



16/Junho/2021

Reforma tributária: senso de urgência e oportunidade

Por Gabriel Barros – Chief Economist

→ Pano de fundo

Em março de 2017, o STF decidiu pela retirada do ICMS da base de cálculo do Pis/Cofins. Apesar da decisão tomada há cerca de 4 anos atrás, somente em maio deste ano houve a chamada modulação da decisão, que significa a partir de quando a decisão passa a ter amplos efeitos bem como qual é a sua extensão em termos de contribuintes beneficiados e outras importantes technicalidades como se o ICMS a ser excluído é o destacado na nota fiscal ou o efetivamente arrecadado pelos estados.

Apesar da modulação ter ocorrido apenas neste ano, O Tesouro Nacional tem incorrido em perda de arrecadação desde a decisão em 2017, em razão de várias empresas terem obtido ganho de causa na segunda instância. A decisão do STF de excluir o ICMS destacado e não o recolhido, amplia o impacto fiscal uma vez que o primeiro é maior do que o segundo. Em função de renúncias, abatimentos e deduções fiscais, o ICMS efetivamente arrecadado é inferior ao destacado na nota fiscal.

→ Impacto fiscal

Sem entrar no mérito se a decisão é certa ou errada, o fato é que haverá custo fiscal substancial para o governo federal. Na prática, como algumas empresas já abateram parte de seus créditos, não sabemos efetivamente se o **impacto fiscal será de R\$30, R\$120 ou de R\$230 bilhões** e somente a RFB será capaz de mensurar o impacto efetivo. Além da perda de arrecadação decorrente da retirada do ICMS destacado da base do Pis/Cofins, é esperado que novas decisões que tratem de matérias com mérito igual ou semelhante sejam tomadas pelo STF no futuro próximo e tenham o mesmo desfecho. No caso do ISS, por exemplo, de acordo com o anexo de riscos fiscais do orçamento deste ano, a provável perda fiscal é estimada em mais de **R\$32 bilhões**.

O gigantismo do impacto fiscal de decisões tributárias é o sintoma de um sistema extremamente complexo, pouco racional e que justamente por sua profunda entropia, produz tanto contencioso tributário. O volume de risco fiscal contingente por demandas judiciais exclusivamente tributárias em

nível federal, seja no STF ou no STJ, é de impressionantes R\$1,34 trilhão ou de 18% do PIB (tabela 1). Considerando somente os casos ligados a tributação de Pis/Cofins, a perda provável ou possível para a União é de aproximadamente **R\$990 bilhões ou mais de 13% do PIB**¹.

→ Senso e consenso

Como se pode depreender dos números acima, a simplificação do sistema tributário é uma agenda que pode reduzir de forma substantiva os litígios e contencioso fiscal, melhorar o ambiente de negócios e a produtividade da economia. A decisão do STF de retirar o ICMS da base de cálculo do Pis/Cofins e sua provável extensão para o ISS são, portanto, impulsos para que o ineficiente regime tributário seja aprimorado. O sistema atual é anacrônico e produz um (des)equilíbrio perde-perde que não se pode mais postergar a atualização, sob o risco de aprofundar a baixa produtividade e ineficiência da economia, bem como a perda fiscal.

De outra forma, resta ao governo e congresso nacional terem senso de urgência e oportunidade para aproveitar a conjuntura atual, favorável em resposta às políticas fiscais e monetárias expansionistas mundo afora e ao ciclo de valorização de commodities. Caso não haja consenso político suficiente para que avancemos em uma reforma ideal ou 1st *best* sobre o consumo, através da instituição de um IVA Nacional (gráficos 1 e 2), não é razoável perder a oportunidade de avançar em soluções sub-ótimas ou 2nd *best*, como o IVA Federal ou mesmo Dual (i.e, um IVA Federal e outro Subnacional).

