

IR 100 ANOS

Um Imposto de Renda
para transformar o Brasil

DOCUMENTO-SÍNTESE



SINDIFISCO NACIONAL

PRESIDENTE

Isac Moreno Falcão Santos

1º VICE-PRESIDENTE

Tiago Barbosa de Paiva Almeida

2º VICE-PRESIDENTE

Natália Ribeiro Nobre Saraiva

SECRETÁRIO-GERAL

Hélio Fernando Muijlaert da Silva Lima

DIRETOR-SECRETÁRIO

Samuel Hilário Rebechi

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Luiz Cláudio de Araújo Martins

1º DIRETOR-ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Luís Sérgio Borges Fantacini

2º DIRETOR-ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Marcos Barbonaglia da Silva

DIRETOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Cleber Magalhães

1º DIRETOR-ADJUNTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Celso José Ferreira de Oliveira

2º DIRETOR-ADJUNTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Marcelo Porto Rodrigues

DIRETORA DE DEFESA PROFISSIONAL

Nory Celeste Sais de Ferreira

DIRETOR-ADJUNTO DE DEFESA PROFISSIONAL

Glauco José Eggers

DIRETOR DE ESTUDOS TÉCNICOS

Gabriel Rissato Leite Ribeiro

DIRETOR-ADJUNTO DE ESTUDOS TÉCNICOS

Marcelo Lettieri Siqueira

DIRETOR DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Helder Costa da Rocha

DIRETOR-ADJUNTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Gabriel Corrêa Pereira

DIRETOR DE ASSUNTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

Roberto Toshio Kasai

DIRETOR-ADJUNTO DE ASSUNTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

Wilson Luiz Müller

DIRETOR DE PLANO DE SAÚDE

Adriano Lima Corrêa

DIRETOR-ADJUNTO DE PLANO DE SAÚDE

José Afonso Silva Ramos

DIRETOR DE ASSUNTOS PARLAMENTARES

Florian Martins de Sá Neto

DIRETORA-ADJUNTA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES

Patrícia Fiore Cabral

DIRETOR DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTERSINDICAIS

Dão Real Pereira dos Santos

DIRETORA DE DEFESA DA JUSTIÇA FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, DE POLÍTICAS SOCIAIS E ASSUNTOS ESPECIAIS

Maria de Lourdes Nunes Carvalho

DIRETORES SUPLENTES

Alexandre Teixeira

DEJANIRA FREITAS BRAGA

Aníbal Rivani Moura

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL

PRESIDENTE

Dão Real Pereira dos Santos

1º VICE-PRESIDENTE

Cláudio Graziano Fonseca

2º VICE-PRESIDENTE

Maria Regina Paiva Duarte

DIRETORA FINANCEIRA

Izabel Ruth Tamiozzo Vieira

DIRETORIA ADMINISTRATIVA

Marcelo Ramos Oliveira

DIRETORIA TÉCNICA

Clair Maria Hickmann e Róber Iturriet Ávila

DIRETORIA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS

Paulo Gil Hölck Introíni e Ricardo Fagundes da Silveira

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO

Carlos Eduardo Liberati Mantovani e Francisco César de Oliveira Santos

DIRETORIA DE CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL

João Carlos Loebbens e Rosa Ângela Chiezza.



Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

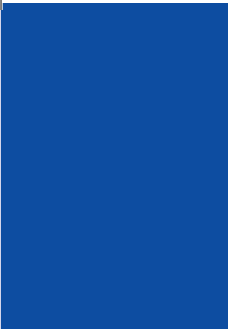
www.sindifisconacional.org.br

e-mail: estudostecnicos@sindifisconacional.org.br



<https://ijf.org.br>

e-mail: contato@ijf.org.br



1. INTRODUÇÃO

O debate sobre reformas tributárias tem adquirido crescente importância na definição das políticas públicas no mundo, principalmente quanto ao efetivo papel do sistema tributário na promoção do crescimento econômico e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Diante do diagnóstico de que seus sistemas tributários não cumprem o papel de facilitador e fomentador de um desenvolvimento econômico inclusivo, vários países têm questionado seu modelo tributário, clamando por reformas urgentes, independentemente do nível de suas cargas tributárias, do grau de desenvolvimento econômico-social de cada um deles e da qualidade dos serviços públicos colocados à disposição de seus cidadãos.

No Brasil, embora haja um aparente consenso quanto à necessidade de se reformar o sistema tributário vigente, há grandes discordâncias quanto aos caminhos a serem seguidos e esse debate tem ocupado as atenções políticas há, pelo menos, 25 anos. Não é diferente, neste momento em que completamos 100 anos do Imposto de Renda no Brasil.

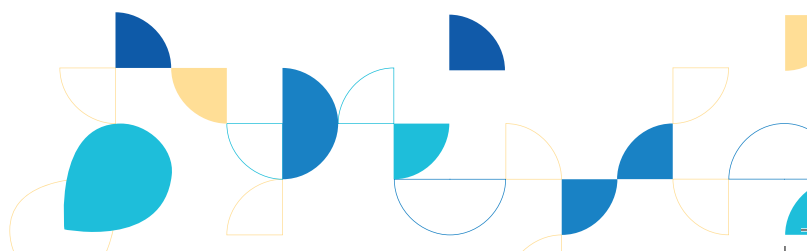
Para alguns, o único problema a ser corrigido é a complexidade do sistema tributário. São conhecidos defensores de uma reforma restrita à tributação sobre o consumo, designada por “simplificação tributária”, a ser supostamente resolvida pela unificação de praticamente todos os tributos indiretos, de todos os entes da federação, incluídas várias contribuições sociais, num único imposto sobre o valor agregado (IVA). Lideram esse bloco as grandes corporações que industrializam ou importam produtos considerados supérfluos, atualmente submetidos ao critério da seletividade e, portanto, à incidência de alíquotas mais gravosas do IPI, do ICMS e do PIS/COFINS e as instituições financeiras, pois, certamente, seriam as maiores beneficiárias da mudança. Associam-se a esses, aqueles que defendem o esvaziamento do Estado Social e o fim das contribuições sociais, espécie de tributo cuja essência é a vinculação de sua arrecadação ao financiamento de políticas de seguridade.

Mas, para muitos, inclusive para o Sindifisco Nacional, o problema central do sistema tributário é o seu caráter regressivo, cujas principais consequências relacionam-se ao aprofundamento das desigualdades de natureza econômica e social. No campo sindical, popular e democrático manifesta-se uma concordância fundamental sobre a necessidade de modificações estruturais no sentido de deslocar parte da tributação indireta, incidente sobre as mercadorias e os serviços, para a imposição direta sobre as altas rendas e as grandes riquezas.

