



SENADO FEDERAL

## COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

# **RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO DESTINADO A AVALIAR A FUNCIONALIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

**Brasília**

**OUTUBRO DE 2017**

## **COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS - CAE**

**Presidente: Senador TASSO JEREISSATI (PSDB/CE)**

**Vice-Presidente: SENADOR GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB/RN)**

### **RELATÓRIO - 2017**

**Relator: Senador RICARDO FERRAÇO (PSDB/ES)**

Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 99-A do Regimento Interno do Senado Federal.

(RQE 6/2017-CAE e RQE 11/2017-CAE).

## APRESENTAÇÃO

Por meio da aprovação do Requerimento nº 6, de 2017, do Senador Tasso Jereissati, e do Requerimento nº 11, de 2017, de minha autoria, foi designado um Grupo de Trabalho da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) destinado a Avaliar a Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional (STN).

Ressalte-se que essa iniciativa tem fulcro no atendimento ao disposto no inciso XV do art. 52 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), assim como nos arts. 393-A a 393-F do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Nesses termos, compete ao Senado Federal proceder uma avaliação periódica da funcionalidade do STN, em sua estrutura e seus componentes, sendo a CAE o órgão da Casa especificamente incumbido dessa tarefa, conforme reza o art. 99-A do RISF.

Para tanto, o Grupo se propôs a realizar um diagnóstico sucinto da referida funcionalidade, levando em conta aspectos tais como a complexidade e a qualidade da legislação vigente, os custos de conformidade com as normas tributárias, a qualidade dos tributos, a carga tributária como um todo e as renúncias fiscais.

Na consecução do seu objetivo, o Grupo promoveu uma audiência pública, na qual debateram-se os aspectos disfuncionais do Sistema Tributário, particularmente na medida em que se coloca como empecilho ao pleno desenvolvimento do país, seja distorcendo a alocação de recursos ou ainda prejudicando a competitividade.

Os especialistas convidados para a audiência, realizada no dia 9 de maio de 2017, foram os senhores Bernard Appy, economista e presidente do Centro de Cidadania Fiscal (C.CiF), Jorge Antonio Deher Rachid, Secretário da Receita Federal do Brasil (SRF), e José Roberto Rodrigues Afonso, especialista em Finanças Públicas e professor de Mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

O presente relatório procura fazer uma síntese do debate e das contribuições recebidas das Senadoras e dos Senadores, bem como dos eminentes especialistas convidados, sistematizando os principais pontos de interesse da matéria. Como acreditamos ficará claro, os temas aqui expostos

e dissecados não concluem o debate. Muito pelo contrário, apenas apontam os desafios que permanecem postos, para cuja superação deverão somar-se esforços de amplos setores da sociedade, ficando o Congresso Nacional desafiado a transformá-las nas inovações normativas capazes de modernizar nosso combalido Sistema Tributário.

Agradeço, por fim, a todos e todas que contribuíram para a realização desse importante trabalho.

**Senador RICARDO FERRAÇO**  
**Coordenador do Grupo de Trabalho**

**Brasília, 03 de outubro de 2017.**

# **RELATÓRIO**

## **Funcionalidade do Sistema Tributário e Desempenho das Administrações Tributárias**

### **I – INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXII, define como competência exclusiva do Senado Federal: "... avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias".

Para atender tão importantes atribuições, aliás, decorrentes da Emenda Constitucional nº 42, de 2013, este relatório propõe-se a apresentar uma versão atualizada da situação da funcionalidade do sistema e do desempenho dos fiscos.

Não custa recordar que, anos atrás, esta mesma Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tendo à frente dos trabalhos os Senadores Tasso Jereissati e Francisco Dornelles, também promoveu avaliação que concluiu pela proposição de uma estratégia para construção de um novo sistema tributário. Ou seja, se pretendia ir além de uma reforma, uma vez que apuraram tantas distorções e desequilíbrios, do padrão de tributação até o pacto federativo, que defenderam a construção de um novo sistema, até porque o vigente foi alicerçado em emenda constitucional do final de 1965.

Como é sabido, não se promoveu sequer uma reforma, nem mesmo do tão criticado imposto estadual de mercadorias (ICMS), quanto menos se avançou para criar um novo sistema. É interessante retomar o trabalho de avaliação. Já se pode antecipar que a situação atual é ainda pior do que a examinada anos atrás pois, na época, se apontavam várias distorções e desequilíbrios no sistema, mas ao menos uma virtude era inegável e enorme o suficiente para desestimular mudanças: a arrecadação era alta e crescente. Até mesmo esse ponto positivo foi perdido, ainda que não se saiba se apenas pela recessão, ou também por quebra estrutural do padrão tributário (como apontam evidências crescentes).

Este relatório não concluirá com qualquer proposta de reforma tributária, é bom deixar claro desde já, mas pretende detalhar com o máximo

de evidências e estatísticas o diagnóstico atual do sistema e de sua arrecadação.

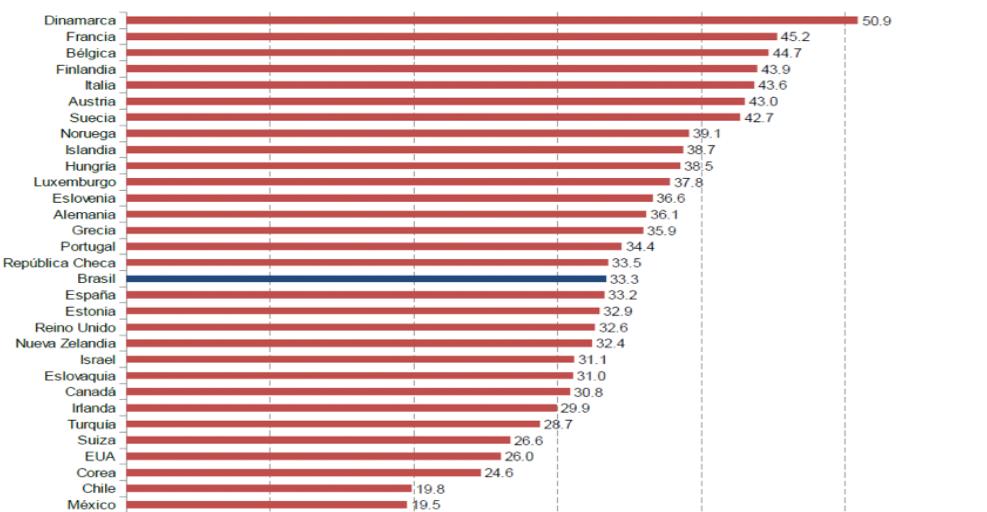
Como determina a Constituição, ao Senado cabe avaliar tanto a qualidade funcional do sistema tributário quanto a sua capacidade de arrecadar. Por esta razão, este relatório estará dividido em torno destes dois grandes assuntos, desdobrando-se em traços marcantes de cada um dos dois objetivos temáticos.

## II – (DES)FUNCIONALIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

### II.1 – Comparação Internacional

Quando comparada aos casos internacionais (Gráfico 1), a carga tributária brasileira encontra-se atualmente pouco abaixo da média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), apesar de sua posição bastante acima da média de outras economias emergentes. Tal diferença ainda é explicada pela tributação de bens e serviços, característica essa responsável por muitos outros problemas desse mesmo sistema tributário.

Gráfico 1  
Carga Tributária do Brasil e de Países da OCDE – 2014 (% do PIB)



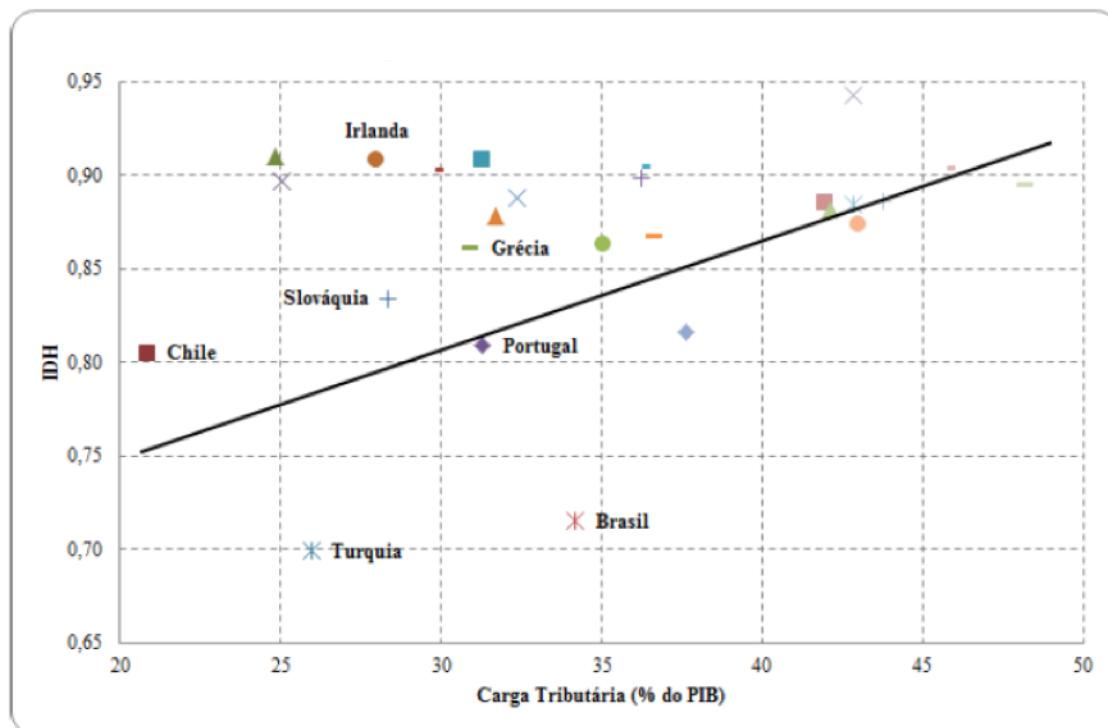
Fonte: Afonso e Castro (2016)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> AFONSO, J.R.; CASTRO, K.P. (2016). Carga tributaria en Brasil: Redimensionada y repensada. Revista de Administración Tributaria CIAT, n.40.

Verifica-se que a carga tributária do Brasil é elevada para seu padrão de desenvolvimento quando comparada à de seus pares. Outra forma de verificar esta característica é cruzando a informação da carga tributária com o IDH (Gráfico 2). Neste caso, é possível notar que o Brasil tem um nível de tributação muito elevado em relação ao seu desenvolvimento humano – ficamos bem abaixo da linha de tendência do gráfico de dispersão destes dados na comparação internacional.

## Gráfico 2

### Carga Tributária x IDH: Países Selecionados – 2010

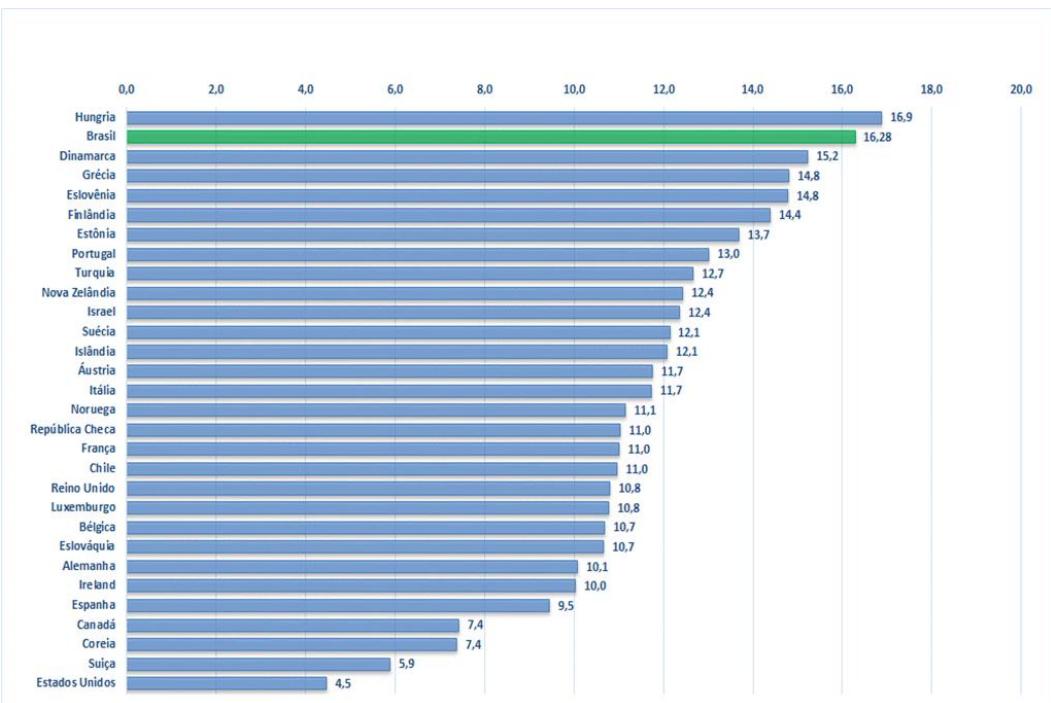


Fonte: Afonso, Soares e Castro (2013)<sup>2</sup>

Tal diferença ainda é explicada pela tributação de bens e serviços, característica essa responsável por muitos outros problemas desse mesmo sistema tributário. Não por acaso, o Brasil se situa entre os que mais cobram tributos sobre bens e serviços e os que menos cobram tributos sobre rendas e ganhos na comparação internacional (vide Gráficos 3 e 4, abaixo).

