

# Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado<sup>1</sup>

Bernard Appy<sup>2</sup>

Este texto apresenta, de forma bastante resumida, as principais distorções do sistema tributário brasileiro, bem como sugere algumas alternativas de reforma. É importante deixar claro que o foco do texto é a estrutura do sistema tributário e não a carga tributária, que depende do nível de gastos públicos. Ainda que não sejam questões totalmente independentes – pois a pressão pelo aumento de receitas para financiar despesas crescentes pode levar a um aumento da complexidade e das distorções do sistema tributário –, podem ser tratadas separadamente.

Embora nenhum sistema tributário seja perfeito, o Brasil prima por ter uma das piores legislações tributárias do mundo. Os defeitos do sistema tributário brasileiro têm várias consequências. Por um lado, induzem uma organização extremamente ineficiente da economia, puxando para baixo a produtividade da economia nacional. Por outro lado, geram grandes distorções distributivas, ao abrir brechas que permitem que pessoas de alta renda sejam muito pouco tributadas.

Adicionalmente, a complexidade do sistema tributário brasileiro faz com que o custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) seja extremamente elevado. Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido pelas empresas para o cumprimento das obrigações tributárias acessórias, exigindo 2.600 horas de trabalho anuais de uma empresa padrão de porte médio – mais do que o dobro do segundo colocado (ver Tabela 1).

**Tabela 1. Tempo despendido com obrigações tributárias acessórias**

País	Horas/ano	País	Horas/ano
<b>Brasil</b>	<b>2.600</b>	Índia	243
Bolívia	1.025	Colômbia	239
Venezuela	792	Alemanha	218
Argentina	405	EUA	175
México	334	Rússia	168
Japão	330	França	137
Chile	291	Reino Unido	110
China	261	Suíça	63

Fonte: Banco Mundial.

Por fim, a complexidade e a insegurança sobre as regras aplicáveis resultam num altíssimo nível de contencioso entre os contribuintes e o fisco, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial.

<sup>1</sup> Versão revisada (e atualizada para 2016) de um artigo publicado na Revista Interesse Nacional, em dezembro de 2015 (Ano 8, Número 31). Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/por-que-o-sistema-tributario-brasileiro-precisa-ser-reformado/>

<sup>2</sup> Diretor do Centro de Cidadania Fiscal. Foi Secretário Executivo e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Para entender melhor estes problemas, abaixo são feitos comentários sobre as principais distorções do sistema tributário brasileiro, bem como são apresentadas algumas sugestões de reforma para resolver estas distorções. O texto foi estruturado com base nas principais categorias de tributos: (i) bens e serviços, (ii) folha de salários, (iii) renda e (iv) patrimônio, seguindo-se alguns comentários sobre as distorções provocadas pelos regimes simplificados de tributação, como o SIMPLES e o Lucro Presumido. Ao final são apresentados alguns comentários finais.

Algumas das propostas apresentadas no texto são o resultado de um debate já bastante maduro entre especialistas. Outras propostas – especialmente as que dizem respeito às mudanças na tributação da folha de salários e aos regimes simplificados de tributação – são elaborações recentes e ainda pouco discutidas.

### Tributos sobre bens e serviços

Na maior parte dos países do mundo a tributação sobre os bens e serviços é feita através de um imposto sobre o valor adicionado (IVA).<sup>3</sup> O IVA é um imposto cobrado em todas as etapas do processo de produção e comercialização, garantindo-se, em cada etapa, o crédito correspondente ao imposto debitado na etapa anterior. Esta característica do IVA faz com que seja um tributo neutro – ou seja, cuja incidência independe da forma como está organizada a produção – e também faz com que o débito do imposto na etapa final de venda para o consumidor corresponda exatamente ao que foi recolhido ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização.

Nas Tabelas 2.1 e 2.2. apresenta-se o modelo de incidência do IVA e de um imposto cumulativo em duas situações: uma cadeia longa e uma cadeia curta (em que as duas últimas etapas são feitas pela mesma empresa). Nota-se que no caso do IVA a tributação é a mesma independentemente de como a produção está organizada, mesmo havendo alíquotas diferentes ao longo da cadeia. Já no caso do imposto cumulativo, a incidência depende de como está organizada a produção, sendo mais elevada no caso de cadeias longas de produção.

**Tabela 2.1. Exemplo de tributação em cadeia longa**

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo				Imposto cumulativo	
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	Imposto devido (C-D)	Alíquota (E)	Imposto devido (A*E)
Etapa 1	100	5%	5		5	5%	5
Etapa 2	200	15%	30	5	25	5%	10
Etapa 3	300	10%	30	30	0	5%	15
Produto final	400	10%	40	30	10	5%	20
<b>Tributação total</b>					<b>40</b>		<b>50</b>

**Tabela 2.2. Exemplo de tributação em cadeia curta**

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo				Imposto cumulativo	
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	Imposto devido (C-D)	Alíquota (E)	Imposto devido (A*E)
Etapa 1	100	5%	5		5	5%	5
Etapa 2	200	15%	30	5	25	5%	10
Etapa 3 e final	400	10%	40	30	10	5%	20
<b>Tributação total</b>					<b>40</b>		<b>35</b>

<sup>3</sup> A única exceção relevante são os Estados Unidos, que não possuem um IVA, e sim um imposto sobre as vendas a varejo (*sales tax*).

Em um IVA bem estruturado, as exportações e os investimentos são totalmente desonerados e as importações são tributadas de forma equivalente à produção nacional. Isto faz com que o IVA seja efetivamente um tributo incidente sobre o consumo, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção.<sup>4</sup>

Na maioria dos países do mundo há apenas um IVA, com poucas ou, idealmente, apenas uma alíquota e incidência sobre uma base ampla de bens e serviços. A vantagem de se ter apenas uma alíquota é que não há distorções nos preços relativos e evita-se discutir a classificação dos bens e serviços.

No Brasil a tributação dos bens e serviços foge completamente do padrão internacional. Nós temos quatro tributos sobre bens e serviços: dois federais (PIS/Cofins e IPI), um estadual (ICMS) e um municipal (ISS).<sup>5</sup> Nenhum destes tributos tem uma base abrangente. O IPI incide apenas na industrialização de produtos. O ICMS incide apenas sobre bens e sobre serviços de comunicação e transporte interestadual e intermunicipal. O ISS incide sobre os demais serviços (definidos em uma lista). Já o PIS e a Cofins têm base ampla de bens e serviços, mas incidem apenas sobre empresas.<sup>6</sup>

Todos estes quatro tributos têm problemas sérios. O ISS é um tributo cumulativo, que induz uma organização ineficiente da economia, prejudica a competitividade da produção nacional e onera os investimentos, além de dar margem a uma indefinição a respeito de onde termina a sua incidência e começa a incidência do ICMS.<sup>7</sup>

O IPI é não cumulativo, mas possui uma infinidade de alíquotas, cuja incidência é definida em uma tabela ultra detalhada – o que obviamente dá margem a uma grande discussão (e contencioso) sobre a classificação dos produtos. Adicionalmente, como o IPI incide apenas sobre a industrialização, é comum haver uma indefinição a respeito de onde termina a industrialização e começa a distribuição, problema que gera contencioso e, em alguns casos, é contornado através de regimes especiais – que tornam o imposto complexo e nada neutro.

