

A REFORMA TRIBUTÁRIA

Grupo de Análise de Conjuntura – CNBB (janeiro de 2021)

1. INTRODUÇÃO

Esta breve análise¹ visa apoiar a análise das propostas de reforma tributária em andamento no Congresso Nacional. Para isso, consideramos fundamental compreender sobre quem recaem os tributos, quais princípios deveriam reger um modelo tributário justo, e quais as maiores distorções do modelo regressivo aplicado no Brasil. “*Pense-se também nas realidades de grave desequilíbrio e injustiça social, em que só a intervenção pública pode criar condições de maior igualdade, de justiça e de paz*”. (Compêndio, 188)

Adicionalmente, é preciso compreender o papel exercido pelo modelo tributário regressivo sobre o modelo econômico concentrador de renda e riqueza aplicado no país. Este modelo não é apenas fruto de opções humanas erradas, mas também o resultado de “*mecanismos econômicos, financeiros e sociais*” e de “*estruturas de pecado*” que impedem o pleno desenvolvimento dos homens e dos povos. (SRS, 16 e 36, citado no Compêndio, 446).

Ao mesmo tempo, vale destacar a conjuntura política e econômica brasileira na qual se inscrevem as propostas de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional. A vitória das forças conservadoras nas eleições de 2018 e a hegemonia da visão neoliberal que domina o executivo federal, que tem obtido apoio no Congresso Nacional, definem a orientação central das mudanças propostas no Sistema Tributário do país e a falta de ousadia para promover alterações mais profundas, como se verá adiante. Mesmo assim, tudo indica que as propostas em debate tendem a não progredir como estão, por conta do ambiente que se definiu em tempos de pandemia, às vésperas de um novo pleito municipal, dentre outros elementos da conjuntura nacional.

2. RELAÇÃO ENTRE O MODELO TRIBUTÁRIO E O MODELO ECONÔMICO

O Brasil é um dos países de maior concentração de renda do mundo. Relatório divulgado pela ONU no final de 2019² que mede o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos diversos países, o qual tem relação direta com a distribuição de renda em cada país,³ é um dos estudos que confirmam essa marca brasileira. Segundo esse último relatório, o Brasil ocupa a 79ª posição no ranking do IDH, tendo perdido algumas posições em relação ao relatório anterior.

Essa característica está em completo descompasso com o enorme potencial econômico do Brasil, 9ª maior potência econômica mundial, com imensas riquezas e potencialidades naturais como petróleo, nióbio, dezenas de minerais, maior reserva de água doce do planeta, florestas e

1 Análise produzida pelo grupo de Análise de Conjuntura, composto por Dom Francisco Lima Soares – Bispo de Carolina – MA, Pe. Paulo Renato Campos – Assessor de Política da CNBB, Pe. Thierry Linard de Guterchin – Centro Cultural de Brasília – CCB/OLMA, Frei Olávio Dotto – Pastorais Sociais/CNBB, Antonio Carlos A. Lobão – PUC de Campinas, Francisco Botelho – Perito, Gustavo Inácio de Moraes – PUC Rio Grande do Sul, Ricardo Ismael – PUC Rio de Janeiro, Manoel S. Moraes de Almeida – Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Marcel Guedes Leite – PUC São Paulo, Robson Sávio Reis Souza – PUC Minas, Tânia Bacelar – UFPE, Maria Lúcia Fatorelli – Auditoria Cidadã da Dívida e Melillo Dinis do Nascimento – Inteligência Política (IP). A sistematização foi produzida por Tânia Bacelar e Maria Lúcia Fatorelli. É um serviço para a CNBB. Não representa, contudo, a opinião da Conferência.

2 Notícia disponível em <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-tem-segunda-maior-concentracao-de-renda-do-mundo-diz-relatorio-da-onu.ghtml> (Acesso em 16.08.2020)

3 Não foi utilizado o Índice de Gini, tendo em vista as graves distorções na apuração do referido índice no Brasil, como comprova recente estudo <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/30/estudo-mostra-que-concentracao-de-renda-no-brasil-pode-ser-quase-o-dobro-da-apurada-pelos-dados-oficiais.ghtml>

biomas diversificados; matriz energética diversificada, terra agricultável, clima favorável, além de impressionante riqueza financeira estocada. Temos mantido mais de quatro trilhões de reais em caixa há vários anos! No final de 2019,⁴ por exemplo, possuíamos saldo de R\$ 1,39 trilhões na conta única do Tesouro Nacional; R\$ 1,7 trilhão em Reservas Internacionais, e R\$ 1,3 trilhão no caixa do Banco Central.

A concentração de renda e a consequente desigualdade social existente na 9ª maior economia mundial, ao mesmo tempo 79º IDH do mundo, não é obra do acaso, mas decorre do modelo econômico projetado para isso. O modelo econômico aplicado no Brasil promove escassez de recursos⁵ de um lado e concentração de renda do outro, o que se dá por meio de seus principais eixos: o modelo tributário regressivo; a política monetária suicida⁶ praticada pelo Banco Central; o Sistema da Dívida⁷ e o modelo extrativista irresponsável para com as pessoas e o ambiente. A estrutura econômica do país tem entre suas marcas principais a concentração.

