesmo objetivo arrecadatário pode ser alcançado tanto impondo um imposto sobre a riqueza quanto ajustando a tributação sobre a renda. Há vantagens e desvantagens entre as duas alternativas e a combinação das duas pode ser desejável sob determinadas condições. Na presença de um modelo dual de IRPF, que se abstém de tributar progressivamente a renda do capital, e/ou quando há muitas isenções, diferimentos e brechas para elisão tributária, faz mais sentido contar com o reforço de um imposto que incida

sobre o patrimônio dos mais ricos. Diferentemente de um modelo abrangente que tributa a renda de maneira ampla e progressiva e, por conseguinte, pode prescindir de um alcance tão amplo deste tipo de imposto.

Em tese, a tributação da renda parece ser mais apropriada, mas às vezes a dificuldade de se atingir determinadas rendas (como a dos proprietários de terras e imóveis) justifica a imposição complementar de um tributo sobre a riqueza. Por isto, ele foi incluído no rol das medidas com potencial de ampliar as receitas e que serão apresentadas na próxima subseção.

3.6 Balanço das propostas de reforma: estimativas de potencial arrecadatório

Esta subseção tem como propósito consolidar um balanço das estimativas de perdas ou ganhos de receitas do conjunto de medidas de reforma listadas nas subseções anteriores. O balanço das medidas está apresentado na tabela 7, sob a hipótese simplificadora de que as medidas teriam vigência imediata no ano posterior à sua implementação. Esta hipótese tem como simples objetivo facilitar a comparação entre as estimativas, mas os resultados devem ser vistos com ressalva porque algumas medidas exigiriam regras de transição com prazo de maturação maior do que outras.

TABELA 7. Balanço das medidas de reforma tributária.(Estimativas de valores em R\$ de 2023)

Medidas	Valores (bilhões de R\$)	Participação (%) do PIB
Devolução de imposto para famílias de baixa renda	-26	-0,25
Alíquota adicional do IBS (0,5%)	26	0,25
Desoneração da folha até o piso dos benefícios (9%)	-78	-0,75
Desoneração folha acima do teto dos benefícios (10%)	-4	-0,04
Alíquota adicional do IRPF (35%)	7	0,07
Revisão de deduções e isenções do IRPF	29	0,28
Redução das alíquotas do IRPJ/CSLL (25%)	-98	-0,95
Ampliação de base do IRPJ/CSLL e mudança nos regimes especiais	40	0,39
Tributação progressiva da renda capital no IRPF (até 22,5%)	107	1,03
Revisão de benefícios e unificação da forma de tributação das aplicações financeiras	32	0,31
Imposto sobre Grandes Fortunas	31	0,30
Medidas de ampliação de receitas	272	2,63
Medidas de redução de receitas	-206	-1,99
Total	66	0,64

Fonte: elaboração do autor.

A primeira medida listada na tabela 7 é o mecanismo de devolução do imposto sobre bens e serviços para famílias de baixa renda. Orair e Gobetti (2019) estimam que a devolução de cerca de 2% das receitas do IBS, correspondentes a valores atualizados de R\$ 26 bilhões (ou 0,25% do PIB de 10.339,8 bilhões projetado para 2023), seria necessária para converter o perfil de incidência do IBS em aproximadamente neutro sobre a distribuição de renda. Dado o pressuposto básico de manter o mesmo nível arrecadatório de tributação sobre bens e serviços (pós-devolução às famílias mais pobres), que está explícito nas duas propostas de reforma em debate no Congresso, a compartida desta medida seria uma alíquota adicional de 0,5% do novo IBS.

As duas medidas seguintes na tabela 7 são desonerações dos tributos sobre folha salarial. A medida prioritária é a redução das contribuições previdenciárias sobre a parcela dos salários correspondente ao piso dos benefícios previdenciários (salário mínimo), que está estimada em R\$ 78 milhões (0,75 % do PIB), caso a alíquota do empregado seja reduzida de 7,5% para 3% e a do empregador de 20% para 6%. Conforme discutido na subseção 3.2, tal desoneração deve ter correspondência na ampliação do imposto de renda e pode ser considerada um passo prévio na direção de um modelo de benefício universal para o idoso, a ser financiado por impostos em geral.

