

A necessidade de reforma tributária no Brasil — diretrizes para o avanço

Rodrigo Octávio Orair, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Sergio Wulff Gobetti, Ipea

A avaliação de um sistema tributário é notoriamente controversa em muitos países. No caso do Brasil, a controvérsia é ainda mais complicada pelo fato de a carga tributária no país ter aumentado, significativamente, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, de 23,4 por cento do Produto Interno Bruto (PIB), em 1988, para 33,6 por cento do PIB em 2005. Esse aumento ocorreu em prejuízo da eficiência e da equidade do sistema tributário, principalmente motivado pelo imperativo de se aumentar receitas durante episódios de ajustes fiscais de curto prazo, enquanto questões relacionadas à qualidade de tributação eram consideradas de menor prioridade. Desde então, na última década, a carga tributária permanece perto dos 33 por cento do PIB. Mesmo durante esse período de estabilidade, a qualidade da tributação continuou a se deteriorar, em razão de crescentes incentivos fiscais e regimes especiais mal-calibrados, bem como pouco progresso alcançado acerca da agenda de reformas.

Por mais de duas décadas, os esforços de reforma tributária concentraram-se quase exclusivamente na taxação de bens e serviços — seja por meio de propostas gerais para consolidar os vários tributos federais e locais em um único Imposto de Valor Agregado (IVA), seja por propostas mais modestas, como a padronização do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essas reformas foram prejudicadas por conflitos federativos e distributivos, que acabaram por legitimar a relativa paralisia do governo federal na realização de outras mudanças estruturais, tais como aquelas relativas aos impostos incidentes na folha de pagamento e na renda.

As consequências são bem conhecidas. O sistema tributário brasileiro é frequentemente chamado de “manicômio tributário” por sua complexidade e por sua falta de consistência lógica. A mudança desse cenário não é tarefa simples e depende de acordos políticos. Entretanto, um bom ponto de partida é a atualização do diagnóstico sobre os principais problemas a ser enfrentados e a discussão de soluções alternativas possíveis.

Podemos contemplar dois caminhos para uma reforma tributária. O primeiro é uma mudança radical, que seria difícil de implementar. O segundo caminho — mais pragmático — é o de mudança gradual ou “reforma fatiada”. Entretanto, torna-se necessário distanciar essa segunda alternativa de meros ajustes superficiais. Varsano (2014, 47-48) afirma que “mudanças pontuais têm sido erroneamente denominadas ‘reforma fatiada’”. Não é possível servir fatias de um bolo que não existe. Quando imaginamos que uma reforma deve ser “fatiada”, subentende-se que se deva alcançar um sistema tributário específico no futuro, mas cuja implementação seja fragmentada para permitir uma transição mais fácil e algumas correções de percurso.

Em outras palavras, independentemente do ritmo da reforma, o mais importante é se ter um ponto de destino em comum — aproximar o sistema tributário do Brasil de um sistema ideal, no qual os vários elementos possam ser ajustados corretamente e quaisquer distorções devidamente eliminadas.

Orair e Gobetti (2019) apresentam diretrizes para uma reforma fiscal no Brasil que reconhece a importância da modernização da tributação de bens e serviços, mas não se restringe a ela. Em seu trabalho, os autores elencam os méritos de um conjunto de propostas para corrigir as distorções de impostos sobre bens e serviços no Brasil.

Também diagnosticam distorções na tributação da renda e da folha de pagamento no país, apresentando uma discussão de modelos de imposto de renda que sejam capazes de alcançar equidade horizontal e vertical, com a integração consistente das tributações de pessoa física e pessoa jurídica — com, por exemplo, o modelo tributário duplo e o modelo completo ajustado. Uma das principais preocupações é conceber um



modelo compatível com uma redução nas alíquotas para empresas, ao mesmo tempo em que se aproveita a oportunidade para reavaliar desonerações fiscais. Simultaneamente, busca um contrapeso por meio do imposto de renda de pessoas físicas, com um modelo que trate diferentes fontes de renda de maneira mais consistente e busque um grau mais elevado de progressividade.

A escolha por cada um dos modelos depende, em última análise, do equilíbrio de forças políticas, da habilidade de negociação e das preferências sociais. Esse *paper* não pretende fornecer todas as respostas para essas questões. Seu propósito é apenas fornecer insumos para o debate.

Referências:

ORAIR, R.; GOBETTI, S. "Tax Reform in Brazil: Guiding Principles and Proposals under Debate." *Working Paper*, n. 182. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2019.

VARSANO, R. "A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais." *Documento para Discussão*, n. 355. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2GOzaso>>. Acesso em: 21 jan. 2019.