



**Reforma  
Tributária  
Solidária**

# A Reforma Tributária Necessária

**Justiça fiscal é possível: subsídios  
para o debate democrático sobre  
o novo desenho da tributação brasileira**

**Documento-síntese**







MENOS DESIGUALDADE.  
MAIS BRASIL

**Reforma  
Tributária  
Solidária**

# A Reforma Tributária Necessária

Justiça fiscal é possível:  
subsídios para o debate  
democrático sobre o novo  
desenho da tributação  
brasileira

**Documento-síntese**



Copyright @ 2018 – Anfip, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fenafisco, Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital.

Também disponível em:

[www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)

[www.fenafisco.org.br](http://www.fenafisco.org.br)

[www.plataformapoliticasocial.com](http://www.plataformapoliticasocial.com)

<http://reformatributariasolidaria.com.br/>

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Capa: Renata Alcântara

Editoração Eletrônica: Adriana Fernandes

Nenhuma parte desta obra deverá ser produzida ou divulgada sem que seja citada a fonte.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;  
FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital.

**A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira /**

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital.

Eduardo Fagnani (organizador).

Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

56 p.

ISBN: 978-85-62102-29-5

1. Reforma Tributária. 2. Desigualdades. 3. Economia. 4. Política Fiscal.  
5. Tributação 5. Desenvolvimento.  
CDU 336.22.

# ficha técnica

## **NÚCLEO EXECUTIVO**

Clovis Scherer, César Roxo, Dão Real Pereira dos Santos, Eduardo Fagnani, Fabrício Augusto de Oliveira, Fátima Maria Gondim Bezerra Farias, Fernando Gaiger Silveira, Francelino das Chagas Valença Junior, João Marcos de Souza, Jorge Abrahão de Castro, Marcelo Lettieri Siqueira, Jose Celso Cardoso Junior, Paulo Gil Hölck Introíni, Pedro Lopes de Araújo Neto e Vitor Chagas Costa.

## **AUTORES**

Acácio Zuniga Leite, Adriana da Costa Ricardo Schier, Alessandra Cardoso, André Calixtre, André Horta, Asty Pereira Júnior, Carlos Octávio Ocké-Reis, Clair Maria Hickmann, Claudia M. de Cesare, Claudio Guedes Fernandes, Clovis Scherer, Dão Real Pereira dos Santos, Dyeggo Rocha Guedes, Eduardo Fagnani, Fabrício Augusto de Oliveira, Fátima Maria Gondim Bezerra Farias, Fernando Gaiger Silveira, Flávio Tonelli Vaz, Giovanni Padilha da Silva, Grazielle David, Gigliola Lilian Decarli, João Carlos Loebens, João Marcos de Souza, Jorge Abrahão de Castro, Juliana Moreira, Juliano Giassi Goularti, Juliano Sander Musse, Kamila Vieira de Mendonça, Ladislau Dowbor, Lídia Maria Ribas, Luana Passos, Luiz Tadeu Matosinho Machado, Marcelo Lettieri Siqueira, Marconi Edson de Almeida Marques, Paulo Gil Hölck Introíni, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr., Pedro Rossi, Pedro Lopes de Araújo Neto, Rafael Carlos Camera, Raimundo Pires Silva, Rosa Angela Chieza, Silvia Cristina Barbosa Leal, Vitor Chagas Costa e Wilson Torrente.

## **PROJETO GRÁFICO**

Renata Alcântara – Nata Design  
Adriana Fernandes

## **DIAGRAMAÇÃO E EDIÇÃO DE ARTE**

Adriana Fernandes

## **REVISÃO ORTOGRÁFICA**

Maria Cláudia Fittipaldi

## **GESTÃO TÉCNICA**

Plataforma Política Social  
Eduardo Fagnani

## **INICIATIVA**

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)  
Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco)

## **APOIO**

Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres)  
Conselho Federal de Economia (Cofecon)  
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)  
Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social  
Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES)  
Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)  
Instituto Justiça Fiscal (IJF)  
Oxfam Brasil

# índice

# 1 2 3

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
CHARLES ALCANTARA E FLORIANO MARTINS DE SÁ NETO	
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
EDUARDO FAGNANI	
<b>parte 1.</b> <b>PREMISSAS E RECOMENDAÇÕES GERAIS</b> .....	25
<b>parte 2.</b> <b>O NOVO DESENHO DA TRIBUTAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	29
<b>parte 3.</b> <b>AMPLIAR RECEITAS SEM AUMENTAR O NÍVEL DE TRIBUTAÇÃO</b> .....	47
<b>CONCLUSÕES:</b> <b>Beneficiar as empresas e a maioria dos brasileiros é possível</b> .....	50
<b>ESPECIAL:</b> <b>A visão de Marc Morgan, autor convidado</b> .....	50
<b>NOTA FINAL</b> .....	52





**apresentação**



**CHARLES ALCANTARA**

Presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco).

**FLORIANO MARTINS DE SÁ NETO**

Presidente da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip).

**A** Reforma Tributária Solidária é um movimento encabeçado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), que inclui mais de 40 especialistas em tributos no Brasil.

Em junho deste ano, lançamos o livro *A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas*, que já nasceu como obra de referência para todos os que têm interesse em estudar o peculiar sistema tributário pátrio.

Passados quatro meses desde aquele lançamento, apresentamos o presente documento-síntese que materializa uma nova etapa do trabalho: *A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira*.

Neste documento trazemos uma série de simulações realizadas por renomados professores universitários, técnicos e especialistas em tributação e economia. Propomos aqui uma nova tabela de imposto de renda, visando a aumentar a progressividade do sistema, com sugestões de mudança na distribuição da carga tributária – diminuição nos impostos indiretos (consumo e serviços) e aumento nos diretos (renda e patrimônio). Nossos estudos comprovam que é possível aumentar a progressividade do sistema tributário e a arrecadação – e assim ajudar a solucionar a crise fiscal brasileira, mesmo sem aumentar os impostos. A ideia central é aproximar as alíquotas brasileiras da média praticada em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nossa equipe demonstra que é possível desenhar um sistema tributário mais justo e que esteja alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e as fontes de financiamento do Estado Social inaugurado na Constituição de 1988, que acaba de completar trinta anos de promulgação. Com as mudanças propostas – a depender do grau de maior ou menor progressividade – podemos elevar em até R\$ 253,7 bilhões as receitas da tributação da renda e reduzir em até R\$ 231,7 bilhões a receita da tributação sobre bens e serviços. Assim como elevar em até R\$ 73 bilhões a tributação sobre o patrimônio e reduzir em até R\$ 78,7 bilhões a tributação sobre a folha de pagamentos.

Na proposta também é possível observar que a aplicação do modelo sugerido diminui a desigualdade no País, enquanto a estrutura atual aumenta a desigualdade – uma diferença crucial, pois entendemos que a desigualdade social extrema é um dos principais fatores que restringem a eficiência econômica. Essa visão tem sido respaldada também por organismos globais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe e a Oxfam Internacional.

O movimento “Reforma Tributária Solidária: menos Desigualdade, mais Brasil” conta com o apoio da Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abes), do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Anfip de Estudos Tributários e da Seguridade Social, da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

Mais do que propostas, buscamos com este documento-síntese trazer subsídios que aprofundem o debate sobre o tema e tragam luz para a questão da justiça fiscal. Tornar o Brasil um País mais igualitário é possível, e esperamos que os novos governantes percebam o potencial de transformação positiva que há em uma reforma tributária consciente.

**introdução**



# JUSTIÇA FISCAL É POSSÍVEL: SUBSÍDIOS TÉCNICOS PARA O DEBATE DEMOCRÁTICO

**EDUARDO FAGNANI**

Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social [www.plataformapoliticasocial.com](http://www.plataformapoliticasocial.com). Blog: <http://fagnani.net/>

A tributação brasileira está na contramão de outros países capitalistas relativamente menos desiguais. No Brasil, a tributação é extremamente regressiva, porque incide sobre o consumo, não sobre a renda e a propriedade das classes abastadas. Não é verdade que a nossa carga tributária seja elevada, na comparação internacional. Mas é fato que temos a maior carga tributária, em todo o mundo, a incidir sobre o consumo, repassada aos preços das mercadorias, onde captura proporção maior da renda dos pobres e parcela menor da renda dos ricos.

Será utópico aspirar a que a tributação sobre a renda no Brasil se aproxime do patamar da Itália e do Japão? Será fabulação insistir em que a tributação sobre o patrimônio alinhe-se com a praticada na Espanha e na Bélgica? Será fantasia irrealizável projetar a tributação sobre o consumo em padrões semelhantes aos que se verificam em Portugal?

Do ponto de vista técnico, não há nenhuma limitação para a realização desses ideais. Essa é a conclusão de mais de quarenta especialistas reunidos por mais de um ano com o intuito de responder essas indagações, após terem concluído um amplo diagnóstico sobre a quase totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira<sup>1</sup>. Nesse novo estudo, esses especialistas afirmam que:

*“É tecnicamente possível que o Brasil tenha sistema tributário mais justo e alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e o Estado Social inaugurado pela Constituição de 1988”.*

Tributação progressiva é possível, e as simulações mostram que se pode quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras e, em contrapartida, reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos, quase na mesma proporção. Antecipando os “grandes números” que resultaram desse exercício, sublinha-se que é possível ampliar a justiça fiscal pela:

- Elevação de R\$ 253,7 bilhões das receitas da tributação da renda e redução de R\$ 231,7 bilhões da receita da tributação sobre bens e serviços;
- Elevação de R\$ 73,0 bilhões da tributação sobre o patrimônio e redução de R\$ 78,7 bilhões da tributação sobre a folha de pagamentos.

1. *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Esse desenho alternativo permite que o sistema tributário brasileiro deixe de ser regressivo e passe a ser progressivo: no modelo proposto, *após a incidência dos tributos indiretos, a desigualdade de renda cai, enquanto que, na situação atual, ela aumenta.*

## **POSSIBILIDADES E LIMITES DESTE ESTUDO**

É importante que o leitor tenha clareza acerca do objetivo deste estudo, que visa a oferecer subsídios técnicos para o debate democrático sobre a reforma tributária, apontando as possibilidades concretas de se alcançar maior justiça fiscal. Com esse intuito, são apresentados aqui os resultados de um exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação brasileira.

A configuração que resultou das simulações realizadas é apenas uma dentre diversas outras possibilidades de se alcançar melhor justiça fiscal no Brasil. Assume-se, portanto, que há outros desenhos possíveis, obtidos por diferentes graus de ajustes e modulações, que podem ser delineados no debate público. De modo algum se trata, aqui, de mostrar qualquer “solução” acabada para a reforma tributária de que o Brasil precisa.

Mesmo cientes de que o problema central do arcabouço tributário brasileiro é a injusta distribuição da carga, é imprescindível que se faça uma revisão criteriosa das renúncias fiscais, além de combate sem trégua à evasão fiscal. Esses recursos – que são transferidos para as camadas mais abastadas e, deste modo, aprofundam o caráter regressivo da tributação – totalizam cerca de 12,8% do PIB, patamar próximo do montante de receitas obtidas pela tributação de bens e serviços (16,23% do PIB), e superior ao patamar projetado neste estudo (12,3% do PIB).

Nesse sentido, o rigor na revisão das renúncias e no combate à sonegação poderia fazer surgir fontes de financiamento que supririam parte das alternativas propostas neste estudo.

Essa mesma possibilidade de reequilíbrio entre receitas de naturezas diversas também se coloca no caso da Seguridade Social, cujo dispêndio (11,3% do PIB) é menor que a parcela capturada pelas renúncias e pela sonegação (12,8% do PIB). A recuperação desses valores abriria possibilidades concretas de se reduzirem as alíquotas de determinadas contribuições que financiam a Seguridade Social. Essa alternativa se aplica, por exemplo, no caso de a sociedade optar por não recriar a polêmica Contribuição Social sobre a Movimentação Financeira (0,52% do PIB), aqui proposta – embora se recomende que essa medida seja adotada ao menos com uma alíquota simbólica, para que funcione como instrumento auxiliar no controle e combate às operações ilícitas.