Mas os principais problemas dos tributos brasileiros sobre bens e serviços dizem respeito ao ICMS e ao PIS/Cofins. Parte destes problemas são comuns aos dois tributos. Este é o caso da vedação à apropriação de boa parte do crédito tributário relativo aos insumos utilizados pelas empresas. Tanto a legislação do ICMS quanto a do PIS/Cofins permitem a apropriação de crédito apenas para os insumos que são fisicamente incorporados ao produto final.<sup>8</sup> Isto significa que

---

<sup>4</sup> Dado que todo insumo acaba sendo incorporado em um produto final, a produção e as importações de bens e serviços de um país têm apenas três destinos finais possíveis: consumo, exportação ou aumento da capacidade produtiva (investimento). Como em um IVA bem desenhado os investimentos e as exportações são totalmente desonerados (inclusive do imposto incidente ao longo da cadeia de produção), isto significa que o IVA incide apenas sobre o consumo.

<sup>5</sup> A rigor, o PIS (Contribuição para o Programa de Integração Social) e a Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) são tributos distintos. Mas como a legislação que rege os dois tributos é praticamente idêntica, são tratados como se fossem um único tributo.

<sup>6</sup> Na maioria dos países que têm IVA, este incide sobre a atividade econômica, seja esta exercida por empresas ou pessoas físicas atuando de forma autônoma (a exemplo do que ocorre com o ICMS e o ISS).

<sup>7</sup> Para se ter uma ideia da confusão gerada pela segmentação das bases de incidência, vale mencionar um projeto de lei em análise na Câmara dos Deputados que define que o conteúdo disponibilizado através de serviços de *streaming* (como o Netflix) estaria sujeito à incidência de ISS, enquanto que o mesmo conteúdo disponibilizado através de TV a cabo estaria sujeito à incidência de ICMS.

<sup>8</sup> A título de exemplo, o ICMS e o PIS/Cofins incidentes sobre os serviços de telecomunicações utilizados por uma empresa industrial não dão direito a crédito, pois estes serviços não são incorporados ao produto final.

parte do imposto pago ao longo da cadeia de produção não é recuperado, o que é equivalente a uma incidência cumulativa, com todos os seus problemas. Adicionalmente, a discussão sobre o que pode ou não ser considerado como insumo para fins de apropriação de crédito dá margem a um enorme contencioso (principalmente no caso do PIS/Cofins), sendo atualmente um dos principais motivos de disputa entre os contribuintes e o Fisco Federal.

Outro problema comum aos dois tributos é a grande dificuldade colocada pelos fiscos ao ressarcimento de créditos acumulados pelas empresas, como, por exemplo, no caso de uma empresa exportadora, que não tem débitos mas tem créditos relativos aos insumos adquiridos.<sup>9</sup> Em alguns casos este ressarcimento pode demorar anos, enquanto que o padrão nos países que têm um IVA bem estruturado é o ressarcimento em prazo curto, de 15 dias a dois meses.

Por fim, tanto o ICMS quanto o PIS/Cofins incidem sobre o valor dos bens e serviços com tributos, enquanto em praticamente todos os países do mundo o IVA incide sobre o valor líquido de impostos.<sup>10</sup> Esta característica não apenas compromete a transparência do sistema tributário, como o torna irracional, pois quando o ICMS é elevado cresce também a arrecadação de PIS/Cofins, e vice-versa.<sup>11</sup>

Mas há também problemas específicos de cada um destes tributos. No caso do PIS/Cofins, o principal problema é a sobreposição de dois regimes de incidência: um não cumulativo (em que a alíquota é de 9,25% e há apropriação de créditos) e outro cumulativo (em que a alíquota é de 3,65%, mas não há apropriação de créditos), o que leva a uma organização muito ineficiente da economia. Embora o regime geral seja o não cumulativo, há uma série de exceções setoriais, e todas as empresas do Lucro Presumido (cujo limite de faturamento é de R\$ 72 milhões/ano) estão no regime cumulativo. Com estas exceções, na prática a maior parte do setor de serviços permanece no regime cumulativo.

Adicionalmente, o regime não cumulativo do PIS/Cofins adota um modelo conhecido como “base contra base”, no qual o valor devido é calculado pela aplicação da alíquota de 9,25% sobre a diferença entre o faturamento da empresa e o valor dos insumos adquiridos (ou, mais precisamente, o valor dos insumos incorporados no produto final, para os quais a Receita aceita créditos). Isto significa que quando os insumos são adquiridos de uma empresa do Lucro Presumido, o imposto pago pela empresa vendedora é de 3,65% e o crédito gerado na empresa compradora é de 9,25%. Esta distorção tem levado várias empresas a se fragmentarem artificialmente, criando empresas do Lucro Presumido para realizar parte de suas atividades, apenas para reduzir o montante devido de PIS/Cofins.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Apesar de haver um regime especial para empresas “preponderantemente exportadoras” na legislação do PIS/Cofins (que só torna o tributo mais complexo), há inúmeros casos de empresas que têm enorme dificuldade em obter a devolução de seus créditos. No caso do ICMS a situação varia entre Estados, mas em períodos de crise, como o atual, todos os Estados dificultam o ressarcimento de créditos como forma de fazer caixa.

<sup>10</sup> Consta que, além do Brasil, apenas a Bolívia adota esta forma de incidência.

<sup>11</sup> Para um produto padrão com alíquota de ICMS de 18% e alíquota de PIS/Cofins de 9,25%, a incidência sobre o preço líquido de impostos é de 37,45% ( $0,2725/(1-0,2725)$ ) e não de 27,25%, que é a soma das duas alíquotas.

<sup>12</sup> O problema só não é mais sério porque a Receita Federal impede a apropriação de crédito para a maioria dos serviços adquiridos pelas empresas do regime não cumulativo, e são principalmente os serviços que estão no regime cumulativo. Ou seja, uma das distorções do PIS/Cofins serve para evitar que os efeitos de outra distorção sejam mais graves.

Na quase totalidade dos países que adotam o IVA, o modelo de tributação adotado é o de “imposto contra imposto”, no qual em cada etapa de venda o débito do imposto é registrado na nota fiscal, sendo este o valor apropriado como crédito na etapa seguinte.

Já no caso do ICMS, os principais problemas decorrem do fato de que, nas transações interestaduais, parte importante do imposto é cobrado no Estado de origem das mercadorias.<sup>13</sup> A cobrança na origem é equivalente a tributar a produção, enquanto que a tributação no destino – que é o modelo adotado pela maioria dos países que têm um IVA – é equivalente a tributar o consumo.<sup>14</sup>

O problema de tributar a produção com um imposto estadual, é a criação de fortes estímulos a que os Estados usem o imposto com outras finalidades que não apenas arrecadar, o que ocorre principalmente no caso dos incentivos da “guerra fiscal”, que são ilegais mas se tornaram prática comum em todos os Estados brasileiros.<sup>15</sup> Embora do ponto de vista de cada Estado considerado individualmente a guerra fiscal seja vista como um instrumento de desenvolvimento regional, a realidade é que se trata de uma forma extremamente ineficiente de política de desenvolvimento regional, pois grande parcela do incentivo concedido serve apenas para cobrir custos adicionais de logística e o padrão é que os Estados concedam incentivos para atrair empreendimentos que não correspondem à vocação regional.

Adicionalmente, como os incentivos são ilegais, gera-se um ambiente de insegurança jurídica para as empresas (que se agravou recentemente com a possibilidade de que o Supremo Tribunal Federal venha a editar uma súmula vinculante estabelecendo que todos os incentivos concedidos no âmbito do ICMS sem aprovação pelo CONFAZ são inconstitucionais) que prejudica o investimento no país.

