



REFORMA TRIBUTÁRIA

UM DEBATE NECESSÁRIO

Coordenação: Senador Oriovisto Guimarães

Apoio: Fundação Podemos

O QUE É TRIBUTO?

Tributo é uma obrigação de pagar ao Estado uma quantia, fixada pela lei, decorrente de uma atividade lícita. As diversas ações do Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, assistência social, judiciário, fiscalização e saneamento básico são garantidas pelo dinheiro arrecadado dos contribuintes.

O Estado deve ser eficiente não só na prestação dos serviços, mas também na arrecadação e fiscalização dos pagamentos. Assim, um complexo sistema existe para tributar uma série de atividades econômicas, tais como produção industrial, prestação de serviços, comércio, renda, salários e patrimônio.

Segundo o Código Tributário Nacional – CTN, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Conheça os cinco tipos de tributos:

Nome	Fundamento da incidência	Exemplo
Impostos	são pagos em razão da riqueza do contribuinte (capacidade contributiva).	Renda, Imóveis, Doações, etc.
Taxas	São cobradas em razão de atividades fiscalizatória ou de serviços públicos prestados.	Taxa para expedição de alvarás, Taxa de Lixo, Bombeiros, etc.
Contribuições de Melhoria	são cobradas em razão de obras públicas que geram valorização imobiliária.	Pela construção de estradas, praças, etc.
Contribuições Sociais	são exigidas especificamente para as áreas de saúde, previdência e assistência da União.	Contribuições sobre folha de salário, CSLL, COFINS, etc.
Contribuições Especiais	são exigidas para fundos ou para atividades estatais específicas.	COSIP (iluminação pública) Contribuições ao FUST e ao FUNTEL; etc.

OS TRIBUTOS NO BRASIL

O Brasil é uma federação formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos esses entes são autônomos e independentes. Para garantir a independência e autonomia é importante que cada ente tenha sua arrecadação própria e tributos es-

pecíficos. Assim, temos os tributos federais (União), estaduais e municipais. Nosso sistema tributário é extremamente complexo.

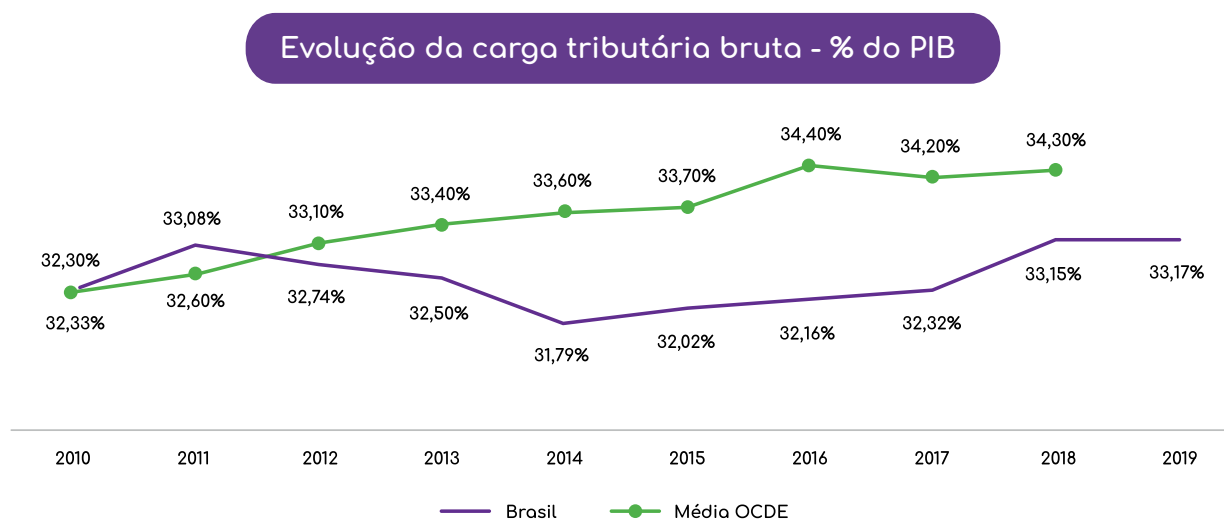
Veja no quadro alguns tributos para exemplificar a complexidade do nosso sistema atual:

Os tributos no Brasil	
Federais	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto de Renda (IR, IRPJ, IRPF e IRRF) • Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) • Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) • Imposto Territorial Rural (ITR) • Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) • Contribuição (COFINS) • Contribuições Previdenciárias
Estaduais	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) • Imposto sobre Transmissão causa Mortis e Doação (ITCMD) • Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municipais	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Serviços (ISS) • Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) • Imposto sobre a Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) • Taxas Municipais (lixo, alvarás, etc.)

