

Reforma tributária reabre debate sobre desigualdade

Ana Conceição e Arícia Martins
De São Paulo

A regressividade do sistema tributário brasileiro, em que os pobres pagam proporcionalmente mais impostos que os ricos, deve dominar o debate econômico nos próximos meses, quando o Congresso Nacional discutirá a nova estrutura tributária do país.

Os dois projetos de reforma que tramitam no Poder Legislativo propõem reunir em um só imposto os tributos que incidem hoje sobre consumo e serviços. Economistas e parlamentares consideram que a simplificação manteria o caráter regressivo da tributação e, portanto, não colaboraria para reduzir desigualdades existentes no país.

Os autores das propostas alegam, porém, que não é função do sistema tributário reduzir disparidades sociais, que devem ser combatidas por meio de políticas públicas, por exemplo, transferência de renda proporcionada justamente pela arrecadação mais eficiente.

As propostas em debate são as do deputado Baleia Rossi (na Câmara), que se baseia em proposição do economista Bernard Appy, e do ex-deputado Luiz Carlos Hauly. A primeira propõe fundir IPI, ISS, ICMS, PIS e Cofins num Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A segunda quer reunir IPI, ISS, ICMS, PIS, Cofins, CSLL e Cide no Imposto de Valor Agregado (IVA).

Uma das alternativas para combater a regressividade, a desoneração é con-

siderada ineficiente e geradora de distorções. Sua extinção é sugerida pelas duas propostas. Políticas voltadas especificamente para os pobres seriam mais eficientes. Estudo do governo mostrou que, em 2016, gasto de R\$ 28 bilhões com o Bolsa Família resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda. No mesmo ano, a desoneração da cesta básica, de R\$ 18,6 bilhões, contribuiu para diminuir a desigualdade em apenas 0,1%.

A criação do Imposto de Renda negativo, para assegurar uma forma de renda a todos, também está sendo estudada pelo governo. A proposta é vista com cautela por especialistas porque foi adotada de forma experimental em outros países. **Página A3**

Tributação Especialistas divergem sobre impactos, mas entendem que não é papel da reforma sanar a questão

Mudança tributária traz de volta debate sobre desigualdade

Ana Conceição

De São Paulo

A reforma tributária vai ganhar holofotes no pós-Previdência e uma das perguntas que pairam sobre o tema é se as propostas que reúnem em um só tributo vários impostos que incidem sobre o consumo vão resolver o que se chama de regressividade do sistema brasileiro, em que os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos que os mais ricos.

Para alguns especialistas, ao propor uma alíquota única de tributo para todas as categorias de produtos e serviços, as duas propostas de reforma que estão mais adiantadas no Congresso mantêm a regressividade. Eles ponderam, contudo, que esta não é a discussão principal, já que outros impostos, como o Imposto de Renda e a tributação sobre a folha de pagamentos, que não estão no escopo das propostas de reforma, também geram desigualdade e precisam ser revistos. Para outros, não seria função do sistema tributário resolver desigualdades. Estas seriam combatidas por meio de políticas públicas — transferências de renda, por exemplo — proporcionadas justamente pela arrecadação mais eficiente de impostos.

As propostas que estão em debate são a de emenda à Constituição (PEC) 45/09, do deputado federal Baleia Rossi (MDB-SP), que se baseia na proposição do Centro de Cidadania Fiscal (CCF), e a 293/04, do ex-deputado Luiz Carlos Hauly.

Enquanto a primeira propõe fundir IPI, ISS, ICMS, PIS e Cofins num Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a segunda quer juntar o IPI, ISS, ICMS, PIS, Cofins, CSLL e Cide-Combustíveis em um único Imposto de Valor Agregado (IVA).

“Políticas de desenvolvimento têm que ser feitas com programas sociais, não com tributos”, diz o tributarista Rodrigo Brunelli, sócio do escritório Ulhôa Canto Advogados, de São Paulo. Uma das medidas usadas para diminuir a regressividade, a desoneração, é ineficiente e gera distorções, segundo ele. Já que os tributos existem para devolver serviços como saúde e educação à sociedade, as desonerações prejudicariam a população ao reduzirem a arrecadação.

