

# Contribuição emergencial sobre altas rendas de pessoas físicas: enfrentar a desigualdade tributária no Brasil e a COVID-19.

Ursula Dias Peres<sup>1</sup>  
Fábio Pereira dos Santos<sup>2</sup>

## Resumo

Cerca de um ano após ter se iniciado, a situação da pandemia de COVID-19 continua se agravando no Brasil. Torna-se mais aguda a crise do financiamento público das ações de saúde, de garantia de renda e de outras políticas públicas. Projetos de lei com diferentes propostas de mudança em variados tributos estavam circulando pelo Congresso Nacional no início de 2020. Duas, dentre as principais propostas (PEC 45/2019 e 110/2019) tinham como objetivo a reforma dos tributos indiretos, com destaque para o ICMS. Contudo, o exercício de 2020 foi tomado pela discussão voltada ao enfrentamento da pandemia e suas externalidades, em particular (I) transferências de renda para os mais pobres e (II) socorro fiscal a estados e municípios. A discussão da reforma tributária, no entanto, manteve-se na pauta pública, destacando também a necessidade de tributação da renda riqueza, de forma progressiva. Este artigo discute as possíveis repercussões, tanto econômicas como de ajuste federativo, que a reforma tributária contida nos textos das PECs 45/2019 e 110/2019 trazem para o país, porém argumenta que essa mudança é insuficiente para uma adequação do sistema tributário brasileiro, tendo em vista o objetivo de construir um modelo de financiamento de políticas públicas que busque a redução da desigualdade social brasileira. Neste

---

1 Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP e do King's College London. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

2 Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/SP), Técnico da Câmara Municipal de São Paulo. Foi Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

artigo é apresentada uma proposta de aumento na progressividade da tributação sobre a renda das pessoas físicas, buscando assim garantir maior equidade ao sistema tributário brasileiro.

**Palavras-Chave:** Reforma Tributária; Desigualdade Social; Tributação Sobre a Renda; Políticas Públicas; COVID-19.

## Introdução

O financiamento de políticas públicas passa necessariamente por uma discussão tributária. Quais as possibilidades de arrecadação do estado, como este tributa e como divide o fruto da tributação são questões fundamentais em qualquer país e definem possibilidades de oferta mais ou menos equânime de bens e serviços públicos.

No Brasil temos discutido bastante nos últimos anos diferentes aspectos de uma possível reforma tributária, assim como as dificuldades da tributação no sistema federativo brasileiro. Em 2020 havia uma diversidade de projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com diferentes propostas de mudanças em variados tributos. Dentre esses projetos há duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que tratam da reforma de tributos sobre produção e consumo de bens e serviços: a PEC 45/2019, apresentada pelo Deputado Baleia Rossi (MDB/SP), que encampa proposta elaborada pelo *Centro de Cidadania Fiscal* (CCiF) e a PEC 110/2019, no Senado Federal, que também trata de tributos sobre produção e consumo, mas em modelagem distinta. A discussão sobre mudanças nesse tipo de tributos, cujo principal destaque é o *Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços* - ICMS, avançou bastante nos últimos anos e gerou expectativa de aprovação de uma dessas PECs.

No entanto, o exercício de 2020 foi tomado por outras discussões, em especial aquelas voltadas ao enfrentamento da pandemia trazida pela COVID-19. Dessa maneira, a discussão concentrou-se na a necessidade de recursos para auxiliar as pessoas que perderam renda na pandemia (auxílio emergencial), bem como em socorrer os estados e municípios diante da provável perda arrecadatória nesse período (Peres e Santos, 2021).

Dada a necessidade de recursos vultosos para ambos os auxílios, às pessoas e aos governos subnacionais, a discussão da reforma tributária se manteve na pauta pública, mas nesse caso destacando a necessidade de tributação da riqueza, via Imposto sobre Grandes Fortunas, ou aumento da progressividade da tributação sobre a renda das pessoas físicas. Essa discussão, infelizmente, não avançou

para nenhuma ação concreta ou tramitação de projeto robusto nesse sentido. Nem mesmo correções das maiores distorções nesses tributos — como a isenção de tributação sobre os dividendos recebidos ou as deduções atualmente existentes — foram realizadas. E a discussão da reforma tributária sobre os tributos indiretos ficou congelada.

Neste ano de 2021, o recrudescimento da pandemia, associado ao fim do auxílio emergencial, às incertezas econômicas e ao crescimento do endividamento público, aqueceram novamente a discussão da reforma tributária na arena da política. Apesar disso, não há clareza de qual proposta será discutida e levada adiante, nem como.

Neste texto, argumentamos que a reforma da tributação indireta prevista nas PECs 45/2019 e 110/2019 é muito importante para a reestruturação econômica e ajuste federativo no país, porém completamente insuficiente para uma adequação do financiamento de políticas públicas que busque a redução da desigualdade social brasileira. Para que tenhamos uma tributação equânime no país, que permita a oferta de serviços públicos de forma adequada, é preciso rever especialmente a tributação do patrimônio e da renda, ajustando-as a um modelo progressivo e que garanta equidade horizontal e vertical (Gobetti e Orair, 2016).

Este artigo está estruturado em 4 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção apresentaremos aspectos dos princípios da tributação, conceitos e dilemas clássicos na construção de sistemas tributários eficientes e ao mesmo tempo equânimes. A seguir, na seção 2, apresentaremos a atual discussão de reforma tributária destacando quais têm sido as tendências internacionais nessa questão, isto é, a discussão mais recente e de crítica aos modelos de tributação ótima e a importância da progressividade da tributação sobre a renda no Brasil.

Na seção 3 apresentaremos brevemente a proposta de mudança na tributação de bens e serviços contida na PEC 45, pautada na elaboração do CCF, destacando suas vantagens bem como suas limitações para redução da desigualdade social brasileira.