Além disso, em função da natureza do estudo, não se avançou no sentido de detalhar as medidas administrativas e legais necessárias para implantar as mudanças propostas, nem na formulação de uma estratégia de transição do modelo regressivo para o modelo mais justo aqui desenhado. Esses temas serão objeto de próximas etapas dos trabalhos no âmbito da “Reforma Tributária Solidária”.

Por sua natureza, este documento não tem a pretensão de determinar *a priori*, ou detalhar todas as características das novas espécies tributárias (alíquotas, competências, regras, tempo de transição, entre outras). Esse detalhamento, mantido aberto, favorece o debate democrático entre os diversos atores envolvidos e afetados por um projeto dessa envergadura.



2. CESIT (2008). Carta Social e do Trabalho (8), Campinas: CESIT/FE-Unicamp. [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)
3. LAGARDE, C. Erguer os Pequenos Barcos, Fundo Monetário Internacional, 17/6/2015. <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf>; BERG, Andrew G e OSTRY Jonathan D. Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? International Monetary Fund. Imf Staff Discussion Not, 8, 2011 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>
4. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2018). A ineficiência da desigualdade. Síntese, Santiago: Cepal, (2018: 5-7). (<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43569-ineficiencia-desigualdade-sintese>)
5. Riqueza de 1% deve ultrapassar a dos outros 99% até 2016, alerta ONG. BBC Brasil. 19 de janeiro de 2015. [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150119\\_riquezas\\_mundo\\_ik](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150119_riquezas_mundo_ik)
6. Papa Francisco: "A economia da exclusão mata". El País, 23/11/2013. [https://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/26/sociedad/1385464009\\_115602.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/26/sociedad/1385464009_115602.html)
7. Brasil mantém tendência de avanço no desenvolvimento humano, mas desigualdades persistem. ONU/PNUD. 2018. <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/>
8. Políticas de igualdade racial fracassaram no Brasil, afirma ONU. OESP, 14/03/2016. <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,politicas-de-igualdade-racial-fracassaram-no-brasil--afirma-onu,10000021133>
9. OXFAM (2017). A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil.

## DESIGUALDADE SOCIAL E INEFICIÊNCIA ECONÔMICA

No debate atual, a reforma tributária é tratada como sinônimo de redução da complexidade do sistema de impostos. Essa ideia começou a ser difundida nos anos 1990 e ganhou vigor a partir da década seguinte.<sup>2</sup> A “simplificação” é parte da agenda das corporações empresariais que a percebem como requisito único para a eficiência econômica.

Reduzir a complexidade da tributação é medida necessária e foi incorporada neste estudo. Entretanto, encerrar a reforma tributária exclusivamente na questão da “simplificação” é inaceitável num País desigual como o Brasil, porque não se enfrenta o essencial (injustiça fiscal) e destrói-se o Estado Social de 1988 (principal instrumento de redução da desigualdade de renda no Brasil).

Entende-se que a desigualdade social extrema é um dos principais fatores que restringem a eficiência econômica, visão que tem sido respaldada por atores globais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI),<sup>3</sup> a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)<sup>4</sup> e a Oxfam Internacional.<sup>5</sup>

### “A desigualdade é a raiz dos males sociais”

Além de fatores de ordem econômica, o combate à desigualdade é imperativo ético. Em exortação apostólica recente, o papa Francisco sentencia que “enquanto não se resolvam radicalmente os problemas dos pobres, renunciando à autonomia absoluta dos mercados e da especulação financeira e atacando as causas estruturais da desigualdade, não se resolverão os problemas do mundo e nenhum problema. A desigualdade é a raiz dos males sociais”, afirma o papa, para quem, “o dinheiro deve servir, e não governar”.<sup>6</sup>

### O Brasil é o nono país mais desigual do mundo

Enfrentar a questão da desigualdade de renda é indispensável, pois o Brasil ocupa a 9ª pior posição em termos de concentração de renda dentre 189 países.<sup>7</sup>

A desigualdade de renda é o aspecto mais pungente das disparidades sociais, que estão por toda parte, sendo que o país não foi sequer capaz de enfrentar disparidades históricas herdadas de mais de três séculos de escravidão. A pobreza no Brasil tem cor (mais de 70% das pessoas vivendo em extrema pobreza no país são negros)<sup>8</sup> e gênero (em média, as mulheres ganhavam 62% do valor dos rendimentos dos homens).<sup>9</sup>

A desigualdade é um processo complexo que envolve diversas dimensões, como renda, gênero, raça, etnia, casta, região, deficiência, migração, entre outras. Reduzir a desigualdade de renda é importante medida no caminho de se reduzirem as demais desigualdades.

Além de extremamente desigual, o Brasil é extremamente heterogêneo, posto que as assimetrias entre classes sociais e regiões também se refletem na concentração da estrutura de propriedade rural e urbana, na injustiça fiscal, no mercado de trabalho e no acesso aos bens e serviços sociais.

Qual o futuro de uma nação na qual seis de cada dez crianças e adolescentes vivem em situação de pobreza, e metade desses jovens (cerca de 27 milhões) enfrentam ao menos

um tipo de privação de seus direitos básicos em moradia, água, educação, saneamento, informação e trabalho infantil?<sup>10</sup>

A desigualdade deve ser combatida não apenas em função dos aspectos sociais, culturais e éticos envolvidos, mas também pelo fato de que ela produz resultados desagregadores para a economia, para a democracia e para o meio ambiente.

Do ponto de vista econômico, a desigualdade reforça aspectos negativos da heterogeneidade estrutural das economias subdesenvolvidas, como a ocupação em atividades de baixa produtividade e a ineficiência micro e macroeconômica, perpetuando níveis de crescimento sempre abaixo do potencial.

Do ponto de vista político, a desigualdade impede que a democracia cumpra o papel de garantir a livre manifestação do contraditório das opiniões, vontades e interesses diversos. Numa democracia, os conflitos podem ser disciplinados, regrados e periodicamente resolvidos pelas eleições e pelos mecanismos participativos e deliberativos diretos que respeitam a soberania popular.

Do ponto de vista ambiental, a desigualdade acelera a entropia própria do sistema econômico, pois condena segmentos imensos da população a viverem em condições materiais e culturais distantes daquelas apregoadas pelos conceitos de trabalho decente e sustentabilidade humana, produtiva e ambiental.

Nesse sentido, qualquer reforma tributária que seja “neutra” em relação à injustiça do atual sistema tributário sempre será insuficiente, pois seu caráter regressivo aprofunda a desigualdade em suas múltiplas dimensões.

### **O estudo propõe a simplificação do Sistema Tributário, sem sacrificar o Estado Social**

O estudo “simplifica” a tributação e, ao mesmo tempo, preserva o Estado Social e amplia a progressividade. O Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), que será implantado por meio de legislação nacional, simplifica sobremaneira o atual quadro “caótico, ultrapassado e oneroso”,<sup>11</sup> composto por uma parafernália legal: 27 leis estaduais (ICMS) e 5.570 leis municipais (ISS).

Ainda em relação ao IVA, em vez da prática atual de isenção aplicável aos bens de primeira necessidade (como alimentos e medicamentos), para reduzir a tributação sobre o consumo das camadas de menor renda, propõe-se, como política de gasto fiscal, a adoção de uma espécie de “Renda Básica Tributária”, que consiste na devolução do imposto aos consumidores cadastrados nos programas sociais do governo.

### **O Estado Social é o principal instrumento distributivo**

É fácil “simplificar” tendo-se o Estado Social como variável de ajuste. Todavia, é “simplificação” inadmissível, dado o papel central do Estado Social na redução das desigualdades de renda no Brasil.

Para financiar o Estado Social criado pela Constituição de 1988 – objetivo jamais contemplado nas propostas existentes de “simplificação” – é necessário criar ou ampliar tributos progressivos, de modo a possibilitar a extinção ou a redução de tributos regressivos.

10. UNICEF (2018). Pobreza na infância e na adolescência. ONU: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2018. [https://www.unicef.org/brazil/pt/pobreza\\_infancia\\_adolescencia.pdf](https://www.unicef.org/brazil/pt/pobreza_infancia_adolescencia.pdf)

11. SOUZA, João M. de. Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

12. O detalhamento dessas premissas encontra-se em: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>
13. É o caso, por exemplo, do tema da progressividade, onde se destaca a questão da isenção da tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos, objeto de vários estudos de Sergio Gobetti e Rodrigo Orair nos últimos anos. Consultar, especialmente: GOBETTI Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão n. 1990. Abril de 2016.
14. Destaquem-se, especialmente, a tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF); a tributação sobre transações financeiras; o imposto sobre grandes patrimônios; a reformulação do Imposto sobre heranças; a tributação ambiental; extensão da cobrança do IPVA; a alteração do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR); a revisão das renúncias fiscais; a revisão do IPTU; a manutenção das contribuições para a Seguridade Social; o combate à corrupção e a evasão; e o fortalecimento do federalismo.
15. Como o Brasil alimenta a desigualdade? Carta Capital, 29/8/2018. <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/como-o-brasil-alimenta-a-desigualdade>
16. Consiste na devolução de todo ou parte do imposto sobre o consumo de bens e serviços para as famílias que pertençam às parcelas mais pobres da sociedade que estão inscritas no Cadastro Social Único do Governo Federal (CADÚNICO).
17. SILVA, Giovani P. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

## O QUE DIFERENCIA A “REFORMA TRIBUTÁRIA SOLIDÁRIA” DAS PROPOSTAS EM DEBATE?

A reforma tributária deve, simultaneamente: corrigir a injustiça fiscal, preservar o Estado Social e restabelecer o equilíbrio federativo, aproximando o sistema tributário brasileiro daqueles praticados pelas nações relativamente menos desiguais.

Os exercícios de simulação de redistribuição das bases de incidência aqui apresentados partem do pressuposto de que são necessárias mudanças estruturais, pautadas por oito premissas.<sup>12</sup> Neste sentido, a reforma do sistema tributário brasileiro deve:

- *Ser pensada na perspectiva do desenvolvimento.*
- *Estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social.*
- *Avançar no sentido de promover a progressividade pela ampliação da tributação que incide sobre a renda e o patrimônio.*
- *Avançar no sentido de promover a progressividade pela redução da tributação que incide sobre o consumo.*
- *Fortalecer as bases do equilíbrio federativo.*
- *Considerar a tributação ambiental.*
- *Aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional.*
- *Fomentar ações que potencializem as receitas, sem aumentar impostos: revisão das renúncias fiscais e fortalecimento da gestão administrativa pela construção de aparato fiscal coercitivo adequado para ampliar a arrecadação, e eficaz no combate à sonegação de tributos.*

## NOVOS RUMOS DO DEBATE SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

Em última instância, este estudo se propõe a abrir novas frentes para o debate democrático sobre o tema. Em parte esse objetivo já foi atingido, na medida em que, após a divulgação das primeiras diretrizes deste projeto, em abril de 2018, diversos temas – com alguma<sup>13</sup> ou pouca<sup>14</sup> projeção no debate e que não haviam ainda sido incorporados nas propostas dominantes – passaram a fazer parte da agenda econômica dos candidatos à presidência da República, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Rede Solidariedade (Rede).

O sempre ignorado tema da tributação ambiental no Brasil foi incluído na agenda do PT e da Rede e quatro candidatos à presidência da República<sup>15</sup> incorporaram em suas agendas a proposta de desoneração dos consumidores de baixa renda – uma espécie de “Renda Básica Tributária”<sup>16</sup> – explicitada, originalmente, em publicação elaborada no âmbito deste projeto.<sup>17</sup>

## AS DIRETRIZES ORIENTADORAS DESTE ESTUDO

São três as diretrizes que orientaram a elaboração desse exercício de redistribuição das bases de incidência da tributação:

- Ampliar a progressividade, pela maior participação da tributação sobre a renda e o patrimônio, e menor participação da tributação sobre o consumo, na arrecadação total.
- Aproximar os principais componentes da tributação brasileira da média dos 34 países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).
- Preservar e fortalecer o Estado Social de 1988, substituindo as fontes de financiamento regressivas por outras fontes de tributação direta.

