

# Proposta de Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços

Apresentação para o Tribunal de  
Contas da União

Bernard Appy

Agosto de 2018

## O que é 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 prejudicar a organização eficiente da produção
- **Transparência**, para que os contribuintes saibam quanto pagam de impostos
- **Equidade** horizontal e vertical

**Um bom sistema tributário também deve deixar pouca margem para a evasão**

# Introdução

## Distorções do Sistema Tributário

**O sistema tributário brasileiro não tem nenhuma das características de um bom sistema tributário**

- **Distorções alocativas** (falta de neutralidade)
- **Iniquidades distributivas** injustificáveis
- **Prejuízo à competitividade** da produção nacional
- Elevada **litigiosidade** (custo para as empresas e insegurança jurídica)
- Grande **complexidade** e custo de conformidade
- Falta de **transparência**
- Tensões **federativas**

# Introdução

## Agenda de reformas

**A agenda de reformas do modelo brasileiro de tributação é ampla e envolve várias áreas**

- **Tributos sobre bens e serviços** – agenda mais importante para a produtividade, competitividade e para a redução das tensões federativas
- **Tributos sobre a renda** – agenda distributiva e de competitividade
- **Tributos sobre a folha** – formalização
- **Regimes simplificados** – correção de distorções
- **Processo administrativo fiscal** (e relação fisco/contribuinte) – segurança jurídica

# Tributos sobre bens e serviços

# Tributos sobre bens e serviços

## Modelo brasileiro vs IVA

**Há um quase consenso de que o melhor modelo de tributação do consumo de bens e serviços é o IVA**

- Características de um bom IVA estão bem estabelecidas na literatura

**Modelo brasileiro de tributação de bens e serviços afasta-se muito do de um bom IVA**

- Fragmentação da base de incidência
- Incidência cumulativa
- Excesso de alíquotas, benefícios e regimes especiais
- Cobrança na origem
- Complexidade

# Tributos sobre bens e serviços

## Consequências do modelo brasileiro

### **Distorções na tributação de bens e serviços no Brasil têm muitas consequências negativas**

- Alto grau de litígio sobre matérias tributárias (gerando insegurança jurídica)
- Elevado custo de conformidade tributária
- Oneração das exportações e dos investimentos
- Distorções alocativas
  - Setoriais
  - Geográficas
  - Estrutura e porte das empresas

**Consequência: forte redução da produtividade**

# Tributos sobre bens e serviços

## Limites à reforma do sistema atual

**Melhorias nos tributos atuais são possíveis, mas seu efeito tende a ser limitado**

- É impossível ter um bom IVA mantendo a atual fragmentação da base de incidência
- Transição pode gerar outras distorções

**Custo político de ajustes no sistema atual pode ser tão grande (ou até maior) que o de uma reforma ampla**

- Redução das alíquotas interestaduais do ICMS
- Adoção do regime não-cumulativo de PIS/Cofins para todos os setores

# Tributos sobre bens e serviços

## Dificuldades de uma reforma ampla

### **Também há dificuldades relevantes para uma reforma tributária ampla (migração para modelo IVA)**

- Modelo federativo brasileiro
  - Distribuição da receita
  - Autonomia federativa
  - Desigualdades regionais (incentivos)
- Investimentos já realizados
  - Competitividade de várias empresas depende de benefícios distorcivos
- Excesso de vinculações de receitas
  - Unificação de tributos pode aumentar rigidez

# Proposta do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)

Proposta busca equacionar dificuldades de uma reforma ampla sem comprometer a qualidade do resultado