Uma medida adicional é a redução da contribuição previdenciária do empregador acima do teto dos benefícios previdenciários, que também aponta na direção de um modelo com maior correspondência entre contribuições e benefícios contributivos, e também deve ser pensada em conjunto com a reforma do imposto de renda. A estimativa de impacto na tabela 5 está estimada em R\$ 4 bilhões, se a alíquota for reduzida de 20% para 10% apenas para salários acima de R\$ 30 mil.

Caso acompanhada pela instituição de uma nova alíquota marginal de 35% do IRPF, maior do que a máxima atual de 27,5%, sobre a base de cálculo que exceder R\$ 35 mil, a estimativa de ganho de R\$ 7 bilhões mais do que compensaria a perda inicial. Ainda no âmbito do IRPF, a tabela 7 inclui a estimativa de ganhos de receitas de até R\$ 29 bilhões (0,28 % do PIB) com medidas de ampliação da base de cálculo dos rendimentos tributáveis.¹¹

É válido lembrar que, sob a atual configuração do IRPF no Brasil, tais medidas de ampliações de base de cálculo e alíquota da tabela progressiva, por si só, teriam efeitos redistributivos e arrecadatórios limitados. Conforme discutido na subseção 3.4, elas só atingiriam os rendimentos classificados como tributáveis, o que não inclui os dividendos nem os rendimentos de aplicações financeiras, que são as principais fontes de renda dos muito ricos. Logo, o ônus ficaria bastante concentrado sobre os assalariados e, em parte, seria contraproducente ao incentivar ainda mais o fenômeno da “pejotização” mediante a transfiguração artificial da renda do trabalho (tributável) em renda do capital (isenta do IRPF).

Por isto, a tabela 7 inclui um conjunto de medidas que pressupõe uma reforma ampla do modelo de imposto de renda. Uma das medidas é o alinhamento das alíquotas estatutárias do imposto de renda corporativo, aproximando o Brasil do padrão internacional, mediante a redução das alíquotas estatutárias do IRPJ/CSLL de 34% para 25%, com impacto estimado de perdas de receitas de R\$ 98 bilhões (0,95% do PIB). A janela de oportunidade oferecida pela redução de alíquotas poderia ser aproveitada para se avançar em medidas de ampliação da base tributável do IRPJ/CSLL, inclusive a recalibração dos parâmetros dos regimes especiais (Simples e do Lucro Presumido), cujas estimativas de ganho arrecadatório somam R\$ 40,0 bilhões (0,39% do PIB).¹²

Outra forma de compensação é ampliar a tributação dos rendimentos do capital no nível pessoal. A tabela 7 inclui ganhos potenciais de R\$ 107 bilhões (1,0% do PIB) pela instituição de uma tabela progressiva, com alíquotas de até 22,5%, que incidiria sobre uma ampla gama de rendimentos do capital, sempre que o total destes rendimentos superar o liminar anual de R\$ 180 mil. A tabela progressiva substituiria o atual modelo que isenta dividendos e submete o grosso das aplicações financeiras a alíquotas exclusivas na fonte e normalmente lineares. Além disto, a incidência da tributação progressiva sobre a renda do capital poderia ter sua base

11 Mais precisamente, as estimativas preveem a imposição de tetos para as deduções de despesas com saúde e para isenção dos rendimentos de aposentados com moléstias graves, assim como a mudança no tratamento de verbas rescisórias para rendimento recebido acumuladamente.

12 Incluindo-se: reformulação do JCP; instituição de uma alíquota mínima de 15% sobre os lucros contábeis das empresas; e mudança na sistemática de presunção do lucro para percentuais da receita líquida (após descontar as despesas com massa salarial, tributos e estimativas de despesas com insumos). Além de um pacote de medidas antielisão com impacto arrecadatório difícil de ser quantificado. Isto é, o fim de isenções de títulos financeiros do setor imobiliário e agronegócio (LCI, LCA, CRI, CRA, FII etc.), a extensão da sistemática de antecipação regular da tributação (come-cotas) para fundos fechados e a tributação da renda realizada em offshores.

ampliada para alcançar modalidades de aplicações financeiras hoje isentas ou que permitem diferimento.¹³ A revisão destes benefícios tributários e a unificação da forma de tributação de aplicações financeiras resultam em estimativas de receitas adicionais de R\$ 32 bilhões (0,3% do PIB).