Neste texto vamos nos dedicar à análise do modelo tributário, a fim de reunir subsídios para a melhor compreensão das propostas de reforma tributária em pauta. Segundo publicação da Receita Federal,⁸ em 2018 a carga tributária brasileira atingiu 33,26% do PIB e está concentrada na União, que fica com 67,54% de toda a arrecadação, enquanto os Estados ficam com 25,9% e os Municípios com apenas 6,57%, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 02
Carga Tributária por Ente Federativo

Entidade Federativa	2017			2018			Variação			
	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]		p.p. do PIB	p.p. da Arrecad.
							Nominal	Real ⁽¹⁾		
União	1.448.349,32	22,00%	68,04%	1.547.402,45	22,46%	67,53%	99.053,14	51.468,49	0,46	-0,51
Estados	547.073,54	8,31%	25,70%	593.382,08	8,61%	25,90%	46.308,54	28.334,77	0,30	0,20
Municípios	133.189,98	2,02%	6,26%	150.622,55	2,19%	6,57%	17.432,57	13.056,69	0,16	0,32
Total	2.128.612,84	32,33%	100,00%	2.291.407,08	33,26%	100,00%	162.794,24	92.859,95	0,93	0,00

(1) Foi usado o deflator implícito do PIB para corrigir a arrecadação de 2018.

4 Fonte dos dados: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/fonte-do-valor-de-r-4-trilhoes-em-caixa-do-governo-federal-outubro-2019/>

5 A escassez de recursos se dá de várias formas, por exemplo: no setor público por meio de travas legais, como a EC 95 (que estabelece teto para todos os gastos com a estrutura de Estado e serviços prestados à população, desviando recursos sem limite para gastos com a dívida pública); por meio de medidas de política monetária, como o enxugamento de cerca de R\$1,4 trilhão atualmente (devido ao abuso na utilização das “operações compromissadas”, que de fato funcionam como uma remuneração da sobra de caixa dos bancos, sobra essa que deveria estar disponível para empréstimos, mas fica esterilizada no Banco Central), gerando escassez de moeda na economia e forçando o aumento dos juros de mercado; por meio da excessiva tributação sobre os mais pobres e sobre a classe trabalhadora, retirando grande volume de suas rendas; por meio das benesses às grandes corporações do setor extrativista mineral e agrícola, que, apesar de seus imensos lucros, é o setor que paga os salários mais baixos, recolhe pouco tributos porque usufrui de incentivos fiscais, e ainda paga royalties baixíssimos, praticamente insignificantes perante o orçamento público.

6 O Banco Central está suicidando o Brasil, disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s162swds5080e0d20jsmpc/> e <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil/>

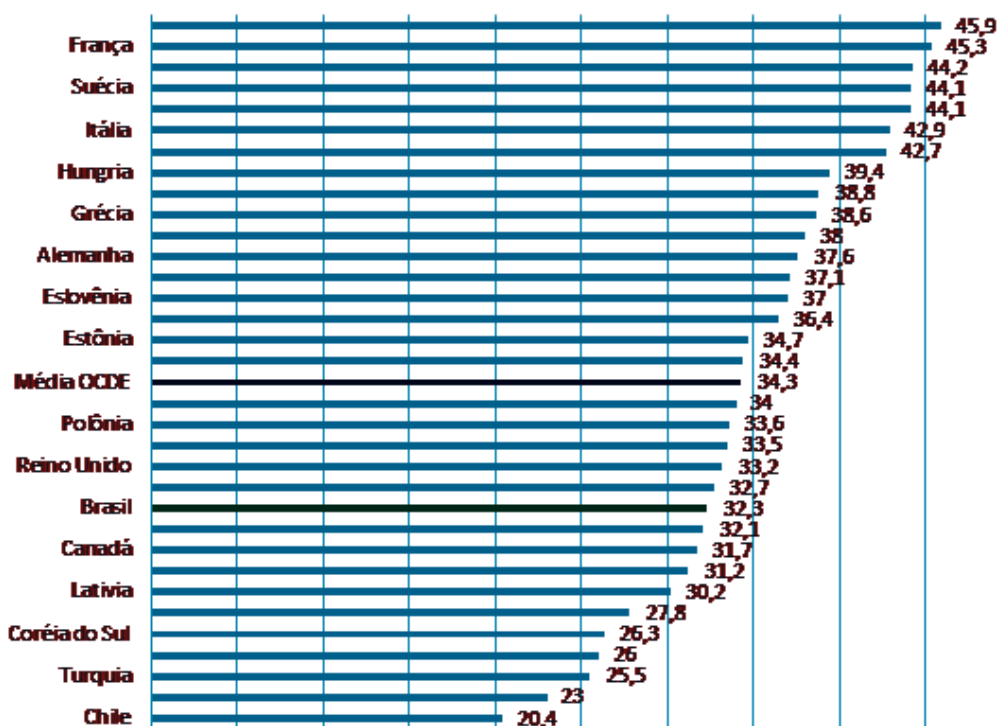
7 Jessé Souza e Rafael Valim (coords.) RESGATAR O BRASIL. Editoras Contracorrente e Boitempo (2018) Fattorelli, Maria Lucia págs. 61 a 81

8 CTB – Carga Tributária no Brasil 2018 – Página 18 do estudo disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf/view> (Acesso em 16.08.2020)

Devido a essa concentração da arrecadação tributária na esfera federal, a União efetua transferências para Estados e Municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que envolvem outras verbas além de receitas tributárias, e outros repasses.

A carga tributária de 33,26% é considerada alta, equivalente à carga cobrada em países de IDH elevado, e não é a mesma para todos os setores econômicos. Em 2016, ao atingir 32,3% do PIB ela se situava próxima à média dos países da OCDE (34,3%), conforme gráfico seguinte:

Brasil e Países da OCDE: carga tributária - % do PIB - 2016



Fonte: OCDE Revenue Statistic, 2018.