Os problemas decorrentes da tributação do ICMS na origem não se restringem à guerra fiscal. Outras consequências são um forte desestímulo à exportação (pois o Estado onde está localizada a empresa exportadora tem de ressarcir créditos cobrados em outros Estados) e um estímulo à importação em detrimento da produção nacional.<sup>16</sup>

Outra importante distorção do ICMS é o uso abusivo e descoordenado da substituição tributária “para a frente”. Pelo regime de substituição tributária os Estados cobram em uma etapa do processo produtivo (por exemplo a indústria) o imposto devido em todas as etapas subsequentes, até a venda ao consumidor final. Trata-se de um mecanismo que funciona

---

<sup>13</sup> A alíquota interestadual (cobrada no Estado de origem) é de 12%, sendo de 7% no caso da venda dos Estados do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (mais ES).

<sup>14</sup> Tributar no destino é equivalente a desonerar as exportações (seja de um país, seja de um Estado). Na União Europeia, que do ponto de vista econômico é muito semelhante a uma federação, todas as transações entre países membros são tributadas no destino.

<sup>15</sup> Para serem legais, os incentivos concedidos no âmbito do ICMS deveriam ser aprovados por unanimidade por todos os Estados, através do CONFAZ, que é um órgão que congrega os 27 secretários estaduais de finanças do país. Na prática, a grande maioria dos incentivos concedidos pelos Estados não é sequer levada para discussão no CONFAZ.

<sup>16</sup> Como nas importações o imposto pertence integralmente ao Estado de destino, o incentivo concedido à aquisição de um determinado insumo ou equipamento pode alcançar todo o imposto devido, no caso de um produto importado, mas apenas parte do imposto no caso de sua aquisição em outro Estado. Adicionalmente, vários Estados concedem incentivos para a entrada de importações por seus portos (incentivo que perdeu muita força com a Resolução do Senado Federal nº 13/2012, que reduziu a 4% a alíquota interestadual nas transações com produtos importados, mas gerou uma enorme complexidade operacional para as empresas).

relativamente bem no caso de produtos homogêneos e com pouca variação do preço ao consumidor, mas que gera grandes distorções de preços relativos no caso de produtos heterogêneos e com grande variabilidade na margem de comercialização. Adicionalmente, cada Estado brasileiro adota um regime distinto de substituição tributária, o que torna extremamente complexa a legislação, com altos custos de conformidade para as empresas.

Por fim, tanto no ICMS quanto no PIS/Cofins há uma enorme quantidade de regimes especiais para setores ou produtos específicos, o que torna sua legislação extremamente complexa e gera grandes distorções alocativas, prejudicando a produtividade da economia brasileira.

A solução para os problemas dos tributos sobre bens e serviços no Brasil é bem conhecida. A maioria dos especialistas concorda que é preciso fazer uma reforma que aproxime o máximo possível estes tributos de um IVA, seguindo as melhores práticas internacionais, ou seja, com base ampla de bens e serviços, crédito abrangente e um sistema eficaz de ressarcimento de créditos, uma ou poucas alíquotas, poucos ou nenhum regime especial, incidência sobre o valor líquido de impostos e cobrança no destino.<sup>17</sup>

Idealmente deveria haver apenas um IVA nacional, partilhado entre a União, os Estados e os Municípios. Dada a provável resistência dos Estados e Municípios a esta proposta, uma alternativa seria haver dois IVAs: um federal e um subnacional, que consolidaria as bases do ICMS e do ISS. Neste caso, o ideal seria que a legislação fosse a mesma para os dois IVAs, com os Estados tendo autonomia para fixar as alíquotas do IVA subnacional. Adicionalmente, caberia um imposto seletivo, incidente sobre produtos cujo consumo se quer desestimular, como fumo e bebidas alcoólicas.<sup>18</sup>

Se o ponto de chegada é claro, a transição do regime atual para o novo regime é muito mais complexa, do ponto de vista econômico e político. No caso do PIS/Cofins, a transição para um IVA resulta em uma importante redistribuição setorial da carga tributária e pressupõe a eliminação de uma série de regimes especiais setoriais, o que gera grande resistência.<sup>19</sup> A eliminação do IPI (e sua substituição por um imposto seletivo) afeta de forma significativa a Zona Franca de Manaus, o que também tende a gerar fortes resistências.

Já no caso da substituição do ICMS e do ISS por um IVA subnacional cobrado no destino, também há dificuldades significativas. Por um lado, há uma resistência dos grandes municípios, que não querem perder a competência de cobrar o ISS.

Por outro lado, só é possível resolver o problema do ICMS se houver uma saída para a guerra fiscal, o que depende da redução das alíquotas cobradas na origem (ou seja, do deslocamento da incidência do ICMS da produção para o consumo) e de uma transição que permita às empresas que recebem incentivos se ajustarem à nova realidade. Mas politicamente esta mudança só é factível se houver uma compensação para os Estados que eventualmente percam

---

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, Varsano, R, “A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais”, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para Discussão # IDB-DP-335, fevereiro de 2014.

<sup>18</sup> Atualmente o IPI já desempenha esta função, mas o IPI alcança uma base muito maior de produtos, para os quais sua incidência não faz o menor sentido.

<sup>19</sup> Neste texto nos referimos ao tributo sucessor do PIS/Cofins como IVA Federal. Como se tratam de contribuições e não de impostos, talvez o correto fosse chama-lo de CVA (contribuição sobre o valor agregado).

receitas com a redução da alíquota interestadual e o aporte de recursos da União para políticas de desenvolvimento regional.

O Governo Federal apresentou recentemente (através da Medida Provisória nº 683/2015) uma proposta de criação de dois fundos – um de compensação de perdas e outro de desenvolvimento regional – para viabilizar a redução das alíquotas interestaduais do ICMS, que viria junto com a legalização dos benefícios da guerra fiscal. Estes fundos seriam financiados com a multa incidente sobre a regularização dos ativos mantidos por brasileiros no exterior.

De modo semelhante, o Governo está sinalizando que apresentará uma proposta reformando a legislação do PIS/Cofins, aproximando bastante este tributo de um IVA. Até o momento em que este texto foi escrito, no entanto, a proposta ainda não havia sido enviada ao Congresso.

As duas mudanças propostas apontam na direção correta, ainda que não completem as mudanças necessárias na tributação de bens e serviços no Brasil.<sup>20</sup> A atual situação política e a crise fiscal dificultam bastante, contudo, a aprovação das propostas, e aumentam o risco de que sejam mutiladas em sua tramitação no Congresso.

Avançando ou não as propostas do Governo, é importante que se consolide a compreensão do tamanho do estrago que as distorções na tributação dos bens e serviços provocam na produtividade do país. A solução destes problemas necessariamente exigirá uma transição longa. Em particular, a quantidade de distorções e exceções existente na legislação do PIS/Cofins e do ICMS é tão grande, que merece ser considerada uma alternativa de criação de tributos totalmente novos – um IVA federal e um IVA subnacional – que seriam introduzidos com alíquotas baixas e iriam progressivamente substituindo o PIS/Cofins, o ICMS e o ISS, mantendo a carga tributária constante.

Os novos IVA federal e IVA subnacional teriam alíquota conjunta provavelmente menor que as atuais ICMS e PIS/Cofins, mas ainda assim seria uma alíquota elevada para padrões internacionais, dado o grande peso da tributação de bens e serviços na carga tributária brasileira.

