Reforma Tributária Solidária

A Reforma Necessária



Expediente

Anfip

Presidente
Floriano Martins de Sá Neto

Vice-Presidente Executivo
Sandra Tereza Paiva Miranda

Vice-Presidente de Assuntos Fiscais
Vanderley José Maçaneiro

Vice-Presidente de Política de Classe
Luiz Cláudio de Araújo Martins

Vice-Presidente de Política Salarial
Marluce do Socorro da Silva Soares

Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social
Décio Bruno Lopes

Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões
José Avelino da Silva Neto

Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas
Dejanira Freitas Braga

Vice-Presidente de Serviços Assistenciais
Ariovaldo Cirelo

Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos
Eucélia Maria Agrizzi Mergár

Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários
Cesar Roxo Machado

Vice-Presidente de Administração, patrimônio e Cadastro
Carlos José de Castro

Vice-Presidente de Finanças
Jorge Cezar Costa

Vice-Presidente de Planejamento e controle Orçamentário
Valdenice Seixas Elvas

Vice-Presidente de Relações Públicas
Maria Aparecida Fernandes Paes Leme

Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares
Ilva Maria Franca Lauria

Vice-Presidente de Comunicação Social
Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade

Vice-Presidente de Tecnologia da Informação
Paulo Correia de Melo

Fenafisco

Presidente
Charles Alcantara – PA

Vice-Presidente
Fabiano Dadam Nau- SC

Diretor Administrativo e Financeiro
Liduíno Lopes de Brito – CE

Diretor para Assuntos Parlamentares
e Relações Institucionais
Pedro Lopes de Araújo Neto – RN

Diretor de Formação Sindical
e Relações Intersindicais
Francelino das Chagas Valença Junior – PE

Diretora de Comunicação
Marlúcia Ferreira Paixão – BA

Diretora Jurídica e de Defesa Profissional
Gabriela Vitorino de Sousa – GO

Diretor de Aposentados e Pensionistas
Celso Malhani de Souza- RS

Diretor para Assuntos Técnicos
Ronaldo Oliveira da Silva- MA

Secretário Geral
José Roberto Ferreira de Souza - RR

In Press Oficina

Assessoria de Comunicação

Diretora da Conta
Liliane Pinheiro

Coordenadora de Projeto
Anapaula Cunha

Coordenadora de Conteúdo
Beatriz Lins

Produtora
Jamile Nunes

Assessoria de Imprensa
Joana Marins e Carol Laert

Coordenadora de Arte
Lucyanna Melo

Projeto Gráfico
Bruno da Mata

Diagramação
Stephanie Magalhães

Ilustração
Daniel Batista

A Reforma Tributária Necessária

Iniciado em meados de 2017, o Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* reúne mais de quarenta especialistas para elaborar um diagnóstico completo de todos os impostos existentes no país. A ideia é apresentar propostas para uma reforma que alavanque o desenvolvimento e ajude a mitigar a desigualdade no Brasil.

Os resultados desse trabalho serão divulgados em duas etapas. A primeira compreende o lançamento do documento *A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas*, a ser realizado no primeiro dia do Fórum Internacional Tributário, que ocorrerá em São Paulo, entre 4 e 6 de junho de 2018.

Com base nessa ampla análise, a segunda etapa inclui a apresentação das propostas de transformação do sistema tributário nacional reunidas no documento *A Reforma Tributária Necessária: Propostas para o Debate*, que será divulgado no início de agosto de 2018.

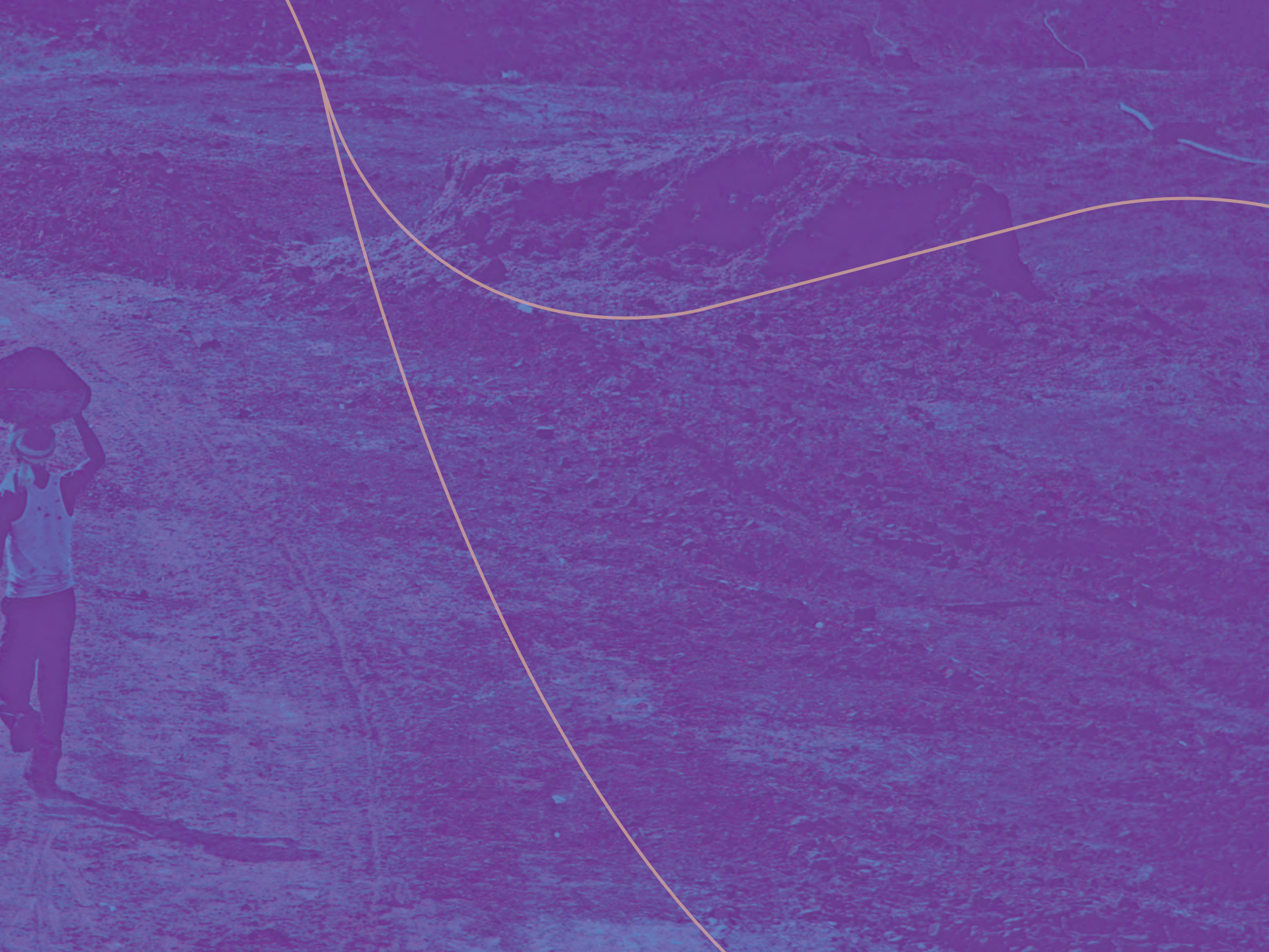




4 de junho, São Paulo
A Reforma Tributária Necessária:
Diagnóstico e Premissas.
Durante o Fórum Internacional Tributário.

Agosto, Brasília
A Reforma Tributária Necessária:
Propostas para o Debate.
Entrega das propostas
aos presidenciáveis.





Menos desigualdade, mais Brasil

O Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* tem por propósito fomentar um debate amplo, plural e democrático para **corrigir as anomalias do sistema tributário brasileiro** percebidas na comparação com países capitalistas relativamente menos desiguais, nos quais o sistema de impostos tem caráter progressivo, decorrente da maior participação da tributação sobre a renda e a propriedade em relação à incidente sobre o consumo.

Esse **caráter regressivo é uma das razões da vergonhosa distribuição da renda no Brasil**: estudos feitos com base nas pesquisas domiciliares revelam que o **Brasil é o "10º país mais desigual do mundo, num *ranking* de mais de 140 países"** (PNUD, *apud* OXFAM, 2017).

Países menos desiguais

Sistema de impostos de caráter progressivo

> Maior participação da tributação sobre a renda e a propriedade em relação à incidente sobre o consumo.

Brasil

Sistema de impostos de caráter regressivo

> Tributação focada no consumo; pouca tributação sobre renda, riqueza, propriedade e herança.