### O caráter regressivo da tributação brasileira, na contramão dos países da OCDE

O caráter regressivo da tributação é patente pela reduzida participação relativa do imposto sobre a renda na arrecadação total (18,3%), em relação à média dos países da OCDE (34,1%); e pela menor participação relativa da tributação do patrimônio: 5,5% (média da OCDE) e 4,4% (Brasil). Em contrapartida, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo é bem maior no Brasil (49,7%) do que na OCDE (32,4%, em média) (Figura 1).

**FIGURA 1 – COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA, POR BASES DE INCIDÊNCIA**

EM %  
OCDE E BRASIL  
2015

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

Autor: OLIVEIRA, Fabrício A. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez; In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Fontes: OCDE: Revenue Statistics Comparative Tables. <https://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, RFB.

No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), além da baixa ou nula tributação das rendas do capital, a alíquota máxima praticada (27,5%) no Brasil é bem inferior da média da OCDE (43,5%) e sua participação na arrecadação total é 3,5 vezes menor (2,4% do PIB no Brasil e 8,5% na OCDE).

Em 2015, nos países da OCDE, a alíquota máxima do IRPF permanecia em níveis iguais ou superiores a 50% em muitas nações (Bélgica, Holanda Suécia, Dinamarca e Japão); e entre 40% e 50%, em outras (Alemanha, França, Itália, Noruega, Portugal e Reino Unido) (Figura 2).

**FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DAS ALÍQUOTAS DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA**

EM %  
PAÍSES SELECIONADOS  
2003-2015

PAÍSES	ALÍQUOTAS-TETO IRPF		
	2003	2010	2015
<b>DESENVOLVIDOS</b>			
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
<b>EMERGENTES E AMÉRICA LATINA</b>			
Argentina	35,0	35,0	35,0
<b>BRASIL</b>	<b>27,5</b>	<b>27,5</b>	<b>27,5</b>
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
<b>MÉDIA OCDE</b>	<b>43,3</b>	<b>40,8</b>	<b>41,0</b>
<b>MÉDIA AMÉRICA LATINA</b>	<b>32,1</b>	<b>31,8</b>	<b>31,6</b>
<b>MÉDIA MUNDO</b>	<b>34,2</b>	<b>31,3</b>	<b>31,3</b>

Autor: OLIVEIRA, Fabrício A. As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez; In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Fonte: KPMG. *Global Tax Rate Survey*, vários anos.

18. ROSANVALLON. P (2012). A desigualdade se mundializou. Entrevista com Pierre Rosanvallon. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos – IHU. <http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/516110-a-desigualdade-se-mundializou-entrevista-com-pierre-rosanvallon>

### Por que preservar e consolidar o Estado Social que emergiu da Constituição de 1988?

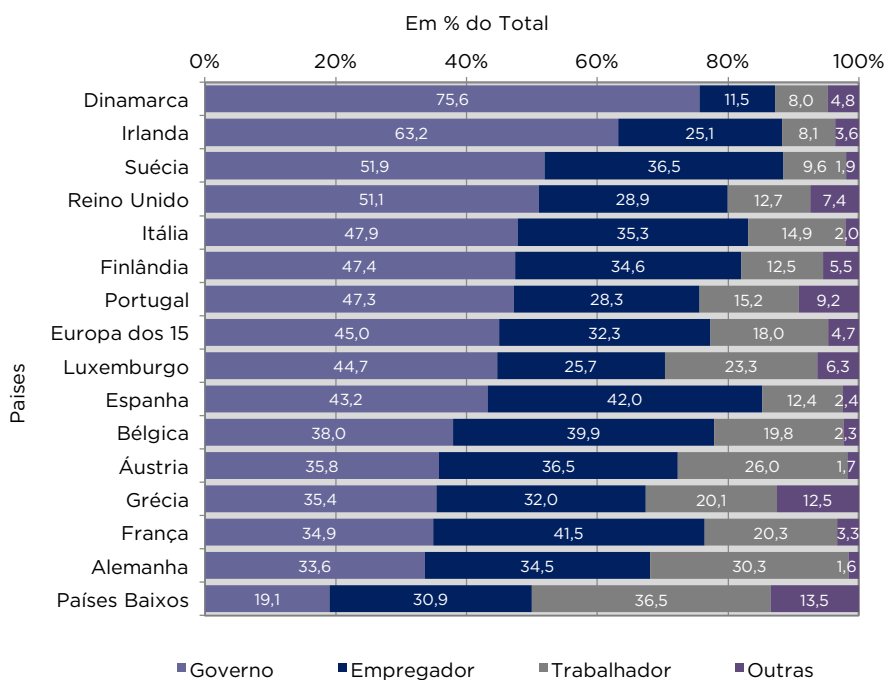
Além dos aspectos históricos específicos, a combinação da tributação progressiva com os regimes de Estado de Bem-estar Social explica, em grande medida, o maior êxito alcançado pelas nações relativamente menos desiguais em seu processo de desenvolvimento e na “redução espetacular da desigualdade”<sup>18</sup> ocorrida a partir de meados do século 20.

Com a tributação progressiva, o financiamento do Estado de Bem-estar Social assentou-se *no clássico modelo tripartite* baseado na contribuição dos empregados, dos empregadores e do governo (por meio de tributos gerais pagos pela sociedade). Em 2012, em 15 países da OCDE, a participação média da “contribuição do governo” no financiamento da proteção social foi de 45% do total, seguida pela contribuição dos empregadores (34,6%) e dos trabalhadores (18%) (Figura 3).

No Brasil, o Orçamento da Seguridade Social (artigo 195 da Constituição Federal de 1988) apresenta composição semelhante. Em 2015, do total das receitas da Seguridade Social (R\$ 694 bilhões), a participação relativa da “contribuição do governo” e da “contribuição dos empregados e empregadores” foi, respectivamente, de 49% e 51%.<sup>19</sup> A questão, paradoxal numa democracia, é que o Orçamento da Seguridade Social nunca foi respeitado pelo Poder Executivo, sendo que, ao arrepio da Constituição da República, sempre que a “contribuição do governo” é necessária, ela é classificada como “déficit”.

19. ANFIP e DIEESE (2017). Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

**FIGURA 3 – FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL**  
PARTICIPAÇÃO %  
OCDE (EU-15)  
2012



Fonte: Eurostat. Apud. ANFIP e DIEESE (2017). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

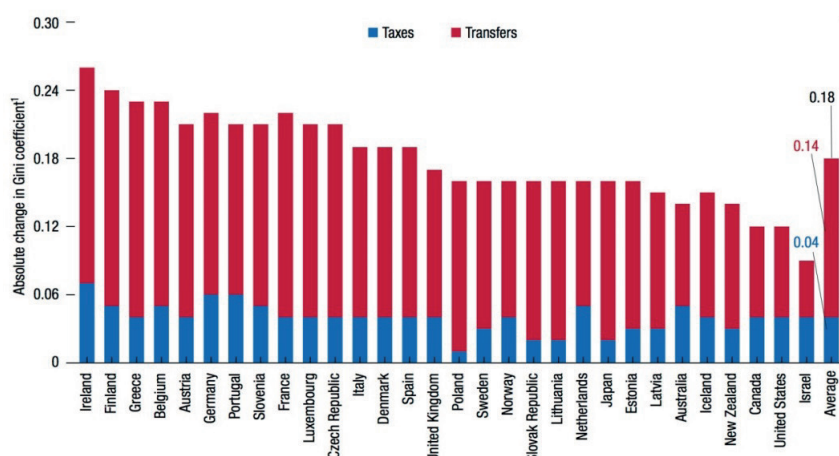
Estudo realizado pelo FMI<sup>20</sup> sobre a ação da política fiscal (tributos e gastos) sobre a renda dos indivíduos demonstra o papel central das transferências monetárias (Previdência e Assistência Social) e do gasto com educação e saúde na redução da desigualdade de renda. Em média, para um conjunto de países desenvolvidos, o coeficiente de Gini declina de 0,49 para 0,31 por conta da política fiscal, sendo que *aproximadamente dois terços dessa redistribuição são alcançados pelos efeitos dos gastos sociais e das transferências monetárias, das quais quase metade foi proporcionada pelos benefícios de aposentadoria e pensão* (Figura 4).

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



#### FIGURA 4 – IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS EM ECONOMIAS AVANÇADAS

2015 OU ÚLTIMO ANO

FONTE: FMI, 2017:7<sup>20</sup>

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Banco de Dados de Distribuição de Renda.

1. Calculado como coeficiente de Gini para o rendimento do mercado menos o coeficiente de Gini para o rendimento disponível.

### Os constituintes de 1988 se inspiraram na experiência internacional

A experiência brasileira antagoniza-se com o padrão dos países centrais no sistema tributário e no desenvolvimento tardio de seu Estado Social. É neste contexto que se identifica o período iniciado pela Constituição Federal de 1988 como um ciclo inédito de construção da cidadania social.

No caso específico da Seguridade Social, a Constituição de 1988 determina que a sua composição contemple os setores da Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Seguro-desemprego<sup>21</sup> (Art. 194). E, para financiá-la, institui o Orçamento da Seguridade Social (Art. 195), de caráter tripartite, integrado pela contribuição do governo,<sup>22</sup> do empregador e do trabalhador,<sup>23</sup> o que, entretanto, como mencionado, nunca foi observado pelo Poder Executivo que, ao arripio da Carta Magna, classifica a “contribuição do governo” como “déficit”.

### Reforma Tributária: o pilar inconcluso para a sustentação financeira do Estado Social

Em 1988, não houve correlação de forças favorável para se realizar a reforma tributária progressiva, não se cumprindo esse requisito fundamental para o funcionamento do Estado Social.

Nesse cenário, foram criadas novas contribuições sociais, a maior parte incidente sobre o consumo, para que o governo cumprisse a sua parte no financiamento tripartite da Seguridade Social. No caso da educação, reforçou-se o modelo de vinculação criado pela Constituição de 1934.

21. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o Programa de Integração Nacional (PIS); as Contribuições sobre Concurso de Prognósticos; e as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.
22. Contribuições previdenciárias para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), pagas pelos empregados e pelas empresas sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas.
23. Baseado em: FAGNANI, E. TONNELLI VAZ, F; CASTRO, J.A. e MOREIRA, J. Reforma tributária e financiamento da política social. In: A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

### O gasto social é o principal mecanismo de redistribuição de renda no Brasil<sup>24</sup>

Estima-se que, direta (beneficiário) e indiretamente (membros da família), a Seguridade Social (Previdência Social, Assistência Social e Seguro-desemprego<sup>25</sup>) transfira renda para mais de 140 milhões de indivíduos,<sup>26</sup> cujos benefícios, próximos do piso do salário-mínimo, transformam a Seguridade Social brasileira num dos maiores e mais bem-sucedidos programas de proteção social de países não desenvolvidos, no mundo.<sup>27</sup>

Além da Seguridade Social, para atingir os direitos assegurados pela Constituição de 1988, o Estado brasileiro desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que tem impactos importantes sobre a economia e sobre o bem-estar. Estimativas do IPEA indicam que um incremento de 1% do PIB nos programas sociais eleva a renda das famílias em 1,85% e multiplica o PIB em 1,37% (no caso da educação, o multiplicador é de 1,85%).<sup>28</sup>

Trabalhos recentes da Cepal<sup>29</sup> indicam que, após a ação da política fiscal sobre a renda dos indivíduos (tributos e gastos sociais), o coeficiente de Gini declina de 0,51 para 0,42 (queda de 9 pontos), em média, na América Latina, sobretudo pelos impactos das transferências e gastos com a proteção social, já que o sistema tributário permanece regressivo, limitando ou impedindo uma redução mais significativa da desigualdade social.