### **Tributos sobre a folha de salários**

Uma das características do sistema tributário brasileiro é a elevada incidência de tributos sobre a folha de salários. Além da contribuição para a previdência social do empregador e do empregado – comum na maioria dos demais países – a folha de salários no Brasil é onerada por uma série de outros tributos, como as contribuições para o Sistema S, o Salário Educação e o Seguro de Acidentes do Trabalho, entre outros.<sup>21</sup> Adicionalmente, a folha de salários também é onerada pelo FGTS, que é um instrumento de poupança compulsória dos trabalhadores.

---

<sup>20</sup> As mudanças são insuficientes principalmente no caso do ICMS, pois o acordo político possível reduz apenas parcialmente as alíquotas interestaduais do ICMS (e, para piorar, com várias exceções). Adicionalmente todos os demais problemas do ICMS não são enfrentados, tampouco a discussão sobre uma eventual fusão com o ISS.

<sup>21</sup> A contribuição do empregado incide apenas sobre o salário de contribuição, que é o valor utilizado para o cálculo dos benefícios previdenciários e atualmente (em 2016) é limitado a R\$ 5.189,82/mês. Já os demais tributos, que são recolhidos pela empresa, incidem sobre a remuneração total dos trabalhadores.

Na Tabela 3, apresenta-se a incidência sobre a folha de um trabalhador de uma empresa comercial ou industrial típica, a qual, mesmo sem considerar o FGTS, pode ultrapassar 40%.

**Tabela 3. Alíquotas incidentes sobre a folha de uma empresa típica**

	Mínimo	Máximo
<b>Contribuições da empresa</b>	<b>34,3%</b>	<b>39,8%</b>
INSS		20,0%
Seguro Acid. Trabalho	0,5%	6,0%
Salário Educação	2,5%	
Sistema S	2,5%	
Sebrae	0,6%	
Incra	0,2%	
FGTS	8,0%	
<b>Contrib. do empregado p/ INSS</b>	<b>8,0%</b>	<b>11,0%</b>
<b>Total sem FGTS</b>	<b>34,3%</b>	<b>42,8%</b>
<b>Total com FGTS</b>	<b>42,3%</b>	<b>50,8%</b>

A elevada incidência de tributos sobre a folha de salários dificulta a formalização do trabalho no país, além de ser um dos principais motivos que justificaram a criação do SIMPLES (este ponto é retomado adiante).

Para além da elevada incidência, uma deficiência importante do atual modelo de tributação da folha de salários no Brasil é a inexistência de uma relação clara entre o valor das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha e os benefícios percebidos pelos trabalhadores. Em parte isso se deve ao fato de que várias das contribuições incidentes sobre a folha (Sistema S, Salário Educação etc.) não tem qualquer relação com a previdência social.

Mas a principal razão para o descolamento entre as contribuições e os benefícios está na própria estrutura de financiamento da previdência. No caso dos trabalhadores com rendimentos baixos, este descolamento ocorre porque o piso dos benefícios previdenciários (um salário mínimo) é o mesmo valor dos benefícios assistenciais não contributivos. O incentivo para que o trabalhador contribua para a previdência é fraco, pois o benefício que receberá ao se tornar idoso será o mesmo, independentemente de ter ou não contribuído.<sup>22</sup>

No caso de trabalhadores com rendimentos mais elevados – acima do teto do salário de contribuição –, o descolamento entre as contribuições incidentes sobre a folha e os benefícios percebidos decorre do fato de que a contribuição patronal incide sobre a totalidade do salário e não apenas sobre o teto do salário de contribuição.

A partir do momento em que deixa de haver um vínculo entre o valor das contribuições incidentes sobre a folha de salários e os benefícios recebidos pelos trabalhadores, as contribuições (das empresas e empregados) passam a ser percebidas como mais um imposto destinado ao financiamento das despesas em geral do governo, o que tem várias consequências. Uma destas consequências é o desestímulo à formalização do trabalho. Outra é a pressão para

---

<sup>22</sup> É verdade que os trabalhadores que contribuem para a previdência têm algumas vantagens, como o auxílio doença e a possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição. É raro, no entanto, que trabalhadores cujo salário é próximo ao mínimo consigam se aposentar por tempo de contribuição, pois raramente conseguem acumular 30 ou 35 anos de contribuição. Adicionalmente, a previdência rural, que tem caráter fortemente assistencial (pois na prática independe de contribuição) permite que os trabalhadores se aposentem com idade inferior à requerida pela previdência urbana (55 anos para a mulher e 60 para o homem, contra 60 para a mulher e 65 para o homem na previdência urbana).

conceder um tratamento muito favorecido aos pequenos negócios, uma vez que a tributação da folha é vista como custo e não como valor vinculado ao financiamento de benefícios futuros.

Neste contexto, sugere-se que a revisão do atual modelo de tributação da folha de salários no Brasil se pautar por duas diretrizes. A primeira diretriz é a supressão da incidência sobre a folha de contribuições não vinculadas a benefícios (Sistema S, Salário Educação etc.).<sup>23</sup>

A segunda diretriz, bem mais complexa, passa pela mudança não apenas da tributação sobre a folha, mas do próprio modelo de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais no país. A proposta é que fosse criado um benefício universal para idosos e deficientes (não contributivo), desvinculado do salário mínimo, que seria financiado por tributos não incidentes sobre a folha de salários.<sup>24</sup> Em contrapartida, as contribuições sobre a folha de salários – que incidiriam apenas sobre a parcela do salário que excedesse o valor do benefício assistencial, observado o teto do salário de contribuição – seriam atuarialmente vinculadas ao valor dos benefícios.<sup>25</sup>

Esta mudança teria um grande impacto sobre o modelo de financiamento das políticas públicas no Brasil e certamente exigiria uma transição longa.<sup>26</sup> Mas trata-se de uma mudança necessária se se pretende eliminar as disfuncionalidades do atual modelo de tributação da folha de salários, que prejudica a formalização dos trabalhadores e o crescimento das pequenas empresas.

Por fim, cabe fazer alguns comentários sobre a recente mudança no regime de financiamento da previdência, que substituiu, para determinados setores e produtos, a contribuição patronal sobre a folha por uma contribuição sobre o faturamento.<sup>27</sup> A avaliação é que se trata de um modelo equivocado, pois gera distorções setoriais e, como se buscou explicar, é importante haver uma relação atuarial entre o valor das contribuições incidentes sobre a folha e o valor dos benefícios.

---

<sup>23</sup> As ações hoje financiadas por estas contribuições deveriam ter outras fontes de recursos, de preferência impostos. No caso das despesas do Sistema S, em particular, estas deveriam integrar o orçamento e disputar recursos com outras prioridades da administração pública, pois não faz sentido que entidades privadas sejam financiadas por tributos vinculados. Por fim, sugere-se a manutenção do FGTS, pois trata-se um mecanismo de poupança compulsória, que é importante em um país em que a taxa de poupança doméstica é extremamente baixa (há uma discussão importante sobre a remuneração do FGTS e sobre os critérios de resgate dos recursos que não cabem neste texto).

<sup>24</sup> A proposta de um benefício assistencial universal parte da constatação de que, na prática, este benefício já existe (via previdência rural e programas assistenciais urbanos). A desvinculação do salário mínimo (ainda que o valor inicial seja o salário mínimo atual) é importante porque é preciso haver um incentivo para o trabalhador de baixa renda que contribui para a previdência e porque com o envelhecimento da população brasileira e o aumento real do salário mínimo, o custo dos benefícios de um salário mínimo tende a crescer de forma explosiva.

