

REFORMA TRIBUTÁRIA PARA ENFRENTAR A DESIGUALDADE SOCIAL¹

A proposta consolidada pelos partidos da oposição que tramita no Congresso Nacional

Eduardo Fagnani

Professor colaborador do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT) e membro da Associação Brasileira dos Economistas pela Democracia (ABED).

Resumo

As propostas de Reforma Tributária que tramitam na Câmara dos Deputados (PEC n.45/2019) e no Senado (PEC n. 110/2019) contemplam, apenas, a “simplificação” da tributação do consumo. Isso é inaceitável por duas razões: não se enfrenta o vergonhoso caráter regressivo do sistema que se percebe na elevada tributação do consumo e na reduzida tributação da renda e do patrimônio; e solapa o financiamento do Estado Social brasileiro. Nesse cenário, os partidos da oposição apresentaram proposta alternativa que também tramita no Congresso Nacional. Trata-se da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável”, consolidada pela Emenda na Comissão (EMC) n. 178/2019 da PEC n. 45/2019, de iniciativa das bancadas do PT, PC do B, PDT, PSB, PSOL e Rede na Câmara dos Deputados. Essa proposta – sobre a qual a mídia corporativa não informa a sociedade – “simplifica”, corrige a injustiça tributária, preserva o financiamento da Seguridade e da Educação, restaura os alicerces do equilíbrio federativo, contempla a questão ambiental, aperfeiçoa a tributação sobre o comércio internacional e corrige dois mecanismos que historicamente transferem renda, das camadas mais pobres para as camadas de maior renda da sociedade: as isenções fiscais e a sonegação. Este artigo, em suas três partes: a) apresenta evidências sobre o caráter regressivo da tributação brasileira; b) demonstra que não há barreira técnica para que se promova maior justiça fiscal no Brasil; e (c) assinala as premissas que orientaram a elaboração da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” e as principais propostas de mudança associadas a cada uma daquelas premissas.

APRESENTAÇÃO

No Brasil, Reforma Tributária virou sinônimo de “simplificação” da tributação do consumo. Tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que caminham nesse sentido: a PEC n. 45/2019 (Câmara dos Deputados) e a PEC n. 110/2019 (Senado).

A redução da complexidade do sistema de impostos é tarefa necessária. Entretanto, num País desigual como o Brasil, apenas “simplificar” é inaceitável, por duas razões. Em primeiro lugar, porque não se enfrenta o vergonhoso caráter regressivo do sistema que se percebe na elevada tributação do consumo (que penaliza os mais pobres) e na reduzida tributação da renda e do patrimônio (que favorece os mais ricos).

¹ Artigo elaborado para o livro “Estado de Bem-Estar Social no Brasil: limites, possibilidades e desafios”. Jorge Abrahão de Castro e Marcio Pochmann (Organizadores). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020 (no prelo).

Em segundo lugar, a “simplificação” pode vir a solapar o financiamento do Estado Social brasileiro, que é um dos principais mecanismos de redistribuição de renda do país. Isso pode ocorrer, porque diversas contribuições sociais, constitucionalmente vinculadas ao financiamento da Educação e da Seguridade Social (Previdência Social, Assistência Social, Saúde e Programa Seguro-desemprego), seriam substituídas por novo tributo, sem qualquer vinculação constitucional de receitas para essas áreas.

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

A proposta consolidada pelos partidos da oposição

Diante desse quadro, os partidos da oposição, com o apoio dos governadores do Consórcio Nordeste, apresentaram proposta alternativa que tramita no Congresso Nacional. Trata-se da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável”, consolidada pela Emenda na Comissão (EMC) n. 178/2019 da PEC n. 45/2019, de iniciativa das bancadas do PT, PC do B, PDT, PSB, PSOL e Rede na Câmara dos Deputados, que recebeu a assinatura de mais de 200 parlamentares.

Poucos sabem da existência dessa proposta, porque a grande imprensa sonega essa informação e reduz o debate unicamente às propostas de “simplificação” fomentadas pelos detentores da riqueza.

Muito além da “simplificação”

A EMC n. 178/2019 parte do pressuposto segundo o qual “simplificar” é necessário, mas insuficiente. A Reforma Tributária também deve, necessariamente, corrigir a injustiça tributária. Aponta para a necessidade de, mantendo-se inalterada a carga tributária, redistribuir as bases de incidência dos tributos, reduzindo os que recaem sobre o consumo e ampliando os que recaem sobre a renda e o patrimônio.

O combate às desigualdades também não pode prescindir do Estado Social. Como amplamente demonstrado pela literatura especializada, a queda da desigualdade requer tanto um sistema tributário progressivo, quanto maiores gastos públicos no campo social. Assim, as fontes de financiamento do Estado Social devem ser preservadas e modificadas, procurando-se ampliar a sua progressividade (pela extinção das fontes que incidem sobre o consumo e criação de fontes que incidam sobre a renda e o patrimônio).

Os partidos da oposição entendem que também é fundamentalmente necessário restaurar os alicerces do equilíbrio federativo, com a redefinição dos campos de competência, da distribuição de encargos entre as esferas da Federação e a revisão do sistema de transferências e de partilha dos impostos.

Tampouco se pode desconsiderar a questão ambiental. Com o avanço do debate sobre os limites do crescimento, particularmente a partir dos anos 1970, o tema da tributação ambiental ganhou expressão nos debates internacionais, mas permanece ausente no Brasil.

A Reforma Tributária também deve aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional. Nesse caso, é preciso, especialmente, devolver aos Estados o poder de decidir sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados, mediante o imposto de exportações.

Por fim, a EMC n. 178/2019 assinala que a reforma não pode prescindir de ações que corrijam dois mecanismos que historicamente transferem renda, das camadas mais pobres para as camadas de maior renda da sociedade: as isenções fiscais e a sonegação.

Estrutura do texto

Este artigo subdivide-se em três partes. (1) A primeira apresenta algumas evidências sobre o caráter regressivo da tributação brasileira. (2) A segunda sublinha que, do ponto de vista técnico, não há qualquer limitação para que se promova maior justiça fiscal no Brasil. Essa conclusão baseia-se em estudos organizados pela Associação

Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip e pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – Fenafisco, que serviram de ponto de partida para a elaboração da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável”. (3) A terceira assinala as oito premissas que orientaram a elaboração da EMC n. 178/2019 e as principais propostas de mudança associadas a cada uma daquelas premissas.

1. É PRECISO ALTERAR O CARÁTER REGRESSIVO DA TRIBUTAÇÃO

A tributação brasileira está na contramão dos países capitalistas relativamente menos desiguais. Ela é regressiva, porque incide sobre o consumo e não sobre a renda e a propriedade. No Brasil, em 2015, a participação relativa do Imposto sobre a Renda na arrecadação total (18,3%) era quase a metade da média dos países da OCDE (34,1%). Em conjunto, renda e patrimônio participavam com 22,7%, no Brasil, e 39,6%, em média, na OCDE. Em alguns países essa participação é próxima de 50%, chegando a 67,2% na Dinamarca. 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
MÉDIA OCDE	34,1	5,5	32,4	28,0	100,0	34,0
BRASIL (1)	18,3	4,4	49,7	27,6	100,0	32,6

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>; Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros.

Nota: (1) Carga Tributária de 2015, RFB.

O fato é que temos a segunda maior carga tributária que incide sobre o consumo no mundo (perdemos apenas para o Chile) que é repassada aos preços das mercadorias e captura proporção maior da renda dos pobres e parcela menor da renda dos ricos.

