

2021

---

# REFORMA TRIBUTÁRIA

## ANÁLISE DOS IMPACTOS NA ECONOMIA E NOS NEGÓCIOS

# PESO DA CARGA TRIBUTÁRIA

A reforma tributária proposta pelo Governo Federal deve ser dividida em quatro etapas, sendo que duas delas foram enviadas ao Congresso Nacional e tratam de mudanças no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas (Projeto de Lei nº 2.337/2021) e da criação da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) Federal, com a unificação do PIS/COFINS (PL nº 3.887/2020) e alíquota de 12% - atualmente, a cobrança desses dois tributos varia de 3,65% a 9,25%. As demais modificações devem estar vinculadas a revisão do imposto sobre a folha de pagamentos e a criação de um imposto digital.

A carga tributária do país é elevada e onera a sociedade ao diminuir o poder de consumo e investimentos. Entre 2008 e 2017, a média dos tributos cobrados foi em torno de 32% do PIB nacional, segundo dados da Receita Federal do Brasil. Este percentual é superior a média da América Latina (22,8%).

As duas etapas da reforma apresentadas, conforme tabela 1, vinculam a mudança de 22,07% da carga tributária em relação ao PIB e, até o momento, as modificações propostas pressupõem elevação da carga tributária e vão na contramão do objetivo principal da reforma, que visa reduzir os impostos e gerar efeitos positivos na produtividade, no consumo e no crescimento da economia.

**Tabela 1. Carga Tributária e Variação por Base de Incidência**

Reforma	Arrecadação (R\$ milhões)			Participação PIB	
	Tipo de base	2017	2018	2017	2018
1ª Etapa	Bens e serviços	942.653,48	1.025.142,39	14,32%	14,88%
2º Etapa	Renda	462.886,33	495.355,23	7,03%	7,19%
Próximas etapas	Folha de salários	590.638,81	627.640,46	8,97%	9,11%
	Propriedade	97.512,32	106.362,95	1,48%	1,54%
	Transferência Financeira	34.683,11	36.617,97	0,53%	0,53%
	Outros	238,79	288,09	0,00%	0,00%
Total		2.128.612,84	2.291.407,09	32,33%	33,25%

Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

Considerando o total de medidas do PL nº 2.337/2021, o resultado ao final de três exercícios (2022 até 2024), segundo dados da Receita Federal do Brasil, reforça o caixa do Governo Federal em R\$ 6,16 bilhões. Esse sinal mostra que a carga tributária deverá ser elevada, produzindo um efeito em cadeia na economia que vai onerar toda a sociedade.

**Gráfico 1. Estimativa do Impacto da Reforma - Projeto de Lei (PL) nº 2.337/2021 – Bilhões**



Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

O detalhamento dos cálculos, conforme as principais mudanças, são observadas na tabela 1. Ao analisar as modificações no âmbito da pessoa física e jurídica, observam-se correções de distorções sendo compensadas por ampliação da carga.

**Tabela 1 Estimativa do Impacto da Reforma nas principais mudanças - Projeto de Lei (PL) nº 2.337/2021**

Medidas (R\$ Bilhões)	2022	2023	2024	Total (2022 até 2024)
IRPF - Nova Tabela do Imposto de Renda	-13,5	-14,46	-15,44	-43,4
IRPJ - Redução de cinco pontos percentuais da alíquota	-18,52	-39,25	-41,53	-99,3
Aliquota de 20% sobre dividendos + fim da dedução na distribuição juros sobre capital próprio	19,42	57,68	61,04	138,14
Tributação sobre o mercado financeiro	14,19	0,08	0,05	14,32
IRPF de bens imóveis	0,88	-2,45	-2,03	-3,6
<b>Total</b>	<b>2,47</b>	<b>1,6</b>	<b>2,09</b>	<b>6,16</b>

