

# Reforma tributária: a velha e a nova agenda

Reunião do Conselho de  
Desenvolvimento Econômico e Social  
Brasília, 16/08/2018

# Introdução

- Comentários gerais sobre as tentativas de reforma tributária e ajuste fiscal do passado.
- Foco em duas questões fundamentais:
  1. O que explica o fracasso das tentativas de reforma tributária no Brasil e suas limitações de escopo?
    - Conflito distributivo e miopia política.
  2. O trade-off entre equidade e eficiência e os avanços na teoria da tributação dos últimos 30 anos.
    - O que a experiência internacional e o recente debate teórico nos ensinam?

# Reforma e conflito distributivo

- Modelo atual de tributação do consumo é muito ineficiente: cumulatividade, creditamento imperfeito, estímulos à guerra fiscal...
- Consenso técnico sobre a superioridade de um IVA baseado no princípio do destino vs. dificuldade política de aprovar mudanças.
- Conflito distributivo de múltiplas facetas em torno de quem ganha e quem perde:
  - Político
  - Econômico-social
  - Federativo

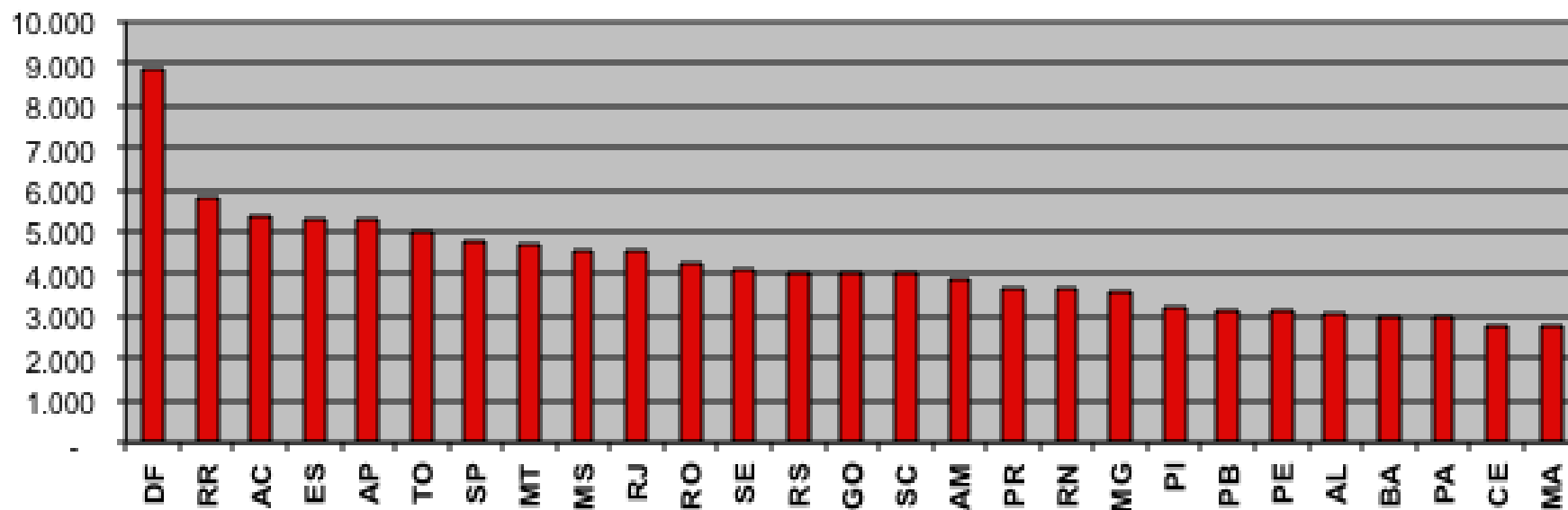
# Conflito federativo

- Várias dimensões desse conflito:
  - A distribuição vertical de recursos: União-Estados-Municípios
  - A distribuição horizontal: Estado X vs. Estado Y; Município X vs. Município Y
  - Perda de competência tributária ou de receita?
    - Ex1: Estados consumidores do Nordeste tendem a ganhar receita, mas reclamam da perda do instrumento de atração de investimentos via incentivos fiscais.
    - Ex2: Municípios perdem competência para tributar o ISS, mesmo que continuem recebendo a mesma receita via transferência.

# Desigualdade na federação

- Receitas próprias mais transferências, de estados e municípios, por UF.

Receita disponível per capita (2012), em R\$:



# Desigualdade na federação

- Receita per capita média das unidades da federação em 2012 foi de R\$ 3.984.
- Unidades da federação mais privilegiadas (acima da média) são o DF (Fundo Constitucional), os ex-territórios (FPE) e os estados de ES e SP (receitas próprias e, no caso do ES, pelos royalties de petróleo).
- O RJ tem receita acima da média (R\$ 4.518), mas inferior ao que se esperaria com royalties.