Parece haver consenso, entre os que defendem uma reforma no sentido de maior progressividade, sobre como cada componente do sistema tributário poder ser melhorado. Os tributos sobre a renda, tanto das pessoas físicas, como das pessoas jurídicas, devem ser modificados para adotar a capacidade contributiva, de fato, como o critério mais relevante e para elevar sua participação na arrecadação nacional total. Da mesma forma, deve ser reforçado o papel dos tributos patrimoniais, principalmente, por meio da criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, há tempos, previsto na Constituição Federal, mas, até hoje, não implementado.

Os tributos sobre o consumo também devem sofrer modificações, com vistas a reduzir seu peso na arrecadação total e racionalizar sua forma de incidência, corrigindo características como o tributo por dentro da base de cálculo e sua cobrança na origem. Os tributos com natureza extrafiscal, como o IPI, os incidentes sobre o comércio exterior, o IOF e a Cide devem estar alinhados a um programa de desenvolvimento nacional e de sustentabilidade ambiental. Além disso, as mudanças tecnológicas e as conseqüentes mudanças ocorridas no mundo do trabalho, assim como a atuação no plano global das grandes corporações, vêm colocando desafios importantes para a tributação, exigindo a busca de novas fontes para o financiamento da proteção social.

No entanto, sabe-se que qualquer reforma ampla tende a potencializar resistências políticas, muitas delas, justas, sob a ótica das lutas sociais. As propostas de reformas dos tributos indiretos, em particular, fazem emergir conflitos e disputas internas ao empresariado e entre os entes federativos, provocam desgaste junto à parcela importante dos prefeitos e governadores, além de resultar na legítima oposição dos movimentos populares que lutam pela preservação e alargamento das políticas de proteção social, como demonstraram as propostas de reforma tributárias tentadas desde meados da década de 1990. Tais propostas não apenas alteram a distribuição da carga tributária entre os diversos setores econômicos, mas também afetam sobremaneira a autonomia dos estados e municípios e agredem o financiamento da Seguridade Social.



Assim, ainda que seja possível projetar a configuração geral de um sistema tributário socialmente justo, funcional para o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental, sua implementação efetiva terá maiores chances de êxito se os projetos forem tratados separadamente, priorizando-se, inicialmente, aqueles cuja natureza afeta os problemas centrais do sistema e, ao mesmo tempo, está em sintonia com a maior parte dos setores organizados da sociedade, os aliados do financiamento progressivo das políticas públicas.

A reforma tributária silenciosa realizada no Brasil entre 1995 e 2002 iniciou-se por mudanças estruturais no Imposto de Renda. A reforma progressiva deve se iniciar também por aí, mas seguindo o sentido inverso. Está muito evidente que a criação de mecanismos como a isenção dos lucros e dividendos distribuídos e a possibilidade de dedução dos juros sobre o capital próprio, promovidas pela Lei nº 9.249/95, resultaram na desidratação substancial do IR em seus aspectos arrecadatório e distributivo. Os mais ricos pagam proporcionalmente muito menos do que os mais pobres.

Quanto à tributação corporativa, o fato de a maior parte das pessoas jurídicas não tributarem o lucro, mas sim frações da receita bruta, faz com que também o Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) acabem onerando muito mais o consumo do que o resultado obtido pela atividade econômica. Assim, é importante reduzir as possibilidades de tributação de um lucro fictício, como ocorre atualmente, por meio da sistemática de lucro presumido e de outras formas de diminuição da base de cálculo do IR e da CSLL. Um bom objetivo é aproximar, o máximo possível, a base de cálculo desses tributos do lucro líquido efetivamente obtido pela atividade empresarial no período considerado.

A solução para imprimir progressividade efetiva ao IR e instituir o IGF independe de modificações constitucionais e pode ser encaminhada pela aprovação de leis ordinárias e complementares. Sem corrigir as distorções no Imposto de Renda e sem implementar o IGF, fica muito difícil, senão impossível, avançar no sentido da justiça fiscal e pavimentar o caminho para o desenvolvimento nacional, inclusivo, com redistribuição de renda e riqueza.

Outra característica do nosso sistema tributário é a concentração de 70% de toda a arrecadação em tributos de competência da União, os quais abrangem todas as bases de incidência (renda, patrimônio e consumo). Tanto a redução da regressividade, quanto o alinhamento do sistema tributário às políticas de desenvolvimento, de redistribuição e voltadas à sustentabilidade ambiental podem ser implementadas por meio de medidas no âmbito das competências tributárias federais. As propostas de eliminação das distorções na legislação do IR e de implementação do IGF apresentam grande capacidade de aumento da arrecadação e, em contrapartida, permitirão viabilizar a gradativa redução da

carga impositiva sobre as rendas mais baixas e sobre o consumo de mercadorias e serviços, por meio da correção da tabela de incidência do IRPF e da diminuição das alíquotas da COFINS e do PIS, aliviando o peso dos tributos sobre boa parte dos assalariados e dos consumidores de baixa e média renda.

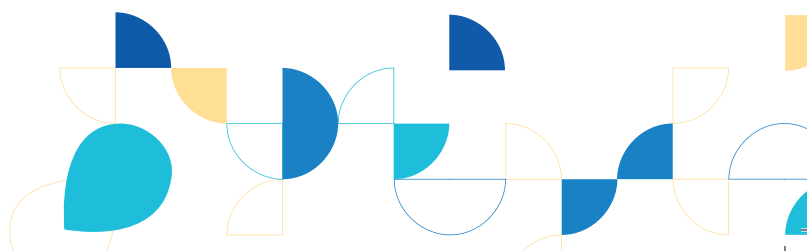
A compensação da redução na arrecadação das contribuições de natureza regressiva pode ser obtida pela criação de uma Contribuição Social sobre as Altas Rendas das Pessoas Físicas (CSAR), com incidência progressiva, uma vez que incidiria apenas sobre parcelas de rendimentos excedentes a R\$ 60 mil mensais. Essa medida exige uma alteração constitucional e pode ser fonte de financiamento de um projeto de Renda Básica da Cidadania.

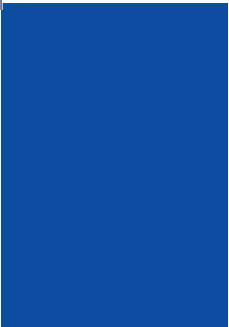
Para o bom alinhamento da tributação à política econômica pretendida, no entanto, cabe acrescentar a maior utilização dos instrumentos extrafiscais da tributação. O Imposto de Exportação pode ser aplicado sobre as exportações de commodities em períodos de sobrevalorização no mercado internacional, como forma de o Estado reter parcela do resultado da atividade num Fundo de Desenvolvimento industrial voltado à criação de cadeias produtivas e ampliação das já existentes.