O que destoa no Brasil é a composição desta carga e sobre quem ela incide, como se verá adiante.

Segundo o Ipea,⁹ em seu estudo “Receita Pública: quem paga e como se gasta no Brasil”, a carga tributária de quem ganha até 2 salários mínimos chegou a 53,9% em 2008, atingindo pesadamente as camadas mais pobres da população, que dedicam toda a sua renda ao consumo, setor que sofre a maior incidência tributária no país, como se comenta a seguir.

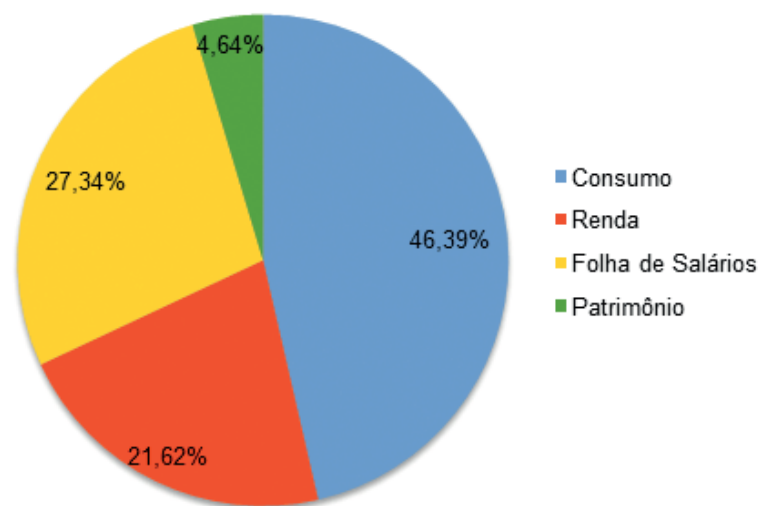
3. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA: QUEM PAGA A CONTA?

Como vimos, o modelo tributário exerce papel preponderante sobre a sociedade, na medida em que extrai parte significativa da renda das pessoas sob a forma de tributo. Cada país faz suas escolhas acerca da cobrança de tributos sobre as diversas hipóteses de incidência tributária: renda, consumo, patrimônio, ganhos financeiros e de capital.

9 Estudo disponível em https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/comunicado/090630_comunicadoipea22.pdf

No Brasil, a incidência tributária recai principalmente sobre o consumo, como mostra o gráfico seguinte, que indica que 46,39%, ou seja, quase a metade da carga tributária brasileira recai sobre o consumo, segundo dados de 2018 divulgados pela Receita Federal:¹⁰

Tributos por Base de Incidência - Total: R\$ 2.291 bilhões
Carga Tributária em 2018: 33,26% do PIB
Inclui esferas Federal, Estadual e Municipal



Fonte: Receita Federal.¹¹ Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Nota 1: O item “Tributos sobre Transações Financeiras”, que se refere principalmente ao IOF, foi incluído na tributação sobre o consumo, tendo em vista que o IOF incide sobre operações de crédito, seguros, compras com cartão de crédito, dentre outras transações de consumo.

Nota 2: O item “Outros Tributos” representa 0,01% do total e não foi incluído no gráfico, por impossibilidade de representação gráfica.

Enquanto isso, na média da OCDE, 32% recai sobre o Consumo, 34% sobre a renda e 5,5% sobre o patrimônio. Nos Estados Unidos, o consumo suporta apenas 17% enquanto a renda tem carga de 49% e o patrimônio de 10,3%.

Os tributos sobre o consumo englobam tributos federais (IPI, IOF, Cofins, Pis, Pasep e Cide), estadual (ICMS) e municipal (ISS). A tributação sobre o consumo caracteriza o que se denomina tributação indireta, ou seja, a tributação recai sobre o fato econômico, independentemente da pessoa que participa do referido ato.

Esse tipo de tributação é considerada ruim, porque não obedece o princípio da capacidade contributiva, ou seja, ao tributar um pacote de macarrão por exemplo, o milionário e o mendigo que comprarem aquele macarrão irão pagar o mesmo tributo embutido no preço do produto, independentemente da imensa disparidade da capacidade contributiva de cada um.

¹⁰ CTB – Carga Tributária no Brasil 2018 – Página 18 do estudo disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf/view> (Acesso em 16.08.2020)

¹¹ <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf/view> [Tabela INC-3, p. 24-26]

Outro defeito grave desse tipo de tributo é o fato de que ele é cobrado no ato da venda e quem arca de fato com o seu custo são os consumidores. A empresa vendedora lança o tributo na nota fiscal e transfere o ônus do tributo para o consumidor, que paga pelo produto com o tributo embutido no preço. Por sua vez, a empresa pode efetuar compensações com créditos existentes e não chega a repassar aos cofres públicos o total arrecadado do consumidor. Em alguns casos, a vendedora ainda possui incentivos e benefícios fiscais, de tal forma que o contribuinte pagou o tributo, os preços foram afetados pela incidência do tributo, mas às vezes o valor daquele tributo não chegará aos cofres públicos para ser usado em políticas públicas.

É importante compreender o funcionamento dessa tributação indireta porque todas as propostas em tramitação no Congresso Nacional (PEC 45/2019 na Câmara dos Deputados, PEC 110/2019 no Senado e recente PL 3.887/2020 apresentado pelo governo) centram o foco das mudanças em tributos incidentes sobre o consumo.