# Desigualdade na federação

- Diferenças de receita disponível per capita são muito maiores entre os municípios.
- Maior receita per capita em 2017 foi de Presidente Kennedy/ES (R\$ 23.422) e a menor de São Gonçalo/RJ (R\$ 657).
  - PK/ES tem receita de R\$ 280 milhões para 12 mil habitantes; SG/RJ tem receita R\$ 690 milhões para mais de 1 milhão de habitantes.
  - O que explica tamanhas diferenças?

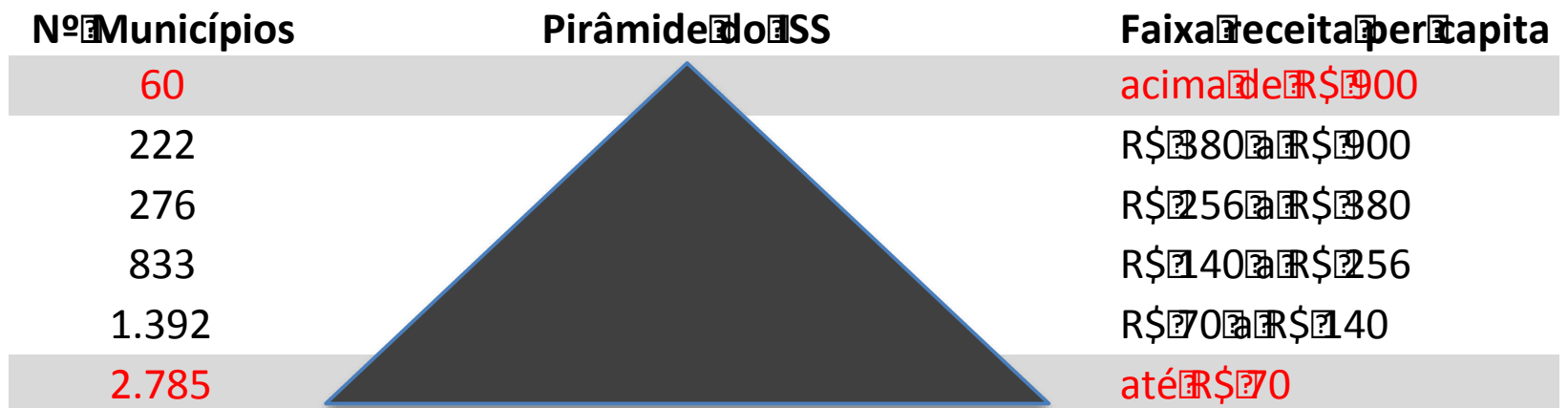
# Desigualdade na federação

- Concentração de royalties baseado em critério de confrontação geográfica com poços petrolíferos.
- Distribuição do ICMS baseada na participação de cada município no valor adicionado e não no consumo.
  - Receita per capita de ICMS: a maior de 2017 foi Guamaré (RN), com R\$ 9.979, e a menor Madeiro (PI), com R\$ 48 – diferença de 1:208
  - Em SP, maior receita per capita é de Paulínea (R\$ 9.383) e a menor de Francisco Morato (R\$ 168) – diferença de 1:56.



# Desigualdade na federação

- Atribuição de competência sobre ISS, como regra geral, para municípios em que se localiza o estabelecimento prestador do serviço.
  - Guerra fiscal promovida por municípios paulistas colocam hoje Barueri com a maior receita per capita de ISS no país, com R\$ 3,856, enquanto maioria dos municípios recebe menos de R\$ 70.



# Desigualdade na federação

- Resumo da ópera: modelo tributário-federativo gera enorme ineficiência na alocação de recursos públicos.
- Tentativas pontuais de mudança têm sido barradas por lobbies no Congresso e até STF.

| Municípios 2017 | Receita (pc) | ICMS (pc) | ISS (pc) |
|-----------------|--------------|-----------|----------|
| Máximo          | 3.422        | 9.979     | 3.856    |
| Média           | 1.875        | 523       | 280      |
| Mínimo          | 657          | 48        | 17       |
| Máximo/Mínimo   | 5,2          | 208       | 227      |

# Primeira conclusão

- Proposta Hauly garante neutralidade vertical, mas não horizontal (o que é correto, diga-se de passagem).
  - Regra de transição para suavizar perda ao longo do tempo.
- Proposta de fundo de equalização fiscal (como modelo australiano) deve ser implantado.
  - Proposta: formar fundo com recursos atualmente destinados a LK/FEX, IPI-X (FPEX), salário-educação e emendas parlamentares.

# Escopo da reforma

- Por que a agenda de reforma da tributação da renda tem sido negligenciada?
  - Subestimação da desigualdade.
  - Crença disseminada em uma série de pressupostos teóricos (e ideologias) ultrapassados.
  - ✓ Ideologias da era Reagan/Tatcher em favor da desoneração dos mais ricos.
  - ✓ Recomendações extremas da teoria da tributação ótima: eficiência vs. equidade.