Em relação à questão da desigualdade apresentaremos, na quarta seção, uma proposta de contribuição emergencial sobre a renda, elaborada em 2020, no início da pandemia e que ainda poderia ser adotada em 2021 para custear a retomada do auxílio emergencial e o apoio a estados e municípios em ações de saúde. E, por fim, nas considerações finais apresentaremos as dificuldades políticas e econômicas para a aprovação dessa proposta, assim como os ganhos

políticos e econômicos do enfrentamento dessa mudança tributária, em especial nesse momento de crise da pandemia da COVID-19.

## 1. Tributação – eficiência e equidade

O entendimento dos diferentes modelos tributários e das possibilidades de ajuste e aprimoramento dos sistemas tributários existentes se inicia pela compreensão de um aspecto fundamental, a busca de equilíbrio entre eficiência e equidade.

A tônica da teoria da tributação ótima é de que bons sistemas tributários devem garantir recursos adequados ao financiamento de bens e serviços públicos sem trazerem fricções ou desajustes econômicos ao sistema produtivo. Busca-se um modelo que seja eficiente, no sentido de que consiga tributar da melhor forma possível, sem gerar distorções no sistema produtivo.

Conforme Costa e Vieira (2021), o foco na questão da eficiência se dá após a crise de financiamento dos anos 1930 – pós 1ª Guerra Mundial e quebra da Bolsa de Nova Iorque – e tem Frank Ramsey como pioneiro. Seus estudos foram direcionados à ciência da produção e à redução de distorções pela tributação sobre o consumo, com base na elasticidade da oferta e da demanda (Costa e Vieira, 2021). Mas a modelagem de Ramsey é limitada a um tipo único de consumidor e à homogeneização de hábitos de consumo.

A discussão sobre a tributação ótima tem uma mudança importante na década de 1970 a partir dos debates propostos por Diamond e Mirrlees (Langeman, 2004 e Villas Boas, 2015). Conforme Villas Boas (2015), Diamond e Mirrlees permitem um aprimoramento muito importante do modelo de Ramsey ao partirem do pressuposto que a sociedade tem intolerância à desigualdade e de que isso deveria ser ajustado na política tributária.

Assim, em artigo de 1971, esses autores trabalham a questão da maximização do bem-estar, partindo de noções de equidade, além da busca da eficiência (Costa e Vieira, 2021; Villas Boas, 2015).

Dessa forma, em teoria, é necessário destacar que faz parte dos princípios tributários que este modelo seja equânime, ou seja, que a tributação se dê de forma ajustada às características e condições de pagamento de cada grupo de indivíduos. Esse ajuste ressalta que a complexidade dos modelos tributários reside em ser eficiente e equânime ao mesmo tempo<sup>3</sup>.

---

3 Para uma breve revisão ver Gobetti (2018) [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD\\_2380.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8354/1/TD_2380.pdf). Para uma revisão com foco na Reino Unido, ver Mirrlees (2011) <https://www.ifs.org.uk/publications/mirrleesreview>

Esse equilíbrio, entretanto, não tem sido verificado nos sistemas tributários da maioria dos países da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* - OCDE (Piketty, 2014). A discussão desses desajustes tem questionado modelos tributários em diferentes países, sob a justificativa de que muitos desses sistemas tributários acabaram se concentrando na perspectiva da eficiência, em detrimento da equidade.

Os trabalhos de Piketty e outros (Saez e Zucman, 2020) apontam que os sistemas tributários no mundo têm provocado uma concentração muito grande de renda, um descompasso enorme entre a renda capturada pela parte mais rica da população e aquela que é dividida entre os mais pobres.

Antes porém de melhor discutirmos a desigualdade tributária é necessário tratar de dois princípios tributários fundamentais: o princípio dos benefícios e da capacidade de pagamento.

O princípio dos benefícios afirma que os impostos deveriam ser pagos com base nos benefícios que cada pessoa recebe dos serviços de governo, ou seja, deveria-se tributar em função daquilo que será ofertado em bens e serviços públicos. Esse princípio busca uma correlação entre a tributação e a necessidade de financiamento de políticas públicas. Tributar implicaria uma troca entre sociedade e Estado. O nível de tributação que é aceito pela sociedade teria a ver com o nível de serviços que seria prestado. Essa é uma discussão fundamental: quais são os serviços que a sociedade deseja, qual é o pacto social que se firma em torno disso, para que se tribute. A insuficiência tributária geraria serviços insuficientes e uma tributação “excessiva” geraria distorção econômica.

O princípio da capacidade de pagamento, por outro lado, afirma que os impostos devem ser cobrados de maneira adequada à capacidade do indivíduo de suportar aquele ônus. Essa questão é dinâmica e, dependendo do contexto em que se vive, pode haver grandes oscilações na percepção dessa relação entre capacidade de pagamento e tributos. No pós-guerra, entre os anos 1940 e 1970, países como EUA e Reino Unido praticaram alíquotas marginais de imposto de renda superiores a 70%, em alguns casos chegando a 90% (Saez e Zucman, 2020, p. 35).

Essas regras se ajustam de acordo com as mudanças na sociedade. Em alguns países e contextos pode se considerar, por exemplo, que 45% de alíquota marginal de imposto de renda é expropriatório, porque isto está muito para cima da alíquota máxima historicamente praticada. Em outros países já está consolidado pagar uma alíquota como essa sobre o imposto de renda. Essa percepção também tem a ver com o princípio dos benefícios, com aquilo que o Estado oferta de serviços públicos. Ou seja, a capacidade de pagamento não é uma regra matemática, é uma regra

socialmente construída que tem a ver com cada contexto e cultura política que está colocada. Isso precisa ser modulado de forma adequada e dinâmica.