Reduzidas alíquotas máximas do Imposto de Renda da Pessoa Física

O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é o tributo que melhor escancara as distorções da nossa tributação. Na média dos países integrantes da OCDE, o IRPF representa 8,5% do PIB; no Brasil, apenas 2,4% do PIB. Em parte, isso ocorre porque a alíquota máxima do IRPF praticada (27,5%) no Brasil é bem inferior à da média da OCDE (43,5%). Em 2015, nos países da OCDE, a alíquota máxima do IRPF permanecia em níveis iguais ou superiores a 50,0% em muitas nações como a Bélgica (50,0%), Holanda (52,0%), Suécia (57,0%), Dinamarca (53,5%), Japão (50,8%); e entre 40% e 50% para nações como a Alemanha (45,0%), França (45,0%), Itália (43,0%), Noruega (47,2%), Portugal (48,0%) e Reino Unido (45,0%), sendo de 39,6% nos Estados Unidos (Figura 2).

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

EM %

PAÍSES SELECIONADOS

2015

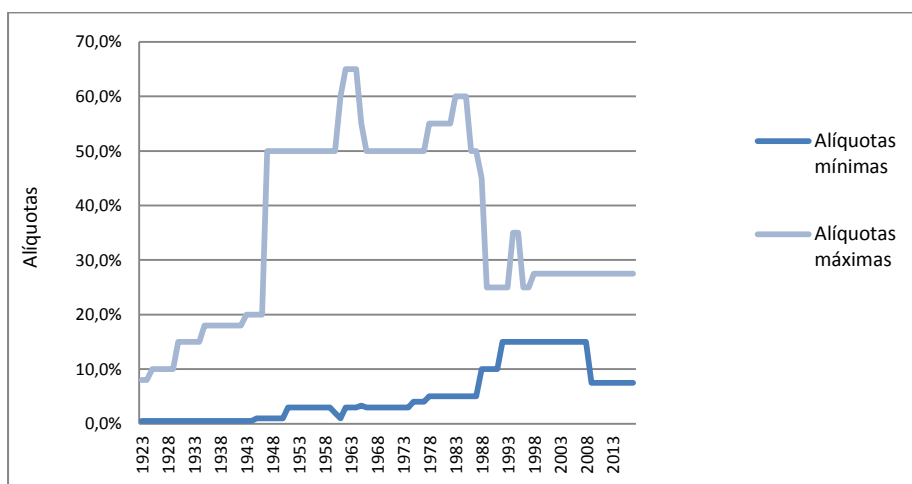
PAÍSES	2015 (%)
DESENVOLVIDOS	
Alemanha	45,0
Bélgica	50,0
Dinamarca	53,4
Estados Unidos	39,6
Espanha	47,0
França	45,0
Holanda	52,0
Itália	43,0
Japão	50,8
Noruega	47,2
Portugal	48,0
Suécia	57,0
Reino Unido	45,0
EMERGENTES E AMÉRICA LATINA	
Argentina	35,0
BRASIL	27,5
Chile	40,0
China	45,0
Colômbia	33,0

Índia	34,0
México	35,0
Nicarágua	30,0
Peru	30,0
Turquia	35,0
Uruguai	30,0
Venezuela	34,0
MÉDIA OCDE	41,0

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: Elaborado pelo autor com base em: KPMG. *Global Tax Rate Survey*, vários anos.

É importante sublinhar que, entre 1962 e 1964, a alíquota máxima do IRPF, no Brasil, atingiu 65%; entre 1945 e 1980, ela esteve próxima a 50%; em 1988, que era de 45%, foi rebaixada para 25%; e, desde 1998, permanece em 27,5% (Figura 3).

FIGURA 3 – ALÍQUOTAS MÍNIMAS E MÁXIMAS DO IRPF
BRASIL
1923-2017



Fonte: Nóbrega (2014) e Receita Federal. INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal.

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/>

A atual configuração do IRPF, além de injusta e disfuncional à distribuição de renda e ao desenvolvimento econômico, viola o princípio estabelecido na Constituição Federal, que prevê que o Imposto sobre a Renda deve ser “informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade”, ou seja, deve incidir sobre todas as rendas, de todas as pessoas e, em proporção mais elevada, dos que possuem maior capacidade contributiva.

Isenção tributária das classes de alta renda

Observe-se que há diversos dispositivos que desoneram as rendas do capital. A isenção da tributação de lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, vigente a partir de 1996, é um deles. Esta isenção alcançou, inclusive, os rendimentos remetidos para o exterior, aos sócios e acionistas estrangeiros, independentemente de serem pessoas físicas ou jurídicas.² Por conta desses dispositivos, quem ganha mais de 240 Salários-mínimos (SM) mensais, por exemplo, tem mais de 70% dos seus rendimentos não tributados (Figura 4).

FIGURA 4 – IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

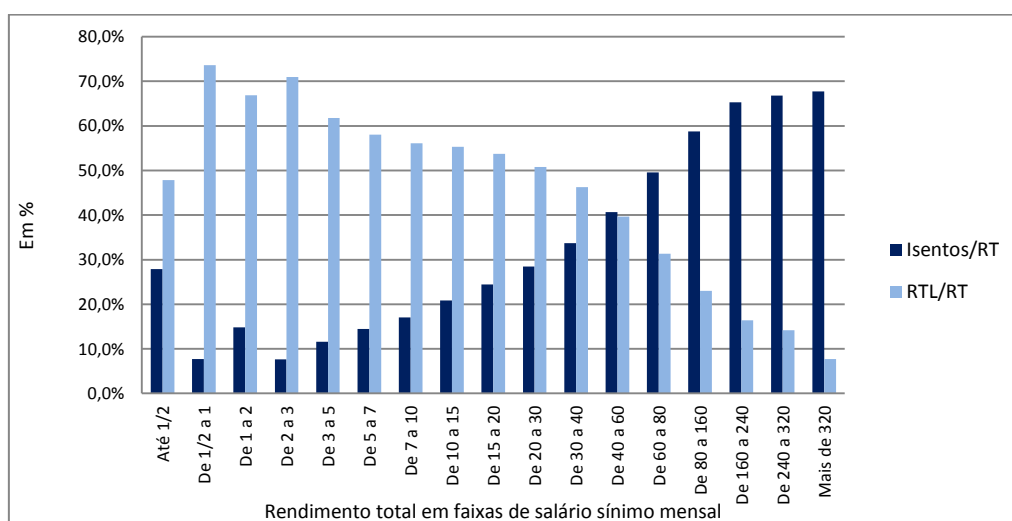
EM % DA RENDA ISENTA E NÃO TRIBUTÁVEL (ISENTOS) NA RENDA TOTAL DECLARADA (RT)

EM % DA RENDA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA (RTL) NA RENDA TOTAL DECLARADA (RT)

(POR FAIXAS DE RENDIMENTOS TOTAIS EM SALÁRIOS-MÍNIMOS MENSALS)

BRASIL

2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores. INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. 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/>