CARGA TRIBUTÁRIA

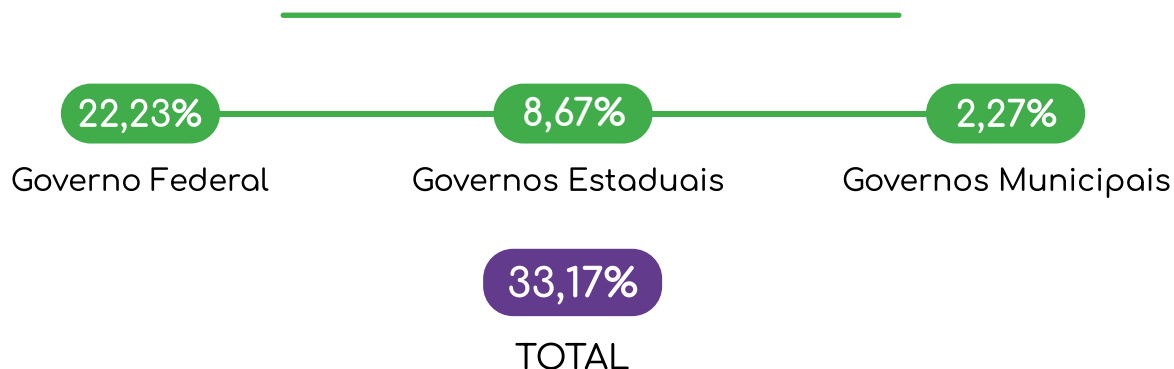
No Brasil a soma de todos os tributos arrecadados pelos três níveis de governo chega a R\$ 2,4 trilhões, o que representa 33,17% do Produto Interno Bruto – PIB do nosso país, o que é chamado de carga tributária. Esse nível está

alinhado com a observada nos países da OCDE. O gráfico abaixo compara a evolução, na última década, da carga tributária do Brasil e da média dos países que compõem a OCDE.



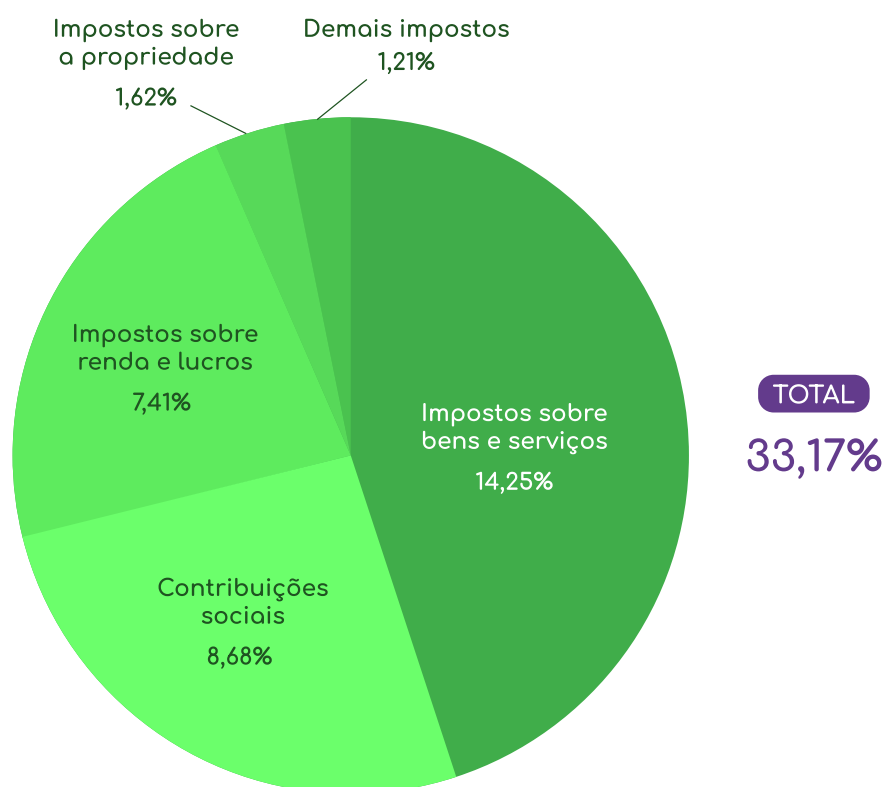
Fonte: STN e OCDE - Revenue Statistics. Dados da OCDE disponíveis até 2018. Média composta por 36 países

