



Por Pedro Cavalcanti e Renato Fragelli

Pedro Cavalcanti e Renato Fragelli são professores da EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV-EPGE)

Reforma tributária, oportunidade perdida

Governo não simplificou a estrutura tributária e nem reduziu a competição entre os Estados

16/09/2021 05h00 • Atualizado há 9 horas

Os dois principais problemas econômicos do Brasil atual são a estagnação e a péssima distribuição de renda. O país poderia produzir muito mais, gerando mais empregos e melhores salários, assim como distribuir de forma menos desigual o resultado da maior produção entre brasileiros das diferentes classes sociais. Um dos caminhos, e talvez de maior impacto, para se enfrentar os dois problemas seria uma ampla reforma tributária. Mas o governo atual, por arrogância, jogou no lixo a oportunidade oferecida pelo Congresso.

A reforma tributária de que o país precisa se divide em duas componentes independentes, porém complementares. A primeira é a reforma da tributação sobre consumo, cujo objetivo é ampliar a eficiência geral da economia, rompendo a estagnação. A segunda é a reforma da tributação sobre a renda, cuja tarefa é distribuir de forma mais justa a renda nacional.

Não se simplificou a estrutura tributária nem se reduziu a competição entre Estados e a regressividade

As principais funções da tributação são gerar receita para o Estado, corrigir a má distribuição de renda, e desestimular atividades geradoras de externalidades negativas. Nenhum imposto isoladamente consegue atingir essas três funções, pois

cada um deles cria incentivos econômicos adversos decorrentes da tentativa dos contribuintes de escapar de sua incidência. A tributação ideal é aquela que concilia a arrecadação necessária para um dado fluxo de despesas e o mínimo possível de distorções na alocação dos recursos escassos da economia. Todos os tipos de impostos geram receita, mas nem todos são eficientes, por exemplo, na tarefa de distribuir renda. Por isso, uma boa reforma tributária deve ter uma visão abrangente do problema.

No caso da tributação sobre o consumo, no Brasil ela é uma imensa fonte de ineficiências e distorções. O ICMS é um imposto sobre o valor adicionado cuja receita pertence ao Estado em que ocorre a adição de valor ao bem, e não ao Estado em que ocorre o seu consumo. Com uma indústria concentrada em poucos Estados, aqueles em que ocorre o consumo, por se sentirem prejudicados, passaram a oferecer incentivos fiscais destinados a “roubar” indústrias de outros Estados, fenômeno conhecido como Guerra Fiscal.

A consequência é uma grande ineficiência econômica, pois muitas indústrias se instalam em Estados onde há incentivos fiscais, mesmo que distantes dos principais consumidores e fornecedores, criando custos enormes que poderiam ser evitados. O aumento de receita auferido pelo Estado que atrai a indústria é necessariamente menor do que a redução de receita do Estado que a perde, pois a empresa só mudará sua localização se os incentivos fiscais superarem os maiores custos. O resultado final é uma queda da arrecadação do conjunto dos Estados, bem como custos logísticos desnecessários. Some-se a isso a elevada despesa gerencial decorrente de 27 legislações estaduais distintas, um verdadeiro cipoal destruidor de investimentos e empregos.

Somente a criação de um imposto sobre o valor adicionado (IVA) cuja receita caiba ao Estado em que ocorre o consumo resolverá o problema. Isto é o que estabelecia a PEC 45, que fundiria cinco impostos - IPI, PIS, Cofins, ISS e ICMS - num único IVA cuja alíquota resultaria da soma das alíquotas federal, estadual e municipal. Sua tramitação na Câmara já se encontrava em estágio avançado, quando Arthur Lira se tornou o novo presidente daquela casa, em fevereiro deste ano. Atuando em parceria com a equipe econômica, que enviou um projeto mais tímido envolvendo apenas o PIS e Cofins, Arthur Lira engavetou a PEC 45. O projeto do governo, por não abranger o ICMS, não enfrenta o principal problema, mantendo inalterada a Guerra Fiscal.

No caso da tributação sobre a renda, no Brasil ela é uma fonte de injustiças e desigualdades. Sobre a renda do trabalho, a maior distorção são os regimes especiais de tributação de empresas que geraram o fenômeno da pejetização. Quando um engenheiro ou advogado empregado CLT de uma empresa recebe um aumento salarial de R\$ 100, o custo adicional para o empregador é de \$134,50 devido aos impostos sobre a folha - INSS, FGTS, PIS-Cofins, Sistema S, etc. O trabalhador receberá somente R\$ 72,50 de aumento de salário líquido (de IRPF), mais R\$ 8 de FGTS ao se aposentar futuramente. Mas se não produzir R\$ 134,50 a mais, perderá o emprego. O Estado receberá R\$ 34,50-R\$ 8,00+ R\$ 27,50 = R\$ 54. Conclui-se que a alíquota de tributação sobre a renda adicional gerada por esse trabalhador é de 40,15% (igual a 54/134,5).

Se o mesmo trabalhador recebesse por uma firma de lucro presumido, a cobrança de IRPJ e ISS implicaria uma alíquota total em torno de apenas 15%, dependendo do município onde o serviço é prestado. Os regimes especiais de tributação foram originalmente concebidos para facilitar a contabilidade de pequenas empresas, mas mudanças casuísticas ocorridas ao longo do tempo elevaram o teto de enquadramento à elevadíssima quantia de R\$ 78 milhões de faturamento anual.

A proposta de reforma do IRPJ e IRPF recentemente aprovada na Câmara não modifica o incentivo à pejetização. O projeto inicial enviado pelo governo deu ênfase sobre a tributação de dividendos, o que teria atingido a subtributação dos pejetizados, mas acabou totalmente deturpado ao longo da tramitação na Câmara. Sobrou apenas a elevação do limite de isenção de IRPF com a qual Bolsonaro sonha reconquistar a classe média. De tão ruim, a versão finalmente aprovada na Câmara deveria ser esquecida, deixando-se para o futuro governo o encaminhamento de uma reforma coerente.

Nos dois episódios resumidos acima, envolvendo as natimortas reformas da tributação sobre o consumo e a renda, o governo foi em direção contrária ao que os bons manuais indicam: não se simplificou a estrutura tributária e não se reduziu a regressividade nem a competição entre os Estados. Como diz a velha piada, o governo não perde uma oportunidade de perder uma oportunidade.

**Pedro Cavalcanti Ferreira é professor da EPGE-FGV e diretor da FGV
Crescimento e Desenvolvimento**

**Renato Fragelli Cardoso é professor da Escola Brasileira de Economia e
Finanças (EPGE-FGV).**