Trabalhos do *World Wealth and Income Database* — dirigido por Thomas Piketty — realizados com dados de pesquisas domiciliares e com as informações das declarações do imposto de renda, que captam melhor a riqueza patrimonial e financeira, revelam que, no quesito desigualdade de renda, o Brasil é vice-campeão mundial num *ranking* liderado pela África do Sul. Em 2015, os 10% mais ricos da população se apropriavam de 55,3% da renda nacional e a participação da renda dos 50% mais pobres era de apenas 12,3% (MORGAN, 2017).

No quesito desigualdade,
o Brasil é vice-campeão mundial,
num *ranking* liderado pela África do Sul

Muito além da desigualdade de renda

A desigualdade de renda é o aspecto mais pungente das disparidades sociais brasileiras. Entretanto, por toda a parte há muitos outros contrastes.

Em pleno século XXI, o país ainda não foi capaz sequer de enfrentar as desigualdades históricas herdadas de mais de três séculos de escravidão. Segundo estudo da Organização das Nações Unidas (ONU), a pobreza no Brasil tem cor: mais de 70% das pessoas vivendo em extrema necessidade no país são negras; 64% dos extremamente pobres não completaram a educação básica; e 80% dos analfabetos brasileiros são negros.

No Brasil, a pobreza tem tom de pele

mais de 70% das pessoas que vivem em extrema pobreza no Brasil são negras.

64% dos extremamente pobres não completaram a educação básica.

80% dos analfabetos brasileiros são negros. Brancos ganham o dobro dos negros.

No Brasil, a desigualdade tem gênero feminino

Mulheres ganham **62%** do valor dos rendimentos dos homens.

A taxa de homicídio de mulheres também tem clara dimensão racial. Entre 2003 e 2013, o assassinato de mulheres brancas caiu 10%; no mesmo período, o de mulheres negras subiu 54%. Num grupo de 84 países, estamos na quinta pior posição (atrás de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia).[1]

[1]brasil.estadao.com.br/noticias/geral,politicas-de-igualdade-racial-fracassaram-no-brasil--afirma-onu,10000021133

O assassinato de jovens também tem cor. Segundo o Mapa da Violência, o Brasil ocupa o terceiro lugar, dentre 85 países, no ranking de mortes de adolescentes. São 54,9 homicídios para cada 100 mil jovens de 15 a 19 anos, atrás apenas de México e El Salvador. A taxa brasileira é 275 vezes maior do que a de países como Áustria ou Japão. Em média, dez adolescentes são assassinados por dia, e morrem proporcionalmente sete negros para cada branco. No Maranhão, proporcionalmente, morrem treze negros para cada branco.[2]

O estudo da Oxfam (2017) constata que, em média, as mulheres ganhavam 62% do valor dos rendimentos dos homens; e brancos, o dobro dos negros em 2015. A organização estima que, se mantido o ritmo de inclusão de negros observado nos últimos vinte anos, a equiparação da renda média com a de indivíduos brancos só ocorrerá em 2089.

As desigualdades também se refletem na elevada concentração da estrutura de propriedade, posse e uso da terra; na apropriação assimétrica do espaço urbano entre classes sociais; na injustiça tributária; e no mercado de trabalho que possui traços de economias subdesenvolvidas ou periféricas.

Essas disparidades também se manifestam no acesso a bens e serviços sociais básicos. A Constituição de 1988 garante a igualdade de direitos, mas, na prática, existe uma considerável distância entre direitos estabelecidos e o seu real exercício que se constata em lacunas na oferta de serviços, as quais se refletem na falta de acesso ou acesso desigual para as diversas camadas da população. **Há uma profunda desigualdade de acesso a bens e serviços sociais básicos entre as classes sociais e regiões do país.**

Estamos muito distantes de um ideal de igualdade de oportunidades educacionais. Consolidar a seguridade social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República de 1988 é tarefa inconclusa.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é formalmente **público** e **universal**, mas a realidade revela uma multiplicidade de lacunas na oferta de serviços, especialmente os de média e alta complexidade.

Na Previdência Social, mais de um terço dos trabalhadores não contribui para o sistema público, não está protegido e não terá proteção na velhice.

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) precisa avançar além da oferta de serviços que transcendem os benefícios monetários.

[2] mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf

O que diferencia a nossa proposta de outras em debate

Um projeto de reforma tributária para o desenvolvimento deve levar em conta que, nos últimos 60 anos, o Brasil nunca contou com **políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana** que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização.

Esse cenário sugere que, para que se enfrentem as múltiplas faces das desigualdades sociais brasileiras, é necessário que **a reforma do sistema tributário nacional seja pensada na perspectiva do desenvolvimento nacional**, espelhando-se na experiência dos países capitalistas desenvolvidos que são relativamente menos desiguais que o Brasil.

O Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* parte do pressuposto de que são necessárias, para que se enfrentem as diversas faces da crônica desigualdade social brasileira, mudanças estruturais no sistema tributário nacional, pautadas por oito premissas fundamentais, apresentadas a seguir.



Oito premissas para a Reforma Tributária



1 A reforma do sistema tributário nacional deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento

A história econômica revela que o desenvolvimento das nações sempre decorreu de decisões políticas coordenadas pelo Estado e viabilizadas por instrumentos econômicos, dentre os quais a tributação ocupa papel central. Nesses países, o sistema tributário tem caráter progressivo percebido pela **maior participação da tributação direta na carga tributária**. Além disso, os países capitalistas que obtiveram maior êxito relativo em seu processo de desenvolvimento combinaram tributação progressiva com Estado de bem-estar social. A transferência da renda pela via tributária progressiva tornou-se requisito para o bom funcionamento desses regimes de bem-estar.

Desenvolvimento

- Busca pela equidade
- Tributação progressiva
- Bem-estar social

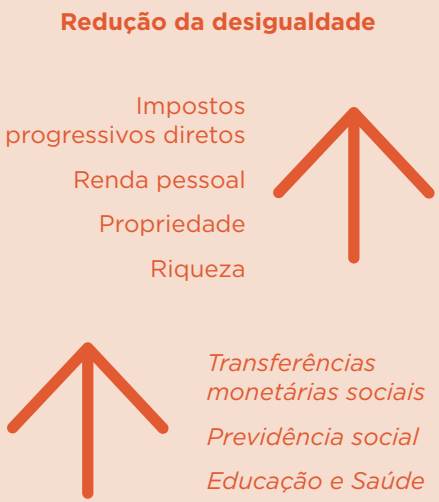
Para além do problema distributivo, **a concentração da carga tributária na tributação indireta é nociva para a eficiência e para a competitividade do sistema produtivo, prejudicando a própria atividade econômica, o crescimento e a justiça social.**

Nesse sentido, a reforma tributária deve estar no centro de um movimento de desenvolvimento social. Ela é funcional ao projeto e aos seus vetores de crescimento econômico em dois aspectos. Em primeiro lugar, na **promoção da distribuição de renda, ao ampliar os rendimentos das famílias e estimular o mercado interno.** Nesse caso, ela é ferramenta indispensável para aumentar o impacto distributivo da política fiscal, e o seu mais importante princípio norteador deve ser a busca pela equidade no tratamento impositivo a partir do critério da capacidade econômica, renda e riqueza de cada contribuinte.

Em segundo lugar, a reforma tributária é necessária para a sustentação do **financiamento dos investimentos na infraestrutura** (econômica e social), que também são vetores dinâmicos do crescimento econômico, requisito para o desenvolvimento.