A última medida é a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Há inúmeros desenhos possíveis para este imposto e, por simplicidade, a simulação apresentada na tabela 7 está referenciada nos limites e faixas de alíquotas adotados na Espanha. Esse país possui um imposto com alíquotas progressivas de 0,2% a 2,5%, sobre o valor do patrimônio que excede o limite de isenção de € 700.000 (ou R\$ 2,5 milhões, ao câmbio médio de R\$ 3,61 do ano de 2017). Transpondo para os dados disponíveis no Brasil, o imposto incidiria sobre 240,7 mil contribuintes que, em função da íntima relação entre distribuição de renda e riqueza, estão concentrados basicamente no estrato dos 0,16% adultos com maiores rendimentos no país, de acordo como os cálculos de Paiva et al. (2021). Do ponto de vista arrecadatório, a simulação sugere receitas da ordem R\$ 31 bilhões (0,3% do PIB) provenientes do imposto sobre patrimônio.

O balanço final na tabela 7 aponta que as estimativas das medidas de ganhos de receitas podem chegar a 2,6% do PIB, a serem parcialmente neutralizadas pelas medidas de perdas de receitas de 2,0% do PIB, com ganho líquido de até 0,6% do PIB. Estes números devem ser vistos como potenciais máximos e sujeitos à uma série de obstáculos políticos à aprovação que abordaremos brevemente nas considerações finais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresentou um diagnóstico sobre as distorções gerais do sistema tributário brasileiro e listou um conjunto de soluções disponíveis. Caso implementadas integral e imediatamente, as medidas de alterações tributárias teriam um potencial de levantar receitas adicionais estimado em até R\$ 66 bilhões ou 0,64% do PIB.

É evidente que a hipótese de vigência imediata no ano posterior à implementação integral do pacote de medidas não é realista. Seu propósito é apenas facilitar a comparação entre as estimativas de impacto e os resultados devem ser vistos com ressalva porque algumas medidas exigiriam regras de transição com prazo de maturação maior do que outras. Além disso, algumas medidas de alterações tributárias estarão sujeitas a maiores resistências políticas e tendem a ser no mínimo desidratadas durante o processo de tramitação legislativa.

Do ponto de vista pragmático, ao invés de uma reforma radical de difícil implementação, o mais razoável é trilhar um processo de mudança gradual ou uma “reforma fatiada”. Feita a ressalva de que, quando imaginamos que uma reforma será fatiada, está implícita a existência de um determinado desenho de sistema tributário que se pretende alcançar no futuro, mas cuja implementação é fracionada para facilitar a transição e permitir correções de rumo.

Independentemente do ritmo que se deseje adotar, o mais importante é que as medidas de alterações tributárias não sejam tratadas de maneira isolada, mas sim como partes de um todo coerente ou um ponto de chegada que pressupõem uma reforma ampla do sistema tributário. Esta reforma passa não somente pela reformulação dos componentes específicos da arrecadação, buscando-se corrigir iniquidades e ineficiências de cada um, como também uma mudança na composição da carga tributária no sentido de reduzir os elevados níveis de tributação sobre folha salarial e lucro no nível da empresa.

13 Isto é, o fim de isenções de títulos financeiros do setor imobiliário e agronegócio (LCI, LCA, CRI, CRA, FII etc.), a extensão da sistemática de antecipação regular da tributação (come-cotas) para fundos fechados e a tributação da renda realizada em offshores.

O outro lado da mudança na composição da carga é a necessidade de se compensar via maior tributação de renda e patrimônio da pessoa física e/ou tributação de bens e serviços, como vem acontecendo em inúmeras experiências internacionais. No Brasil, no entanto, a via da tributação de bens e serviços é muito mais difícil porque já se encontra entre as mais altas do mundo, além de indesejável devido ao seu efeito regressivo sobre a distribuição de renda. Consequentemente, a ênfase deste texto recaiu sobre as medidas de ampliação da tributação da renda e do patrimônio da pessoa física. Porém, tal alternativa deve ser trilhada com cautela, a partir de diretrizes que combinem aspectos de equidade e eficiência, e de maneira integrada às mudanças na tributação no nível da empresa.

No que diz respeito à tributação de bens e serviços, a discussão ficou restrita às reformas em debate no Congresso Nacional que propõem substituir a cesta atual de tributos ineficientes por um sistema moderno, baseado em dois pilares (IBS e IS), após um período de transição, sem ampliar nem reduzir a carga. Seguindo tal diretriz, o Brasil permaneceria entre os países que mais tributam bens e serviços, mas com maior potencial de ter seu crescimento econômico dinamizado pelos ganhos de eficiência do novo sistema.