A carga tributária conjunta do Brasil está mais concentrada na arrecadação de tributos federais. A distribuição do valor total arrecadado, em percentual do PIB, por nível de governo é a seguinte:



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Composição da carga tributária brasileira por tipo de Tributo (% sobre o PIB)



Fonte: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076

O SIMPLES NACIONAL

No Brasil temos o exemplo do SIMPLES NACIONAL, que permite ao micro e pequeno empreendedor recolher, em um único pagamento, diversos tributos que são automaticamente distribuídos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. No entanto, tal modalidade não alcança todos os contribuintes nem integra a desburocratização desejada.

O IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (UNIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS SOBRE CONSUMO)

A União Europeia coordena e harmoniza a legislação relativa ao IVA (Imposto sobre o valor agregado) e aos impostos especiais de consumo. Assim, adotou-se um modelo de tributação misto, com um grande imposto transversal, o IVA, conjugando a maior parte dos tributos incidentes sobre o consumo, além

de outros impostos com características diferenciadas em cada estado membro. Esse modelo serve de inspiração para vários países e agora está em debate por aqui também. Esse modelo é um dos que serviram de inspiração para o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), em debate nas propostas em trâmite.





A TENDÊNCIA DOS PAÍSES QUE INTEGRAM A UNIÃO EUROPEIA

Uma das tendências dos países que integram a União Europeia é a redução da tributação sobre a renda e lucro das empresas. Isso evita a fuga de capitais e mudança da atividade econômica dentro dos países do bloco. Portanto, percebemos a tendência de redução da tributação da renda das empresas (**CIT – Corporate income tax**) e a padronização da tributação sobre bens e serviços.

Essa tendência de redução dos impostos sobre as rendas das empresas nesses países demonstra o interesse de não prejudicar a competitividade das empresas diante de suas similares internacionais. Busca-se assim reter os investimentos existentes em seus territórios construindo um sistema tributário que estimule a atividade produtiva.

TAXAS DE IMPOSTO DE RENDA CORPORATIVA NA EUROPA

Taxas de imposto de renda corporativa na Europa *

	2000	2007	2020
 Alemanha	51,25%	38,36%	29,90%
 Itália	41,25%	37,25%	27,81%
 França	37,76%	34,43%	32,02%
 Portugal	35,20%	26,50%	31,50%
 Espanha	35,00%	32,50%	25,00%

*Em países selecionados.

OCDE: Tax Database Key Tax Rate Indicators, update June 2020 (<http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-database-update-note.pdf>), fonte primária: <https://stats.oecd.org/>

O SISTEMA DOS ESTADOS UNIDOS

O sistema tributário é estabelecido tanto em nível federal, quanto em nível estadual. Existem poucos tipos de impostos: renda, vendas, ganhos de capital. O governo federal não tem o direito de interferir na tributação estadual. Cada estado tem seu próprio sistema tributário. Pode haver várias jurisdições que também cobram impostos. Por exemplo, condados ou cidades podem cobrar seus próprios impostos escolares, além dos impostos estaduais.