<sup>25</sup> A proposta não é adotar um modelo de contribuição definida (em que cada trabalhador tem uma conta individual), mas manter o regime atual de benefício definido, mas mantendo o equilíbrio atuarial entre o valor das contribuições e o valor dos benefícios financiados por estas contribuições (de modo a não deixar uma conta a ser paga pelas gerações futuras).

<sup>26</sup> Não é possível, no espaço deste texto, detalhar como seria esta transição.

<sup>27</sup> Esta mudança foi introduzida em 2011 para alguns setores (através da MP 540, posteriormente convertida na Lei 12.546), tendo sido posteriormente estendida para vários outros setores. Recentemente, através da lei 13.161/2015, as alíquotas incidentes sobre o faturamento em substituição à contribuição sobre a folha foram elevadas.

## Tributos sobre a renda

Também há problemas sérios de falta de isonomia na tributação da renda no Brasil.

Por um lado, há distorções relevantes na tributação da renda pessoal, com parcela importante dos rendimentos de pessoas de alta renda sendo tributada apenas na pessoa jurídica, a uma alíquota inferior à da pessoa física (essa questão é analisada em maior detalhe na seção relativa a regimes simplificados de tributação).

Como se vê na Tabela 4, que toma por base as declarações de imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) de 2014, 82% dos rendimentos das pessoas com renda mensal entre 3 e 10 salários mínimos (SM) e 63% dos rendimentos das pessoas com renda mensal entre 10 e 80 SM correspondem a rendimentos tributados pelo IRPF. Já no caso das pessoas com renda mensal superior a 80 SM, 83% dos rendimentos são isentos ou tributados exclusivamente na fonte.

**Tabela 4. Rendimentos por categoria de rendimento e faixa de rendimento total**

Faixa de rendimento mensal total	Nº declarantes	Rendimentos (R\$ bilhões)			B/A	C/A
		Totais (A)	Tributáveis (B)	Isentos e tr. Excl. (C)		
Até 3 Salários Mínimos	5.555.771	76	67	8	89%	11%
3 a 10 Salários Mínimos	15.182.402	669	547	122	82%	18%
10 a 80 Salários Mínimos	5.548.085	969	607	362	63%	37%
Acima de 80 Sal. Mín.	208.158	419	72	347	17%	83%
<b>Total</b>	<b>26.494.416</b>	<b>2.133</b>	<b>1.293</b>	<b>840</b>	<b>61%</b>	<b>39%</b>

Dados da declaração do IRPF de 2014 (ano base 2013). Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A maior parte destes rendimentos isentos resulta de lucros distribuídos, em grande parte oriundos de empresas do lucro presumido e do SIMPLES, cuja tributação é muito inferior à tributação das pessoas físicas pelo IRPF.

Por outro lado, também há distorções relevantes na tributação da renda do capital – lucro, juros e aluguéis. No caso dos juros, a tributação depende do beneficiário dos rendimentos (pessoa física, jurídica ou estrangeiro), do instrumento em que os recursos foram aplicados e da destinação dos recursos captados. O Quadro 1, abaixo, mostra de maneira esquemática (e incompleta) o mosaico de benefícios tributários para aplicações de renda fixa no Brasil.

**Quadro 1. Isenção de tributos na captação de recursos**

	Setor imobiliário			Infraestrutura			Investim. Industrial			Agropecuária		
	PF	PJ	Estr.	PF	PJ	Estr.	PF	PJ	Estr.	PF	PJ	Estr.
Depósitos bancários												
Fundos de investimento												
Debêntures												
Outros tits. e val.mobil.												

O problema deste modelo fragmentado de tributação dos juros é que não necessariamente o instrumento mais eficiente de intermediação de recursos é beneficiado. A título de exemplo, faria muito mais sentido dar incentivo para que um fundo de pensão – que não tem benefício e tem perfil para aplicações de longo prazo – investisse no financiamento da infraestrutura que para uma pessoa física.<sup>28</sup>

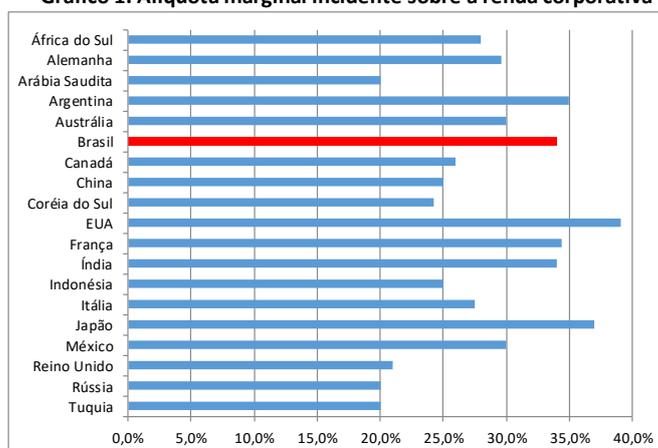
<sup>28</sup> O motivo para que não seja concedido benefício para o fundo de pensão é que a tributação é feita no resgate dos recursos, o que dificulta conceder incentivo para papéis específicos. Ainda assim, o modelo atual é irracional, pois ao se conceder benefícios para as pessoas físicas a rentabilidade dos papéis incentivados cai, reduzindo sua atratividade para os fundos de pensão.

A tributação dos aluguéis é outro exemplo das enormes distorções existentes na tributação dos rendimentos do capital do Brasil. Se uma pessoa física for proprietária de um imóvel, a renda do aluguel será tributada pelo IRPF, cuja alíquota marginal é de 27,5%. Se esta mesma pessoa for cotista de uma empresa do Lucro Presumido e o imóvel for propriedade desta empresa, o aluguel será tributado por uma alíquota que pode variar de 11,3% a 14,3%. Já se a pessoa for cotista de um fundo de investimento imobiliário com cotas negociadas em bolsa, e o imóvel compuser o patrimônio do fundo, a renda do aluguel não será tributada.

Cabe tratar, finalmente, da tributação dos lucros que, no Brasil, estão sujeitos à incidência do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). Nosso regime de tributação dos lucros apresenta uma série de especificidades, algumas das quais tornam a tributação local mais onerosa que em outros países e outras menos onerosa.

Entre as características que tornam a tributação no Brasil mais onerosa estão as elevadas alíquotas incidente sobre os lucros, quando comparadas às vigentes em outros países (ver Gráfico 1). Este fato é especialmente relevante quando se considera que, do ponto de vista teórico, a tributação do lucro de uma empresa deveria incidir apenas sobre o aumento de seu valor real, e não sobre a atualização monetária de seu patrimônio líquido (que não representa um aumento efetivo da riqueza de seus proprietários).<sup>29</sup> Como a inflação no Brasil é significativamente mais elevada que na maioria dos demais países, isto significa que a tributação incidente sobre o aumento do valor real das empresas é ainda mais elevada do que sugere a comparação das alíquotas nominais.

**Gráfico 1. Alíquota marginal incidente sobre a renda corporativa**



Fonte: Tax Foundation.