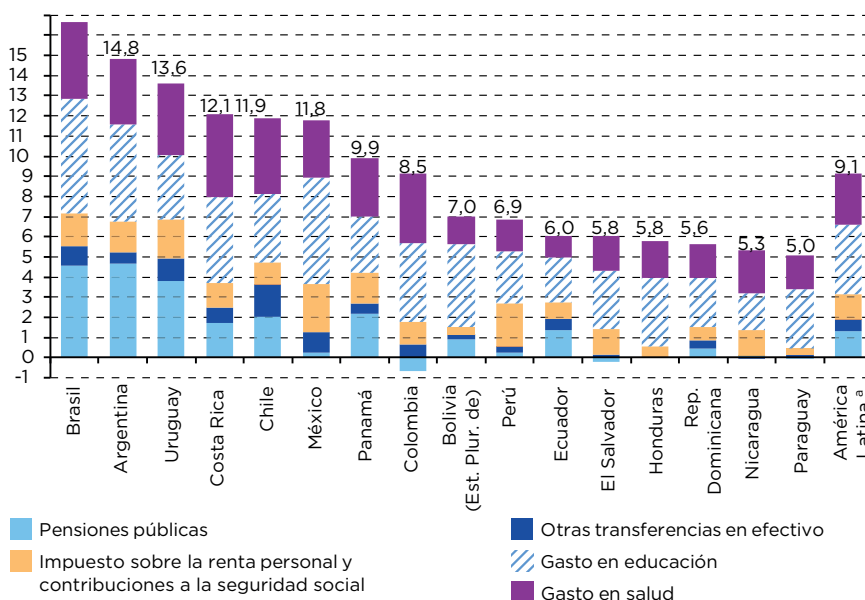
O Brasil apresenta o maior índice de redução da desigualdade de renda por efeito da política fiscal dentre os países da região (queda de 16,4 pontos). O maior impacto redistributivo é o gasto com educação, seguido pelos gastos com aposentadorias e pensões públicas e com a saúde (Figura 5).

**FIGURA 5 – 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)<sup>29</sup>



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas domiciliares dos países.  
a. Média simples.

24. O Seguro-desemprego é um benefício previdenciário (Artigo 201 da CF-88), cujo financiamento está previsto no Artigo 239.

25. ANFIP e DIEESE (2017). Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

26. ANFIP e DIEESE (2017). Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

27. ANFIP e DIEESE (2017). Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

28. CASTRO, J. A. Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

29. 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).



30. CASTRO, J. A. Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

Ressalta-se, entretanto, que os gastos sociais perdem sua eficácia se a tributação é regressiva, pois ela reduz ou anula parte dos seus efeitos redistributivos. No Brasil, metade do gasto social é pago pelos seus próprios beneficiados: “56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do Tesouro na forma de tributos e contribuições sociais” em função da tributação regressiva.<sup>30</sup> Assim, a progressividade na tributação é essencial para a redução das desigualdades, pois ela onera mais as camadas de maior renda e tem efeitos indiretos importantes na potencialização da eficácia dos gastos sociais.

Essas são apenas algumas poucas evidências que nos fazem incluir a preservação do Estado Social de 1988 e a redistribuição de suas bases de financiamento, para fontes mais progressivas, como um dos pontos cruciais da reforma tributária brasileira, não se admitindo, em hipótese alguma, propostas de reforma que destruam essa conquista da sociedade, pela asfixia e aniquilamento de suas fontes de financiamento.

## ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

O documento subdivide-se em três partes:

31. *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

- A primeira sintetiza o diagnóstico e as principais recomendações apresentadas no estudo anterior.<sup>31</sup>
- A segunda aprofunda e detalha essas recomendações e estima o impacto financeiro de cada uma delas com o objetivo de redistribuição das bases de incidência, pela redução daquelas mais regressivas e elevação das mais progressivas.
- A terceira sublinha a necessidade de revisão das renúncias fiscais e do aperfeiçoamento da administração tributária e do combate à sonegação.



PARTE 1

PREMISSAS E  
RECOMENDAÇÕES  
GERAIS



Como mencionado, entende-se que a reforma tributária brasileira tem de ser ampla e enfrentar a quase totalidade das anomalias e injustiças fiscais, com o propósito de reduzir a desigualdade da renda e, assim, ampliar a eficiência econômica.

O ponto de partida dessa seção foi o diagnóstico<sup>32</sup> sobre as múltiplas disparidades do sistema tributário, que resultou na adoção de oito premissas orientadoras para reformar o sistema, já mencionadas.

Após sublinhar que, em função das múltiplas desigualdades – que vão muito além das disparidades de renda –, a reforma tributária brasileira deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento nacional, o estudo sugere um conjunto de mudanças nos seguintes segmentos da tributação:

- Financiamento da proteção social.
- Tributação da renda: Tributação da renda da pessoa física; Tributação da renda da pessoa jurídica; Instrumentos adequados para combater a evasão e restringir a utilização dos paraísos fiscais.
- Tributação da propriedade e da riqueza.
- Tributação das transações financeiras.
- Tributação de bens e serviços.
- Tributação da folha de pagamentos.
- Equilíbrio federativo.
- Tributação ambiental.
- Tributação do comércio internacional.
- Ampliação das receitas, sem aumentar o nível de tributação.

32. *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>



PARTE  
2

O NOVO  
DESENHO DA  
TRIBUTAÇÃO  
BRASILEIRA





Com o objetivo de redistribuir as bases de incidência da tributação, essas recomendações de mudança são aprofundadas e estima-se o impacto financeiro de cada uma delas, o que é inédito na literatura disponível sobre o tema.

Os resultados desse exercício são apresentados nas seguintes seções:

- *Mais progressividade: redistribuição das bases de incidência da tributação:* Tributação da renda da pessoa física; Tributação da renda da pessoa jurídica; Retenções do imposto sobre a renda não alocáveis nas pessoas físicas e jurídicas; Tributação do patrimônio; Tributação das transações financeiras; Tributação de bens e serviços e da folha de salários.
- *Financiamento da proteção social.*
- *Equilíbrio federativo.*
- *Comparação com a OCDE.*
- *Carga tributária potencial e efetiva.*
- *Redução da desigualdade da renda.*

É importante esclarecer que a demonstração técnica da apuração detalhada das simulações aqui apresentadas é objeto do “Documento Completo” que será oferecido ao debate público em novembro de 2018. Também é necessário reafirmar que este estudo *não tem a pretensão de apresentar* uma proposta acabada de reforma tributária, na qual se detalhem todas as características das novas espécies tributárias aqui sugeridas.

## **1. MAIS PROGRESSIVIDADE: REDISTRIBUIÇÃO DAS BASES DE INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO**

Progressividade é possível, na medida em que não há restrição técnica para:

- Quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras de R\$ 472 bilhões para R\$ 830 bilhões, um incremento de R\$ 357 bilhões.
- Em contrapartida, reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos em R\$ 310 bilhões. Essas receitas podem cair de R\$ 1,439 trilhão para R\$ 1,129 trilhão (Figura 6).

**FIGURA 6 – AUMENTO DA PROGRESSIVIDADE PELA MUDANÇA DA BASE DE INCIDÊNCIA (SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA)**

EM R\$ MILHÕES

VALORES DE 2015 E ESTIMATIVAS

BASE DE INCIDÊNCIA	ATUAL	PROPOSTA	DIFERENÇA
	R\$	R\$	R\$
Renda (1)	352.305,41	606.084,14	253.778,73
Patrimônio	85.696,86	158.699,55	73.002,69
Transações Financeiras	34.686,30	65.380,84	30.694,54
<b>SUBTOTAL</b>	<b>472.688,57</b>	<b>830.164,53</b>	<b>357.475,96</b>
Bens e Serviços	957.923,80	726.126,34	-231.797,46
Folha de Salários	482.003,11	403.263,25	-78.739,86
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.439.926,91</b>	<b>1.129.389,59</b>	<b>-310.537,32</b>
Outros	15.567,38	15.567,38	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.912.615,48</b>	<b>1.959.554,12</b>	<b>46.938,64</b>

Nota (1) Inclui a o acréscimo de arrecadação na rubrica de Imposto de Renda Retido na Fonte – Não Residentes de, pelo menos, 0,12% do PIB, aproximadamente R\$ 6,9 bilhões.

Aprofundando-se a análise, note-se que a configuração da tributação com caráter mais progressivo pode alterar-se da seguinte forma (Figura 7):

- A participação relativa do imposto de renda no total da arrecadação tributária pode subir de 18,27% para 30,69% (de 5,97% para 10,27% do PIB).
- A participação relativa da tributação do patrimônio pode elevar-se de 4,44% para 8,03% do total da arrecadação tributária (de 1,45% para 2,69% do PIB).
- A participação relativa da tributação sobre transações financeiras pode crescer de 1,80% para 3,31% do total da arrecadação (de 0,59% para 1,11% do PIB).

Em contrapartida, pode-se reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos, mitigando-se o caráter regressivo do sistema:

- A participação relativa da tributação de bens e serviços pode cair de 49,68% para 36,76% do total da arrecadação tributária (de 16,23% para 12,30% do PIB).
- A participação relativa da folha de salários pode declinar de 25,00% para 20,42% do total da arrecadação tributária (de 8,16% para 6,83% do PIB).

**FIGURA 7 – AUMENTO DA PROGRESSIVIDADE PELA MUDANÇA DA BASE DE INCIDÊNCIA: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**

EM % DA ARRECADAÇÃO E DO PIB

VALORES DE 2015 E ESTIMATIVAS

BASES DE INCIDÊNCIA	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB
Renda	18,27	5,97	30,69	10,27	12,41	4,30
Patrimônio	4,44	1,45	8,03	2,69	3,59	1,24
Bens e Serviços	49,68	16,23	36,76	12,30	-12,92	-3,93
Folha de Salários	25,00	8,16	20,42	6,83	-4,58	-1,33
Transações Financeiras	1,80	0,59	3,31	1,11	1,51	0,52
Outros	0,81	0,26	0,79	0,26	-0,02	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>32,66</b>	<b>100,00</b>	<b>33,46</b>	<b>-</b>	<b>0,80</b>

A seguir, apresenta-se como esses números foram apurados, sendo que, como mencionado, a apresentação detalhada consta na versão completa deste documento que será lançada em novembro de 2018.

### 1.1. Tributação da Renda da Pessoa Física (IRPF)

É possível duplicar a arrecadação do IRPF de R\$ 154 bilhões para R\$ 339 bilhões (Figura 8). O incremento de R\$ 184 bilhões pode ser obtido por mudanças no IRPF (acréscimo de R\$ 156 bilhões) e pela criação da Contribuição Social Sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF) (R\$ 28 bilhões) (ou a adoção de um Adicional de Imposto de Renda de Pessoa Física).

**FIGURA 8 – ARRECADAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA PESSOA FÍSICA: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**  
EM R\$ MILHÕES  
VALORES DE 2015 E ESTIMATIVAS

PESSOA FÍSICA	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)	148.794,81	2,52%	305.502,87	5,17%	156.708,06	2,65%
Contribuição Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF)	-	-	28.174,99	0,48%	28.174,99	0,48%
Contribuição sobre Concursos e Prognósticos	5.422,13	0,09%	5.422,13	0,09%	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>154.216,94</b>	<b>2,61%</b>	<b>339.100,00</b>	<b>5,74%</b>	<b>184.883,06</b>	<b>3,13%</b>

#### Mudanças no IRPF

As mudanças no IRPF contemplam duas medidas principais: a revogação da Isenção das Altas Rendas e a implantação de nova tabela progressiva do IRPF.

#### Revogação da Isenção das Altas Rendas

Propõe-se que a tributação das altas rendas passe a seguir o princípio da capacidade contributiva, pela adoção de um conjunto de medidas, com destaque para:

- A revogação da isenção do imposto sobre as rendas provenientes dos lucros e dos dividendos distribuídos aos sócios e acionistas.<sup>33</sup>
- A revogação da permissão da dedução dos juros sobre o capital próprio do lucro tributável.<sup>34</sup>
- Tributação de todos os rendimentos recebidos, independente da origem, na tabela progressiva única.

33. Revogação do artigo 10 da Lei 9.249/95.

34. Revogação do artigo 9º da Lei 9.249/95. É fundamental a extinção dos dois benefícios legais. A revogação isolada do artigo 10 provocará uma “migração” dos beneficiários de lucros e dividendos na direção da utilização da distribuição favorecida prevista no artigo 9º da mesma Lei.