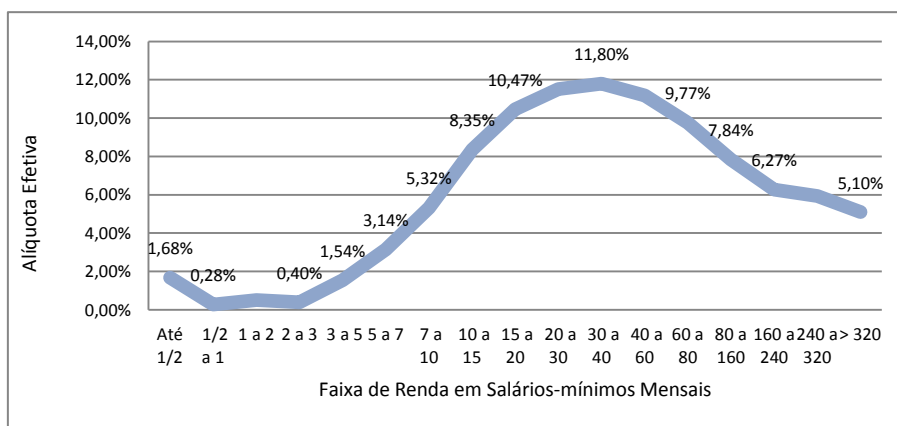
Alíquotas efetivas regressivas

O desrespeito à Constituição também se manifesta pelo fato de que, diante da desoneração da tributação dos ricos, a alíquota efetiva média do IRPF (alíquota legal

² A Lei nº 9.249 foi aprovada em 1995 e prevê, em seu artigo 10: Art. 10: “Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior”.

menos isenções tributárias) daqueles que recebem acima de 320 SM mensais, por exemplo, é de apenas 5,1%, um patamar muito próximo da alíquota efetiva daqueles que recebem pouco mais de 7 SM mensais (Figura 5).

FIGURA 5 – ALÍQUOTA EFETIVA MÉDIA DO IRPF
 POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIOS-MÍNIMOS MENSAIS
 BRASIL
 2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores. INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. 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/>

Poucas empresas estão sujeitas a tributação direta

No caso da tributação sobre a renda das pessoas jurídicas, dados da Receita Federal (2013) indicam que apenas 3,1% das empresas eram tributadas pelo regime do Lucro Real, e somente este pequeno grupo estaria sujeito à tributação direta. Note-se que este pequeno grupo de empresas contribui com mais de 78% da arrecadação total do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O IRPJ e a CSLL das empresas optantes do Lucro Presumido são diretamente transferidos para o consumo por serem calculados sobre o faturamento, não sobre o lucro efetivamente apurado. A modalidade de tributação pelo Lucro Presumido fere o princípio da isonomia, dado que empresas com distintas margens de lucro podem ser

tributadas na mesma medida, enquanto empresas com lucros semelhantes podem ser tributadas desigualmente.

Tributação do patrimônio

Outra anomalia do sistema tributário é a baixa tributação do patrimônio, na comparação internacional. É emblemático que o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi aprovado pela Constituição Federal de 1988, mas não foi regulamentado; o Imposto Sobre Propriedade de Veículos (IPVA), não incide sobre aeronaves e embarcações; a alíquota máxima (8%) legalmente autorizada para o Imposto Sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD) é muito inferior às praticadas por países da OCDE, as quais, frequentemente, podem ultrapassar o patamar de 30%. Além de reduzida na comparação internacional, em 2017, apenas 10 unidades da Federação aplicavam alíquotas do ITCMD de 8%; 11 aplicavam alíquotas iguais ou inferiores a 4%; e seis aplicavam alíquotas máximas de 5% e 6%; e a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) representou 0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal; o valor médio do ITR arrecadado foi de R\$ 236,00 variando entre R\$ 29,60 (pequenas propriedades) a R\$ 2.151,60 (grandes propriedades).

2. JUSTIÇA FISCAL É POSSÍVEL

Dois estudos organizados pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip e pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – Fenafisco serviram de ponto de partida para a elaboração da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável”. O primeiro apresenta amplo diagnóstico sobre a totalidade dos problemas crônicos da tributação brasileira.³ O segundo faz propostas para mudar, apresentando estimativas e simulações de impactos financeiros das medidas sugeridas.⁴ Conclui-se que, do ponto de vista técnico, não há nenhuma

³ *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/>

⁴ *A Reforma Tributária Necessária: Justiça Fiscal é Possível: Subsídios para o Debate Democrático sobre o Novo Desenho da Tributação Brasileira* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 152 p. ISBN: 978-85-62102-30-1804. http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Livro_completo.pdf

limitação para a justiça fiscal no Brasil: “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

As simulações mostram que é tecnicamente possível quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda e do patrimônio de R\$ 472 bilhões, para R\$ 830 bilhões (incremento de R\$ 357 bilhões); e, em contrapartida, reduzir a tributação sobre bens e serviços e sobre a folha de pagamentos, em R\$ 310 bilhões (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
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
Total	472.688,57	830.164,53	357.475,96
Bens e Serviços	957.923,80	726.126,34	-231.797,46
Folha de Salários	482.003,11	403.263,25	-78.739,86
Total	1.439.926,91	1.129.389,59	-310.537,32
Outros	15.567,38	15.567,38	0
TOTAL	1.912.615,48	1.959.554,12	46.938,64

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.

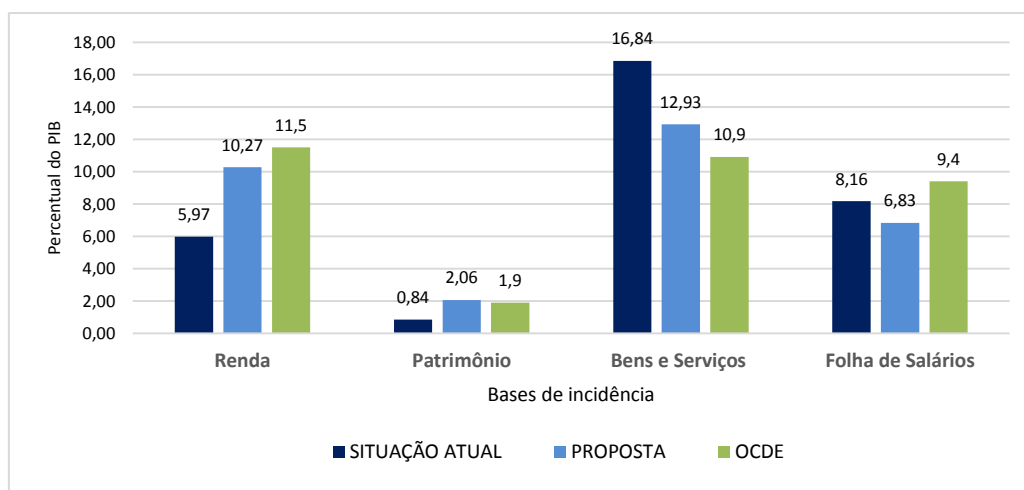
Ter parâmetros próximos da OCDE é possível

Os estudos mostram que é possível aproximar a tributação brasileira da média dos países que compõem a OCDE:⁵ a tributação da renda pode subir de 5,97% do PIB, para 10,27% do PIB, um patamar próximo da média da OCDE (11,5% do PIB); a tributação do patrimônio pode passar de 0,84% do PIB, para 2,06% do PIB, ficando ligeiramente acima da média da OCDE (1,90% do PIB), mas distante de diversos países, como os EUA (10,3%) e o Reino Unido (12,6%), por exemplo; a tributação do consumo pode declinar

⁵ Para efeitos de comparação, adotou-se o mesmo critério da OCDE, que considera o imposto incidente sobre veículos automotores como tributo que incide sobre o consumo (ao contrário do Brasil que considera o IPVA como tributo sobre o patrimônio).

de 16,84% do PIB, para 12,93% do PIB, um pouco acima da média da OCDE (10,90% do PIB) (Figura 7).

