

REFORMA TRIBUTÁRIA

Sinapse Reflexiva

(24 de agosto de 2023)

Americo Richieri Filho

Engenheiro pelo ITA (T69), associado ao GRITA!

Reforma Tributária: onde estamos?

Julho foi “o mês da reforma tributária”. Após anos de discussões e textos que iam e vinham, ¹ a proposta de emenda constitucional, ² a que trata dos impostos incidentes sobre o consumo, e que teve o Deputado Baleia Rossi como Autor e o Deputado Aguinaldo Ribeiro como Relator, a PEC 45/23 foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada para o Senado. ³

A tramitação na Câmara foi demorada tendo sido realizadas 16 audiências públicas, período de março a maio de 2023, com a participação de 148 especialistas. A título de exemplo observe-se conteúdos publicados nesse período ⁴ assim com o vídeo da Audiência Pública de 14 de março de 2023, presentes, dentre outros, Luiz Carlos Hauly, Mary Elbe Queiroz, Eduardo Fleury e Mailson da Nobrega. ⁵

No Senado, a votação está prevista para ocorrer de forma célere. Vencidas oito audiências públicas agendadas, o texto ali aprovado, voltará para a Câmara dos Deputados para validação final. Anuncia-se o retorno para meados de outubro.

Ao mesmo tempo a equipe econômica acha-se em processo de envio ao Congresso de propostas que tratam dos impostos e contribuições. Tal movimento vem acontecendo de forma a não embolar discussões de tributação sobre consumo e renda. Afinal a LDO e o Orçamento para 2024 buscarão zerar um déficit fiscal preliminarmente na casa de 130 milhões de reais.

A Reforma Tributária, nesse momento histórico, ganhou dinâmica própria. Constitui tema comum a ideologias e pretensões ou projetos políticos. Os cerca de 390 votos na Câmara mostram isso!

É esperada sua promulgação até o final do ano para efetividade a partir de 2024. A Reforma atende três princípios facilitadores para que seja levada a bom termo. São eles: (a) o não aumento da carga tributária que sufoca a economia, (b) a simplificação expressiva do sistema arrecadatário e de fiscalização, e (c) a justiça fiscal – paga mais quem ganha mais.

¹ A primeira proposição de Reforma Tributária, a PEC 48 de 1991, teve por autor o então Deputado Luiz Carlos Hauly, reapresentada recentemente no Senado como PEC 110/13.

² Cf. www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC-45-2019

³ Cf. www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/propostas/doc-avulso-inicial-da-materia-sf233503436840-20230803.pdf

⁴ Cf. www.infomoney.com.br/guias/iva-imposto-sobre-valor-agregado/oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/07/reforma-tributaria-o-que-voce-precisa-saber-em-12-pontos.ghtml

www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/principais-pontos-reforma-tributaria

⁵ Cf. congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/grupo-da-reforma-tributaria-discute-diagnostico-do-sistema-tributario/

Presentes citados assim qualificados: Deputado e Economista, pós-doutorada em Direito Tributário pela Universidade de Lisboa, mestre e doutorando em *International Taxation* pela Universidade da Flórida e ex-consultor do Banco Mundial, ex-Ministro da Fazenda.

Mas o que isso vai significar para nós, os eleitores, e qual o impacto sobre a economia?

Vamos lá!

A Reforma constitui um projeto de Estado de grande impacto. Trata-se da maior reforma estrutural desde a promulgação da Constituição de 1988.

Lato sensu a Reforma proporcionará ganhos expressivos de produtividade, destravará a economia, alavancará o desenvolvimento econômico, gerará empregos, incentivará investimentos estrangeiros e propiciará reduções de desigualdades regionais e sociais. O Brasil se tornará mais competitivo no mercado das exportações.⁶

Os impostos sobre o consumo e serviços deixarão de incidir sobre etapas da cadeia produtiva. Cada etapa restará onerada apenas pelo valor dos custos aí agregados, atendendo o princípio da não cumulatividade. Ao final do processo produtivo o recolhimento do IVA pelo consumidor final – simulações diversas sinalizam alíquota na faixa de 22 a 27% – quitará créditos atribuídos às etapas anteriores. Os valores dos impostos incidentes serão de conhecimento de todos.