35. Não se está propondo a indexação da tabela progressiva do IRPF com o Salário-Mínimo. Utilizou-se o SM aqui exclusivamente para manter a referência com a fonte dos dados da Receita Federal do Brasil (DIRF/2015). Os reajustes da tabela poderão manter a relação com o SM, ou seguir a correção da inflação, ou outro critério de atualização a ser estabelecido.

#### Nova tabela progressiva do IRPF

A combinação das propostas anteriores com a implantação de nova tabela para o IRPF resulta em incremento de arrecadação, sobretudo pela incorporação das rendas isentas e não tributadas na mesma tabela de alíquotas progressivas. Mesmo com seu fortalecimento em termos arrecadatários, a nova tabela promoveria uma substancial desoneração para contribuintes das faixas inferiores de renda, incluindo micro e pequenos empresários. A Figura 9 apresenta a proposta de nova tabela de alíquotas incidentes de forma isonômica sobre todos os rendimentos auferidos pelas pessoas físicas, onde se destaca que:

- Os declarantes que recebem até 4 Salários-Mínimos (SM):<sup>35</sup> serão isentos de tributação.

- Acima de 4 até 15 SM: serão desonerados por alíquotas progressivas (entre 7,5% e 22,5%), inferiores a atual (27,5%).
- Acima de 15 a 40 SM: não serão afetados, mantendo-se a alíquota atual (27,5%).
- Acima de 40 a 60 SM: serão onerados pela alíquota de 35%.
- Acima de 60 SM: serão onerados pela alíquota de 40%.

**FIGURA 9 – TABELA DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS DO IRPF**

FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO MENSAL	ALÍQUOTA (%)	LIMITE INFERIOR DO SALÁRIO-MÍNIMO (R\$)	LIM. SUPERIOR DO SALÁRIO-MÍNIMO (R\$)	PARCELA A DEDUZIR (R\$)
Até 4	0%	-	37.824,00	-
Mais de 4 a 7	7,5%	37.824,00	66.192,00	2.836,80
Mais de 7 a 10	15,0%	66.192,00	94.560,00	7.801,20
Mais de 10 a 15	22,5%	94.560,00	141.840,00	14.893,20
Mais de 15 a 40	27,5%	141.840,00	378.240,00	21.985,20
Mais de 40 a 60	35,0%	378.240,00	567.360,00	50.353,20
Mais de 60	40,0%	567.360,00	-	78.721,20

A Figura 10, que apresenta a distribuição das alíquotas por faixas de rendimentos dos contribuintes constantes na Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) de 2015, mostra com mais exatidão o caráter redistributivo da nova tabela proposta. Destaque-se que, do total de 27.518.844 declarantes:

- 38,56% (10.611.125 declarantes) serão isentos (renda de até 4 SM mensais).
- 48,70% (13.401.596) serão desonerados por alíquotas progressivas (de 7,5% a 22,5%), inferiores à alíquota atual (27,5%) (acima de 4 a 15 SM mensais).
- 10,02% (2.756.552) não serão afetados e estarão sujeitos à mesma alíquota atual (acima de 15 a 40 SM mensais).
- 1,42% (389.811) serão onerados com a alíquota (35%), superior à atual (acima de 40 a 60 SM mensais).
- 1,31% (359.760) serão onerados com alíquota (40%), superior à atual (acima de 60 até 320 SM mensais e acima de 320 SM mensais).

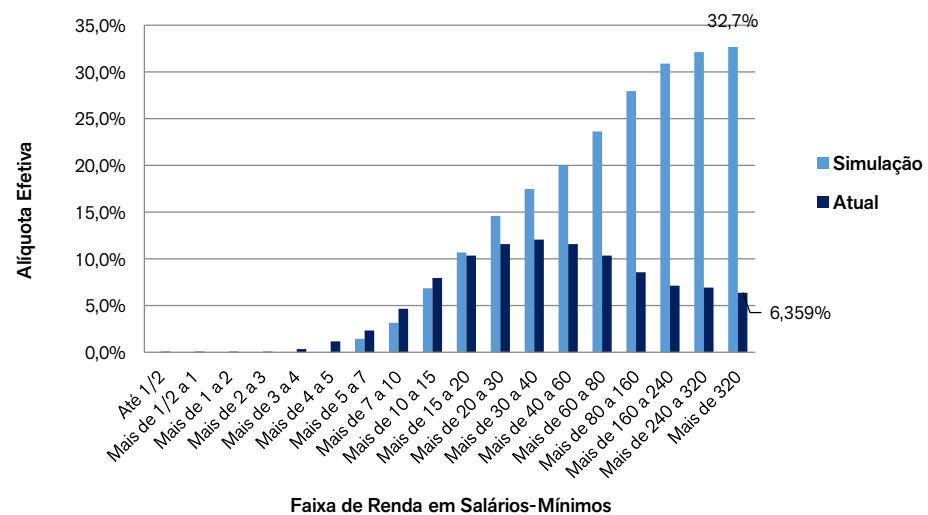
Em suma, *38,55% dos declarantes ficariam isentos do IRPF, 48,70% seriam desonerados e 10,02% manteriam a alíquota atual. A tabela progressiva elevaria a tributação para apenas 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes, que recebem mais de 40 SM mensais.*

Quando comparamos as alíquotas efetivas atuais com as alíquotas efetivas projetadas percebemos que até a faixa acima de 10 a 15 salários-mínimos, a alíquota atual é superior à alíquota efetiva projetada. A partir da faixa seguinte, as alíquotas efetivas projetadas passam a ser superiores, seguindo uma curva efetivamente progressiva, diferentemente das alíquotas atuais que, a partir da faixa de 30 a 40 salários-mínimos, começam a cair (Figura 11).

**FIGURA 10 – TABELA DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS DO IRPF:  
DISTRIBUIÇÃO DAS ALÍQUOTAS E POTENCIAL ARRECADATÓRIO**  
BASE 2015

FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO-MENSAL	ALÍQUOTA (%)	QUANTIDADE DE DECLARANTES	% DO TOTAL DE DECLARANTES	QUANTIDADE DE DECLARANTES (ACUMULADO)	% DE DECLARANTES (ACUMULADO)
Até 1/2	0,00%	1.301.366	4,73%	1.301.366	4,73%
Mais de 1/2 a 1	0,00%	573.674	2,08%	1.875.040	6,81%
Mais de 1 a 2	0,00%	1.227.268	4,46%	3.102.308	11,27%
Mais de 2 a 3	0,00%	3.278.035	11,91%	6.380.343	23,19%
Mais de 3 a 4	0,00%	4.230.782	15,37%	10.611.125	38,56%
Mais de 4 a 5	7,50%	3.173.086	11,53%	13.784.211	50,09%
Mais de 5 a 7	7,50%	4.339.708	15,77%	18.123.919	65,86%
Mais de 7 a 10	15,00%	3.352.450	12,18%	21.476.369	78,04%
Mais de 10 a 15	22,50%	2.536.352	9,22%	24.012.721	87,26%
Mais de 15 a 20	27,50%	1.180.520	4,29%	25.193.241	91,55%
Mais de 20 a 30	27,50%	1.086.611	3,95%	26.279.852	95,50%
Mais de 30 a 40	27,50%	489.421	1,78%	26.769.273	97,28%
Mais de 40 a 60	35,00%	389.811	1,42%	27.159.084	98,69%
Mais de 60 a 80	40,00%	142.916	0,52%	27.302.000	99,21%
Mais de 80 a 160	40,00%	141.451	0,51%	27.443.451	99,73%
Mais de 160 a 240	40,00%	32.329	0,12%	27.475.780	99,84%
Mais de 240 a 320	40,00%	13.753	0,05%	27.489.533	99,89%
Mais de 320	40,00%	29.311	0,11%	27.518.844	100,00%
<b>TOTAL</b>		<b>27.518.844</b>	<b>100%</b>		

**FIGURA 11 – TABELA DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS DO IRPF:  
ALÍQUOTAS EFETIVAS REAIS POR RENDA MÉDIA ANUAL (ATUAL E PROPOSTA/SIMULAÇÃO)**  
BASE 2015



### Contribuição social sobre altas rendas da pessoa física (CSPF)

A proposta de criação da CSPF (ou um Adicional de Imposto de Renda de Pessoa Física) com alíquota de 7,5%, incidindo sobre a renda das pessoas físicas superior a R\$ 1,2 milhão por ano (0,7% do total de declarantes do IRPF, cerca de 200 mil pessoas) – tem o propósito de suprir, parcialmente, as receitas perdidas pela Seguridade Social decorrentes da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) (perda de receitas de R\$ 230 bilhões) e da redução da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos (R\$ 78 bilhões).

## 1.2. Tributação da Renda da Pessoa Jurídica

A tributação incidente sobre a renda das pessoas jurídicas é dividida em dois grupos:

- O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) do **Lucro Presumido**.
- O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) do **Lucro Real**.

Este estudo propõe duas medidas principais:

- *A extinção da modalidade do Lucro Presumido, agrupando-se os dois regimes na modalidade do Lucro Real.* Observe-se que o Lucro Presumido é contabilizado no grupo de tributos sobre bens e serviços, uma vez que incidem sobre um percentual do faturamento, enquanto o Lucro Real é contabilizado no grupo de tributos sobre a renda, pois incidem sobre o lucro contábil efetivamente apurado.
- *A modulação das alíquotas da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) (Lucro Real), majorando-as nos setores com elevado emprego de tecnologia e baixa utilização de mão de obra; nas empresas “cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor”,<sup>36</sup> e em segmentos com elevados níveis de lucratividade (como os bancos que praticam juros abusivos).* Essa medida justifica-se, para compensar, parcialmente, a perda de receitas da Seguridade Social decorrente, como mencionado, da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) e da redução em 30% na alíquota da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos.

36. CF Art. 239, § 4º da Constituição de 1988.

A extinção do IRPJ e da CSLL que incidem sobre o Lucro Presumido acarreta uma redução da arrecadação sobre bens e serviços de R\$ 46,8 bilhões (Figura 12).

**FIGURA 12 – ARRECAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DA PESSOA JURÍDICA – LUCRO PRESUMIDO: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**

EM R\$ MILHÕES, % DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E % DO PIB  
VALORES DE 2015

PESSOA JURÍDICA	ATUAL			PROPOSTA			DIFERENÇA		
	R\$	% CT	% PIB	R\$	% CTB	% PIB	R\$	% CTB	% PIB
IRPJ LUCRO PRESUMIDO	30.396,84	1,57	0,51	0	0	0	-30.396,84	-1,58	-0,51
CSLL LUCRO PRESUMIDO	16.430,20	0,85	0,28	0	0	0	-16.430,20	-0,85	-0,28
<b>TOTAL</b>	<b>46.827,04</b>	<b>2,43</b>	<b>0,79</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-46.827,04</b>	<b>-2,43</b>	<b>-0,79</b>

Por outro lado, a unificação dos dois regimes promoverá um reforço do IRPJ e da CSLL que incidem sobre o Lucro Real, acarretando um acréscimo de receitas de R\$ 61,9 bilhões (Figura 13). Com a modulação da CSLL, estima-se uma elevação na arrecadação deste tributo. Assim, o acréscimo de tributos sobre a pessoa jurídica (o que aumenta no Lucro Real, menos o que reduz na tributação sobre o consumo) será de R\$ 15,1 bilhões.