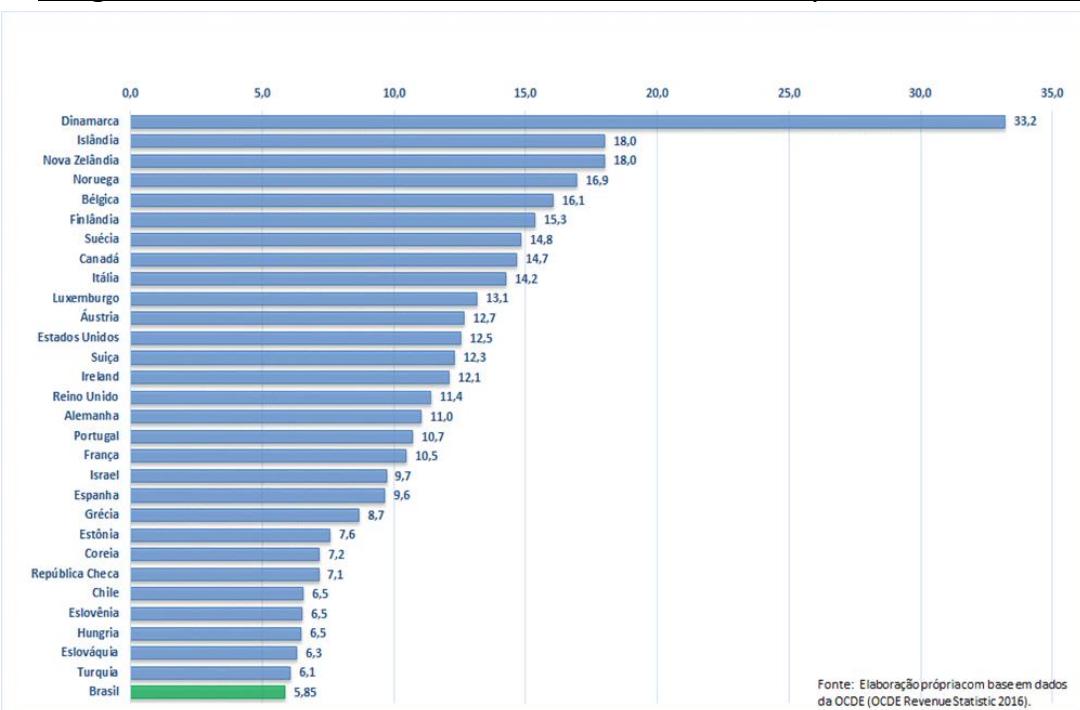
<sup>2</sup> AFONSO, J.R.; SOARES, J.M.; CASTRO, K.P. (2013). Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira. BID. Documento para discussão 265.

**Gráfico 3**  
**Carga Tributária sobre Bens e Serviços: Brasil x OCDE – 2014**



Fonte: Rachid (2017)<sup>3</sup>.

**Gráfico 4**  
**Carga Tributária sobre Lucro, Renda e Ganho de Capital: Brasil x OCDE**



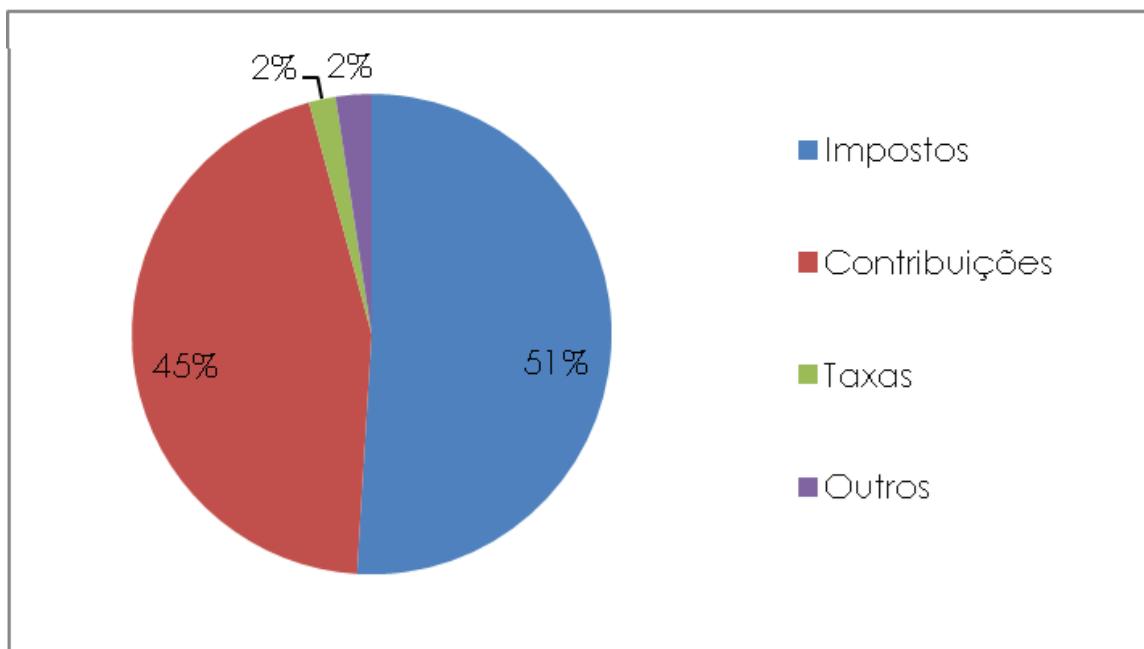
<sup>3</sup> RACHID, J.A.D. (2017). Avaliação do Sistema Tributário Nacional e do desempenho da Administração Tributária da União. Apresentação.

Fonte: Rachid (2017).

## II.2 – Composição da Arrecadação Tributária Nacional

É possível dizer que o sistema tributário brasileiro se configura como um sistema dual, isto é, como se fossem dois sistemas tributários (Gráfico 5, a seguir). Com a Constituição de 1988, e até desde a subcomissão temática criada, houve enorme atenção em aprimorar a cobrança de impostos. Apesar disso, cerca de 45% da arrecadação atual do país corresponde a contribuições, estando fora, portanto, do capítulo tributário da Carta (no caso da União, dois terços do que é arrecadado são contribuições e um terço impostos).

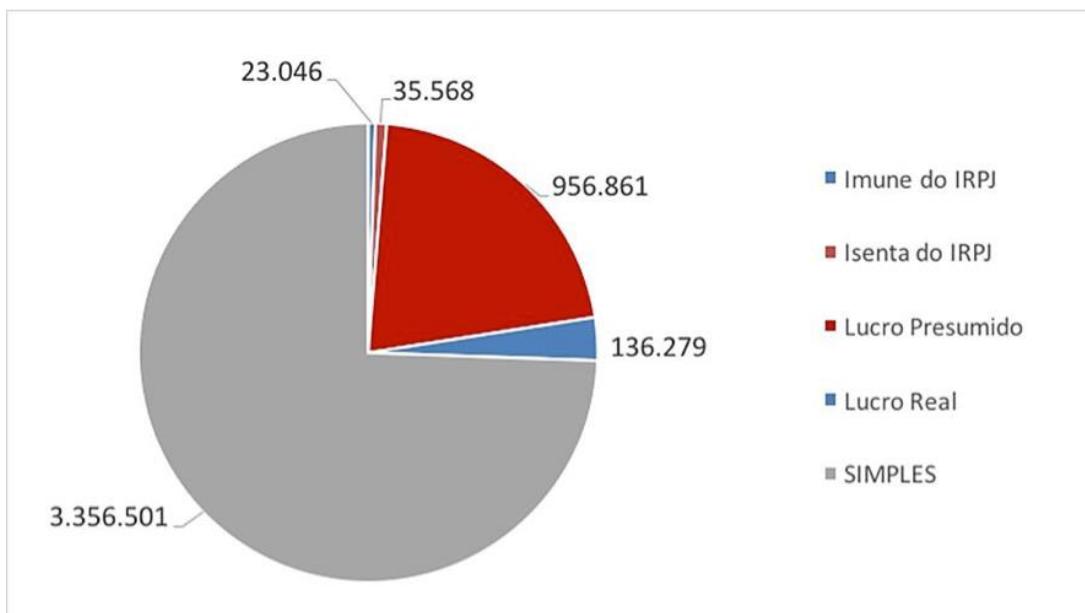
Gráfico 5  
Composição da Carga Tributária do Setor Público Consolidado – 2016



Elaborado por: José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro. Fontes primárias: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; RFB; IBGE.

O mesmo é verificado para as empresas: há um pequeno grupo que realmente apura impostos (Lucro Real), de cerca de 3% do total e com mais de 80% da arrecadação, e os demais 97% de pessoas jurídicas brasileiras arbitrando os impostos a pagar.

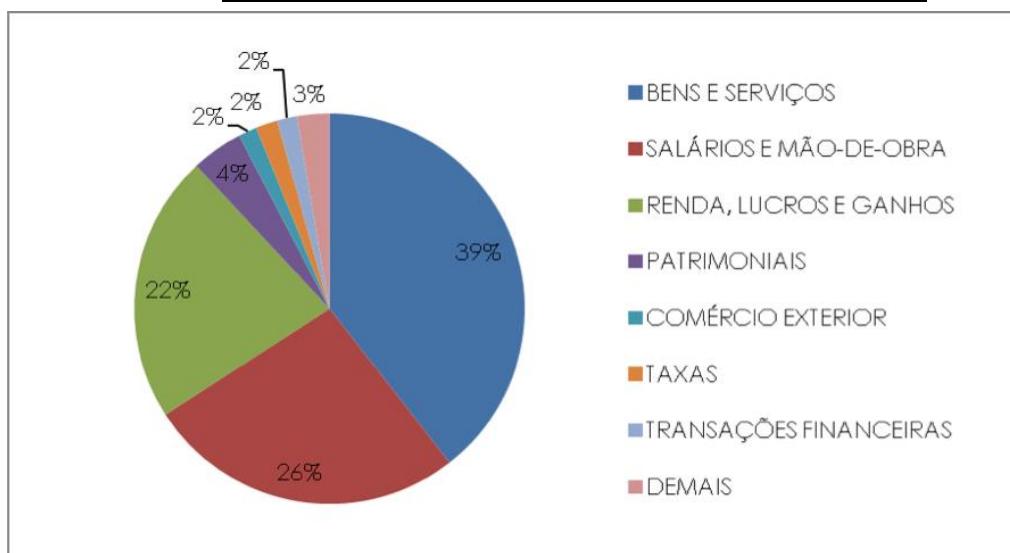
**Gráfico 6**  
**Número Pessoas Jurídicas por Regime de Tributação Federal – 2014**



Elaborado por: José Roberto Afonso. Fonte primária: RFB.

Apesar dos muitos tributos que compõem o sistema brasileiro, sua arrecadação ainda se mostra extremamente concentrada. A despeito dos avanços trazidos pela Constituição de 1988 em termos de base de incidência, a tributação de bens e serviços continua a concentrar a receita tributária (Gráfico 7, abaixo), resultando em bons números enquanto a economia cresce, mas revelando-se preocupante quando ela desacelera.

**Gráfico 7**  
**Carga Tributária por Base de Incidência – 2016**



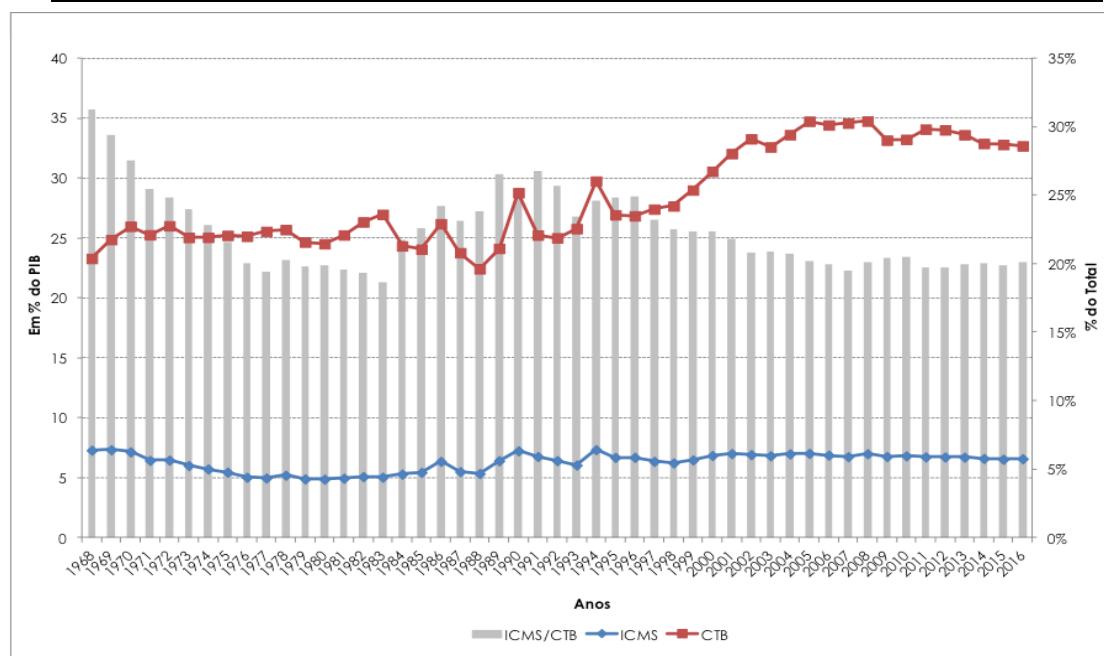
Elaborado por: José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro. Fontes primárias: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; RFB; IBGE.

## II.3 - Deterioração da Tributação Indireta

Ao nos debruçarmos sobre a funcionalidade desse sistema, é surpreendente a longevidade de um conjunto tão falho: complexo, regressivo, anticompetitivo, antiemprego, responsável por desequilíbrios federativos e, principalmente, obsoleto. Montado em 1965, esse sistema perdura até os vigentes dias de 2017, fazendo uso dos alicerces de uma economia de mais de 50 anos atrás, de industrialização tardia e ainda fechada. Trata-se de continuar com o referencial de uma época onde a indústria de transformação era cerca de um terço do PIB brasileiro, enquanto hoje ela corresponde a menos de 12%.

Se em 1965 o sistema elaborado era um sistema moderno e ousado para a época (vale lembrar que o Brasil foi o primeiro do mundo a criar em escala nacional um imposto sobre valor adicionado), muitos erros vieram ofuscar essa vanguarda. Não foi criado apenas um, mas vários impostos dessa natureza, colocando a cobrança do principal deles (o “Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços - ICMS) em nível subnacional e tornando-o obsoleto em termos de arrecadação (Gráfico 8, abaixo). Se aquele sistema fazia-se lógico e consistente para 1965, hoje, o mesmo não passa de um idoso e debilitado sistema.

