

ECONOMIA E FINANÇAS

REFORMA TRIBUTÁRIA: MAIS UMA CHANCE PERDIDA

Análise do Projeto de Lei 2.337/2021

Rodrigo Orair
Dezembro de 2021



O projeto de alteração da legislação do imposto de renda, aprovado pela Câmara dos Deputados, anulou as virtudes que possuía de tributar mais a renda do capital no nível pessoal (e menos no nível da empresa), rever benefícios e apertar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário.



A lógica básica do projeto original foi subvertida, convertendo-se em uma dupla desoneração, tanto dos rendimentos da classe média quanto da renda do capital. Além disto, a desidratação do pacote de medidas antielisão abre brechas para os mais ricos elidirem o pagamento de imposto.



A Câmara criou um desequilíbrio orçamentário e o transferiu para os governos regionais de situação financeira mais frágil e que são os principais responsáveis pela prestação de serviços básicos (saúde, educação e assistência social). Assim, o projeto passou a embutir elevados riscos fiscais e sociais.

Índice

INTRODUÇÃO	2
O EIXO CENTRAL DO PROJETO: ACENO À CLASSE MÉDIA EM ANO ELEITORAL	3
O CONTEXTO DA REFORMA DO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS NO BRASIL	5
O SEGUNDO EIXO: A REFORMA DO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS	7
AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS NA CÂMARA E O DESVIRTUAMENTO DA REFORMA	10
CONSIDERAÇÕES FINAIS	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

1

INTRODUÇÃO

Em junho de 2021, o Poder Executivo encaminhou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.337/2021, que altera a legislação do imposto de renda. O Projeto de Lei (PL) sofreu inúmeras alterações na Câmara dos Deputados e foi aprovado no Plenário no início de setembro. Atualmente, encontra-se em processo de tramitação no Senado Federal que, dificilmente, será encerrado antes da virada do ano de 2021.¹

O eixo central da proposta faz um claro aceno à classe média em ano eleitoral. Propõe-se a reajustar as faixas da tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que tem como principal resultado elevar em R\$ 23,5 bilhões os rendimentos líquidos nos contracheques de trabalhadores assalariados e aposentados. Sem dúvida, uma relevante injeção de poder de compra com potencial de estimular o consumo e o nível de atividade econômica em pleno ano eleitoral. A contabilidade salgada e contrariava uma diretriz do Ministério da Economia de não apresentar um projeto que gerasse perda na arrecadação. Daí, a necessidade de buscar medidas compensatórias.

A primeira delas é a restrição de uso do modelo simplificado de declaração, que se dá no âmbito do próprio IRPF e não altera a orientação do eixo central de desonerar a classe média em ano eleitoral. Na verdade, o primeiro eixo da proposta, que contempla as alterações no IRPF (isto é, o reajuste da tabela progressiva e a restrição do modelo simplificado), se refere a meros reajustes de parâmetros que não se qualificam como uma reforma propriamente dita. Diferentemente do segundo eixo da proposta, que propõe uma mudança mais radical no modelo de tributação dos lucros no país.

Cabia aos técnicos da Receita Federal a difícil tarefa de calibrar um novo modelo de tributação dos lucros com potencial de neutralizar a perda arrecadatária de seu eixo central, a desoneração da classe média. Conforme discutiremos mais adiante, a solução encontrada caminhava na direção correta, no senti-

do de alinhar o país às tendências internacionais de tributar mais a renda do capital no nível pessoal (e menos no nível da empresa) e de aproveitar a janela de oportunidade para rever benefícios e apertar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário. O pacote antielisão previsto na reforma também criava condições para o alcance de objetivos equitativos e, em particular, o resgate da progressividade tributária no topo.

Porém, tais potenciais virtudes são exclusivas do projeto elaborado pelo Poder Executivo. Logo após o envio ao Congresso, a autoridade máxima do Ministério da Economia passou a se referir às medidas antielisão de maneira pejorativa como “pacote de maldades da Receita Federal”. Coincidentemente ou não, o texto recebeu inúmeras modificações, que caminharam na direção de desonerar a renda do capital e desidratar o pacote de medidas antielisão. O projeto se converteu, então, em uma dupla-desoneração, tanto dos rendimentos da classe média quanto da renda do capital, e um desperdício da oportunidade para fechar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário.

Ao cabo, o texto final, aprovado na Câmara, foi desvirtuado a tal ponto que não somente anulou os méritos originários como passou a embutir substanciais riscos fiscais e sociais. Mesmo o suposto esforço de resgatar a progressividade tributária no topo corre grande risco de se tornar contraproducente, devido às brechas abertas para que os mais ricos elidam o pagamento de imposto.

Neste contexto, o pior cenário possível é que o Senado repita os erros da Câmara e desfigure ainda mais o projeto. Felizmente, o prazo está curto para que o projeto seja aprovado a tempo de entrar em vigor no ano de 2022 e há grande chance de ser arquivado. De todo modo, a análise das motivações e do processo de desvirtuamento do PL 2.337/2021 é importante para extrair lições que podem ser úteis para futuras iniciativas de reforma. O objetivo desta nota técnica é justamente proceder a esta análise.

¹ Em 25/06/2021, apresentou o Projeto de Lei n. 2337/2021 que altera a legislação do IRPF, IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Foi designado como Relator o Deputado Celso Sabino (PSDB-PA). Foi aprovado o requerimento do Relator de urgência na tramitação e foi direto para o Plenário. Foi aprovado em 02/09/2021. Agora, aguarda a apreciação pelo Senado Federal. Na data de 21/09/2021 foi distribuído ao Senador Angelo Coronel, para emitir relatório, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

2

O EIXO CENTRAL DO PROJETO: ACENO À CLASSE MÉDIA EM ANO ELEITORAL

O eixo central do projeto de alteração do IR é reajustar as faixas da tabela progressiva do IRPF e, em particular, o limite de isenção para rendimentos anuais que saltaria de R\$ 22.847,76 para R\$ 30.000,00. O reajuste beneficiaria 20,3 milhões de declarantes do IRPF, entre os 5,2 milhões que passariam a ser isentos e mais 15,1 milhões que teriam suas alíquotas diminuídas. De acordo com as estimativas oficiais da Receita Federal, as perdas de receitas seriam equivalentes a R\$ 23,5 bilhões, caso entrasse em vigor no ano de 2022, como previsto no projeto de lei.²

Vale lembrar que durante a campanha eleitoral de 2018, o então candidato à presidência, Jair Bolsonaro, havia prometido elevar o limite de isenção para 5 salários mínimos e substituir a tabela progressiva por uma alíquota única de 20%. A estimativa de impacto fiscal desta proposta eleitoral mais agressiva chegaria a R\$ 95,8 bilhões. Três anos depois, entrega-se uma proposta muito aquém do prometido, mas ainda assim expressiva, porque representa uma desoneração de R\$ 23,5 bilhões prevista para o ano eleitoral.