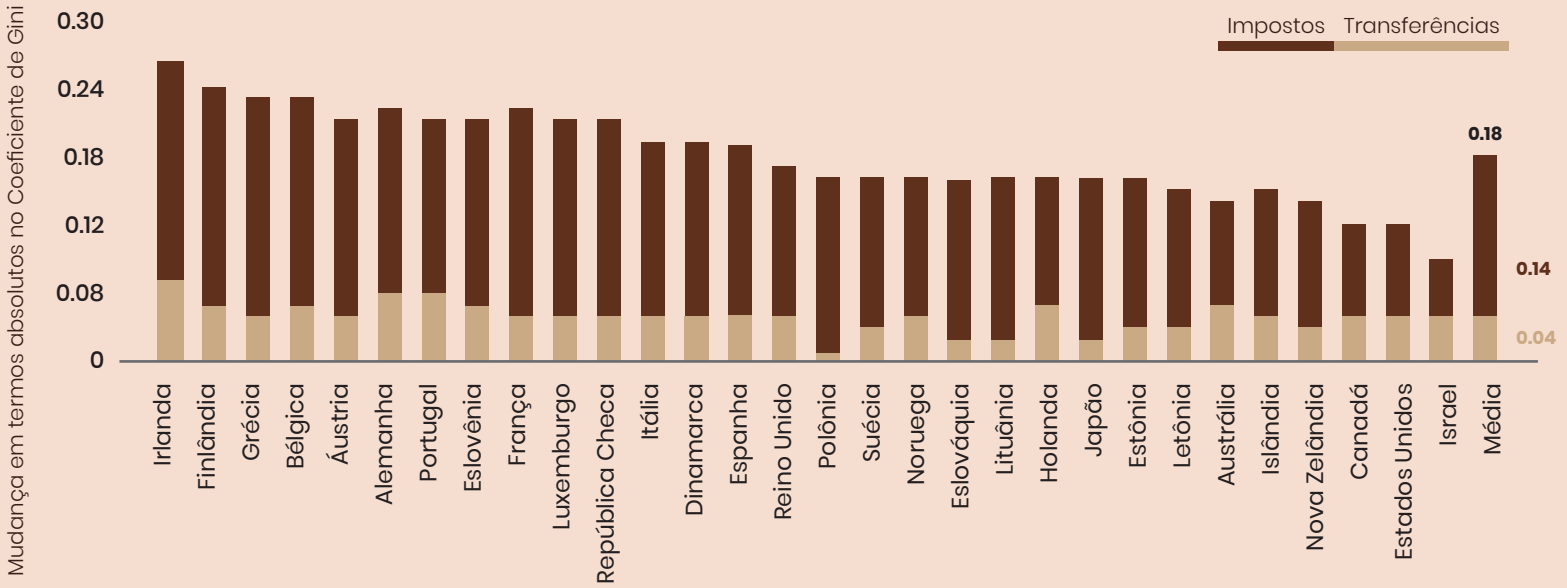
2 A reforma do sistema tributário nacional deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de bem-estar social em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promotor do desenvolvimento nacional



Como mencionado, a experiência internacional revela que **o combate às desigualdades requer tributação progressiva, mas o Estado social também a requer**. Um estudo realizado pelo FMI (2017) mostra que a política fiscal é fundamental na redução das disparidades, tanto pela magnitude dos impostos progressivos diretos (sobre a renda pessoal, a propriedade e a riqueza) quanto pelas transferências monetárias sociais (especialmente as proporcionadas pela previdência social, educação e saúde).

Em média, para um conjunto de países desenvolvidos selecionados, o coeficiente de Gini declina 18 pontos percentuais (de 0,49 para 0,31) por conta da ação da política fiscal. Segundo o documento, aproximadamente *dois terços dessa redistribuição são alcançados pelos efeitos das transferências monetárias (gasto social), sendo que cerca de metade dessa redistribuição foi proporcionada pelos benefícios de aposentadoria e pensão* (Figura 1).

FIGURA 1
IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS EM ECONOMIAS AVANÇADAS
2015 OU ÚLTIMO ANO
FONTE: FMI, 2017:7



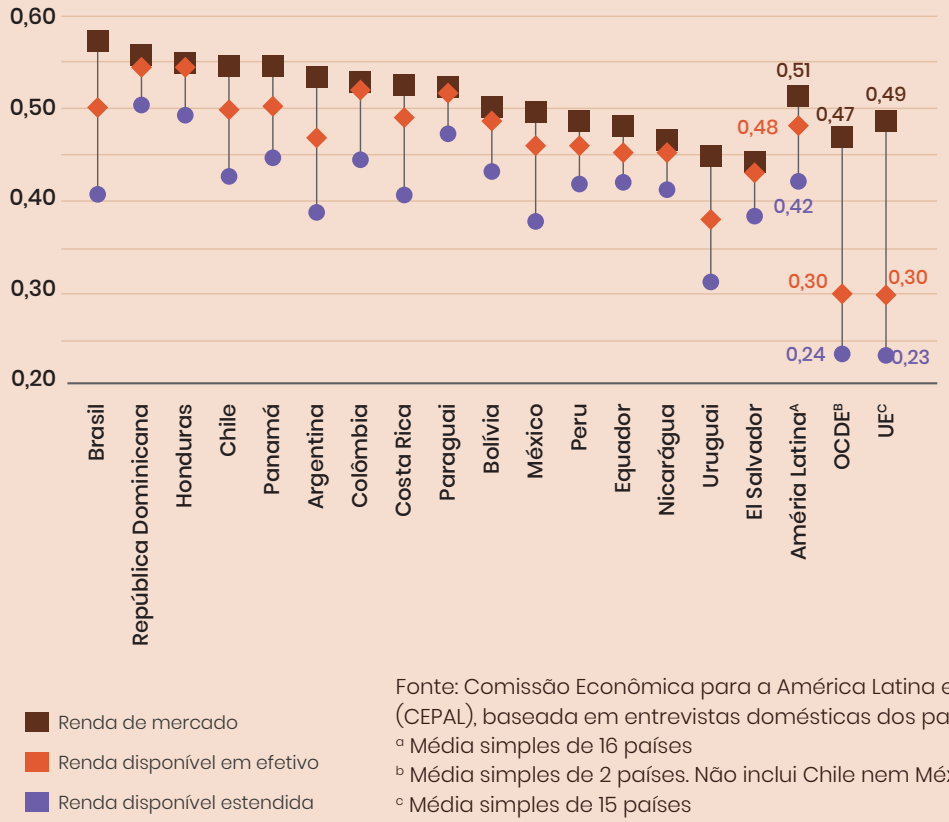
Fonte: Organização para a Coperação e Desenvolvimento Econômico, Base de dados de distribuição de renda.
[1] Calculado como Coeficiente de Gini para rendimento de mercado menos o Coeficiente de Gini para rendimento disponível.

Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição de renda realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2015) revelam que, **após a ação da política fiscal (tributação direta e transferências sociais), o coeficiente de Gini declina, em média, 23 pontos percentuais** (de 0,47 para 0,24) na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em contraste, na América Latina, o coeficiente de Gini declina, em média, apenas 9 pontos percentuais (de 0,51 para 0,42). Esse resultado discreto é obtido preponderantemente pelo gasto social, dado o caráter regressivo dos tributos nos países do continente (Figura 2).

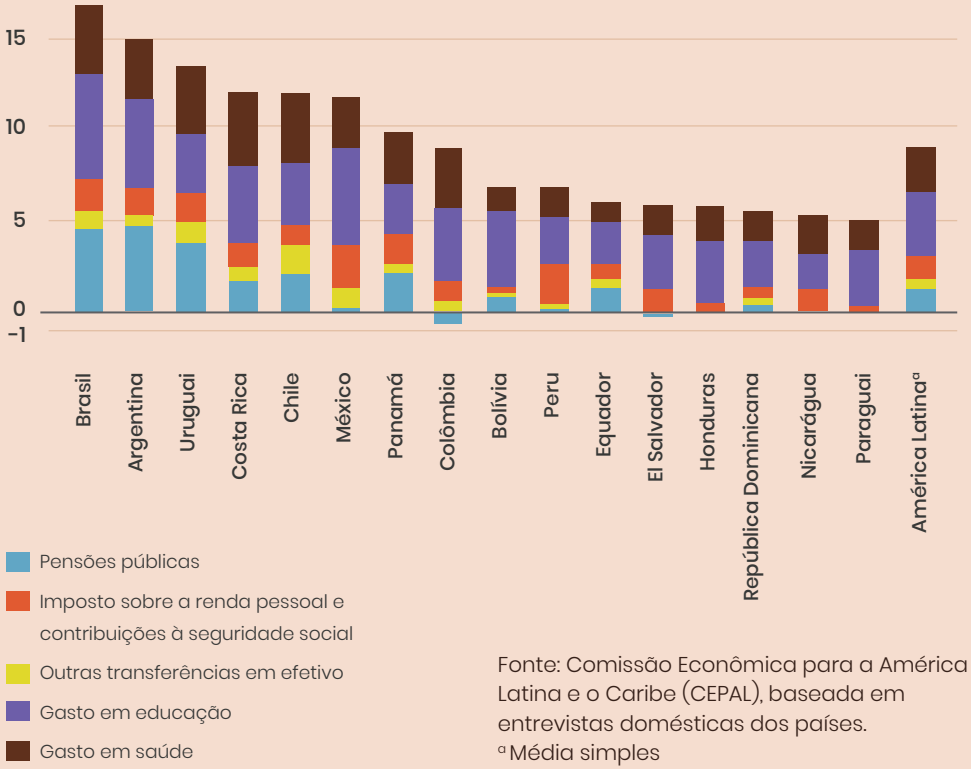
O Brasil apresenta a melhor posição relativa dentre os países latino-americanos quanto à efetividade da política fiscal, cujo efeito final resulta em queda do coeficiente de Gini, de 16,4 pontos percentuais. O maior impacto redistributivo é o gasto com educação, seguido pelas aposentadorias e pensões públicas e pelo gasto com saúde, sendo que a contribuição dos impostos diretos é praticamente nula (Figura 3).