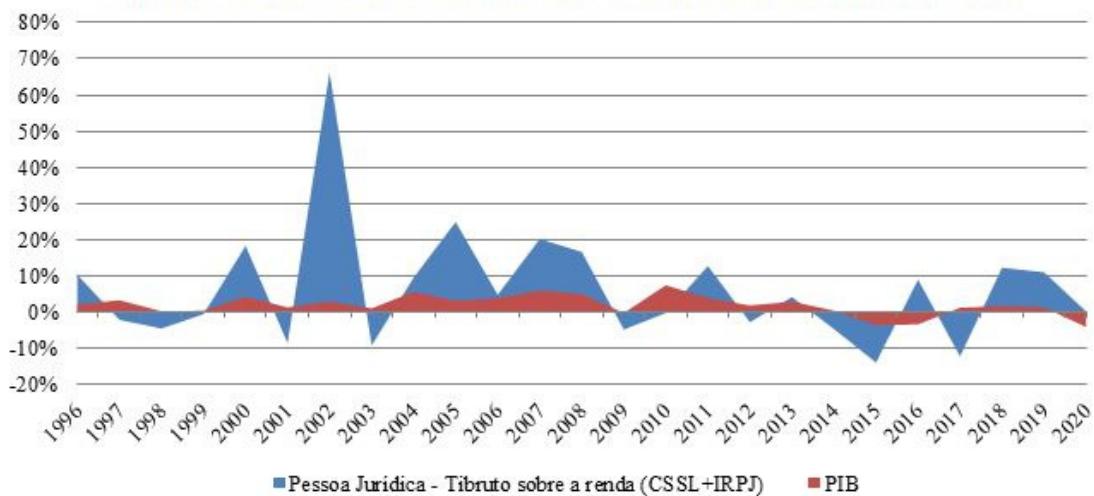
Fonte: Receita Federal do Brasil (estudo da carga tributária no Brasil 2018) – Elaboração: Fecomércio SC

No campo da atualização da tabela de imposto de renda de pessoa física, durante os últimos seis anos houve ganhos de arrecadação com a falta de atualização da correção das faixas de contribuição. Assim, corrigir a tabela significa equilibrar a inércia dos anos anteriores. Além disso, essa medida deveria ser realizada de forma anual a fim de não onerar as pessoas físicas e sobrestrar o setor público com mudanças bruscas.

Apesar da elevação não modificar a magnitude da carga tributária nesse primeiro momento, o acréscimo estimado da RFB (R\$ 6,16 bilhões) impactará em 0,04 pontos percentuais, passando de 33,26% para 33,30% em relação ao PIB.

No médio e longo prazo, com a recuperação das atividades econômicas, as modificações apresentadas pelo Governo Federal deverão elevar ainda mais esses ganhos estimados. Essa hipótese pode ser verificada na comparação do crescimento do PIB com a arrecadação do tributo sobre a renda para as pessoas jurídicas, gráfico 2. Entre 1996 e 2020, a média real de crescimento dos tributos sobre a PJ que incide sobre a renda foi de 6,4%, enquanto que a variação média do PIB foi de 2,0%. Esse é um sinal da alta capacidade de geração dos impostos advindos das pessoas jurídicas e que está sendo aproveitada para elevar a carga tributária com a taxação sobre lucros e dividendos.