A partir da discussão da capacidade de pagamento podemos passar ao ponto da equidade. Como se deve atender o princípio da capacidade de pagamento? Cobrando de forma adequada às possibilidades de cada um. Então, para obter a melhor combinação de equidade e eficiência, é preciso tributar desigualmente os desiguais - o que é diferente da igualdade. Podemos aqui distinguir dois aspectos da equidade: a equidade vertical e a equidade horizontal. Isso é medido a partir de alíquotas efetivas, não de alíquotas nominais, pois estas estão sujeitas a uma série de descontos e se transformam em alíquotas efetivas diferentes das que são nominalmente cobradas. Por exemplo, o imposto de renda da pessoa física no Brasil possui uma alíquota marginal máxima de 27,5%, que não é a alíquota efetiva que se paga quando se consideram as variadas deduções da base de cálculo (gastos em previdência, educação e saúde, por exemplo), as diferentes alíquotas para diferentes fontes (renda do trabalho, ganhos de capital, aplicações financeiras, isenção de lucros e dividendos recebidos, entre outras).

Considerando alíquotas efetivas de imposto, o importante é que elas garantam, comparadas ao nível de renda das pessoas, a equidade horizontal e vertical. A equidade vertical prediz a cobrança de imposto de forma progressiva de acordo com o nível de renda, ou seja, cresce não apenas o imposto pago mas a alíquota, em função do aumento de renda da pessoa. Quando comparamos as maiores e menores rendas e sua respectiva tributação proporcional, a progressividade da tributação deveria estar demonstrada.

A equidade horizontal prediz algo distinto. Para o mesmo nível de renda deveria ser aplicada a mesma alíquota efetiva. Logo, pessoas que tenham, por exemplo, R\$ 15.000 como renda a partir do salário, e pessoas que têm uma renda igual, a partir de aluguéis, deveriam pagar o mesmo nível de imposto. Ou uma pessoa que recebe dividendos da pessoa jurídica, de R\$ 15.000, deveria pagar o mesmo nível de imposto que um assalariado de mesma renda. Quando isso não acontece é criada uma distorção de equidade, pois um indivíduo assalariado é mais onerado do que o indivíduo que tem outro tipo de renda e, além da iniquidade, será gerada uma distorção no sistema, com a busca (pelas pessoas que tenham essa opção, em geral as de maior rendimento) de fuga do recebimento de salário para outros tipos de renda (a remuneração do trabalho como pessoa jurídica, por exemplo). Ou seja, além de gerar um problema de iniquidade, no momento seguinte provavelmente será gerado um problema de eficiência no modelo tributário.

O dilema equidade/eficiência está associado a outro aspecto fundamental da tributação que é a incidência. A incidência é um aspecto relevante e complexo da tributação, pois abrange diversos tipos de fatos geradores, como a renda, a produção, o consumo e o patrimônio, do qual derivam outros. O patrimônio, por exemplo, é associado à tributação sobre propriedade, sobre herança, sobre transmissão de bens. A renda e o consumo são os dois tipos de fatos geradores mais tributados no mundo. Para se tributar adequadamente é necessário um sistema que permita equilibrar a incidência sobre diferentes fatos geradores, ao mesmo tempo sendo eficiente e equânime.

Diversos estudos (Castro, Santos e Ribeiro, 2010; OECD, 2020) têm se debruçado sobre os *trade offs* entre diversos tipos de tributos. Por exemplo, ao tributar o consumo e atividades a este relacionadas, como a produção de bens e serviços, é necessário considerar o que isso significa de impacto para o sistema produtivo e quais são as consequências em termos de preços das mercadorias. É possível usar um raciocínio análogo para analisar a tributação sobre a renda e o patrimônio, no sentido de quais são as implicações de fazê-lo em cada fato gerador e como isso impacta o consumo e a geração de poupança, por exemplo.

Além da análise da eficiência econômica, é necessário avaliar quais desses tributos favorecem uma equidade sistêmica. A tributação direta sobre renda e patrimônio, por exemplo, permite uma modulação de tributação progressiva e equânime mais simples do que a tributação sobre consumo, na qual é mais difícil gerar progressividade. Isso porque ao tributar renda e patrimônio é possível taxar diretamente os indivíduos em função de sua capacidade de pagamento, mas ao tributar o consumo de um determinado bem nem sempre é possível fazer essa relação, pois esse bem pode ser consumido por indivíduos com diferentes níveis de renda.

Levando em consideração os dois aspectos relevantes, isto é, o *trade off* entre eficiência e equidade e os diferentes tipos de incidência tributária, é importante pensar a tributação de maneira dinâmica, uma vez que a sociedade (e a economia, portanto) se modifica ao longo do tempo. Se a política tributária não tiver uma flexibilidade para se adequar às mudanças de produção, de consumo, de renda, de acumulação de riqueza, ela facilmente ficará obsoleta, gerando distorções nas duas perspectivas: eficiência e equidade.

## 2. Aspectos da reforma tributária no Brasil e no mundo

A ideia subjacente à questão do equilíbrio do princípio fundamental (eficiência e equidade) é que é preciso evitar, na modelagem de tributação, que as medidas que se propõe para a justiça tributária automaticamente levem a efeitos negativos

sobre o bem estar social porque causam distorções produtivas, ou geram reações dos agentes econômicos que acabam produzindo efeitos antagônicos à justiça tributária. Quando se adota uma determinada tributação sobre a renda das pessoas jurídicas e físicas, por exemplo, é preciso atenção para não criar uma tributação que gere efeitos negativos, evitando uma nova acomodação tributária dos agentes econômicos que, ao fim e ao cabo, seja pior para o bem estar social.