FIGURA 2
DESIGUALDADE MEDIDA PELO COEFICIENTE DE GINI DA RENDA DO MERCADO E DAS RENDAS DISPONÍVEIS EM ESPÉCIE E ESTENDIDA DA POPULAÇÃO TOTAL
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES), ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) E UNIÃO EUROPEIA (UE) EM TORNO DE 2011
FONTE: CEPAL (2015:94)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), baseada em entrevistas domésticas dos países.
[a] Média simples de 16 países
[b] Média simples de 2 países. Não inclui Chile nem México
[c] Média simples de 15 países

FIGURA 3
REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SEGUNDO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL
EM PONTOS PERCENTUAIS DO COEFICIENTE DE GINI AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES)
EM TORNO DE 2011
FONTE: CEPAL (2015:95)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), baseada em entrevistas domésticas dos países.
[a] Média simples

O **caso brasileiro** se caracteriza, assim, por uma **carga tributária regressiva e um gasto público social progressivo**, que se constitui no principal instrumento de redução da desigualdade. Por isso, a reforma tributária deve, simultaneamente, corrigir as iniquidades do sistema tributário e **assegurar a sustentação financeira da proteção social.**

3 A reforma do sistema tributário nacional deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela ampliação da tributação direta

O Brasil possui uma carga tributária alinhada com a média dos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. A Figura 4 mostra que a **carga tributária brasileira era de 32,4% do PIB em 2014**. Trata-se de um percentual inferior à média dos países da OCDE (34,1%). Num comparativo com 33 países da Organização, o Brasil está em 23º lugar.

Brasil: descomprometimento com a justiça fiscal

Reduzida tributação sobre a renda e patrimônio na carga tributária

Entretanto, analisando a carga tributária por base de incidência, nota-se elevado **desalinhamento da tributação brasileira em relação aos países da OCDE**. O Brasil se tem destacado em relação a este conjunto de países, como completamente descomprometido com o princípio da justiça fiscal.

O caráter regressivo do sistema tributário brasileiro decorre da reduzida participação relativa da tributação incidente sobre a renda e patrimônio na carga tributária nacional. **A participação relativa dos impostos sobre a renda na arrecadação total é bem mais elevada nos países da OCDE (34,1 %, em média) que no Brasil (21,0%).**

O mesmo se observa no tocante a participação relativa dos impostos incidentes sobre o patrimônio: 5,5% (média da OCDE) e 4,4% (Brasil). A participação relativa conjunta desses dois impostos (renda e patrimônio) na carga tributária era de 39,6% (em média, na OCDE) e 25,4% (Brasil). Em alguns países da OCDE essa participação é próxima de 50%, chegando a 67,2% da Dinamarca (Figura 5).

Em contrapartida, **a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo é bem maior no Brasil (49,7%) que na OCDE (32,4%, em média)**, o que gera uma série de deficiências como, por exemplo, a redução da renda disponível das famílias de mais baixa renda, **o que reproduz a desigualdade, enfraquece a demanda agregada e limita o crescimento e o desenvolvimento nacional.** Além disso, a diluição da carga indireta em diversos tributos torna o modelo mais complexo e permeável **ao uso abusivo de incentivos fiscais gerando conflitos entre os entes federativos**.

FIGURA 4
CARGA TRIBUTÁRIA COMO PROPORÇÃO DO PIB
PAÍSES DA OCDE E BRASIL 2014

PAÍSES	Carga tributária total em % do PIB	PAÍSES	Carga tributária total em % do PIB
Dinamarca	50,9	República Checa	33,5
França	45,2	Espanha	33,2
Bélgica	44,7	Estônia	32,9
Finlândia	43,9	Reino Unido	32,6
Itália	43,6	Brasil	32,4
Áustria	43,0	Nova Zelândia	32,4
Suécia	42,7	Israel	31,1
Noruega	39,1	Eslováquia	31,0
Islândia	38,7	Canadá	30,8
Hungria	38,5	Irlanda	29,9
Luxemburgo	37,8	Turquia	28,7
Eslovênia	36,6	Suíça	26,6
Alemanha	36,1	Estados Unidos	26,0
Grécia	35,9	Coreia do Sul	24,6
Portugal	34,4	Chile	19,8

Fonte: Receita Federal do Brasil (2017). Carga Tributária no Brasil 2016 – Uma Análise por Tributos e Bases de Incidência. http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf

FIGURA 5
COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA, POR TIPO DE IMPOSTOS (EM %)
OCDE E BRASIL 2015

PAÍSES	RENDA	PATRIMÔNIO	CONSUMO	OUTROS	TOTAL	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)
Alemanha	31,2	2,9	27,8	38,1	100	37,1
Bélgica	35,7	7,8	23,8	32,7	100	44,8
Chile	36,4	4,4	54,1	5,1	100	20,5
Coreia do Sul	30,3	12,4	28,0	29,3	100	25,2
Dinamarca	63,1	4,1	31,6	1,2	100	45,9
Espanha	28,3	7,7	29,7	34,3	100	33,8
Estados Unidos	49,1	10,3	17,0	23,6	100	26,2
França	23,5	9,0	24,3	43,2	100	45,2
Holanda	27,7	3,8	29,6	38,9	100	37,4
Irlanda	43,0	6,4	32,6	18,0	100	23,1
Itália	31,8	6,5	27,3	34,4	100	43,3
Japão	31,2	8,2	21,0	39,6	100	30,7
Noruega	39,4	2,9	30,4	27,3	100	38,3
Portugal	30,2	3,7	38,4	27,7	100	34,6
Reino Unido	35,3	12,6	32,9	19,2	100	32,5
Suécia	35,9	2,4	28,1	33,6	100	43,3
Turquia	20,3	4,9	44,3	30,5	100	25,1
Média OCDE	**34,1**	**5,5**	**32,4**	**28,0**	**100**	**34,0**
Brasil [1]	**21,0**	**4,4**	**49,7**	**24,9**	**100**	**32,6**

(OLIVEIRA, 2018)
Fontes: OCDE: *Revenue Statistics Comparative Tables.* stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode REV2,5; Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros.
[1] Carga Tributária de 2015

O imposto de renda deve ser o pilar da tributação progressiva. Entretanto, além da redução gradual da tributação indireta, abordada mais adiante, a progressividade do sistema também requer medidas relacionadas com a tributação internacional para **combater a evasão e a elisão fiscal, a tributação sobre a propriedade e a riqueza e a tributação das transações financeiras**.

Tributação da renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas

O imposto sobre a renda é o que melhor escancara as distorções do sistema tributário. Em termos de taxação dos rendimentos de pessoas jurídicas e físicas, o Brasil se encontra muito distante dos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Como mencionado, em 2015 a participação relativa do imposto de renda (IRPF e IRPJ) na arrecadação total era bem mais elevada na OCDE (34,1%, em média) que no Brasil (21%). Como proporção do PIB, atingiu 11,5% (OCDE) e 6,8% (Brasil).



FIGURA 6
IMPOSTO SOBRE A RENDA TOTAL (IRPF E IRPJ)
EM % DA RECEITA E DO PIB
OCDE E BRASIL 2015

PAÍSES	IMPOSTO DE RENDA TOTAL	
	% RECEITA	% PIB
Alemanha	31,2	11,6
Bélgica	35,7	16
Chile	36,4	7,5
Coreia do Sul	30,3	7,6
Dinamarca	65,2	29
Espanha	28,3	9,6
Estados Unidos	49,1	12,9
França	23,5	10,6
Holanda	27,7	10,4
Irlanda	43,0	9,9

PAÍSES	IMPOSTO DE RENDA TOTAL	
	% RECEITA	% PIB
Itália	31,8	13,8
Japão	31,2	9,6
Noruega	39,4	15,1
Portugal	30,2	10,4
Reino Unido	35,3	11,5
Suécia	35,9	15,5
Turquia	20,3	5,1
Média OCDE	**34,1**	**11,5**
Brasil [1]	**21,0**	**6,8**

(OLIVEIRA, 2018)
Fontes: OCDE: *Revenue Statistics Comparative Tables*. stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode; Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Carga Tributária de 2015.
[1] inclui receita da CSLL

Esses números revelam que — apesar da tendência de redução do imposto de renda sobre os lucros das pessoas jurídicas e os rendimentos dos indivíduos mais ricos devido às reformas tributárias presididas pelo princípio da competitividade que passaram a ser realizadas no mundo capitalista sob a orientação do pensamento neoliberal — o sistema tributário brasileiro está desalinhado com o padrão vigente nesse conjunto de países.

Não se trata de uma estrutura que se possa considerar ajustada com princípios caros às finanças públicas, mesmo em tempos neoliberais, necessitando urgentemente de uma reforma de profundidade para corrigir suas principais mazelas.