Gráfico 8  
Evolução Histórica da Tributação: Carga Tributária Bruta (CTB) x ICMS

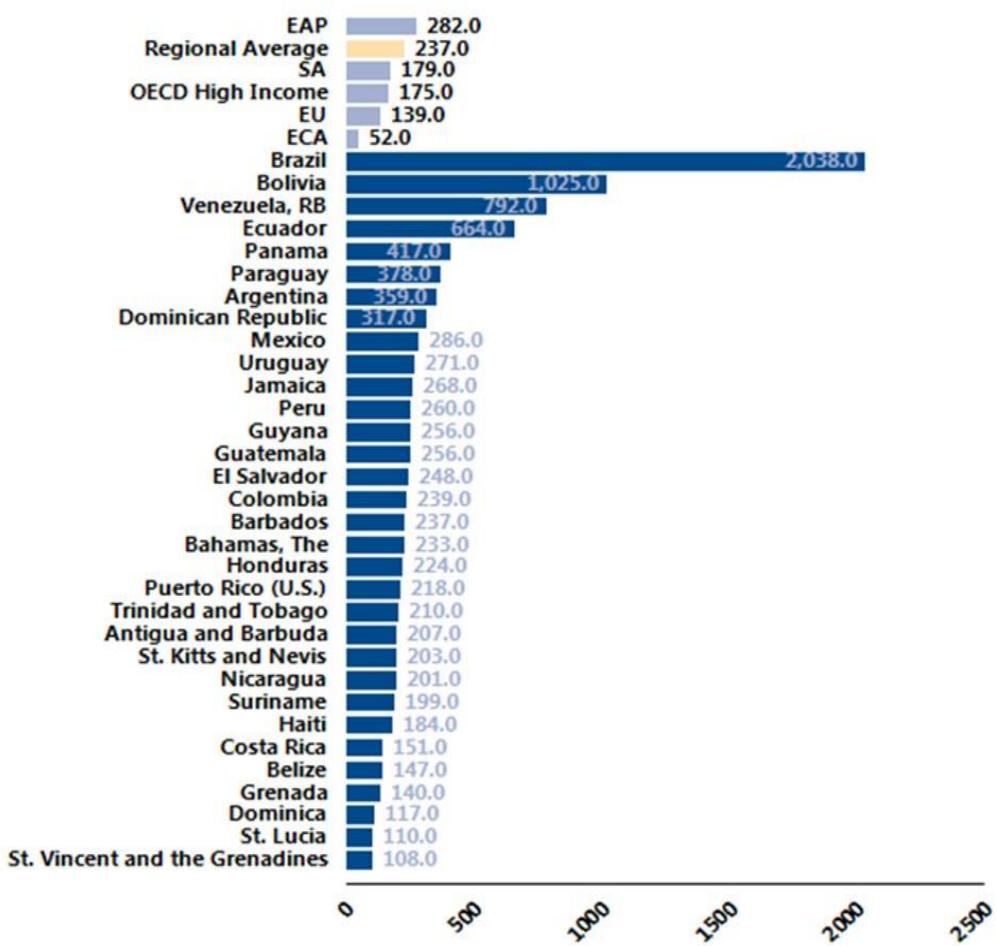


Elaborado por: José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro. Fontes primárias: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; RFB; IBGE.

## II.4 – Custo de pagar alto e injusto

A complexidade de tal sistema, com o passar desse mais de meio século, trouxe para a carga tributária injustiças variadas. Cálculos mostram que esta complexidade penaliza em enorme grau as empresas, isto porque o Brasil segue sendo campeão mundial em custos de *compliance*, ou seja, aqueles incorridos para fazer frente às exigências da legislação tributária.

Gráfico 9  
Custo de Pagar Impostos (horas/ano)



Fonte: Banco Mundial (2017)<sup>4</sup>.

Ainda pior é o impacto diferenciado do custo de pagar imposto. Pesquisa de consultora empresarial internacional demonstrou (Tabela 1, a seguir) que quanto menor a empresa, maior é o custo de pagar impostos, contribuindo, assim, não só para a concentração entre famílias, como também para a concentração entre empresas. Na esfera empresarial, estudos

<sup>4</sup> BANCO MUNDIAL. (2017). Doing Business 2017: Igualdade de Oportunidade para Todos. Relatório Global.

revelam que muitas das vantagens que se pretendiam com o Simples Nacional foram perdidas, sobretudo quando generalizada a figura da substituição tributária. Ambos, sistema tributário e prática da substituição tributária, acabam por corroborar, portanto, para o favorecimento da grande empresa, em detrimento das menores.

**Tabela 1**  
**Custo de Pagar Impostos por Porte da Empresa**

Custo da estrutura consultiva tributária	Pequeno porte	Médio porte	Grande porte
<b>Faturamento médio por empresa*</b>	R\$ 24,5 milhões	R\$ 277,8 milhões	R\$ 1,5 bilhão
<b>Custo médio da área consultiva tributária por empresa**</b>	R\$ 443.673,00	R\$ 605.746,00	R\$ 1.140.821,00
<b>Participação do custo da área consultiva tributária sobre o faturamento das empresas</b>	<b>1,81%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,08%</b>

\* Estimados pelos limites inferiores das respostas de faixa de faturamento

\*\* Salários mais encargos anuais estimados

#### **O peso da estrutura de compliance**

A participação da estrutura de compliance tributário sobre o faturamento das empresas

Faixa de faturamento	Fiscal	Consultiva tributária	Total
Até R\$ 100 milhões	1,72%	1,81%	3,53%
De R\$ 100 milhões a 1 bilhão	0,26%	0,22%	0,48%
Mais de R\$ 1 bilhão	0,12%	0,08%	0,2%

Fonte: Deloitte - Pesquisa “Compliance tributário no Brasil – As estruturas das empresas para atuar em um ambiente complexo” (2013). Contou com a participação de 124 líderes da área fiscal de empresas, em grupos representativos dos mais diferentes portes e setores.

Outro ponto importante diz respeito ao excesso de litígios (ações judiciais) envolvendo empresas e o fisco.

Trata-se de uma fonte de custos para ambas as partes, além de causar incerteza acerca do tratamento tributário que pode passar a ser dado em cada caso a partir das decisões judiciais. Naturalmente, por trazer incerteza jurídica, este problema gera menor disposição dos empresários para investir. Boa parte deste problema decorre da complexidade do sistema tributário, com complexa legislação, regras diversas e incontáveis exceções.

O estoque de contencioso tributário causado pela complexidade é elevado, beirando a R\$ 4 trilhões em 2016, conforme se vê na Tabela 2, abaixo:

**Tabela 2**  
**Estimativa do Contencioso Tributário – 2016 (R\$ bilhões)**

<b>União</b>	<b>3.080</b>
Dívida Ativa (a)	1.800
Administrativo federal (CARF e DRJs) (b)	780
Disc. judic. com suspensão exigibil. créditos	500
<b>Estados e municípios</b>	<b>1.000</b>
Dívida Ativa	700
Tribunais administrativos	300
<b>Valor total</b>	<b>4.080</b>
memo: Contencioso/PIB (c)	66%

Fonte: Appy (2017)<sup>5</sup>; (a) Meirelles (2016); (b) RFB; estimativa de especialistas; PIB estimado para 2016.

## II.5 – Regressividade do Sistema Tributário

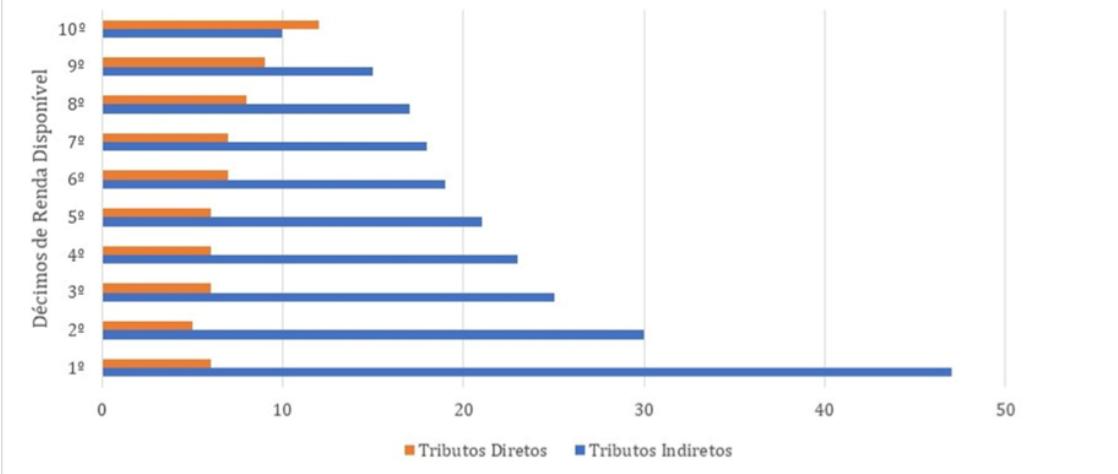
Em termos de regressividade tributária, os números abaixo mostram a proporção do que já é amplamente sabido: quanto maior a renda, menor a carga de tributos indiretos. Embora os tributos diretos no Brasil sejam progressivos, não o são tanto quanto nos demais países. Tal fato, aliado à pesada tributação do consumo de bens e serviços, reforça a regressividade imposta à população pelo sistema.

O cálculo de Silveira (2012)<sup>6</sup>, por exemplo, mostra a renda distribuída pela população por faixa de renda, assim como quanto é pago em impostos por cada faixa: aqueles mais pobres pagam duas vezes mais do que contribuem para a renda, enquanto os mais ricos pagam menos do que contribuem. Não surpreende, dessa forma, que os números que dão forma ao Gráfico 10 e à Tabela 3, a seguir, se apresentem sempre contínuos: quanto maior a renda, menor a carga tributária.

<sup>5</sup> APPY, B. (2017). Disfunções do Sistema Tributário Brasileiro. Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

<sup>6</sup> SILVEIRA, F.G. (2012). Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social. ESAF/Tesouro Nacional, XVII Prêmio TN.

Gráfico 10  
Carga Tributária Total por Classe de Renda (em % da Renda Familiar)



Fonte: Silveira (2012).

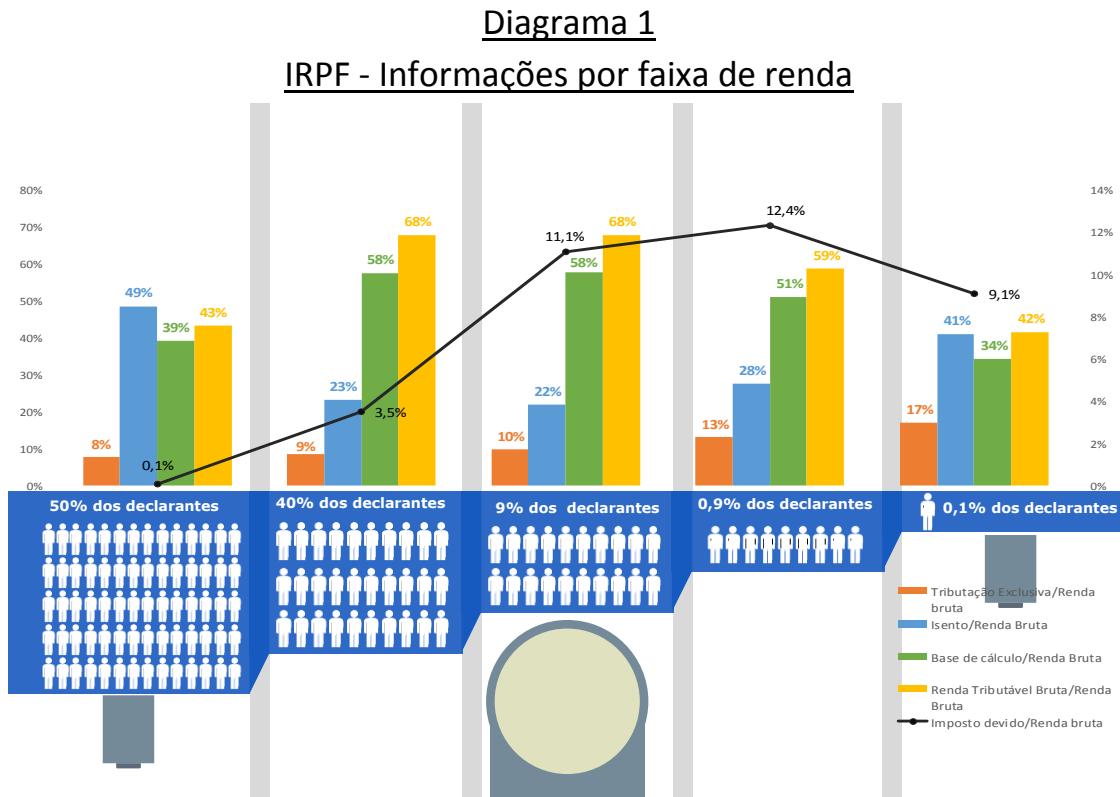
Tabela 3  
Distribuição da Arrecadação, da Renda e o  
Esforço Contributivo por Classe de Rendimento da População

Décimos de renda familiar monetária per capita	Contribuição da classe de renda à arrecadação tributária total (a)	Distribuição da renda total (b)	Esforço contributivo da classe de renda a/b
1º	1,6%	0,7%	<b>2,14</b>
2º	2,4%	1,7%	<b>1,42</b>
3º	3,1%	2,5%	<b>1,25</b>
4º	4,0%	3,4%	<b>1,17</b>
5º	4,9%	4,5%	<b>1,09</b>
6º	6,2%	5,9%	<b>1,05</b>
7º	7,8%	7,7%	<b>1,01</b>
8º	10,7%	10,6%	<b>1,01</b>
9º	15,6%	16,1%	<b>0,97</b>
10º	43,7%	47,0%	<b>0,93</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: Silveira (2012).

É importante destacar que mesmo a tributação do IR sobre pessoas físicas mostra-se menos progressiva do que se imagina, com um ônus efetivamente baixo sobre as classes de renda mais elevadas. Quando se toma os 0,1% mais ricos dentre os declarantes do IRPF, observa-se uma alíquota

efetiva de apenas 9,1%, abaixo da alíquota efetiva dos membros das duas faixas de renda seguintes (os 9,9% mais ricos na sequência de níveis de renda do Diagrama 1, a seguir). Outro ponto que chama atenção neste grupo é o elevado nível de rendimentos isentos, que supera 40% da renda do grupo.



Fonte: Rachid (2017).

Outros trabalhos a respeito do sistema tributário brasileiro têm argumentado que as estimativas utilizadas anteriormente subestimam a renda dos mais pobres e também subestimam os tributos pagos pelos mais ricos, o que demandaria ajustes para a correta estimação dos impactos do sistema tributário.