A orientação na alocação dos recursos privados pode ser obtida pelo uso do princípio da seletividade do IPI ou pela criação de Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. Assim, é possível estabelecer uma política de sustentabilidade ambiental, utilizando esses instrumentos. A interferência do Estado na política monetária pode ser obtida pela definição das alíquotas do IOF.

Tão importante quanto a definição de um modelo de sistema tributário ideal para o país, considerando o estágio de desenvolvimento em que se encontra e ao qual se pretende chegar, é a definição da estratégia de como avançar na construção deste modelo. Assim, nesta campanha, o Sindifisco Nacional procura apontar uma proposta de caminho para implementação das propostas de modificações da legislação tributária com maior capacidade de alteração estrutural progressiva do sistema tributário, com baixo nível de dificuldade técnica legislativa, com enorme potencial de adesão popular e com menor volume de resistências.

Em síntese, entendemos que a reforma politicamente viável e socialmente desejável deva se iniciar pelos tributos da União, primeiramente com correções da tributação sobre a renda (IRPF, IRPJ e CSLL), incluindo a instituição do IGF, seguida por ajustes na tributação sobre o consumo (PIS, COFINS, IPI e Cide) de forma a reduzir a regressividade do sistema. E somente a partir dessa nova configuração da tributação federal é que se partiria para uma reforma dos tributos dos entes subnacionais, com uma ampla discussão do pacto federativo.





2. NOVA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA

2.1. Breve Diagnóstico do Sistema Atual

A natureza regressiva do sistema tributário brasileiro tem sido persistente desde o final do Império e início do período republicano. Uma das características que marcam e determinam esse comportamento regressivo está na elevada participação dos tributos sobre o consumo no total da arrecadação tributária do país, em detrimento dos tributos sobre a renda e sobre o patrimônio.

O Imposto de Renda foi instituído pelo Congresso Nacional em 1922 e começou a vigorar do ano seguinte. Tinha caráter geral e incidência sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas. A alíquota máxima mais elevada do IRPF foi de 65%, que vigorou entre 1962 e 1964. Do pós-guerra até o final da década de 1980, as alíquotas máximas estiveram sempre próximas a 50%. Em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, era de 45% e foi rebaixada a 25% já em 1989. Desde 1998, permanece em 27,5%, muito aquém do patamar histórico das quatro décadas anteriores. A desoneração dos rendimentos dos mais ricos iniciou-se já no momento imediatamente seguinte à promulgação da Constituição Cidadã, no final de 1988, com o rebaixamento da alíquota marginal do IRPF e o estabelecimento de apenas duas alíquotas para o IRPJ: 10% e 25%.

A medida mais importante de esvaziamento da progressividade do IR, porém, dá-se quando da criação, pela Lei nº 9.249, de 26/12/1995, de duas formas de distribuição desonerada dos resultados da pessoa jurídica para seus sócios e acionistas. A primeira é a isenção total das rendas recebidas pelos sócios ou acionistas a título de lucros ou dividendos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. A segunda se refere à previsão legal para dedução dos chamados “juros sobre o capital próprio”, uma ficção jurídica criada para permitir a dedução de uma despesa financeira, também fictícia, de modo a reduzir o lucro tributável.

Toda essa desoneração das rendas dos mais ricos acaba por redistribuir o ônus tributário, pesando cada vez mais sobre as rendas mais baixas, por meio da interrupção da atualização

periódica da tabela de incidência do IRPF e, ao longo dos anos seguintes, pelo aumento da carga tributária incidente sobre o consumo.

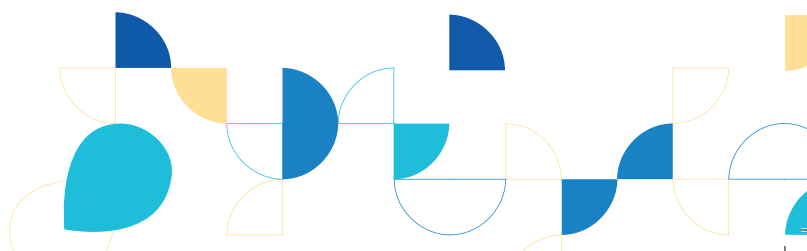
A participação do IRPF do Brasil em 2020, tanto em relação ao PIB, quanto em proporção da arrecadação total (3,0% e 9,5%, respectivamente) é bastante inferior à média observada nos países da OCDE (8,0% e 23,5%)¹. Os dados das Declarações do IRPF demonstram que há relação crescente entre a Renda Total Declarada e a Renda Isenta e Não Tributável, o que evidencia o alto grau de desoneração dos contribuintes mais ricos. Para as faixas de Renda Total Declarada superiores a 240 salários-mínimos mensais, aproximadamente 70% dos rendimentos correspondem à Renda Isenta e Não tributável. Por consequência, quanto maior a faixa de Renda Total Declarada, menor é a base de cálculo do IRPF, em termos proporcionais.

A ausência de isonomia no tratamento das rendas oriundas do capital em relação às do trabalho resulta em alíquotas efetivas distintas entre contribuintes que possuem equivalente capacidade contributiva. Mais do que isto, na média, as alíquotas efetivas médias relativas aos contribuintes que recebem rendas maiores são inferiores às incidentes sobre aqueles que recebem rendimentos menores. Desta forma, o IRPF é progressivo apenas até a faixa de 30 a 40 salários-mínimos mensais, tornando-se regressivo a partir de então. É evidente que o principal motivo para a regressividade das alíquotas efetivas a partir dessa faixa de renda decorre da isenção dos lucros e dividendos distribuídos pelas empresas, inclusive quando remetidos ao exterior, em flagrante desrespeito ao princípio constitucional da isonomia.

A evolução da tributação sobre a renda das pessoas jurídicas acompanha, de modo geral, a trajetória verificada em relação às pessoas físicas. As alíquotas sobre os lucros das pessoas jurídicas evoluíram de modo constante até dezembro de 1995, quando sofrem um retrocesso. A alíquota de 6%, fixada quando da criação do IRPJ, em 1924, elevou-se durante os anos 1940 até atingir 15%. No final dos anos 50, a alíquota máxima chegou a 23% e, após o golpe militar, a 40% (considerando a alíquota de 30% somada ao adicional de 10%).

Esse diagnóstico revela o potencial que possui o Imposto de Renda para reduzir desigualdades e promover o aumento da arrecadação que permitirá reduzir a tributação sobre o consumo. Podemos construir, a partir de agora, outra história para os próximos 100 anos do Imposto de Renda, transformando este importante tributo no principal instrumento de redução das desigualdades sociais no Brasil.

¹ Fonte: OCDE.STAT (disponível em <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=RSLACT>).



2.2. Premissas a Serem Adotadas

O Sistema Tributário precisa estar alinhado com os objetivos constitucionais de construção de uma sociedade justa, livre e solidária, de promover o desenvolvimento, de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais e de promover o bem de todos (Artigo 3º da CF/1988). O caráter instrumental da tributação determina que previamente a qualquer formulação de propostas de reforma tributária, seja definido qual o projeto de sociedade, de Estado e de desenvolvimento se quer alcançar.