O governo precisa arrecadar recursos para ofertar políticas públicas. Logo, é preciso modelar a tributação a fim de ter recursos suficientes para essa oferta. Isso está ligado ao princípio do benefício, ou seja, tributo para ofertar bens e serviços públicos. Essa tributação deveria, idealmente, estar relacionada à equidade vertical e horizontal. A progressividade e equidade vertical onera mais quem tem mais, maior capacidade contributiva. E deve buscar modelar os tipos de tributação de forma a garantir as mesmas alíquotas para quem tem o mesmo volume de renda, em diferentes setores da economia - portanto, a equidade horizontal também deve ser considerada, para não gerar distorções e buscas de fuga da tributação por brechas deixadas no modelo tributário. Ao mesmo tempo busca-se minimizar a distorção gerada no comportamento dos agentes econômicos.

Buscar o princípio da eficiência não quer dizer que seja preferível um único imposto, uma tributação única. Ao cobrar um único tipo de tributo é impossível garantir os princípios de equidade vertical e horizontal, com a miríade de tipos de serviço, produção e níveis de renda existentes. Para alcançar os objetivos de equidade e eficiência tributária é necessário que os tributos incidam sobre diferentes fatos geradores, como renda, consumo e patrimônio.

Nesse aspecto países como o Brasil tem questões adicionais a considerar por se tratar de uma federação com 26 estados e o distrito federal, e mais de 5.600 municípios. Todos esses entes possuem autonomia tributária (nos limites da Constituição Federal), ou seja, todos eles administram tributos em diferentes níveis. Isso traz enorme complexidade para o sistema e nosso sistema tributário não consegue garantir de maneira alguma eficiência, nem equidade horizontal e vertical e nem adequação da arrecadação para financiar o que a própria Constituição Federal oferta constitucionalmente. Estamos falhando em todos esses itens.

A abordagem convencional advoga um sistema tributário que busque ser o mais simples possível, um número de alíquotas mínimo que desonere ao máximo a produção e que também não incida muito sobre altas rendas, argumentando que isso possibilita acúmulo de recursos que gera crescimento econômico. A perspectiva é de que todo o sistema seja o mais simples possível e priorize o aspecto da eficiência. O modelo tributário ideal na abordagem convencional tem focado na

discussão da eficiência em detrimento da equidade. A ideia subjacente é de que buscar equidade acaba gerando distorções econômicas que são ineficientes e isso gera uma tributação pior para todos.

Essa abordagem tem sido bastante questionada recentemente (Piketty, Saez e Zucman, 2013; Stiglitz, Tucker e Zucman, 2020). E o aspecto principal dessa crítica é que não é necessário nem adequado buscar todos os objetivos em cada tipo de tributo, ao mesmo tempo, num modelo tributário que seja homogêneo. Não é necessário que todo e cada instrumento tributário tenha que responder a todos os problemas de eficiência dentro do sistema. Há como tributar adequadamente a partir de junções e complementaridades de tributos, de maneira distinta em renda, consumo, patrimônio. Essa combinação de fatos geradores aumenta a complexidade do modelo, mas garante uma resposta mais adequada aos objetivos de eficiência e equidade.

A ideia de complementariedade entre instrumentos tributários diversos é mais intuitiva quando fazemos a distinção entre tributos diretos e indiretos. Os tributos diretos tendem a ter muito mais foco na eficiência, na não distorção econômica, enquanto os impostos diretos têm uma possibilidade muito maior de incidir sobre a desigualdade, a equidade. Não é provável que cada instrumento tributário responda ao conjunto das questões. É o sistema tributário como um todo que deve responder às questões de eficiência e equidade. Distintos tributos podem responder a distintos aspectos dentro de um sistema. Pode ser mais complexo, mas provavelmente produzirá resultados mais equânimes e eficientes.

## 2.1. Tributação no Brasil

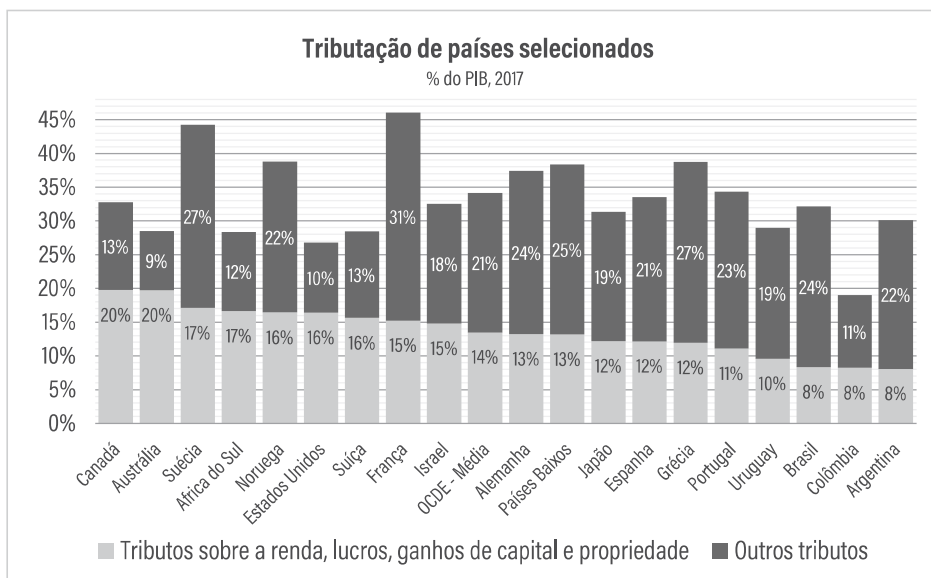
A carga tributária dos países combina diferentes tipos de taxaço: sobre a renda, sobre o consumo e a produção, sobre a folha de salários e sobre o patrimônio, principalmente. Então, quando dizemos que a carga tributária de um país é de X% do PIB, estamos dizendo que o conjunto de tributos (impostos, contribuições e outros) representa esse percentual do Produto Interno Bruto.