Outra característica que torna a tributação mais onerosa no país é a legislação referente à tributação dos lucros auferidos por controladas de empresas brasileiras localizadas no exterior. Enquanto os demais países não tributam o lucro auferido no exterior por controladas de empresas locais, ou só tributam quando o lucro é distribuído, no Brasil o lucro auferido no exterior é tributado por competência, no momento em que é auferido o que torna o regime brasileiro o mais oneroso do mundo.<sup>30</sup> O regime brasileiro não estaria errado se fosse adotado

<sup>29</sup> Na prática, como a correção monetária do balanço das empresas é muito complexa, na grande maioria dos países a tributação incide sobre o lucro nominal, sem qualquer ajuste pela inflação. No Brasil a correção monetária dos balanços foi eliminada pouco após o Plano Real.

<sup>30</sup> A tributação dos lucros no exterior é um tema bastante complexo. Para ter uma ideia das diferenças entre o regime brasileiro e o vigente em outros países, ver Appy, B, Ross, M e Messias, L, "Impactos do modelo brasileiro de tributação do lucro de subsidiárias estrangeiras sobre a competitividade das

por todos os países, mas como é adotado apenas em nosso país, seu efeito é reduzir a competitividade dos investimentos brasileiros realizados no exterior.

Por outro lado, há algumas características da tributação do lucro no Brasil que tornam esta tributação menos onerosa que em outros países. Uma destas características diz respeito à tributação do lucro distribuído. Enquanto que na maioria dos países o lucro é tributado na empresa e novamente quando da sua distribuição, no Brasil os dividendos distribuídos são isentos.

Outro fator que reduz a tributação do lucro no Brasil é a existência de um regime pelo qual parte do lucro é distribuído aos acionistas na forma de juros sobre o capital próprio (JCP), cujo valor é limitado a uma porcentagem do patrimônio líquido da empresa. Os JCP não são tributados na empresa (por serem dedutíveis como despesa) nem na pessoa física, sendo tributados exclusivamente na fonte à alíquota de 15%. A razão deste modelo é não tornar a tributação do rendimento do capital próprio (*equity*) mais onerosa que a tributação do rendimento do capital de terceiros (dívida), uma vez que os juros pagos sobre a dívida são dedutíveis do lucro.<sup>31</sup> Ainda assim, trata-se de um modelo que torna a tributação do lucro distribuído menos onerosa no Brasil que na maioria dos outros países, que não possuem regimes semelhantes.<sup>32</sup>

Por fim, uma terceira característica que reduz o custo da tributação dos lucros no Brasil é que a legislação brasileira abre possibilidades de planejamento tributário não existentes em outros países, permitindo a redução do valor devido do imposto.<sup>33</sup>

A reforma do modelo de tributação da renda no Brasil deveria se orientar por algumas diretrizes. A primeira diretriz é a isonomia na tributação da renda pessoal. Pessoas com rendas semelhantes deveriam estar sujeitas à mesma incidência de IRPF, descontando-se, no caso dos rendimentos de sócios e acionistas de empresas, o imposto já pago na empresa (este ponto é retomado na seção que trata dos regimes simplificados).

A segunda diretriz é a isonomia na tributação da renda do capital. É preciso acabar com as enormes distorções existentes na tributação da renda do capital o Brasil, seja no caso dos juros, seja dos aluguéis. Em particular, é preciso avaliar se a concessão de incentivos tributários é a melhor forma de reduzir o custo de captação de recursos destinados ao financiamento do investimento. Talvez seja melhor adotar uma tributação homogênea para as aplicações financeiras a adotar outros mecanismos para reduzir o custo do capital para os tomadores de crédito.

Também é importante adotar uma estrutura de tributação que não distorça a estrutura de capital das empresas, ao tributar mais o capital próprio (*equity*) que o capital de terceiros (dívida). Deste ponto de vista, o Brasil parece já estar mais adiantado que a maioria dos demais países.

---

empresas brasileiras” in Revista Brasileira de Comércio Exterior, Ano XXVI, Nº 113, outubro/dezembro de 2012.

<sup>31</sup> A literatura internacional mostra que o tratamento favorecido na tributação do capital de terceiros (que é o que ocorre na maioria dos países) afeta a estrutura de capital das empresas, favorecendo o endividamento em detrimento do financiamento via capital próprio.

<sup>32</sup> Alguns países, como a Bélgica, possuem regimes semelhantes ao do JCP, sendo inclusive mais racionais, pois o benefício alcança tanto o lucro distribuído quanto o lucro reinvestido na empresa.

<sup>33</sup> A situação mais conhecida é a possibilidade, prevista legalmente, de dedutibilidade fiscal da amortização do ágio (diferença entre o valor de mercado e o valor patrimonial da empresa) pago em operações de fusão e aquisição.

Por fim, é preciso reavaliar o modelo de tributação do lucro no Brasil. Para não prejudicar a competitividade das empresas nacionais, o ideal seria que a alíquota incidente sobre o lucro das empresas (IRPJ e CSLL) fosse reduzida, mas que esta redução fosse compensada por uma simplificação e racionalização da legislação do IRPJ, reduzindo o espaço para o planejamento tributário e, eventualmente, pela tributação dos dividendos distribuídos. Também seria preciso reavaliar o modelo brasileiro de tributação de lucros auferidos no exterior, de modo a torná-lo mais consistente com o adotado nos demais países.<sup>34</sup>

### **Tributos sobre a propriedade e a transferência de patrimônio**

No Brasil, assim como na maioria dos demais países, a tributação do patrimônio tem um peso menor na arrecadação tributária que as demais bases de incidência. Em todo caso, os tributos sobre o patrimônio são importantes por seu impacto distributivo.

O Brasil possui três impostos sobre a propriedade: o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, que é municipal), o IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores, que é estadual) e o ITR (imposto sobre a propriedade territorial rural, que é federal, mas pode ser cobrado pelos municípios). O país também possui dois impostos sobre a transferência de propriedade: o ITCMD (imposto sobre transmissão causa mortis e doações, que é estadual) e o ITBI (imposto sobre a transmissão de bens imóveis inter-vivos, que é municipal).

Uma clara deficiência destes tributos, é a baixíssima receita do ITR, que em 2014 não chegou a R\$ 1 bilhão, indicando a necessidade de uma ampla revisão da legislação e da estrutura de fiscalização deste imposto. De forma semelhante, há fortes indícios de que o potencial de arrecadação do IPTU fica muito aquém de seu potencial, especialmente no caso de pequenos municípios.<sup>35</sup>

Merecem igualmente atenção as baixíssimas alíquotas do imposto sobre heranças e doações (ITCMD), quando comparadas às vigentes em outros países. A alíquota máxima do ITCMD é de 8%, sendo que a maioria dos Estados adota uma alíquota máxima de 4%. A elevação da alíquota do ITCMD e sua harmonização entre todos os Estados (para evitar uma “guerra fiscal” na tributação das heranças) deveria ser uma das prioridades na revisão da tributação do patrimônio no Brasil.<sup>36</sup>

Por fim, vale a pena fazer um rápido comentário sobre a tributação das grandes fortunas, prevista na Constituição de 1988, mas nunca regulamentada. A experiência internacional mostra que este é um tipo de tributação ineficiente, tanto é que a maioria dos países que adotou esta tributação arrecada muito pouco e acabou encontrando formas de flexibilizá-la.

---

<sup>34</sup> Boa parte desta agenda, especialmente no que diz respeito ao fechamento de brechas para o planejamento tributário e à tributação de lucros auferidos no exterior já vem sendo objeto de uma ampla discussão internacional, conduzida pela OCDE, no âmbito do projeto conhecido como BEPS (*base erosion and profit shifting*). Os resultados do BEPS podem ser uma importante referência para a revisão do modelo brasileiro de tributação do lucro.