A conta ficaria salgada e contrariava uma diretriz do Ministério da Economia de não apresentar um projeto que gerasse efeitos permanentes de perda de arrecadação. Esta é uma das razões pelas quais a proposta do Poder Executivo contém algumas medidas compensatórias.

No âmbito do IRPF, a medida compensatória inserida no projeto é o fim da opção pelo modelo simplificado para declarantes com rendimentos tributáveis acima de R\$ 40.000,00 por ano. De acordo com a legislação hoje em vigor, qualquer um pode optar pelo modelo simplificado, que dá um desconto padrão de 20% dos rendimentos tributáveis e sujeito ao teto de R\$ 16.154,34, ao invés do modelo completo no qual se deve declarar todas deduções (contribuições previdenciárias, despesas com saúde e educação, dependentes etc.).

A restrição ao uso do modelo simplificado geraria um ganho adicional de receitas estimado em R\$ 10,0 bilhões e afetaria cerca de 7,4 milhões de declarantes, que se viriam forçados a migrar para o modelo completo. No entanto, a maioria destes afetados não sairia prejudicada, porque a perda com o fim do

desconto padrão seria mais do que compensada pelo ganho do reajuste da tabela progressiva. Estima-se que os efetivamente prejudicados seriam em torno de 2,7 milhões de declarantes de perfis muito específicos.³

A tentativa de restringir o modelo simplificado foi alvo de polêmica, em parte devido à falsa percepção de imposição de prejuízos generalizados à classe média, que é justamente o contrário da motivação central da proposta de acenar para esta fração do eleitorado. A medida acabou sendo derrubada na Câmara dos Deputados e, em substituição, o projeto aprovado apenas reduziu o teto do desconto-padrão de R\$ 16.154,34 para R\$ 10.563,00. Como resultado, o impacto da medida compensatória caiu de R\$ 10,0 para R\$ 5,2 bilhões e nenhum dos declarantes sairia prejudicado pelas mudanças no IRPF.⁴ Mesmo quando afetados pela redução do teto do desconto-padrão, a perda é sempre neutralizada, no mínimo, pelo ganho do reajuste da tabela progressiva.

O balanço das duas medidas indica um impacto fiscal negativo de R\$ 17,9 bilhões, quando descontamos R\$ 5,2 bilhões da limitação do desconto-padrão dos R\$ 23,5 bilhões do reajuste da tabela. Porém, há que se tecer uma ressalva sobre a defasagem temporal dos efeitos das duas mudanças no IRPF. O reajuste da tabela progressiva, previsto inicialmente para 2022, tem um efeito mais imediato, porque se traduz na redução das alíquotas do imposto de renda retido na fonte (IRRF). No caso da mudança no desconto-padrão, os efeitos se fariam sentir no ano seguinte, após o preenchimento da declaração de ajuste anual referente ao ano anterior.

Dito de outro modo, o efeito da desoneração de R\$ 23,5 bilhões seria mais concentrado em 2022, sobretudo na forma de ampliação do rendimento pós-IRRF no contracheque dos assalariados e aposentados. Uma importante injeção de poder de compra, com potencial de estimular o consumo das famílias, principalmente da classe média, em pleno ano eleitoral. Ao passo que os R\$ 5,2 bilhões da oneração compensatória ficaria para o ano seguinte, quando uma parte dos declarantes

² Ver Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRFB), 2021.

³ Principalmente assalariados de rendimentos mensais superiores a R\$ 6,6 mil, que só tenham a contribuição previdenciária para deduzir, e aposentados de rendimentos superiores a R\$ 3,3 mil com menos de 65 anos, poucas despesas médicas e sem dependentes.

⁴ De acordo com estimativas próprias.

se depararia com um maior valor de imposto a pagar ou uma menor restituição a receber, incluindo os desavisados que só perceberiam isto tarde demais.

Independentemente das defasagens temporais ou da mudança na medida de compensação parcial, a orientação do eixo central da proposta de alteração do IR mantém-se inalterada. Trata-se basicamente de conceder uma expressiva desoneração (líquida) do IRPF, sobretudo para assalariados e aposentados de classe média, às vésperas do novo pleito eleitoral. A necessidade de buscar medidas adicionais para compensar a perda arrecadatória desta desoneração era uma das motivações, mas não a única, que justificou a inclusão de um segundo eixo, que consiste na reforma da tributação dos lucros. Mas antes de detalhar a reforma, vamos apresentar uma contextualização do debate sobre o anacrônico e injusto modelo brasileiro de tributação dos lucros. Este é um passo prévio importante para melhor compreender a maneira como o tema foi introduzido no projeto do Poder Executivo.

3

O CONTEXTO DA REFORMA DO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS NO BRASIL

Pelo menos desde 2015, vem ganhando força um diagnóstico sobre o caráter anacrônico e injusto do atual modelo de tributação dos lucros no Brasil e inúmeras propostas de reforma têm sido colocadas na mesa.⁵ O país é um dos poucos que isenta, integralmente, os dividendos distribuídos aos sócios e acionistas das empresas no nível pessoal e, ao mesmo tempo, possui uma das alíquotas sobre lucro das empresas mais altas do mundo (34%). Contudo, esta é a chamada alíquota estatutária e fica muito acima daquela que as empresas efetivamente arcam. A alíquota (média) efetiva está em torno de 23,4%, devido à presença de inúmeros benefícios ou brechas para planejamento tributário, como a dedução de juros sobre capital próprio (JCP) e regimes especiais mal calibrados.