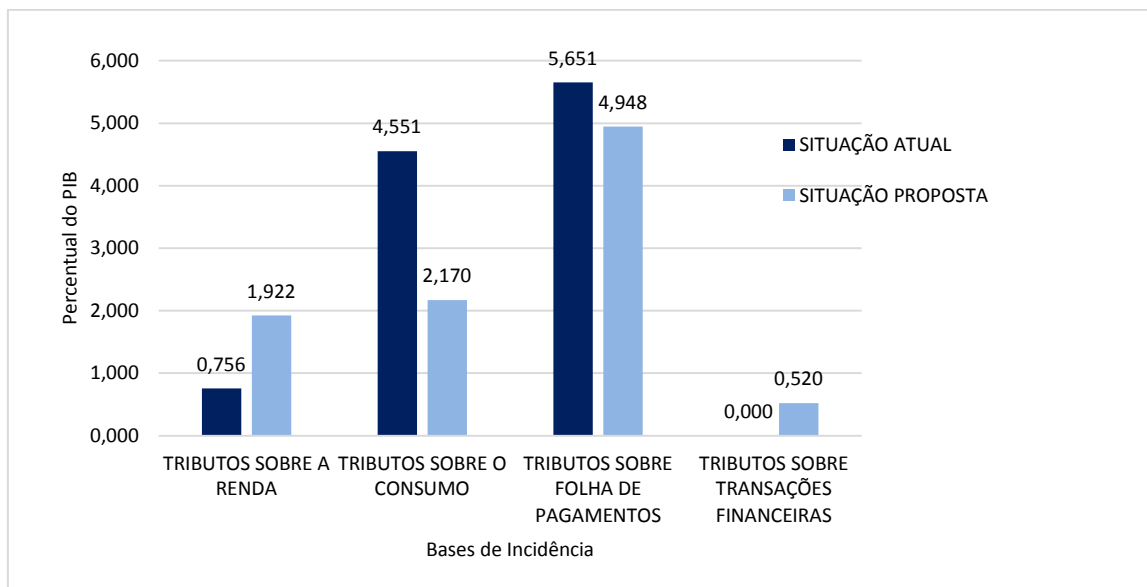
FIGURA 7 – INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO EM % DO PIB
COMPARATIVO DA SITUAÇÃO ATUAL, SITUAÇÃO PROPOSTA E MÉDIA DA OCDE
VALORES DE 2015



Fortalecer o Estado Social de 1988 é possível

As simulações também apontam que é tecnicamente exequível 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 0,52% do PIB) e a redução das que gravam o consumo (de 4,55% para 2,17% do PIB) e a folha de pagamentos (de 5,65%, para 4,94% do PIB) (Figura 8).

FIGURA 8 – FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: SITUAÇÃO ATUAL E SITUAÇÃO PROPOSTA
EM % DO PIB
VALORES DE 2015 E ESTIMADOS



Fortalecer o Federalismo Fiscal é possível

Também é possível assegurar competência tributária plena aos entes federativos. As simulações de redistribuição das bases de incidência da tributação indicam que a participação dos entes federados na arrecadação total ficou pouco alterada: a União teria uma leve redução de receitas; e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam ligeira elevação.

Reduzir a desigualdade da renda é possível

O estudo demonstra que, com as mudanças propostas, o sistema tributário brasileiro deixaria de ser regressivo e passaria a ser progressivo, pois a desigualdade da renda cai mesmo após a tributação indireta; atualmente, ela aumenta.

Em suma, é tecnicamente possível: combater a injustiça fiscal (ampliando a tributação sobre a renda e o patrimônio e reduzindo, em igual proporção, a tributação sobre o consumo e sobre a folha de pagamentos); reduzir e simplificar a tributação do consumo; fortalecer o pacto federativo; e preservar o financiamento da Seguridade Social e da Educação, tornando-as menos regressivas (pela substituição de fontes que incidem sobre o consumo e a folha por fontes que incidem sobre a renda e o patrimônio).

Esses núcleos prioritários da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” são desconsiderados, por completo, pelas demais propostas de reforma que tramitam no Congresso Nacional (PEC n. 45/2019 e PEC n. 110/2019), o que é inaceitável. O único foco das demais propostas em tramitação é, em todos aqueles os casos, “simplificar” a tributação do consumo.

3. PREMISSAS ORIENTADORAS DA “REFORMA TRIBUTÁRIA SOLIDÁRIA, JUSTA E SUSTENTÁVEL” E PROPOSTAS DE MUDANÇA

A Emenda na Comissão n. 178/2019 da PEC n. 45/2019 parte do pressuposto de que para que se enfrente o conjunto das anomalias da tributação brasileira são necessárias mudanças estruturais pautadas por oito premissas.⁶ Mais especificamente, a reforma do sistema tributário brasileiro deve:

1. Ser pensada na perspectiva do desenvolvimento nacional.
2. Avançar no sentido de promover a progressividade do sistema tributário brasileiro, pela ampliação da tributação que incide sobre a renda e o patrimônio.
3. Estar adequada ao propósito de fortalecer o estado de bem-estar social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promotor do desenvolvimento nacional.
4. Considerar a questão ambiental.
5. Aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional.
6. Avançar no sentido de promover a progressividade do sistema tributário brasileiro, mediante a redução e a “simplificação” da tributação que incide sobre o consumo (bens e serviços e folha de pagamentos).
7. Preservar e fortalecer as bases do equilíbrio federativo. E
8. Fomentar ações que resultem no aumento das receitas, sem aumentar impostos: revisão das isenções fiscais e fortalecimento da administração tributária para o combate à sonegação.

⁶ 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/>

A seguir, apresentam-se mais detalhadamente essas premissas, bem como as principais propostas de mudança a elas associadas.

3.1. A reforma do sistema tributário deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento (premissa 1)

Os 2.153 bilionários do mundo têm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas (60% da população mundial). É o que revela o novo relatório da Oxfam,⁷ segundo o qual, os 22 homens mais ricos do mundo têm mais riqueza do que todas as mulheres da África. Segundo o estudo, se o 1% mais rico do mundo pagasse uma taxa extra de 0,5% sobre sua riqueza ao longo dos próximos 10 anos, seria possível criar 117 milhões de empregos em Educação, Saúde e assistência para idosos.

Diante desse quadro, nos últimos anos a visão de que a desigualdade é prejudicial para o crescimento e para a eficiência da economia passou a ser respaldada por importantes atores globais. O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) mudou sua postura em meio a evidências da correlação entre o baixo crescimento econômico e a concentração global da riqueza. Em 2015, diante da “explosão da desigualdade”, Christine Lagarde,⁸ então Diretora-Geral do FMI, afirmou que a desigualdade de renda é o principal fator que limita a eficiência econômica. Para ela, “reduzir a desigualdade excessiva (...) não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico”. Outros especialistas do FMI⁹ ressaltam que a desigualdade excessiva de renda desestimula o investimento, inibe a taxa de crescimento econômico e, com o tempo, torna o crescimento menos sustentável.

Em 2020, a atual Diretora-Gerente do FMI, afirmou que a tributação progressiva é mecanismo eficaz para enfrentar a questão da desigualdade da renda que se tornou

⁷ “Tempo de Cuidar – O trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade”. Oxfam Internacional. 2020. https://oxfam.org.br/noticias/bilionarios-do-mundo-tem-mais-riqueza-do-que-60-da-populacao-mundial/?fbclid=IwAR3nrv2xe4Qp6SG6QFUM8axNaRngvX_wCKR7zCc4Anik8M-OcKglJRfnl2o

⁸ “Erguer os Pequenos Barcos”. Por Christine Lagarde, Diretora-Geral, FMI. Discurso nas Grandes Conférences Catholiques. Bruxelas, 17 de junho de 2015. <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf>

⁹ BERG, Andrew G e OSTRY Jonathan D. Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? IMF Discussion Note. International Monetary Fund. April 8, 2011. SDN/11/08. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>

“um dos desafios mais complexos e irritantes na economia global”. Segundo Kristalina Georgieva, “aumentar o imposto de renda sobre os ricos ajudará a diminuir o fosso crescente entre ricos e pobres e pode ser feito sem prejudicar o crescimento”. Para ela, “a tributação progressiva é um componente essencial da política fiscal eficaz. No topo da distribuição de renda, nossa pesquisa mostra que as taxas marginais de impostos podem ser aumentadas sem sacrificar o crescimento econômico.”¹⁰ A dirigente do FMI também reconheceu que as políticas de gastos sociais são cada vez mais relevantes no combate à desigualdade. “Quando bem feitas, elas podem desempenhar um papel fundamental para mitigar a desigualdade de renda e seus efeitos prejudiciais sobre a desigualdade de oportunidade e coesão social”, afirmou.