Políticas que atendem especificamente a quem necessita de um benefício seriam mais eficientes, diz Brunelli. Um dos exemplos mais citados pelos especialistas é o da desoneração da cesta básica. Embora os produtos da cesta sejam mais relevantes para o orçamento das famílias de menor renda, as mais ricas também se beneficiam da medida. Estudo feito pelo então Ministério da Fazenda mostrou que, em 2016, um gasto de R\$ 28 bilhões no Bolsa Família resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda. No mesmo ano, a desoneração da cesta básica, com um gasto tributário de R\$ 18,6 bilhões, contribuiu para reduzir apenas 0,1% da desigualdade. Em 2019, a desoneração da cesta deve custar R\$ 20 bilhões.

Para compensar uma desoneração, a receita tem que vir de outro lugar. Um exemplo são as telecomunicações e a energia elétrica, serviços considerados essenciais, que em alguns Estados chegam a ter alíquotas de ICMS mais altas, 35%, que as de bebidas alcoólicas, 18%. “Por que alíquotas tão altas? Todos consomem e é um imposto fácil de recolher. São poucas distribuidoras e concessionárias”, diz Brunelli. Nesse sentido, ele aponta que o lado positivo de ambas as propostas é o de propor uma alíquota única para todos os produtos e serviços, simplificando o recolhimento de impostos e extinguindo os subsídios e desonerações, o que aumentaria a base de arrecadação. Por envolver menos tributos, a PEC 45 seria menos desafiadora na harmonização dos impostos. “O grande desafio é o aspecto político, para acomodar interesses de Estados e municípios”.

Embora considere que a regressividade não será resolvida nas PECs, Linneu de Albuquerque Mello, professor da FGV Direito Rio, diz que esta não é a questão mais premente da reforma. “As críticas sobre regressividade fazem sentido, mas é possível resolver isso. No Canadá, por exemplo, há tributação progressiva para alguns bens essenciais”, diz Mello, para quem o problema do sistema brasileiro é que o objetivo é recolher impostos simplesmente pela necessidade de fazer caixa, e não distribuir renda ou promover desenvolvimento.

“Não dá para abolir a tributação

sobre consumo. Ela incide sobre uma base mensurável, que tem grande capacidade contributiva. Mas é possível dar progressividade a ela", afirma.

Para as famílias de menor renda, o efeito distributivo das políticas públicas se dá via gasto público, diz o economista Bernard Appy, do Centro de Cidadania Fiscal (CCF), em cuja proposta se baseia a PEC 45/09. "Tributos indiretos, como esses sobre o consumo não são bons para fazer política redistributiva. É ineficiente", diz.

A proposta do CCIF é ter uma alíquota para todos os produtos e serviços fazendo uma compensação por meio de um programa em que se transfere para famílias de menor renda um valor correspon-

dente ao imposto cobrado na aquisição de produtos da cesta básica, por exemplo. "Vai direto para quem precisa", afirma. A estrutura para um programa desse tipo já existe. Seriam cruzadas informações do Cadastro Único de programas sociais do governo federal com os programas de nota fiscal eletrônica dos Estados. Esse tipo de programa não entraria na PEC. Seria criado por lei ordinária.

Ao lado da reforma, há a discussão sobre o Imposto Renda, que Appy considera mais importante em termos redistributivos. "No Brasil temos distorções relevantes. Uma parcela grande das pessoas de maior renda é pouco tributada". Esta, diz, é uma agenda complementar à reforma. Propostas

para isso já estão sendo estudadas pelo governo, como o chamado Imposto de Renda negativo.

Outra agenda importante é a tributação sobre a folha de pagamentos, na opinião de Halley Henares, presidente da Associação Brasileira de Advocacia Tributária (ABTA). A entidade trabalha numa proposta a ser levada à discussão da reforma no Congresso. Ele critica a criação de uma contribuição sobre pagamentos acoplada à desoneração da folha, que já teria sido redigida pelo governo. "Provoca-se uma ruptura do sistema quando você pode melhorá-lo." A base de contribuição poderia aumentar se fossem eliminadas as 50 exceções existentes para contribuição em folha, diz.