No modelo tributário brasileiro as principais fontes de arrecadação são os impostos e contribuições indiretos, sobre bens e serviços, cobrados pelas três esferas da federação (União, estados e municípios). Em vários países desenvolvidos e países pertencentes à OCDE, os impostos diretos são relativamente mais importantes do que os indiretos (renda e patrimônio são bastante tributados e constituem a principal fonte de tributação). No Brasil, a tributação direta sobre patrimônio e renda, além de ser a menor parte da carga tributária, incide muito pouco sobre o patrimônio. Além de gerar distorções na nossa tributação sobre

bens e serviços, extremamente elevada e complexa, a carga tributária brasileira não consegue ser nem equânime e nem eficiente.

O gráfico a seguir mostra a carga tributária brasileira em comparação a outros países, no ano de 2017. É possível perceber que os tributos cobrados no Brasil, como percentual do PIB, são um pouco inferiores à média da OCDE, bastante inferiores a vários países europeus, e superiores a outros países, como alguns da América Latina, Japão e Estados Unidos. Esses dados mostram que não é verdadeira a afirmação, repetida às vezes como verdade autoevidente, de que a tributação brasileira é uma das maiores do mundo. Nossa tributação é, isto sim, menor que a média dos países da OCDE, embora não muito distante dessa média.

**Gráfico 1 - Tributação em países selecionados - 2017**



Fonte: Elaboração própria. *Global Revenue Statistics Database*, dados extraídos em 13 de maio de 2020.

O gráfico permite também entender parte do incômodo de vários setores da sociedade com a carga tributária brasileira: ela é muito elevada sobre o consumo e a produção. Impostos indiretos como ICMS, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, e contribuições como Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, e sobre a folha de salários resultam em alta taxação sobre a cadeia produtiva. Neste tipo de taxação, o Brasil está no mesmo patamar do topo da lista de países da OCDE, muito acima da média. Já no que diz respeito

à taxação de renda, lucros, ganhos de capital e patrimônio, a tributação brasileira é muito baixa quando comparada aos países da OCDE.

Esses dados mostram que o Brasil fez opções tributárias que produzem injustiça e iniquidade. A maior taxação brasileira incide sobre consumo, sendo o ICMS nosso principal imposto. O resultado é uma enorme regressividade da carga tributária, que pesa proporcionalmente mais sobre os cidadãos de menor renda, que consomem praticamente tudo do pouco que recebem. Nosso sistema tributário agrava as desigualdades de renda observadas antes da incidência dos tributos (Silveira e Vianna, 2020; Silveira, 2012; Silveira *et al*, 2011; Peres e Santos, 2020).

Esta é uma situação que traz consequências tanto para a desigualdade social quanto para o crescimento econômico brasileiro, pois a grande e complexa tributação sobre produção e consumo é contraproducente para o crescimento econômico. Assim, uma reforma tributária que promova ajustes nos tributos sobre produção, consumo, renda e patrimônio é fundamental. Propostas de reforma já estavam em discussão no Congresso Nacional antes do início da pandemia da COVID-19 e, dados os gastos necessários ao enfrentamento da pandemia e a queda da atividade econômica e conseqüentemente da arrecadação, terão necessariamente que ser retomadas.

### **3. Reforma tributária - As propostas no Congresso e suas dificuldades**

A construção de uma proposta de reforma tributária no Brasil pressupõe acordos envolvendo estados e municípios, com consequências para o financiamento de várias políticas públicas.

A reforma tributária, especialmente da tributação das pessoas físicas, vem ocupando algum espaço na agenda pública mas não está no centro da discussão. Não no Congresso Nacional, no processo decisório mais de curto prazo. O que está realmente em discussão no Congresso Nacional, já há algum tempo, é uma reforma do modelo de tributação de bens e serviços. A proposta que se tornou o centro do debate é a elaborada pelo CCIFF (2019). Duas PECs em tramitação se baseiam nessa proposta, a PEC 45/2019 da Câmara dos Deputados e a PEC 110/2019 do Senado Federal<sup>4</sup>.

O elemento central dessas PECs é a criação de um imposto único sobre bens e serviços, que fundiria todos os impostos diretos federais, estaduais e municipais

---

<sup>4</sup> Para uma comparação entre as propostas e a situação atual, ver Orair e Gobetti (2019).

em um único tributo. Mudaria a cobrança do imposto da origem para o destino. Reduziria drasticamente a fragmentação das alíquotas e das legislações, embora estados e municípios continuem podendo estabelecer algumas alíquotas próprias. A incidência seria no destino dos bens e serviços, as decisões de estados e municípios teriam efeito apenas para os consumidores dessas unidades da federação. No sistema atual, para a maioria dos bens e serviços, a cobrança se dá na origem, e se uma unidade da federação modifica a cobrança dos seus tributos, qualquer outro estado ou município que consuma aquele bem ou serviço será afetado por essa decisão. A mudança de origem para destino permitiria a manutenção de uma relativa autonomia para estabelecer alíquotas, mas limitaria o efeito aos consumidores daquele estado ou município.

Há iniciativas contraditórias em relação a essas propostas. O Governo Federal apresentou uma proposta de unificar apenas os tributos federais PIS e COFINS, não alcançando ICMS, ISS e IPI.