# Choque de realidade

- ✓ Mirrlees (2011): “A renda e a riqueza estão pior distribuídas do que há 30 anos. Raramente é entendido o quão dramática foi essa mudança e o quão importante é para a formulação das políticas públicas em geral e da política tributária em particular.”
- ✓ Stiglitz (2017): “Há evidências crescentes de que a própria desigualdade pode afetar a produtividade. Uma vez que levamos em conta essas consequências, o caso de um imposto progressivo sobre a renda do capital e, em particular, taxar o rendimento do que identificamos como ‘capital dos capitalistas’ a uma taxa elevada torna-se ainda mais convincente.”

# Choque de realidade

- No Brasil, descobrimos que a desigualdade de renda (e, principalmente a concentração no topo) é maior e mais estável do que pensávamos com base nas pesquisas domiciliares.
- O nível de pobreza caiu e a renda dos muito pobres cresceu mais do que a renda média nacional.
  - Entre 2001 e 2015, renda dos 50% mais pobres cresceu 28,7%, ante 18,3% na média populacional (Morgan, 2017).
- Mas a renda dos muito ricos (que concentram muita renda) também cresceu significativamente.
  - Entre 2001 e 2015, a renda do 1% mais rico cresceu 31,4% (se olharmos para os 10% mais ricos, crescimento é mais modesto: 20,5%).

