

A Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019

Bernard Appy

Março de 2020

Características de um bom sistema tributário

As características de um bom sistema tributário estão bem estabelecidas na literatura

- **Simplicidade** para os contribuintes
- **Neutralidade**, de modo a não distorcer a organização eficiente da economia
- **Transparência** para os consumidores
- **Equidade horizontal e vertical**, visando tratar igualmente os iguais e tributar mais aqueles com maior capacidade contributiva

Observados esses princípios, a função da tributação é obter recursos para financiar as políticas públicas

Introdução

Principais tributos brasileiros

	União	Estados	Municípios	Outros
Bens e serviços				
Gerais (consumo)	PIS/Cofins/IPI	ICMS	ISS	
Regulatórios	II/IE/IOF/CIDE			
Renda				
P. Físicas	IRPF			
P. Jurídicas	IRPJ/CSLL			
Outros	IRRF			
Patrimônio				
Propriedade	ITR	IPVA	IPTU	
Transferência		ITCMD	ITBI	
Folha de salários				
Previdência	Contr. Prev.	Servidores	Servidores	
Outros	Sal. Educ./FGTS			Sistema S

Agenda da reforma tributária

A agenda de reforma tributária no Brasil alcança todas as categorias de tributos

- **Bens e serviços (consumo)** – correção de distorções alocativas que prejudicam o crescimento do país
- **Renda** – correção de distorções distributivas e melhoria do ambiente de negócios
- **Patrimônio** – justiça social
- **Folha de salários** – geração de empregos formais e melhoria da distribuição de renda

O foco da PEC 45 é a tributação dos bens e serviços, mas as demais agendas são relevantes

Padrão internacional de tributação do consumo

O melhor modelo de tributação do consumo de bens e serviços é o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA)

- O IVA é um imposto não cumulativo, cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização

- **Características de um bom IVA**
 - Base ampla de incidência
 - Regras homogêneas
 - Tributação no destino (desoneração das exportações e tributação das importações)
 - Crédito amplo e ressarcimento ágil de créditos
 - Desoneração dos investimentos

Distorções do atual modelo brasileiro

Distorções do atual modelo de tributação do consumo

- Fragmentação da base de incidência entre cinco tributos
- Cumulatividade
- Multiplicidade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas efetivas
- Tributação na origem (guerra fiscal/viés antiexportação)

Este modelo tem uma série de impactos negativos

- Elevado custo de *compliance* e alta litigiosidade
- Elevação do custo de exportações e investimentos
- Tensões federativas
- Distorções alocativas e competitivas

Como resolver o problema?

Todos os problemas dos tributos brasileiros sobre bens e serviços seriam resolvidos se o país adotasse o padrão internacional de tributação do consumo

A viabilidade da mudança depende do tratamento adequado de algumas questões

- Modelo federativo brasileiro
 - Distribuição da receita
 - Autonomia federativa
 - Desigualdades regionais (incentivos)
- Mudanças de preços relativos
- Investimentos já realizados

A Proposta de Emenda Constitucional 45/2019

A PEC 45 busca equacionar as dificuldades de uma reforma ampla sem comprometer o resultado

Objetivo: substituição de cinco tributos por um único imposto do tipo IVA

PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS



Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

O modelo é complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas (p.ex. cigarros)