2.2.1. Os Objetivos Constitucionais como Guia

A Constituição de 1988 estabelece um conjunto de princípios tributários que constituem uma base importante para edificação de um sistema tributário baseado na justiça fiscal e social: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade, além da solidariedade, que está subjacente a todos os princípios tributários. Observando todos estes princípios, a tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva.

Um princípio consagrado por estudiosos e escrito em nossa Carta Magna no parágrafo 1º do seu art. 145 é o da capacidade contributiva, requisito essencial para o critério de justiça fiscal. Associado aos princípios da progressividade e da seletividade, ele tende a assegurar uma tributação proporcionalmente maior para quem auferir rendimentos mais elevados, detém maior patrimônio e consome produtos menos essenciais. O Princípio da Capacidade Contributiva integra o princípio da isonomia, o qual consiste em tratar os desiguais de modo desigual, podendo assim o tributo ser cobrado de acordo com as possibilidades de cada contribuinte.

Ademais, os quatro incisos do Artigo 3º da CF/1988 definem com clareza os desafios que precisamos enfrentar. Para cada um deles, o sistema tributário pode e deve se converter num instrumento para sua viabilização.

Assim, o objetivo de construir uma sociedade justa livre e solidária impõe a adoção obrigatória do princípio do respeito à capacidade contributiva. Quem tem mais capacidade deve contribuir com mais recursos para o financiamento do Estado. É neste âmbito que se inserem as correções das distorções históricas do Imposto de Renda, a implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas, a progressividade no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações e no Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, dentre outros.

O propósito de erradicar a pobreza, a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais determinam que o conjunto dos tributos deve produzir efeito progressivo, ou

seja, após a incidência da tributação, a desigualdade de renda entre as classes sociais deve ser menor.

Também estão afinados com essa meta a necessidade de suficiência arrecadatória, pois não há como combater a pobreza e a marginalização sem recursos públicos. A garantia de recursos vinculados ao financiamento da seguridade social também responde a este objetivo constitucional. O intuito de reduzir as desigualdades regionais determina a necessidade de regras justas de repartição dos recursos arrecadados, além dos mecanismos de promoção do desenvolvimento nacional.

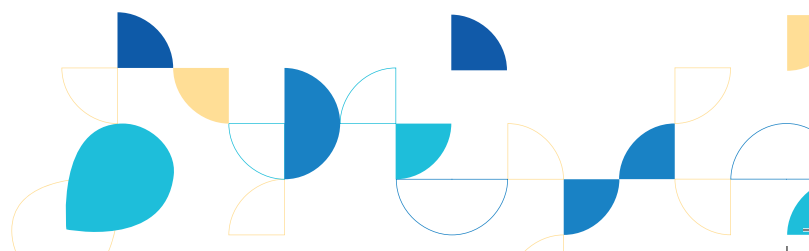
A finalidade de promover o desenvolvimento nacional impõe a utilização da tributação para além de sua função arrecadatória, mas também como instrumento para induzir determinadas atividades econômicas, inclusive no que se refere a sua distribuição regional. O princípio da seletividade deve ser utilizado com vistas a orientar a alocação de recursos em atividades que promovam, por exemplo, a ampliação das cadeias produtivas, com maior agregação de valor e geração de empregos. Também os tributos seletivos com finalidade de proteção ambiental têm por função o estímulo ao desenvolvimento de atividades sustentáveis.

A experiência internacional demonstra que o desenvolvimento econômico não é fruto do acaso nem das forças invisíveis do mercado, mas sim de ações planejadas e coordenadas pelo Estado e, neste contexto, a tributação deverá ser utilizada como instrumento de estímulo e de orientação da economia. O imposto de exportação de produtos primários (matérias-primas), a desoneração das exportações de produtos industrializados e o imposto sobre operações financeiras são exemplos de instrumentos tributários com enorme potencial para promover orientação dos investimentos no sentido de uma maior geração de empregos, renda e riqueza.

As contribuições sociais, além de sua função principal de financiar a seguridade social, são tributos que podem ter alíquotas modificadas ou moduladas em função da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Por fim, o objetivo de promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação impõe a observância da isonomia e da equidade no tratamento tributário dado aos diferentes contribuintes.

Não há dúvidas de que interessa à sociedade brasileira a manutenção e o fortalecimento do papel do Estado na promoção dos direitos e da proteção social, e, também, na orientação e



indução do desenvolvimento econômico sustentável, nos termos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

2.2.2. Mudanças no Sentido Oposto

O sistema tributário brasileiro padece de muitos defeitos que o tornam disfuncional para o alcance dos objetivos estabelecidos na Constituição Federal. A carga tributária bruta brasileira (33% do PIB), ao contrário do que parece ser o senso comum, não é tão elevada, pois se encontra abaixo da média das cargas tributárias dos países que compõem a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), e é bem inferior à daqueles países cujos estados de bem-estar já estão bem consolidados.

No entanto, de fato, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Sistema Tributário vem sendo modificado no sentido oposto ao que está determinado na Carta Magna.

Princípios orientadores do sistema tributário como do respeito à capacidade contributiva, da universalidade, da generalidade e da seletividade foram explicitados na Constituição Federal; no entanto, várias medidas foram sendo implementadas, sobretudo na década de 1990, afastando a tributação dos propósitos constitucionais.

Se por um lado, como já vimos, o problema não está no tamanho da carga tributária, por outro, não há dúvida de que a tributação brasileira é extremamente injusta, pois onera muito mais os mais pobres do que os mais ricos. Isso porque 70% da nossa arrecadação – 26% de contribuição social e 44,1% dos demais bens e serviços – provém de tributos que incidem sobre consumo (tributos indiretos) e menos de 25% provém de tributos sobre renda e sobre patrimônio.

A tributação da renda e do patrimônio nos países da OCDE, para o ano de 2020, foi de 13,1% do PIB, ao passo que a registrada no Brasil foi de 8,3%. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (12,1%), Coreia do Sul (14,2%), Reino Unido (11,8%) e EUA (11,9%).² No Brasil esse grupo de tributo participa de apenas 3,9% do que é arrecadado.

Assim sendo, em dissonância ao que ocorre nos países da OCDE, a tributação no Brasil não contribui para a redução das desigualdades; ao contrário, ajuda a aumentá-la, limitando a efetividade dos gastos sociais neste sentido. É preciso modificar a participação relativa das bases renda, patrimônio e consumo na arrecadação total aproximando a nossa tributação das estruturas tributárias dos países mais desenvolvidos social e economicamente.

² OECD, 2020.