Em grande medida, **o caráter regressivo do imposto sobre a renda no Brasil decorre de três fatores principais**, enumerados a seguir.

Em primeiro lugar, dois fatores introduzidos em 1995 (Lei nº 9.249) que propiciam a elevada desoneração tributária das classes mais favorecidas:

- O mecanismo que permite às empresas a dedução de juros sobre o capital próprio (uma suposta "despesa financeira" das empresas com juros pagos sobre o seu próprio capital).
- A permissão para a *completa isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas das empresas,* inclusive quando destinados ao exterior.

Em segundo lugar, as **diversas brechas legais para mitigar a taxação do lucro** presentes nos três regimes de tributação das pessoas jurídicas (simples; lucro presumido; e lucro real).

Em terceiro, a **inadequada progressão da tabela de incidência do IRPF**, com o baixo limite de isenção que invade a parcela do rendimento considerado como mínimo existencial, e a **reduzida alíquota máxima do imposto praticada no Brasil (27,5%)** na comparação internacional.

A Figura 7 mostra que, em 2015, nos países da OCDE, a alíquota-teto do IRPF permanecia em níveis iguais ou superiores a 50% em nações como a Bélgica (50%), Holanda (52%), Suécia (57%), Dinamarca (53%) e Japão (50,8%); e, entre 40% e 50% para Alemanha e França (45%), Itália (43%), Noruega (47%), Portugal (48%) e Reino Unido (45%), sendo de 39,6% nos Estados Unidos.

Entre os países da América Latina, Argentina (35%), Chile (40%), Colômbia (33%) e México, Nicarágua e Peru (30%) contavam, no mesmo ano de 2015, com alíquotas-teto superiores às do Brasil (27,5%). Entre os países emergentes relacionados, a alíquota do Brasil era também inferior à da China (45%), da Índia (34%) e da Turquia (35%).

FIGURA 7
EVOLUÇÃO DAS ALÍQUOTAS DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (EM %)
PAÍSES SELECIONADOS 2003-2015

PAÍSES DESENVOLVIDOS	ALÍQUOTAS-TETO IRPF		
	2003	2010	2015
Alemanha	48,5	45,0	45,0
Bélgica	50,0	50,0	50,0
Dinamarca	59,0	55,4	53,4
Estados Unidos	35,0	39,6	39,6
Espanha	45,0	43,0	47,0
França	48,1	41,0	45,0
Holanda	52,0	52,0	52,0
Itália	45,0	43,0	43,0
Japão	50,0	50,0	50,8
Noruega	55,3	47,8	47,2
Portugal	40,0	45,9	48,0
Suécia	57,0	56,6	57,0
Reino Unido	40,0	50,0	45,0

PAÍSES EMERGENTES E AMÉRICA LATINA	ALÍQUOTAS-TETO IRPF		
	2003	2010	2015
Argentina	35,0	35,0	35,0
Brasil	27,5	27,5	27,5
Chile	40,0	40,0	40,0
China	45,0	45,0	45,0
Colômbia	35,0	33,0	33,0
Índia	30,0	30,0	34,0
México	34,0	30,0	35,0
Nicarágua	–	30,0	30,0
Peru	30,0	30,0	30,0
Turquia	45,0	35,0	35,0
Uruguai	–	25,0	30,0
Venezuela	34,0	34,0	34,0
MÉDIA OCDE	**43,3**	**40,8**	**41,0**
MÉDIA AMÉRICA LATINA	**32,1**	**31,8**	**31,6**
MÉDIA MUNDO	**34,2**	**31,3**	**31,3**

(OLIVEIRA, 2018)
Fonte: KPMG. *Global Tax Rate Survey*, vários anos.

Sistema tributário regressivo

Esse sistema favorece os indivíduos situados no topo da pirâmide social. Os dados agregados das declarações do IRPF revelam que o imposto é progressivo até a faixa dos que recebem de trinta a quarenta salários-mínimos mensais. Após esse ponto, o imposto torna-se regressivo. Essa inflexão da curva de progressividade dá-se, sobretudo, por conta da **desoneração do imposto sobre os lucros e dividendos recebidos pelas pessoas físicas, sócios e acionistas de empresas.**

Não estranha, assim, a mais reduzida contribuição do imposto de renda das pessoas físicas para o financiamento do Estado *vis-à-vis* o resto do mundo e o fato de o sistema tributário brasileiro ser altamente regressivo.

Tributação internacional para combater a evasão, a elisão e os paraísos fiscais

A progressividade do sistema de impostos também requer que o Brasil avance no debate e na adoção de medidas concretas sobre a criação de novas **regras legais de combate à evasão e à elisão fiscal praticadas no comércio internacional e que corroem as bases domésticas de tributação**. Esse tema está no centro do debate nos principais institutos de pesquisa do mundo (OCDE, universidades, governos de países centrais, ONGs e ONU), uma vez que tem acarretado redução dos recursos para o financiamento público e perda substancial de soberania tributária para os Estados nacionais.

Tributação das transações financeiras

Um sistema tributário progressivo também requer o **reforço da taxação das transações** financeiras, sobretudo na etapa atual do capitalismo dominado pelas finanças, na qual fluxos financeiros foram-se tornando mais rápidos e complexos e o eixo central da economia se deslocou das atividades produtivas e socialmente úteis para a especulação financeira e para o rentismo.

Este debate está em curso no plano internacional desde a proposta da Taxa Tobin, no início da década de 1970 (feita por James Tobin, Prêmio de Ciências Econômicas em 1981), passando pela campanha para a instituição da Robin Hood Tax (2010) e pelos movimentos do G20 para adotar o Tributo sobre Transações Financeiras (TTF) no plano internacional.

No momento, 33 países têm algum tipo de tributo sobre operação financeira, com destaque para o Reino Unido e demais países da OCDE, o que foi adotado também por Argentina, Colômbia, Equador, Malásia, Marrocos, Paquistão e Peru.

O Brasil é pioneiro nesse sentido, com a criação do imposto sobre operações financeiras (IOF), em 1966. Outra experiência importante ocorreu com a instituição, em 1997, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), tributo especial que usou o dispositivo constitucional da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (Cide) para arrecadar recursos por atividades específicas. Diferente do IOF, a Cide pode ter seu recolhimento vinculado a um fundo ou a uma política determinada. Em 2007, o Congresso Nacional decidiu abolir a CPMF, que, quando extinta, arrecadava cerca de R$ 38 bilhões.

A experiência brasileira na manutenção concomitante de dois tributos incidentes sobre transações financeiras (IOF e CPMF) foi exitosa do ponto de vista da arrecadação e no combate à sonegação fiscal. A CPMF poderia ser reinstituída, com alíquota mais baixa e vinculada ao financiamento da seguridade social.

Tributação sobre a propriedade e a riqueza

A progressividade do sistema de impostos também requer a ampliação da tributação sobre a propriedade e a riqueza pela efetuação de mudanças que caminhem no sentido de estabelecer maior progressividade nos seguintes impostos:

- Imposto sobre herança;
- Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR);
- Imposto predial e territorial urbano (IPTU);
- Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI); e
- Imposto sobre propriedade de veículos (IPVA).

Também é preciso avançar na regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, assegurado pela Constituição de 1988.

A comparação com legislações de outros países mostra que, no Brasil, esses tributos possuem caráter residual. Do ponto de vista arrecadatório, a participação relativa na carga tributária e como proporção do PIB no país é reduzida.

Excluindo-se o IPVA (que não é classificado como imposto sobre a propriedade no plano internacional), **as receitas dos tributos sobre o patrimônio como proporção do PIB no Brasil (0,8% do PIB) são baixas em relação aos países da OCDE** (1,9% do PIB, em média), o que aponta um potencial de ampliação dessas receitas.

É emblemático que num país continental com grande extensão de áreas rurais, no qual a participação da agricultura e do agronegócio no PIB e nas exportações é significativa (respectivamente, 23% e 46%), **as receitas do imposto territorial rural (ITR) representem somente 0,1% da arrecadação tributária federal e 0,02% do PIB.**

Também é simbólico que a alíquota máxima do imposto sobre heranças e doações no Brasil (8%) seja bem inferior a de muitos países, como Japão (55%), França (45%), EUA e Reino Unido (40%), sendo quase a metade da média dos países da OCDE (15%) (Figura 8).