**FIGURA 13 – ARRECADAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DA PESSOA JURÍDICA – LUCRO REAL: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**

EM R\$ MILHÕES, % DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E % DO PIB  
VALORES DE 2015

PESSOA JURÍDICA	ATUAL			PROPOSTA			DIFERENÇA		
	R\$	% CT	% PIB	R\$	% CTB	% PIB	R\$	% CTB	% PIB
IRPJ LUCRO REAL	70.686,80	3,666	1,197	91.947,89	4,66	1,56	21.261,09	0,99	0,36
CSLL LUCRO REAL	39.205,19	2,033	0,664	79.897,77	4,05	1,35	40.692,58	2,01	0,69
<b>TOTAL</b>	<b>109.891,99</b>	<b>5,70</b>	<b>1,86</b>	<b>171.845,66</b>	<b>8,71</b>	<b>2,91</b>	<b>61.953,67</b>	<b>3,00</b>	<b>1,05</b>

Esse acréscimo de arrecadação das pessoas jurídicas, de R\$ 15,1 bilhões, pode ser potencializado pela adoção de um conjunto de medidas adicionais, com destaque para:

- Revogação da isenção dos lucros e dividendos distribuídos.
- Instituição da retenção de imposto na fonte, como antecipação do imposto devido, compensável na declaração de ajuste.
- Revogação do benefício fiscal dos juros sobre o capital próprio.
- Revogação do incentivo fiscal da dedução ou amortização do ágio pago pela empresa investidora.
- Instituição de medidas com vistas a restringir a utilização dos paraísos fiscais e jurisdições com regimes privilegiados, por empresas com domicílio no País.

**1.3. Retenções do imposto sobre a renda não alocáveis nas pessoas físicas e jurídicas**

A revogação dos dispositivos que desoneram os lucros e dividendos distribuídos e os Juros de Capital Próprio terá como consequência a tributação das remessas de resultados aos sócios e acionistas residentes no exterior, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Estima-se, um acréscimo de arrecadação na rubrica de Imposto de Renda Retido na Fonte – Não Residentes, de, pelo menos, R\$ 6,9 bilhões.

**1.4. Tributação sobre o patrimônio**

Adotando-se parâmetros conservadores, as receitas da tributação do patrimônio podem mais que duplicar, passando de R\$ 85,6 bilhões para R\$ 158,6 bilhões, um potencial de incremento de receitas da ordem de R\$ 73,0 bilhões (de 1,45% para 2,69% do PIB) (Figura 14). Como mencionado, a apuração detalhada desses parâmetros será apresentada na versão integral deste documento.

**FIGURA 14 – ARRECADAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÔNIO: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**

EM R\$ MILHÕES E EM % DO PIB  
VALORES DE 2015

TRIBUTOS SOBRE O PATRIMÔNIO	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF)	-		37.193,97	0,63%	37.193,97	0,63%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	1.104,97	0,02%	19.093,90	0,32%	17.988,93	0,30%
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD)	6.468,65	0,11%	15.002,96	0,25%	8.534,31	0,14%
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	36.257,11	0,61%	37.307,11	0,63%	1.050,00	0,02%
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)	30.759,50	0,52%	38.994,97	0,66%	8.235,47	0,14%
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	11.106,63	0,19%	11.106,63	0,19%	-	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>85.696,86</b>	<b>1,45%</b>	<b>158.699,55</b>	<b>2,69%</b>	<b>73.002,69</b>	<b>1,24%</b>



## 1.5. Tributação das transações financeiras

A receita da tributação das transações financeiras pode subir de R\$ 34,6 bilhões para R\$ 73,0 bilhões, um acréscimo de R\$ 38,3 bilhões (Figura 15). Esse incremento seria obtido pela criação da **Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF)** (com alíquota de 0,38%) para suplementar, parcialmente, a queda de receitas da Seguridade Social, já mencionada.

### FIGURA 15 – TRIBUTAÇÃO DAS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA

EM R\$ MILHÕES  
VALORES DE 2015

TRIBUTOS SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	5,25	0,00%	-	0,00%	- 5,25	0,00%
Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF)	-	-	38.374,74	0,65%	38.374,74	0,65%
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	34.681,05	0,59%	34.681,05	0,59%	-	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>34.686,30</b>	<b>0,59%</b>	<b>73.055,79</b>	<b>1,24%</b>	<b>38.369,49</b>	<b>0,65%</b>

## 1.6. Tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos

A tributação que incide sobre o consumo, mais regressiva, pode ser reduzida em R\$ 310 bilhões assim distribuídos: bens e serviços (redução de R\$ 231,7 bilhões) e folha de pagamentos (R\$ 78,9 bilhões) (Figura 16).

### FIGURA 16 – REDUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA

EM R\$ MILHÕES E EM % DO PIB  
VALORES DE 2015 E ESTIMADOS

TRIBUTOS	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
TRIBUTOS SOBRE BENS E SERVIÇOS	957.923,80	16,23%	726.126,34	12,30%	- 231.797,46	-3,93%
TRIBUTOS SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTOS	482.003,11	8,16%	403.263,25	6,83%	- 78.739,86	-1,33%
<b>TOTAL</b>	<b>1.439.926,91</b>	<b>24,39%</b>	<b>1.129.389,59</b>	<b>19,13%</b>	<b>- 310.537,32</b>	<b>-5,26%</b>

### Tributação sobre Bens e Serviços

A redução de cerca de R\$ 231 bilhões na tributação de bens e serviços é resultado de propostas de reforma que contemplam (Figura 17):

- Extinção de sete tributos, o que acarreta redução de receitas de R\$ 734,8 bilhões: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS); Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) (Lucro Presumido); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (Lucro Presumido); Cide Combustíveis; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e Imposto sobre Serviços (ISS).
- Redução do valor de outros três tributos, resultando em queda de arrecadação de R\$ 67,8 bilhões: Simples Nacional; Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);<sup>37</sup> e Outras Contribuições Previdenciárias.
- Para compensar parcialmente essa queda de arrecadação (R\$ 802,6 bilhões), propõe-se a criação de quatro tributos, que podem gerar receitas de R\$ 570,8

37. Em troca da maior seletividade do IPI, também há a possibilidade de se avançar no sentido da implantação do imposto seletivo nos moldes adotados pela União Europeia (*Excise Duty*).



bilhões: Imposto sobre Valor Agregado (IVA); Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA); Imposto Ambiental (uma das possibilidades é extinguir a Cide Combustível e criar uma Cide mais ampla); e Imposto sobre Exportação (incidência sobre produtos primários e semielaborados).

#### FIGURA 17 – TRIBUTAÇÃO DAS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA

EM R\$ MILHÕES  
VALORES DE 2015 E ESTIMATIVAS

TRIBUTOS	R\$
Tributos extintos	-734.813,01
Tributos com redução de valor	-67.879,87
Novos tributos	570.895,42
<b>TOTAL</b>	<b>-231.797,46</b>

Dentre os tributos a serem criados, destacam-se o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) em substituição do atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre Serviços (ISS):

- O IVA terá incidência no destino, seguindo tendência internacional em relação aos tributos sobre bens e serviços. Este seria um tributo de base ampla, com alíquotas diferenciadas, mas sujeito ao critério da seletividade de acordo com a essencialidade das mercadorias ou serviços.
- A criação do IVA simplifica a tributação, porque acaba com a parafernália dos impostos específicos sobre o consumo, hoje existentes, cobrados pelos governos estaduais e municipais, que se agregam aos cobrados pela União. Segundo Souza (2018),<sup>38</sup> essa diversidade de tributos sobre o consumo gera um sistema caótico, que, aliado à complexidade da legislação, torna muito difícil o controle e a fiscalização, tanto para empresários, como para os responsáveis pela aplicação da lei tributária. Atualmente, 5.570 municípios podem editar leis específicas sobre o ISS, 27 governos estaduais podem fazer o mesmo com o ICMS, bem como ocorre com a União. Esse quadro caótico é agravado pela infinidade de decretos, portarias, instruções normativas, regulamentos e outros instrumentos legais, emitidos em complemento à legislação. Portanto, é necessário que o Brasil modifique a sistemática de tributação, no sentido de reduzir a sua complexidade.
- Como forma adicional de se reduzir o caráter regressivo da tributação do consumo, sugere-se a devolução de todo ou de parte do imposto para as famílias inscritas no Cadastro Social Único do Governo Federal.<sup>39</sup>

#### Tributação sobre a Folha de Pagamentos

A tributação da folha de pagamentos pode declinar em R\$ 78,7 bilhões (Figura 18), pela adoção das seguintes medidas que trazem substancial redução de custos para as empresas:

- Desonerar a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, em 30% (R\$ 41,5 bilhões).
- Retirar do custeio da folha de pagamentos a Contribuição para o Salário Educação, que passa a ser financiado pelo Imposto Sobre Grandes Fortunas (R\$ 18,6 bilhões).

38. SOUZA, João M. de. Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

39. SILVA, Giovani P. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

- Retirar do custeio da folha de pagamentos as contribuições sociais destinadas ao Sistema “S”<sup>40</sup> (R\$ 18,7 bilhões), dado que são recursos públicos de natureza compulsória que são administrados por entidades privadas.

40. Sesc, Senai, Senac, Senat, Senar, Sebrae, Sesi, SESCOOP e Sest.

**FIGURA 18 – TRIBUTAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS:  
SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**  
EM R\$ MILHÕES E ESTIMATIVAS  
VALORES DE 2015

TRIBUTOS SOBRE FOLHA DE PAGAMENTOS	ATUAL		PROPOSTA		DIFERENÇA	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
<b>CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS</b>	<b>326.488,39</b>	<b>0,06</b>	<b>284.940,71</b>	<b>0,05</b>	<b>-41.547,68</b>	<b>-0,01%</b>
Empregador	218.590,04	3,70%	177.042,36	3,00%	-41.547,68	-0,70%
Empregado	96.372,05	1,63%	96.372,05	1,63%	0,00	0,00%
Autônomo	11.495,82	0,19%	11.495,82	0,19%	0,00	0,00%
INSS - Outras Receitas	30,48	0,00%	30,48	0,00%	0,00	0,00%
<b>OUTROS</b>	<b>155.514,72</b>	<b>2,63%</b>	<b>118.322,54</b>	<b>2,00%</b>	<b>-37.192,18</b>	<b>-0,63%</b>
FGTS	118.322,54	2,00%	118.322,54	2,00%	0,00	0,00%
Salário Educação, Sistema S e outros	37.192,18	0,63%	0	0,00%	-37.192,18	-0,63%
<b>TOTAL</b>	<b>482.003,11</b>	<b>8,16%</b>	<b>403.263,25</b>	<b>6,83%</b>	<b>-78.739,86</b>	<b>-1,33%</b>

## 2. O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL

A redução do caráter regressivo da tributação de bens e serviços e da folha de pagamentos decorre das seguintes ações, já mencionadas, que implicam perdas de receita da Seguridade Social estimadas em R\$ 306,2 bilhões:

- Extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Lucro Presumido.
- Extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).
- Extinção da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS).
- Redução do valor de Outras Contribuições Previdenciárias.
- Redução em 30% na alíquota da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos.

Para compensar essa queda de arrecadação, propõe-se a criação de novos tributos mais progressivos e o aperfeiçoamento dos demais, já mencionados, que resultam em acréscimo de arrecadação de R\$ 223,8 bilhões:

- Contribuição Social sobre Altas Rendias da Pessoa Física (CSPF) (ou adicional de Imposto de Renda da Pessoa Física).
- Modulação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Lucro Real.
- Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA).
- Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF).

É necessário revogar a Desvinculação das Receitas da União (DRU), para contar novamente com esses recursos como parte do Orçamento da Seguridade Social. Estima-se que um montante de R\$ 85,7 bilhões deixaria de ser desviado da Seguridade Social para outras finalidades.<sup>41</sup> Portanto, o Orçamento da Seguridade passaria de R\$ 561,2 bilhões (valor líquido atual) para R\$ 564,5 bilhões (Figura 19).

41. Esse montante resulta da aplicação do percentual da DRU de 30%, em vigor, sobre os valores arrecadados em 2015 pelas contribuições sociais (Cofins, PIS e CSLL).