O Imposto sobre Grandes Fortunas – previsto na Constituição, mas até hoje não implementado – teria, em estimativas conservadoras, uma capacidade de arrecadação da ordem de R\$ 40 bilhões, o que não é nem um pouco desprezível.

É falsa a dicotomia que eventualmente transparece nos argumentos de que uma tributação mais progressiva e justa, do ponto de vista social, não seria eficaz do ponto de vista do desenvolvimento econômico e que a opção por um sistema regressivo seria um preço necessário para a promoção do crescimento.

2.2.3. Crescer Distribuindo

Já está demonstrado em diversos estudos acadêmicos que a regressividade na tributação é disfuncional do ponto de vista econômico, pois justamente as rendas das camadas com maior propensão ao consumo é que são as mais oneradas pelos tributos. A regressividade tributária, portanto, concorre com a atividade econômica.

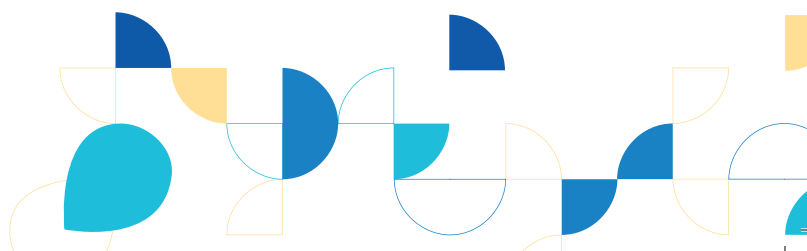
A desoneração dos setores com rendas mais baixas, somadas à ampliação das políticas públicas, aumenta a disponibilidade de renda que é injetada diretamente na atividade produtiva.

Se por um lado a tributação justa contribui para o desenvolvimento, por outro, o desenvolvimento é um dos fatores que ajuda a acelerar a própria implementação do Estado de bem-estar social, na medida em que proporciona maior quantidade de recursos para o Estado. A quantidade de recursos que a carga tributária proporciona ao Estado por cidadão brasileiro é muito inferior à de outros países com cargas semelhantes à nossa. Por exemplo, o Reino Unido, com uma carga tributária igual a brasileira, consegue arrecadar quase cinco vezes mais recursos (US\$ 13.000,00) para investir em cada cidadão do que o Brasil (US\$ 2.800,00).

2.2.4. A Tributação como Instrumento de Indução

Além destes aspectos, há que se levar em conta que a tributação constitui um importante instrumento de política econômica, na medida em que os tributos e suas alíquotas podem ser utilizados pelo Estado para promover maior eficácia na alocação dos recursos por parte do setor privado. A história econômica dos países desenvolvidos nos apresenta inúmeros exemplos de utilização do instrumento tributário pelos Estados para potencializar determinados setores em detrimento de outros.

Na Constituição Federal de 1988, já estava sinalizada essa orientação, quando, ao afastar a incidência do ICMS das exportações, excepcionava da referida imunidade os produtos pri-



mários, cuidando para que estivessem preservados os instrumentos recorrentemente utilizados pelos países desenvolvidos para proteger suas indústrias nascentes, quando estavam ainda em fase de desenvolvimento. Tal dispositivo, no entanto, acabou sendo anulado pela Lei Complementar 87, de 1996 (Lei Kandir), que passou a incluir também os produtos primários no rol dos produtos exportados sem a incidência do ICMS. Assim, abdicamos, em prejuízo do papel dirigente atribuído ao Estado, de um importante instrumento para estímulo à ampliação das cadeias produtivas nacionais.

A importância da tributação como instrumento de indução do desenvolvimento econômico pode também ser vislumbrada na concessão dos benefícios fiscais que, se bem orientados, podem servir de estímulos importantes para a geração de empregos e para o fortalecimento de determinados setores, com vistas a melhorar suas condições de competitividade internacional. Além da progressividade no sistema tributário, sabemos que o aumento da efetividade das políticas públicas depende também da elevação da renda per capita do País, pois uma mesma carga tributária em países com maior renda per capita produzirá muito mais recursos para as políticas públicas do que em países com renda médias ou baixas.

Uma reforma tributária voltada para o fortalecimento do Estado social e das políticas públicas precisa levar em conta, portanto, aspectos relacionados com o papel que pode ser exercido pela tributação como instrumento para a redução das desigualdades sociais e para a promoção do desenvolvimento e do emprego.

Em tempos de grandes transformações, decorrentes especialmente do desenvolvimento científico e tecnológico, que vem reduzindo de forma acelerada o papel potencial do mercado para a geração de empregos formais, ampliam-se, em grande medida, as responsabilidades atribuídas aos Estados nacionais, tanto no que se refere ao provimento das condições de vida digna à população, quanto na própria função de geração de empregos e de renda. Ao contrário do que às vezes se advoga, a evolução tecnológica nas atividades econômicas não reduz o papel do Estado, mas o amplia, na medida em que aprofunda as desigualdades sociais e acelera o processo de acumulação de renda e riquezas. Também sob este aspecto, o financiamento das políticas públicas precisa ser pensado sobre outras bases de referência além das tradicionais renda, patrimônio e consumo; sobretudo, quando constatamos que uma parte significativa dos recursos que financiam a Seguridade Social provém de tributos incidentes sobre a folha de salários, ou seja, das relações formais de trabalho, e quando a maior parte da legislação tributária está organizada para afetar bases econômicas materiais e localizadas geograficamente, num mundo em que cada vez mais as manifestações de riquezas ocorrem em bases intangíveis e sem vinculação com bases físicas geograficamente localizadas.

3. ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO

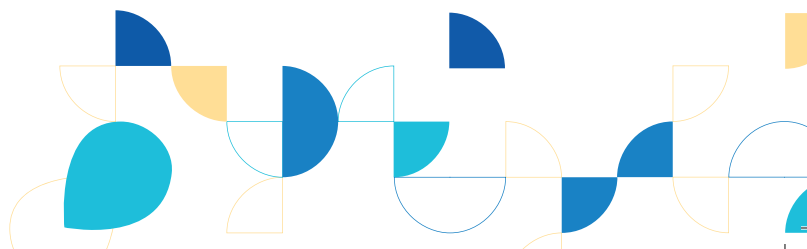
A implementação de uma reforma tributária completa que contemple pelo menos os pontos elencados acima é uma tarefa extremamente complexa e que envolve articulações com todos os setores da sociedade. Além disso, nem todas as modificações propostas dependem de alterações constitucionais, de forma que algumas medidas poderiam ser perfeitamente antecipadas em Projetos de Leis e regulamentações infralegais.