Características gerais

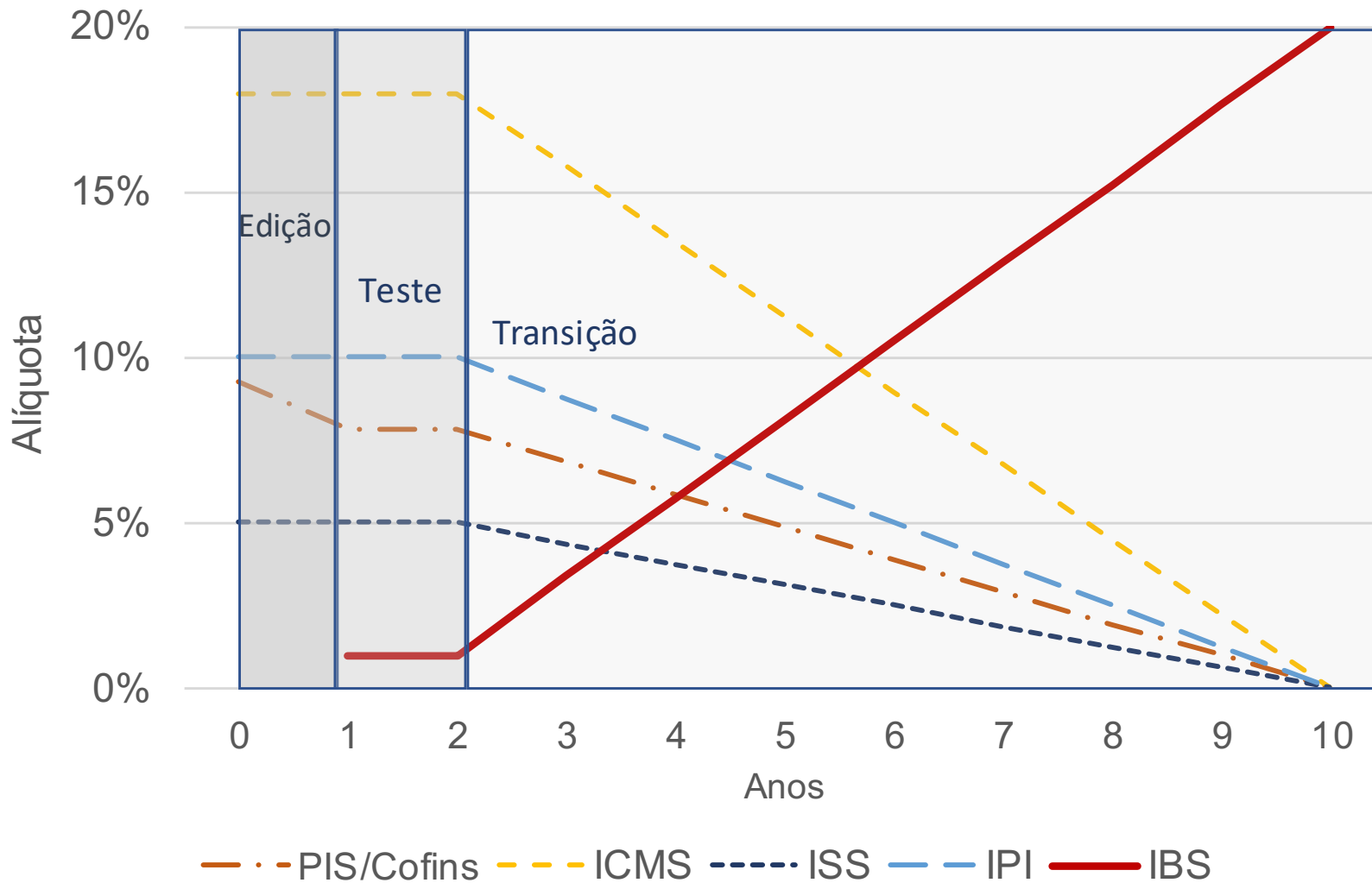
Arrecadação centralizada e distribuição da receita para a União, os Estados e os Municípios

Principais características do IBS

- Incidência não-cumulativa sobre base ampla de bens, serviços e intangíveis
- Crédito amplo
- Tributação no destino
- Desoneração completa das exportações e dos investimentos
- Incidência sobre o preço líquido de tributos
- Ressarcimento tempestivo de créditos