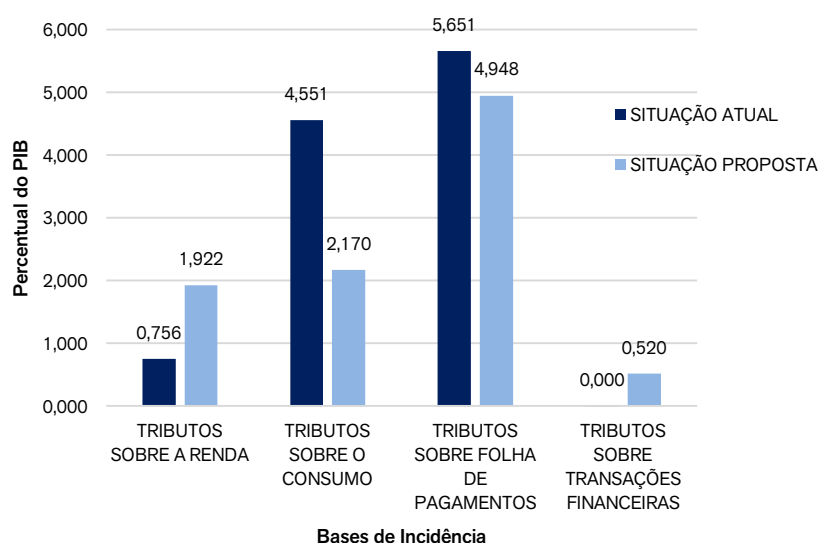
**FIGURA 19 – FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL:  
SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**  
EM R\$ MILHÕES  
VALORES DE 2015

TRIBUTOS	ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL		
	ATUAL	PROPOSTA	DIFERENÇA
	R\$ LÍQUIDO COM DRU	R\$	R\$
<b>TRIBUTOS SOBRE A RENDA</b>	<b>32.865,76</b>	<b>113.494,89</b>	<b>80.629,13</b>
Contribuição Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF)	0	28.174,99	28.174,99
Contribuição sobre Concursos e Prognósticos	5.422,13	5.422,13	0,00
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) Lucro Real	27.443,63	79.897,77	52.454,14
<b>TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO</b>	<b>194.740,52</b>	<b>128.223,73</b>	<b>-66.516,79</b>
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) Lucro Presumido	11.501,14	0	-11.501,14
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	133.205,14	0	-133.205,14
Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS)	27.877,59	0	-27.877,59
Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA)	0	124.263,82	124.263,82
Outras Contribuições previdenciárias (faturamento, rural, clubes)	22.156,65	3.959,91	-18.196,74
<b>TRIBUTOS SOBRE FOLHA DE PAGAMENTOS</b>	<b>333.642,59</b>	<b>292.094,91</b>	<b>-41.547,68</b>
Empregador	218.590,04	177.042,36	-41.547,68
Empregado	96.372,05	96.372,05	0,00
Autônomo	11.495,82	11.495,82	0,00
INSS - Outras Receitas	7.184,68	7.184,68	0,00
<b>TRIBUTOS SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS</b>	<b>5,25</b>	<b>30.699,79</b>	<b>30.694,54</b>
Contribuição Social sobre Movimentação Financeira (CSMF)	5,25	30.699,79	30.694,54
<b>TOTAL</b>	<b>561.254,12</b>	<b>564.513,32</b>	<b>3.259,20</b>

### Maior progressividade no financiamento da Seguridade Social

É tecnicamente possível preservar as bases de financiamento da Seguridade Social, ampliando-se a sua progressividade, mediante a elevação das receitas que incidem sobre a renda (de 0,75%, para 1,92% do PIB) e sobre as transações financeiras (de zero, para 0,59% do PIB) e redução das que gravam o consumo (de 4,55%, para 2,71% do PIB) e a folha de pagamentos (de 5,65%, para 4,94% do PIB) (Figura 20).

**FIGURA 20 – FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL:  
SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA**  
EM % DO PIB  
VALORES DE 2015 E ESTIMADOS



Desta forma, o financiamento da Saúde, da Previdência Social, da Assistência Social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) estaria preservado com fontes mais progressivas.

O Sistema Único da Saúde, além dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, continua a ser financiado por recursos fiscais dos três entes federativos estabelecidos pela Emenda Constitucional n. 29/02 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional n° 86/15.

A Educação preserva as suas fontes fiscais vinculadas pela Constituição de 1988 para os três níveis de governo, seguindo-se uma tradição introduzida pela Constituição de 1934, complementadas pelo Salário Educação, que deixa de ser financiado pela contribuição sobre a folha de pagamentos e passa a ser integralizado pelo Imposto Sobre Grandes Fortunas proposto neste documento.

O FGTS é preservado para financiar a habitação popular, o saneamento e a mobilidade urbana, e deve ser complementado por recursos fiscais da União, dos Estados e dos Municípios.

### 3. EQUILÍBRIO FEDERATIVO

A participação dos entes federados na arrecadação total ficou pouco alterada em relação à situação atual. A União teria uma leve redução de receitas; e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam ligeira elevação (Figura 21).

#### FIGURA 21 – EQUILÍBRIO FEDERATIVO – SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA

EM % DO PIB E DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB)  
VALORES DE 2015 E ESTIMADOS

ENTE	SITUAÇÃO ATUAL			PROPOSTA			DIFERENÇA		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
% PIB	18,83	8,22	5,61	18,74	8,80	5,91	-0,09	0,58	0,30
% Carga Tributária Bruta	57,65	25,17	17,18	56,03	26,31	17,66	-1,63	1,14	0,49

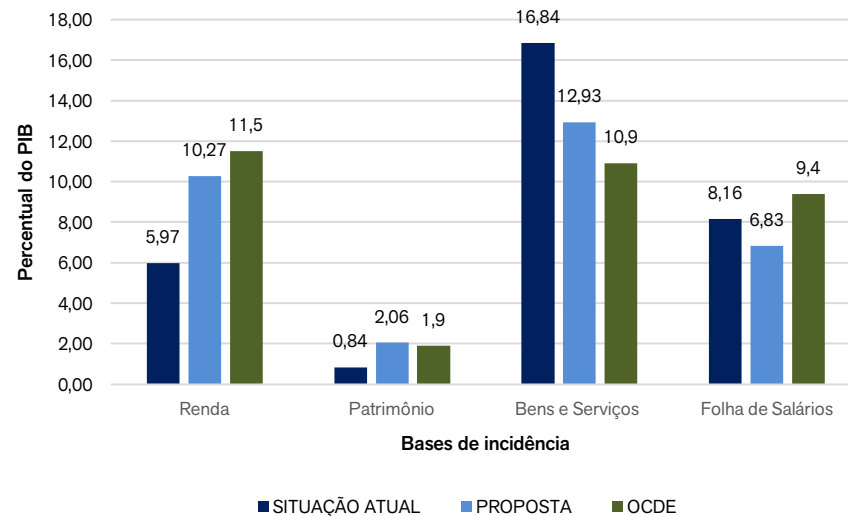
### 4. COMPARAÇÃO COM A OCDE

O estudo demonstra ser possível aproximar a tributação brasileira da média dos países que compõem a OCDE. Como proporção do PIB, constata-se que (Figura 22):

- A tributação da renda subiria de 5,97% do PIB, para 10,27% do PIB, patamar próximo da média da OCDE (11,50% do PIB).
- A tributação do patrimônio passaria de 0,84% do PIB, para 2,06% do PIB, ligeiramente acima da média da OCDE (1,90% do PIB).<sup>42</sup>
- A tributação do consumo declinaria de 16,23% do PIB, para 12,93% do PIB, um pouco acima da média da OCDE (10,90% do PIB).

42. Para efeitos de comparação, adotou-se o mesmo critério da OCDE, que considera o imposto incidente sobre veículos automotores como tributo que incide no consumo (ao contrário do Brasil, que considera o IPVA como tributo sobre o patrimônio).

**FIGURA 22 – INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO EM % DO PIB**  
COMPARATIVO DA SITUAÇÃO ATUAL, SITUAÇÃO PROPOSTA E MÉDIA DA OCDE  
VALORES DE 2015



Como proporção da carga tributária bruta (Figura 23):

- A participação relativa da tributação da renda na arrecadação total pode elevar-se de 18,27%, para 30,69%, mais próxima da OCDE (34,10%).
- A participação relativa da tributação do patrimônio passaria de 4,44%, para 8,03%, um pouco acima da OCDE (5,80%).<sup>43</sup>
- A participação relativa da tributação do consumo cairia de 49,68%, para 36,76%, ainda acima da OCDE (32,40%).

43. Considerou-se o IPVA como tributo que incide sobre o patrimônio.

**FIGURA 23 – INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO EM % DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA**  
COMPARATIVO DA SITUAÇÃO ATUAL, SITUAÇÃO PROPOSTA E MÉDIA DA OCDE  
VALORES DE 2015

BASE DE INCIDÊNCIA	ATUAL	PROPOSTA	OCDE
	% Carga Tributária Bruta	% Carga Tributária Bruta	% Carga Tributária Bruta
Renda	18,27	30,69	34,10
Patrimônio	4,44	8,03	5,80
Consumo	49,68	36,76	32,40
Outros	27,60	24,52	27,70
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Nota: (1) Considerou-se o IPVA como tributo que incide sobre o patrimônio. Esse não é o critério adotado pela OCDE que considera o imposto incidente sobre veículos automotores como tributo que incide no consumo

## 5. CARGA TRIBUTÁRIA POTENCIAL E EFETIVA

Ao contrário do senso comum, a carga tributária brasileira (32,4 % do PIB) não é elevada na comparação internacional, sendo inferior à observada na média dos países que integram a OCDE (34,1% do PIB) (Figura 24).

O propósito de aproximar a tributação brasileira da média da OCDE requereria um ligeiro aumento da carga tributária efetiva como proporção do PIB, o que parece ser consensual entre os presidenciáveis<sup>44</sup> e economistas ortodoxos,<sup>45</sup> em função da grave

44. Samuel Pessoa. *Assessores na Globonews. Folha de S.Paulo*, 2/9/2018. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2018/09/assessores-na-globonews.shtml>

45. Consultar, por exemplo, Fabio Giambiagi. *A carga tributária. Valor Econômico*, 14/03/2018.

recessão, causa central da crise fiscal do Estado, que se reflete na sequência de déficits primários em torno de 2% do PIB.

A despeito desses fatores, a carga tributária *foi mantida inalterada*, porque o objetivo de nosso argumento é demonstrar que é tecnicamente possível desenhar um modelo tributário mais justo sem elevar a carga tributária, como aqui se demonstrou. Entretanto, não seria adequado adotar-se o patamar verificado no triênio 2015-2017, pois ele reflete uma das mais agudas recessões econômicas da história. Assim, considerou-se como parâmetro a média entre 2005 e 2011 (33,48% do PIB), excluindo-se os anos atípicos de 2009 e 2010.

Além disso, a carga tributária projetada (33,48% do PIB) não seria alcançada de imediato, pois as mudanças não podem ser feitas de chofre, subentendendo-se *que a transição para o novo modelo deve ser feita em etapas, o que possibilita que as ações sejam “calibradas”* para manter inalterada a carga tributária.

#### FIGURA 24 – CARGA TRIBUTÁRIA COMO PROPORÇÃO DO PIB

PAÍSES DA OCDE E BRASIL

2014

PAÍSES	CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL EM % DO PIB
Dinamarca	50,9
França	45,2
Bélgica	44,7
Finlândia	43,9
Itália	43,6
Áustria	43,0
Suécia	42,7
Noruega	39,1
Islândia	38,7
Hungria	38,5
Luxemburgo	37,8
Eslovênia	36,6
Alemanha	36,1
Grécia	35,9
Portugal	34,4
República Checa	33,5
Espanha	33,2
Estônia	32,9
Reino Unido	32,6
<b>BRASIL</b>	<b>32,4</b>
Nova Zelândia	32,4
Israel	31,1
Eslováquia	31,0
Canadá	30,8
Irlanda	29,9
Turquia	28,7
Suíça	26,6
Estados Unidos	26,0
Coreia	24,6
Chile	19,8
<b>MÉDIA OCDE</b>	<b>34,1</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil (2017). Carga Tributária no Brasil 2016 – Uma Análise por Tributos e Bases de Incidência, da Receita Federal do Brasil.

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>

### Uma alternativa à austeridade econômica

É importante sublinhar que o ajuste fiscal e a manutenção e consolidação do Estado Social exigem algum incremento na carga tributária. Assim, caso a sociedade brasileira esteja disposta a ampliar ligeiramente o atual patamar, a reforma tributária, por seu potencial arrecadatório, pode ser um poderoso instrumento econômico para promover o ajuste fiscal, abrindo-se espaços para a revogação do teto dos gastos e para a reforma não excludente da Previdência Social.