O bom é inimigo do ótimo e não podemos perder a oportunidade de aprovar alguma reforma de qualidade, ainda que marginal. Não obstante a instituição de uma reforma ampla, a exemplo do IVA Nacional, demande quórum político elevado em razão do tratamento via PEC, existem opções infraconstitucionais e de quórum político mais facilitadas que diante de potencial restrição política, devem ser exploradas não apenas sobre a base de tributação do consumo, mas também sobre a renda de pessoa física e jurídica.

¹ Para maiores detalhes, acesse o anexo de riscos fiscais do orçamento (LDO) deste ano.

→ Solução 1st best

No cenário ideal, a aprovação de um bom IVA Nacional é claramente a estratégia ótima, capaz de entregar o maior benefício em termos de simplificação e ganhos de eficiência e produtividade. O desafio, no entanto, é de ordem política, uma vez que a fusão de Pis/Cofins, IPI, ICMS e ISS demanda um grau de consenso político elevado. Adicionalmente, há questões de natureza política delicadas para o progresso dessa solução 1st best, como:

- Qual será a composição e o poder de veto dos membros do conselho gestor tripartite do IVA?
- Qual o *funding* e o volume de recursos a ser canalizado para o abastecimento dos fundos de compensação (por perdas estaduais de receita pela harmonização das alíquotas) e desenvolvimento regional (pela vedação de concessão de incentivos fiscais)?

→ Castas tributárias

A resposta para ambas as perguntas tem dificultado, até o momento, o avanço da proposta de instituição do (1) IVA Nacional, não obstante o apoio político maciço de estados e muitos municípios. Há ainda pressão de alguns segmentos empresariais para terem uma alíquota diferenciada, a exemplo dos setores de (2) saúde, (3) educação, (4) construção civil e (5) transporte público. Como se pode depreender, apesar de ideal, uma reforma ampla da tributação de bens e serviços é politicamente mais complexa do que parece e a demanda de setores por tratamento especial, não ajuda e obstaculiza o progresso para um IVA de qualidade semelhante ao praticado no resto do mundo.

Um dos principais argumentos para o tratamento setorial diferenciado é seu impacto nos preços e demanda final dos bens e serviços. Apesar de tentador, é conhecido que o ônus é pago não pelas empresas e setores, mas sim pelo consumidor final. Da mesma forma, é conhecido que (bens) serviços são consumidos por indivíduos de (menor) maior renda, de modo que o IVA Nacional sem quaisquer tratamentos especiais oferece ainda equidade e justiça tributária. **Não há, portanto, razão econômica para um IVA com 5 alíquotas**, tampouco conveniência de tempo e energia para gastar em mais uma jabuticaba.

→ Falso positivo

Se o IVA Nacional pode ser demasiado inflacionário, a solução é simples e passa longe **do tratamento especial para o setor A, B ou C**, mas tão somente por um maior gradualismo de sua alíquota até o ponto terminal. Ou seja, basta alongar e suavizar o *catch up* até a alíquota final. A insistência em uma compreensão distorcida e defesa de privilégios setoriais foi a origem do extraordinário avanço de regimes tributários especiais, complexos e cujo resultado ampliou a **renúncia fiscal** de menos de **2% do PIB** (ou R\$24 bilhões) em 2003 **para** cerca de **4,5% do PIB** (ou R\$ R\$326 bilhões) em 2020 (gráfico 3)². Além de caros, ineficientes e reflexo do atraso na relação entre o setor público e privado, tem multiplicador fiscal sofrível³.

→ Smart Money

Em relação ao *funding* e aporte de recursos nos fundos de compensação e desenvolvimento regional, requisito para a instituição de um IVA Nacional, a alternativa de se criar uma alíquota adicional no IVA para o seu custeio não parece uma boa ideia pois agudiza os conflitos setoriais e a carga tributária total sobre o consumo. Uma opção mais interessante parece ser o redirecionamento dos atuais recursos destinados aos fundos regionais (FNO, FNE e FCO), equivalentes a 3% das receitas de IPI e IR ou cerca de **R\$13 bilhões** por ano. Em uma década, portanto, o volume de recursos a disposição é superior a **R\$130 bilhões**, mais do que suficientes para viabilizar uma reforma ampla, sem sobrecarga na alíquota final do IVA Nacional e sem ônus fiscal para a União.