PEC 45

Transição



Alíquota e regimes especiais

A alíquota do IBS será uniforme para todos bens e serviços

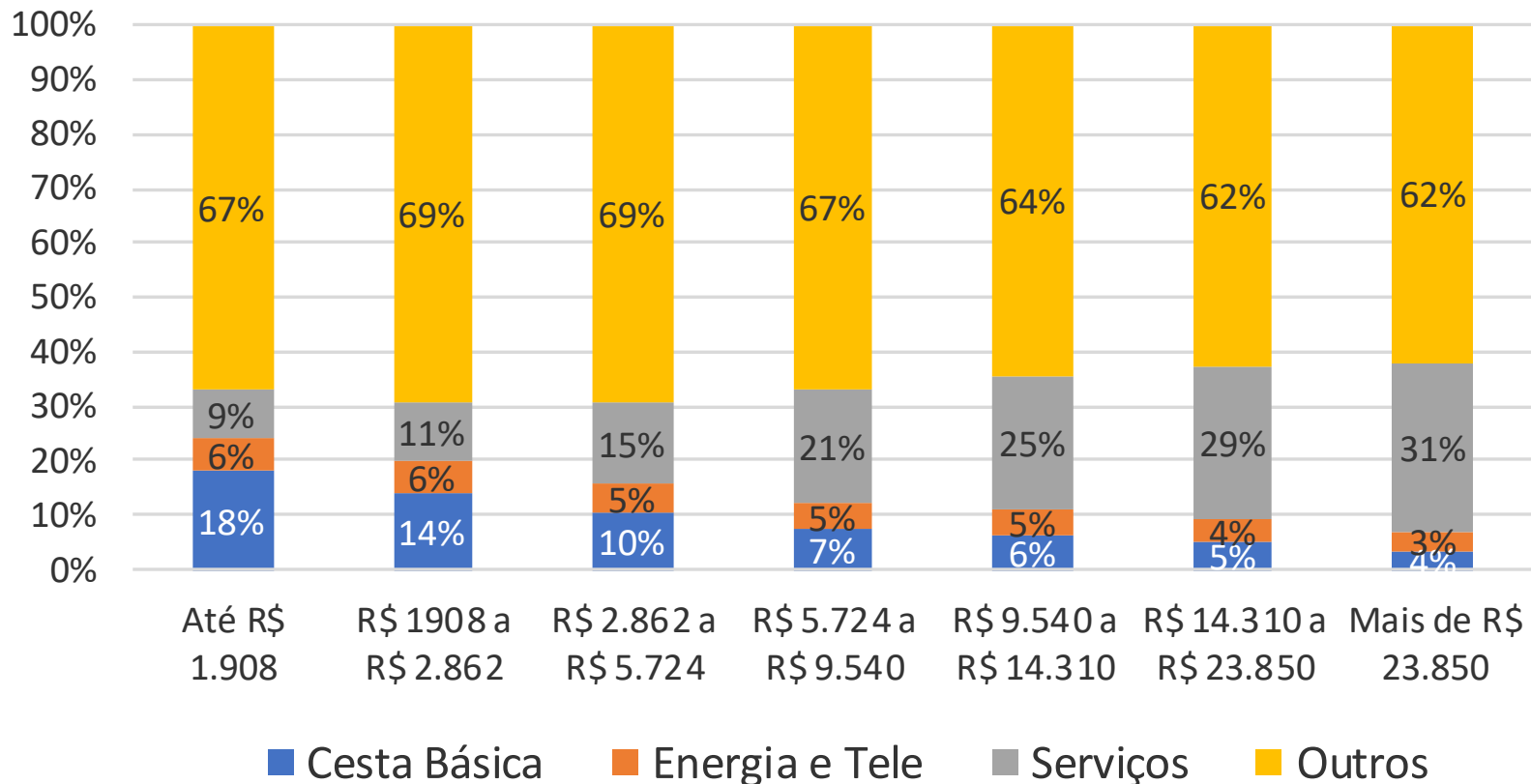
O IBS não terá qualquer benefício fiscal