Siqueira, Nogueira e Souza (2012)<sup>7</sup>, por exemplo, argumentam que a regressividade dos tributos indiretos é bastante reduzida quando a renda familiar dos mais pobres é corrigida. Porém, concluem que a combinação de tributos diretos e indiretos leva a um sistema tributário que não gera um impacto redistributivo significativo.

<sup>7</sup> SIQUEIRA, R; NOGUEIRA, J., SOUZA, E. (2012), O Sistema Tributário Brasileiro é Regressivo?

## II.6 – Cumulatividade Tributária

A cumulatividade tributária ocorre quando a tributação se dá em mais de uma etapa produtiva, de tal sorte que em determinada etapa não seja possível abater o montante de tributo pago na etapa anterior.

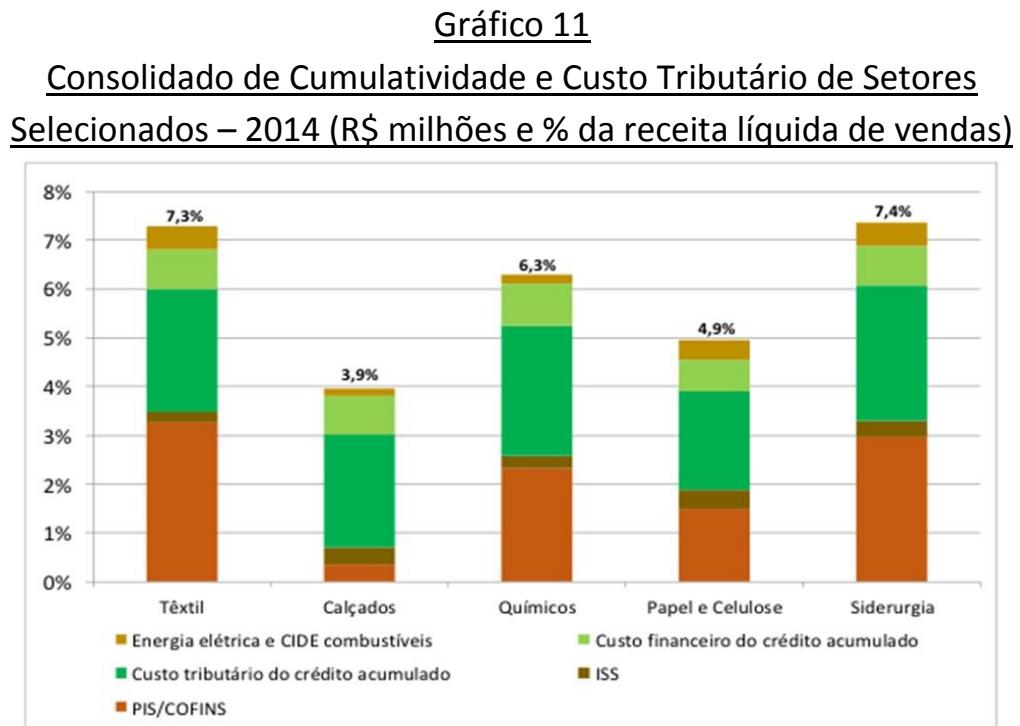
De acordo com Varsano (2001)<sup>8</sup> as implicações da cumulatividade, prejudiciais à economia, vão além: incentiva a verticalização das empresas, no sentido de que a contratação de serviços terceirizados implicaria um custo maior, via cumulatividade, do que o provimento deste serviço dentro da própria empresa; prejudica os investimentos do país, haja vista que os bens de capital, que usualmente apresentam cadeias produtivas bastante longas, seriam fortemente onerados pelos tributos cumulativos; distorce as condições de competitividade interna, na medida em que os mesmos produtos podem ser produzidos através de várias técnicas de produção, e por isso serem mais ou menos onerados pelos tributos em cascata; e distorce as condições de competitividade externa, uma vez que os produtos importados e/ou os concorrentes no mercado externo não sofrem do mesmo problema.

Tal estrutura responde por uma série de problemas da indústria brasileira. Mede-se atualmente a cumulatividade a partir da matriz insumo-produto atualizada, uma vez que em muito mudaram as relações na economia brasileira (Gráfico 11, a seguir). O setor de serviços nos dias de hoje, por exemplo, tem peso monumental e em muito difere do que ocorria no passado. Não à toa, o valor do resíduo tributário em alguns segmentos da indústria de transformação brasileira varia de 4% a mais de 7%.

Além disso, a cumulatividade tributária, já problemática por si, penaliza em maior grau a indústria, uma vez que sua cadeia de produção é mais extensa. Logo, quanto maior a cadeia, maior o número de impostos a serem pagos entre os impostos indiretos, o custo financeiro de carregar créditos que não são devolvidos e os encargos parafiscais brasileiros.

---

<sup>8</sup> VARSANO, R. (2001). Tributação Cumulativa, Distorção a Erradicar. Boletim Conjuntural n 53. Rio de Janeiro: IPEA. Abr/2001. p.57-59.



Elaboração: José Roberto Afonso. Fonte primária: RFB e PIA/IBGE.

O resultado desse conjunto, porém, em muito surpreende quando olhado de perto. A Consolidação dos dados da Declaração do IR da Pessoa Jurídica (DIRPJ) de 2013, divulgada pela Receita Federal, apresenta em seu passivo o valor devido de impostos pelas empresas (passivo circulante): R\$193 bilhões em 2013. Em seu ativo, todavia, há R\$182 bilhões de impostos, taxas e contribuições a recuperar (Tabela 4, a seguir). Se uma parte menor desse valor corresponde a operações do dia a dia, a maior parte explica-se pelos créditos acumulados nos tributos indiretos. A praxe generalizada das administrações fazendárias brasileiras – Federal, estaduais e municipais – é, no entanto, a de não devolver tais tributos.

**Tabela 4****Tributos a Recuperar e Recolher: Consolidação DIRPJ – 2013 (Lucro Real)**

Maiores Atividades Credoras	Tributos em R\$ bilhões			Tributos em % da Receita Líquida		
	A Recuperar	A Recolher	Saldo	A Recuperar	A Recolher	Saldo
Total	<b>181,7</b>	<b>192,6</b>	<b>10,9</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,2%</b>	<b>0,2%</b>
Comércio atacado (exc.veículo)	20,9	(15,3)	5,6	2,0%	1,4%	-0,5%
Fabricação de produtos alimentícios	15,2	(9,7)	5,4	3,5%	2,3%	-1,3%
Fabricação derivados petróleo	10,3	(12,7)	(2,4)	3,9%	4,8%	0,9%
Atividades de serviços financeiros	10,2	(5,0)	5,2	33,0%	16,3%	-16,8%
Telecomunicações	9,3	(8,6)	0,6	5,5%	5,1%	-0,4%
Fabricação de veículos	9,1	(6,6)	2,5	3,1%	2,3%	-0,9%
Comércio varejista	7,9	(12,2)	(4,3)	1,1%	1,7%	0,6%
Fabricação de produtos químicos	7,8	(4,4)	3,4	3,6%	2,0%	-1,6%
Eletricidade e gás	5,9	(6,7)	(0,8)	3,0%	3,5%	0,4%
Fabricação máquinas equip.	5,1	(4,3)	0,8	4,8%	4,1%	-0,7%
Metalurgia	4,9	(3,1)	1,8	3,6%	2,2%	-1,3%
Serviços de escritório	4,1	(3,7)	0,4	3,1%	2,8%	-0,3%
Transporte terrestre	3,7	(9,9)	(6,2)	2,4%	6,4%	4,0%
Extração minerais	3,7	(1,3)	2,4	4,2%	1,4%	-2,8%
Fabricação equip.informática, eletr.	3,4	(2,8)	0,6	4,2%	3,5%	-0,7%
Fabricação de bebidas	3,2	(3,5)	(0,2)	4,4%	4,7%	0,3%
Fabricação maq.matl.elétrico	3,1	(2,3)	0,7	1,1%	4,7%	-1,1%
Obras de infra-estrutura	2,8	(4,3)	(1,5)	2,7%	4,2%	1,4%
Construção de edifícios	2,8	(5,5)	(2,7)	5,2%	10,3%	5,1%
Serviços TI	2,6	(2,3)	0,3	5,3%	4,6%	-0,7%

Elaboração: José Roberto Afonso. Fonte primária: RFB.

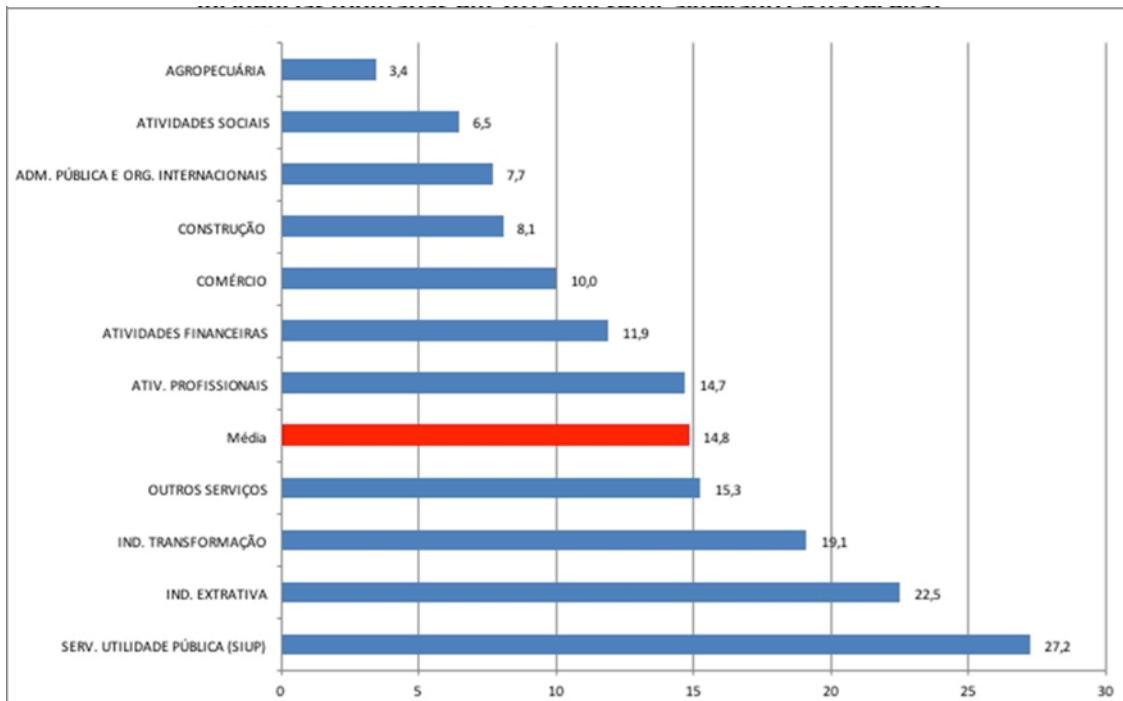
Tal prática acaba se configurando extremamente penosa para a indústria. Quando observada a indústria de transformação no agregado, por exemplo, seu valor a pagar encontra-se abaixo daquele a receber, o que não deixa de ser uma dívida pública oculta, uma vez que esteja no ativo das empresas e, hoje, o que elas têm de imposto a recuperar situa-se perto de 40% do que possuem de aplicações financeiras de curto prazo. Entretanto, se a dívida pública de curto prazo encontra-se basicamente registrada, os créditos tributários a receber pelas empresas não estão registrados em lugar algum das finanças públicas brasileiras. Abrindo essa apuração por setores de atividades, os setores industriais aparecem como aqueles que mais pesam (algo como 3% do PIB), com valores que incidem na dívida pública, mas perduram sem seu devido registro.

## **II.7 – Incidência Diferenciada**

Além da diferenciação ao nível da pessoa física, a carga tem se mostrado cada vez mais diferenciada também entre pessoas jurídicas e, inclusive, setores da economia. Dados do Lucro Real oriundos da Declaração do IRPJ anual revelam que, em média, empresas declararam dívidas em

impostos na casa de 15% de suas receitas. Com carga tributária superior a esses 15% estão as empresas de utilidade, por exemplo, eletricidade, saneamento, com uma alíquota média de 27%, enquanto que a da indústria é, em geral, de 19% a 20%. Enquanto, no outro extremo (incidência direta), encontra-se o setor de serviços, conforme o Gráfico 12, a seguir:

**Gráfico 12**  
**Incidências Tributárias por Setor Agregado – 2013 (% da receita)**



Elaboração: José Roberto Afonso. Fonte primária: RFB.

Não por acaso, recente matéria do jornal Valor Econômico<sup>9</sup> aponta para tal distorção: “apesar de responder por cerca de um quinto do PIB brasileiro nos últimos dois anos, a indústria contribuiu com mais de um terço da arrecadação federal, segundo indica levantamento feito pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Já o setor de serviços, mesmo tendo participação crescente na economia, ainda paga menos impostos em relação à sua participação no Produto Interno Bruto”.

## **II.8 – Distorções na Economia**

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5115270/fatia-no-pib-cresce-mais-que-carga-de-impostos-para-setor-de-servicos> .

Quando analisada a situação das pessoas físicas, por sua vez, depara-se com um processo (sem igual em outras economias do mundo) de transformação do trabalho em capital. Tal fenômeno vem adquirindo proporções na economia brasileira cada vez mais difíceis de serem revertidas.

Ao observar a consolidação das declarações do IRPF apresentadas em 2016, verifica-se que, do total de 27,5 milhões de contribuintes, 29% se declararam empregados de empresas privadas, contra mais de 18% que se disseram capitalistas e proprietários de empresa, mas tal proporção sobe para quase 27% se incluídos trabalhadores por conta própria e bolsistas (Tabela 5, abaixo).

Apesar de não se poder esquecer que há um maior número de empregados privados com renda baixa e isentos de declaram imposto de renda, é impressionante que, entre os declarantes, o contingente de trabalhadores do setor privado seja praticamente igual ao de patrões e autônomos, proporção que foge ao bom senso e provavelmente à prática dos demais países.