O resultado é um modelo disfuncional que incentiva as empresas a distribuírem dividendos, ao invés de reterem e reinvestirem seus lucros, e que abala nossa competitividade externa. Outro problema deste modelo é que restringe sobremaneira a progressividade tributária. Quando a taxação se dá no nível da empresa, há maior chance de ser repassada para os consumidores (via aumento de preços) ou trabalhadores (redução de salários), ao contrário da tributação do dividendo no nível pessoal, que tende a incidir mais no bolso do acionista ou proprietário da empresa.

As desigualdades são potencializadas pela presença de assimetrias no tratamento conferido aos rendimentos do capital, que abrem inúmeras brechas para planejamento tributário. Um exemplo é o incentivo ao fenômeno da “pejotização”, pelo qual as pessoas físicas se convertem artificialmente em sócias ou proprietárias de empresas para fins de elisão tributária. Se no regime assalariado convencional a cunha tributária representa em média 42,4% dos custos laborais (somando tributos incidentes sobre a folha de pagamentos e IRPF), os sócios organizados em empresas de regimes especiais conseguem reduzir este custo de maneira substancial. Nos casos extremos de atividades de cunho personalíssimo com baixos custos operacionais, a cunha tributária dos prestadores de serviços cai para uma média de 8,1% no regime do Simples e de 17,9% no Lucro Presumido, o que viola o princípio básico da equidade horizontal.

Outra peculiaridade, que leva à violação de um segundo princípio básico, é a equidade vertical, porque uma parcela ínfima dos rendimentos dos muito ricos está sujeita à tabela progressiva do IRPF. A maior parcela advém de rendimentos do capital que gozam de tratamentos especiais, como os dividendos isentos e as aplicações financeiras isentas ou tributadas na fonte por alíquotas especiais. Isto causa uma quebra na escala de progressividade do imposto no extremo topo da distribuição, que se expressa no fato de o milésimo mais rico – isto é, cerca de 150 mil declarantes, de um total de 150 milhões de adultos brasileiros, com rendimentos médios anuais de R\$ 2,9 milhões originados principalmente da propriedade do capital –, em média, arcar com uma alíquota efetiva de 8% que é menor do que os 8,2% do 96º centésimo da distribuição de renda, cuja renda média é 24 vezes inferior e provém sobretudo dos rendimentos do trabalho.

Um caminho para minorar várias destas distorções é promover uma reforma que alinhe o Brasil às tendências internacionais no sentido de tributar o lucro da empresa por uma alíquota mais baixa e, em contrapartida, ampliar a tributação da renda do capital no nível pessoal. Idealmente, busca-se equalizar o tratamento tributário do rendimento do capital em relação ao rendimento do trabalho e entre as diversas formas de renda do capital (dividendos, aplicações financeiras, ganhos de capital etc.), o que passa pela revisão de tratamentos especiais como a isenção integral dos dividendos. Mais ainda, a redução de alíquotas sobre as empresas abre uma janela de oportunidade para avançar na direção de um modelo de tributação do lucro de base mais ampla, seja pela via da revisão de benefícios ou por outras medidas antielisão, que removam brechas para planejamento tributário. Uma reforma pautada por tais diretrizes, caso bem desenhada e implementada, pode constituir uma das raras oportunidades de levantar receitas adicionais, combinando maior equidade e eficiência.

Não por acaso, as propostas de reforma vêm ganhando força nos últimos anos em um amplo espectro da classe política, especialistas tributários e opinião pública. Porém, a aparente convergência dos ímpetus reformistas em torno de diretrizes mais gerais não deve obscurecer a existência de divergentes visões normativas que, por sua vez, se traduzem em distintas propostas de formato e calibragem do novo modelo de tributação do lucro. A visão que predomina nos círculos progressistas leva a uma calibragem de parâmetros, que reflete maior

⁵ Ver, por exemplo, Orair e Gobetti (2018), ANFIP/FENAFISCO (2018) e Insper (2020).

ênfase em aspectos de resgate da progressividade tributária e no potencial de levantar receitas para custear programas de investimentos sociais, econômicos ou ambientais. Ao contrário da visão mais própria de círculos conservadores, que relega a importância de tais aspectos em favor da defesa prioritária da desoneração da tributação do lucro no nível da empresa, enquanto instrumento dinamizador de investimentos e crescimento econômico, inclusive com modelos calibrados para gerar perda arrecadatória.

Quando avaliamos as visões normativas subjacentes, o aparente consenso se desfaz e a defesa genérica da reforma pode conter até mesmo objetivos diametralmente opostos. Esta contextualização é importante porque ajuda a entender o que está por trás da reforma da tributação do lucro proposta pelo Poder Executivo, assim como das alterações durante a tramitação legislativa, que a transformaram em uma desoneração da renda do capital muito mais aderente à visão conservadora.

4

O SEGUNDO EIXO: A REFORMA DO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS

O eixo central da proposta de alteração do IR previa perdas de receitas e contrariava uma diretriz do Ministério da Economia de não apresentar um projeto com desequilíbrio orçamentário. Coube, então, aos técnicos da Receita Federal a difícil tarefa de calibrar um novo modelo de tributação dos lucros com potencial de neutralizar a perda arrecadatória.