O **pequeno peso dos impostos sobre o patrimônio na composição da carga tributária e sua baixa progressividade** mostram claramente os obstáculos para um sistema tributário que tenha a equidade como preocupação central. **Deixa claro o peso político dos detentores de propriedade e riqueza, que se reflete nas posições do Judiciário e na baixa atividade legislativa nesse campo.**

FIGURA 8
ALÍQUOTAS MÁXIMAS DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE E A HERANÇA (EM %)
OCDE E BRASIL

RANKING	PAÍS	ALÍQUOTA MÁXIMA (%)
1	Japão	55
2	Coreia do Sul	50
3	França	45
4	Reino Unido	40
5	Estados Unidos	40
6	Espanha	34
7	Irlanda	33
8	Bélgica	30
9	Alemanha	30
10	Chile	25
11	Grécia	20
12	Holanda	20
13	Finlândia	19
14	Dinamarca	15
15	Turquia	10
16	Islândia	10
17	Polônia	7
18	Suíça	7
19	Itália	4
Média simples OCDE		**15**
Comparativo com Brasil		**8**

(OLIVEIRA, 2018)
Fonte: Cole, Alan. *Estate and inheritance taxa around the world.* in: https://taxfoundation.org/estate-and-inheritance-taxes-around-world/

4 A reforma do sistema tributário nacional deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela redução da tributação indireta

Para ampliar a progressividade, a reforma tributária deve alterar a tributação sobre bens e serviços. É preciso **avançar no sentido da implantação do imposto sobre o valor adicionado (IVA)**, de competência estadual, com legislação uniformizada, base de incidência ampla (sobre todos os bens e serviços) e cobrado pelo princípio do destino, fechando-se o canal para as guerras fiscais travadas entre os entes federativos. O imposto contaria com poucas alíquotas, isenções limitadas e benefícios restritos, com o produto de sua arrecadação destinando-se principalmente para os estados consumidores — no caso de se optar, para coibir a sonegação nas fronteiras estaduais, por um sistema misto (origem e destino) —, mas com reduzida alíquota no estado produtor, apenas para efeito de controle e de fiscalização do comércio interestadual.

No caso da União, **o peso maior da tributação incidente sobre o consumo é dado pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e pelo Programa de Integração Social (PIS)**. Entretanto, apesar de serem regressivas, tais contribuições representam a maior fatia dos recursos que financiam a seguridade social. Uma boa solução seria a **substituição de parte do valor arrecadado por meio dessas contribuições sociais por outras, incidentes sobre a base de renda ou patrimônio, de modo a reduzir o componente regressivo.**

A Cofins e o PIS, incidentes sobre o faturamento, poderiam ser transformados em contribuições sociais de valor agregado, de base ampla mas alíquotas menores que as atuais. Em complemento, e para evitar perda de recursos à seguridade social, poderia ser criada a contribuição social sobre rendimentos muito elevados (incidente sobre os rendimentos milionários), adicional ao imposto de renda das pessoas físicas. No mesmo sentido, a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) pode ser modulada de modo a gravar mais fortemente setores como o financeiro, da mineração e outros de grande lucratividade, ou setores com reduzidas taxas de utilização de trabalho formal.

Também será preciso **repensar a tributação sobre a folha de pagamento**, dado que o elevado peso relativo dos tributos incidentes também é evidência do caráter regressivo do sistema tributário. Além da injustiça fiscal, essa mudança se faz necessária em virtude da tendência de redução que se constata nas receitas de impostos que incidem sobre a base salarial por conta da Quarta Revolução Industrial, em curso, que tende a aprofundar a corrosão da base salarial e a perpetuar o **desemprego estrutural**. No Brasil, isso tende a ser mais imediato e acelerado pelos impactos da **reforma trabalhista e da terceirização** recém-aprovadas pelo Congresso Nacional.





5 A reforma do sistema tributário nacional deve restabelecer as bases do equilíbrio federativo

O federalismo fiscal que emergiu da Constituição de 1988 procurou promover um rearranjo no sistema, visando ao fortalecimento de suas bases e concedendo maior autonomia fiscal e financeira aos estados e municípios. Os constituintes procuraram aprovar um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento da autonomia fiscal e financeira dos governos subnacionais, numa dimensão que nunca existiu na história do federalismo do país, com o objetivo de alterar essa trajetória.

Entretanto, esse modelo foi sendo gradativamente desmontado pelas políticas econômicas implantadas pelo Governo Federal sob a influência dos compromissos assumidos com as políticas de austeridade fiscal admitidos com recomendações do pensamento econômico ortodoxo, manietando a autonomia dessas esferas e conduzindo-as a uma grave e profunda crise fiscal que as tem impedido de cumprir minimamente suas funções.

Tais políticas terminaram conduzindo à progressiva perda de autonomia das esferas subnacionais, com o poder de decisão sobre suas finanças e sobre a oferta de serviços para a população sendo crescentemente centralizado no Estado, o que — combinado com o baixo crescimento econômico deste período — agravou suas condições financeiras e enfraqueceu as bases da federação.

A gravidade da situação atual é atestada pela ruína financeira de algumas unidades da federação e pelo risco crescente de colapso na oferta de serviços essenciais para a população. **No final de 2016, três dos maiores estados do país registravam níveis de endividamento superiores ao limite de 200%** estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Rio de Janeiro (232%), Rio Grande do Sul (213%) e Minas Gerais (203%).

Dos 27 estados do Brasil, 13 registravam gastos com pessoal superiores ao limite permitido pela LRF, de 60% em relação à receita corrente líquida: Minas Gerais (78%), Rio Grande do Sul (76,1%) e Rio de Janeiro (72,3%) aparecem como os casos mais graves. Tocantins (67,8%), Rio Grande do Norte (67,5%), Mato Grosso (67,3%), São Paulo (66%), Pernambuco (65,8%), Bahia (63,4%) e Piauí (62,1%) completam o quadro dos estados com orçamento mais enrijecido pelo pagamento de pessoal.

Em 2017, pelo menos seis estados se defrontavam com dificuldades para efetuar o pagamento dos salários do funcionalismo e mais ainda de seu 13º salário, o mesmo acontecendo com centenas de municípios espalhados pelo país.

Esse quadro impõe a necessidade de se incluir na reforma tributária **a revisão do modelo federativo** para que este possa ser resgatado como um instrumento que, fortalecido, contribua para os objetivos do **crescimento econômico e de redução das desigualdades sociais, com o aumento da oferta de serviços essenciais para as camadas mais necessitadas da população.**

6 A reforma do sistema tributário nacional deve considerar a tributação ambiental

A reforma do sistema tributário nacional não pode prescindir da tributação ambiental necessária para, **num cenário de graves ameaças ao meio ambiente, inibir as práticas predatórias e, simultaneamente, sustentar o financiamento de políticas socioambientais.**

Com o avanço do debate sobre os limites do crescimento, particularmente a partir dos anos de 1970 e 1980, a questão ambiental passou a ganhar espaço também no campo da política tributária, notadamente a partir dos anos de 1990 e principalmente na Europa.

Como ressaltou documento emitido pela OCDE (2011), **os tributos ambientais têm vantagens importantes, como a eficácia ambiental, a eficiência econômica, a capacidade de aumentar a receita pública e a maior transparência**. Além disso, a tributação ambiental tem sido utilizada para tratar de uma ampla gama de questões relacionadas, incluindo a **redução de resíduos sólidos, da poluição da água e das emissões atmosféricas.**

Mais recentemente, nos anos 2000, ganhou corpo o debate em torno da noção de decrescimento. Para os adeptos dessa ideia, a defesa do meio ambiente e a continuação do desenvolvimento econômico representam trajetórias inconciliáveis. Em síntese, o crescimento econômico seria, nesta concepção, incompatível com os limites ecológicos e biofísicos do planeta.

Os países europeus estão na vanguarda da tributação ambiental, sendo pioneiros os escandinavos. Finlândia, Suécia e Dinamarca fizeram a reforma no início da década de 1990. Seguiram-se outros países (Holanda, Alemanha, Reino Unido, Suíça, Islândia Letônia, Noruega, Bélgica, Itália, Espanha e Portugal), que também fizeram "reformas fiscais ambientais" ampliando a participação relativa desses impostos na carga tributária total.

É emblemático que, como parte da Estratégia Europa 2020, traçou-se o objetivo de que, até 2020, pelo menos 10% da arrecadação dos países-membros da União Europeia advenha de tributos ambientais. Os desafios nesta direção são consideráveis, pois, em 2014, essa participação relativa média era de 6,3%.

Mesmo na América Latina existem algumas experiências de reformas fiscais ambientais de forma mais restrita, com destaque para os casos da Argentina, Bolívia, Chile e México.