Esta reforma modernizadora da tributação de bens e serviços constitui uma das raras oportunidades de se combinar ganhos de eficiência e equidade para o sistema tributário. Ao contrário daquilo que é apregoado pelo senso comum, a previsão de uniformização das alíquotas, juntamente com o mecanismo de devolução de imposto para as famílias de baixa renda, atenuaria e no limite anularia a regressividade da tributação de bens e serviços no país.

O dilema que se coloca é que o tamanho (e a natureza) do impacto redistributivo será condicional ao volume de devoluções focalizadas e à alíquota de referência do novo imposto (IBS). Quanto maior o volume de devoluções, maiores deverão ser a alíquota do imposto necessária para equilibrar a arrecadação (isto é, mantê-la constante em termos líquidos após a devolução aos mais pobres) e, consequentemente, a resistência política por parte da população não beneficiária. Mesmo porque, se é verdade que uma das propriedades desejáveis deste imposto moderno é sua transparência, já que aparece explicitamente nas notas fiscais das vendas ao consumidor final, sua visibilidade tem o efeito colateral de torná-lo impopular.

Somam-se ainda as oposições usuais à reforma tributária, como aquelas provenientes de representantes de alguns estados e municípios, resistentes à perda de autonomia para conceder benefícios tributários, e de empresas e setores econômicos que hoje gozam de vantagens tributárias. Vale notar que uma característica comum a boa parte dos setores refratários é serem intensivos em mão-de-obra, como é o caso dos prestadores de serviços. Por isto, a desoneração simultânea da folha de pagamentos poderia funcionar como um instrumento para contornar resistências e viabilizar a aprovação da reforma de bens e serviços.

Obviamente, este não é o único e nem o principal objetivo da desoneração da folha. O conjunto de medidas discutidas neste texto reflete dois objetivos mais gerais e inter-relacionados: i) caminhar na direção de um regime contributivo com uma relação mais direta entre as contribuições e os respectivos benefícios sociais; e ii) a preocupação de se migrar a base de financiamento das demais políticas sociais (universais ou focalizadas) para os impostos gerais. As hipóteses implícitas são as de que o alcance deste duplo-objetivo pode estimular a participação e formalização do mercado de trabalho, assim como o crescimento econômico, e, ao mesmo tempo, ampliar a cobertura do sistema de bem-estar para um maior contingente populacional.

É claro que a condução deste tipo de reforma de desoneração da folha deve ser cautelosa para não colocar em risco as atuais fontes de financiamento do gasto social. Ademais, sua contrapartida necessária é o avanço na tributação da renda (e eventualmente do patrimônio) da pessoa física, que tende a sofrer grande resistência de segmentos situados no topo da distribuição. Para mitigar um pouco esta resistência, faz-se necessário formular uma estratégia de comunicação sobre os objetivos gerais da reforma e deixar claro que não se trata de medidas meramente arrecadatórias.

Daí a preocupação por se eleger as atuais ineficiências e iniquidades (horizontais e verticais) como alvos prioritários de uma eventual reforma do imposto de renda. Nossa intenção, por um lado, foi a de apontar para a concepção de um modelo compatível com a redução geral das alíquotas do imposto de renda ao nível das empresas. Ao mesmo tempo em que se aproveita a janela de oportunidade oferecida pela redução de alíquotas para revisar benefícios tributários que são específicos e avaliados como ineficientes, com destaque para aqueles que hoje desincentivam o reinvestimento das empresas. Assim, as alíquotas mais baixas no nível da empresa passariam a ser aplicadas sobre bases tributáveis mais amplas.

Por outro lado, sugere-se avançar na tributação sobre a renda da pessoa física com um modelo que busca prioritariamente ampliar a base tributável, por meio da revisão de deduções, isenções e tratamentos especiais. Vale dizer, os esperados ganhos arrecadatórios e de progressividade adviriam pouco da majoração da alíquota máxima e principalmente da equalização dos tratamentos entre as distintas fontes de renda e contribuintes, em função da ampliação da base de incidência e do fechamento de brechas para planejamento tributário. Na verdade, o modelo de referência aqui discutido promove apenas uma moderada elevação da alíquota máxima do IRPF para um patamar baixo nas comparações internacionais (dos atuais 27,5% para 35%) e ainda mantém uma tabela separada para os rendimentos do capital (alíquotas progressivas de até 22,5%).