<sup>35</sup> Ver a respeito, Afonso, J.R.R, Amorim, E.A e da Nóbrega, M.A.R., IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente, publicação da FGV Projetos acessível em [www.fgv.br/fgvprojetos/livros](http://www.fgv.br/fgvprojetos/livros).

<sup>36</sup> Como o risco de planejamento tributário sucessório para as pessoas de renda mais elevada é grande, talvez não seja possível adotar alíquotas de mais de 40%, como ocorre em boa parte dos países da Europa e nos Estados Unidos, mas certamente seria possível adotar uma alíquota marginal de 20% ou 25%.

## Regimes simplificados de tributação

Embora seja contraintuitivo, o fato é que os regimes simplificados de tributação existentes no Brasil – Lucro Presumido, SIMPLES e o regime dos Microempreendedores Individuais (MEI) – têm efeitos muito negativos sobre a eficiência econômica e a justiça distributiva.

Em boa medida, estes efeitos decorrem do enorme fosso que existe entre o custo tributário para as pequenas empresas e para as grandes empresas. Este modelo cria um ambiente favorável à abertura de pequenos negócios, mas que impede seu crescimento, o que é desastroso para o desenvolvimento do país. É muito comum ver empresas do SIMPLES que, ao crescerem, se dividem artificialmente em várias empresas, de forma ineficiente e com alto custo (com contador, obrigações acessórias etc.).

Para tentar resolver este problema, a tendência tem sido ampliar recorrentemente os limites de enquadramento dos regimes simplificados, mas esta é uma solução que não funciona, além de implicar em elevada renúncia de receita. Como se vê na Tabela 5, o limite de receita anual para enquadramento no SIMPLES (R\$ 3,6 milhões) já é muito mais elevado que o vigente em outros países, usualmente entre US\$ 50 mil e US\$ 150 mil por ano.<sup>37</sup>

**Tabela 5. Limites de receita para os regimes simplificados de tributação para MPEs**

	Limite em US\$	Múltiplo do PIB per capita
<b>Brasil</b>	<b>1.000.000</b>	<b>132,2</b>
Argentina	48.760 (serviços) ou 73.140 (comércio)	5,36 (serviços) ou 8,05 (comércio)
Colômbia	60.136	9,7
México	148.624	15,9
Canadá	121.400	2,8
Reino Unido	114.072	3,2
Estados Unidos	48.000	1,0

Dados para o Brasil consideram taxa de câmbio de R\$ 3,60/US\$ e PIB e população de 2014. Para os demais países dados referem-se a 2011. Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Bacen e IBGE.

É verdade que há motivos para tratar diferenciadamente, do ponto de vista tributário, os pequenos negócios, sendo o principal o fato de que competem com negócios informais. O atual modelo de tributação das pequenas empresas no Brasil não é, no entanto, a forma adequada para tratar desta questão.

Uma das razões para as distorções provocadas pelo SIMPLES é o fato de que toda a tributação do SIMPLES é calculada sobre o faturamento. O problema é que a capacidade econômica de um negócio não é proporcional ao faturamento, e sim ao valor adicionado (diferença entre a receita e o custo dos insumos utilizados ou produtos revendidos).

Para entender este ponto, tome-se o exemplo de dois pequenos comércios com mesmo faturamento (R\$ 15 mil por mês), sujeitos à mesma alíquota do SIMPLES (4%) e contam com um

<sup>37</sup> No momento em que este texto estava sendo escrito, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei ampliando o limite de enquadramento no SIMPLES para R\$ 7,2 milhões (e R\$ 14,4 milhões para a indústria). O projeto dependia ainda de análise pelo Senado.

empregado que custa R\$ 1 mil/mês. O primeiro comércio opera com margem de 20%, o que significa que sua margem é de R\$ 3 mil e a renda do proprietário (deduzida a folha de salários) é de R\$ 2 mil. Já o segundo comércio opera com margem de 50%, tem margem de R\$ 7,5 mil e a renda do proprietário é de R\$ 6,5 mil. É claro que há uma distorção na tributação destas empresas, pois enquanto na primeira a tributação (de R\$ 600,00) corresponde a 20% da margem (e 30% da renda do proprietário), na segunda a tributação corresponde a 8% da margem (e 9,2% da renda do proprietário).

Para solucionar esta distorção, que é grande, seria necessário mudar a base de incidência do SIMPLES do faturamento para o valor adicionado e também definir as faixas de enquadramento com base no valor adicionado.<sup>38</sup> Obviamente seriam necessários ajustes tanto nas alíquotas como nas faixas de enquadramento do SIMPLES.

A principal objeção a esta mudança é que ela torna o sistema mais complexo, mas a verdade é que não é muito difícil apurar a diferença entre a receita e o valor dos insumos utilizados ou mercadorias adquiridas para revenda.<sup>39</sup> Adicionalmente, com a ampla adoção da nota fiscal eletrônica (que nos próximos anos será também estendida ao varejo, inclusive para os pequenos negócios), o próprio fisco teria todas informações necessárias para o cálculo do imposto.

Esta mudança tornaria o SIMPLES um regime muito mais isonômico e, com outras mudanças discutidas a seguir, muito mais favorável ao crescimento das empresas. No caso do exemplo dado acima, a mudança provavelmente beneficiaria o comércio que opera com baixa margem, mas aumentaria o custo para o comércio com alta margem.

Outro problema dos regimes simplificados – tanto do SIMPLES quanto do Lucro Presumido – é que o lucro distribuído pelas empresas não é tributado na pessoa física. Isto acaba gerando uma grande iniquidade na tributação da renda pessoal, pois sócios de empresas de alta renda acabam sendo muito menos tributados que empregados ou funcionários públicos com renda equivalente, mesmo quando considerada a tributação da empresa.<sup>40</sup>

Neste contexto, propõe-se que os lucros distribuídos por empresas do SIMPLES e do Lucro Presumido sejam tributados na declaração de renda da pessoa física, descontando-se o imposto já recolhido na empresa, para evitar bitributação.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Esta mudança é ainda mais importante para a incorporação do setor de serviços (cujo valor adicionado é muito próximo à receita) ao SIMPLES. Algumas categorias de profissionais liberais (advogados, contadores, corretores e fisioterapeutas) foram incorporadas ao SIMPLES em tabelas muito favorecidas e, efetivamente, vem sendo muito mais beneficiados que pequenas empresas comerciais ou industriais com nível semelhante de faturamento.

<sup>39</sup> Pressupõe-se, é claro, que seria adotado um conceito amplo de insumo, conforme discutido na seção sobre tributação de bens e serviços.

<sup>40</sup> Para ter o benefício de isenção na pessoa física do lucro integral da empresa é necessário apurar o lucro em balanço, o que não deixa de ser irônico, pois um dos motivos alegados para a adoção dos regimes simplificados é exatamente a simplificação das obrigações acessórias, em particular a dispensa de elaboração do balanço.

<sup>41</sup> Uma questão que precisa ser desenvolvida diz respeito à forma de desconto do imposto já recolhido na empresa, pois é preciso arbitrar que parcela deste montante pode ser atribuída à remuneração de seus sócios. Embora não seja possível desenvolver esta questão em detalhe neste texto, caso a tributação da empresa venha a incidir sobre o valor adicionado, uma alternativa seria descontar na apuração do IRPF valor equivalente à multiplicação da alíquota incidente sobre o valor adicionado sobre a remuneração dos sócios (seja esta auferida na forma de lucro distribuído, seja de pró-labore).

