

Meio: Valor Econômico	
Editoria: Economia	Data: 22/02/2019
Link: https://www.valor.com.br/brasil/6079751/guedes-quer-taxar-juros-sobre-capital-e-dividendos	

O sistema tributário de Paulo Guedes

Por Daniel Zugman e Frederico Bastos

O ministro da Economia, Paulo Guedes. Crédito Valter Campanato/Agência Brasil

Nos últimos meses discussões sobre uma possível reforma tributária têm sido reavivadas, impulsionadas pelos recentes debates eleitorais e pela posse do novo governo, que tem expressamente declarado a questão tributária como uma de suas pautas prioritárias. Apesar de ainda não existir uma proposta formalizada por parte do governo eleito, algumas possíveis medidas vêm sendo ventiladas na mídia, principalmente pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, e seu Secretário Especial da Receita Federal, Marcos Cintra.

Abaixo, trazemos algumas das principais medidas veiculadas e possíveis reflexões.

Tributação da Renda: redução de alíquota de IRPJ, tributação de dividendos, juros sobre capital próprio e nova tabela de IRPF

Como amplamente noticiado, há previsão de alterações no imposto de renda, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas. A proposta recebeu destaque durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos, no qual o próprio Guedes a citou[1].

Sob a perspectiva empresarial, a ideia seria reduzir a carga tributária do IRPJ e CSLL (34%) para um patamar entre 15% e 20%. Para a compensação arrecadatória, os dividendos, hoje isentos de imposto de renda, seriam tributados à alíquota de 15% e o tratamento tributário aplicável aos juros sobre capital próprio seria também reavaliado a fim de suprimir a possibilidade de dedução desses juros ou para implementar uma alíquota superior à de 15%, atualmente vigente.

Ainda, sob a ótica da pessoa física seria avaliada a atualização da tabela progressiva do imposto de renda para considerar a inflação acumulada nos últimos anos e criar mais faixas de tributação com alíquotas superiores ao atual teto de 27,5%. As novas faixas compensariam a perda arrecadatória decorrente da ampliação da faixa de isenção e das demais faixas sujeitas a

alíquotas reduzidas, produzidas pela correção da tabela pela inflação acumulada.

De fato, essas medidas aproximariam nosso modelo de tributação com aquela praticada na maioria dos países desenvolvidos[2]. No entanto, independentemente de qualquer juízo de valor sobre as medidas sugeridas, existem ainda perguntas sem respostas e pontos a serem aprofundados.

Na questão da tributação sobre os dividendos, ainda não está claro se a medida impactaria todo tipo de empresa, independentemente do tipo societário e/ou do regime de tributação do lucro adotado. É que, tecnicamente, o termo “dividendos” diz respeito apenas a sociedades anônimas.

Além disso, a tributação dos dividendos seria compensada pela redução da carga de IRPJ/CSLL. Para empresas optantes pelo lucro presumido e pelo lucro real, a medida parece fazer sentido. Mas para aquelas sujeitas ao Simples Nacional, maioria das empresas brasileiras, a redução do IRPJ/CSLL impactaria também as alíquotas aplicáveis (Simples Nacional)? Caso contrário, a tributação dos dividendos significaria pesado aumento da carga tributária para os pequenos empreendedores. Não que o Simples Nacional não precise ser revisto, mas é preciso ponderar se esse é o efeito desejado com a tributação dos dividendos.

Outro ponto que merece análise é se o mais adequado seria adotar uma alíquota fixa para os dividendos ou sujeitá-los a uma tabela progressiva, seja a tabela já existente, seja uma elaborada especificamente para essa finalidade. É que a tributação deve ser norteadada pelo princípio da capacidade contributiva e historicamente a graduação de alíquotas de imposto de renda tem sido utilizada nesse sentido, trazendo maior progressividade da tributação.

No mesmo sentido, uma possível revisão das faixas e alíquotas atualmente praticadas na tabela progressiva do IRPF também poderia contribuir para maior progressividade do sistema.

Quanto ao JCP, embora seja frequentemente alardeado como uma benesse fiscal graciosamente concedida, não se deve esquecer que seu objetivo é tratar de forma equânime, do ponto de vista fiscal, o capital próprio integralizado em uma sociedade e o capital tomado de terceiros, que em geral permite a dedução dos respectivos juros na apuração do lucro real. Assim, sua extinção de forma descuidada poderia desestimular a capitalização de empresas e aumentar o seu endividamento. É verdade que esse efeito pode ser equilibrado pela redução da alíquota de IRPJ/CSLL, mas isso precisa ser ponderado, em especial considerando o momento financeiro do país nos últimos anos.

Por fim, é natural que as medidas ventiladas também gerem receio de aumento de carga. Embora se fale apenas em mudança do modelo de integração entre

IRPJ e IRPF, no Brasil, historicamente, medidas reformistas geralmente implicam aumento de carga[3]. E, apesar do déficit do orçamento público, aumento da tributação poderia enfraquecer ainda mais a já combalida economia.

Unificação de tributos?