Para não dizer que esquecem completamente os impostos sobre a renda e o patrimônio, a PEC 110 que tramita no Senado propõe apenas a unificação do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (IRPJ+CSLL) e a transferência entre entes federados do Imposto de Causa Mortis e Doações (ITCMD) e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

O gráfico acima evidencia a baixíssima incidência tributária sobre o patrimônio, tributação direta que representa apenas 4,64% do total arrecadado e engloba os tributos sobre propriedade territorial rural (ITR), urbana (IPTU), veículos (IPVA), transmissão *inter vivos* e herança (ITBI e ITCMD).

A tributação sobre a folha de salários é relevante, representa 27,34% do total arrecadado, porém, grande parte é arcada pelos próprios trabalhadores e representa o financiamento da principal política social existente no país, realizada no âmbito da Seguridade Social (Previdência e Assistência Social).

A tributação sobre a renda representou 21,62% do total arrecadado em 2018 e grande parte corresponde à renda do trabalho.

Essa distribuição da incidência tributária evidencia as diversas distorções do modelo aplicado no Brasil, que onera fortemente os trabalhadores e o consumo, onerando principalmente os mais pobres.

Por outro lado, até hoje não foi regulamentado o imposto sobre grandes fortunas, apesar da previsão constitucional desde 1988. A isenção dos lucros distribuídos aos sócios, instituída pela Lei 9.249/1995, vigora até os dias atuais, apesar de somente o Brasil e a Estônia¹² praticarem tamanha benesse aos grandes empresários e banqueiros. Somente esses dois tributos poderiam arrecadar cerca de R\$125 bilhões por ano, conforme estimativas constantes dos projetos de lei que tratam do tema.¹³

Dentre as demais distorções que tornam o modelo tributário injusto e regressivo cabe mencionar a possibilidade de deduzir os juros calculados sobre o capital próprio, figura que beneficia principalmente os bancos e grandes empresas e tem perda de arrecadação estimada em R\$ 7 bilhões por ano.¹⁴ A isenção nas remessas de lucros ao exterior, que beneficia principal-

12 Menção a essa exceção da Estônia na página 15 do estudo acadêmico publicado em https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf

13 PLP 9/2019 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191030>) e PL 1.981/2019 (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196571>)

14 Fonte: https://www.sindifisconacional.org.br/images/estudos/sistema_tributario/sistema_tributario_2018.pdf

mente grandes multinacionais e transnacionais, representa uma perda anual de arrecadação de cerca de R\$ 11 bilhões por ano,¹⁵ enquanto a isenção tributária para estrangeiros que investem em títulos da dívida pública interna, outra benesse injustificável, representa uma perda anual de mais R\$ 12 bilhões por ano.¹⁶

A baixa tributação sobre lucros exorbitantes, heranças, latifúndios, rentistas e isenções sobre bens supérfluos de luxo – como iates, lanchas, helicópteros, aeronaves que são isentos de IPVA - são outras distorções do modelo aplicado no Brasil.

As isenções sobre exportações também têm provocado grandes perdas, especialmente para os entes federados, que com a chamada Lei Kandir¹⁷ foram obrigados a conceder isenção de ICMS sobre exportações de produtos primários e semi-elaborados, acumulando um prejuízo de R\$ 548,779 bilhões de 1996 a 2016, conforme dados do Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (COMSEFAZ).¹⁸ Os principais beneficiários desta Lei são as grandes mineradoras e a grande agricultura de exportação, que ainda deixam tantos danos ambientais no país, enquanto os estados sofrem com a falta de recursos. Adicionalmente, essa isenção estimula a desindustrialização e a primarização da economia, além de crimes contra o meio ambiente.

As renúncias fiscais conformam um capítulo à parte no que se refere às injustiças do modelo tributário brasileiro, pois correspondem às isenções, incentivos fiscais, subsídios e outros benefícios direcionados individualmente a alguma empresa, grupo de empresas ou grupo econômico privilegiado, enquanto o Estado deixa de receber parcela significativa de recursos, estimada em R\$331 bilhões em 2020.¹⁹

Essas distorções produzem o óbvio resultado de promover a concentração de riqueza e renda, como se depreende de tabela publicada pela Receita Federal,²⁰ que mostra que o privilegiado grupo de pouco mais de 26 mil declarantes pessoas-físicas que recebem mais de 320 salários mínimos por mês tem quase toda a sua renda isenta de tributos e possui patrimônio superior a R\$ 1,5 trilhão!

A exagerada concentração de renda no Brasil tem sido também comprovada por dados levantados pelo IBGE, que no final de 2019 divulgou²¹ que o rendimento médio mensal de trabalho da população 1% mais rica foi quase 34 vezes maior que da metade mais pobre em 2018.