**Tabela 5**  
**Declarantes do IRPF – 2016 / Ano-base 2015**

Grupo de Ocupação	Renda por Contribuinte	Número de declarantes	% do total	Alíquota média estimada: em % renda total
Servidor público (ativo)	96.496	5.403.690	19,6%	8,4%
Empregado de empresa estatal	122.714	653.406	2,4%	9,8%
<b>Setor Público Não Financeiro</b>	<b>99.324</b>	<b>6.057.096</b>	<b>22,0%</b>	<b>8,6%</b>
Empregados	76.042	7.946.523	28,9%	6,5%
Capitalista e Proprietário de Empresa	122.980	5.058.126	18,4%	1,8%
Conta Própria e Bolsista	79.495	2.300.476	8,4%	4,3%
<b>Empresas Privadas</b>	<b>92.073</b>	<b>15.305.125</b>	<b>55,6%</b>	<b>4,1%</b>
Instituições financeiras	124.629	779.502	2,8%	7,7%
ONGs	83.509	38.922	0,1%	6,0%
Aposentado, Espólio, Pensionista	93.087	4.186.530	15,2%	5,3%
Outros e Não Identificado	72.874	1.151.669	4,2%	3,8%
<b>Demais</b>	<b>93.239</b>	<b>6.156.623</b>	<b>22,4%</b>	<b>5,5%</b>
<b>SOMA</b>	<b>93.930</b>	<b>27.518.844</b>	<b>100,0%</b>	<b>5,5%</b>

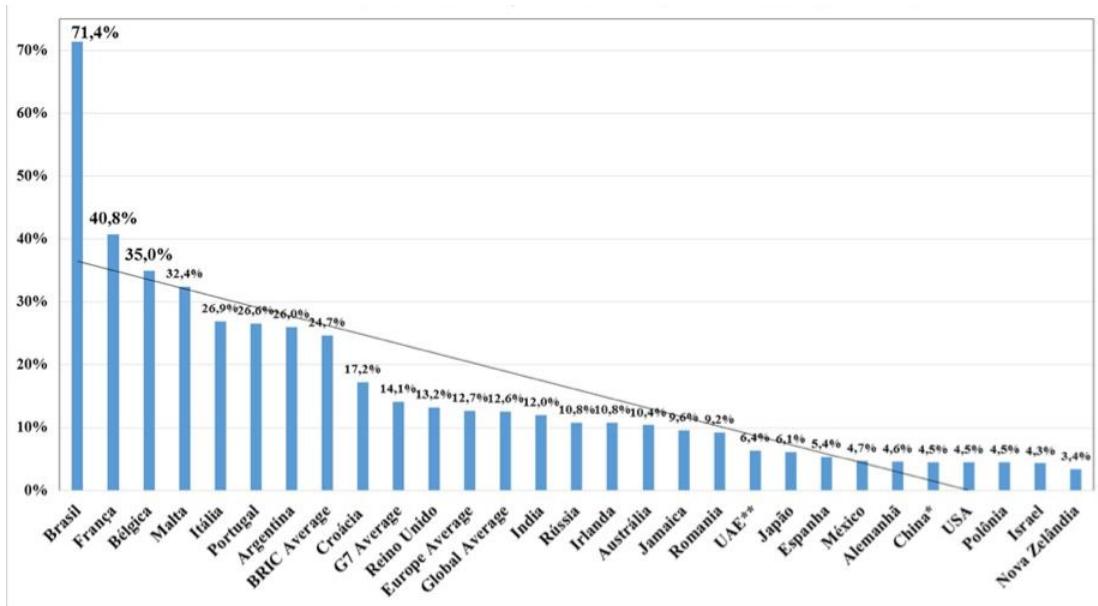
Elaboração: José Roberto Afonso. Fonte primária: RFB.

Evidentemente, grande parte desses patrões não são proprietários de empresa. Cerca de 11% dos estabelecimentos ativos brasileiros não possuem funcionário. A distribuição de emprego formal, de 2002 até os dias de hoje, situou-se acima de sete salários mínimos, isto é, acima do teto previdenciário.

Tal questão pode ser em grande medida explicada pelo custo tributário de contratar um empregado no Brasil, sobretudo de alta renda.

Em comparação realizada pela consultoria internacional UHY, é possível observar o recorde brasileiro no custo tributário extra envolvido na contratação de empregados com salário bruto de US\$ 300 mil (Gráfico 13, abaixo). Com considerável distância frente aos demais, é compreensível que o expressivo movimento de prestação do serviço na forma de firma individual verificado no Brasil seja determinado pelo empregador, e não pelo empregado. Ao contrário do resto do mundo, onde pessoas físicas recorrem à abertura de empresa na tentativa de fuga do elevado Imposto de Renda, no Brasil a preferência é do empregador ao contratar como pessoa jurídica um prestador individual de serviço, em razão do seu elevado custo.

Gráfico 13  
Custo Tributário Extra para Contratação de Empregado com  
Salário Anual de US\$ 300 mil (% do salário bruto)



Fonte: UHY.

A tributação muito elevada na folha salarial dificulta a formalização, contribuindo para reduzir a produtividade da economia nacional. O pagamento das empresas sobre o valor dos salários que excede o teto do salário de contribuição é um dos principais motivos para o fenômeno da “pejotização”. A carga sobre a folha pode chegar a 50%, somando a contribuição do empregador e a do empregado (Tabela 6, abaixo).

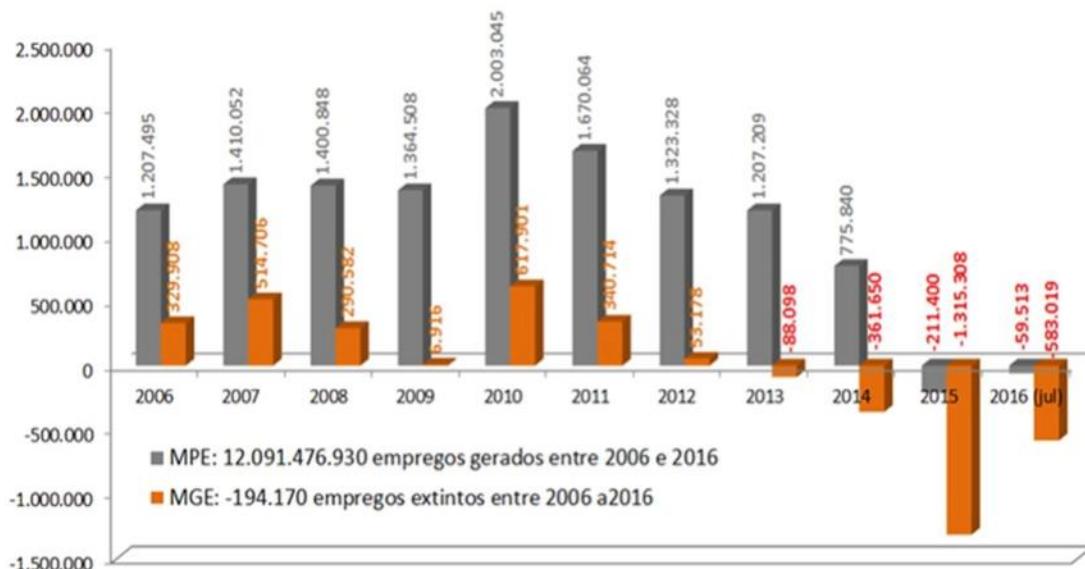
Tabela 6  
Incidência sobre a Folha Salarial de uma Empresa Típica

	Mínimo	Máximo
<b>Total</b>	<b>42,3%</b>	<b>50,8%</b>
<b>Contribuições da empresa (salário integral)</b>	<b>26,3%</b>	<b>31,8%</b>
INSS	20,0%	
Seguro Acid. Trabalho	0,5%	6,0%
Salário Educação	2,5%	
Sistema S	2,5%	
Sebrae	0,6%	
Incra	0,2%	
<b>FGTS (salário integral)</b>	<b>8,0%</b>	
<b>Contrib. empregado (salário de contribuição)</b>	<b>8,0%</b>	<b>11,0%</b>

Fonte: Appy (2017).

Ao tratar da questão do emprego, é preciso que se reconheça, por sua vez, o papel determinante das micro e a pequenas empresas no Brasil. Apesar dos problemas amplamente discutidos a respeito do Simples Nacional, este regime responde, em grande medida, pela sustentação do nível de emprego. O período a partir do qual é possível verificar o começo das demissões nas empresas do Simples (2015 e 2016) coincide com o momento em que o desemprego no país acentuou-se (Gráfico 14, abaixo). Isto porque grande parte do emprego formal brasileiro configura-se, cada vez mais, como um emprego de baixa renda situado nos pequenos negócios. Constatação de uma tendência válida no Brasil e no mundo.

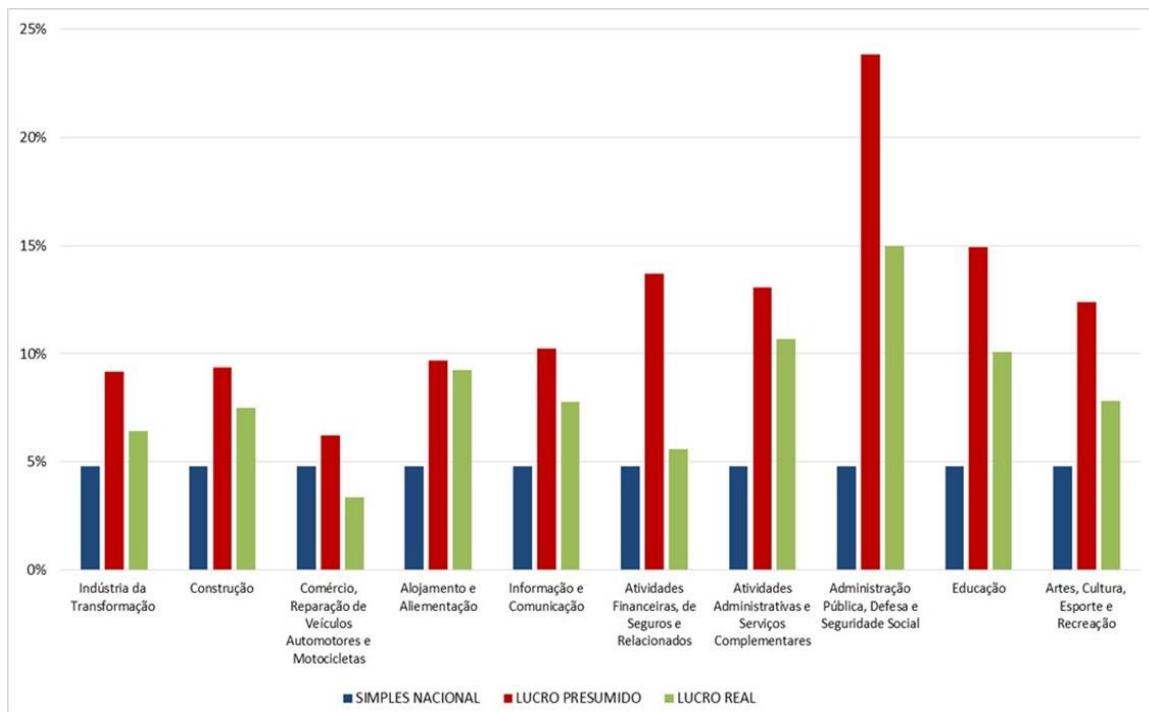
**Gráfico 14**  
Geração Líquida de Emprego entre 2006 e 2016



Elaboração: SEBRAE. Fontes primárias: CAGED e RAIS.

Ao calcular a alíquota média do Simples Nacional, do Lucro Presumido e do Lucro Real, verificam-se algumas distorções. Enquanto paga-se muito mais tributo, em relação à receita, no regime Presumido em relação ao regime Real, setores como o comércio (onde está a maior parte das empresas do Simples) apresentam alíquota do Simples acima da alíquota do Lucro Real (Gráfico 15, a seguir). Isto é, um grande negócio paga uma alíquota média menor do que um negócio de pequeno porte, tendo esta menor capacidade de recuperar via distribuição tributária.

**Gráfico 15**  
**Alíquota Efetiva por Regime e Setor**

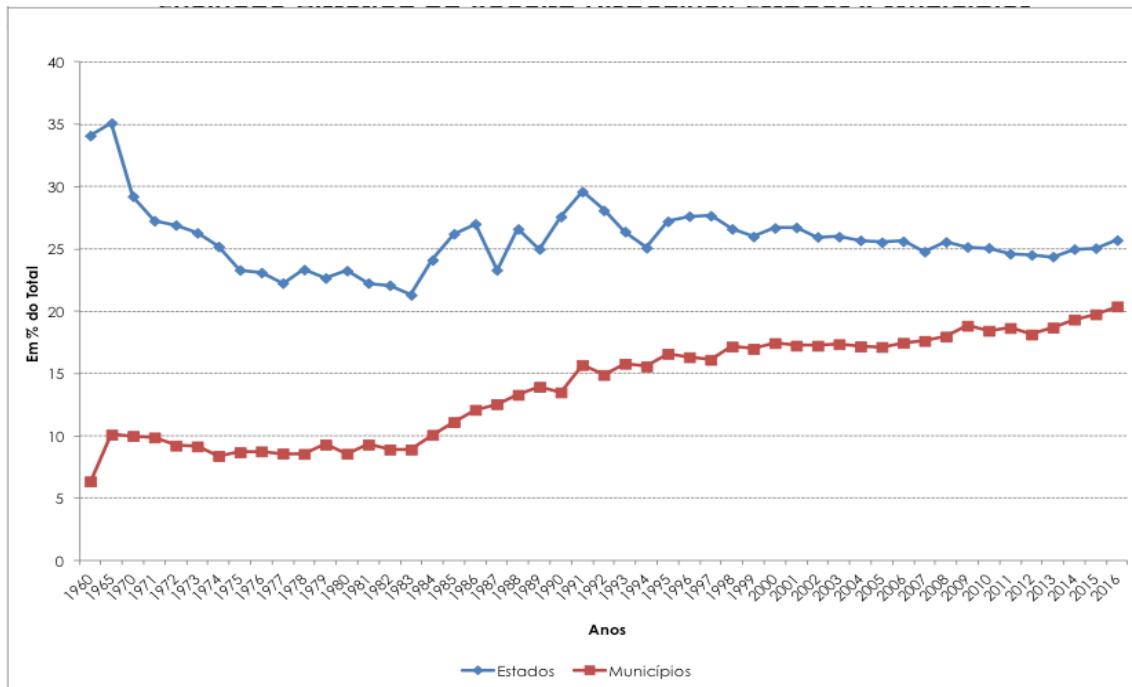


Elaborado por: José Roberto Afonso. Fonte primária: RFB.