Assim, sem perder de vista a concepção mais global da reforma tributária, propõe-se que a sua implementação se dê em etapas, começando pelas medidas que podem corrigir os principais problemas identificados, passando para medidas que alinhem o sistema tributário brasileiro aos propósitos do desenvolvimento sustentável e que promovam as devidas adequações às transformações do mundo contemporâneo, finalizando com a etapa da redução gradativa dos tributos indiretos. Importante considerar que a implementação de cada uma destas etapas deve ser acompanhada com as devidas modificações de estrutura da Administração Tributária, com vistas a garantir efetividade às mudanças propostas.

3.1. Prioridade e Centralidade na Tributação da Renda

Como etapa inicial para qualquer projeto de reforma tributária justa, é fundamental corrigir as distorções promovidas na tributação da renda ao longo das últimas décadas, atribuindo a esta base de incidência a relevância que ela deve ocupar no conjunto dos tributos que compõe o sistema tributário brasileiro. As alterações devem alcançar, além do Imposto de Renda, também as contribuições sociais e os tributos sobre a riqueza acumulada.

Neste contexto, há que se tratar a tributação da renda de maneira ampla, com propostas que garantam a incidência do Imposto de Renda das pessoas físicas de forma isonômica e progressiva, independente de se tratarem de rendas do trabalho ou do capital, garantir que a tributação das pessoas jurídicas incida majoritariamente sobre o resultado efetivamente apurado e não sobre o faturamento, estabelecer incidência de contribuição social sobre altas rendas das pessoas físicas, estabelecer modulação de alíquotas para a Contribuição



Social sobre o Lucro Líquido e implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas, tendo em vista que a riqueza é também uma manifestação da concentração de renda e foi exponencialmente incrementada pela baixa tributação das altas rendas.

A implementação destas medidas promoverá uma reconfiguração importante no sentido da progressividade geral do sistema tributário, na medida em que cria as condições para uma progressiva redução da carga tributária incidente sobre baixas rendas, sobre o consumo, bem como dos tributos incidentes sobre micro e pequenas empresas.

3.2. Primeiro, os Tributos da União

A maior parte da arrecadação tributária está concentrada na União e, portanto, grande parte dos problemas do sistema tributário pode ser corrigida com modificações pontuais da tributação federal, inclusive em relação à regressividade geral do sistema.

Nos tributos federais, é possível promover o deslocamento de parte da carga tributária de fontes de incidência indireta, como o faturamento e o consumo, para fontes de incidência direta, como o lucro, a renda e o patrimônio. A ampliação das contribuições sociais sobre o lucro e sobre as altas rendas permite a redução das contribuições sobre o faturamento, como são o PIS e a COFINS. A ampliação do Imposto de Renda sobre os grandes rendimentos, inclusive sobre os lucros e dividendos distribuídos, permitirá a redução do Imposto de Renda sobre renda de trabalho mais baixas. Portanto, é possível modificar de forma relevante a estrutura do sistema tributário nacional antes mesmo de se promover qualquer reforma federativa em todo o sistema. Aliás, uma mudança qualitativa na tributação federal parece ser imprescindível, para que reformas nos sistemas tributários dos Estados e dos Municípios possam se viabilizar.

3.3. Elementos de uma Reforma Tributária Factível

O conjunto de propostas deve ser suficiente para promover um ganho de qualidade na tributação sobre a renda no Brasil em termos de maior justiça fiscal, garantindo a ampliação da base renda na composição da carga tributária federal, uma maior progressividade e consequente redução da desigualdade de renda.

Assim, para o desenvolvimento do conjunto de medidas, serão levadas em consideração as seguintes premissas:

- ✓ As propostas visam ampla viabilidade política, social e econômica, tendo sido construídas a partir das contribuições históricas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do

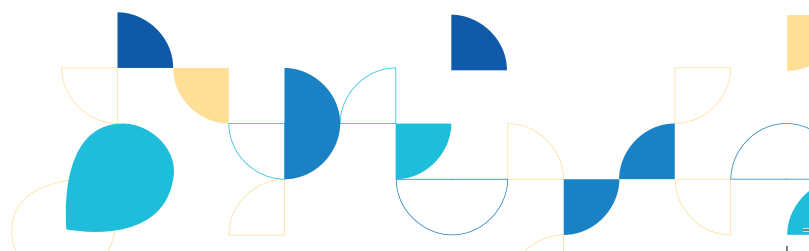


Brasil que se debruçaram sobre o tema nos últimos trinta anos, pelo menos, atualizadas para o contexto pós-pandemia e de necessária reconstrução das bases de um Estado Social forte.

- ✓ O elemento central da Proposta de Reforma da Tributação da Renda é a reestruturação de todo o sistema de tributos sobre a renda, com o objetivo de reduzir a desigualdade de renda após a incidência dos tributos.
- ✓ Não se pretende discutir o tamanho da carga tributária bruta federal, mas a sua distribuição entre as bases tributárias e, conseqüentemente, entre as classes sociais, aplicando-se efetivamente o princípio constitucional de respeito à Capacidade Contributiva do cidadão brasileiro.
- ✓ A tributação deve ser instrumento de indução e de estímulo ao desenvolvimento econômico.

3.4. Algumas Propostas Específicas (não exaustivas)

- ✓ Isonomia das Rendas do Trabalho e do Capital: ampliar a isonomia entre a tributação do trabalho e a do capital, submetendo a maior parte delas a uma mesma tabela progressiva de alíquotas.
- ✓ Reestruturação do IRPF: aumentar o limite de isenção e o número de faixas de alíquotas para o imposto de renda das pessoas físicas, instituindo maiores alíquotas marginais para altas rendas.
- ✓ IRPJ: eliminar a tributação sobre o Lucro Presumido das Pessoas Jurídicas, redimensionar o Simples Nacional, ampliar a integração com o IRPF e introduzir a progressividade na tributação dos lucros.
- ✓ Juros sobre Capital Próprio e distribuição de lucros e dividendos: eliminar a dedução de juros sobre o capital próprio e revogar a isenção do IRPF sobre os lucros e dividendos recebidos.
- ✓ Grandes Fortunas: instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição de 1988 – incidindo apenas sobre fortunas superiores a R\$ 10 milhões: aproximadamente 60 mil pessoas.
- ✓ Contribuição Social: Instituir a Contribuição Social sobre Altas Rendas e avaliar a possibilidade de sua arrecadação ser fonte de financiamento de uma política de Renda Básica perene.



- ✓ Benefícios fiscais: Condicionar a concessão de benefícios fiscais a limites na distribuição de lucros e dividendos e promover a avaliação periódica da efetividade das renúncias fiscais, instituição de medidas para disciplinar a sua concessão e para ampliar a transparência e a publicidade desses expedientes.
- ✓ Tributação Internacional: ampliação da tributação dos rendimentos auferidos no exterior e alteração da redação do art. 8º da Lei nº 9.779/1999, que permite que remunerações típicas de instituições financeiras sejam remetidas a paraísos fiscais com alíquota zero de Imposto de Renda.