O objetivo do IBS é arrecadar

- Para reduzir a regressividade do IBS, ao invés da desoneração da cesta básica propõe-se a adoção do modelo de “isenções personalizadas”
- Redução das desigualdades regionais exige reforço da Política de Desenvolvimento Regional (Fundo de Desenvolvimento Regional)

Impacto sobre o setor de serviços

Consumo das famílias brasileiras por faixa de renda (% do consumo tributável)

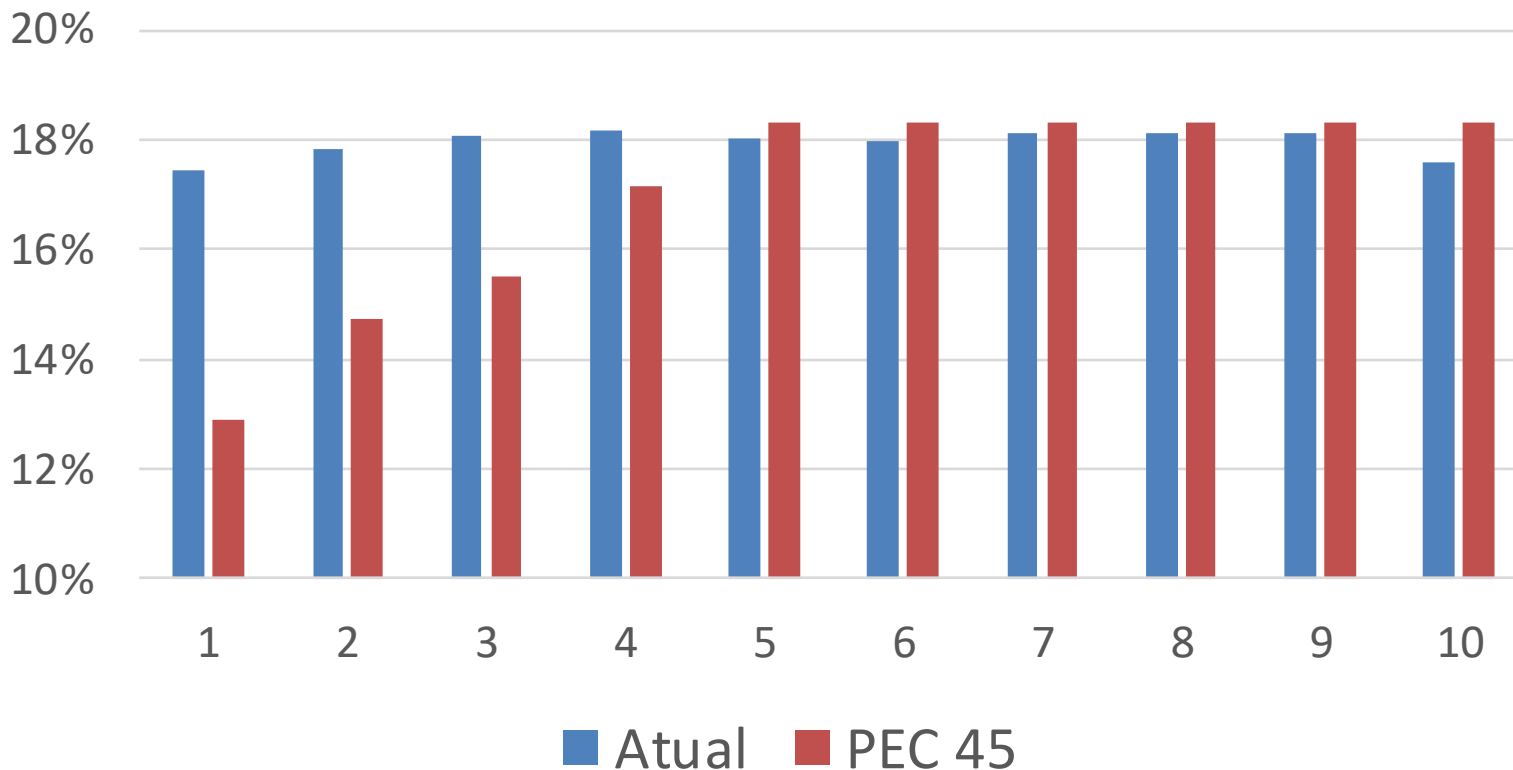


Questões específicas

Impacto distributivo

14

Tributos indiretos por decil de renda (% do consumo)



Fonte: Siqueira et alii "O sistema tributário brasileiro é regressivo?". Elaboração própria.