O Brasil é o país mais desigual do mundo

No caso brasileiro, enfrentar a desigualdade é requisito para o desenvolvimento. “O Brasil é o país mais desigual do mundo”, aponta a Pesquisa Desigualdade Mundial – 2018, coordenada pelo economista francês Thomas Piketty. O pesquisador alerta que o Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico, superior à verificada no Catar, por exemplo. “Quase 30% da renda do Brasil está nas mãos de apenas 1% dos habitantes do país, a maior concentração do tipo no mundo”.¹¹ Para Piketty, “o Brasil não voltará a crescer de forma sustentável enquanto não reduzir a desigualdade e a extrema concentração da renda no topo da pirâmide social”.¹²

A desigualdade de renda é o aspecto mais pungente das disparidades sociais brasileiras. Entretanto, há muitas outras assimetrias, que estão por toda a parte. Em pleno século 21, o país não foi capaz, sequer, de enfrentar desigualdades históricas herdadas de mais de três séculos de escravidão.

Além de desiguais somos heterogêneos

¹⁰ IMF boss says raise taxes on the rich to tackle inequality. *The Guardian*, 7/1/2020. https://www.theguardian.com/business/2020/jan/07/imf-boss-says-raise-taxes-on-the-rich-to-tackle-inequality?CMP=share_btn_fb&fbclid=IwAR2LqIN02UOu_pWck3FRN26KcH7RhJEj4da5i4SZ1GmzsGFXoq5GCG2Ks8A

¹¹ Brasil tem maior concentração de renda do mundo entre o 1% mais rico. *El País*, 14/12/2017. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html.

¹² Brasil não cresce se não reduzir sua desigualdade, diz Thomas Piketty. *Folha de S.Paulo*, 29/9/2017. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1922435-brasil-nao-cresce-se-nao-reduzir-sua-desigualdade-diz-thomas-piketty.shtml>

Mas, além de extremamente desiguais, somos extremamente heterogêneos. Estudos da Oxfam Brasil¹³ revelam, por exemplo, que o rendimento médio dos 50% mais pobres no Distrito Federal (R\$ 1.059) é mais de três vezes superior ao rendimento dos 50% mais pobres do Piauí (R\$ 341); e que a renda média dos 10% mais ricos em São Paulo (R\$ 12.816) é quase três vezes maior que a renda média dos 10% mais ricos no Maranhão (R\$ 4.669). Dados do PNUD mostram que mais de 65% dos Municípios brasileiros têm Índice de Desenvolvimento Humano (IHU) semelhantes a países como Botsuana, Iraque, Congo, Paquistão, Senegal e Etiópia, por exemplo.¹⁴

Reforma Tributária, desigualdade e desenvolvimento

A história econômica revela que o desenvolvimento das nações sempre decorreu de decisão política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos econômicos, dentre os quais a tributação ocupa papel central. Nos países capitalistas que obtiveram maior êxito relativo em seu processo de desenvolvimento, o sistema tributário tem caráter progressivo, que se manifesta na maior participação da tributação direta na carga tributária. Além disso, países capitalistas relativamente mais bem-sucedidos combinaram tributação progressiva com Estado de Bem-estar Social. A transferência da renda pela via tributária progressiva tornou-se requisito para o bom funcionamento desses regimes de bem-estar.

Nesse sentido, a Reforma Tributária progressiva e a preservação do Estado Social de 1988 devem ocupar papel central num projeto de desenvolvimento do Brasil. Ao redistribuir renda, esses mecanismos ampliam os rendimentos das famílias, estimulam o consumo, fomentam o mercado interno, ampliam a demanda por bens e serviços, impulsionam o investimento privado – o que gera lucro, investimento, renda, emprego e mais demanda agregada, realimentando esse círculo virtuoso. Da mesma forma, a progressividade, ao sustentar o financiamento dos investimentos na infraestrutura

¹³ OXFAM Brasil. *País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras – 2018*. São Paulo: Oxfam. 2019.

¹⁴ 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/>

econômica e social, é peça chave para a expansão da oferta de serviços, a elevação da produtividade e a melhoria das condições de vida da população.

3.2. A reforma deve avançar no sentido de promover a progressividade, pela ampliação da tributação que incide sobre a renda e o patrimônio (premissa 2).

A reforma deve avançar no sentido de promover a progressividade do sistema de impostos, pela ampliação da tributação que incide sobre a renda, a propriedade e a riqueza, o que requer mudanças na tributação sobre a renda da pessoa física; na tributação sobre a renda da pessoa jurídica; em medidas relacionadas com a tributação internacional para combater a evasão, elisão e o uso dos paraísos fiscais; e na tributação sobre a propriedade e a riqueza.

Reforma do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)¹⁵

A Emenda na Comissão n. 178/2019 da PEC 45/2019 sugere três medidas principais para a reforma do IRPF:

1. Extinguir os diversos dispositivos legais criados em 1995 que isentam as altas rendas de tributação (com destaque para a isenção do imposto sobre as rendas provenientes dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas).
2. Implantação de nova tabela progressiva do IRPF, pela qual 38,5% dos declarantes ficariam isentos do IRPF (declarantes com renda até 4 Salários-mínimos, SM); 48,70% seriam desonerados (acima de 4 até 15 SM) e 10,02% manteriam a alíquota atual (acima de 15 a 40 SM). A tabela elevaria a tributação para apenas 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes: 1,42% (que recebem entre 40 e 60 SM mensais) seriam onerados com a alíquota (35%), superior à atual (27,5%); e 1,31% (que recebem mais de 60 Salários-mínimos e acima de 320 SM mensais) (Figura 9). Estima-se que as

¹⁵ Baseado em INTROINI, Paulo Gil e outros. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. 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/>

medidas propostas tenham potencial de acréscimo de receitas da ordem de R\$ 157 bilhões (dados de 2015).

FIGURA 9 – 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%
TOTAL		27.518.844	100%		

3. Criação da Contribuição Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF) (ou Adicional de Imposto sobre a 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). A CSPF serve para compensar parcialmente a perda de receitas da Seguridade Social decorrentes da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS/Pasep), que incidem sobre o consumo, proposta pela EMC n. 178/2019 (ver premissa 3).