4. NOVA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

O aumento da progressividade do sistema tributário também requer que o Brasil avance na adoção de medidas concretas, tanto em relação aos dispositivos legais, quanto na estruturação da administração tributária. Evidentemente que uma tributação que onere mais as altas rendas e as grandes riquezas exige uma estrutura de administração tributária bem instrumentalizada, com garantias e prerrogativas asseguradas às autoridades fiscais pela Constituição, com vistas a dar efetividade à legislação.

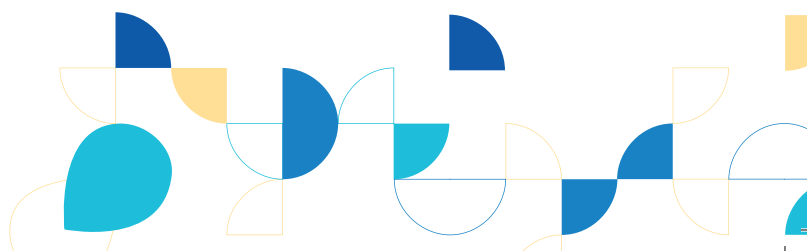
A aplicação da legislação tributária é uma interferência impositiva direta do Estado no patrimônio privado dos contribuintes, implicando, muitas vezes, o enfrentamento de interesses econômicos poderosos. Logo, tais atividades só serão efetivas quando exercidas por servidores públicos de Estado protegidos pelas prerrogativas de estabilidade, autonomia e independência funcional.

Além disso, é preciso também reposicionar a própria legislação tributária com vistas a fechar inúmeras brechas para planejamentos tributários abusivos, sobretudo no que se refere às práticas de comércio internacional de bens e serviços, envolvendo fluxos financeiros para paraísos fiscais, o que tem servido para corroer as bases domésticas de tributação.

4.1. Breve Diagnóstico do Sistema Atual

Algumas Deficiências na Administração Tributária Federal:

1. Na esfera federal, a estrutura organizacional é arcaica (modelo de 1968 com alguns ajustes), exageradamente hierarquizada, já ineficaz e ineficiente na administração do atual Sistema Tributário e por isso resistente à adoção de um sistema com mais peso na tributação sobre a renda.



2. Graves deficiências no contencioso administrativo:

- ✓ Inúmeras fragilidades do CARF, que precisa ser remodelado;
- ✓ Deficiências na cobrança (falta de garantias para o crédito tributário, baixa capacidade de o Estado efetivar a cobrança e execução da dívida ativa da União, dificuldade de identificação dos ativos para garantir os créditos – o estoque da dívida é de mais de R\$ 1,5 trilhão);
- ✓ Excesso de recursos e tempo - mais de 10 anos em média.

3. Refis e anistias ou parcelamentos generosos de longo prazo reduzem o poder de coerção da AT.

4. Sonegação elevada em alguns tributos, o que desequilibra qualquer modelo tributário. Sonegação desvia recursos antes de serem arrecadados. A AT tem que ser forte, senão colabora com a iniquidade do ST.

5. Falta de criminalização das condutas evasivas - Extinção da punibilidade na esfera penal: apesar de a sonegação fiscal ser crime (Lei nº 8.137/1990), trata-se de um crime sem pena em decorrência da Lei nº 9.249/1995, que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade caso o pagamento do tributo seja feito antes do recebimento da denúncia. A Lei nº 10.684/2003 ampliou o “prêmio” aos sonegadores com a suspensão da pretensão punitiva do Estado em decorrência do parcelamento do débito.

6. As evidências têm mostrado que os modelos de gestão de pessoas são inadequados, quase sempre importados acriticamente do setor privado, aliados à inexistência de uma política remuneratória perene. Na RFB, os relatos reforçam as distorções que os modelos de avaliação desempenho provocam, com ênfase na constatação de que os indicadores se transformam num “fim em si mesmo”, em detrimento da atividade que seria mensurada. Não raro, o cumprimento de metas quantitativas se descola do objetivo fim para o qual foram criadas. Como exemplo, passa-se a contar o número de fiscalizações e a desprezar o real objetivo delas (dentre os quais o de identificar os sonegadores e aumentar a percepção de risco dos demais contribuintes).

Tudo isso são entraves à efetividade da justiça fiscal, são fatores que potencializam a injustiça, na medida em que concorrem para facilitar e estimular a sonegação, especialmente das classes que já são menos tributadas. Além da conjuntura favorável em termos

de tributação, os grandes sonegadores encontram uma série de alternativas para frustrar a pretensão de cobrança do fisco. Enfim, as classes mais ricas não são apenas menos tributadas que os mais pobres, mas elas dispõem também de mecanismos administrativos para escapar à cobrança.

Assim, uma reforma tributária de caráter progressivo, que tribute mais as classes mais ricas e poderosas, exige maior especialização e a definição de prerrogativas de estabilidade e poder de polícia aos agentes do fisco. Ou seja, para cada sistema tributário, uma administração tributária. Mas a dificuldade de modificar a administração tributária não pode jamais ser uma justificativa para não melhorar o sistema tributário em direção a um sistema mais justo.

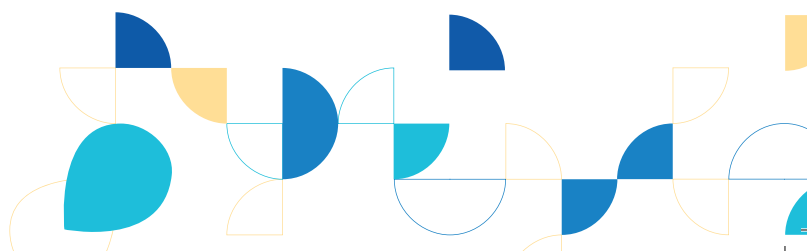
4.2. Premissas a Serem Adotadas

Como condição preliminar para um diagnóstico profundo da RFB, é imprescindível elaborar um levantamento geral das responsabilidades da AT, áreas prioritárias, estrutura organizacional, do exercício do poder da autoridade tributária e da distribuição geográfica de suas unidades. Também é importante saber de que forma, quanto à eficácia, efetividade e eficiência, a AT está atualmente desempenhando suas funções e quais são as áreas em que os problemas são mais graves.

A experiência internacional mostra que muitas AT empreenderam grandes esforços para reformar suas estruturas organizacionais com o objetivo de obter melhores resultados. Os principais pontos observados nessas reformas têm sido as alterações nos arranjos institucionais, quase sempre no sentido de instituir AT mais autônomas; o aumento das responsabilidades dos órgãos fiscais; o aumento da utilização de gestão por segmento de clientes (incluindo a criação de unidades de grandes contribuintes), a redução de níveis hierárquicos de gerenciamento e a racionalização via gestão em rede.