Figure 4. Top 0.1% vs Bottom 50% in Brazil: 2001-2015

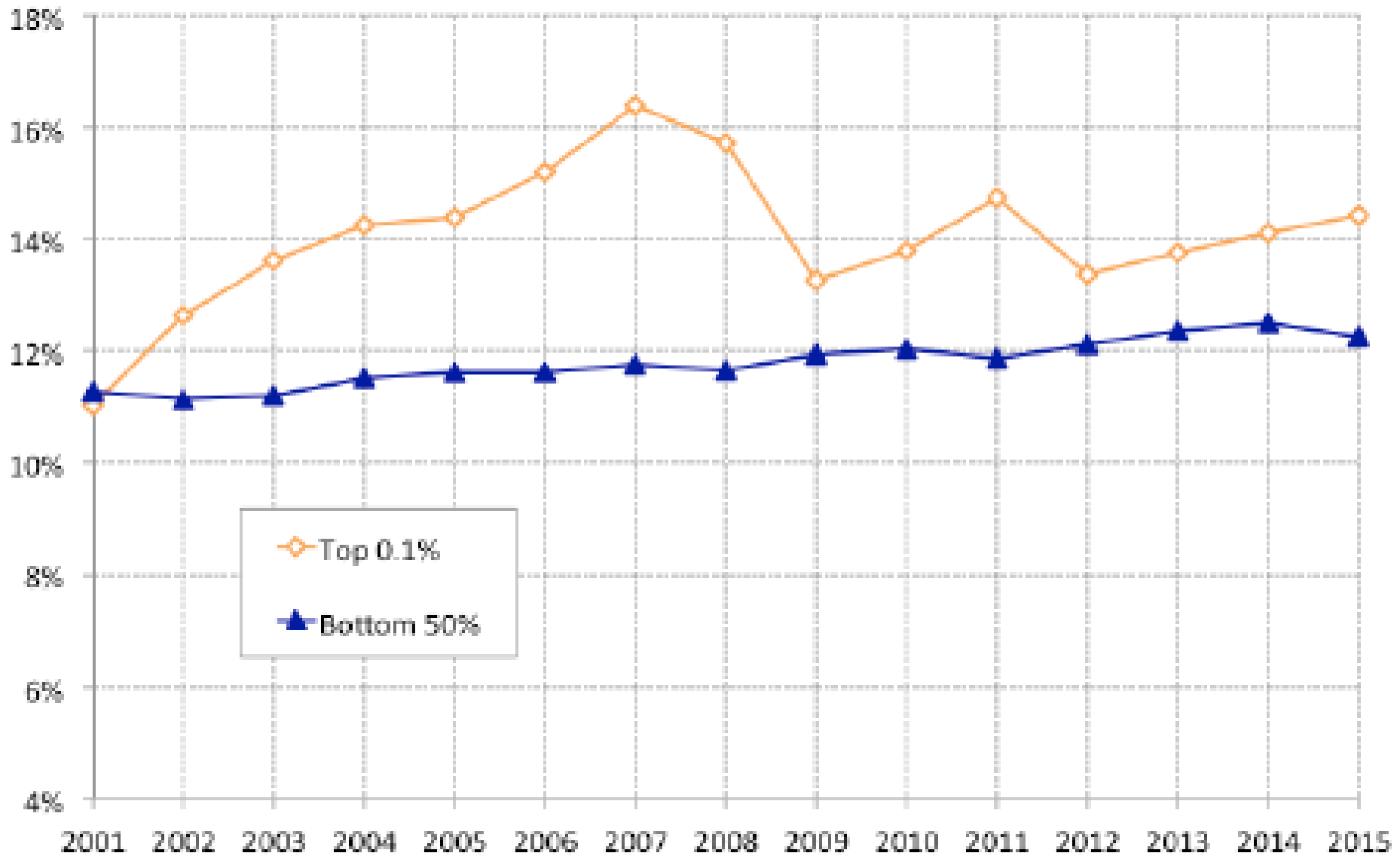
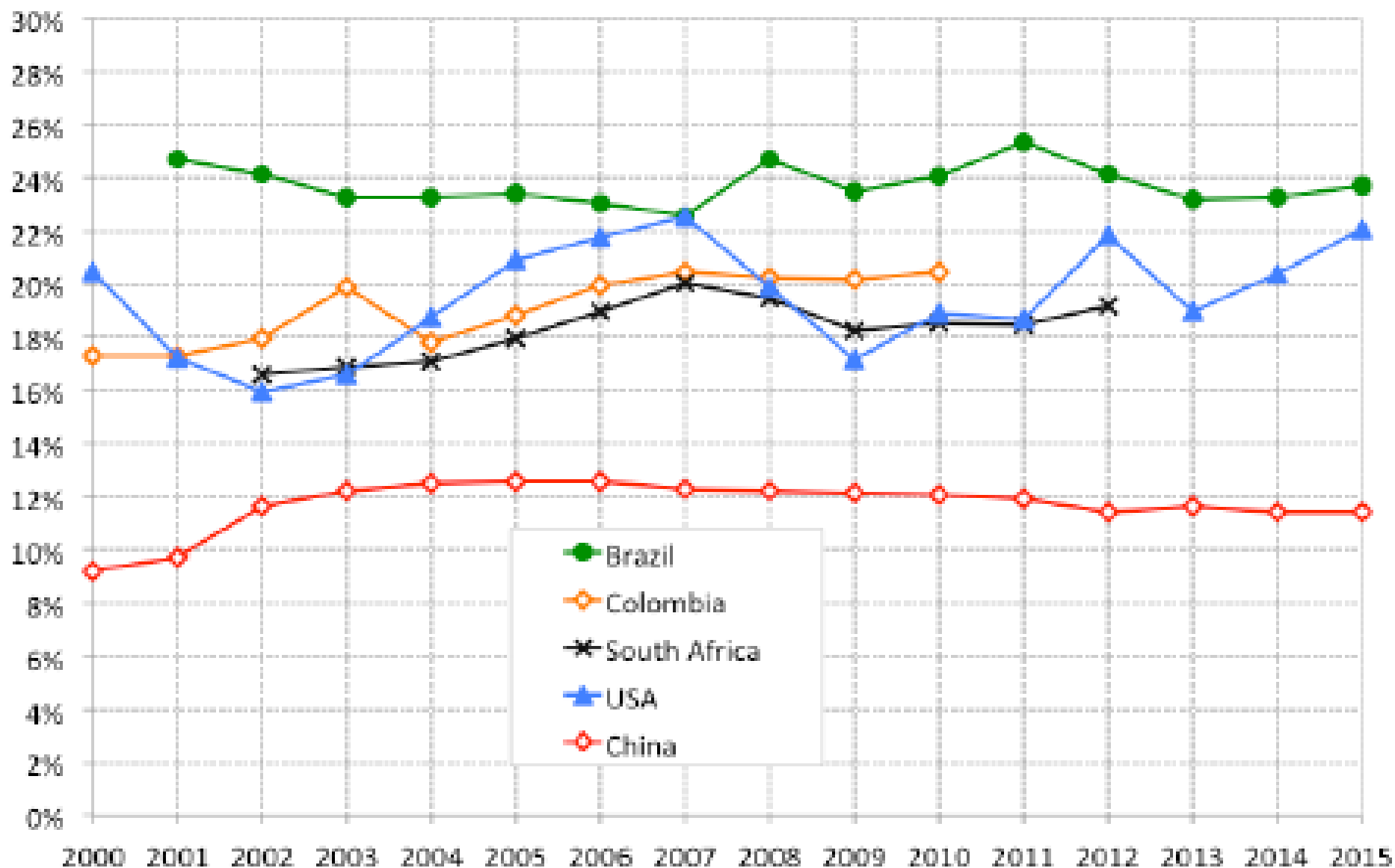
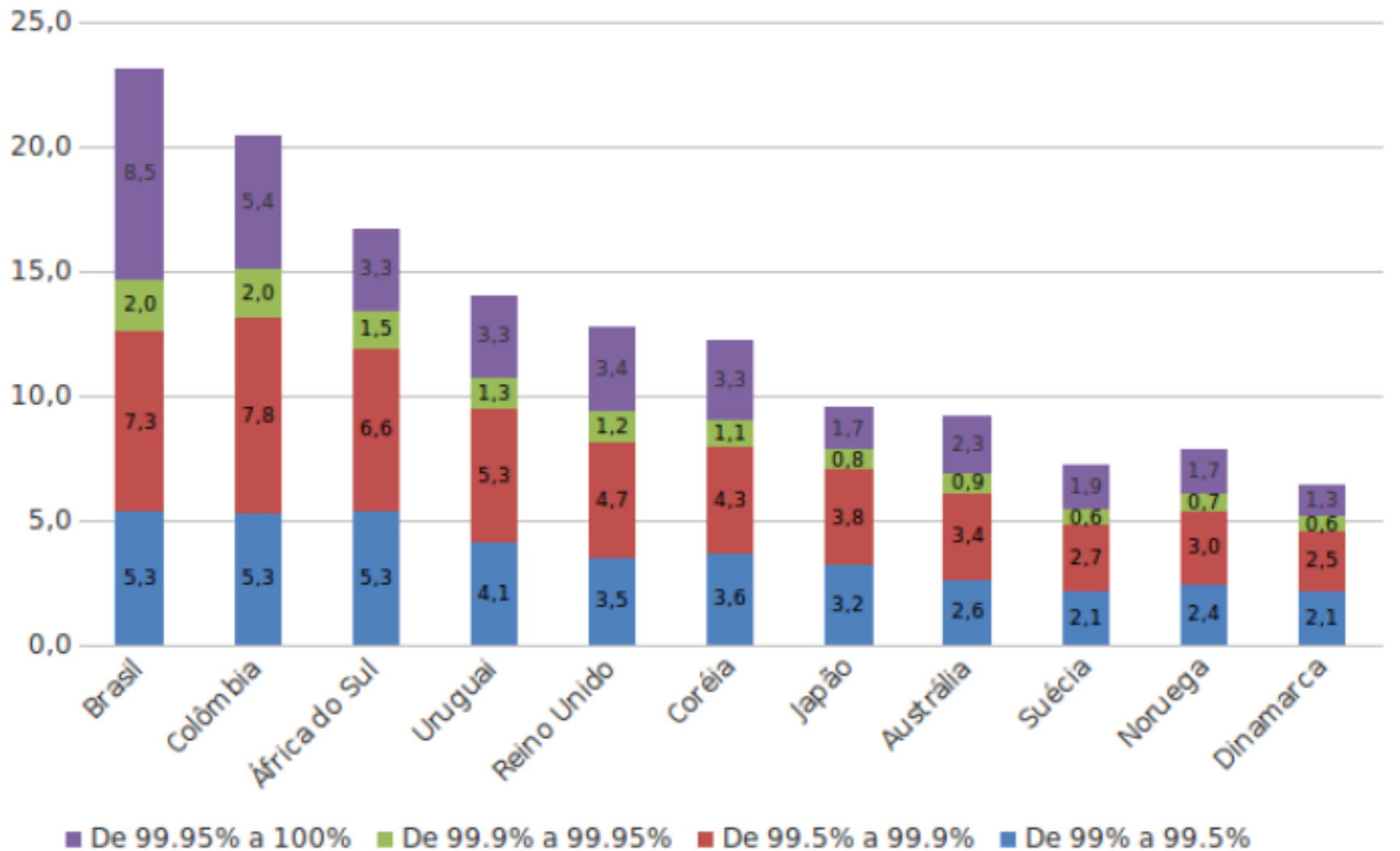