Estados e Municípios

Estados e Municípios terão autonomia na fixação de sua parcela da alíquota do IBS

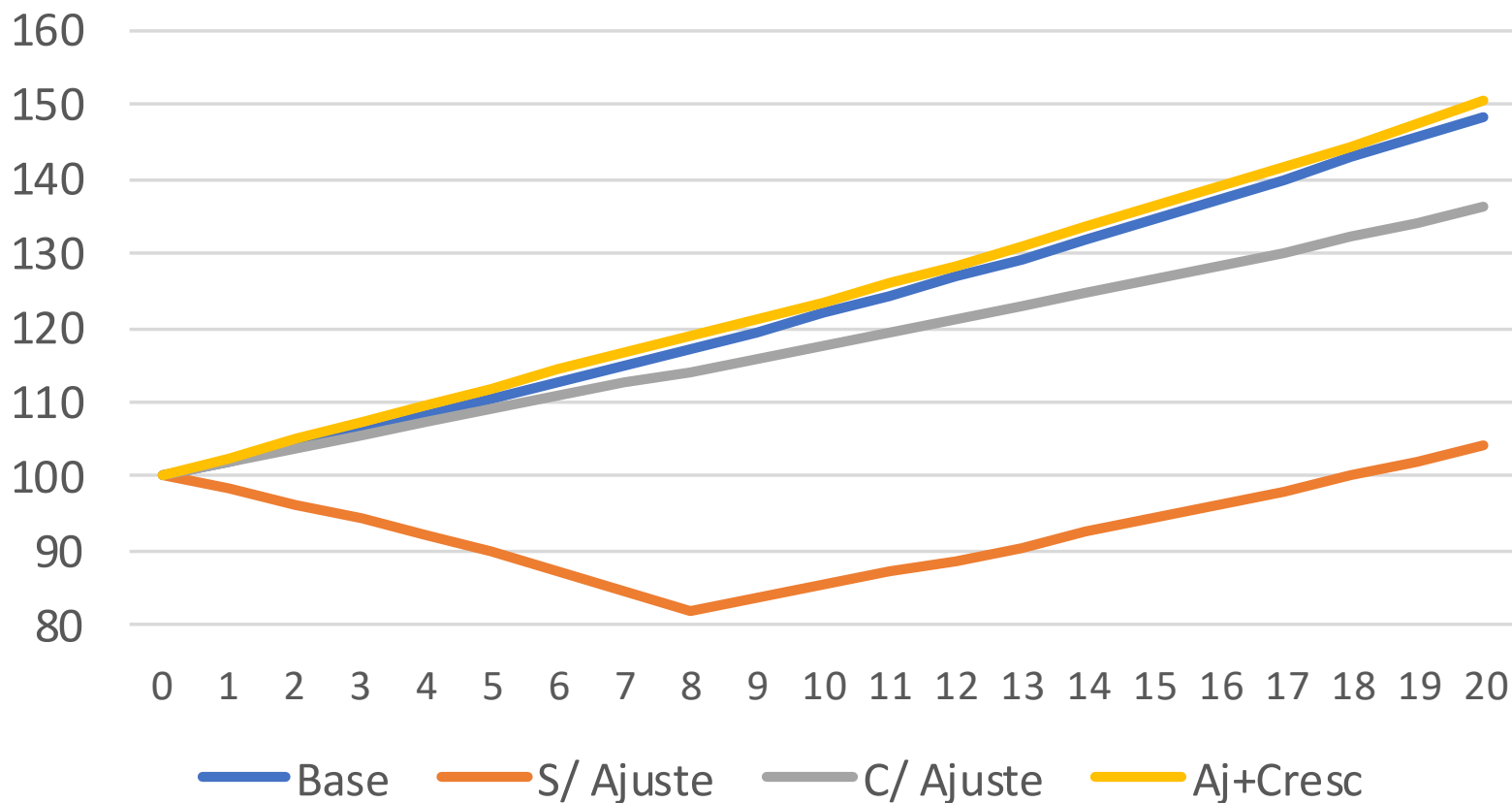
- Alíquota pode ser fixada acima ou abaixo da alíquota de referência (que repõe a receita do ICMS/ISS)
- Operações interestaduais e intermunicipais: alíquota do destino