A PEC 45/2019 é a mais fiel à proposta original do CCiF. Tem regras de transição muito longas na proposta original. A PEC levaria 8 anos para substituir cinco tributos atuais – ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI – pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e depois levaria até 50 anos com efeitos de compensação para possíveis reduções de receita dos entes federados. Prevê toda uma estrutura para impedir queda de receita de estados e municípios e uma transição para as empresas se adaptarem ao novo regime.

O IBS começaria com um período teste, com uma alíquota de 1% e, ao longo de oito anos, o conjunto dos impostos e contribuições indiretos seria substituído pelo IBS. Haveria uma agência nacional compartilhada entre os entes federados para gerenciar esse sistema, a exemplo do que já ocorre com o Simples Nacional. Além do IBS, haveria a possibilidade de criação de um imposto seletivo, que poderia incidir sobre bens e serviços que se pretenda desestimular (bebidas alcoólicas, produtos de fumo etc.) e que eventualmente poderia ser usado para produzir impactos ambientais (por exemplo, com taxaço do consumo de carbono para fins não fiscais – para estimular ou desestimular determinadas atividades).

Nessa proposta a cesta básica seria tributada mas, para os consumidores de baixa renda, o recurso arrecadado seria devolvido por meio de transferência de renda. O princípio seria estabelecer tributação uniforme, visando evitar que cresça o número de isenções e regimes especiais. Uma das questões polêmicas suscitadas por esse princípio pode ser ilustrada pela tributação sobre livros. Estes devem ser tributados ou os consumidores podem receber uma transferência de recursos para comprarem os livros que quiserem? No modelo do IBS, os livros

seriam taxados e eventualmente poderia se devolver o recurso para os consumidores de baixa renda.

A proposta de criação desse imposto em substituição aos atuais impostos indiretos não tem nenhuma pretensão de produzir efeito redistributivo, apenas de melhorar, do ponto de vista da eficiência, a cobrança de impostos indiretos no Brasil (Borges, 2020). Seria neutro do ponto de vista da carga tributária, tornando-a mais simples e transparente. Simulações do efeito da proposta mostraram que o IBS teria um impacto levemente positivo em termos de justiça tributária, aumentando a incidência nas faixas superiores e diminuindo nas faixas inferiores de renda (Domingues e Cardoso, 2020).

#### 4. A Covid 19 e a reforma tributária

Diante da crise sanitária, social e econômica que estamos vivendo é forçoso reconhecer que a arrecadação tributária, especialmente sobre bens e serviços, cairá e será insuficiente para financiar o gasto público necessário nesse período.

No curto prazo, a União pode e deve se endividar para enfrentar a crise, inclusive para transferir recursos a estados e municípios. Mas render-se ao endividamento não prescinde de adotarmos medidas emergenciais no campo tributário que possam sustentar, ainda que parcialmente, os gastos públicos necessários nesse momento. A crise tende a se prolongar e medidas como a *Renda Básica Emergencial* e o apoio aos estados e municípios deveriam se estender no tempo.

Diante deste cenário, uma contribuição emergencial sobre as altas rendas de pessoas físicas (Santos e Peres, 2020), que permita ganhos de equidade vertical e horizontal, pode ser fundamental para sobreviver à pandemia, financiar ações de assistência social e saúde e apontar na direção de uma futura reforma tributária mais justa e progressiva.

Uma proposta de contribuição emergencial sobre altas rendas não se confunde com uma reforma tributária ampla. Trata-se sim de intervenção pontual na tributação sobre a renda das pessoas físicas. É formulada em termos de Contribuição, porque tem a ver com a pandemia da COVID-19, com a necessidade de levantamento de recursos urgentes para enfrentar uma situação de crise. Numa proposta mais ampla de reforma tributária com os mesmos princípios, a mesma lógica poderia ser seguida na reformulação do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas: taxar as faixas superiores de renda (acima de 15 salários mínimos mensais) e estabelecer substancial progressividade de alíquotas efetivas (e não apenas das alíquotas nominais).

A contribuição proposta teria alíquotas adicionais ao atual IRPF entre 10% e 20% e incidiria apenas sobre rendas superiores a 15 salários mínimos (adicional de 10% para rendas entre 15 e 40 salários mínimos, 15% para rendas entre 40 e 80 salários mínimos mensais e 20% para rendas acima de 80 salários mínimos mensais). Atingiria cerca de 3.300.000 (três milhões e trezentos mil) contribuintes, 10% dos declarantes do imposto de renda pessoa física.

Uma contribuição como essa, sem nenhum tipo de isenção ou de dedução, teria o potencial de arrecadar cerca de R\$ 140 bilhões, com base em dados de da Receita Federal de 2017. O que é importante é que ela produziria uma inversão, uma mudança expressiva na curva de progressividade do IRPF (ver gráfico 2, abaixo). A criação dessas alíquotas adicionais sobre a renda teria o condão de, além de aumentar a arrecadação, transformar nossa tributação sobre a renda em uma política progressiva, com equidade vertical e horizontal.