Além desses recursos terem baixa eficiência em cumprir com os objetivos de maior equilíbrio socioeconômico regional⁴, tem propósito absolutamente convergente com o fundo de desenvolvimento tratado no âmbito do IVA Nacional. Adicionalmente, é útil destacar que a redução do volume de renúncias fiscais amplia o fluxo de recursos disponível e direcionado para este fim. Considerando a redução global para o piso de 2% do PIB das renúncias fiscais, previstas na PEC Emergencial para os próximos 8 anos, o fluxo de recursos disponível para os fundos regionais ampliar-se-ia em mais de **R\$25 bilhões**. Em resumo, existe sobre a mesa mais de **R\$155 bilhões** para abastecer tanto o fundo de desenvolvimento quanto o de compensações para destravar uma reforma tributária de alta qualidade e abrangente.

² Para maiores detalhes, acesse o “Orçamento de subsídios” da União.

³ Para uma extensa revisão de literatura, leia o livro “Política fiscal e ciclos econômicos: teoria e experiência recente”, de Manoel Pires.

⁴ Para uma análise pormenorizada, acesse o “Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento”, da Sefel.

→ Solução 2nd best

Como vimos nos parágrafos anteriores, dinheiro não deveria ser o problema para travar uma reforma ampla, restando apenas aspectos de lobismo setorial ou de natureza política a exemplo da vontade dos que operam a economia política e, especificamente, os pesos e contrapesos de cada parte no comitê gestor tripartite do IVA Nacional. Para não perder a janela de oportunidade, uma opção sub-ótima ou 2nd best seria avançar em propostas que demandem menor consenso e quórum político.

Seria dispensável registrar que a perpetuação de castas tributárias e privilégios setoriais em uma reforma 2nd best produz como output uma reforma de qualidade ainda pior, 3rd best, com efeitos colaterais sobre a produtividade, eficiência, simplificação e equidade ainda menores. Esse caminho, portanto, afronta diretamente não apenas a motivação como o resultado econômico da reforma tributária per se.

→ Bens e serviços

Dito isso, o avanço de reformas infraconstitucionais podem ser uma alternativa para aprimorar a tributação de bens e serviços e renda de pessoas física e jurídica. É nesse contexto que se coloca o IVA Federal, proveniente da fusão do Pis/Cofins, com adoção de crédito financeiro amplo, incidência sobre todas as operações de venda e produção de bens e serviços e vedação de exceções e regimes especiais. Como vimos, apesar de parecer modesto, o impacto em termos de simplificação, melhoria do ambiente de negócios e redução do contencioso e risco fiscal contingente é enorme e superior a **R\$1,3 trilhões ou 18% do PIB**

→ Imposto seletivo

A transformação do IPI em imposto seletivo, incidente sobre o consumo de bens que geram externalidade negativa como fumo e bebidas, é outra opção infraconstitucional. A inclusão da Cide-combustível seria ainda uma possibilidade, sem que fossem alteradas quaisquer transferências aos estados e municípios estabelecidas no pacto federativo. Para aqueles que minimizam o efeito de transformar e simplificar a tributação do IPI, cabe lembrar de decisão do STF tomada em 2019 que autorizou o uso de créditos desse imposto por empresas que adquiram insumos isentos produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM).

Do ponto de vista econômico, além da decisão custar **R\$16 bilhões por ano** e estimar-se que alcance

cerca de **R\$50 bilhões em 5 anos**, é danosa para a produtividade e competitividade da economia do país. Ao contrário do que pode sugerir, a decisão não contribui para o desenvolvimento econômico da ZFM, mas tão somente para distorções competitivas e geração de créditos tributários artificiais.