Figure 16. Top 1% in Brazil and selected countries: fiscal income series





- Participação do centésimo mais rico na renda nacional (Gobetti e Orair, 2016).



# Quem mais perdeu com a crise?

- Lucros caíram, mas rendimentos financeiros amorteceram impacto sobre mais ricos.

## Comparativo do resumo das declarações, em R\$ bilhões:

| Rendas do capital                | 2013     | 2016     | Variação |
|----------------------------------|----------|----------|----------|
| Lucros e dividendos              | 87,29    | 50,27    | 21,9%    |
| JCP                              | 8,55     | 3,40     | 56,7%    |
| Rendimentos financeiros          | 5,82     | 41,71    | 115,3%   |
| Ganho de capital                 | 2,18     | 6,97     | -12,3%   |
| Sub-total                        | 103,85   | 102,36   | 34,3%    |
| Rendas do trabalho               | 2013     | 2016     | Variação |
| PLR                              | 9,39     | 12,47    | 27,7%    |
| 13 Salário                       | 7,15     | 9,18     | 29,3%    |
| Renda tributável recebida de PJ* | 1.135,80 | 1.468,51 | 29,3%    |
| Sub-total                        | 1.222,34 | 1.580,07 | 29,3%    |

# Resumo da ópera

- Nível de desigualdade (e de concentração de renda no topo) no Brasil é gritante, um dos maiores do mundo.
- O que a tributação tem a ver com isso?
  - O imposto de renda deveria ajudar a amenizar esse problema (por meio da tributação progressiva), mas na América Latina o potencial distributivo do IRPF é muito limitado.