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

**PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS**

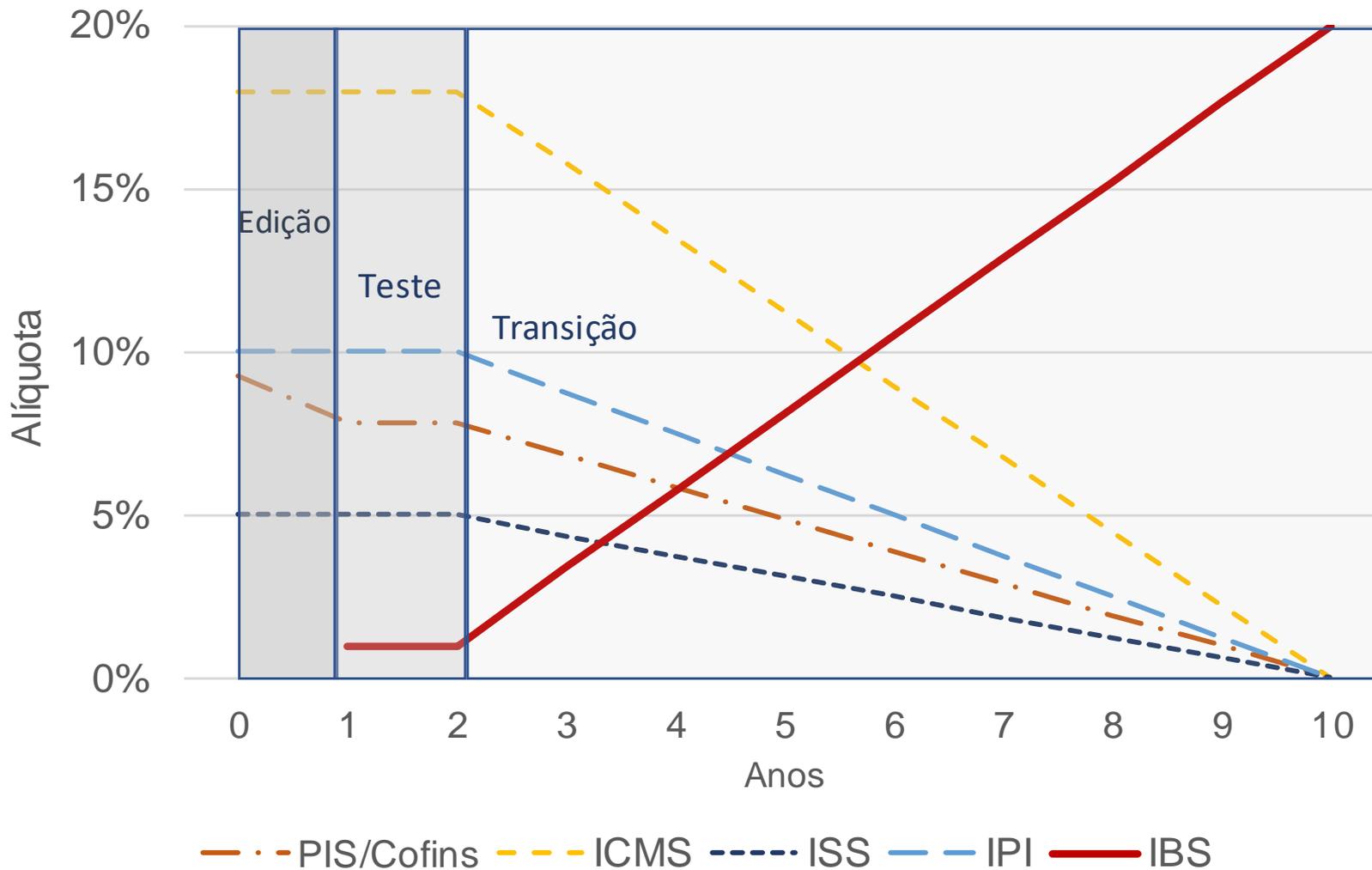


**Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**

O modelo seria complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (como fumo e bebidas)

# Proposta CCiF

## Transição



### **Período de teste**

- Ajustes operacionais
- Identificação do potencial de arrecadação do IBS permite transição mantendo a carga tributária

### **Razões para a transição longa**

- Adaptação das empresas que realizaram investimentos
- Ajuste de preços relativos

Transição deve ser curta o suficiente para que novos investimentos sejam feitos com base no IBS

