

# GESTÃO TRIBUTÁRIA

## ASPECTOS ECONÔMICOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

### O QUE O TCU ANALISOU?

O TCU avaliou temas econômicos selecionados constantes da PEC 45/2019, dentre os quais: análise dos impactos da reforma nos entes federativos e nos setores, incluindo as exceções previstas na PEC 45/2019; análise das premissas, dados de entrada e mecanismos utilizados pelo estudo da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária; análise do efeito da substituição do IPI pelo imposto seletivo (IS) na repartição das receitas tributárias; análise do contencioso tributário administrativo e judicial atual, bem como possíveis impactos da reforma.

O objetivo do trabalho foi levantar informações e realizar análises técnicas a fim de subsidiar o relator da reforma tributária no Senado Federal, identificando riscos da Proposta de Emenda Constitucional 45/2019.

### PRINCIPAIS CONCLUSÕES

#### **Isenções, regimes especiais e exceções de IVA causam prejuízo ao crescimento econômico**

Existe consenso entre os especialistas internacionais sobre os principais aspectos de um imposto sobre valor agregado ideal. O melhor modelo para promover o crescimento é o que tem uma base ampla que abrange todo o consumo final e uma taxa única de imposto.

Não existem motivos técnicos para a manutenção de alíquotas diversas e de incentivos para regimes diferenciados, que ainda existem pela dificuldade política de se corrigir erros de desenho na implementação de IVA mais antigos.

As isenções e as taxas reduzidas de IVA não são a forma mais eficaz de alcançar a redução das desigualdades e beneficiam claramente mais as famílias mais ricas do que as categorias de rendimentos mais baixas da população.

Regimes preferenciais de IVA, como taxas reduzidas e isenções, também tendem a aumentar consideravelmente a complexidade do sistema de IVA, aumentando os encargos de conformidade para as empresas e criando um contencioso que prejudica o funcionamento do sistema como um todo.

As exceções introduzidas na economia não são um simples “jogo de soma zero” onde alguns pagam pelos benefícios alheios, com o mesmo resultado global. De fato, o que ocorre é a redução da capacidade de crescimento da economia.

Tendo em vista as consequências negativas para o crescimento econômico que as exceções à alíquota padrão acarretam, conforme demonstrado pelos diversos estudos analisados, é importante que seu custo/benefício seja aferido, a fim de que avaliar o que deve ser mantido e o que deve ser removido.

#### **Impactos setoriais e federativos**

Estudos sobre o impacto da reforma no PIB indicam crescimento e ganhos de produtividade com a reforma, motivados pela melhor alocação dos recursos na economia, e explicitam que aumentos da alíquota e exceções geram custos de oportunidade em termos de crescimento econômico.

Os estudos brasileiros sobre impactos setoriais demonstram, nos piores cenários simulados, que nenhum setor da economia seria prejudicado com a implementação do IVA com base ampla, alíquota única e sem isenções. Tal resultado provém do estado atual de ineficiência econômica gerado pelo atual sistema tributário no Brasil

Conforme o último estudo disponível sobre impacto nos entes federados, desconsiderando ganhos de

crescimento, a reforma beneficiará 78% das 27 unidades federadas, incluindo todas as 12 de menor produto interno bruto per capita, e, individualmente, 60% dos estados e 82% dos municípios.

A regra de transição de 50 anos aprovada, junto do seguro constituído com 3% da receita do novo imposto ajudam a suavizar a eventual perda de arrecadação dos estados. Dependendo das condições de crescimento da economia, é provável que nenhum estado tenha queda de arrecadação em relação aos valores atuais.

Também é provável que nenhuma capital e no máximo 32 municípios muito ricos corram o risco de ter queda de arrecadação em algum momento da transição, considerando um cenário mais pessimista no que diz respeito ao crescimento da economia.

A União compensará eventual perda de arrecadação do IS em relação ao IPI, desse modo não se vislumbram riscos para a diminuição de arrecadação do FPM e do FPE devido à instituição do imposto seletivo. Entretanto, pode ocorrer aumento de rigidez fiscal para a União, uma vez que recursos de livre destinação passariam a ser direcionados para estados e municípios.

### **O MF utilizou metodologia consolidada internacionalmente para cálculo da alíquota**

O modelo utilizado pelo MF para cálculo da alíquota utiliza a medição do tax gap (hiato tributário), considerada boa prática internacional e difundida por organismos multilaterais como o FMI. Segundo essa metodologia, o tax gap é medido por meio das diferenças (hiatos) entre três estimativas de arrecadação: a normativa (cenário ideal, com IVA de alíquota uniforme), a potencial (regras vigentes, com cumprimento perfeito de obrigações tributárias) e a efetiva (regras vigentes, sem a hipótese de cumprimento perfeito das obrigações).

Estimar o “tax gap” é inerentemente desafiador e requer a avaliação dos méritos de métodos, suposições e fontes de dados alternativos. O modelo usa várias abordagens para estimar os diferentes componentes da lacuna tributária, mas com limitações.

O sistema brasileiro possui muitas especificidades, como a presença de diferentes regimes de tributação e regimes especiais, que não são abarcadas pelo modelo do FMI. Nesse contexto, com o intuito de utilizar o modelo no Brasil, foram necessárias diversas adaptações ao modelo do FMI por parte da RFB, que podem afetar os resultados obtidos.

A equipe de TCU, de posse do código Python cedido pelo MF, realizou o procedimento de reexecução dos scripts e confirmou os valores das alíquotas padrão divulgadas para os diversos cenários. Verificou-se que a expectativa de redução do hiato de conformidade tributária externada na Nota Técnica da Sert/MF foi operacionalizada no modelo python por meio da aplicação de redutor de 36,39% (cenário conservador) e de 57,59% (cenário factível) a um gap tributário de 23,5806% (“gap estimado médio ponderado anual de Pis/Cofins, de 2017 a 2019”).

## **O QUE O TCU SUGERIU AO RELATOR DA PEC 45**

- Incluir dispositivo prevendo que as exceções à alíquota padrão serão submetidas a avaliações anuais de custo-benefício entre 2026 e 2033, e que o Congresso Nacional terá a oportunidade de avaliar, já em 2034, se vale a pena ou não manter as exceções à alíquota padrão da tributação sobre o consumo, seja via Decreto Legislativo ou outro instrumento normativo adequado.