Reforma da Tributação da Pessoa Jurídica¹⁶

¹⁶ Baseado em HICKMANN, Clair e outros. Tributação da renda da pessoa jurídica: instrumento da guerra fiscal internacional ou do desenvolvimento? In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP:

Nesse caso, destacam-se as seguintes recomendações:

1. Eliminação do regime de tributação pelo Lucro Presumido, exigindo-se que todas as empresas, exceto as enquadradas no Simples, sejam tributadas pelo regime de Lucro Real (IRPF e CSLL).
2. Com a eliminação do regime de Lucro Presumido, propõe-se a modulação das alíquotas da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL-Lucro Real), majorando-as nos setores que possuem elevada utilização de tecnologia, rotatividade da força de trabalho e lucratividade.
3. Revogação da isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, do benefício fiscal dos juros sobre o capital próprio (Lei n. 9.249/95) e do incentivo fiscal da dedução da amortização do ágio pago pela empresa investidora (Lei n. 9.532/97).
4. Redução do limite do faturamento anual de R\$ 4,8 milhões para R\$ 2,4 milhões para as empresas enquadradas no Simples (somente 5% das empresas do Simples têm faturamento superior a esse montante) e diminuição das alíquotas pela isenção da parcela referente ao IRPJ e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – Lucro Real).

Combater a elisão e a evasão e restringir o uso de paraísos fiscais¹⁷

De nada adiantará aperfeiçoar o IRPJ, se não forem adotadas novas regras legais de combate à evasão e à elisão fiscal praticadas no comércio internacional de bens e serviços e que corroem as bases domésticas de tributação. O Brasil pode adotar medidas para restringir a utilização dos paraísos fiscais, com destaque para:

1. Proibir a aquisição governamental de bens e serviços de empresas que possuam subsidiárias localizadas em paraísos fiscais.

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/>

¹⁷ Consultar: HICKMANN, Clair. A reforma tributária no atual contexto internacional. 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/>

2. Vedar a concessão de benefícios fiscais a empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais.
3. Não autorizar concessões públicas para empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais.
4. Exigir a retenção na fonte de Imposto sobre a Renda, sobre todos os pagamentos efetuados, inclusive remessa de lucros, a empresas ou pessoas localizadas em paraísos fiscais, com alíquotas superiores às praticadas para outros países.
5. Instituir Imposto sobre Exportação Especial, quando o adquirente da mercadoria ou serviço, direto ou indireto (com interposição de terceiros países), está localizado em paraíso fiscal, independente do destino final das mercadorias.

Tributação sobre o patrimônio

A progressividade do sistema tributário também requer a ampliação da tributação sobre a propriedade e a riqueza. Nesse sentido, recomendam-se cinco medidas principais:

1. Instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)¹⁸ incidente sobre o patrimônio líquido acima de 8.000 vezes a faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física.
2. Instituição de Imposto sobre Grandes Heranças, inspirado no modelo dos EUA ("*estate tax*" e "*inheritance tax*"), incidente sobre o patrimônio superior a R\$ 16 milhões. A proposta prevê isenção no caso de doações para fundações destinadas a Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia.
3. Ampliar a progressividade do Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD), pela alteração da Resolução do Senado Federal n. 9/1992, aumentando a alíquota máxima de 8% para, pelo menos, 20%, conforme

¹⁸ Consultar: CALIXTRE, A. A desconhecida desigualdade patrimonial e a urgência da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. 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/>; CARVALHO JR, P.H; PASSOS, L. O Imposto sobre Grandes Fortunas. 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/>

recomendação do Conseq (Consórcio Nacional de Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação).¹⁹

4. Promover alterações no Imposto Territorial Rural (ITR), pautadas pela observância do princípio múltiplo da Função Social da Propriedade garantido pela Constituição de 1988 (Art. 5º e Art. 186).²⁰ Propõe-se que o ITR seja progressivo conforme tamanho da propriedade; e regressivo conforme nível de utilização.
5. Promover alterações no Imposto Sobre Propriedade de Veículos (IPVA)²¹, ampliando-se a sua base de incidência para aeronaves e embarcações, mantendo-se o critério de diferenciação de imposto conforme tipo e uso, sendo que Lei Complementar definirá a sua destinação.

3.3. A reforma deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promotor do desenvolvimento nacional (premissa 3)²²

A redução das desigualdades requer tanto um sistema tributário progressivo, quanto maiores gastos públicos no campo social. Estudo realizado pelo FMI²³ sobre a ação da política fiscal (tributos, gastos e transferências sociais) 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

¹⁹ Consultar: CARVALHO JR, P.H. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). 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/>

²⁰ Consultar: FARIAS, F. G; SILVA, R. P; LEITE, A. Z. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). 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/>; DE CESARE

²¹ Consultar: CARVALHO JR, P.H. O Imposto sobre Propriedade de Veículos (IPVA). 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/>

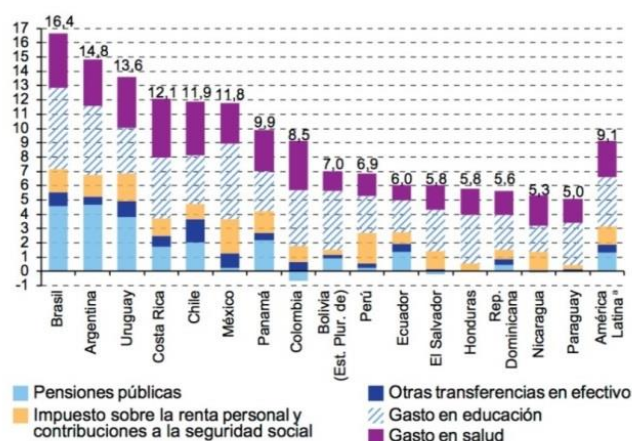
²² Baseado em FAGNANI, E. TONNELLI VAZ, F; CASTRO, J.A. e MOREIRA, J. Reforma tributária e financiamento da política social. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas* / Eduardo Fagnani (organizador). Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p. ISBN: 978-85-62102-27-1/ CDU 336.22. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

²³ FMI (2017) Fiscal monitor (October, 2017). *Tackling Inequality. World economic and financial surveys*. Washington, DC: International Monetary Fund

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*”.

Estudos sobre a ação da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) ²⁴ indicam que o coeficiente de Gini declina de 0,51 para 0,42 na América Latina. Essa redução decorre, substancialmente, dos impactos das transferências sociais, dado que, em geral, a tributação é regressiva no continente. 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 do índice de Gini). O maior impacto redistributivo é o gasto com Educação, seguido pelos gastos com aposentadorias e pensões públicas e com a Saúde, potencializado, no Brasil, por possuir uma carga tributária relativamente mais elevada que os demais países (Figura 10).

FIGURA 10 – 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)⁶⁰



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.
* Promedio simple.

²⁴ CEPAL (2015). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe – Dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe (Cepal).

Tributação regressiva: os pobres financiam o Estado Social

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.²⁵ Assim, a progressividade na tributação é essencial para a redução das desigualdades, pois ela produz efeitos indiretos importantes no aumento da eficácia dos gastos sociais.