**Tabela 1 – Estimativa de arrecadação da Contribuição Social Emergencial sobre Altas Rendas**

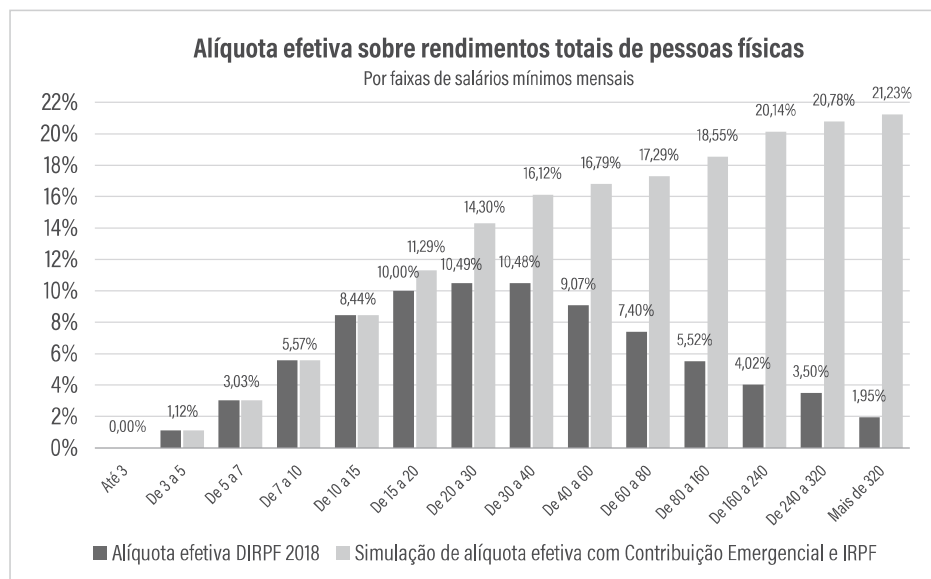
Faixa de Salário Mínimo Mensal	Quantidade de Declarantes IRPF	Rendimento Total	Bens e Direitos	Alíquota*	Arrecadação da Contribuição
1) De 15 a 40	2.631.706	681.702.281.727	1.875.911.992.622	10%	23.783.874.777
2) De 40 a 80	478.310	287.730.801.467	956.804.478.231	15%	24.336.208.480
3) Mais de 80	194.268	551.651.083.305	2.532.618.056.445	20%	93.947.596.221
<b>Total &gt; 15 sm</b>	<b>3.304.284</b>	<b>1.521.084.166.498</b>	<b>5.365.334.527.298</b>		<b>142.067.679.478</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do arquivo "RECEITA FEDERAL - GRANDES NÚMEROS DIRPF 2018 - ANO-CALENDÁRIO 2017". Tabela 9 - Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais (em salários mínimos)  
Alíquotas em "cascata": 10% sobre os rendimentos mensais que excederem 15 SM; 15% sobre os rendimentos mensais que excederem 40 SM; 20% sobre os rendimentos mensais que excederem 80 SM

Os recursos arrecadados poderiam financiar alguns meses de *Renda Básica Emergencial* e parte da transferência a estados e municípios. É uma proposta relativamente simples, que se apoia nas bases de dados e no sistema construído pela Receita Federal, não demandando a criação de novos controles.

O gráfico 2, a seguir, mostra a complementaridade entre o atual IRPF e a contribuição aqui proposta. Para rendimentos até 15 salários mínimos mensais não haveria nenhuma alteração na alíquota. A partir desse valor começaria a incidir a nova contribuição. A coluna laranja mostra uma simulação com a nova alíquota efetiva. A coluna azul mostra a alíquota efetiva do IRPF atual.

**Gráfico 2 – Simulação de alíquota efetiva sobre rendimentos totais de pessoas físicas**



Fonte: Elaboração própria com dados do arquivo "RECEITA FEDERAL - GRANDES NÚMEROS DIRPF 2018 - ANO-CALENDÁRIO 2017". Tabela 9 - Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais (em salários mínimos)

Essa contribuição seria adicional ao atual IRPF, e foi modulada para aumentar a progressividade da tributação sobre a renda, que hoje tem alíquotas decrescentes nos estratos superiores de renda (iniquidade vertical) e tributa de forma desigual os mesmos valores de renda - se obtidos do trabalho ou de aplicações financeiras e ganhos de capital - e não tributa dividendos, que são isentos no Brasil (iniquidade horizontal).

A cada dia a situação da pandemia se agrava no Brasil, assim como se torna mais aguda a crise do financiamento público das ações de saúde, de garantia de renda e de praticamente todas as políticas públicas. É urgente começarmos a adotar medidas tributárias que ajudem a enfrentar os efeitos da pandemia da COVID-19 e a secular injustiça social brasileira.

### Considerações Finais

Este artigo apresenta uma proposta de ajuste de progressividade na tributação sobre a renda das pessoas físicas no Brasil, buscando assim aumentar a equidade tributária de nosso sistema.

Para isso foram inicialmente apresentadas noções básicas da teoria da tributação que tem pautado os modelos tributários em todo o mundo. Apesar de se sustentarem sobre um suposto equilíbrio entre eficiência e equidade, na prática os modelos têm tido mais foco na eficiência econômica, trazendo enorme desigualdade sistêmica.

A constatação dessa desigualdade sistêmica tem sido fortemente apontada nos trabalhos de Piketty e outros, e hoje ganha adeptos teóricos em diferentes países. A situação de iniquidade tributária tornou-se grave ao ponto de economistas como Joseph Stiglitz passarem também a defender uma revisão dos modelos tributários com foco na progressividade na tributação sobre renda e patrimônio dos mais ricos. Essa mudança é apontada por Stiglitz inclusive como forma de salvar o capitalismo de sua falência econômica.

No Brasil, o sistema tributário tem sido marcado por grandes desajustes, não apenas por ser um sistema muito desigual que sobretaxa os pobres e permite enorme concentração de renda dos ricos, ao cobrar muito pouco imposto sobre renda e patrimônio, mas também por ser um sistema ineficiente.

A tributação brasileira é fortemente estruturada em impostos indiretos e que são cobrados sobre diferentes fatores geradores, com diferentes alíquotas pelas três esferas de poder. Essa tributação gera dificuldade de compreensão do sistema tributário, traz grandes distorções ao modelo produtivo e incentiva a sonegação. Marca importante desse processo no Brasil tem sido a intensa guerra fiscal dos estados em torno da tributação do ICMS e, mais recentemente, de estados e municípios pela (bi)tributação dos serviços, numa disputa entre fatos geradores do ISS e ICMS.