Um dos principais problemas reconhecidos pela equipe econômica do governo é o número excessivo de tributos[4] – em especial aqueles incidentes sobre o consumo (PIS, Cofins, IPI, ICMS, ISS, entre outros). A ideia de unificação agruparia por volta de cinco tributos em apenas um. Tal medida, porém, provavelmente demandaria intensa negociação com estados e municípios e alteração do texto constitucional, vez que, em princípio, envolveria a unificação de ICMS e ISS com outros tributos de competência federal.

Superada a necessidade de unificação, questão que se coloca é qual seria a base econômica tributável por esse imposto único: consumo ou movimentações financeiras?

É sabido que o Secretário Marcos Cintra é um dos mais notórios defensores de um tributo único sobre movimentações financeiras como medida simplificadora do sistema. Tal possível medida causou alvoroço quando comentada por Guedes[5]. Segundo ele, não consistiria na volta da antiga CPMF, ou seja, um tributo adicional que implicaria aumento de carga, mas sim uma medida simplificadora. O tributo único substituiria pelo menos quatro tributos (PIS, Cofins, IOF e contribuições previdenciárias) e teria alíquota de 0,4%, incidindo sobre todas as movimentações financeiras. Também teria como intuito desonerar a tributação incidente sobre a folha de salários.

Embora seja academicamente defensável, parece-nos que essa ideia dificilmente prevaleceria na prática. Existem críticas sobre os efeitos econômicos indesejáveis que poderiam ser causados (por ex., regressividade), além de caminhar na contramão do que tem ocorrido na maioria dos países desenvolvidos (que costumam adotar tributo único sobre o consumo). Ademais, essa medida evoca memória pouco agradável dos brasileiros em relação à CPMF, o que dificultaria bastante a negociação política da proposta. Nesse contexto, o próprio Secretário Cintra já afirmou que estaria disposto a abrir mão dessa convicção em prol de uma reforma mais amplamente aceita, como aquela que visa unificar tributos sobre o consumo[6].

Ingresso do Brasil na OCDE

Uma outra preocupação relacionada ao cenário tributário no Brasil é o possível ingresso do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OCDE”)[7]. Atualmente, o sistema tributário brasileiro demandaria mudanças para alinhamento às regras tributárias recomendadas pela

organização[8]. Os países integrantes da OCDE, utilizam-se do value-added tax ("VAT"), ou semelhante, como tributo único sobre o consumo. Assim, a proposta da criação de um imposto único ganha fôlego, não apenas para a simplificação do nosso sistema tributário, mas também para adequação às diretivas da OCDE.

Sob a perspectiva de adesão do Brasil à OCDE, é preciso atentar-se para uma eventual alteração das regras atualmente aplicáveis a operações sujeitas a preço de transferência. A organização internacional recomenda métodos diferentes e mais complexos do que aqueles previstos na legislação brasileira, que são mais simples e objetivos (embora passíveis de outras críticas). Assim, qualquer adequação às recomendações da OCDE deve ser avaliada com cautela em razão dos custos, aumento de complexidade e outras externalidades que potencialmente surgiriam.

Semelhanças e divergências em relação a propostas já consolidadas

Em certa medida, algumas das ideias apresentadas por Guedes dialogam com propostas já debatidas, como aquela patrocinada pelo ex-deputado Luiz Carlos Hauly, a do CCIFF e a do IPEA[9]. Em resumo, tais propostas encampam o modelo de IVA (Imposto sobre Valor Agregado) em relação a tributação sobre o consumo.

Não obstante, até o momento, parece-nos que o atual governo tem se preocupado mais com a tributação da renda (dividendos, JCP, tabela do IRPF, etc), conforme apontado anteriormente, do que com a tributação sobre o consumo. Embora várias das ideias ventiladas por Guedes sejam interessantes e mereçam discussão, parece-nos que o grande gargalo do sistema está na complexidade e regressividade do modelo de tributação sobre o consumo.

Conclusões

Geralmente, três características negativas são atribuídas ao nosso sistema tributário: alta carga, complexidade e regressividade.

A redução das alíquotas de IRPJ/CSLL pode suavizar a carga incidente sobre as empresas, tendo como possível efeito estímulo ao investimento produtivo. Além disso, aproximaria nosso sistema ao modelo tributário utilizado no mundo desenvolvido, podendo atrair capital estrangeiro. Nesse sentido, pode ser bastante interessante e positivo.

A despeito disso, tais medidas não resolvem nossos problemas crônicos de complexidade e regressividade, que se verificam mais fortemente na tributação sobre o consumo.

Talvez o foco maior na tributação da renda em detrimento do consumo se deva ao fato de que reformar esta última esbarraria em graves obstáculos políticos e

federativos, em especial em um momento em que vários importantes estados enfrentam severa crise financeira e apresentariam resistência em abrir mão de competência para tributar. Nesse contexto, a estratégia de focar em ajustes da tributação sobre a renda talvez seja mais factível e com efeitos mais imediatos.

Este artigo é resultado das análises e discussões realizadas no âmbito do Grupo de Estudo de Políticas Tributárias (GEP) da FGV Projetos SP, coordenado por Ana Carolina Monguilod, Breno Ferreira Martins Vasconcelos, Melina Rocha Lukic, Rodrigo Mattos Vieira de Almeida e Victor Metta.