→ Tributação da renda

Reformas infraconstitucionais, que demandam quórum político menos complexo, são ainda possíveis na tributação da renda de pessoas físicas (PF) e jurídicas (PJ). No âmbito da PF, as opções são diversas e vão desde a atualização das alíquotas e faixas do IRPF, passam pelas deduções autorizadas e incluem ainda a potencial elevação ou redução de alíquotas marginais. De forma semelhante, para PJ é possível tanto alterar suas alíquotas de tributação quanto instituir cobrança sobre a distribuição de lucros e dividendos e extinguir o mecanismo de juros sobre capital próprio (JCP), por exemplo.

Todas as opções de reforma, seja pela via constitucional ou infraconstitucional, carregam, naturalmente, opções políticas. Ademais, os vasos comunicantes entre a tributação da renda de pessoa física e jurídica no Brasil, produzem um (des)equilíbrio que deve ser considerado nas proposições que buscam atualizar ou modificar a mecânica de tributação atual. Em outras palavras, em matéria de tributação sobre a renda, os detalhes e a calibragem exercem grande influência no resultado final, de modo que a simbiose entre a renda do trabalho e do capital deve ser atentamente observada. Negligenciar essa relação pode produzir reformas de baixa qualidade.

→ Trabalho

As principais alterações em matéria de tributação da renda do trabalho costumam girar em torno da atualização da tabela do IRPF que, uma vez defasada, implicam efetivamente em aumento da carga tributária. Estima-se que a defasagem atinja 113%, desde **1996**. Há ainda extenso debate sobre as alíquotas marginais de imposto de renda, com a criação de alíquota marginal mais elevada (como 35%) e elevação da faixa de isenção dos atuais ~R\$1.900/mês. Mesmo essas reformas infraconstitucionais, conforme destacamos, expressam preferências e opções políticas que não necessariamente são mais factíveis politicamente.

Há, todavia, uma ou outra mudança que parece ser menos suscetível à visão de mundo do incumbente e é apoiada tanto pelo melhor custo-benefício do ponto de vista econômico quanto por suportar maior equidade e progressividade tributária. Para o

primeiro caso, estudo⁵ aponta que é possível conciliar responsabilidade fiscal e social ao extinguir a desoneração da cesta básica e substituí-la pela transferência de 25% para os beneficiários do bolsa família. Essa opção é *no brainer* e a literatura é bastante clara em apontar esta desoneração como ineficiente para redução da pobreza e desigualdade. Em termos atualizados, a economia fiscal seria da ordem de **R\$13 bilhões** por ano.

Outra mudança que ampliaria a progressividade tributária e a economia de recursos é restrição para **dedução de gastos com saúde e educação** do IRPF. A literatura econômica⁶ revela que **79%** dos subsídios concedidos por meio do sistema tributário via dedução dos gastos em educação concentram-se nos **20% mais ricos**, assim como **18%** das deduções de gasto com saúde são absorvidos por **1%** dos indivíduos mais ricos da população. **Apenas em 2020, ambas as deduções alcançaram R\$22 bilhões**, sendo R\$4,7/17,3 bilhões para educação/saúde.

→ Capital

Dentre as principais agendas na tributação da renda do capital, destaca-se a tributação de lucros e dividendos com equivalente redução da alíquota de IRPJ e CSLL. Esse é, talvez, um dos principais exemplos da comunicação entre a tributação da renda de pessoa física – i.e, o recebimento de lucros e dividendos - e a tributação da renda do capital ou das firmas, sendo seu debate muito associado aos temas de equidade tributária no Brasil. Atualmente, a tributação é concentrada na firma, havendo isenção quando de sua distribuição de lucros e dividendos.

Longe de esgotar o tema e conforme destacamos nos parágrafos acima, os detalhes nesse tipo de debate exercem bastante influência no resultado final. A título ilustrativo, para o caso em que a redução da alíquota de IRPJ/CSLL seja modesta e acompanhada de tributação elevada sobre a distribuição de seus lucros e dividendos, o efeito pretendido sobre o aumento da FBCF pode ser neutralizado total ou parcialmente.