O imposto de renda é provavelmente a forma de tributação mais conhecida, cobrado tanto em nível federal, quanto estadual. Muito comum também é o imposto sobre vendas, que é estadual e varia tanto de estado para estado, como

também dentro do próprio estado. Ou seja, os municípios têm o direito de aumentar o imposto sobre vendas acima do limite estadual. Além disso, os municípios podem escolher quais itens tributar.

Em 2018, a carga tributária americana, em todos os seus níveis do governo, representou 24% do produto interno bruto (PIB). Esses 24% do PIB correspondem a US\$ 5,1 trilhões, sendo US\$ 3,4 trilhões arrecadados pelo governo federal americano e o restante, equivalentes a US\$ 1,7 trilhão, são arrecadados pelos estados, condados e cidades americanas. O gráfico abaixo mostra a carga tributária dos EUA em comparação com outros países de alta renda.

RECEITA DE IMPOSTO TOTAL (% DO PRODUTO INTERNO BRUTO)



EUA
24%



Canadá
33%



Reino Unido
34%



França
46%



Alemanha
38%

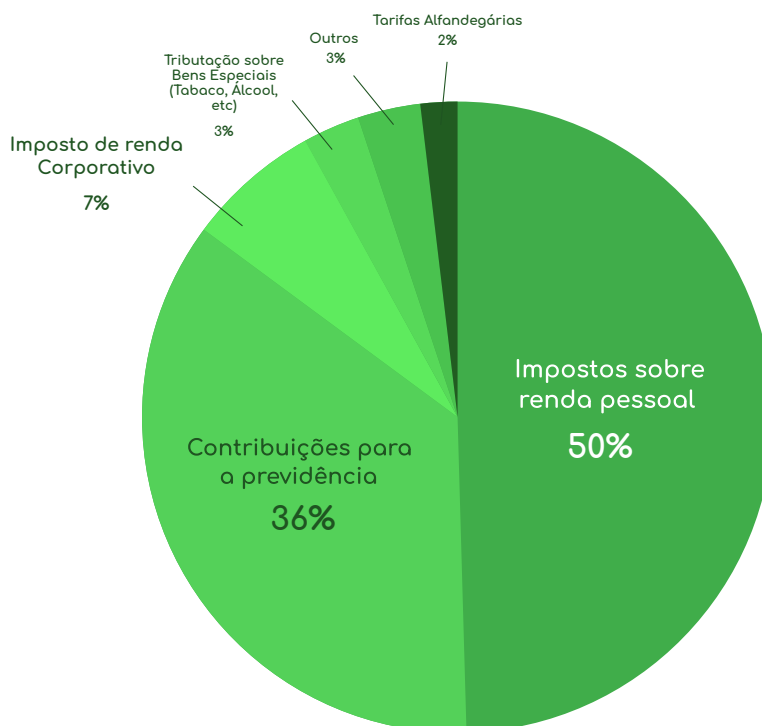


Itália
42%



Japão
31%

Distribuição da carga tributária do governo federal dos EUA.



Fonte: Peter G. Peterson Foundation, Office of Management and Budget, Historical Table, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2021

POR QUE UMA REFORMA?

A complexidade do sistema tributário nacional traz atualmente muito custo para o cumprimento das obrigações tributárias. Além disso, a dificuldade operacional em cumprir as obrigações tributárias tende a aumentar a sonegação e afasta muitos empreendedores do mercado formal por conta da excessiva burocracia. A redução do número de tributos federais, submetidos a um pequeno conjunto de regras, poderia beneficiar a economia, substituindo o conjunto de regras específicas dos 26 Estados, Distrito Federal e dos 5570 Municípios.

Além do mais, um único tributo, cobrado sobre circulação de bens e serviços, calculado e exibido na nota fiscal deixaria transparente o peso da tributação. Isso permitiria que uma série de tributos invisíveis (tributação indireta) sejam efetivamente observados pelo consumidor. Assim, garantiríamos transparência na arrecadação, permitindo que o cidadão verifique o custo do Estado brasileiro.

Desse modo, o atual momento, de discussão de uma possível reforma tributária, é um momento oportuno para

que a sociedade defina que modelo tributário quer, seja observando modelos existentes em outros países, seja pela construção de um sistema próprio que atenda aos objetivos e necessidades dos diversos segmentos da sociedade brasileira.