Estas são características que restringem o grau de progressividade do IRPF e que devem ser rediscutidas no âmbito de uma eventual reforma. Caso se deseje reforçar a progressividade no topo da distribuição, a sugestão complementar de um imposto sobre o patrimônio dos muito ricos foi incluída no rol das medidas com potencial de ampliar as receitas. Esta se torna uma alternativa justificável se a agenda de reforma do IRPF for muito desidratada durante a tramitação legislativa, ou torna-se até prescindível caso contrário. Em última instância, o avanço da agenda de reforma como um todo depende de questões de correlação de forças políticas, capacidade de pactuação e preferências sociais. Este trabalho não pretende dar respostas acabadas a estas questões, apenas contribuir para o debate.

REFERÊNCIAS

CORNELIO, F. M.; PALOMO, T. R.; SILVEIRA, F. G.; TONON, M. R. Estimativa das alíquotas e da incidência da tributação indireta. *Carta de Conjuntura (Ipea)*, 55, 1-9, abr.-jun. 2022.

FIRPO, S.; PORTELLA, A. Informal and Small: how labor market institutions affect inequality, income volatility and labor productivity in Brazil. UNDP-RLAC, 2021. (Working Paper, n. 22).

JOHANSSON, A. et al. *Taxation and economic growth*. Paris: Economics Department, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. (Working Paper, n. 620).

MUSGRAVE, R. A. *The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, W.E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OCED – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO;
KIPF – KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE. *The distributional effects of consumption taxes in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2014. (OECD Tax Policy Studies, n. 22).

ORAIR, R.; GOBETTI, S. W. *Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2530).

PAIVA, L. H.; BARTHOLO, L.; SOUZA, P. H.; ORAIR, R. O. *A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios*. Brasília: Ipea, 2021 (Texto para Discussão, n. 2701).

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social – 2003 e 2008. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. (Orgs.) *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2017.

www.undp.org/es/latin-america/documentos-de-politica-publica

[PNUD LAC C19 PDS N°. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N°. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N°. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N°. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N°. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N°. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N°. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N°. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N°. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N°. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Violaz

[PNUD LAC C19 PDS N°. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?
Federico Sturzenegger



[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano

Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil

André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma

Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC PDS N°. 29](#)

Las repercusiones económicas de la guerra en Ucrania sobre América Latina y el Caribe

Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 30](#)

La complejidad del fenómeno migratorio en México y sus desafíos

Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega

[PNUD LAC PDS N°. 31](#)

La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades

Daniel Morales y Catherine Rodríguez

[PNUD LAC PDS N°. 32](#)

Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021

Carolina Stefoni y Dante Contreras

[PNUD LAC PDS N°. 33](#)

Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021

Gioconda Herrera

[PNUD LAC PDS N°. 34](#)

Migración en Colombia y respuestas de política pública

Sebastián Bitar

[PNUD LAC PDS N°. 35](#)

Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades

María Cecilia Dedios y Felipe Ruiz

[PNUD LAC PDS N°. 36](#)

Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención

Laura Solís y Jason Hernández

[PNUD LAC PDS N°. 37](#)

Migración en Trinidad y Tobago: tendencias y políticas actuales

Elizabeth Thomas-Hope

[PNUD LAC PDS N°. 38](#)

Migración en Barbados: ¿Qué sabemos?

Natalie Dietrich Jones

[PNUD LAC PDS N°. 39](#)

Impactos en Panamá del conflicto Rusia-Ucrania

Pablo Sanguinetti

[PNUD LAC PDS N°. 40](#)

Los desafíos de la mitigación del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunas propuestas de acción

Mauricio Cárdenas y Sebastián Orozco

[PNUD LAC PDS N°. 41](#)

Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social:

el caso paraguayo

Agustina Carvallo, Carlos Charotti, Carlos Fernández y Felipe González

[PNUD LAC PDS N°. 42](#)

Un sistema de protección social universal en el centro de un nuevo pacto fiscal en América Latina y el Caribe

Resumen por Santiago Rodríguez y Almudena Fernández

[PNUD LAC PDS N°. 43](#)

Sistema tributário Brasileiro: Diagnóstico e alternativas de reformas

Rodrigo Orair

[PNUD LAC PDS N°. 44](#)

El sistema tributario en la República Dominicana

Mariana Viollaz

[PNUD LAC PDS N°. 45](#)

Impuestos en el Ecuador: sistema tributario y opciones para elevar los ingresos permanentes del fisco

José Hidalgo Pallares



www.undp.org/es/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