Esta solução constitui o segundo eixo do projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, que contempla quatro principais medidas:

1. Retomada da tributação dos dividendos por uma alíquota de 20%, mantendo a isenção exclusivamente para valores até R\$ 20 mil ao mês, por sócio ou proprietário, desde que pagos por micro ou pequenas empresas.
2. Redução das alíquotas estatutárias que incidem sobre os lucros das empresas, de 34% para 31,5% no ano de 2022 e 29% a partir de 2023.⁶
3. Ampliação da base de incidência dos impostos sobre os lucros, por meio de medidas como o fim da dedutibilidade dos Juros sobre Capital Próprio (JCP).
4. Amplo pacote de medidas de elisão, que inclui: aperfeiçoamento das regras de combate à distribuição disfarçada de lucros; antecipação da tributação dos dividendos, quando pagos entre pessoas jurídicas (inclusive *holdings* patrimoniais familiares); previsão de tributação do patrimônio de pessoas físicas brasileiras alocado em empresas no exterior (*offshore*), independentemente da distribuição de dividendos; alíquota diferenciada de 30% para dividendos destinados a jurisdições consideradas paraísos fiscais; mudanças nas regras de gratificações e participações nos resultados aos sócios e dirigentes com ações; endurecimento dos critérios de enquadramento nos regimes especiais etc.

De maneira sintética, o segundo eixo da reforma propõe tributar mais a renda do capital no nível da pessoa física, ao pôr

fim à isenção dos dividendos (Medida 1) e, ao mesmo tempo, impor alíquotas mais baixas sobre o lucro no nível da empresa (Medida 2), porém ampliando o volume de lucros tributáveis tanto pela revisão de deduções como o JCP (Medida 3), quanto por medidas antielisão destinadas a coibir práticas de planejamento tributário abusivo (Medida 4). Mais ainda, os parâmetros do novo modelo foram calibrados para que a maior tributação da renda do capital gerasse um ganho arrecadatório do tamanho necessário para acomodar as perdas do primeiro eixo da reforma, que reduz o IRPF sobre salários e aposentadorias.

As informações da tabela 1 demonstram este último ponto. Como se pode observar, o projeto do Poder Executivo previa um impacto fiscal aproximadamente neutro ou, de modo mais apropriado, uma estimativa de ligeiro aumento de receitas (R\$ 2,1 bilhões, na média nos anos 2022-2024), que é natural neste tipo de projeção em função das grandes incertezas envolvidas. A (quase) neutralidade fiscal resulta de estimativas da oneração do segundo eixo (itens 2.1 e 2.2 da tabela), que excedem o impacto na outra direção da desoneração de alíquotas sobre o lucro das empresas (item 2.3) e, por sua vez, este excesso é grande o suficiente para compensar a desoneração (líquida) do IRPF (item 1).⁷

O único ano em que não há compensação é 2022. A razão para o descompasso é que as previsões oficiais da Receita Federal estão baseadas na hipótese realista de que haverá uma antecipação da distribuição de dividendos acumulados por parte das empresas, logo antes da entrada em vigor das medidas de oneração (isto é, antes da retomada da taxa dos dividendos regulares e do fim da dedutibilidade dos dividendos especiais distribuídos a título de JCP). Devido à antecipação, os fluxos de dividendos tendem a ser mais baixos no imediato pós-reforma com um efeito que deprime a arrecadação temporariamente. A lacuna é, então, coberta pelo terceiro eixo da proposta, constituído por medidas de antecipação de receitas (item 3 na tabela), que elimina o desequilíbrio orçamentário do primeiro ano.⁸ Assegurando-se, assim, a (quase)

⁶ A alteração é na alíquota básica do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), de 15% para 12,5% no ano de 2022 e para 10% a partir de 2023. Sem alterar os 10% da alíquota excedente do IRPJ, que incide sobre os lucros que ultrapassem R\$ 20 mil mensais, ou os 9% da alíquota geral da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

⁷ Infelizmente, as estimativas oficiais não consideram o impacto das medidas do pacote antielisão, seja pela ausência de informações disponíveis para proceder à estimativa ou de uma referência clara para ser adotada.

⁸ Mais precisamente, o adiantamento da tributação do valor acumu-

Tabela 1

Estimativas de Impacto: Projeto do Poder Executivo (PL 2.337/2021). Valores em R\$ bilhões.

Medidas	2022	2023	2024
1. Mudanças nos parâmetros do IRPF	-13,5	-14,5	-15,4
1.1. Reajuste da tabela progressiva	-23,5	-25,2	-26,9
1.2. Limite do modelo simplificado	10,0	10,7	11,4
2. Reforma da tributação do lucro	0,9	18,4	19,5
2.1. Taxação dos dividendos	14,3	43,2	45,7
2.2. Fim da dedução do JCP	5,2	14,5	15,4
2.3. Redução da alíquota do IRPJ	-18,5	-39,3	-41,5
3. Antecipações de receitas	15,4	-2,5	-2,0
4. Uniformização da tributação no mercado financeiro	-0,3	0,1	0,1
Total	2,5	1,6	2,1

Fonte: Elaboração do autor a partir das estimativas da SRFB (2021).

neutralidade dos impactos fiscais da alteração do IR em cada um dos anos do triênio 2021-2023, mostrada na última linha da tabela 1.

Em termos distributivos, as mudanças previstas de ampliação da tributação da renda do capital tendem a ter efeitos mais concentrados no extremo topo da distribuição. A análise do gráfico 1 ilustra o impacto distributivo das alterações no IR. O gráfico mostra a alíquota média do imposto de renda no nível pessoal, somando-se às alíquotas progressivas do IRPF aplicáveis aos rendimentos tributáveis (salários, aposentadorias, aluguéis na pessoa física etc.) com as estimativas de alíquotas de IRRF sobre rendimentos tributados exclusivamente na fonte (décimo-terceiro salário, aplicações financeiras, ganhos de capital etc.).

Como pode ser observado, as alterações do imposto de renda em quase nada afetariam de maneira direta os 85% mais pobres da população adulta do país, em sua maioria isentos, e somente uma minoria recolhe o imposto a uma alíquota média muito baixa. O impacto fica praticamente todo restrito aos 15% mais ricos do país, ainda que com uma diferença qualitativa importante entre o 1% mais rico e os demais centésimos. No 1% mais rico, há um peso muito mais elevado de rendimentos do capital e, mais especificamente, dos dividendos. Por isto, os muito ricos acabam sendo os mais prejudicados pela restituição da tributação de dividendos e isto se traduz na elevação das alíquotas médias no gráfico 1.