Esse resultado vem sendo repetido há vários anos, conforme ilustra a tabela seguinte, baseada em dados de 2015,²² que seguem o mesmo padrão e denuncia que enquanto a renda auferida pelas faixas de renda mais baixas são pesadamente tributadas, as rendas auferidas pelos mais ricos são isentas:

15 Fonte: https://www.sindifisconacional.org.br/images/estudos/sistema_tributario/sistema_tributario_2018.pdf

16 Fonte: Valor obtido a partir da aplicação da alíquota de 27,5% sobre a taxa média anual de juros sobre a dívida interna nos últimos 12 meses (9,38%), sobre o estoque de títulos detidos por estrangeiros (R\$ 476 bilhões). Fonte dos dados primários: http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/809294/Anexo_RMD_Mai_19.zip/fb4a8295-fbfe-45d5-aa1c-2df0fc844382

17 Lei Complementar 87/1996

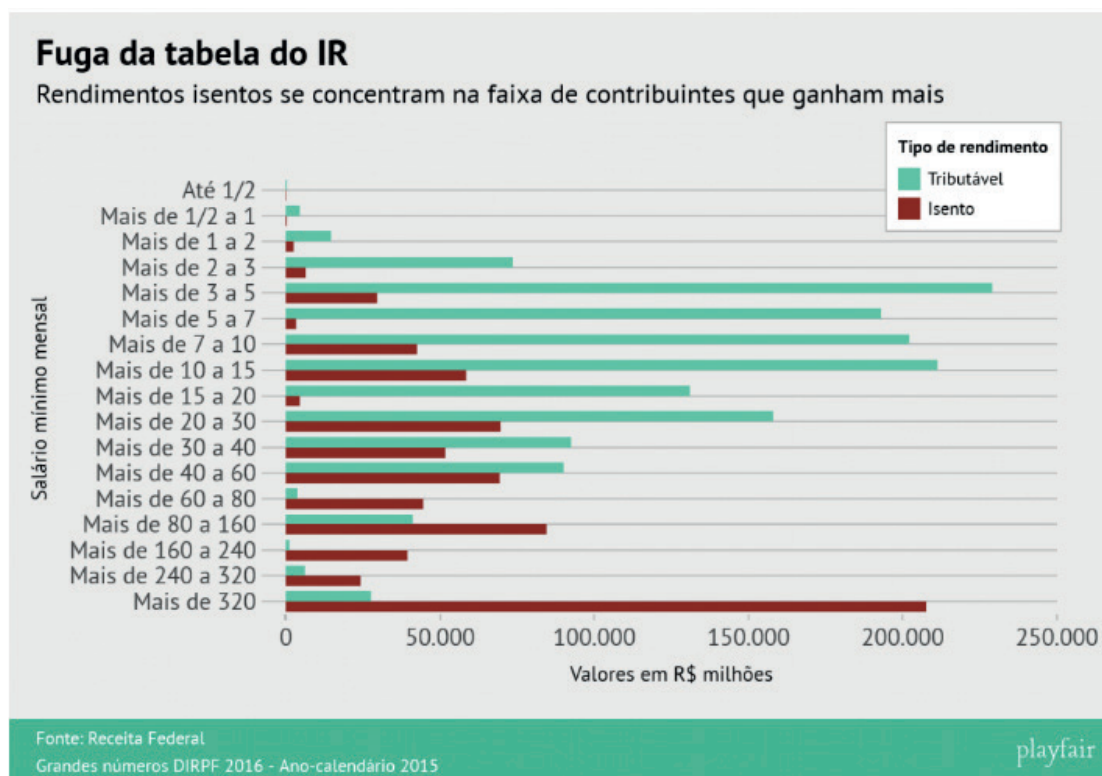
18 Em valores atualizados para 1/7/2017, pelo IGP-DI, já subtraídas as compensações pagas pela União aos estados) Fonte: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/impactos-da-lei-kandir/arquivo-completo.pdf - Pág 239 e 240

19 https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2019/09/701213-receita-projeta-renuncia-fiscal-de-r-331-bilhoes-em-2020.html

20 Tabela 9 - Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais (em salários mínimos), disponível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo.pdf>

21 <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/10/16/rendimento-brasileiros-ibge-estudo.htm>

22 Fonte: <https://goo.gl/NrJK8c> , página 9



Além do mais, quando visto da perspectiva dos agentes econômicos, o sistema tributário brasileiro caducou e não dialoga com as mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira durante os últimos cinquenta anos e muito menos é capaz de interagir com as características da era digital, impulsionada pela pandemia.

Para os agentes produtivos o sistema é oneroso, complexo, litigioso, além de ser regressivo, retirando eficiência das empresas, competitividade da economia, além de promover a concentração da renda e da riqueza, como se destacou antes.

4. PRINCÍPIOS QUE DEVEM REGER O MODELO TRIBUTÁRIO

O modelo tributário deve pautar-se pelos princípios tributários previstos na Constituição, tais como a progressividade (para que quanto maior a renda maior possa ser a tributação) e o da capacidade contributiva (para que quanto maior a condição de contribuir para o financiamento do Estado, maior a tributação). A tributação deve também almejar o atingimento dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da Constituição:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A breve análise do modelo aplicado no Brasil, exposta em itens anteriores, mostra que o modelo tributário brasileiro está no caminho inverso tanto dos princípios tributários que deveria atender, como dos objetivos que deveria alcançar. O resultado óbvio é o aprofundamento da desigualdade social e da concentração de renda e riqueza, como visto.

Adicionalmente, é preciso atentar para a questão ética, que deveria reger o modelo tributário justo, conforme se compreende inclusive do Compêndio da Doutrina Social da Igreja, Cap. VII: *A vida econômica*:

355 A coleta fiscal e a despesa pública assumem uma importância econômica crucial para qualquer comunidade civil e política: o objetivo para o qual tender é uma finança pública capaz de se propor como instrumento de desenvolvimento e de solidariedade. Uma finança pública equitativa, eficiente, eficaz, produz efeitos virtuosos sobre a economia, porque consegue favorecer o crescimento do emprego, amparar as atividades empresariais e as iniciativas sem fins lucrativos, e contribui a aumentar a credibilidade do Estado enquanto garante dos sistemas de previdência e de proteção social destinados em particular a proteger os mais fracos.