Efeitos multiplicadores do gasto social

Estudos do IPEA apontam que um incremento de 1% do PIB nos programas sociais eleva a renda das famílias em 1,85%, em média. Os efeitos multiplicadores do gasto social no crescimento da economia também são significativos: o choque de um aumento hipotético de 1% do PIB, em gastos sociais, acarretaria um multiplicador do PIB, de aproximadamente 1,37%.²⁶

Propostas para o financiamento do Estado Social

Essas evidências nos fazem sublinhar que a preservação do Estado Social de 1988 deve ser ponto crucial da Reforma Tributária brasileira, não se admitindo propostas de reforma que asfixiem e aniquilam as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas à Educação e Seguridade Social. Entretanto, simultaneamente, é preciso ampliar a progressividade dessa tributação, pela extinção de contribuições que incidem sobre o consumo, compensada pela criação de tributos que incidam sobre a renda e o patrimônio. Nesta perspectiva, propõe, especialmente:

1. Extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – Lucro Presumido; da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e da

²⁵ 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/>

²⁶ 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/>

- Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS/Pasep).
2. Redução da Contribuição patronal sobre a folha de pagamentos e de “Outras Contribuições Previdenciárias”.
 3. Para compensar a perda de receitas derivado da extinção das fontes de receita que incidem sobre o consumo, propõe-se a criação: da Contribuição Social sobre Altas Rendias da Pessoa Física (CSPF) (ou Adicional de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física); de um mecanismo de modulação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – Lucro Real); da Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA); e do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).
 4. Revogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retira 30% dos recursos destinados ao financiamento da Seguridade para outras finalidades.
 5. Assegurar o atual padrão de financiamento da Educação, preservando-se todas as suas fontes fiscais vinculadas pela CF-1988 para os três níveis de governo, seguindo-se uma tradição introduzida pela Constituição de 1934. Com isso se visa a garantir a universalização do acesso à Educação em todos os níveis e a melhorar os indicadores, o que depende de maiores investimentos no sistema como um todo. Nesse sentido, propõe-se que 30% das receitas de arrecadação provenientes do Pré-sal serão direcionadas à Educação; e 50% dos recursos dos *royalties* distribuídos a Estados e Municípios serão aplicados em Educação, Recomenda-se ainda, o reestabelecimento do piso de gasto para a Educação, pela revogação do Art. 110 do ADCT da Emenda Constitucional n. 95; e o estabelecimento de prazo nas ADCT da Reforma Tributária para instituir novo Fundeb permanente.
 6. Assegurar recursos adicionais para a Saúde pela criação da CIDE-SAÚDE; a ser criada por Lei Complementar, com competência federal, ela incidirá sobre atividades de importação ou comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco, bebidas alcoólicas e outras definidas em lei (Art. 200 Parágrafo Único). Parcela desses recursos poderá ser aplicada para o reestabelecimento do piso

da Saúde – revogando art. 110 do ADCT – EC n. 95 (Art. 15 – I).

7. Promover a constitucionalização do princípio de reajuste do Salário-mínimo acima da inflação até que atinja os preceitos constitucionais de sua finalidade, dados seus impactos sobre a renda das famílias e sobre as transferências dos programas sociais.

3.4. Reforma Tributária deve considerar a questão ambiental (premissa 4)²⁷

Não se pode desconsiderar a questão ambiental, entendida aqui como expressão dos limites ecológicos do planeta associados ao padrão histórico de produção e consumo em escala global. Com o avanço do debate sobre os limites do crescimento, a questão ambiental passou a ganhar espaço no campo da política tributária, notadamente a partir dos anos 1990. É emblemático que, como parte da “Estratégia Europa 2020”, os países membros da União Europeia traçaram o objetivo de que até 2020, pelo menos 10% da arrecadação advenha de tributos ambientais. Os esforços serão consideráveis, pois, em 2014 essa participação relativa média era de 6,3% do total. Nesse sentido, a “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” propõe:

1. Extinção da CIDE-Combustíveis que seria substituída pela CIDE-Ambiental, de competência da União, que incidirá sobre as atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, álcool combustível, atividades mineradoras de alto impacto e atividades fortemente poluidoras ou ambientalmente degradantes. Recomenda-se que dos recursos arrecadados, 35% sejam destinados para os Estados e DF, e 35% para os Municípios.
2. Parcela desses recursos poderá ser destinada para: projetos contemplados em observância aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável²⁸ e para Incentivos à

²⁷ Consultar: LEITE, A. Z; e outros. Reforma tributária ambiental: perspectivas para o sistema tributário nacional. 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/>

²⁸ Art. 43 § 2º; Art. 159 – I, CF.

produção de bioinsumos, produção, comercialização e industrialização de produtos orgânicos e agroecológicos.²⁹

3.5. A Reforma Tributária deve aperfeiçoar a tributação sobre o comércio internacional (premissa 5)³⁰

A Reforma Tributária deve devolver aos Estados o poder de decisão sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados através do imposto de exportações. Essa medida viria a corrigir os prejuízos causados pela Lei Complementar n. 87/ 1996, denominada “Lei Kandir”, que extinguiu a cobrança do ICMS sobre a exportação dos produtos primários e semielaborados. Nesse sentido, propõe-se:

1. Implantação do Imposto sobre Exportação de produtos primários e semielaborados com alíquotas regressivas (em função do nível de processamento dos produtos) e progressivas (em função do crescimento dos preços de cotação internacional). Esta medida deve estar vinculada a um programa nacional de desenvolvimento ou de agregação de valor à produção nacional, podendo, o produto da sua arrecadação, ser utilizado exclusivamente para constituição de um Fundo de Investimentos.

3.6. A reforma deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela redução e “simplificação” da tributação que incide sobre o consumo (bens e serviços e folha de pagamentos) (premissa 6)³¹

²⁹ Art. 187 – I, CF.

³⁰ Consultar: SANTOS, D. R. P. Tributação sobre comércio internacional. 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/>; CAMARA, R; e outros. Retomada da tributação sobre da tributação sobre produtos primários e semielaborados destinados à exportação. 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/>

³¹ Consultar: SOUZA, J. M. 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/>; SCHERER, C; CASTRO, J.A. Tributação sobre a folha de pagamento. 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/>

A tributação que incide sobre o consumo sempre teve centralidade na carga tributária brasileira. Entre 1946 e 1966, essa participação relativa cresceu gradativamente, atingindo quase 65% do total da arrecadação nacional; em 2015, atingiu 49,4% da carga tributária bruta, um patamar muito distante do praticado nos países desenvolvidos. Para “simplificar” e reduzir a tributação do consumo, compensada pela maior tributação da renda e do patrimônio, propõe-se, especialmente:

- (1) Extinção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS). Esses tributos seriam substituídos pelo Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), administrado, arrecadado e fiscalizado pelos governos estaduais que estabelecerão mecanismos de partilha com os respectivos Municípios, sem que haja perdas de receitas para esses entes federados. O novo tributo deve ter incidência no destino, legislação uniformizada para todo o território nacional, base de incidência ampla (sobre todos os bens e serviços), isenções limitadas e benefícios restritos. O IVA incidirá nas importações; e não incidirá nas exportações de produtos industrializados e semielaborados.
- (2) Para reduzir o caráter regressivo da tributação do consumo, propõe-se um mecanismo de desoneração dos consumidores de baixa renda, pela 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). Essa espécie de “renda básica tributária” foi proposta originalmente nos estudos da Anfip e da Fenafisco³² e, posteriormente, foi encampada pelas demais propostas em debate. Lei complementar poderá definir os critérios e a forma pela qual poderá ser realizada a devolução de tributos incidentes sobre o valor agregado de mercadorias e serviços adquiridos por famílias de baixa renda. Entretanto, no curto prazo, a implantação desse mecanismo, especialmente nas regiões

³² SILVA, Giovanni 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/>

mais pobres do país, encontra limites técnicos Nesse sentido, enquanto esses problemas não forem sanados, propõe-se que lei complementar isente de tributação os seguintes produtos e serviços: alimentos da cesta básica; medicamentos essenciais; transporte público urbano coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário de passageiros; saneamento básico; educação infantil, ensino fundamental, médio, superior; e educação profissional.