Rodrigo Brunelli: "Políticas de desenvolvimento têm que ser feitas com programas sociais, não com tributos"

Faltam dados conclusivos sobre IR negativo, dizem especialistas

Arícia Martins

De São Paulo

A criação do Imposto de Renda negativo, tema que voltou ao debate por estar sendo estudado nas discussões sobre a reforma tributária, é vista com cautela por especialistas. Em seu modelo teórico "perfeito", apontam eles, o imposto negativo nunca chegou a ser adotado em nenhum país. Somente foi implementado em experimentos nos Estados Unidos e no Canadá, e os estudos sobre seus resultados são pouco conclusivos. Por isso, tributaristas defendem que o atual sistema de transferências de renda brasileiro seja mantido e aprimorado, em vez de ser substituído pelo mecanismo do IR.

Ventilada já durante a campanha presidencial pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, a proposta de criar um Imposto de Renda negativo ficou mais conhecida na década de 60, quando foi teorizada pela segunda geração de economistas da Escola de Chicago, que tem como seu maior expoente o pai do liberalismo, Milton Friedman. O "imposto negativo" seria, na verdade, um valor complementar pago pelo governo, para que cidadãos com renda abaixo de uma determinada faixa tenham o necessário para sua subsistência. Já pessoas com renda acima dessa linha divisória pagariam uma fatia de imposto. Assim, o IR negativo funcionaria como uma política de renda mínima.

Entre 1968 e 1980, o governo dos EUA conduziu quatro projetos-piloto para testar esse mecanismo, e o do Canadá, um. Estu-

dos posteriores sobre eles têm argumentos tanto contra quanto a favor do Imposto de Renda negativo, diz Edmundo Emerson de Medeiros, professor de direito tributário da Faculdade de Direito do Mackenzie e sócio do Medeiros & Sahid Advogados. Como pontos favoráveis, é mencionada a eficiência para distribuir renda e reduzir a pobreza. Do lado negativo, estão seu impacto considerável nas contas públicas e, também, o potencial de reduzir a procura por trabalho.

"Esse modelo nunca chegou a ser aplicado em seu estado perfeito em nenhum país", destaca Medeiros, para quem, no Brasil, isso não seria diferente. "Não teria como fazer. Eliminar todos os outros programas de transferência seria altamente impopular." Por isso, em sua visão, provavelmente o "imposto negativo" seria o fio condutor para criar uma faixa adicional que tribute pessoas de alta renda, cuja arrecadação excedente seria destinada a aumentar o número de beneficiários do Bolsa Família, por exemplo. Este seria um sistema sustentável, disse. "Mas acho que seria de difícil implementação."

Essa também é a avaliação de Gustavo Fossati, professor de direito tributário da FGV Direito Rio, que aponta a Alemanha como formato ideal de transferência de renda. Num modelo "customizado", o país publica de dois em dois anos um relatório no qual o governo calcula o valor mínimo necessário para que uma pessoa viva com dignidade.

Nessa estimativa, são incluídos gastos com alimentação, higiene pessoal, utensílios domés-

ticos e energia elétrica residencial, para um indivíduo e um casal. A esses valores são acrescidos um valor mínimo de aluguel, despesas com seguro saúde e educação dos filhos, entre outros. "O governo customiza o valor do benefício para cada pessoa e, mais importante do que isso, exige periodicamente a comprovação de que o beneficiário está procurando emprego", disse, o que não existe nos programas brasileiros. O governo poderia tentar aprimorar os programas com requisitos mais rigorosos."

Professor de direito tributário e empresarial da FGV Direito SP, Alexandre Pacheco é totalmente contra a ideia, que, para ele, elevaria a carga tributária de parte da população e, por isso, não passaria no Congresso. Além disso, diz, poderia gerar mais disfunções econômicas, uma vez que mais dinheiro estaria sendo transferido da sociedade para o Estado. "Seria melhor apenas acabar com a dedução das despesas médicas", afirma o tributarista, referindo-se à outra mudança avaliada pela equipe econômica.

O advogado especialista em direito tributário Ronaldo Redenschi, sócio do Vinhas e Redenschi Advogados, também não é favorável à implementação do imposto negativo. Em sua visão, o debate sobre a reforma tributária precisa seguir centrado na simplificação de impostos. "Acho que o correto é manter os programas de transferência existentes", afirmou Redenschi, que destaca, também, o número restrito de países que já usaram o "imposto negativo" como outro argumento contrário à medida.