## Índice de Gini e efeito das transferências e IRPF (CEPAL, 2014)

|        | Mercado (A) | Pós-transf (B) | Pós-trib (C) | Efeito transf (A → B) | Efeito trib (B → C) |
|--------|-------------|----------------|--------------|-----------------------|---------------------|
| Brasil | 0,58        | 0,52           | 0,51         | -9,5%                 | -2,5%               |
| AL     | 0,49        | 0,47           | 0,46         | -3,8%                 | -2,0%               |
| UE     | 0,50        | 0,33           | 0,29         | -34,4%                | -12,5%              |

✓ Índice de Gini (quanto maior, mais desigual)

# O IR no Brasil...

- O que os dados mostram?

- Dois terços da renda dos muitos ricos é “isenta”, o que se explica principalmente pelos dividendos.

Obs: Se considerarmos a tributação efetiva do lucro na empresa (22% em média nas empresas de capital aberto), ainda assim temos uma tributação inferior à máxima do trabalho.

Renda média anual por classe de tributação e faixa (R\$), em 2016:

| Faixa Renda   | No. Pessoas       | Rend. Tribut. | Rend. Excl.   | Rend. Isento  | Rend. Total   | Imposto      | Al. Efetiva |
|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|
| Até 10SM      | 22.274.006        | 35.747        | 3.101         | 6.036         | 44.884        | 1.283        | 2,9%        |
| De 10 a 20    | 3.562.146         | 101.077       | 13.951        | 32.291        | 147.319       | 14.619       | 9,9%        |
| De 20 a 30    | 1.038.518         | 159.486       | 28.823        | 72.917        | 261.227       | 31.428       | 12,0%       |
| De 30 a 40    | 449.733           | 203.808       | 44.556        | 122.230       | 370.594       | 44.672       | 12,1%       |
| De 40 a 50    | 354.401           | 242.991       | 70.302        | 206.961       | 520.254       | 58.403       | 11,2%       |
| De 50 a 80    | 127.976           | 271.403       | 112.056       | 359.375       | 742.834       | 72.627       | 9,8%        |
| De 80 a 160   | 128.933           | 307.411       | 191.428       | 667.085       | 1.165.924     | 94.903       | 8,1%        |
| Mais de 160SM | 67.934            | 677.915       | 1.390.279     | 3.805.492     | 5.873.686     | 356.024      | 6,1%        |
| Mais de 20SM  | 25.785            | 1.092.675     | 2.962.484     | 7.549.071     | 11.604.230    | 679.720      | 5,9%        |
| <b>Total</b>  | <b>28.003.647</b> | <b>57.853</b> | <b>11.682</b> | <b>30.141</b> | <b>99.675</b> | <b>7.134</b> | <b>7,2%</b> |

# O IR no Brasil...

- O modelo brasileiro não é progressivo, não respeita a equidade e não é neutro.
  - Rendas do capital são tributadas diferentemente.
  - Lucros são tributados diferentemente de acordo com regime fiscal e benefícios (JCP, etc...)
    - ✓ Lucro real: alíquota efetiva varia de 15% a 34% (e lucro retido, com ganho de capital chega a 44%)
    - ✓ Lucro presumido e Simples: alíquotas mais rebaixadas (estímulo à pejetização e planejamento conglomerados).
    - ✓ Lucros elevados (em magnitude e rentabilidade) são isentos na pessoa física, subtributando muito ricos.

# O que fazer?

- O debate teórico enriqueceu e evoluiu para uma abordagem mais pragmática.
  - A questão não é se a renda do capital deve ou não ser tributada, mas como?
- Questões:
  - Como lidar com a dupla tributação dos lucros?
    - ✓ Tributar apenas na PJ, propiciar compensação na PF (mantendo progressividade) ou tributar em duas etapas com alíquotas diferenciadas.
    - ✓ Diferenciar ou não o lucro entre normal e extraordinário (acima de  $r$  ou apenas de  $\pi$ )?
  - Tributar apenas herança ou também riqueza em bases anuais?

# Soluções

- Não há um modelo “ótimo” incontestável.
  - Escolha deve levar em consideração o peso que cada sociedade atribui à equidade.
  - Mas também buscar reduzir ineficiências.
- Os dois modelos antagônicos de tributação da renda parecem estar superados.
  - *Comprehensive income tax* (dupla e progressiva taxaçoão dos lucros). Ex: Europa Ocidental
  - *Flat tax* e isençoão total de dividendos ao nível das pessoas físicas. Ex: Leste Europeu

# Tendências internacionais

- Em média, a tributação sobre o lucro na OCDE atinge 43% (24% na PJ e 24% na PF).
  - Em 18 dos 35 países essa carga tributária aumentou entre 2008 e 2017, mas com foco na pessoa física.
  - Muitos países passaram a reduzir o IRPJ, compensando com maior tributação dos dividendos distribuídos.