Nos demais centésimos dos 15% mais ricos (85° ao 98°), os

lado dos rendimentos dos fundos de investimentos fechados, que após a reforma seriam submetidos à sistemática do come-cotas, hoje aplicável aos fundos abertos, e à instituição de uma alíquota reduzida sobre ganho de capital decorrente da atualização em 2022 do valor dos imóveis localizados no país. Há um quarto eixo da proposta relativo a mudanças na tributação do mercado financeiro, que uniformiza por baixo as alíquotas em 15% e acaba tanto com o escalonamento para ativos de renda fixa quanto com as diferenciações entre mercados e entre fundos abertos ou fechados. A estimativa de impacto arrecadatório deste eixo é inexpressiva e seus principais objetivos são simplificar as regras tributárias e facilitar a migração entre ativos para dar mais liquidez ao mercado.

impactos vão na direção oposta. Pode-se verificar quedas das alíquotas médias pós-alteração do IR, que refletem os maiores pesos dos rendimentos do trabalho e de aposentadorias que se beneficiariam do reajuste da tabela progressiva. Um segundo aspecto, que influencia este resultado, é que muitos dos recebedores de dividendos permaneceriam isentos, porque se enquadram no critério de excepcionalidade para valores pagos por pequenas e médias empresas.

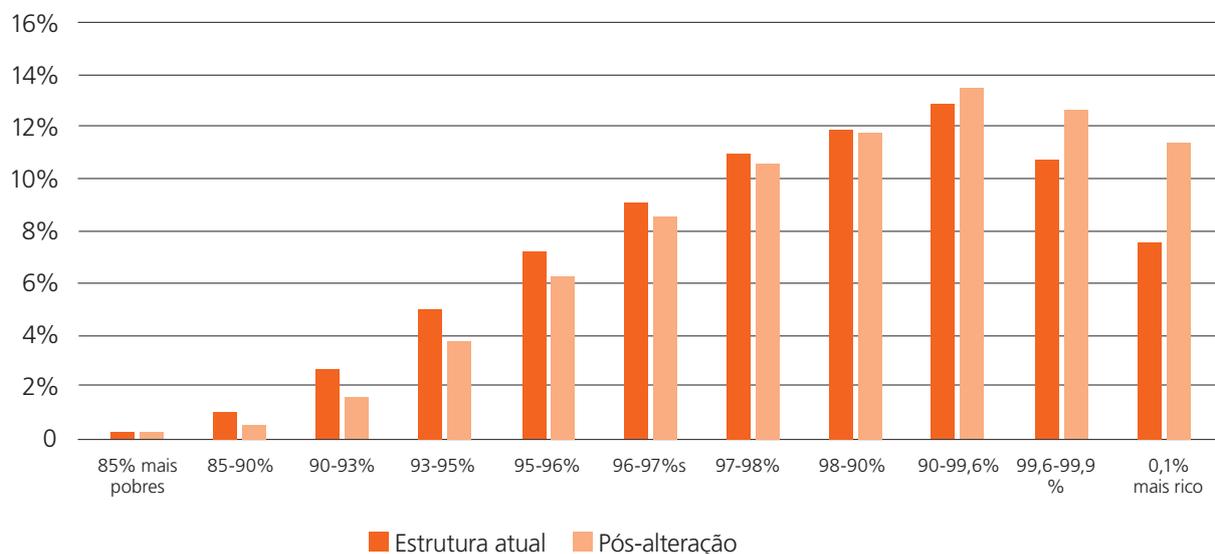
Em suma, os impactos distributivos são pouco expressivos do ponto de vista da distribuição de renda como um todo. Porém, os impactos são claramente progressivos do ponto de vista da distribuição dos declarantes do IRPF que estão situados entre os 15% mais ricos do país. A grande maioria sairia ganhadora com a proposta de alteração do imposto de renda (ou de maneira genérica a “classe média”), enquanto os prejudicados estão concentrados principalmente no 1% mais rico do país. Ainda assim, os impactos redistributivos são modestos e sequer anulariam a quebra da escala da progressividade no topo da distribuição (ver gráfico 1).⁹

À luz destes resultados e do contexto mais geral do debate sobre a necessidade de reformar o anacrônico e injusto modelo de tributação dos lucros no Brasil, pode-se concluir que o segundo eixo da proposta de alteração do IR contém inúmeras virtudes. A solução encontrada pelos técnicos da Receita Federal caminhava na direção correta de alinhar o país às tendências internacionais de tributar mais a renda do capital no nível pessoal (e menos no nível da empresa) e de aproveitar a janela de

⁹ Estes resultados distributivos devem ser vistos com ressalva, porque se baseiam em um arcabouço estático que não considera questões como integração com a tributação no nível da empresa, elisão ou evasão tributária e efeitos dinâmicos. A consideração de algumas destas questões não parece modificar qualitativamente os resultados. Por exemplo, o atual modelo concentra a taxaço do lucro no nível da empresa, que está associada a maiores repasses para consumidores (via aumento de preços) ou trabalhadores (redução de salários). Ao migrar para um modelo com menor taxaço da empresa e maior taxaço do acionista ou proprietário, os repasses tendem a ser menores e a reforçarem o impacto redistributivo. A questão da elisão também tende a ser menos grave na versão original do projeto, que previa a adoção simultânea de um pacote de medidas antielisão, ao contrário da versão aprovada na Câmara que eliminou estas medidas.

Gráfico 1.

Estimativas de Impacto Distributivo: Alíquota média de IR no nível pessoal, por estratos da distribuição de renda da população adulta, nos cenários com a estrutura atual e pós-alteração prevista no PL 2.337/2021.



Fonte: Elaboração do autor.

oportunidade para rever benefícios e apertar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário.

É claro que a avaliação positiva sobre o segundo eixo fica comprometida, quando levamos em consideração sua motivação nada meritória de levantar receitas para acomodar a desoneração da “classe média” com claro viés eleitoreiro. Tampouco se deve deixar de reconhecer que a proposta original de reforma do modelo de tributação dos lucros continha problemas derivados de parâmetros mal calibrados e margens para aprimoramentos. Discutir estes temas, no entanto, tornou-se ocioso porque o texto final, aprovado pela Câmara, acabou anulando boa parte dos méritos originais e potencializando suas deficiências. Mesmo a motivação originária de levantar receitas adicionais foi subvertida e a proposta se transformou em uma dupla-desoneração, tanto da classe média quanto da renda do capital, como veremos a seguir.