## 6. REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DA RENDA

46. Consultar: SILVEIRA, F. G. *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2012 (XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012).

A avaliação dos impactos distributivos da tributação e do gasto social se ampara nas etapas da renda familiar, com cada etapa contemplando um dos principais instrumentos da política fiscal.<sup>46</sup>

- **Renda original** (Renda de mercado);
- **Renda inicial** (Renda original *mais* as transferências monetárias da previdência e assistência sociais);
- **Renda disponível** (Renda inicial *menos* tributos diretos);
- **Renda após a tributação** (Renda disponível *menos* tributos indiretos);
- **Renda final** (Renda após a tributação *mais* provisão pública de saúde e educação).

Os efeitos redistributivos estimados das mudanças na base de incidência da tributação propostas no âmbito desse estudo – elevação da tributação direta e redução da indireta – fazem-se sentir nas alterações dos índices de Gini da Renda disponível e da Renda após a tributação indireta (Figura 25).

- **Renda Disponível:** o índice de Gini cai – de 0,578 (situação atual) para 0,552 (proposta) –, atingindo padrão *similar ao que se reporta pela OCDE para os efeitos da tributação direta*. Fica patente que o efeito da tributação direta *nos coloca no grupo daqueles países que têm na tributação um importante instrumento de justiça distributiva*.
- **Renda após a tributação indireta:** o índice de Gini cai – de 0,612 (atual) para 0,571 (proposta) –, obtendo um ganho distributivo (6,6%) de grande magnitude, *similar ao efeito resultante de toda a população ocupada ter escolaridade, no mínimo, de ensino médio*.

### Sistema tributário progressivo é possível

47. Há uma redução expressiva, portanto, do efeito concentrador da tributação indireta, pois, se hoje resulta de um aumento do Gini entre a Renda Disponível e a Renda Pós-Tributação (3,4 pontos de Gini x 100), a proposta atenua o impacto concentrador dos tributos indiretos (para 1,9 pontos de Gini x 100).

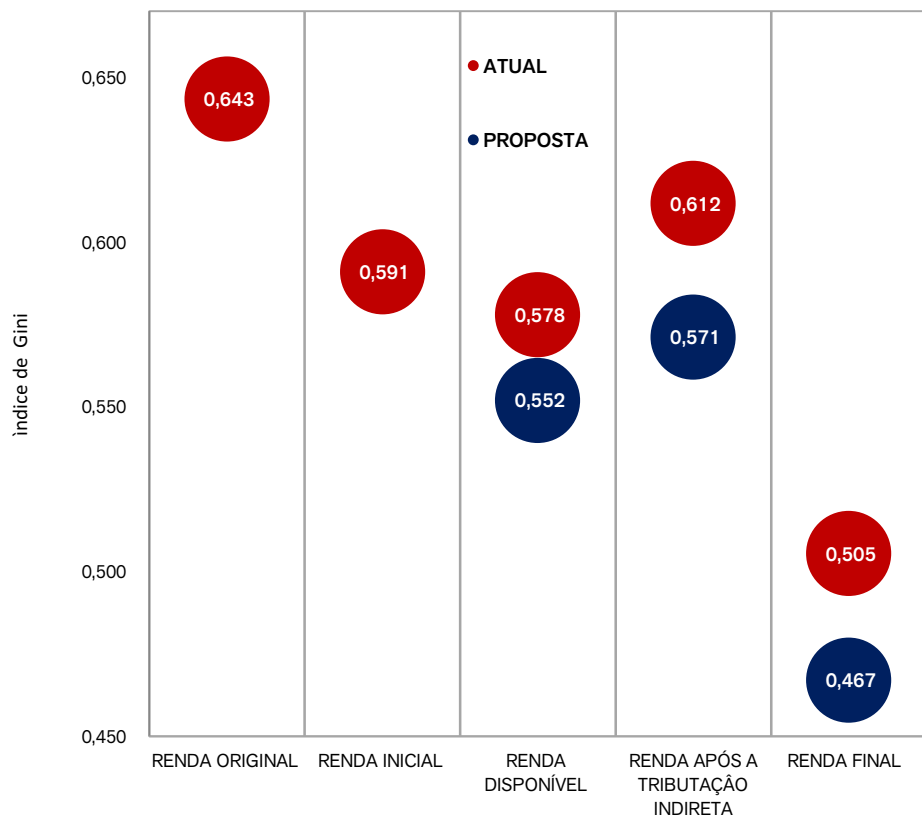
Em síntese, com as mudanças aqui propostas o sistema tributário brasileiro deixa de ser regressivo e passa a ser progressivo, pois, após a tributação indireta, a desigualdade declina (em relação à renda inicial), ao contrário da situação atual, em que a desigualdade aumenta:

- Situação atual: o índice de Gini eleva-se (de 0,591 para 0,612).
- Situação proposta: o índice de Gini declina (de 0,591 para 0,571).<sup>47</sup>

**FIGURA 25 – COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE GINI DECORRENTE DAS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS PÚBLICAS, DA TRIBUTAÇÃO DIRETA, DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA E DA PROVISÃO PÚBLICA**

BRASIL

SITUAÇÃO (2008-09) E SITUAÇÃO PROPOSTA (RTS)





PARTE  
3

AMPLIAR  
RECEITAS SEM  
AUMENTAR O NÍVEL  
DE TRIBUTAÇÃO



48. Consultar SILVEIRA, F.G. e PASSOS, L. Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22.

49. Consultar levantamento feito pelo grupo internacional Tax Justice Network, com base em dados de 2011 do Banco Mundial. <http://www.valor.com.br/brasil/3333552/no-mundo-brasil-so-perde-para-russia-em-sonegacao-fiscal-diz-estudo>. Ver também estimativas do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz). <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exerc%C3%ADcio-de-2013>

As isenções fiscais concedidas somente pelo Governo Federal<sup>48</sup> e a sonegação fiscal,<sup>49</sup> em conjunto, totalizam um montante próximo de R\$ 900 bilhões anuais, que representa cerca de 12,8% do PIB, 64% do total da Receita Tributária anual arrecadada pela União (R\$ 1,4 trilhão) e quase metade do total da Receita Tributária arrecadada pelos três níveis de governo (R\$ 1,9 trilhão).

Desta forma, não faz sentido falar em reforma tributária progressiva, sem que se enfrente o fato de que metade da carga tributária total do país é transferida para as camadas abastadas, uma desordem estranha ao próprio liberalismo econômico clássico, que tem por cláusula pétrea a livre concorrência em igualdade de condições entre os agentes econômicos.

Como já mencionado, a redução das isenções e da sonegação possibilitaria reduzir ainda mais a tributação sobre o consumo, evitando-se a criação de determinadas fontes de financiamento da Seguridade Social, mantendo-se o mesmo nível de tributação.

**conclusões**

**especial**

# Conclusões:

## beneficiar as empresas e a maioria dos brasileiros é possível

O novo desenho da tributação brasileira apresenta vantagens:

- Para a **maioria da população**: a nova tabela progressiva do Imposto de Renda elevaria a tributação para apenas 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes, que recebem mais de 40 Salários-Mínimos mensais.
- Para as **empresas do Simples**: isenção (ou não incidência) de tributos sobre a renda.
- Para as **médias empresas**: redução do imposto de renda e dos tributos cumulativos que incidem sobre o consumo.
- Para as **médias e as grandes empresas**: redução dos tributos que incidem sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos.
- Para **todos os brasileiros e empresários**: redução da tributação sobre o consumo, o que mitiga a complexidade e a cumulatividade dos tributos; benefício para as camadas de média e baixa renda; melhora na situação financeira das empresas; redução da desigualdade; elevação da eficiência econômica e geração de condições favoráveis para fomentar o crescimento da economia.

Observe-se, ainda, que o novo modelo *preserva o Estado Social*, com fontes de financiamento mais progressivas; *fortalece as bases do equilíbrio federativo*; e o sistema tributário *deixa de ser regressivo e passa a ser progressivo*.

# Especial:

## a visão de Marc Morgan, autor convidado

O livro traz um artigo de Marc Morgan (pesquisador do *The World Inequality Lab*), um dos mais importantes especialistas internacionais nesse nosso tema. O autor foi convidado para expor a sua visão e, assim, oferecer ao leitor um contraponto a este estudo. Observa-se que as propostas de mudança elaboradas por Morgan são mais extremas do que aquelas aqui sugeridas, especialmente no tocante à tributação da renda da pessoa física, da folha de salários e do patrimônio.

**nota final**

Conclui-se que é possível reestruturar o sistema tributário para que ele se torne progressivo, respeitando o princípio da capacidade contributiva. O desafio a ser enfrentado é de natureza política. A questão que deveria orientar o debate é: “Qual modelo de Estado a sociedade brasileira está disposta a seguir: o modelo dos países mais igualitários, que combinaram a tributação progressiva com o Estado de Bem-estar Social? Ou o modelo dos países que fizeram as reformas liberalizantes impostas pelo “mercado”, nos quais o Estado perdeu até mesmo as condições necessárias para cumprir suas funções mais elementares?”

# 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 (Licenciado)

### **Diretor Administrativo e Financeiro**

Liduino 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

## **FUNDAÇÃO ANFIP**

### **DIRETORIA EXECUTIVA**

#### **Diretora Presidente**

Aurora Maria Miranda Borges

#### **Diretor Administrativo Financeiro**

Onésimo Staffuzza

#### **Diretora de Eventos, Cursos e Publicações**

Janira dos Santos Gomes

#### **Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos**

Edna Cordeiro Rosa

#### **2º Suplente**

Odilon Neves Junior

#### **3ª Suplente**

Neiva Renck Maciel

### **CONSELHO FISCAL**

Genésio Denardi – Presidente

Paulo José Vieira da Silva – Relator

Givanildo Aquino da Silva – Membro

José de Carvalho Filho – 1º Suplente

Teresinha Fernandes Meziat – 2ª Suplente

### **CONSELHO CURADOR**

Floriano Martins de Sá Neto – Presidente

Sandra Tereza Paiva Miranda – Secretária

Luiz Mendes Bezerra – Membro

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão – Membro

Cesar Roxo Machado – Membro

Décio Bruno Lopes – Membro

Luiz Cláudio de Araújo Martins – Membro

Amauri Soares de Sousa – 2º Suplente

Carlos José de Castro – 3º Suplente

Marluce do Socorro da Silva Soares - 4ª Suplente







# A Reforma Tributária Necessária

Documento-síntese

A tributação brasileira está na contramão de outros países capitalistas relativamente menos desiguais. No Brasil, a tributação é extremamente regressiva, porque incide sobre o consumo, não sobre a renda e a propriedade das classes abastadas. Não é verdade que a nossa carga tributária seja elevada, na comparação internacional. Mas é fato que temos a maior carga tributária, em todo o mundo, a incidir sobre o consumo, repassada aos preços das mercadorias, onde captura proporção maior da renda dos pobres e parcela menor da renda dos ricos.

Será utópico aspirar a que a tributação sobre a renda no Brasil se aproxime do patamar da Itália e do Japão? Será fabulação insistir em que a tributação sobre o patrimônio alinhe-se com a praticada na Espanha e na Bélgica? Será fantasia irrealizável projetar a tributação sobre o consumo em padrões semelhantes aos que se verificam em Portugal?

Do ponto de vista técnico, não há nenhuma limitação para a realização desses ideais. Essa é a conclusão de mais de quarenta especialistas reunidos por mais de um ano com o intuito de responder essas indagações, após terem concluído um amplo diagnóstico sobre a quase totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira. Nesse novo estudo, esses especialistas afirmam que:

“É tecnicamente possível que o Brasil tenha sistema tributário mais justo e alinhado com a experiência dos países mais igualitários, preservando o equilíbrio federativo e o Estado Social inaugurado pela Constituição de 1988”.

Tributação progressiva é possível e as simulações mostram que se pode quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras e, em contrapartida, reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos quase na mesma proporção. Esse desenho permite que o sistema tributário brasileiro deixe de ser regressivo e passe a ser progressivo.



Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-62102-29-5



9 788562 102295