Distribuição da receita, após transição, será proporcional ao consumo (princípio do destino)

- Transição de 50 anos para minimizar efeitos das mudanças sobre as finanças subnacionais (diferença de arrecadação na transição, corrigida pela inflação)

Transição para Estados e Municípios

Exemplo p/ perda 30% (valor real)



Vinculações, partilhas e cota-parte do ICMS

O atual modelo de vinculações e partilhas é substituído por um sistema de subalíquotas do IBS (alíquotas singulares)

- Alíquotas singulares podem ser alteradas por lei da respectiva unidade federada
- Pisos para receitas de outras unidades federadas e para a soma de educação e saúde

Mudança no critério de distribuição da parcela estadual destinada aos municípios (atual cota-parte do ICMS)

- 75% proporcionalmente à população
- 25% nos termos de lei estadual

Alíquotas singulares

	Alíquota Singular	Tributo Atual
Alíquota total	25%	
Gerenciável pela União	9,2%	
Parcela Federal		
Livre	2,90%	PIS/Cofins e IPI
Seguridade Social	4,63%	Cofins
FAT - Seg. Des. e Abono	0,58%	PIS
FAT - BNDES	0,39%	
Fundos Regionais	0,04%	IPI
Parcela Estadual		
FPE	0,26%	
FPEx	0,12%	
Parcela Municipal		
FPM	0,30%	

Alíquotas singulares

	Alíquota Singular	Tributo Atual
Gerenciável pelos Estados	13,8%	
Parcela Estadual		ICMS
Educação	2,58%	
Saúde	1,24%	
Livre	6,51%	
Parcela Municipal		
Cota Parte	3,44%	
Gerenciável pelos Municípios	2,0%	
Parcela Municipal		ISS
Educação	0,50%	
Saúde	0,30%	
Livre	1,21%	

Legislação e gestão do IBS

Características operacionais

- Emenda Constitucional, Lei Complementar e um único regulamento
- Gestão: Agência Tributária Nacional
 - Administração financeira
 - Intepretação e consulta
 - Coordenação da fiscalização (feita pelos fiscos federal, estaduais e municipais)
- Contencioso administrativo específico para o IBS
- Contencioso judicial: federal

Adesão opcional para empresas do SIMPLES

- Manutenção do regime atual, sem transferência de créditos
- Tributação pelo regime normal, mantendo o SIMPLES para a tributação do lucro e da folha de salários

Saldo de créditos acumulados dos tributos atuais seria securitizado e pago em prazo longo

Possibilidade de cobrança do imposto vinculada ao pagamento

- Integração entre instrumentos de pagamento e documentos fiscais

Modelo consolidado na PEC 45 busca contornar as dificuldades da migração para o modelo IVA e mitigar resistências à mudança

Benefícios da mudança são relevantes

- Melhoria do ambiente de negócios
- Aumento da produtividade e do PIB potencial
- Transparência para os contribuintes
- Aumento do investimento
- Menos distorções competitivas
- Ambiente federativo mais cooperativo

C.CiF Centro de
Cidadania
Fiscal

Obrigado!