A simplificação tributária no Brasil pode nos levar, não somente a estabelecer o financiamento do Estado de forma mais transparente e sustentável, mas pode também promover o ambiente de negócios em nosso país, na medida em que permitirá a construção de um modelo de cumprimento de obrigações tributárias que represente menor custo administrativo para as empresas tanto grandes, médias e pequenas.

Apenas como ilustração da complexidade atual do sistema tributário brasileiro, o ranking do Projeto Doing Business mostra que o Brasil, em um conjunto de 190 economias, é o país onde uma empresa mais gasta tempo para o cumprimento de suas obrigações tributárias.

Tempo gasto pagando impostos

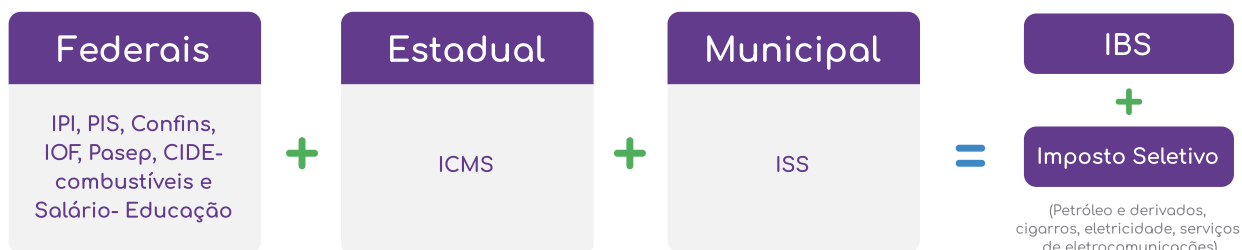


Fonte: Banco Mundial (IBRD-IDA), Projeto "Doing Business, medindo a regulamentação do ambiente de negócios", disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/doingbusiness>

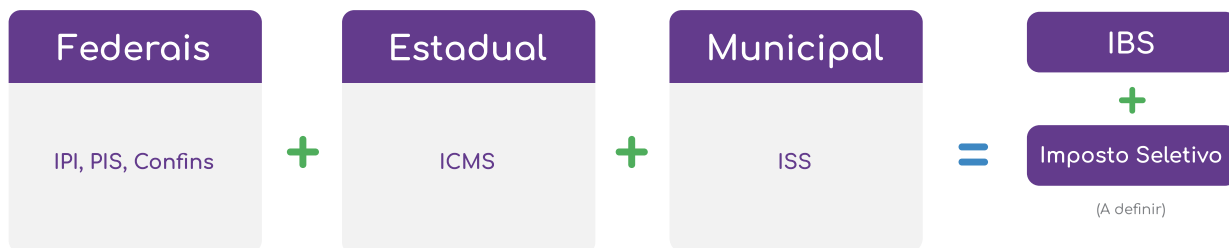
PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA EM TRAMITAÇÃO