De forma semelhante, se para efeito de maior equidade e justiça tributária for elevada a tributação de lucros e dividendos, sem que haja revisão de regimes tributários como o Simples e o lucro presumido, o efeito final sobre a desigualdade pode ser nulo. Nesse caso, a atualização tributária parcial pode tornar mais vantajosa a alocação de gastos

pessoais (PF) na firma (PJ), neutralizando o efeito final da política originalmente pretendida.

Ambos os exemplos supracitados revelam o fundamental papel que o ajuste fino e sincronizado dessas proposições pode ter sobre o efeito final da **reforma da tributação sobre a renda**, de modo que sua **calibragem tem grande relevância**. Não obstante existirem opções de reforma infraconstitucional capazes de aprimorar o arcabouço atual, não pode haver miopia para quaisquer lados, quer seja para ampliar a arrecadação quer para reduzir a desigualdade tributária. É fundamental que haja equilíbrio entre essas proposições.

→ Propósito

Diante de tantas possibilidades de reforma tributária, é importante voltar ao seu propósito original, a que ela pretende: simplificar, ampliar a **produtividade e eficiência** econômica, melhorar o **ambiente de negócios**, a justiça e **progressividade** tributária, salvando, quando possível e desejável, os escassos recursos públicos?

Como vimos, existem uma série de combinações capazes de produzir esses resultados conjuntamente e de forma não excludente. O ingrediente básico é, claro, vontade dos atores políticos envolvidos. Do ponto de vista técnico, tanto uma reforma ampla com exigência de quórum constitucional quanto uma mais simplificada ou pragmática, diante de restrições de ordem política, são factíveis.

→ Outcome

Para que não haja erro de implementação, além da vontade, é preciso ter clareza do processo e de onde se pretende chegar, visto que as pressões, *lobbies* e facilidade de se perder nesse processo é considerável. Existe uma **janela de oportunidade** aberta para o país que, se bem aproveitada, pode alterar sensivelmente as perspectivas socioeconômicas para os próximos 5 a 10 anos.

A condução errática da reforma tributária, se ocorrer, produzirá um duplo prejuízo ao país. Em primeiro lugar, pela restrição dos ganhos econômicos de uma reforma de qualidade, notadamente do ponto de vista da competitividade, produtividade e PIB potencial⁷. Em segundo lugar, por um fato largamente reconhecido de que após

⁵ Para maiores detalhes, acesse o livro “Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União”, página 141.

⁶ Para maiores detalhes, acesse as edições 9 (de julho/19) e 18 (de junho/20) do boletim de subsídios da União.

⁷ Para maiores detalhes, acesse o estudo de Ferreira e Pereira (2010) sobre a “Avaliação dos impactos macro-econômicos e de bem-estar da reforma tributária no Brasil”.

qualquer processo de reforma são praticamente nulas as chances de empreender um novo esforço sobre o mesmo tema, de modo que não há predisposição e energia para uma segunda rodada.

Nesse contexto, a qualidade da reforma é absolutamente fundamental, pois é com ela e seus