15/07/2019 às 05h00

Faltam dados conclusivos sobre IR negativo, dizem especialistas

Por Arícia Martins | De São Paulo



A criação do Imposto de Renda negativo, tema que voltou ao debate por estar sendo estudado nas discussões sobre a reforma tributária, é vista com cautela por especialistas. Em seu modelo teórico "perfeito", apontam eles, o imposto negativo nunca chegou a ser adotado em nenhum país. Somente foi implementado em experimentos nos Estados Unidos e no Canadá, e os estudos sobre seus resultados são pouco conclusivos. Por isso, tributaristas defendem que o atual sistema de transferências de renda brasileiro seja mantido e aprimorado, em vez de ser substituído pelo mecanismo do IR.

Ventilada já durante a campanha presidencial pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, a proposta de criar um Imposto de Renda negativo ficou mais conhecida na década de 60, quando foi teorizada pela segunda geração de economistas da Escola de Chicago, que tem como seu maior expoente o pai do liberalismo, Milton Friedman. O "imposto negativo" seria, na verdade, um valor complementar pago pelo governo, para que cidadãos com renda abaixo de uma determinada faixa tenham o necessário para sua subsistência. Já pessoas com renda acima dessa linha divisória pagariam uma fatia de imposto. Assim, o IR negativo funcionaria como uma política de renda mínima.

Entre 1968 e 1980, o governo dos EUA conduziu quatro projetos-piloto para testar esse mecanismo, e o do Canadá, um. Estudos posteriores sobre eles têm argumentos tanto contra quanto a favor do Imposto de Renda negativo, diz Edmundo Emerson de Medeiros, professor de direito tributário da Faculdade de Direito do Mackenzie e sócio do Medeiros & Sahid Advogados. Como pontos favoráveis, é mencionada a eficiência para distribuir renda e reduzir a pobreza. Do lado negativo, estão seu impacto considerável nas contas públicas e, também, o potencial de reduzir a procura por trabalho.

"Esse modelo nunca chegou a ser aplicado em seu estado perfeito em nenhum país", destaca Medeiros, para quem, no Brasil, isso não seria diferente. "Não teria como fazer. Eliminar todos os outros programas de transferência seria altamente impopular." Por isso, em sua visão, provavelmente o "imposto negativo" seria o fio condutor para criar uma faixa adicional que tribute pessoas de alta renda, cuja arrecadação excedente seria destinada a aumentar o número de beneficiários do Bolsa Família, por exemplo. Este seria um sistema sustentável, disse. "Mas acho que seria de difícil implementação."

Essa também é a avaliação de Gustavo Fossati, professor de direito tributário da FGV Direito Rio, que aponta a Alemanha como formato ideal de transferência de renda. Num modelo "customizado", o país publica de dois em dois anos um relatório no qual o governo calcula o valor mínimo necessário para que uma pessoa viva com dignidade.

Nessa estimativa, são incluídos gastos com alimentação, higiene pessoal, utensílios domésticos e energia elétrica residencial, para um indivíduo e um casal. A esses valores são acrescidos um valor mínimo de aluguel, despesas com seguro saúde e educação dos filhos, entre outros. "O governo customiza o valor do benefício para cada pessoa e, mais importante do que isso, exige periodicamente a comprovação de que o beneficiário está procurando emprego", disse, o que não existe nos programas brasileiros. O governo poderia tentar aprimorar os programas com requisitos mais rigorosos."

Professor de direito tributário e empresarial da FGV Direito SP, Alexandre Pacheco é totalmente contra a ideia, que, para ele, elevaria a carga tributária de parte da população e, por isso, não passaria no Congresso. Além disso, diz, poderia gerar mais disfunções econômicas, uma vez que mais dinheiro estaria sendo transferido da sociedade para o Estado. "Seria melhor apenas acabar com a dedução das despesas médicas", afirma o tributarista, referindo-se à outra mudança avaliada pela equipe econômica.

O advogado especialista em direito tributário Ronaldo Redenschi, sócio do Vinhas e Redenschi Advogados, também não é favorável à implementação do imposto negativo. Em sua visão, o debate sobre a reforma tributária precisa seguir centrado na simplificação de impostos. "Acho que o correto é manter os programas de transferência existentes", afirmou Redenschi, que destaca, também, o número restrito de países que já usaram o "imposto negativo" como outro argumento contrário à medida.