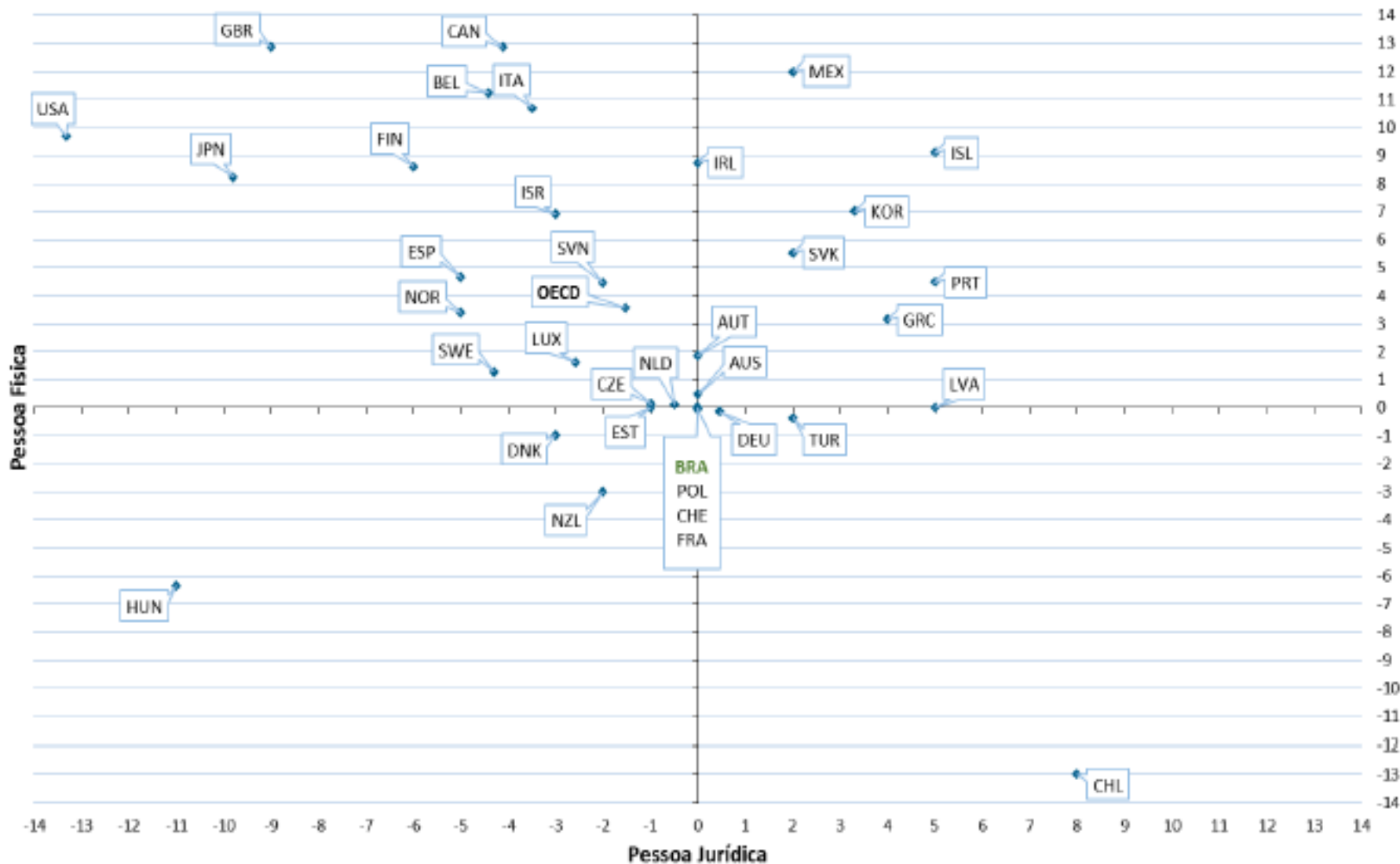
Obs: Há crescentes evidências de que o IRPJ é mais negativo para o crescimento e equidade do que a tributação de dividendos.