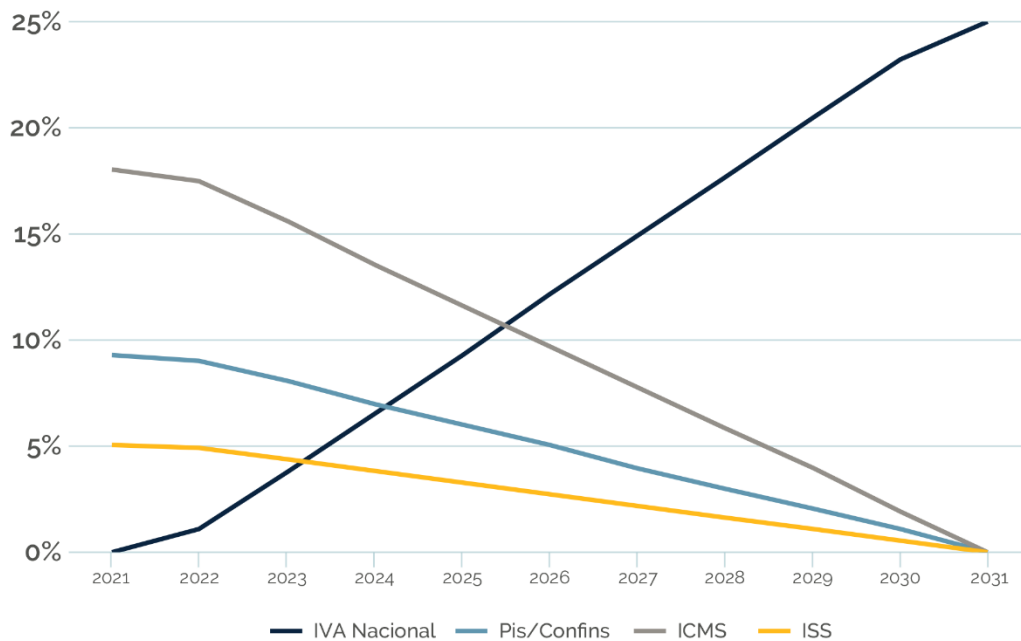
efeitos (positivos ou negativos) correspondentes que o país contará no futuro próximo. Em prazo curto ou médio, portanto, o *outcome* é de certa maneira binário, para o bem ou para o mal. **Temos que acertar**, o país não aguenta mais uma década perdida, de persistência nessa armadilha de baixo crescimento.

Tabela 1 - Perdas provável e possível para a União

Rubricas	R\$ bilhões			% do PIB		
	STF	STJ	TOTAL	STF	STJ	TOTAL
Pis / Cofins	510	478	988	6,8	6,4	13,3
Outras	272	82	355	3,7	1,1	4,8
TOTAL	782	560	1.342	10,5	7,5	18