Por fim, uma das principais razões para a existência do SIMPLES é a elevada tributação da folha de salários, que dificulta sobremaneira a formalização dos trabalhadores das pequenas empresas. Neste contexto, as mudanças propostas para a tributação da folha de salários, em particular a desoneração da folha para os baixos rendimentos, já resolveriam o problema, pois a grande maioria dos empregados de empresas do SIMPLES é de baixa renda. Neste contexto, entende-se que, feita a reforma na tributação da folha de salários, passaria a ser dispensável a concessão de um tratamento específico para as empresas do SIMPLES.

A Tabela 6 mostra o grau de distorção provocado pelos regimes simplificados de tributação. No exemplo apresentado, compara-se o custo tributário para um advogado que atua como empregado de uma empresa e como sócio de uma empresa do Lucro Presumido e do SIMPLES. Os direitos são exatamente os mesmos em todos os casos (contribuição para a previdência pelo teto do salário de contribuição).<sup>42</sup>

#### **T 6. Tributação de um advogado que presta serviços no valor de R\$ 30 mil/mês**

	Empregado <sup>1</sup>	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simples
<b>A. Receita</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>
<b>B. Tributos pagos pela empresa</b>	<b>11.379</b>	<b>4.899</b>	<b>1.962</b>
Tributos Exceto folha	4.899	4.899	1.962
Folha (exceto FGTS)	4.990	0	0
FGTS	1.490	0	0
<b>C. Tributos pagos pela pessoa física</b>	<b>4.285</b>	<b>1.181</b>	<b>1.181</b>
INSS empregado/autônomo	571	1.038	1.038
IRPF <sup>2</sup>	3.714	143	143
<b>D. Remuneração líquida (A-B-C)</b>	<b>14.336</b>	<b>23.920</b>	<b>26.857</b>
<b>E. Total tributos pagos (B+C)</b>	<b>15.664</b>	<b>6.080</b>	<b>3.143</b>

Notas: (1) Empregado de uma empresa do regime de lucro presumido. (2) Considera desconto simplificado.

Como se vê, os tributos incidentes sobre os serviços e o rendimento de um advogado que atue como empregado formal de uma empresa são duas vezes e meia superiores aos incidentes sobre o sócio de uma empresa do lucro presumido que preste o mesmo serviço e cinco vezes superiores aos incidentes sobre o sócio de uma empresa do SIMPLES.

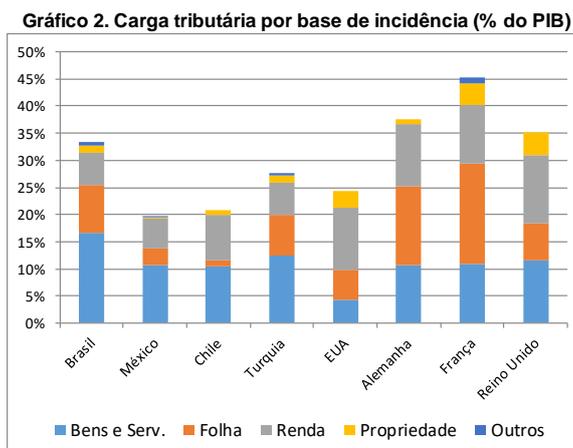
Vale notar que a distorção não se aplica apenas no caso de pessoas de alta renda. O regime do Microempreendedor Individual (MEI), cujo custo tributário é de menos de R\$ 50,00 por mês, alcança algumas categorias de profissionais com rendimentos de até R\$ 5 mil/mês, valor que, na tabela do IRPF, já é tributado à alíquota de 27,5%. É difícil justificar um regime ultra simplificado e praticamente sem custo para pessoas cujo rendimento ultrapassa largamente o rendimento médio dos trabalhadores do país.

#### **Comentários finais**

Para facilitar a exposição em um espaço curto, optou-se, neste artigo, por analisar cada uma das principais categorias de tributos separadamente. Resta discutir como a composição da carga tributária deveria ser alterada com as mudanças propostas (assumindo-se que a carga tributária permaneça constante). Como se vê no Gráfico 2, o Brasil possui uma arrecadação fortemente

<sup>42</sup> Assume-se como hipótese que a empresa (no caso do advogado empregado) não tem lucro.

concentrada em bens e serviços e na folha de salários, quando comparado com outros países em desenvolvimento.<sup>43</sup>



Fonte: OCDE e SRFB. Dados relativos a 2012, exceto México (2011).

Pelas mudanças propostas, haveria um aumento da tributação sobre a renda, em função do fechamento de brechas que permitem que pessoas de alta renda não paguem IRPF, bem como algum aumento dos tributos patrimoniais. Num primeiro momento, este aumento da arrecadação deveria ser utilizado para viabilizar a transição na tributação da folha, através da desoneração dos rendimentos mais baixos (até o valor do benefício assistencial) e dos rendimentos que excedem o teto do salário de contribuição.<sup>44</sup> Num prazo mais longo, à medida em que a renda do país cresça, a tendência é que haja um aumento dos tributos sobre a renda, cuja contrapartida deveria ser uma redução da tributação de bens e serviços.

Outra questão que merece ser discutida é se as mudanças no sistema tributário deveriam ser adotadas simultaneamente, na forma de uma ampla reforma tributária, ou se deveriam ser implementadas aos poucos, no modelo que se convencionou chamar de “reforma fatiada”. O ideal seria que todas as mudanças fossem aprovadas simultaneamente, ainda que implementadas de forma progressiva, pois os impactos das alterações propostas são grandes, sendo necessário um período de transição para sua adoção completa. Como já comentado, a necessidade de uma transição longa é especialmente necessária no caso dos tributos sobre bens e serviços.

Pode parecer ingênuo propor uma reforma tributária ampla em um país que há décadas vem tentando implementar reformas parciais sem sucesso. O atual momento de crise exige, no entanto, que se pense grande. Se o Brasil quiser superar a crise atual e voltar a crescer de forma sustentada terá de enfrentar grandes problemas estruturais, sejam os relativos à expansão dos gastos públicos, sejam os relativos a distorções que impedem o crescimento da produtividade, entre as quais a estrutura tributária – objeto deste texto – tem papel de destaque.

Para finalizar, e para não parecer que este é um texto autista por não tratar de uma discussão tributária que vem tendo bastante destaque no período recente, vale fazer alguns comentários

<sup>43</sup> A tributação sobre bens e serviços no Brasil é elevada inclusive quando comparada à observada em países desenvolvidos. Já a tributação sobre folha é mais elevada em países com amplos sistemas de proteção social, como a França e a Alemanha.

<sup>44</sup> Não foi feito, neste trabalho, um cálculo preciso sobre qual o ganho com o aumento da tributação da renda resultante das medidas propostas nem qual o custo da desoneração da folha. Caso os valores sejam muito diferentes (o que é provável), sugere-se que o ajuste seja feito através de mudanças nas alíquotas dos tributos sobre bens e serviços.

sobre a CPMF. A CPMF é um tributo cumulativo de má qualidade, que só é eficiente com altas taxas nominais de juros. Um bom sistema tributário não tem espaço para a CPMF. Mas se for inevitável aumentar a arrecadação no curto prazo, talvez uma CPMF transitória (com alíquota progressivamente cadente) seja menos distorciva que outros tributos que, quando mal concebidos, têm um enorme poder de atrapalhar o crescimento.