5

AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS NA CÂMARA E O DESVIRTUAMENTO DA REFORMA

Assim que o projeto de lei foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, deu-se início a um processo de desvirtuamento dos méritos originais da reforma do modelo de tributação dos lucros. Primeiramente, o relator designado anunciou sua intenção de mais que dobrar a redução das alíquotas do imposto de renda corporativo. Depois, voltou atrás em resposta à pressão das autoridades de governos estaduais e municipais, que demonstraram preocupação com a perda de receitas compartilhadas pela União. O texto final foi aprovado prevenindo a redução das alíquotas que incidem sobre o lucro da empresa de 34% para 26% em 2022, entre os 29% da proposta original e os 22% pretendidos pelo relator no seu primeiro parecer.¹⁰

O relator também cedeu à pressão de profissionais liberais e estendeu a isenção de dividendos pagos por pequenas e médias empresas (PMEs). A proposta inicial colocava um limite de R\$ 20 mil mensais para o sócio ou proprietário. Na versão final, o limite foi retirado e os dividendos pagos por praticamente todas as empresas dos regimes especiais (Simples ou Lucro Presumido), com faturamento de até R\$ 4,8 milhões, continuarão gozando do benefício da isenção. Neste formato, ficará ainda mais vantajoso para um trabalhador de alta renda se converter, artificialmente, em sócio ou proprietário de uma empresa para elidir o pagamento de imposto. Por exemplo, a cunha tributária de um típico prestador de serviços organizado em uma empresa cairia de 17,5% para 14,9%, amplificando-se o desnível em relação à tributação no regime assalariado convencional que fica acima de 40%.¹¹ O efeito prático desta medida é que, ao invés de coibir, passa a incentivar ainda mais o fenômeno da “pejotização”, além de deixar uma brecha para que empresas próximas do limiar de R\$ 4,8 milhões se dividam, para continuar usufruindo da isenção dos dividendos.

Outro tipo de isenção dos dividendos instituída no texto apro-

vado pela Câmara é para distribuições entre empresas integrantes do mesmo grupo econômico. Na proposta inicial, previa-se a tributação antecipada destes dividendos que daria um crédito quando fossem distribuídos para as pessoas físicas ou para o exterior. É verdade que este mecanismo de antecipação cria um problema, porque coloca um empecilho aos remanejamentos financeiros dentro do grupo econômico para fins de investimentos, mas havia alternativas para corrigi-lo. Ao invés de buscar alternativas, a opção foi por simplesmente abolir a antecipação e criar uma brecha para o diferimento ou não pagamento do imposto, via acumulação dos dividendos nas empresas e, em particular, nas *holdings* patrimoniais familiares. A tendência, aliás, é que haja uma multiplicação de *holdings* familiares por parte dos muito ricos, com o objetivo de elidir o pagamento do imposto sobre dividendos.

As isenções de dividendos não são os únicos exemplos de mudanças introduzidas no projeto original que mantiveram, ampliaram ou criaram novas brechas para elisão tributária. Logo após o envio do projeto, a autoridade máxima do Ministério da Economia passou a se referir às medidas antielisão de maneira pejorativa como “pacote de maldades da Receita Federal”. Coincidentemente ou não, várias destas medidas foram sendo retiradas, gradualmente, a cada uma das novas versões do texto, que foram escritas em parceria entre as equipes do Ministério da Economia e do relator na Câmara dos Deputados. Entre os exemplos, dignos de menção, estão as exclusões das previsões de alíquota diferenciada para dividendos destinados a paraísos fiscais (30% e não 20%) e de tributação do patrimônio de pessoas físicas brasileiras alocado no exterior (*offshore*), independentemente da distribuição dos dividendos. O pacote antielisão tinha evidente inspiração nas recomendações internacionais de boas práticas para coibir procedimentos de erosão de base e migração de recursos ao exterior. Ao desmontá-lo, o país simplesmente desperdiçou a oportunidade para fechar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário.

De maneira mais geral, as modificações introduzidas durante o processo de tramitação legislativa caminharam em duas principais direções que se inter-relacionam: redução (ou eliminação) de alíquotas sobre rendimentos do capital e desidratação das medidas antielisão. Este processo culminou com o Plenário da Câmara aprovando uma redução da alíquota sobre dividendos de 20% para 15%. O resultado final foi a sub-

¹⁰ A queda da alíquota de 8 pontos percentuais (p.p.) ficou distribuída entre 7 p.p. na alíquota básica do IRPJ e 1 p.p. na CSLL (condicional à revogação de alguns gastos tributários).

¹¹ Admite-se um trabalhador, que desempenha atividades de cunho personalíssimo por meio de uma empresa do Lucro Presumido, cuja base de incidência do IRPJ/CSLL é o percentual presumido de 32% do faturamento da empresa, tal que a soma da alíquota básica do IRPJ e da CSLL sobre o faturamento cairia de 7,7% (24%*32%) para 5,1% (16%*32%).

Tabela 1

Estimativas de Impacto: Projeto do Poder Executivo (PL 2.337/2021). Valores em R\$ bilhões.

Medidas	Projeto enviado	Projeto aprovado
1. Mudanças nos parâmetros do IRPF	-14,5	-19,6
1.1. Reajuste da tabela progressiva	-25,2	-25,2
1.2. Limite do modelo simplificado	10,7	5,5
2. Reforma da tributação do lucro	18,4	-20,5
2.1. Taxação dos dividendos	43,2	29,2
2.2. Fim da dedução/revogação do JCP	14,5	13,0
2.3. Redução da alíquota do IRPJ/CSLL	-39,3	-62,8
3. Demais	-2,4	-3,3
4. Alteração do IR (subtotal)	1,6	-43,4
4.1. Governo federal	7,2	-21,0
4.2. Governos subnacionais	-5,6	-22,5
5. Medidas adicionais	0,0	21,0
5.1. Fim de benefícios do PIS/COFINS	0,0	16,0
5.2. Alíquota adicional da CFEM	0,0	5,0
6. Total	1,6	-22,4
6.1. Governo central	7,2	-4,9
6.2. Governos regionais	-5,6	-17,5

Fonte: Elaboração do autor a partir das estimativas da SRFB (2021).

versão de alguns dos princípios originários da proposta de alteração do IR.