**Gráfico 2. Variação Real Tributo sobre a renda de pessoa jurídica e PIB**



Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

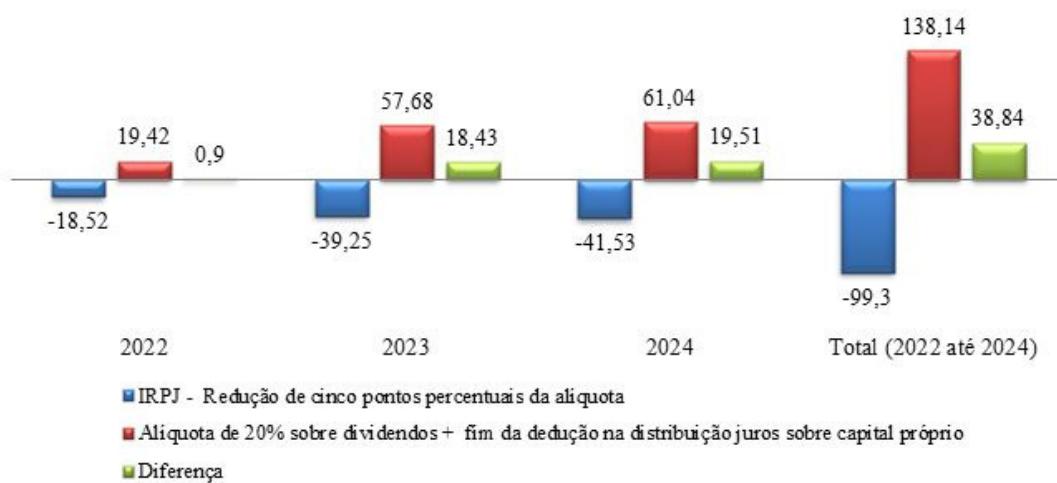
Em suma, devido à alta carga tributária no país, uma proposta de reforma eficiente deveria reverter esse cenário, reduzindo significativamente as alíquotas pagas em todas as frentes, assim, oportunizando a ampliação de investimentos do setor privado e da renda das famílias. Para minimizar os efeitos negativos na arrecadação, o Governo Federal precisaria buscar em outras frentes as contrapartidas, sobretudo, na diminuição de gastos e despesas operacionais.

## IMPACTO NO SETOR PRODUTIVO - LUCROS E DIVIDENDOS

A sugestão de tributação sobre lucros e dividendos impacta diretamente o setor produtivo. Embora a proposta preveja redução da alíquota do IRRF e isenção para as micro e pequenas empresas com até R\$ 20 mil de lucro por mês, o resultado final, segundo as estimativas da RFB, ampliará a arrecadação do Governo Federal.

No gráfico 3 observa-se que no somatório de 2022 e 2024 a diferença entre redução da alíquota do IRPJ e a tributação sobre lucros e dividendos, mais o fim da dedução na distribuição de juros sobre capital próprio, resultará no aumento da arrecadação de R\$ 38,34 bilhões. Observa-se que a base de lucros e dividendos somados ao fim dos juros sobre o capital próprio arrecadará cerca de R\$ 138,14 bilhões em 3 anos, avançando de R\$ 19,42 bilhões em 2022 para R\$ 61,04 bilhões em 2024.

**Gráfico 3. Impacto ao Setor Produtivo**



Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

A carga tributária do setor produtivo sobre a renda conta ainda com mais 9% de CSLL e 10% adicionais de IR cobrado das médias e grandes empresas, ambos não mudam com a reforma. Em uma breve análise sobre as alíquotas incidentes sobre a renda, conforme gráfico 4, as mudanças propostas devem resultar na majoração total das alíquotas, saindo dos atuais 34% para 49% (PL original) ou 42% (parecer do relator).

**Gráfico 4. Carga tributária setor produtivo - Incluindo tributos sobre lucros e dividendos**



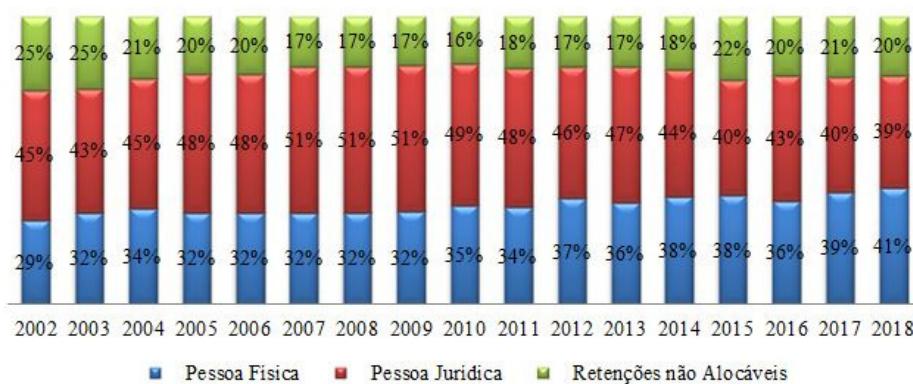
Observação: Para o IRRJ alcançar 2,5% em 2024, conforme Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.337, de 2021, haverá necessidade de acréscimo na arrecadação do IRPJ em termos reais no período de 2022 e 2023.

Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

De forma geral, os modelos propostos tendem a elevar a carga tributária, além de gerar uma bitributação para os empresários, já que são tributados dentro dos impostos pagos pelas empresas (IRPJ + CSLL).

Além de impulsionar geração de emprego e renda, o setor produtivo contribui na geração de imposto com base nos tributos pagos sobre a renda (IRPF + CSLL). Entre 2002 e 2018, as pessoas jurídicas pagaram em média de 46% dos tributos sobre a renda.

**Gráfico 5. Tributo sobre a renda (base de incidência)**

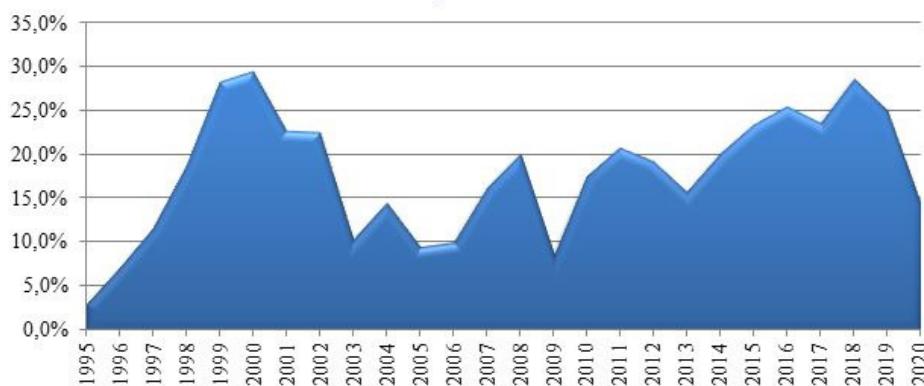


Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

Outro ponto fundamental que pode ser afetado com a tributação sobre juros e dividendos e minimizar os investimentos no país está relacionado à atratividade dos investimentos diretos no país advindos do exterior. Portanto, recursos que poderiam potencializar emprego e renda, sobretudo por estar associado a projetos de médio e longo prazo, podem ser destinados a outros países emergentes em virtude da elevação da carga tributária.

Em 2020, houve queda de 51% no volume de Investimento Estrangeiro Direto no Brasil (IDE), passando de US\$ 69,17 bilhões para US\$ 34,14 bilhões, motivado pelo cenário da pandemia. Apesar disso, o volume de recursos é expressivo e alcançou em média US\$ 74,75 bilhões nos últimos 10 anos, bem como representou durante esse período 21,7% da formação bruta de capital fixo, conforme gráfico 6, mostrando a contribuição IDE para o Brasil.

**Gráfico 6. Participação do Investimento Estrangeiro Direto no Brasil e formação bruta de capital fixo**



Fonte: Banco Central do Brasil e IPEA Data – Elaboração: Fecomércio SC

Quanto ao fim dos juros sobre capital próprio, ferramenta que possibilita elevar os níveis de investimento das empresas sem endividamento, é notório a dificuldade de acesso ao crédito no mercado financeiro, sobretudo em momento de pandemia, onde as garantias se tornam escassas, além das já elevadas taxas de juros de mercado. Assim, a retirada desse mecanismo minimiza e retarda os investimentos e pode resultar no endividamento das empresas.

O movimento de aumento das taxas de juros também precisa se levado em consideração. Ainda que a taxa SELIC tenha apresentado um ciclo de redução em meados de 2016 (14,25% a.a.) até atingir mínima histórica em agosto de 2020 (2,0% a.a.), muitos investimentos foram represados em virtude da pandemia. Com a retomada das atividades econômicas novos investimentos podem ser inibidos pelo aumento das taxas de juros, que deve chegar ao final de 2021 em 7,0%, segundo as expectativas de mercado, divulgadas no relatório Focus.