Feito o diagnóstico e elencados os principais problemas existentes, é indispensável que se desenvolva uma estratégia adequada ao processo de reforma, com a participação ampla e democrática de todos os interessados, direta ou indiretamente. Essa estratégia deve ser construída coletivamente, sempre tendo como norte o novo sistema que será instituído a partir da aprovação da reforma tributária federal.

Assim, estabelecida tal estratégia, parte-se para a implementação gradual das alterações pretendidas, tendo como norte a proposta de reforma tributária aqui construída.

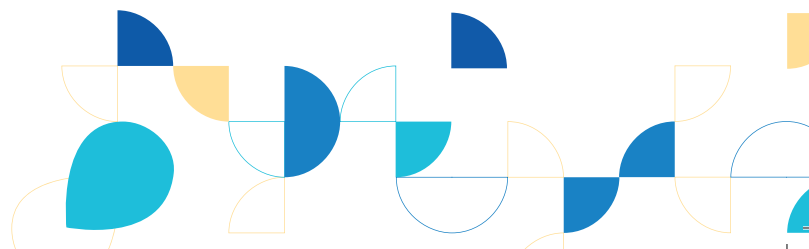


4.3. Algumas Propostas Específicas (não exaustivas)

- ✓ Redefinição da estrutura organizacional em direção a uma estrutura híbrida mais horizontal, em rede, com ênfase na característica funcional, mas com unidades específicas para gerenciamento do risco das grandes empresas, das pessoas físicas de altas rendas e das operações aduaneiras, preferencialmente integradas, sem que se descuide dos pequenos e médios contribuintes. A fiscalização deve ser gradualmente remodelada de forma a se especializar por setores ou segmentos econômicos e não mais por tributos.
- ✓ Reorganização do contencioso administrativo federal, com o fortalecimento da 1ª Instância (Delegacias de Julgamento) e definição de um novo papel para o CARF. Em primeiro lugar, não há motivação legal para se constituir um conselho paritário entre autoridades fiscais e contribuintes, quando o sistema constitucional vigente garante a todos a inafastabilidade da jurisdição. Se o propósito da paridade é conferir proteção às partes e evitar injustiças, o modelo não se justifica no caso do CARF. Pelo menos não para o contribuinte, pois, se for derrotado no julgamento administrativo, ele tem, ainda, todas as instâncias do Poder Judiciário para analisar o pleito, direito este que não é assegurado à Fazenda, para quem a decisão do CARF é definitiva.
- ✓ Instituição de novos instrumentos de cobrança, com a criação de novas garantias para o crédito tributário, de forma a aumentar a capacidade do Estado de efetivar a cobrança e executar efetivamente a dívida tributária. Estudar o aperfeiçoamento de instrumentos de coerção à luz da experiência internacional e da CF/88, como o arrolamento fiscal, a indisponibilidade de bens do devedor, as exigências de certidão negativa de tributos, os bloqueios de contas bancárias, a inscrição em cadastro de devedores, os protestos de certidão de dívida ativa, as proibições e inabilitações, entre outros.
- ✓ Proibição de novos Refis, ou quaisquer anistias e programas de parcelamentos generosos de longo prazo, que reduzem o poder de coerção das AT. Tal proibição pode ser efetivada por prazo mínimo determinado em Lei ou pode-se sujeitar as anistias a situações extraordinárias também previstas em Lei.
- ✓ Revisão e alteração do modelo de compensação via declaração de compensação (DCOMP), cuja sistemática atual, que prevê a homologação tácita em cinco anos, sem exame da liquidez e certeza do crédito alegado pelo sujeito passivo, aliada a insuficiência de recursos humanos capazes de dar conta do grande volume de declarações, acarreta extinção de valores multimilionários de débitos sem o crivo da Administração Tributária.

- ✓ Estabelecimento de obrigatoriedade de manifestação fundamentada da AT sobre os efeitos econômicos e fiscais da concessão de benefícios fiscais como condição para a referida concessão.
- ✓ Estabelecimento de metas de redução efetiva da sonegação para a AT, utilizando-se indicadores baseados em mensurações do “gap tributário” ou em outra metodologia equivalente.
- ✓ Adoção de modelos de gestão de pessoas adequados ao setor público, que se coadune com as diretrizes do Novo Serviço Público e o estabelecimento de uma política remuneratória perene, que valorize os servidores do fisco e lhes permita maior estabilidade financeira.
- ✓ Criminalização das condutas evasivas, com a revogação dos dispositivos legais da Lei nº. 9.249/1995 (que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade caso o pagamento do tributo seja feito antes do recebimento da denúncia) e da Lei nº. 10.684/2003 (que suspende a pretensão punitiva do Estado em decorrência do parcelamento do débito). A oportunidade de uma reforma tributária é muito preciosa e não pode ser desperdiçada. É fundamental que se promova uma alteração maior na Lei nº 8.137/90, de forma a converter o crime de sonegação em crime de conduta, não em crime material, como é interpretado atualmente. O pagamento do tributo sonegado poderia, no máximo, produzir a atenuação da pena, na esfera criminal; nunca sua extinção, como ocorre atualmente.
- ✓ Um programa de educação fiscal permanente deve ser criado, sob novas bases, como um elemento importante de legitimação social da tributação.
- ✓ É necessário repensar o alcance do instituto “sigilo fiscal”. Se o tributo é um bem público, não tem sentido um sigilo fiscal amplo e irrestrito. Informações sobre beneficiários de incentivos fiscais e devedores tributários, por exemplo, devem ser publicadas anualmente.
- ✓ Recomenda-se, dentre outras medidas, a retenção de imposto de renda na fonte sobre todos os pagamentos efetuados, inclusive remessa de lucros, a empresas ou pessoas localizadas em paraísos fiscais, com alíquotas superiores às praticadas para outros países.

Outras medidas propostas se relacionam com a ampliação dos instrumentos de Administração Tributária prevendo a possibilidade de aplicação de conceitos como fraude, abuso de direito, falta de propósito negocial ou da prevalência da essência sobre a forma, na interpretação dos negócios jurídicos realizados pelos contribuintes e, quando os considera abusivos, afastar os seus efeitos fiscais.



Também é oportuno que o Estado crie mecanismos eficazes de combate à inadimplência, evasão e sonegação fiscal, mediante a adoção, pela administração tributária federal, de medidas constritivas de bens e direitos do devedor contumaz; aperfeiçoamentos da medida cautelar fiscal; criação do Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC) etc.

Outra medida de grande relevância é a determinação de que tanto a dívida ativa tributária quanto as restituições sejam reajustadas por juros capitalizáveis, corrigindo-se a situação que muitas vezes acabam premiando os sonegadores, que não raramente, mesmo tendo sido autuados, acabam pagando valores inferiores, em termos reais, àqueles pagos por contribuintes adimplentes.