O objetivo equitativo que estava associado ao projeto original, via resgate da progressividade tributária no topo, ficou severamente comprometido. Vale dizer, são geralmente os mais ricos, que contam com especialistas em planejamento tributário e conseguem administrar seu patrimônio por empresas no país ou no exterior (*holdings* familiares ou pessoais), os mais beneficiados pelas brechas deixadas na legislação para elidir o pagamento de imposto. Com efeito, os muito ricos podem sair beneficiados pela reforma, que reduz as alíquotas de tributação do lucro da empresa, incluindo aqui os prestadores de serviços de alta renda artificialmente enquadrados nos regimes especiais de PMEs. Na versão final do texto, o suposto esforço de promover equidade corre grande risco de ser contraproducente.

A própria concepção geral da proposta de alteração do IR acabou subvertida. A intenção inicial era promover essencialmente uma oneração da renda do capital (segundo eixo), que pudesse neutralizar a desoneração dos rendimentos de salários e aposentadorias da classe média (primeiro eixo). Ao final, a proposta se transformou em uma dupla-desoneração, tanto dos rendimentos da classe média quanto da renda do capital.

Esta dupla-desoneração está evidenciada na tabela 2, que permite comparar os impactos fiscais do projeto de lei antes e depois da tramitação na Câmara dos Deputados. Em termos agregados, a estimativa de impacto das alterações no IR se converteu de aproximadamente nula (R\$ +1,6 bilhões) para uma substancial perda de receitas (R\$ -43,4 bilhões). A maior mudança ocorreu no segundo eixo da reforma da tributação do lucro. Na versão original, o segundo eixo previa ganhos de

receitas (R\$ +18,4 bilhões) em magnitude suficiente para neutralizar a desoneração (líquida) do primeiro eixo (R\$ -14,5 bilhões). Esta lógica se subverteu depois das mudanças introduzidas pela Câmara e as projeções passaram a indicar perdas de receitas em ambos os eixos (R\$ -19,6 e R\$ -20,5 bilhões, respectivamente).

Diante das críticas sobre o impacto fiscal do projeto, o relator introduziu duas medidas adicionais não relacionadas ao IR: i) revogação de benefícios do Programa de Integração Social e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS), que é um tributo não compartilhado com os governos regionais; e ii) criação de uma alíquota adicional de 1,5% para a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a ser quase integralmente destinada aos governos regionais. Os impactos das duas medidas adicionais estão discriminados na tabela 2 (item 5) e, caso viessem a se concretizar, sequer cobririam metade das perdas com as alterações do IR (isto é, representariam R\$ 21,0 de R\$ 43,4 bilhões).¹² Após as compensações, o projeto como um todo segue apontando perdas substanciais de receitas da ordem de R\$ 22,4 bilhões.

Esta conversão da proposta de alteração do IR em uma substancial desoneração, combinada com compensações parciais e que priorizam as receitas não-compartilhadas, traz à tona uma série de inconsistências. A primeira é que transfere a

¹² Os benefícios do PIS/COFINS são relativos aos setores de produção, importação ou comercialização de produtos químicos e farmacêuticos, medicamentos, gás natural e carvão mineral. Também se introduziram revogações de benefícios do IR que foram incluídas no item demais da tabela 2, como a exclusão da base de cálculo de valores recebidos por agentes públicos a título de auxílio-moradia.

maior parte das perdas de receitas para os entes em situação financeira mais frágil, os governos estaduais e municipais, e isto potencializa os riscos fiscais (e também sociais) vinculados ao projeto. Enquanto a União que dispõem de maior capacidade para absorver choques fiscais sofreria uma perda pouco significativa (meros R\$ 4,9 bilhões), os governos regionais arcariam com um volume de perdas mais de três vezes superior (R\$ 17,5 bilhões).¹³ Dadas a precária situação orçamentária atual e as vedações ao endividamento dos entes subnacionais, o choque de receita teria de ser acomodado principalmente por ajustes adicionais nas despesas. Algo difícil de processar sem penalizar investimentos públicos e/ou gastos com a prestação de serviços básicos de saúde, educação e assistência social, que são as áreas prioritárias de atuação destes entes e essenciais para a população mais vulnerável.

Outra inconsistência é a dissociação em relação à estratégia de reforma fatiada que fora concebida pelo Poder Executivo. A estratégia anunciada revela a intenção de promover uma ampla reforma do sistema tributário a partir de etapas (ou fatias), que começaria pela reforma dos tributos federais sobre bens e serviços e depois seguiria pelo IR. Em consonância com esta estratégia, o governo submeteu ao Congresso Nacional o PL 3.887/2020, que extingue o PIS/COFINS e o substitui por um novo imposto sobre valor adicionado com desenho que segue as melhores práticas internacionais, denominado contribuição sobre bens e serviços (CBS). O projeto está parado na Câmara dos Deputados desde o terceiro trimestre de 2020. No ano seguinte, foi encaminhado o PL 2.337/2021 que altera a legislação do IR. Acontece que a versão final aprovada na Câmara transformou a segunda etapa em uma substancial desoneração do IR, a ser compensada parcialmente pela ampliação do PIS/COFINS. É no mínimo incoerente propor a elevação de um tributo que se pretende extinguir, a não ser que se tenha abandonado a estratégia de reforma fatiada.

13 As perdas dos governos subnacionais incluem o impacto indireto das perdas de receitas do IR compartilhadas, destinadas aos Fundos de Participação dos estados e municípios, e o impacto direto sobre as alíquotas do IRRF de rendimentos dos servidores públicos estaduais e municipais.