No Brasil, uma reforma tributária ambiental é um desafio ainda a ser enfrentado. Experiências tópicas e frágeis denotam a baixa relevância e aderência do debate e da prioridade política em torno do tema da tributação ambiental e a **completa ausência de debate mais a fundo sobre a viabilidade e necessidade de uma reforma fiscal ambiental adaptada à realidade brasileira.**

Com base na experiência internacional, a reforma tributária deve redistribuir a composição da carga tributária pela ampliação da tributação ambiental, pela **maior taxação sobre o carbono oriundo de emissões de combustíveis fósseis**, a criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) Ambiental, **a ampliação do imposto territorial rural, a maior tributação sobre o uso da água, a adoção de taxações progressivas no uso de agrotóxicos e pela revisão dos subsídios prejudiciais ao meio ambiente.**

As receitas adicionais deveriam ser utilizadas para **financiar políticas ambientais e socioambientais** (licenciamento ambiental, fiscalização, áreas protegidas, política indigenista); **inovação; transição agroecológica; obras de despoluição; e incentivo a atividades, processos produtivos ou consumos ambientalmente amigáveis.**

7 A reforma do sistema tributário nacional deve aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional

A reforma deve r**esgatar o papel da tributação aduaneira** como instrumento para planejamento estratégico do país, com vistas a estruturar o seu processo produtivo em patamares adequados ao processo de desenvolvimento.

A administração dos tributos incidentes sobre o comércio exterior no país é atividade exercida pela Receita Federal do Brasil de forma integrada com a administração dos demais tributos federais. Essa forma de administração integrada segue a tendência mundial pois, cada vez mais frequentemente, o comércio internacional tem sido utilizado como instrumento de planejamento fiscal abusivo, especialmente quando realizado em operações entre empresas vinculadas a paraísos fiscais.

Dos tributos incidentes sobre o comércio exterior, especial atenção deve ser dada ao **imposto de importação e ao imposto de exportação**, de natureza extrafiscal por excelência, que se prestam, basicamente, para materializar o poder do Estado de interferir nos fluxos internacionais de comércio.

Todos os países que, em algum momento de sua história, puseram em prática programas de desenvolvimento industrial, trataram de r**egular e controlar os fluxos comerciais internacionais por meio da utilização de alíquotas diferenciadas de tributos aduaneiros** com vistas a criar condições adequadas ao seu objetivo.

O pensamento livre-cambista que tem predominado da metade do século passado até agora, e que encontra suas bases no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT/1947), nega aos Estados a possibilidade de utilizar os tributos aduaneiros como instrumentos de proteção. Com isso, o Brasil e muitos outros países foram levados a abdicar da utilização desses tributos para promover políticas industriais, diferentemente do que fizeram os países desenvolvidos no passado.

O rebaixamento generalizado das tarifas de importação, especialmente a partir da década de 1990, e o abandono completo do imposto de exportação, cujas alíquotas encontram-se zeradas para a quase totalidade das exportações brasileiras, são reflexos da adesão incondicional do Brasil ao processo de abertura econômica e da renúncia aos programas dirigidos de desenvolvimento econômico.



8 A reforma do sistema tributário nacional deve fomentar ações que resultem no aumento das receitas, sem aumentar a carga tributária

- ✓ Revisão das renúncias fiscais
- ✓ Enfrentamento da sonegação
- ✓ Controle da evasão fiscal

A reforma tributária é um dos mais importantes mecanismos para recompor a capacidade financeira do Estado, **distribuindo-se mais equanimemente o ônus dos impostos entre os membros da sociedade, com o maior avanço da tributação direta cobrada dos setores de renda mais alta.**

Porém, existem outros instrumentos que caminham na mesma direção e que, por sua potencialidade em termos arrecadatórios, têm, necessariamente, de ser incluídos nos debates e nas propostas de reforma tributária, com destaque para a radical revisão da política de incentivos fiscais e o reforço da arrecadação, pela maior eficiência administrativa da administração tributária e pela construção de um aparato fiscal coercitivo adequado e eficaz no combate à sonegação.







Revisar as renúncias fiscais

A desoneração fiscal no Brasil constitui-se, historicamente, em poderoso instrumento de transferência de renda para os setores ricos da sociedade, acarretando perda significativa de receita pública que poderia ter sido empregada na construção de uma sociedade menos desigual.

Entre 1966 e 2016, as desonerações fiscais tiveram peso expressivo no orçamento federal. Na década de 1970, elas representavam, em média, 3,5% do PIB. Essa proporção declinou no início dos anos de 1980 para algo em torno de 2,7%, mas voltou a crescer ao longo daquela década (3,3% em 1988). Nos anos de 1990, com a gestão econômica neoliberal, o patamar médio ficou em torno 1,6% do PIB e, partir da crise financeira internacional da década passada, voltou a crescer, como resultado, principalmente, das políticas anticíclicas então implementadas para sustentar minimamente o setor produtivo: 1,99% (2006); 3,34% (2010); 3,52% (2014) e 4,67% (2016).

A recomposição da capacidade financeira do Estado brasileiro requer que se revisem as desonerações tributárias.

Segundo estimativas do Ministério da Fazenda, o total das desonerações (ou gastos tributários) federais subiu de R$ 116 bilhões para R$ 282 bilhões (em valores correntes) entre 2009 e 2015, um salto de 3,65% para 4,93% do PIB.

Isso significa que, **apenas o Governo Federal todo ano abre mão e deixa de arrecadar cerca 25% do total de suas receitas.** Esse expediente não se restringe à esfera federal, sendo largamente difundido pelos governos estaduais e municipais.

Este impressionante montante de renúncias fiscais em 2015 (R$ 282 bilhões) é maior do que a soma de tudo o que foi gasto, na esfera federal, com saúde (R$ 93 bilhões), educação (R$ 94 bilhões), assistência social (R$ 71 bilhões), transporte (R$ 14 bilhões) e ciência e tecnologia (R$ 6 bilhões) no ano de 2014.

Renúncias fiscais superam o total do gasto na esfera federal com saúde, educação, assistência social, transporte e ciência e tecnologia

Renúncias fiscais **R$ 282 bi**	Educação **R$ 94 bi**
Saúde **R$ 93 bi**	Assistência social **R$71 bi**
Transporte **R$ 14 bi**	Ciência e tecnologia **R$6 bi**

É importante sublinhar o montante a que chegam as renúncias tributárias na área específica da seguridade social. Em 2015, por exemplo, elas alcançaram R$ 157,6 bilhões, quase 3% do PIB, ou 55,8% do total desonerado neste ano. Isso quer dizer que **mais da metade das renúncias de receita do Governo Federal são feitas com recursos da seguridade social.**

Vale lembrar que, na análise dos gastos tributários ou, mais amplamente, dos benefícios fiscais, devem ser consideradas as renúncias fiscais de estados e municípios que se inscrevem na chamada guerra fiscal. Essas renúncias são difíceis de apurar em virtude da falta de transparência e pouca disponibilidade de informações.

É importante ressalvar que a rubrica dos chamados "gastos tributários", que correspondem às desonerações fiscais, não inclui a renúncia relativa à não tributação dos rendimentos recebidos a título de lucros e dividendos. Observe-se que, nos declarantes do IRPF com renda mensal bruta superior a 160 salários-mínimos, a parcela dos rendimentos isentos de tributação (dentre os quais se destacam os rendimentos oriundos da distribuição de lucros e dividendos) é igual ou superior a 80% do total.

Nos declarantes do IRPF com renda mensal bruta superior a 160 salários-mínimos, a parcela dos rendimentos isentos de tributação é igual ou superior a 80% do total dos rendimentos.

Dentre esses recursos capturados pelas elites econômicas, que são contabilizados como gastos tributários, destacam-se as seguintes renúncias, que representaram 75% do gasto tributário de 2016: simples; microempreendedor individual (MEI); desoneração da folha de pagamento; desoneração da cesta básica; isenções concedidas para as entidades filantrópicas; gasto tributário com a Zona Franca de Manaus e outros benefícios ao desenvolvimento regional; isenções para a saúde privada (descontos no IRPF e IRPJ), para a educação privada (IRPF, Fies e Prouni) e para os aposentados (maiores de 65 anos e doenças crônicas); e o apoio fiscal a setores industriais (medicamentos, setor automotivo, informática e outros).

Administração tributária: modernização e combate à sonegação

A reforma tributária deve, em segundo lugar, **fortalecer a gestão administrativa pela construção de aparato fiscal coercitivo adequado para ampliar a arrecadação** e tornar-se eficaz no combate à sonegação de tributos, que no Brasil, embora tipificada como crime, encontra-se protegida por inúmeros mecanismos legais e interpretativos que impedem sua punição na esfera penal, além de **ser "premiada" por constantes programas de "refinanciamento" da sonegação.**

Muitas reformas trataram a política tributária e a administração tributária (AT) como fenômenos independentes, o que reduziu ou inviabilizou os resultados positivos esperados. Sem a adequação da administração tributária ao novo sistema instituído a partir da reforma, corre-se o risco de que se frustrem gravemente os próprios objetivos da reforma, principalmente se entre tais objetivos estiver o de tornar o sistema mais justo.