As finanças públicas se orientam para o bem comum quando se atêm a alguns princípios fundamentais: o pagamento dos impostos²³ como especificação do dever de solidariedade; racionalidade e equidade na imposição dos tributos²⁴; rigor e integridade na administração e na destinação dos recursos públicos²⁵. Ao redistribuir as riquezas, a finança pública deve seguir os princípios da solidariedade, da igualdade, da valorização dos talentos, e prestar grande atenção a amparar as famílias, destinando a tal fim uma adequada quantidade de recursos²⁶.

Da mesma forma, o importante documento denominado *OECONOMICAE ET PECUNIAE RAE QUAESTIONES* – Considerações para um desenvolvimento ético sobre alguns aspectos do atual sistema econômico-financeiro - elaborado pela Congregação para a Doutrina da Fé e Dicastério para o serviço do Desenvolvimento Humano Integral e referendado pelo Papa Francisco traz importante reflexão sobre o princípio da justiça social, que deveria estar presente no sistema tributário:

31 Certamente, o sistema tributário estabelecido pelos Estados não parece sempre equo; a este propósito, ocorre destacar como tal iniquidade vai frequentemente em desvantagem dos sujeitos econômicos mais frágeis e em vantagem daqueles mais providos e capaz de influenciar nos sistemas normativos que regulam os tributos. Na realidade, uma tributação, quando é equitativa, desenvolve uma fundamental função de justiça e de redistribuição da riqueza, não somente em favor daqueles que necessitam de oportunos subsídios, mas também para sustentar os investimentos e o crescimento da economia real.

Em todos os casos a manipulação fiscal dos principais atores do mercado, em especial dos grandes intermediários financeiros, representa uma injusta subtração de recursos da economia real, é um dano para toda a sociedade civil. Considerada a não transparência daqueles sistemas, é difícil estabelecer com precisão a quantidade de capitais que transitam nos mesmos; todavia foi calculado que bastaria uma mínima taxa sobre as transações realizadas offshore para resolver boa parte do problema da fome no mundo: porque não tomar com coragem a direção de uma semelhante iniciativa?

23 Cf. Concílio Vaticano II, Const. past. *Gaudium et spes*, 30: AAS 58 (1966) 1049-1050

24 Cf. João XXIII, Carta encicl. *Mater et Magistra*: AAS 53 (1961) 433-434, 438.

25 Cf. Pio XI, Carta encicl. *Divini Redemptoris*: AAS 29 (1937) 103-104.

26 Cf. Pio XII, Radiomensagem em comemoração do 50º aniversário da «*Rerum novarum*»: AAS 33 (1941) 202; João Paulo II, Carta encicl. *Centesimus annus*, 49: AAS 83 (1991) 854-856; Id., Exort. apost. *Familiaris consortio*, 45: AAS 74 (1982) 136-137.

5. AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA CAMINHAM EM QUE DIREÇÃO?

O foco central desta análise são as principais propostas que se encontram em discussão no Congresso Nacional.

a) PEC 45/2019 e PEC 110/2019

O estudo comparativo²⁷ publicado pela Câmara dos Deputados resume os principais aspectos das propostas de emenda constitucional em andamento nas duas casas legislativas: PEC 45 na Câmara e PEC 110 no Senado.

Sob os discursos da “simplificação”, ambas propostas criam um novo imposto sobre bens e serviços – IBS – e propõem a extinção de diversos tributos incidentes sobre o consumo:

- PEC 110: são substituídos nove tributos, o IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS, ISS;
- PEC 45: são substituídos cinco tributos, o IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS.

Observa-se, de início, que nenhuma das duas propostas enfrenta as diversas distorções do modelo tributário brasileiro, no que diz respeito à isenção de lucros e dividendos distribuídos, dedução de juros sobre capital próprio, tributação de grandes fortunas *etc.*

Ambas propostas mantêm a prevalência da carga tributária sobre o consumo, limitando-se a substituir tributos (impostos e contribuições) federais, estaduais e municipais já existentes, incidentes sobre o consumo, por um novo imposto, o IBS.

Verifica-se também, em ambas propostas, o risco de dano à autonomia dos entes federados, ao levar para a esfera federal a competência relacionada à legislação de tributos de competência de estados e municípios: ICMS e ISS. Talvez este seja o principal impasse político que tem impedido o avanço dessas propostas.

Outro grande problema de ambas propostas é a extinção de contribuições sociais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins – e Contribuição para o Programa de Integração Social - Pis), que têm a sua arrecadação vinculada constitucionalmente ao financiamento da Seguridade Social. Apesar dessa vinculação, grandes desvios de recursos foram feitos ao longo dos anos, por meio da chamada DRU (desvinculação de receitas da União), que por outras denominações vigora desde 1994.

A natureza do tributo está diretamente relacionada à destinação dos recursos arrecadados. Enquanto a arrecadação das contribuições é diretamente vinculada ao fim específico que justificou a sua criação, a arrecadação dos impostos não pode ser vinculada. Quando se altera a natureza do tributo, modificando de contribuição para imposto, como fazem as PEC 45 e 110 (com a Cofins e o Pis), a desvinculação dos recursos arrecadados chega a 100%, e, consequentemente, aumenta-se na mesma proporção o risco para o financiamento da Seguridade Social.