PROPOSTAS DO CONGRESSO

PEC 110 - SENADO **TRANSIÇÃO 05 ANOS**

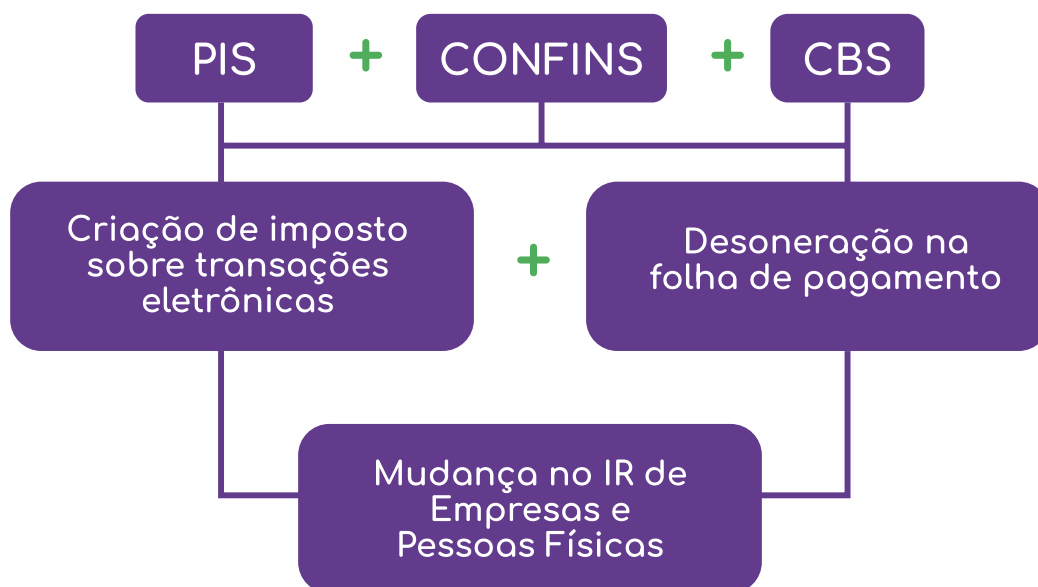


PEC 45 - CÂMARA **TRANSIÇÃO 10 ANOS**



Fontes: Congresso e Ministério da Economia

INICIATIVAS DO GOVERNO



Fontes: Congresso e Ministério da Economia

As duas propostas em tramitação no Congresso Nacional, a PEC nº 45 e a PEC nº 110, ambas de 2019, propõem a extinção de vários tributos sobre bens e serviços atualmente existentes e a substituição por um imposto do tipo IVA, instituído por lei complementar, denominado imposto sobre bens e serviços (IBS), mais um imposto específico sobre alguns bens e serviços (Imposto Seletivo).

Desta maneira, as duas propostas buscam um mesmo objetivo: simplificar a tributação sobre a produção e a comercialização de bens e a prestação de serviços, atualmente compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O novo IBS proposto substituiria vários impostos. No caso da PEC 45, seriam extintos cinco tributos, sendo três de competência da União, IPI, PIS e COFINS, além do ICMS e do ISS, de competência de estados e municípios, respectivamente. Já no caso da PEC 110 seriam extintos nove tributos: além dos cinco já citados, mais quatro de competência da União: IOF, salário-educação, Cide-combustíveis e Pasep.

Estima-se que o volume de tributação destes impostos extintos que seriam substituídos pelo IBS geraria uma alíquota de cerca de 25,3% e 23,8% nos casos da PEC 45 e 110, respectivamente. A razão dessa diferença seria explicada pela diferença da abrangência do imposto seletivo

que será maior no caso da PEC 110.

Ou seja, mesmo com a reforma, as alíquotas são elevadas e refletem a alta carga tributária no país. Ambas as propostas focam na melhoria do sistema e não no aumento ou diminuição da carga tributária. Assim, propõem um período de transição, em que se utiliza uma alíquota de "teste" de 1%.

No caso da PEC 110, a transição seria de 5 anos e no caso da PEC 45, seria de 8 anos. Este período de teste serviria para avaliar o funcionamento do novo imposto, para dimensionar de forma precisa seu potencial de arrecadação e para minimizar os impactos sobre os diversos agentes envolvidos.

Paralelamente a essas duas propostas, o Governo Federal encaminhou ao Congresso o PL 3887/2020 que busca consolidar a cobrança de PIS e COFINS em um único regime com alíquota de 12% e acumulação de créditos para todas as aquisições.

Atualmente o sistema de cobrança desses tributos é extremamente complexo, com diversos regimes e regras diferenciadas. Há o regime cumulativo (alíquota de 3,65% sem acumulação de créditos) e o regime não cumulativo (alíquota de 9,25% com acumulação de créditos de alguns insumos para uso em outras etapas).

PONTOS PARA REFLEXÃO

A questão da reforma tributária no Brasil é historicamente complexa. Na história recente, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tentou, mas chegou ao fim de seu mandato sem sucesso. O Presidente Lula fez duas tentativas de reforma tributária, também sem sucesso. Diversos líderes no Congresso Nacional políticos apresentaram diversas propostas de reforma tributária! No entanto, nenhuma delas prosperou.