Ao longo dos últimos anos, as disputas e distorções econômicas se agravaram ao ponto de levar agentes públicos e privados a um aparente consenso: a necessidade de uma reforma sobre a tributação de bens e serviços. Diferentes propostas foram construídas nesse sentido, com destaque para as PECs 45/19 e 110/19. Porém, apesar da importância desse avanço na discussão de uma reforma sobre a tributação do consumo, o que nos traria aumento de eficiência sistêmica, segue pendente uma discussão adequada no Congresso Nacional sobre a equidade tributária no Brasil.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e isso está diretamente associado a nossa tributação. A tributação direta sobre renda e patrimônio é muito baixa no Brasil quando comparada a média de países da OCDE.

No texto argumentamos que, para um ajuste adequado no sistema tributário brasileiro, não basta fazer a reforma dos tributos sobre bens e serviços, é

preciso aumentar a equidade do sistema, por meio do aumento da progressividade da tributação sobre a renda. A proposta tem foco na tributação da renda dos mais ricos, que hoje não é taxada por ser recebida como dividendos, além da revisão das deduções hoje existentes no IRPF e na homogeneização das alíquotas para diferentes origens da renda. Essas mudanças na tributação permitiriam ganhos de equidade horizontal e vertical.

O aumento da progressividade na tributação da renda não é um debate avançado no Congresso Nacional como é a mudança na tributação sobre consumo. No entanto, acreditamos que é um elemento fundamental da reforma tributária e que deve mobilizar toda a sociedade brasileira. É a possibilidade mais concreta e viável de alcançar uma redução sustentável da desigualdade no Brasil, em muito agravada pela pandemia da Covid-19.

## Referências Bibliográficas

- BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. Nota Técnica. Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), 2020. Disponível em: [https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota\\_Tecnica\\_Reforma\\_PEC45\\_2019\\_VF.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf)
- CARVALHO E COSTA, Camilla Fagner de; VIEIRA, Jeferson de Castro. Teoria da Tributação Ótima: Contribuições para a Realidade Brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, 2021. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552021000200303&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552021000200303&script=sci_arttext&tlng=pt)
- CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos Organizador; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.) **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. IPEA, Brasília, 2010. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro\\_tributacaoequidbrasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf)
- CENTRO de Cidadania Fiscal (CCiF). **Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação e Serviços**. Nota técnica, 2019. Disponível em: [https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2\\_2.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf)
- DOMINGUES, Edson P.; CARDOSO, Débora F. **Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. Nota Técnica, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), 2020. Disponível em: [https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF\\_NT\\_Impactos.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf)
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Texto para discussão, Repositório IPEA, Brasília, 2016.

Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2190.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf)

GOBETTI, S.W. **Tributação do capital no Brasil e no mundo**. Repositório IPEA. Texto para Discussão 2380, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8354>

LAGEMANN, E. **Tributação ótima**. *Ensaio FEE*, 25(2), 403- 426, 2004.

Retrieved from <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2064/2446>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

**Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies**.

OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en>

ORAIR, Rodrigo. O., & GOBETTI, Sérgio. W. **Reforma Tributária e Federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. Texto para Discussão. IPEA, 2019.

Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2530\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2530_web.pdf)

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Reforma Tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate**. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, Aug. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002018000200213&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000200213&lng=en&nrm=iso) access on 18 Feb. 2021. <https://doi.org/10.25091/s01013300201800020003>.

BRASIL, **Proposta de emenda Constitucional -PEC 110/2019**. Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977850&ts=1602268349752&disposition=inline>

BRASIL, **Proposta de emenda Constitucional -PEC 45/2019** - Senado Federal. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node05wwdw34bt5a32pe8cue1qgfb2374301.node0?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node05wwdw34bt5a32pe8cue1qgfb2374301.node0?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019)

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. **Gasto Público e Desigualdade Social – o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016**. RBCS, São Paulo, v. 35, n. 103, e3510307, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092020000200510&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000200510&lng=en&nrm=iso)

PERES, Ursula. D.; SANTOS, Fábio. P. **Boletim da Rede de Pesquisa Solidária no. 27**. 05/03/2021. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/>

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **Rethinking capital and wealth taxation**. Paris School of Economics Working Paper. 2013.

<http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2014RKT.pdf>

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **The triumph of injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay**. WW Norton & Company, 2019.

SANTOS, Fábio. P.; PERES, Ursula D. **Por uma Contribuição Social Emergencial para enfrentar a Covid-19**. Jornal O Estado de São Paulo, Blog: Gestão, Política e Sociedade. 11/04/2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/por-uma-contribuicao-social-emergencial-para-enfrentar-a-covid-19/>

SILVEIRA, F. G.; FERREIRA, J. D. R.; ACIOLY, L.; CALIXTRE, A. B.; STIVALI, M.; SANTOS, M. P. D. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. IPEA, Brasília, 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados\\_n92\\_Equidade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf)

SILVEIRA, Fernando Gaiger; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. **Um passo à frente, dois atrás: notas críticas a “Estado, desigualdade e crescimento no Brasil”, de Armínio Fraga**. Novos estudos CEBRAP, v. 39, n. 2, p. 349-369, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002020000200349&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002020000200349&lng=en&nrm=iso)

STIGLITZ, Joseph E.; TUCKER, Todd N.; ZUCMAN, Gabriel. **The Starving State: Why Capitalism’s Salvation Depends on Taxation**. Foreign Affairs, v. 99, p. 30, 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-10/starving-state>

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. **A Teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro: parte 3 – o trabalho de Peter Diamond e James Mirrlees**. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 183, 2015.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Monografia apresentada ao XVII *Prêmio Tesouro Nacional* – 2012