| País              | 2017         |              |              |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|
|                   | IRPJ         | IRPF líquido | Total        |
| Australia         | 30,00        | 24,28        | 47,00        |
| Chile             | 25,00        | 13,33        | 35,00        |
| Denmark           | 22,00        | 42,00        | 54,76        |
| Estonia           | 20,00        | -            | 20,00        |
| Finland           | 20,00        | 28,90        | 43,12        |
| France            | 36,40        | 44,00        | 64,38        |
| Germany           | 30,18        | 26,38        | 48,59        |
| Greece            | 29,00        | 10,00        | 36,10        |
| Italy             | 24,00        | 26,00        | 43,76        |
| Japan             | 29,97        | 20,32        | 44,20        |
| Korea             | 24,20        | 35,40        | 51,03        |
| Mexico            | 30,00        | 17,14        | 42,00        |
| New Zealand       | 28,00        | 6,94         | 33,00        |
| Norway            | 24,00        | 29,76        | 46,62        |
| Portugal          | 29,50        | 28,00        | 49,24        |
| Spain             | 25,00        | 23,00        | 42,25        |
| Sweden            | 22,00        | 30,00        | 45,40        |
| United Kingdom    | 19,00        | 38,10        | 49,86        |
| United States     | 38,91        | 28,51        | 56,32        |
| <b>Média OCDE</b> | <b>24,13</b> | <b>24,07</b> | <b>42,31</b> |

# Tendências internacionais

GRÁFICO 9. VARIAÇÕES NA TRIBUTAÇÃO SOBRE DIVIDENTOS: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, ALÍQUOTAS (%) ESTATUTÁRIAS ENTRE 2009 E 2008.



# Soluções

- O que seria um bom meio termo?
  - Modelo de imputação, na qual os lucros distribuídos são tributados com demais rendas, de modo progressivo, mas deduzindo o que se pagou ao nível da empresa (como antecipação). Ex: Austrália, NZ, Reino Unido, Canadá, Chile, México.  
Foco: equidade vertical
  - Modelo dual: lucro é tributado na PJ e na PF, mas de modo que tributação total não ultrapasse a máxima aplicável aos salários. Ex: países nórdicos.  
Foco: equidade horizontal.

# Modelo dual nórdico

- O que é?
    - Dual significa que rendas do capital e do trabalho são tributadas diferentemente.
    - Alinhamento de alíquotas tal que a tributação total da renda do capital não exceda a da renda do trabalho.
      - $IRPF-K = IRPJ = \min IRPF-W$
      - $IRPJ + IRPF-K \approx \max IRPF-W$
- + imposto sobre riqueza.

| País/ano de instituição    | Dinamarca            | Suécia               | Noruega                | Finlândia            |
|----------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
|                            | 1987                 | 1991                 | 1992                   | 1993                 |
| Imposto corporativo (IRPJ) | 22%                  | 22%                  | 25%                    | 20%                  |
| Imposto pessoal (IRPF)     |                      |                      |                        |                      |
| Dividendos                 | 27%/42%              | 30%                  | 0/28,75%               | 0/25,5%              |
| Outras rendas do capital   | 27%/42%              | 30%                  | 25%                    | 30%                  |
| Renda do trabalho          | 36% <sup>2</sup> 56% | 29% <sup>2</sup> 60% | 25% <sup>2</sup> 38,7% | 23% <sup>2</sup> 54% |

# Proposta para o Brasil

- Observar as tendências internacionais e corrigir as distorções do nosso modelo.
  - Redução de IRPJ e ampliação do IRPF (restabelecendo tributação de dividendos).
  - Adotar alguma variante do modelo de imputação ou do modelo dual, com isenção parcial dos dividendos.

Tributação da renda hoje e com modelo dual no Brasil:

| Tipo de renda   | Hoje      | Como ficaria com modelo dual: |                |                     |            |
|-----------------|-----------|-------------------------------|----------------|---------------------|------------|
|                 | IR        | IRPJ/CSLL                     | IRPF           |                     | Total      |
|                 |           |                               | Retorno normal | Ret. extraordinário |            |
| Lucro presumido | 7,68%*    | 7,2%**                        | 0%             | 15%                 | 7,2%-21,1% |
| Lucro real      | 15%-34%   | 22,5%                         | 0%             | 15%                 | 22,5%-34%  |
| Juros           | 15%-22,5% | n.a.                          |                | 22,5%               | 22,5%      |
| Aluguéis        | 0%-27,5%  | n.a.                          |                | 22,5%               | 22,5%      |
| Trabalho        | 0%-27,5%  | n.a.                          |                | 0%-34%              | 0%-34%     |

# Conclusão

- Reforma do imposto de renda é um imperativo, tanto pela situação conjuntural (de ajuste fiscal e conflito distributivo), quanto pela necessidade de aprimoramento estrutural.
- Reforma pode ser neutra do ponto de vista da carga tributária no médio prazo, mas oferecer ganhos de arrecadação no curto prazo.
  - Redução gradual do IRPJ pode compensar tributação de dividendos na PF.
  - Criação de alíquota superior de IRPF e correção da subtributação de regimes especiais pode ser compensada com menor carga sobre a folha.

# FIM

- [swgobetti@gmail.com](mailto:swgobetti@gmail.com)