Uma ampla reforma da administração tributária é perfeitamente possível num contexto de ampla alteração do sistema tributário. Uma reforma tributária de caráter progressivo 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.

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.

A implantação gradual das alterações pretendidas deve contemplar, dentre outras medidas, a redefinição da estrutura organizacional em direção a uma estrutura híbrida mais horizontal; a reorganização do contencioso administrativo federal e a instituição de novos instrumentos de cobrança; a proibição de novos Refis ou quaisquer anistias e programas de parcelamentos generosos de longo prazo; o estabelecimento de obrigatoriedade de manifestação fundamentada da administração tributária sobre os efeitos econômicos e fiscais da concessão de benefícios fiscais como condição para a referida concessão, bem como da estruturação de um sistema de avaliação de seus resultados; e o estabelecimento de metas de redução efetiva da sonegação para as administrações tributárias.

Também é necessária a 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).

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 e não em crime material,** como é interpretado atualmente. O pagamento do tributo sonegado poderia, no máximo, produzir a atenuação da pena na esfera criminal e nunca sua extinção, como ocorre nos dias de hoje.

O país está diante de uma grande oportunidade para alterar, dentro de uma reforma tributária ampla, o atual modelo de AT, fazendo com que a estrutura orgânica formal encarregada da administração do sistema tributário tenha condições objetivas de promover a adequada aplicação das normas tributárias instituídas com eficiência, eficácia e, principalmente, justiça.

Limites das demais propostas em debate



As diversas propostas que estão sendo elaboradas por setores da sociedade, do governo, do parlamento e das associações de classes patronais desconsideram essas premissas fundamentais para a **reestruturação do sistema tributário brasileiro**. O propósito precípuo dessas iniciativas é, unicamente, simplificar o sistema pela substituição de diversos tributos indiretos por um imposto sobre o valor agregado, o que, ainda que importante, não é suficiente para transformá-lo num instrumento para operar em favor do crescimento, da equidade e do fortalecimento da federação.

A simplificação tributária é necessária, mas não pode funcionar como um "samba de uma nota só" e tampouco obscurecer o propósito velado dos detentores da riqueza financeira de **continuar mantendo o ônus da tributação sobre os ombros dos consumidores e das classes menos favorecidas da sociedade**, excluindo de sua incidência, ou apenas onerando, camaradamente, as altas rendas e o patrimônio.

O Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* entende que a pretendida simplificação, além de não enfrentar as anomalias crônicas do sistema tributário nacional, tem um agravante adicional: **se seguido este caminho restrito à simplificação, ele pode vir a representar o último suspiro do Estado social brasileiro** tardiamente inaugurado pela Constituição de 1988.

Isso pode ocorrer porque **os tributos constitucionalmente vinculados para a proteção social serão substituídos por um novo imposto que não contemplará essa vinculação, desmontando as bases de financiamento das políticas sociais** asseguradas pela Constituição Federal e por legislações anteriores. A concretização dessas mudanças inevitavelmente fragilizará o financiamento da educação e o orçamento da seguridade social, afetando a sustentação dos gastos em setores como previdência social, assistência social, saúde e programa seguro-desemprego.

Um dos propósitos da "agenda de modernização" das forças do mercado é o de aprofundar o projeto liberal no país, o que implica, dentre outros fatores, a destruição do Estado social de 1988 pela asfixia de suas bases de financiamento. Esse processo, que vem sendo encenado com a aprovação de diversos mecanismos (congelamento, em termos reais, dos gastos primários do Governo Federal até 2037 e ampliação de 20 para 30% da DRU, por exemplo), entre os quais se inclui a reforma tributária que, além de acentuar a assimetria entre a captura de recursos públicos pelo poder econômico e pela sociedade, poderá destruir o mais poderoso mecanismo de combate às desigualdades de renda no Brasil.

Estrutura dos documentos

O primeiro documento elaborado no âmbito do Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* contempla **36 artigos, escritos por 40 especialistas**, que realizaram um amplo diagnóstico do sistema tributário nacional (*A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas*).

As análises estão fundamentadas na **teoria da tributação e na experiência internacional de países desenvolvidos relativamente mais igualitários**, bem como nas transformações ocorridas na estrutura tributária brasileira desde meados do século XX até o presente.

A estrutura do documento (partes e capítulos, bem como o título dos artigos que o integram) é apresentada na página 52.

Com base nesse diagnóstico, o segundo documento (*A Reforma Tributária Necessária: Propostas para o Debate*) apresenta recomendações de reforma para subsidiar o debate público. Sua divulgação ocorrerá no início de agosto de 2018.

Iniciativa

O Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* é uma iniciativa da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco).

Esse esforço conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

Um convite para o debate

Esta iniciativa é um convite para um debate amplo, plural e democrático em torno do tema. O Movimento *Reforma Tributária Solidária: Menos Desigualdade, Mais Brasil* dirige-se a toda classe trabalhadora, sindicatos, associações, movimentos sociais, entidades de representação profissional e empresarial, partidos políticos, parlamentares e a todos os membros da sociedade brasileira que queiram um país justo, democrático e minimamente civilizado.



ESTRUTURA DO DOCUMENTO *A REFORMA TRIBUTÁRIA NECESSÁRIA: DIAGNÓSTICO E PREMISSAS*

Parte 1. As reformas tributárias no plano internacional

- As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez
- Nota sobre a insensata reforma tributária de Trump

Parte 2. A reforma tributária necessária para o Brasil

- A reforma tributária necessária: uma introdução geral
- O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da reforma (1891-2017)
- Nota sobre a "solução final" de Giambiagi para o ajuste fiscal
- Justiça fiscal no Brasil: que caminhos trilhar?
- Proposta de reforma tributária no atual governo: ainda regressiva e injusta

Parte 3. Reforma tributária para o desenvolvimento

- Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil

Parte 4. Financiamento do gasto social

- O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações
- Reforma tributária e financiamento da política social
- Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico

Parte 5. Tributação direta

- **Capítulo 1**. Tributação da renda da pessoa física
  - Tributação Sobre a Renda da Pessoa Física: Isonomia Como Princípio Fundamental de Justiça Fiscal
- **Capítulo 2**. Tributação da renda da pessoa jurídica
  - Tributação da Renda da Pessoa Jurídica: Instrumento da Guerra Fiscal Internacional ou de financiamento do Estado social?
- **Capítulo 3**. Tributação internacional para combater a evasão, elisão e os paraísos fiscais
  - A reforma tributária no atual contexto internacional
- **Capítulo 4**. Tributação das transações financeiras
  - Taxação dos fluxos financeiros: resgatar a produtividades dos nossos recursos

  - Tributos sobre transações financeiras: peça-chave da reforma tributária
- **Capítulo 5**. Tributação sobre a propriedade e a riqueza
  - A desconhecida desigualdade patrimonial e a urgência da regulamentação do imposto sobre grandes fortunas
  - O imposto sobre grandes fortunas
  - O imposto sobre herança
  - O imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)
  - O imposto predial e territorial urbano (IPTU)
  - O imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI)
  - Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural
  - O imposto sobre propriedade de veículos (IPVA)

Parte 6. Tributação indireta

- Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo
- Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade
- Tributação sobre a folha de pagamento

Parte 7. Equilíbrio federativo

- Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017

Parte 8. Tributação ambiental

- Reforma tributária ambiental: perspectivas para o sistema tributário nacional

Parte 9. Tributação sobre o comércio internacional

- Tributação sobre comércio internacional
- Retomada da tributação sobre produtos primários e semielaborados destinados à exportação

Parte 10. Aumentar as receitas, sem aumentar os impostos, pela revisão de renúncias e combate à sonegação

- **Capítulo 1** – Revisando as renúncias fiscais
  - A trajetória da política fiscal de desoneração tributária no Brasil (1966-2016)
  - Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional
  - Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil
- **Capítulo 2** – Administração tributária: modernização e combate a sonegação
  - Uma nova administração tributária para um novo sistema tributário
  - A institucionalização da administração tributária: a modernização da administração pública no Estado democrático de direito e a garantia dos direitos fundamentais

Referências

CEPAL (2015). ***Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015- Dilemas y espacios de políticas.*** Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe (Cepal).

FMI (2017) ***Fiscal monitor (October, 2017). Tackling Inequality.*** World economic and financial surveys. Washington, DC: International Monetary Fund.

MORGAN, Marc. ***Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015, WID***. World Working Paper, 2017/12. http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/

OLIVEIRA, Fabrício A. (2017). ***As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez. São Paulo: Plataforma Política Social (TD 04).*** http://plataformapoliticasocial.com.br/as-reformas-tributarias-no-plano-internacional-a-marcha-da-insensatez/

OXFAM (2017). ***A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras.*** São Paulo: Oxfam Brasil.


ANFIP


FENAFISCO