- (3) Extinção do IRPJ-Lucro Presumido; da CSLL-Lucro Presumido; da Cofins; e do PIS. Para compensar a perda de arrecadação advinda da extinção dessas fontes regressivas, propõe-se a criação de novos tributos mais progressivos, a saber: Contribuição Social sobre Altas Rendas da Pessoa Física (CSPF); modulação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL- Lucro Real); e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) (premissas 2 e 3). Além disso, propõe-se a criação da Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA) que incidiria sobre a mesma base de cálculo do IVA.
- (4) Extinção da Cide-Combustíveis que será substituída pela CIDE-Ambiental (premissa 4).
- (5) Redução do limite de faturamento das empresas enquadradas no Simples Nacional dos atuais R\$ 4,8 milhões para R\$ 2,4 milhões anuais (premissa 2).
- (6) Concessão de isenção ou não incidência do IRPJ e da CSLL, o que permitiria reduzir a alíquota efetiva das empresas que operam no Simples.
- (7) Redução da base de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), implantada ao longo da transição dos sistemas, no compasso da introdução do IVA e da CSVA. Tal redução se dará pela adoção de alíquotas zero para a maioria dos produtos, deixando alíquotas positivas apenas para produtos que provoquem externalidades negativas.

3.7. A Reforma Tributária deve preservar e fortalecer as bases do equilíbrio

federativo³³

É fundamental recompor as bases de financiamento do Estado e restaurar os alicerces do equilíbrio federativo, com a redefinição dos campos de competência, da distribuição de encargos entre as esferas da Federação e revisão do sistema de transferências e de partilha dos impostos.

As duas propostas de reforma que tramitam no Congresso Nacional reduzem a autonomia dos Estados e Municípios. Dentre outros fatores que caminham nesse sentido, destaque-se que a PEC n. 45/2019 propõe que o novo imposto a ser criado (Imposto sobre Bens e Serviços – IBS) seja regulado por “Comitê Gestor” composto de representantes da União, dos 27 Estados e de mais de 5.550 Municípios.

Por sua vez, a PEC n. 110/2019 (Senado) propõe que a arrecadação seja centralizada e a fiscalização realizada pelo conjunto de administrações tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, seria criado o “Superfisco Nacional”, que distribuiria a arrecadação do IBS para os Estados e Municípios.

A “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” garante, efetivamente, o fortalecimento e a autonomia dos entes federativos, pela adoção das seguintes propostas principais:

- (1) Manutenção do IVA nos Estados com suas competências legislativas e de fiscalização; e, para compensar as perdas da União decorrentes da extinção do PIS, Cofins, propõe-se a criação de Contribuição Social sobre Valor Agregado (CSVA) cujas receitas são transferidas para a União, mantendo-se, igualmente as competências legislativas e de fiscalização.

³³ Consultar: OLIVEIRA, F.A e Chieza, R. A. Auge e declínio da Federação brasileira: 1988-2017. 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/>; ARAÚJO NETO, P.L. Impactos das políticas tributárias da união no federalismo fiscal brasileiro. 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/>; HORTA, A. Os estados na crise do federalismo fiscal brasileiro – perspectivas, assimetrias e tempestividade. 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/>

- (2) Criação de Fundo Nacional de Desenvolvimento, com prioridade para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, com foco de redução de assimetrias entre as regiões e dentro das regiões na infraestrutura e no saneamento. O fundo seria integralizado por recursos da CIDE-Ambiental (10% do total); do ITR (20%) e do Imposto de Renda (5%).
- (3) Criação do Fundo de Equalização, para compensar entes que perderem receitas, a ser regulamentado por Lei Complementar.
- (4) Manutenção da Zona Franca de Manaus.

3.8. A reforma deve fomentar ações que resultem no aumento das receitas, sem aumentar impostos: revisão das isenções fiscais e fortalecimento da administração tributária para o combate à sonegação

A Reforma Tributária nacional não pode prescindir de ações que corrijam dois mecanismos históricos de transferência de renda para as camadas de maior renda da sociedade: isenções fiscais³⁴ e sonegação.³⁵ Em conjunto, esses dois mecanismos totalizam, aproximadamente, 13% do PIB, patamar ligeiramente inferior ao montante de receitas obtidas pela tributação sobre bens e serviços (16,23% do PIB) e superior aos gastos da Seguridade Social (12% do PIB, aproximadamente). Dentre o conjunto de medidas propostas nesse sentido, destacam-se:

- (1) Realizar amplo estudo sobre a totalidade das renúncias tributárias dos três níveis de governo com vistas a uma melhor classificação dos benefícios fiscais em função dos seus objetivos econômicos e sociais.

³⁴ 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. <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>

³⁵ Consultar SIQUEIRA, M. L; e outros. Nova administração tributária para novo sistema tributário. 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/>

- (2) Fortalecer e redefinição da estrutura organizacional da Administração Tributária em direção a uma estrutura híbrida mais horizontal, em rede, com ênfase na característica funcional, mas com unidades específicas para gerenciamento do risco das grandes empresas, das pessoas físicas de altas rendas e das operações aduaneiras.
- (3) Proibir a edição de novos Refis, ou quaisquer anistias e programas de parcelamentos generosos de longo prazo, que reduzem o poder de coerção das AT.
- (4) Criminalizar as condutas evasivas, com a revogação dos dispositivos legais da Lei n. 9.249/95 (que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade caso o pagamento do tributo seja feito antes do recebimento da denúncia) e da Lei n. 10.684, de 30 de maio de 2003 (que suspende a pretensão punitiva do Estado em decorrência do parcelamento do débito).
- (5) Alterar a Lei n. 8.137/90, de forma a converter o crime de sonegação em crime de conduta, não de resultado, como interpretado atualmente.

NOTA FINAL

Tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que não enfrentam a questão da desigualdade social. Ambas focam, exclusivamente, na tributação do consumo e são omissas em relação ao caráter regressivo da tributação. Argumentou-se que a “simplificação” da tributação do consumo é necessária, mas insuficiente e inaceitável, para um país que, simultaneamente, é o mais desigual do mundo e possui um dos sistemas tributários mais regressivos do planeta.

Poucos sabem – porque essa informação é sonegada pela mídia corporativa – que para enfrentar esse quadro inaceitável, os partidos da oposição apresentaram proposta alternativa que também tramita no Congresso Nacional. A “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” (EMC n. 178/2019) parte do pressuposto segundo o qual

de “simplificar” é necessário, mas insuficiente. A reforma também deve, necessariamente, corrigir o caráter regressivo da tributação; assegurar as fontes de financiamento do Estado Social, restaurar os alicerces do equilíbrio federativo, contemplar a questão ambiental e devolver aos Estados o poder de decisão sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados através do imposto de exportações. A Reforma Tributária necessária para o Brasil tampouco pode prescindir de ações que corrijam dois mecanismos históricos de transferência de renda para as camadas de maior renda da sociedade: isenções fiscais e sonegação.

O artigo assinala que o novo desenho da tributação brasileira contemplado pela EMC n. 178/2019 apresenta vantagens **para a maioria da população** (a nova tabela progressiva do Imposto de renda só aumentaria a tributação para 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes, que recebem mais de 40 Salários-mínimos mensais); **para a maioria das 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 a folha de pagamentos); e **para todos os brasileiros e empresários** (redução da tributação sobre o consumo, o que mitiga a complexidade e a cumulatividade dos tributos, melhora a situação financeira das empresas, grava menos as classes de média e baixa renda, reduz a desigualdade e eleva a eficiência econômica).

Além disso, a “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” alerta para a necessidade de se recuperar parte dos 12,8% do PIB que são transferidos para as classes mais abastadas pela via das isenções fiscais e da sonegação, ***o que possibilitaria reduzir ainda mais a tributação sobre o consumo ou evitar a criação de novas fontes de financiamento da Seguridade Social, mantendo-se inalterada a carga tributária.***

Conclui-se que não há limitação técnica para ampliar a progressividade do sistema tributário. O desafio a ser superado é de natureza política. A questão inescapável, que tem de orientar esse 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 condições para cumprir até mesmo as suas funções mais elementares?”