## **II.9 – Desequilíbrio Federativo**

No fim desta longa lista de disfuncionalidades, ainda há espaço para comentar a questão federativa, cujo maior problema, hoje, no Brasil, encontra-se nos estados, que vêm perdendo espaço na federação brasileira. Antes da reforma de 1965, tais entes respondiam por 30% da receita disponível brasileira. Hoje, após as transferências, eles respondem por apenas 25%. Os municípios, que não representavam sequer um terço dos estados, aparecem, hoje, com 80% dos estados brasileiros (Gráfico 16, a seguir). Não à toa, a crise fiscal atual dos estados tem caráter estrutural.

**Gráfico 16**  
**Evolução Histórica da Receita Disponível: Estados e Municípios**



Elaborado por: José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro. Fontes primárias: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; RFB; IBGE.

Nessa crise, enquanto os municípios permaneceram com boa saúde econômica, pois melhoraram sua capacidade arrecadatória, restou aos estados segurar sua arrecadação, uma vez que as transferências com maior queda são as federais. A análise do desempenho das administrações tributárias revela tais assimetrias.

Outro aspecto que tem sido determinante para o problema fiscal estadual é a guerra fiscal do ICMS, que também provoca distorções na alocação geográfica dos recursos (decisões de investimento). Fundamentalmente, a guerra fiscal é determinada pela cobrança do imposto na origem do produto (e não no destino), “permitindo” que os governos estaduais promovam uma redução ou isenção do referido tributo com vistas a atrair as empresas, a despeito desta decisão ter que, em princípio, passar pelo crivo do Confaz. Na prática, as empresas promovem um “leilão” entre os estados, com vistas a reduzir ao máximo sua conta tributária. O resultado é uma piora agregada, de todos os fiscos estaduais, na arrecadação de ICMS, como mostra a simulação abaixo:

Tabela 7  
Efeito da Guerra Fiscal sobre a Arrecadação do ICMS

**Exemplo de tributação do ICMS em uma operação interestadual**

a) sem guerra fiscal		b) com guerra fiscal	
Estado A	Estado B	Estado C	Estado B
Valor da oper.: 100	Valor da oper.: 150	Valor da oper.: 100	Valor da oper.: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%	Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27	Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12	Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
<b>ICMS devido: 12</b>	<b>ICMS devido: 15</b>	<b>ICMS devido: 4</b>	<b>ICMS devido: 15</b>
<b>ICMS total: 27</b>		<b>ICMS total: 19</b>	

Fonte: Appy (2017).

Uma questão em torno dos conflitos federativos merece atenção especial: as transferências que a União, por força do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), deveria realizar em favor dos estados, e destes para seus municípios, tomando por base parâmetros do ICMS, como exportações de produtos não-industrializados, saldo da balança comercial e investimentos produtivos. Desde que passou a ser exigido, por força de emenda constitucional de 2003, nunca tal repasse foi regulamentado, quanto mais realizado.

Como essa lei regulamentadora não foi editada até o final de 2016, a omissão foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte determinou que, se o Congresso não a aprovar em prazo por ela definida, e enquanto não o fizer, o Tribunal de Contas da União (TCU) deverá dispor sobre a matéria.

São duas questões, inegavelmente complexas e sensíveis, a serem resolvidas. Primeiro, qual o montante global a ser transferido? Segundo, como o distribuir entre as unidades federadas?

O STF, mais uma vez, posicionou-se diante dos impasses que tendem a marcar e até a paralisar questões chaves para o federalismo fiscal brasileiro. Na falta de liderança e coordenação por parte do governo federal, na incapacidade de negociação e pactuação entre os estados e na impotência decisória do Congresso Nacional, a Suprema Corte apontou uma solução provisória e delegou a decisão sobre quanto transferir e sobre como dividir

entre unidades federadas a um órgão auxiliar de controle, do próprio Legislativo.

O ideal, na verdade, será um equacionamento definitivo deste impasse. Mais que isso, cabe tomar este caso como precedente e alerta para que se evite que outros conflitos federativos, sem mediação e solução pactuada entre os membros federados, novamente precisem da intervenção do Judiciário. Infelizmente, é forçoso reconhecermos que em matérias afetas ao Executivo e, ainda mais neste caso, ao Legislativo, reiteradamente têm estes poderes fracassado em suas funções e deixado a decisão final para a Justiça.

### III. DESEMPENHO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

#### III.1 – Carga Tributária Decrescente

Dez anos atrás, apesar dos inúmeros defeitos que sistema tributário brasileiro já apresentava, sua única virtude estava em algo fundamental: arrecadar e, mais do que isso, arrecadar bem. O mesmo não pode ser dito para os dias de hoje. A tendência expansionista do pós-guerra (Gráfico 17, abaixo) verificada para a carga tributária brasileira é nitidamente divergente do período pós-crise mundial, quando a carga tributária decresce.

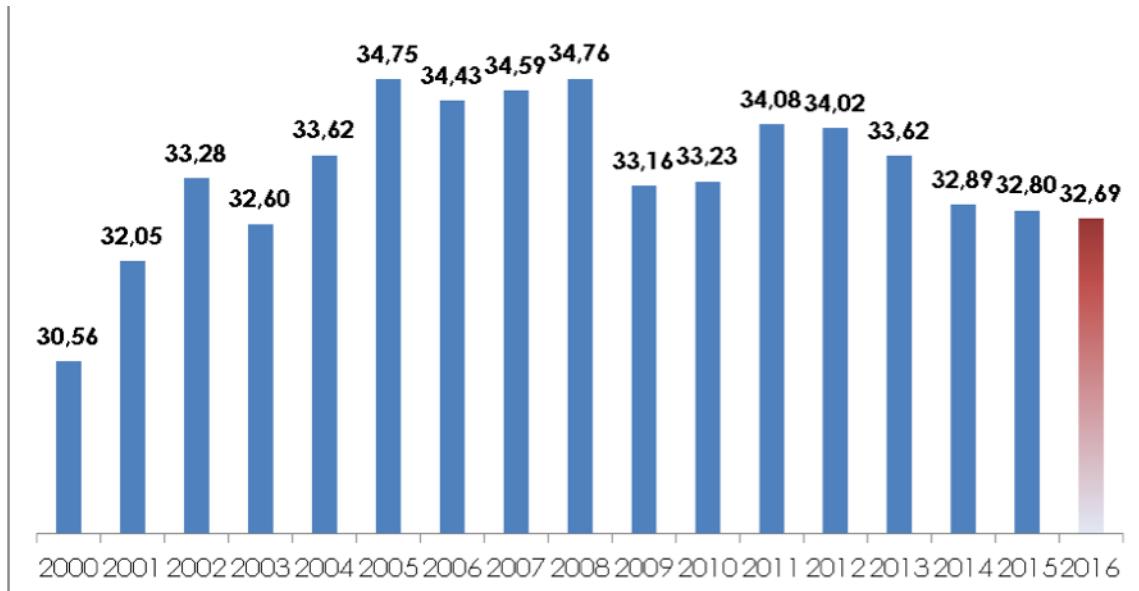
Gráfico 17  
Carga Tributária Bruta no Pós-Guerra: 1947 a 2014 (em % do PIB)



Fonte: Afonso e Castro (2016).

Dentro das diversas medidas às quais pode-se recorrer na mensuração da carga tributária, uma delas é a medida baseada em dados contábeis, diferente daqueles da Receita. A queda, quando observado o balanço e não o gerencial, é muito mais expressiva. Tal desempenho deve-se não só ao aumento da restituição e desoneração, mas também às compensações tributárias, que muito vem crescendo. A queda acima de dois pontos percentuais da arrecadação em proporção ao PIB, de 2008 a 2016, trouxe o ano de 2016 para o patamar arrecadatório inferior ao arrecadado em 2002: um retrocesso de 15 anos em apenas 7 (Gráfico 18, a seguir). É possível identificar uma forte queda em três grandes grupos: tributação do lucro, dos royalties e da participação (nos cálculos da Receita, não são considerados a queda de royalties e o rendimento de petróleo) e todos os tributos indiretos. Enquanto os municípios lidam com uma receita maior, a queda vigorosa da arrecadação federal revela a concentração e dependência extrema desta em relação aos tributos indiretos.

**Gráfico 18**  
**Evolução da Carga Tributária Bruta: 2000 a 2016 (em % do PIB)**



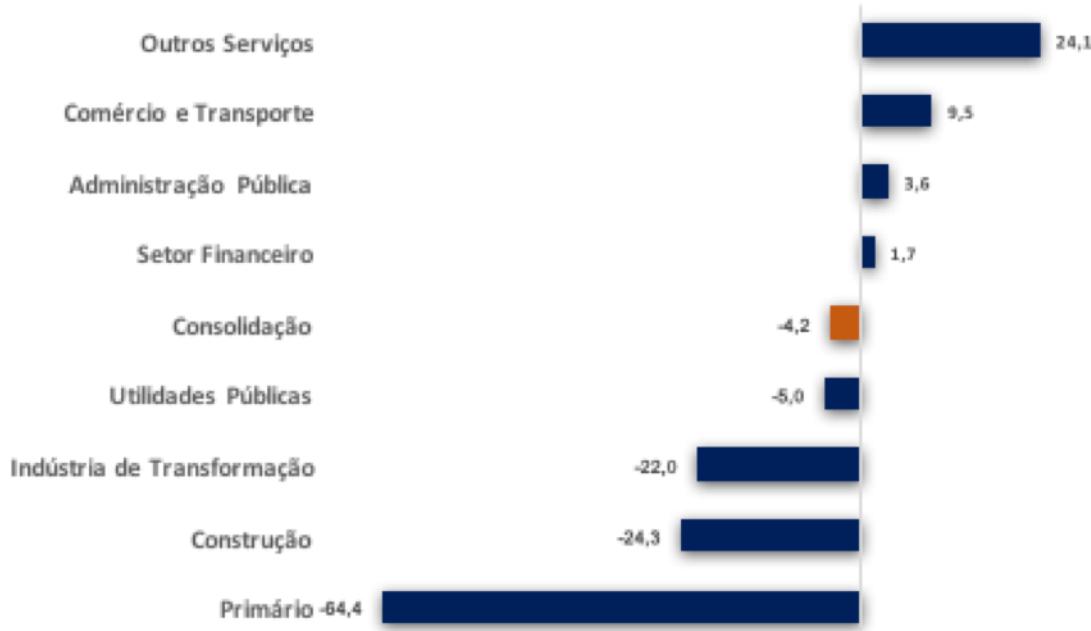
Elaborado por: José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro. Fontes primárias: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; RFB; IBGE.

### **III.2 – Evolução setorial cada vez mais diferenciada**

Tais perdas, no entanto, são concentradas, fazendo com que a carga se reduza de forma diferenciada. Quando observados os dados da Receita

Federal da arrecadação por setor e por tributo (Gráfico 19, a seguir), verifica-se na arrecadação federal sem previdência uma queda de 4%. Enquanto isso, a indústria de transformação e a construção civil respondem por uma queda superior a 20%. Na direção oposta, encontram-se os “Outros Serviços”, respondendo por um crescimento de 24%. Tal comportamento desigual também se faz presente quando se trata da evolução setorial da contribuição previdenciária.

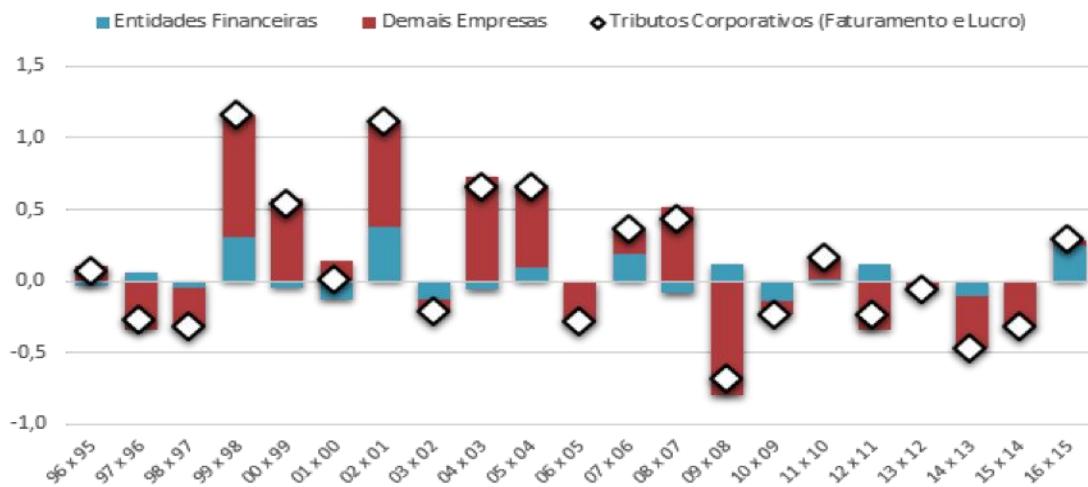
Gráfico 19  
Variação Real Acumulada da Arrecadação Tributária  
Federal Setorial: 2011 a 2016 (em %)



Elaboração: IBRE/FGV. Fonte primária: RFB.