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se é verdade que o projeto elaborado pelo Poder Executivo (PL 2.337/2021) continha inúmeras virtudes, o texto final aprovado pela Câmara praticamente as anulou, criou inconsistências e, ainda, potencializou riscos fiscais e sociais. De início, buscava-se alcançar o equilíbrio orçamentário ao propor uma reforma do injusto e anacrônico modelo brasileiro de tributação dos lucros, com potencial de levantar receitas suficientes para compensar a desoneração dos rendimentos de salários e aposentadorias. A despeito da motivação claramente eleitoreira de acenar à classe média às vésperas do próximo pleito, a solução de reforma da tributação dos lucros encontrada pelos técnicos da Receita Federal caminhava na direção correta, no sentido de alinhar o país às tendências internacionais de tributar mais a renda do capital no nível pessoal (e menos no nível da empresa) e de aproveitar a janela de oportunidade para rever benefícios e apertar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário. O pacote antielisão previsto na reforma também criava condições mais propícias para o alcance de objetivos equitativos e, em particular, o resgate da progressividade tributária no topo.

É claro que existiam arestas a serem aparadas, sobretudo em termos de aprimoramentos na calibragem de parâmetros do modelo de tributação dos lucros. Ao invés do caminho de ajuste fino da modelagem, o que se viu, durante o processo legislativo de tramitação, foi o percurso contrário. A lógica básica do projeto foi subvertida, convertendo-se em uma dupla-desoneração, tanto dos rendimentos da classe média quanto da renda do capital. Além disto, o alcance de objetivos equitativos ficou severamente comprometido, após a desidratação do pacote de medidas antielisão ter aberto brechas para os mais ricos elidirem o pagamento de imposto. Sob tais condições, o suposto esforço de resgatar a progressividade tributária no topo corre grande risco de se tornar contraproducente.

Os riscos introduzidos na versão do projeto aprovada na Câmara não param por aí. Na medida em que se criou um desequilíbrio orçamentário e o transferiu para os governos regionais, que de modo geral se encontram em situação financeira mais frágil e são os principais responsáveis pela prestação de serviços básicos (saúde, educação e assistência social), essenciais para a população mais vulnerável, o projeto passou a embutir elevados riscos fiscais e sociais.

Resumindo, o texto final aprovado pela Câmara praticamente anulou os méritos originais. Diante deste quadro, o Senado tem três caminhos: arquivar o projeto, resgatar os méritos do PL original e aprimorar o modelo proposto, ou repetir os erros da Câmara e desfigurar ainda mais o projeto. Infelizmente, as declarações públicas de alguns Senadores sinalizam a preferência pelo terceiro caminho, a pior alternativa disponível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP/FENAFISCO - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP/FENAFISCO, 2018.

INSPER. **Relatório de Pesquisa Tributação da Renda no Brasil**. São Paulo: Insper, 2020.

ORAIR, RODRIGO; GOBETTI, SÉRGIO. Reforma Tributária no Brasil: Princípios Norteadores e Propostas em Debate. **Novos Estudos Cebrap**, v. 37, n. 2, 2018, pp. 213-244.

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Reforma Tributária: PL 2337**. Brasília: SRFB, 2021.

AUTOR

Rodrigo Orair é economista pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (2002) e mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp (2006). É pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Exerceu o mandato de Diretor da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal. Especialista em macroeconomia e política fiscal, tendo publicado inúmeros estudos em tópicos relacionados às finanças públicas nos níveis central e subnacional, assim como sobre as relações entre finanças públicas, distribuição de renda e desenvolvimento. Foi agraciado com inúmeros prêmios acadêmicos, como o primeiro lugar por quatro vezes no Prêmio Tesouro Nacional e o primeiro lugar por duas vezes no Prêmio SOF de Monografias.

FICHA TÉCNICA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:
Christoph Heuser, representante da FES no Brasil
Gonzalo Berrón, diretor de programas

<https://brasil.fes.de>

Contato:
fesbrasil@fes.org.br

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

REFORMA TRIBUTÁRIA: MAIS UMA CHANCE PERDIDA

Análise do Projeto de Lei 2.337/2021



Em junho de 2021, o Poder Executivo encaminhou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.337/2021 que altera a legislação do imposto de renda. O Projeto de Lei (PL) foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados e encontra-se em processo de tramitação no Senado Federal.

A proposta pretendia reajustar as faixas da tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que tem como principal resultado elevar em R\$ 23,5 bilhões os rendimentos líquidos nos contracheques de trabalhadores assalariados e aposentados. A conta ficaria salgada e contrariava uma diretriz do Ministério da Economia de não apresentar um projeto que gerasse perda na arrecadação.



Cabia aos técnicos da Receita Federal a difícil tarefa de calibrar um novo modelo de tributação dos lucros com potencial de neutralizar a perda arrecadatória de seu eixo central, a desoneração da classe média. A solução se alinhava às tendências internacionais de tributar mais a renda do capital no nível pessoal (e menos no nível da empresa) e de aproveitar a janela de oportunidade para rever benefícios e apertar o cerco às práticas abusivas de planejamento tributário. O pacote antielisão previsto na reforma também criava condições para o alcance de objetivos equitativos e, em particular, o resgate da progressividade tributária no topo.



Logo após o envio ao Congresso, a autoridade máxima do Ministério da Economia passou a se referir às medidas antielisão de maneira pejorativa como “pacote de maldades da Receita Federal”. O texto recebeu inúmeras modificações que caminharam na direção de desonerar a renda do capital e desidratar o pacote de medidas antielisão. O projeto se converteu, então, em uma dupla-desoneração, tanto dos rendimentos da classe média quanto da renda do capital.

Ao cabo, o texto final aprovado na Câmara foi desvirtuado a tal ponto que não somente anulou os méritos originários, como passou a embutir substanciais riscos fiscais e sociais. Mesmo o suposto esforço de resgatar a progressividade tributária no topo corre grande risco de se tornar contraproducente, devido às brechas abertas para que os mais ricos elidam o pagamento de imposto.

Para mais informações sobre o tema, acesse:

<https://brasil.fes.de>