Esse pequeno histórico demonstra o quanto tem sido difícil para o Parlamento brasileiro aprovar uma reforma tributária que simplifique os impostos e torne o Brasil mais justo e moderno do ponto de vista tributário.

Hoje ainda vivemos as mesmas dificuldades para aprovar essa reforma e a sociedade apresenta-se dividida sobre os principais temas que dizem respeito ao assunto.

A reforma tributária, além de ter o objetivo de simplificar o recolhimento dos impostos no país, também precisa promover a justiça social na arrecadação, isto é, quem ganha mais, paga mais, e quem ganha menos, paga menos. Para isso, existem várias sugestões de emendas às propostas de reforma tributária, todas elas polêmicas.

Porém, é fundamental que a carga tributária não aumente, pois como vimos, já cobramos mais de 33% do PIB com impostos, algo bem próximo da média dos países ricos. Quanto maior este valor, mais difícil se torna produzir no país.

Assim, é importante que qualquer mudança tributária deve observar duas premissas: simplificação do processo de recolhimento dos impostos e não elevação da carga tributária.

Se queremos tributar menos aqueles que ganham menos e mais os que ganham mais, temos que fazer isso de tal maneira que não desestimule a presença do capital produtivo no nosso país e não aumente a carga tributária.

Esses dois fatores representariam perda de competitividade do setor produtivo nacional.

Por isso, temos que ter em mente que os pilares básicos da reforma tributária têm que ser o compromisso em não elevar a carga tributária, que já está muito próxima da média da OCDE, e a simplificação do processo tributário.

Aliás, a tributação sobre as rendas de empresas nos países que compõem a OCDE, como vimos, tem apresentado queda continuada nas últimas duas décadas, e isso demonstra o interesse desses países em não prejudicar a competitividade das suas empresas diante de suas similares internacionais.

As duas principais propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional neste momento se esforçam, em alguma medida, em simplificar o sistema, por meio da redução do número de impostos.

No entanto, nessas propostas falta clareza nas estimativas do impacto que irão causar na arrecadação e, conseqüentemente, na própria atividade produtiva. A falta de acesso dos técnicos do Congresso Nacional às bases de dados dos fluxos tributários atuais impede uma projeção da arrecadação potencial das regras que estão sendo apreciadas. A ausência do corpo técnico do Poder Executivo aos debates das reformas também se mostra prejudicial à segurança das decisões que o Congresso terá que tomar. Na verdade, o Poder Executivo federal é o grande ausente nesse debate.

Ainda em relação às propostas em tramitação, um ponto que parece ser prejudicial é o tempo de transição proposto, que se mostra exageradamente longo. Na PEC 110/2019, a transição é de cinco anos, e no caso da PEC 45/2019, é de oito anos. Nesse período conviveriam o sistema atual e o novo, causando mais confusão por ter que se conviver com impostos novos e antigos sendo calculados e aplica-

dos sobre os mesmos eventos. Ou seja, durante a transição não haveria simplificação, e sim, aumento da complexidade tributária pela convivência de dois sistemas tributários.

Em relação às sugestões de inclusão de soluções aparentemente fáceis, precisamos ter serenidade e clareza sobre os reais efeitos que elas podem gerar, apesar da boa intenção de seus autores.

Uma delas é a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF. Esse imposto já foi tentado em diversos países, que perceberam que sua implementação gerou fuga de capital, o que levou a sua reversão poucos anos depois.

Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Finlândia, Islândia, Luxemburgo e Suécia são exemplos de países que implementaram impostos sobre grandes fortunas e decidiram voltar atrás. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas - FGV, em 2017, França, Noruega, Suíça e Espanha eram os únicos países da OCDE que ainda cobravam esse tipo de imposto.

Há também a proposta de se tributar a distribuição de lucros e dividendos sob o argumento de que hoje em dia esse tipo de renda não é tributada. Ocorre que essa renda já é pesadamente tributada quando é gerada, na forma de lucro na pessoa jurídica que lhe deu origem.

Tributar a distribuição de lucros e dividendos é tributar duas vezes a mesma renda. Primeiro, no momento em que é gerada e, segundo, quando ela é entregue aos acionistas da pessoa jurídica.