### Principais características do IBS

- Incidência não-cumulativa sobre base ampla de bens, serviços e intangíveis
- Desoneração completa das exportações
- Ressarcimento tempestivo de créditos (60 dias)
- Crédito integral e imediato para investimentos
- Crédito financeiro (exceção: consumo pessoal)
- Incidência sobre o preço líquido de tributos
- **Arrecadação centralizada e distribuição da receita para a União, os Estados e os Municípios**

## Alíquota e regimes especiais

### **Propõe-se que a alíquota do IBS seja uniforme para todos bens e serviços**

- Proposta é politicamente complexa, mas benefícios são grandes
- O fato de um setor ser menos tributado hoje não é motivo suficiente para alíquota menor no IBS

### **O IBS não deve ter qualquer benefício fiscal**

### **Mínimo possível de regimes especiais**

- Substituição tributária limitada a casos clássicos

### **O objetivo do IBS deve ser o de arrecadar**

- Outros objetivos de políticas públicas (sociais/regionais/setoriais) são alcançados de forma mais eficiente através de outros instrumentos
- Para reduzir a regressividade do IBS, ao invés da desoneração da cesta básica propõe-se a adoção do modelo de “isenções personalizadas”
  - Cruzamento das informações do CPF fornecido na emissão da nota fiscal com o cadastro único utilizado na gestão dos programas sociais

### **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)**

- Distribuição feita com base no imposto apurado por Estado/Município, ajustado pelas transações interestaduais/intermunicipais

## Transição para Estados e Municípios

### **Transição na distribuição da receita entre Estados e Municípios seria feita ao longo de 50 anos**

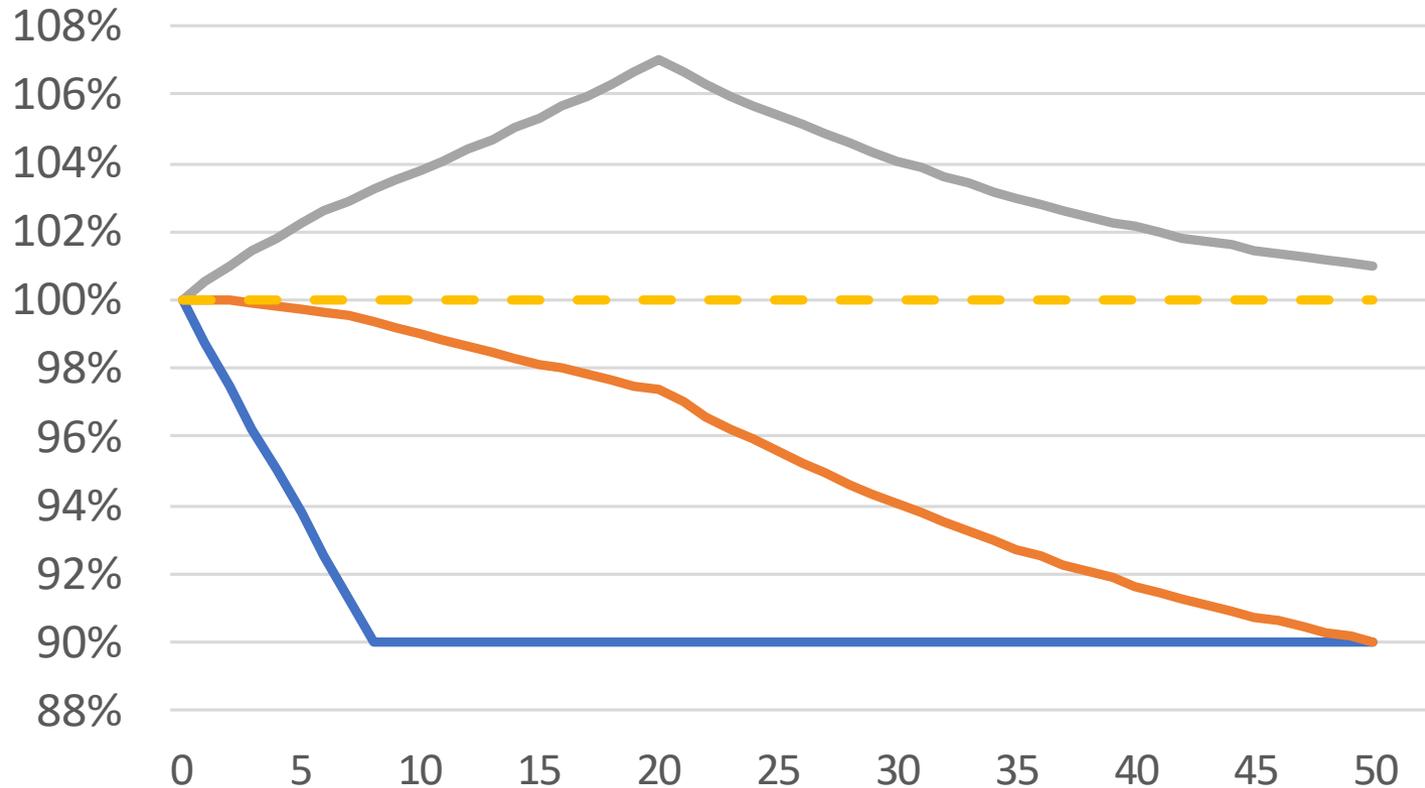
- 20 anos iniciais: manutenção da receita atual, corrigida pela inflação
  - Apenas crescimento real da receita seria distribuído pelo destino
- 30 anos seguintes: convergência para o destino