As propostas preveem a modificação dessa proibição constitucional relacionada à destinação da arrecadação de impostos, porém, a PEC 110 já prevê um adicional para o financiamento da Seguridade Social, ou seja, mais aumento de tributo.

²⁷ Estudo comparativo disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/ReformaTributaria_ComparativoPEC45ePEC110.pdf

Diante das imensas distorções promovidas pelo modelo tributário e demais eixos do modelo econômico aplicado no Brasil, a Seguridade Social constitui o principal patrimônio social do povo brasileiro e tem efetivamente impedido a instalação da barbárie social em nosso país. Nesse sentido, não se pode brincar com o financiamento desse patrimônio, que representa também a principal conquista social da Constituição Federal, único capítulo aprovado por unanimidade, mas que desde então tem sido alvo de sucessivos ataques por meio de nocivas propostas de reforma da Previdência apresentadas por todos os diversos governos desde então.

Em resumo, as duas propostas PEC 45 e 110 passam longe da reforma tributária necessária.

b) PL 3.887/2020

Outra proposta em andamento no Congresso Nacional foi apresentada recentemente pelo atual governo e na Câmara dos Deputados recebeu o número de PL 3.887/2020. Esse projeto de lei cria uma nova contribuição social que incidirá sobre operações com bens e serviços, a CBS, e extingue as contribuições sociais Cofins e Pis/Pasep.

Segundo o PL 3.887/2020, a CBS incidirá sobre o auferimento da receita bruta decorrente de operações de bens e serviços, à alíquota de 12%, exceto para instituições financeiras, que terão tratamento privilegiado: alíquota de 5,8% e ainda poderão fazer diversas deduções da base de cálculo.

A alíquota de 12% será repassada aos consumidores e destacada na Nota Fiscal referente à venda de bens e serviços, ou seja, os consumidores pagarão essa contribuição majorada. Porém, as empresas não recolherão esses 12% aos cofres públicos, pois a CBS não será cumulativa, ou seja, os contribuintes poderão escriturar os valores pagos em suas compras e compensar com o valor que incidiu sobre suas vendas, recolhendo somente a diferença.

Atualmente, na modalidade de não-cumulatividade (modalidade que permite a compensação de créditos), as alíquotas da Cofins e do Pis/Pasep são respectivamente de 7,6% e 1,65%, portanto, somadas, correspondem a uma carga tributária de 9,25%. As instituições financeiras já possuem tratamento privilegiado atualmente e pagam 4% e 0,65%, respectivamente, a título de Cofins e Pis/Pasep.

A outra modalidade, na qual não há compensação de créditos, tem sido utilizada pelas milhões de empresas tributadas pelo Lucro Presumido, em especial as prestadoras de serviços, que não possuem muitos créditos para compensar. Atualmente, as alíquotas da Cofins e do Pis/Pasep para quem não compensa créditos são respectivamente de 3% e 0,65%, totalizando 3,65%. Essa modalidade está sendo extinta pelo PL 3.887/2020.

É inegável a prevalência da lógica de aumento da carga tributária sobre o consumo, o que agrava a regressividade do modelo tributário brasileiro, e o seu ônus muito mais pesado, proporcionalmente, sobre as pessoas de baixa renda, que empregam tudo que ganham para adquirir produtos necessários à sua sobrevivência.

6. CONCLUSÃO

Seria importante que cada proposta fosse apresentada com estimativas detalhadas de impacto, para que a sociedade pudesse perceber com mais clareza o que a espera se tais modificações forem aprovadas. Onde estão os números? Falta transparência para o debate democrático sobre números, para deixar claro os ganhadores e perdedores com as mudanças propostas.

Para quem conhece a lógica do sistema atual – altamente regressivo e concentrado nos tributos indiretos que incidem sobre o consumo - e as mudanças embutidas nas propostas ora em discussão, cujo objetivo central é o de simplificação e padronização de alguns tributos com foco claro nos impostos indiretos, incidentes sobre o consumo, o que também é desejável, melhora o ambiente de negócios, mas é muito insuficiente. Fica evidente que o país está deixando de caminhar na direção de uma reforma tributária necessária.

Onde estão as propostas de mudanças nos impostos diretos, em especial os que incidem sobre renda dos mais ricos e sobre o patrimônio?

Preocupa ainda a **simplificação à custa das Contribuições Sociais** (como COFINS e PIS/PASEP) que financiam a Seguridade Social, campo no qual o Brasil avançou nos anos pós Constituição Federal de 1988 e que permitiu ao país colher bons resultados na dimensão social, reconhecidos internacionalmente.

Percebe-se a fragilização do modelo de financiamento da Seguridade Social embutido no sistema tributário vigente. O conteúdo das alterações sugeridas - em propostas em discussão no Congresso – ameaça a Seguridade Social, que engloba áreas estratégicas da Saúde, Previdência e Assistência Social – num país onde o envelhecimento da população é evidente e onde as condições sociais da maioria ainda são muito precárias além de se agravarem nos tempos presentes.

A regressividade do sistema tributário é o seu problema central e não é ela que está no centro das propostas em discussão.

Uma verdadeira proposta de reforma tributária é viável e deveria ter a perspectiva de **mudança da matriz tributária, da progressividade e do fortalecimento do Estado Social**, para que fosse elemento central do enfrentamento à desigualdade social e regional brasileira e instrumento de freio à injustiça fiscal. Para isso, ao invés de focar mais uma vez nos impostos indiretos (incidentes sobre o consumo) deveria avançar na ampliação e progressividade da tributação que incide sobre os impostos diretos, que incidem sobre a renda e o patrimônio, em particular das camadas mais ricas da população.