Desse modo, qualquer tributação da distribuição de lucros e dividendos teria que ser compensada pela redução equivalente nos tributos sobre os lucros das empresas, de tal forma a manter o peso da tributação nesse tipo de renda constante e não prejudicar ainda mais a competitividade da nossa economia em relação ao resto do mundo. Ademais, tributar a distribuição de lucros e dividendos, sem compensar em outro tributo, é aumento de carga tributária, o que não é uma boa premissa para a reforma tributária.

A proposta de um imposto sobre transações eletrônicas como contrapartida a uma menor tributação sobre a folha de salários das empresas também é polêmica, já que muitos a associam a uma volta da CPMF, o que a sociedade já demonstrou sua rejeição no passado, e cujo resultado poderá ser apenas mais uma elevação da carga tributária.

A proposta de tributação da venda pela internet, por meio dos marketplaces internacionais e de sites similares no Brasil, dependem de muita discussão para não gerar distorções e até desestímulo a essa forma de comércio, em nosso país. À medida que esse canal de venda cresce, sua contribuição tributária precisa ser definida, mas com cautela para não gerar efeitos negativos à inserção do Brasil no sistema de comércio digital internacional.

Diante da análise acima, não vamos nos posicionar neste documento a favor ou contra nenhuma dessas propostas, pois este é exatamente o papel do Congresso Nacional. No entanto, seja qual for a decisão do Parlamento sobre a reforma tributária, reiteramos que consideramos fundamental que não ocorra aumento da nossa já elevada carga tributária e que ocorra a simplificação do sistema tributário.

Por outro lado, também é muito importante considerar, no debate da reforma tributária, importantes e interessantes contribuições que têm sido apresentadas pela sociedade civil organizada, dentre as quais destacamos a proposta denominada “Simplifica Já!” – de autoria da ANAFISCO (Associação Nacional dos Auditores-Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal) e apoiada por diversas entidades envolvidas na discussão da reforma tributária –, bem como a proposta de estruturação tributária apresentada pelo Instituto Atlântico.

Por fim, é importante ter em mente que a discussão do peso da tributação está diretamente ligada ao quanto é gasto pelo estado brasileiro, em todas as suas esferas.

Desta maneira, tão importante quanto discutir a melhor forma de o Estado arrecadar recursos, é discutir maneiras para que o Governo seja mais eficiente ao usar esses recursos.

O aumento de sua produtividade, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e, quem sabe no futuro, a entrega de mais serviços públicos com menos gastos financeiros permitirão a diminuição dos impostos pagos por toda a população.

Sem equilibrar, pelo lado da despesa, a equação entre arrecadação pública e gastos públicos, os eventuais ganhos de qualquer reforma tributária sempre serão insuficientes.

No Brasil, desde a época do Império, os impostos crescem continuamente. Infelizmente, as despesas públicas também crescem, porém crescem mais que proporcionalmente ao crescimento das receitas públicas.

Nas décadas recentes, e mais especificamente nos últimos anos, esse descompasso perverso se tornou evidente na forma de geração de déficits públicos recorrentes e de crescimento acelerado da dívida pública, a qual já está muito próximo de 100% do PIB brasileiro.

Essa situação deve nos fazer entender o quão urgente é a necessidade de reformarmos nosso sistema tributário e de gastos públicos (reforma administrativa), sem o que estaremos condenando a próxima geração de brasileiros a vivenciar outras décadas perdidas e a perder o timing do crescimento econômico e do desenvolvimento social que as nações que estão procedendo suas reformas estruturais neste momento deverão experimentar nos próximos anos.

EQUIPE DE TRABALHO

SENADO

Oriovisto Guimarães

Senador

GABINETE

Dalmo Palmeira

Assessoria Orçamentária

Silvio Holanda

Assessoria Legislativa Econômica

FUNDAÇÃO

Ricardo Camargo

Presidente

Nilson Gonçalves

Mandatários

Guilherme Fernandes

Ideologia

Felipe Calabrez

Ideologia

Pietro Parronchi

Pesquisa

Franz Felipe da Luz

Comunicação

Ricardo Calciolari

Formação