Chama ainda a atenção, o desempenho da arrecadação do setor financeiro, que sempre foi melhor que o das corporações, seja crescendo acima das demais empresas, como ocorreu até a crise global, ou decrescendo menos depois da recessão, conforme mostra o seguinte gráfico:

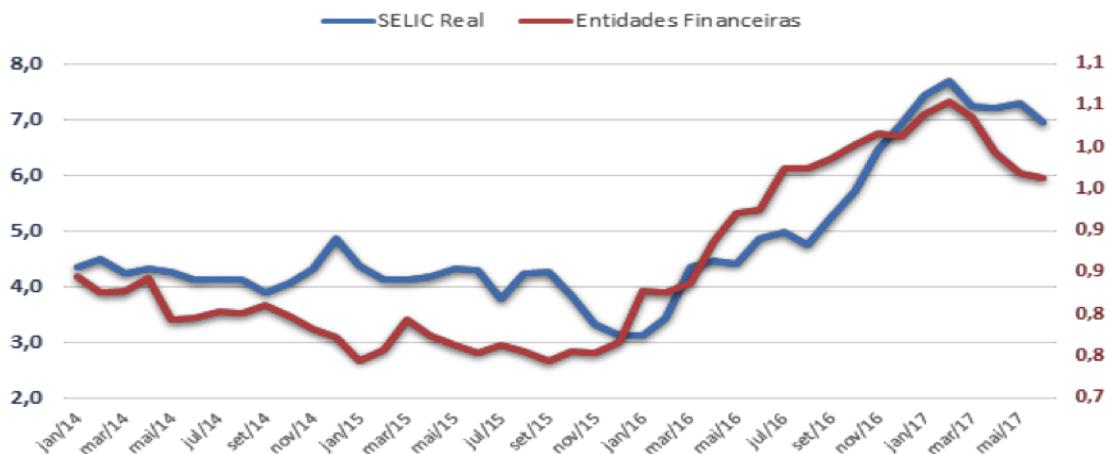
**Gráfico 20**  
**Tributos Incidentes sobre Faturamento e Lucro**  
**Diferença em pontos percentuais do PIB**



Elaboração: IBRE/FGV. Fonte primária: RFB.

Agora, mais do que nunca, tal movimento deve se intensificar com a queda da Selic, haja vista a forte correlação entre a taxa básica de juros e o recolhimento tributário das entidades financeiras (Gráfico 21, a seguir). Em particular, não há como negar que quando a taxa real de juros básica do governo cresce e atinge níveis elevados, acima do resto do mundo, resulta em ganhos financeiros igualmente importantes para os investidores, em geral e particularmente para os que aplicam, direta ou indiretamente, em dívida pública atrelada àquela taxa.

**Gráfico 21**  
**Tributos Pagos pelas Entidades Financeiras x Selic**  
**Acumulado em 12 meses (% do PIB)**



Elaboração: IBRE/FGV. Fonte primária: RFB e Bacen.

Se, no período recente, essa taxa cresceu e fez o governo federal gastar mais com o serviço de sua dívida, por outro lado, muito desse aumento pode ter sido revertido aos seus cofres através do maior pagamento de impostos sobre rendimentos de capital e lucros. É muito clara a correlação entre aumento da Selic e da carga de tributos federais efetivamente recolhidos pelas entidades financeiras, ou ainda entre o crescimento daquela taxa e do arrecadado por tais contribuintes, bem assim o efeito inverso de ambos nos primeiros meses de 2017.

### **III.3 – A Influência e o Impacto das Renúncias Fiscais**

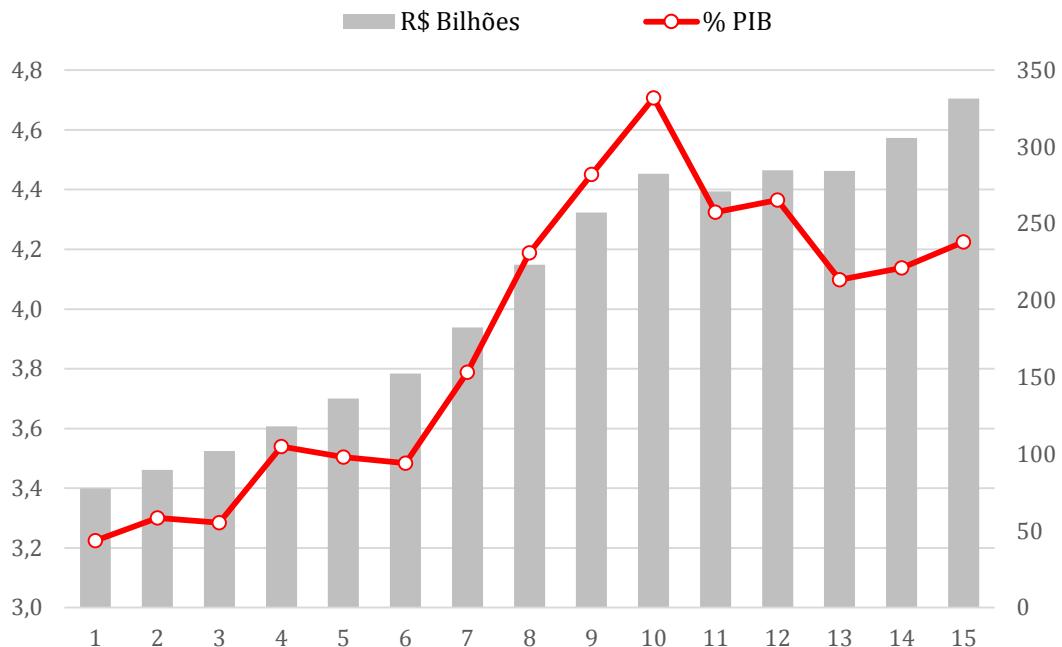
O elevado volume de renúncias fiscais ou gastos indiretos realizados através do sistema tributário é significativo no país. Sua expansão ao longo de mais de uma década, saiu de R\$ 77,7 bilhões (3,2% do PIB) em 2006 para aproximadamente R\$ 285 bilhões neste (4,4% do PIB) e no próximo ano (4,1% do PIB). Nesse mesmo período, a perda estimada de receita previdenciária (RGPS) avançou de R\$ 12,3 bilhões para R\$ 62,5 bilhões (2017) e R\$ 50,6 bilhões (2018).

De acordo com a Instituição Fiscal Independente<sup>10</sup>, o avanço acelerado do volume de renúncias fiscais (Gráfico 22, abaixo) produziu alguma alteração na sua composição, ainda que modalidades como o Simples Nacional, a Zona Franca de Manaus e as isenções a entidades sem fins lucrativos tenham sistematicamente ocupado posição de destaque. De maneira consolidada, quer seja em termos nominais ou em porcentagem do produto, o elevado volume das renúncias fiscais ou gastos indiretos realizados através do sistema tributário é evidente.

---

<sup>10</sup> IFI (2017), Nota Técnica nº 07, “Atualização tributária: a influência e impacto das renúncias fiscais.

**Gráfico 22**  
**Evolução das Renúncias Fiscais (em % do PIB e R\$ bilhões)**



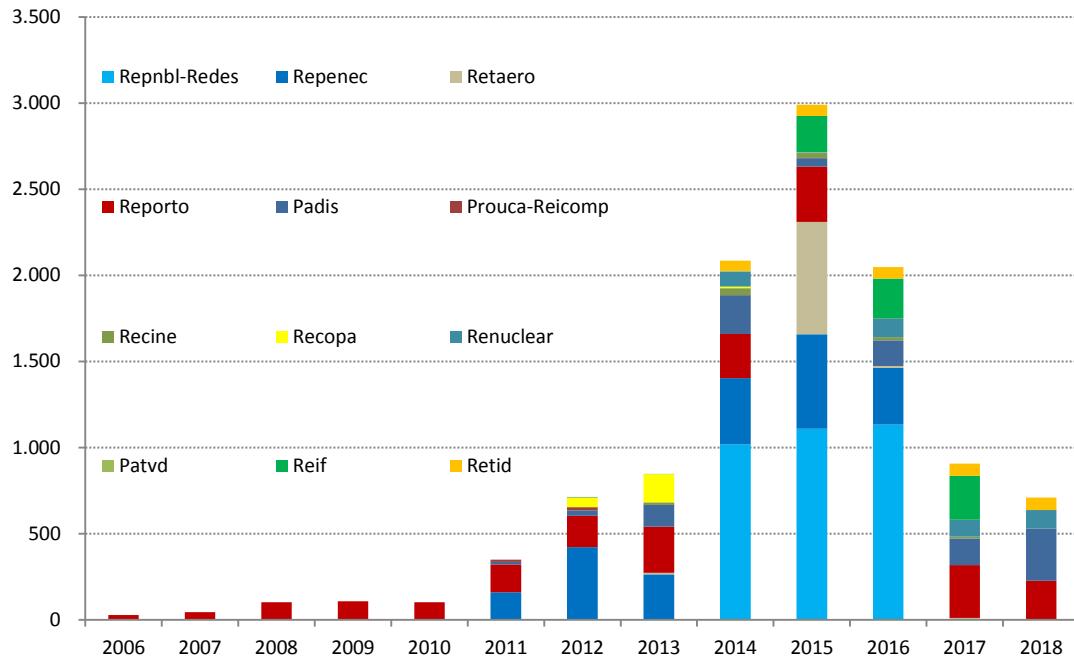
Fonte: Receita Federal do Brasil e Ministério do Planejamento

Destaque-se ainda que apenas cinco modalidades representaram pouco mais de 60% de toda renúncia fiscal do período, de R\$ 257,2 bilhões:

1. Simples nacional (R\$ 67,7 bilhões ou 26,3%)
2. Zona franca de Manaus e áreas de livre comércio (R\$ 24,2 bilhões ou 9,4%)
3. Desoneração da folha de salários (R\$ 22,1 bilhões ou 8,6%)
4. Entidades sem fins lucrativos, imunes ou isentas (R\$ 20,7 bilhões ou 8,1%)
5. Rendimentos isentos e não tributáveis de pessoa física (R\$ 20,2 bilhões ou 7,8%)

No tocante aos regimes especiais de tributação, que se propõem a incentivar alguma política setorial específica, de 2006 até 2018, o volume de renúncia de todos os clássicos regimes especiais de tributação (extintos, em vigor e prorrogados) terá atingido cerca de R\$ 11 bilhões, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

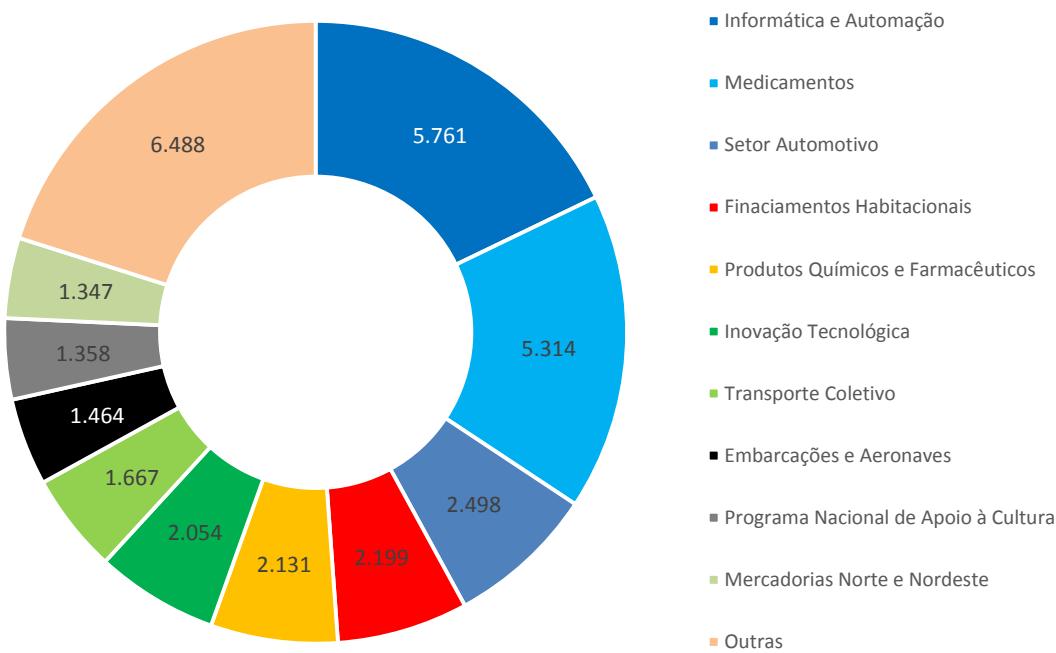
**Gráfico 23**  
**Composição e Evolução dos Regimes Tributários Especiais (em R\$ milhões)**



Fonte: Receita Federal do Brasil e Ministério do Planejamento

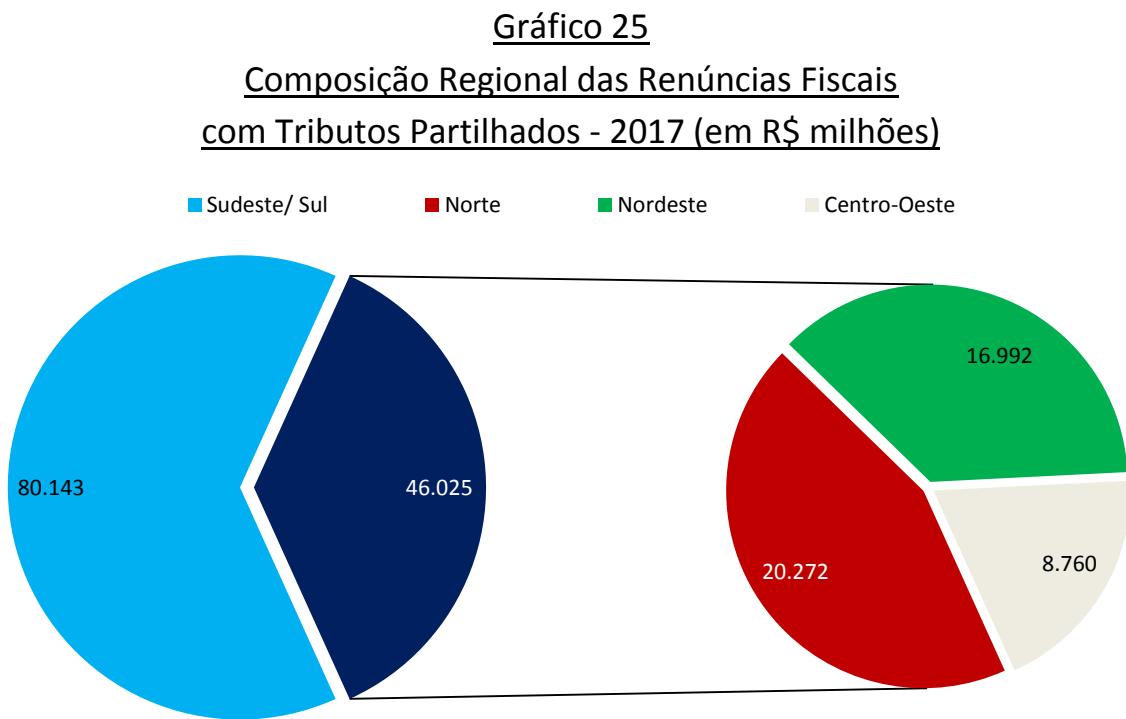
Além desses regimes especiais clássicos, há uma série de outras isenções tributárias cujo objetivo é estimular alguma política pública, como as isenções fiscais para automóveis, caminhões, parte e peças. Ao todo, elas alcançam 24 modalidades e referem-se, por exemplo, a programas de financiamento habitacional, Prouni, produção de bens e serviços de informática e automação, importação de máquinas e equipamentos para pesquisa científica e tecnológica aprovadas pelo CNPq, industrialização ou importação de medicamentos, embarcações no âmbito da indústria naval e partes e peças de aeronaves, importação de GNL, venda e importação de hidrocarbonetos da indústria petroquímica bem como produtos químicos e destinados ao uso de hospitais, clínicas, laboratórios, dentre vários outros, alcançando cerca de R\$ 32 bilhões em 2017, conforme destacado no Gráfico 24, a seguir.