### **Redução das desigualdades exige reforço da Política de Desenvolvimento Regional**

- Recursos da União, idealmente aplicados em formas eficientes de redução das desigualdade

## Transição para Estados e Municípios

### Exemplo para estado "perdedor"



- Sem ajuste
- Com ajuste
- Ajuste e crescimento
- Sem reforma

**Para reduzir a rigidez orçamentária, propõe-se a substituição do atual modelo de vinculações e partilhas**

**Alíquota do IBS seria a soma de várias alíquotas singulares:**

- **Federais:** destinações atuais do PIS, Cofins e IPI
- **Estaduais:** destinações atuais do ICMS
- **Municipais:** destinações atuais do ISS

**Alíquotas singulares poderiam ser alteradas por lei da respectiva unidade federada**

- Pisos para receitas de outras unidades federadas e para a soma de educação e saúde

# Proposta CCiF

## Alíquotas singulares

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

# Proposta CCiF

## Alíquotas singulares

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

## Interação com regimes simplificados

- **Empresas do SIMPLES teriam duas opções**
  - Manter o regime atual, sem apropriação ou transferência de créditos
  - Adesão integral ao IBS, com redução da alíquota do SIMPLES correspondente aos cinco tributos substituídos pelo IBS
  
- **Empresas do lucro presumido: regime normal do imposto**

# Proposta CCiF

## Legislação e gestão do IBS

- Legislação e regulamento: nacionais
- Arrecadação gerida por Comitê Gestor Nacional (representantes das três esferas de governo)
- Cobrança e Fiscalização: coordenada e uniformizada entre União, Estados e Municípios
  - Interpretação/consulta: Comitê Gestor Nacional
- Contencioso administrativo (específico para o IBS)
  - Modelo está em discussão
  - Representação dos fiscos da União/Est/Munic
- Contencioso judicial: federal

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

**Simplicidade do modelo pode permitir mudanças significativas na forma de apuração e lançamento**

- Possibilidade de lançamento de ofício para micro e pequenas empresas

**Está sendo avaliada a possibilidade de cobrança do imposto vinculada ao pagamento**

- Exige integração entre instrumentos de pagamento e documentos fiscais

**Modelo proposto pelo CCiF 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
- Aumento do investimento
- Transparência para os contribuintes

# Obrigado!

[appy@ccif.com.br](mailto:appy@ccif.com.br)

[www.ccif.com.br](http://www.ccif.com.br)

# Proposta de Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços

Apresentação para o Tribunal de  
Contas da União

Bernard Appy

Agosto de 2018