Além disso, o debate contemporâneo sobre a sustentabilidade ambiental precisa dialogar com o sistema tributário dos países. Interessantes estudos²⁸ sobre a “tributação verde” como forma de utilizar a política tributária para proteger e resguardar o meio ambiente ganham importância, diante da necessidade de cuidar do planeta, porém, ao mesmo tempo, ganham também enorme resistência, diante da força política dos setores de mineração e agronegócio no país.

É importante noticiar a existência da Emenda Substitutiva Global 178, formalizada por líderes de diversos partidos na Câmara dos Deputados²⁹ e respaldada pela sociedade civil. Referida emenda propõe a substituição completa do texto da PEC 45/2019, que tramita na Câmara dos Deputados, e contém propostas tributárias que visam avançar nos seguintes aspectos indicados em seu sumário: Tributação Justa e Solidária; Sustentabilidade ambiental; Proteção à saúde humana; Assegurar padrão de financiamento da educação; Preservação da Seguridade Social; Reestabelecimento do Pacto Federativo e Desenvolvimento Regional e Simplificação e eficiência tributária.

Ainda como fruto deste prumo incerto, em vez de avançar a discussão de uma reforma justa e tributar grandes fortunas ou lucros distribuídos aos sócios, por exemplo, autoridades do

28 <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/a-tributacao-verde-na-politica-tributaria-do-brasil-uma-discussao-acerca-do-desafio-de-associar-os-tributos-ao-meio-ambiente/>

29 Texto disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1815822&filenome=EMC+178/2019+PEC04519+%3D%3E+PEC+45/2019

governo federal têm defendido a volta de um tributo sobre movimentação financeira semelhante à CPMF. Seus defensores destacam alguns pontos positivos, que não se sustentam. Indicam, por exemplo, a sua importância como instrumento de fiscalização, na medida em que permitira a captura da movimentação econômica da informalidade, além do fato de criar dificuldade para sonegação de outros tributos, dado que as informações de movimentação financeira (claro, preservado ou não o sigilo individual público) seriam acessíveis a autoridades fiscalizatórias, aumentando a capacidade de fiscalização no conjunto de patrimônio e renda das pessoas físicas e jurídicas. Tais possíveis benefícios já foram contornados com a criação de instrumento que obriga as instituições financeiras comunicar à Receita Federal as movimentações financeiras de seus correntistas,³⁰ entre outros instrumentos disponíveis às autoridades fiscais.

Os defensores alegam ainda que, a não ser no caso de evasão de divisas ao exterior, tal tributo não poderia ser sonegado, argumento que também já foi desmontado por experiências anteriores, tendo em vista as diversas denúncias de que bancos davam tratamento diferenciado aos seus grandes clientes, que, assim, escapavam do tributo.³¹ Defendem ainda que a CPMF seria uma fonte segura de arrecadação, considerando que não dependeria essencialmente da atividade econômica e/ou da propriedade. De fato, a arrecadação da CPMF é tão fácil quanto injusta, pois, em tese, incidiria de forma generalizada sobre todas as operações, independentemente de quem as realiza, desobedecendo assim o princípio constitucional da capacidade contributiva.

Em resumo, a CPMF (em qualquer de suas formas e denominação) é regressiva e cumulativa. Prejudica tanto os mais pobres – que serão onerados em todas as operações de consumo que realizam – como as indústrias mais complexas, que adquirem componentes que passam por sucessivas fases de produção, em distintas empresas, e serão tributados em cada fase. A proposta de CPMF aparece, assim, como falsa solução que aprofunda ainda mais a regressividade do modelo tributário brasileiro, onerando de forma agravada os mais empobrecidos, sobre os quais o tributo pesará mais, e favorecendo a absurda concentração de renda no país.

Todos estão estimulados a reafirmar seu compromisso com uma Reforma Tributária que atinja o cerne da estrutura concentradora do modelo atual, o que não é incompatível com iniciativas de simplificação que facilitem a vida dos agentes que atuam na vida produtiva do país³²; além de estimular propostas que dialoguem com novos padrões produtivos respeitosos de “nossa casa comum” e que tenham como horizonte a melhoria da vida da maioria dos brasileiros e brasileiras, reduzindo a carga tributária sobre os que têm menor capacidade contributiva, como manda a Constituição do país.

30 http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL241456-9356,00-GOVERNO+CRIA+MECANISMO+-DE+FISCALIZACAO+APOS+CPMF.html

31 <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2305200217.htm>

32 Para avançar no debate ver o estudo intitulado “Reforma Justa e Solidária” desenvolvido no âmbito da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), coordenado pelo Prof. Eduardo Fagnani (Unicamp). Tal estudo subsidiou a construção da Emenda Substitutiva Global 178, referente à EC 45/2019, assinada por líderes de diversos partidos na Câmara dos Deputados. A referida emenda engloba propostas detalhadas para garantir: uma tributação justa e solidária; sustentabilidade ambiental; proteção à saúde humana; assegurar padrão de financiamento da educação; preservação da seguridade social; reestabelecimento do pacto federativo e desenvolvimento regional e simplificação e eficiência tributária. Texto disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1815822&filename=EMC+178/2019+PEC04519+%3D%3E+PEC+45/2019