**Gráfico 24**  
**Composição das Modalidades Não Clássicas**  
**das Renúncias Fiscais (em R\$ milhões)**



Fonte: Receita Federal do Brasil e Ministério do Planejamento

A perda de receita com tributos compartilhados com estados e municípios (IR e IPI) é significativa. Por exemplo, aproximadamente 35% (R\$ 37 bilhões) das renúncias do Simples e da Zona Franca de Manaus, de R\$ 108,6 bilhões, pertence a esse grupo de tributos compartilhados. As renúncias fiscais, portanto, possuem relação também com a agenda federativa. Tomando dados do PLOA 2017, R\$ 126 bilhões (44% da renúncia global) dos quase R\$ 285 bilhões em renúncias fiscais pertencem ao IR e IPI, tributos cuja arrecadação é compartilhada com os governos regionais. Nota-se, ainda, que as regiões norte, nordeste e centro-oeste respondem por 36% ou R\$ 46 bilhões dessas renúncias compartilhadas, enquanto as regiões sudeste e sul destacam-se com 64% ou R\$ 80 bilhões (Gráfico 25, abaixo).



Fonte: Receita Federal do Brasil

É importante, portanto, enfatizar que os gastos indiretos realizados através do sistema tributário possuem múltiplos impactos, tanto de ordem econômica (em termos de alocação de recursos, grau de complexidade tributária e eficiência) como de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista da modernização da legislação tributária, é fundamental, por exemplo, ampliar a visão em torno da agenda de simplificação, partindo do reconhecimento de que o Simples Nacional demanda aperfeiçoamentos.

Em suma, a agenda de eficiência do gasto público, em particular do gasto indireto realizado através do sistema tributário, possui múltiplas relações com outras agendas, como a de formalização, produtividade, simplificação e atualização tributária. Nesse sentido, iniciativas que busquem modernizar o sistema tributário devem levar em conta a questão das renúncias fiscais.

#### **IV. UMA VISÃO ESTRATÉGICA DA TRIBUTAÇÃO BRASILEIRA**

Em resposta a essa nova configuração, é possível dizer que há quatro grandes estratégias: i) a suicida, que envolve, paradoxalmente, não reagir ao

cenário presente; ii) a conservadora, que passa por realizar mudanças pontuais; iii) a reformista, através da qual pode-se, ao menos, caminhar para onde o resto do mundo se encontra; e iv) a reconstrutora, isto é, modificar todo o sistema tributário.

É preciso que se atente que quem cresce nessa nova economia, não só no Brasil, mas no mundo, pouco ou nada paga em impostos. Isto porque a base da economia dos novos tempos em nada se aproxima da circulação física de mercadorias, estando, portanto, fora do alcance da carga tributária mais elevada. O que mais vem crescendo no mundo é o que, segundo a literatura europeia, chama-se de reconhecimento de capital intelectual ou cessão dos direitos de imagem. Dessa forma, com os tributos aplicados hoje, pensados para uma economia já superada, não é possível tributar tais novidades de forma eficiente.

As mudanças da atual economia seguem tão rápidas que vale observar, por exemplo, a desoneração da folha salarial, após anúncio da medida revertendo-a. Antes de tal medida, a renúncia havia despencado e o número de contribuintes que optavam por contribuir sobre a receita também. Se comparado o ano de 2016 com o de 2015, a Receita Federal mostra uma queda de 47% no número de contribuintes optantes pela desoneração da folha. Tal preferência das empresas pela folha salarial sobre receita pode ser vista através de dois fatos. No curto prazo, a ausência de certeza a respeito da saída da recessão inibe a contratação de novos funcionários enquanto não houver segurança de que o faturando está se recuperando. Dessa forma, há maior inclinação a contribuir sobre a folha salarial reduzida pela recessão.

Há, todavia, uma importante questão estrutural a ser considerada. A já comentada tendência no Brasil, sem igual no mundo, de contratação de trabalho na forma de pessoa jurídica pelo Lucro Presumido ou pelo Simples não tem se limitado aos andares de cima. É preciso atentar que o fenômeno da *pejotização* já chegou ao andar de baixo, com o Micro Empreendedor Individual (MEI). Hoje, há mais de sete milhões de MEIs inscritos no Brasil. Com isso, para aqueles que contratam trabalho via PJ e não via CLT, com carteira assinada, torna-se preferível contribuir sobre a folha salarial ao invés da receita.

A outra tendência mundial, tida como a quarta revolução industrial, uma segunda era das máquinas, já se estende por vários setores, sobretudo

da indústria, e é outra a colaborar para a drástica redução do emprego, com o aumento da robotização. Para todos esses setores, paradoxalmente, a base de folha salarial parece mais atraente ao contribuinte do que a receita.

As peculiaridades aqui listadas, pertencentes a uma longa lista que merece e precisa ser explorada, revela a urgência de melhorarmos o diagnóstico, uma vez que a realidade econômica e social brasileira e mundial segue mudando radicalmente. Soluções que soavam boas poucos anos atrás tornaram-se problemas. Se o atraso do sistema tributário brasileiro em relação ao resto do mundo parece evidente, é importante acreditar que mudar aos poucos não necessariamente implica mudar pouco.

A migração para um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), assim como a reforma do PIS/Cofins, a começar pelo PIS, são ideias não mais passíveis de serem postergadas. Sendo o faturamento do PIS cerca de 0,3% da carga tributária brasileira, sua reforma, embora não acarrete grande variação na arrecadação, trará, sobretudo, informação. E é preciso reconhecer mais do que nunca que o Governo querer informação. Sem mudança, os sistemas tributários em nível internacional em breve ficarão arcaicos diante dessa nova economia que surge.

Se não há certezas quanto ao futuro da economia e da tributação, a única certeza que se tem é que nada ficará como hoje. A ideia de retirar o sistema tributário do texto constitucional e passa-lo para a legislação infraconstitucional seria uma boa estratégia em tempos onde será preciso ser rápido e moderno para enfrentar as novas decisões. Há quem diga que a capacidade de os governos se adaptarem será determinante para sua sobrevivência. Resta, pois, às autoridades brasileiras decidir se, em relação ao nosso sistema tributário, iremos escrever a epígrafe ou o epítáfio.

Quando se pensa o futuro das receitas tributárias no Brasil, tanto a curto quanto a médio e longo prazos, o panorama é preocupante. Há razões (aqui apontadas) para crer que, se e quando a economia voltar a crescer, a retomada da arrecadação não deve ser exuberante. Adicionalmente, a queda da carga tributária, como percentual do PIB, ocorrida nos últimos oito anos não só não dá sinais de que possa ser revertida, como tem o risco de se aprofundar em função das mudanças estruturais da economia.

O sistema tributário brasileiro foi alicerçado em meados dos anos sessenta e voltado para a noção de que a indústria lideraria o crescimento da

economia. Recentes pesquisas revelam que os setores de maior incidência tributária sobre a receita são a indústria de transformação (19,1%), a indústria extractiva (22,5%) e os serviços de utilidade pública (19,1%). A incidência sobre as atividades financeiras e o comércio é de, respectivamente, 11,9% e 19%, e cai para apenas 3,4%, no caso da agropecuária.

Dos 20 subsetores com maior incidência tributária em 2013 como proporção da receita, todos com percentuais acima de 20%, comparado a uma média de todos os subsetores de 14,8%, tem-se que pelo menos 15 são tipicamente industriais, como fabricação de móveis (27%), bebidas (26,8%) e de produtos de borracha e material plástico (26,8%). Já os 20 subsetores com menor incidência tributária em 2013, variando de 2,3% dos seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde aos 9,7% das agências de viagem, operadores turísticos e serviços de reserva, são em sua maioria do setor de serviços.

Como é bem sabido, o setor de serviços vem avançando, com o correspondente recuo da indústria, na composição do PIB brasileiro. Entre 2004 e 2016, os serviços saíram de 55% para 63%, enquanto a indústria contraiu-se de 24% para 18%. No mesmo período, a agropecuária foi de 6% para 5%. A estrutura tributária nacional, contudo, não acompanhou essa mudança das contas nacionais e seguiu muito dependente da atividade industrial.

A comparação entre o debate brasileiro e o que se trava no resto do mundo em torno de questões tributárias revela o quão descolado e atrasado está o país. Há uma preocupação crescente e que já se torna dominante sobre como lidar com a nova revolução tecnológica e social.

É possível citar um único caso como exemplo: o debate brasileiro sobre legislação robótica tributária e civil é inexistente. Aparentemente estamos andando para trás no debate sobre o tema, enquanto países europeus estão projetando as necessidades para criar um ambiente favorável e justo para a inovação, tanto no quesito tributário, quanto no quesito de privacidade e segurança civil. O Brasil está em uma posição de completa passividade e provavelmente será obrigado a acatar as futuras decisões dos países que são líderes tecnológicos e econômicos.

Enquanto o mundo se preocupa com as leis necessárias para criar um ambiente favorável para o desenvolvimento da “Indústria 4.0”, como vem sendo chamada a tendência atual de automação e troca de dados nas tecnologias de fabricação, o Brasil ainda está organizando a casa. Isso porque o Comitê Gestor da Internet, responsável por fazer pressão sobre leis e decisões acerca da internet brasileira, em aspectos também econômicos, educacionais e sociais, ainda está promovendo um debate público para reorganizar a composição da representação da sociedade nas cadeiras votantes do comitê.

Deveríamos estar, assim como outros países, nos preocupando em criar um ambiente favorável à inovação e ao desenvolvimento. Mas ao contrário, estamos criando um ambiente menos favorável e mais inseguro para o investidor.

## V. CONCLUSÕES

É importante começar a pensar em redistribuir o ônus de financiar o Estado pelos setores da economia brasileira e também rever as figuras tributárias. É preciso encarar o fato de que o Brasil é cada vez mais uma economia de serviços, como no mundo desenvolvido, e que a agropecuária vem se revelando o setor econômico mais forte e com maior aumento da produtividade ao longo das últimas décadas.

É verdade que parte dos serviços já é bastante taxada, como os serviços de utilidade pública e certos segmentos do setor financeiro. Não se propõe aqui, tampouco, “niveler por cima” a alta taxação que compõe o “custo Brasil” e prejudica a competitividade de parcelas relevantes do setor produtivo nacional, com ênfase na indústria.

A questão é como chegar a um melhor equilíbrio na distribuição do ônus tributário. Isto não necessariamente implica majorar a carga presente (sempre um sonho de solução mais fácil para promover ajuste fiscal). Ao contrário, objetiva evitar uma queda maior e não planejada de receita no futuro, se continuar o definhamento de importantes bases de arrecadação e não for possível a taxação mais adequada dos negócios nascentes.

A velha máxima entre tributaristas de que “imposto bom é imposto velho” está ultrapassada. Na verdade, as mudanças na economia trazidas pela

informática e pela internet criam atividades econômicas “sem circulação de mercadorias” e que evadem a própria classificação como “serviço”. Esse é o mundo de negócios e facilidades digitais gigantes como Uber, Netflix, Spotify e Airbnb, pouco ou nada tributados.

Da mesma forma, há questões complexas envolvendo a tributação derivada de pesquisa e desenvolvimento, conhecimentos “tácitos”, propriedade intelectual, aptidões excepcionais para os esportes e as artes, exploração da imagem pessoal, espectro eletromagnético, direitos de poluição, software e bens virtuais em geral.

Enquanto os setores mais tradicionais da economia, e, em alguns casos, em processo estrutural de contração (caso mais evidente das telecomunicações), são sobretaxados, há toda uma fronteira dinâmica que desenvolve suas atividades longe dos tentáculos mais fortes do fisco.

Novamente, não se busca aqui de forma alguma advogar que a nova economia, vital para o futuro do país, deva ser submetida ao mesmo regime que mina a competitividade da velha. Trata-se de defender, sim, melhor redistribuição do ônus tributário, de forma que tanto os novos quanto os velhos negócios possam prosperar, ao mesmo tempo que se preserva a capacidade de financiamento do Estado brasileiro.

Essa agenda deve ser complementada pela revisão dos chamados “gastos tributários”, isto é, a enorme e complexa teia de isenções tributárias do regime fiscal brasileiro. Renúncias extremamente amplas e pesadas, como as da Zona Franca de Manaus, do Simples e do programa de desoneração da folha (que ora vem sendo revertido) foram estabelecidas sem que haja estudos que justifiquem a sua relação custo-benefício, nem avaliações periódicas e independentes dos seus resultados.

Da mesma forma, há que rever as brechas da tributação de dividendos e do regime de lucro presumido para pessoas jurídicas, que por vezes permite que profissionais de ganho muito elevado paguem menos impostos do que seus equivalentes contratados pela CLT.

Neste ponto, é importante ressaltar que não se deve focar apenas nos aspectos arrecadatórios, mas, principalmente, deve-se considerar os potenciais efeitos sobre a eficiência da economia. Uma eventual alteração na tributação de dividendos, por exemplo, sem uma avaliação a respeito da

tributação incidente sobre as pessoas jurídicas pode se converter em apenas um novo aumento de carga tributária, que já é elevada no Brasil.

Em resumo, a crise fiscal brasileira, quando analisada pelo lado da receita, aponta na direção de uma agenda ampla que transcende tanto as discussões que hoje se travam sobre a reforma tributária, como também os diagnósticos de que é preciso elevar impostos para complementar o ajuste das contas públicas. Na verdade, é preciso repensar o sistema tributário para, de forma gradativa e incremental, adaptá-lo às profundas transformações econômicas que estão em curso.