Nesse cenário, a proposta pode desestimular o empreendedorismo e a inovação, além de minimizar a retomada econômica, especialmente em um momento em que muitas empresas foram afetadas pela pandemia, sendo obrigadas a encerrar as atividades ou reduzir o quadro de colaboradores.

## IMPACTO NO CONSUMO DAS PESSOAS FÍSICAS

Ao atualizar a tabela de imposto de renda de pessoas físicas, a reforma corrige distorção que permanecia desde 2005. Essa mudança é fundamental para ampliar a capacidade de consumo das famílias, sobretudo, nesse momento que ocorre aceleração dos níveis de preços. Entretanto, é importante destacar que a nova tabela sugerida ainda é deficitária e não corrige as faixas na totalidade das perdas inflacionárias, vide gráfico 7.

A nova tabela proposta pelo projeto indica ampliação de 31% na primeira faixa, enquanto as demais sofrem aumento em torno de 13%. Mas, se houvesse a recomposição do poder de compra com base no IPCA deste período, o acréscimo deveria ser de 36,9% nas faixas, assim o recorte para a isenção deveria ser de R\$ 2.606,23. Nesse sentido, uma parcela maior de consumidores poderia ser isenta, caso a atualização considerasse toda a inflação do período. Nas demais faixas também ocorrem essa divergência na ordem de 20% em relação em comparação ao que foi sugerido no projeto.

Gráfico 7. Limite máximo das faixas de renda para pessoa física



Fonte: Receita Federal do Brasil – Elaboração: Fecomércio SC

A morosidade no tempo da atualização da tabela provoca ônus para o consumo da sociedade ao limitar o poder de compra das famílias, mas fortalece o cofre do governo durante esse período. Por isso, para evitar tamanhas distorções, os ajustes monetários na tabela devem ser realizados anualmente.

---

Além disso, o fim do desconto simplificado para uma parcela da população pode ser um risco e reduzir o consumo, pois deve ampliar a tributação dos cidadãos que não atendem os critérios de dedução do IR, tais como despesas médicas e em educação e dependentes. O benefício do desconto simplificado será possível, segundo a reforma, apenas a quem ganha até R\$ 40 mil por ano (equivalente a três salários mínimos por mês). Conforme estudo realizado pelo Observatório de Política Fiscal da FGV, a mudança pode atingir cerca de 2 milhões de contribuintes.

---

## CONCLUSÃO GERAL

**Com base neste estudo é possível realizar as seguintes considerações:**

- As principais mudanças da proposta são: Nova tabela do imposto de renda para pessoa física (atualização das faixas); Redução do IRPJ (de 15% para 10% ou 2,5%); Tributação de 20% sobre lucros e dividendos; Fim dos juros sobre o capital próprio; Tributação sobre o mercado financeiro e Modificação do IRPF de bens imóveis.
- A carga tributária do país alcança em torno de 33% do PIB nacional, assim, uma reforma tributária eficiente deveria reduzir significativamente as alíquotas em todas as frentes, oportunizando investimentos e crescimento no consumo;
- As modificações propostas implicam aumento da carga tributária no país e reforçam o caixa do Governo Federal no curto, médio e longo prazo;
- As perdas de arrecadação oriundas, sobretudo, do ajuste na correção da tabela do imposto de renda para pessoa física, estão sendo compensadas pelo aumento dos tributos para as pessoas jurídicas;
- A tributação sobre lucros e dividendos, apesar da diminuição da alíquota do IRPJ, eleva a carga tributária final do setor produtivo;
- Os níveis de investimentos das empresas devem ser reduzidos com o fim dos juros sobre o capital próprio;
- A falta de atualização monetária nas faixas de contribuições na tabela de IRPF reduziu o poder de compra dos consumidores nos últimos 6 anos e ampliou a arrecadação do Governo Federal;
- A nova tabela do imposto de renda para pessoa física é uma medida positiva, pois corrige parte das distorções ao recompor o poder de compra dos consumidores. Entretanto, essa medida precisa ser realizada anualmente a fim de evitar novas perdas aos consumidores e;
- O poder de compra dos consumidores também deve ser afetado com fim do desconto simplificado para uma parcela dos contribuintes.