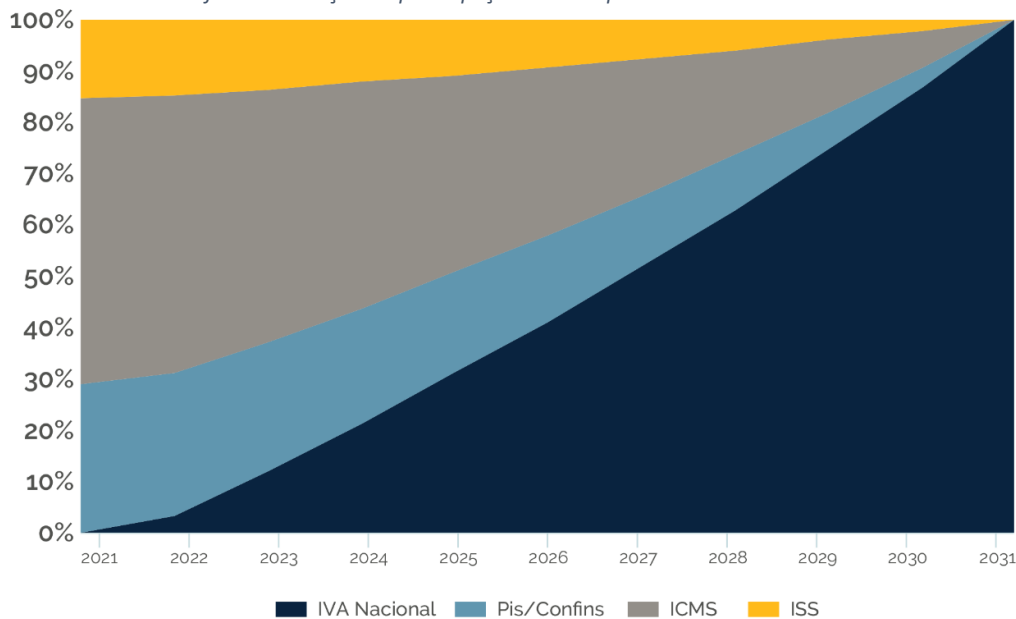
Fonte: LDO 2021 e RPS Capital

Gráfico 1 - Evolução da composição das alíquotas do IVA Nacional



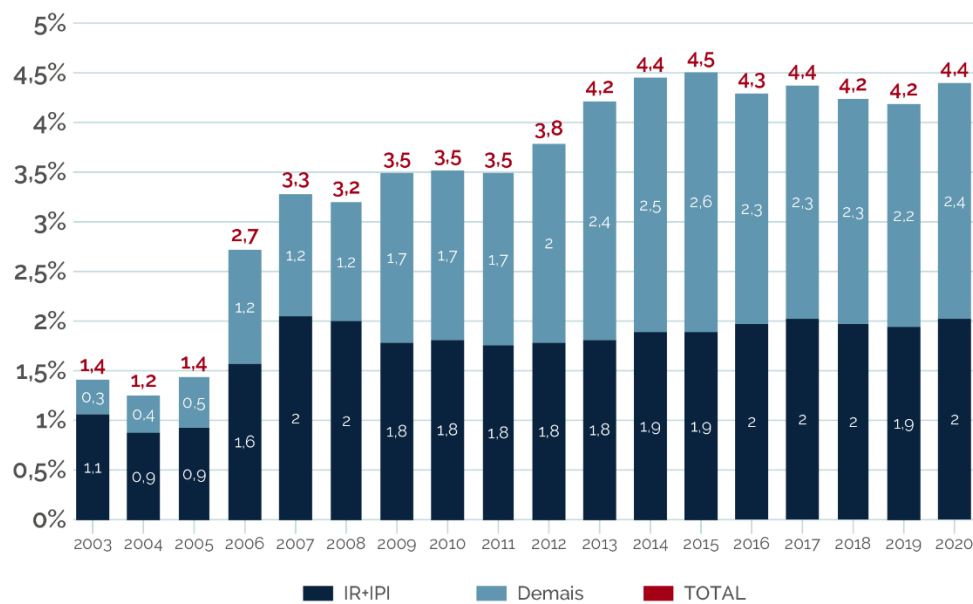
Fonte: Câmara dos Deputados, IPEA e RPS Capital

Gráfico 2 - Evolução da participação dos componentes do IVA Nacional



Fonte: Câmara dos Deputados, IPEA e RPS Capital

Gráfico 3 - Evolução dos benefícios tributários (em % do PIB)



Fonte: Ministério da Economia e RPS Capital

Gabriel Barros

Chief Economist – RPS Capital

A RPS Capital Administradora de Recursos Ltda. não comercializa e nem distribui cotas de fundos ou qualquer outro ativo financeiro. Este relatório mensal retrata as opiniões da RPS acerca da estratégia e gestão dos fundos e não deve ser entendido como oferta, recomendação ou análise de investimento ou ativos. Rentabilidade obtida no passado não representa garantia de resultados futuros. A rentabilidade divulgada não é líquida de impostos. Leia a lâmina de informações essenciais, se houver, e o regulamento antes de investir. Os investidores devem tomar suas próprias decisões de investimento. O investimento em fundos pode resultar em perdas patrimoniais para seus cotistas, podendo inclusive acarretar perdas superiores ao capital aplicado. Para mais informações acerca das taxas de administração, cotização e público-alvo de cada um dos fundos, consulte os documentos do fundo disponíveis no site rpscapital.com.br. Este material não pode ser copiado, reproduzido ou distribuído sem a prévia e expressa concordância da RPS. Supervisão e Fiscalização: Comissão de Valores Mobiliários (CVM) - Serviço de Atendimento ao Cidadão: www.cvm.gov.br. Contato Institucional RPS Capital: ri@rpscapital.com.br.