O IVA é amplamente adotado mundo afora. São mais de 170 países. Na contramão, os Estados Unidos e o Brasil ainda possuem um sistema tributário fragmentado. De acordo com a *Tax Foundation*, a média do IVA na União Europeia é 21%, nos países da OCDE 19%. No Japão, Coreia do Sul e Austrália 10%. Acima de 20%: Hungria (27%), Dinamarca, Noruega e Suécia (25%), Finlândia, Grécia e Islândia (24%), Irlanda, Polônia e Portugal (23%), Eslovênia e Itália (22%).⁷

O novo tributo será instituído na forma da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) que unificará PIS, COFINS e IPI, e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) que unificará o ICMS e o ISS. União, Estados e Municípios deixarão de decidir sobre alíquotas e isenções tributárias. Essa atribuição seria mantida de competência exclusiva do Congresso Nacional.

A Reforma impactará preços finais dos produtos, pois as empresas terão seus custos reduzidos dada a não incidência cumulativa de impostos, a desburocratização associada aos recolhimentos e ao controle da arrecadação.

Muito mais do que um imposto, o IVA passará a ser um instrumento de negócios, retirando recolhimentos da relação comercial entre as empresas da cadeia produtiva.

Em 2021, a nossa carga tributária associada ao consumo – média de 33,9% do PIB – apresentou-se assim distribuída: Governo Federal 22,48%, Governos Estaduais 9,89% e Governos Municipais 2,33%, percentuais da mesma ordem de grandeza se considerado o período 2010 a 2021.

Por outro lado, a redução da arrecadação média sobre o consumo – dos citados 33,9% para cerca de 25% do PIB – terá de ser compensada de uma forma ou outra. Nesse sentido, prevê-se uma significativa redução das perdas de arrecadação devido a inadimplência, grau de sonegação, elisão fiscal, concessão de incentivos fiscais, e da redução dos custos associados aos processos arrecadatórios, fiscalização, administração de contenciosos e renegociações da dívida ativa. A guerra fiscal entre Estados e entre Municípios deixará de se fazer presente.⁸ Estima-se que a soma dos ganhos será suficiente inclusive para suportar ao menos em parte a desoneração da

⁶ Cf. <https://www.youtube.com/live/FeN8ehAzgr4>

⁷ Cf. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/02/16/reforma-tributaria-imposto-de-25percent-sobre-o-consumo-seria-um-dos-maiores-do-mundo.ghtml>

⁸ Cf. <https://www.youtube.com/live/FeN8ehAzgr4>

folha de pagamentos.

A arrecadação e os repasses dos valores passarão a ocorrer em tempo real com ganhos financeiros. A tecnologia se encarregará da integração e do processamento simultâneo dessas transações. A inventividade do Engenheiro Miguel Abuhab, ao sugerir o uso do documento fiscal emitido na venda para amarrar o processo de produção de ponta a ponta, tornou isso possível. O Deputado Luiz Carlos Hauly, ali pelos 2008 incorporou a proposição e apresenta-se incansável na sua implementação.⁹

Preços finais ao consumidor passarão por reajustes segundo a dinâmica do mercado. Aumentos de preços de serviços, pouco dependentes de etapas anteriores na cadeia produtiva, serão compensados pela dinamização do mercado e consequente aumento da demanda. A implantação progressiva da Reforma acomodará as adaptações do mercado, esperando-se mitigados impactos inflacionários.

Anuncia-se um IVA diferenciado para produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente – o Imposto Seletivo – atendendo tratados internacionais – e de um controvertido IVA reduzido aplicável a algumas atividades e setores específicos. As empresas que se enquadram nas regras do Simples e a Zona Franca de Manaus terão tributação inalteradas. Os produtos da cesta básica estarão isentos do IVA. Essas exceções, algumas válidas e de amplo alcance social, outras questionáveis, em beneficiando setores ou grupos específicos, impactarão na alíquota de aplicação geral, ou seja, a maioria pagará por privilégios concedidos.

Prevê-se a criação do *cashback* – devolução de parte do IVA pago pelos contribuintes de menor renda – e a implantação da Nota Fiscal Brasil com restituições e premiações expeditas.

São esperados ganhos expressivos e medidas de forte impacto social.

Quando a Reforma Tributária começa a valer?

A implementação da Reforma ocorrerá em etapas, de longa duração, dada a complexidade para se adequar a operação atual à futura. Mais ou menos como trocar de um avião em pleno voo. Leis Complementares serão necessárias para regular detalhes. Afirma o Ministério da Fazenda que “Em nenhuma hipótese haverá aumento da carga tributária. (GTRF, 2023. p. 83). A estabilidade da carga tributária será garantida por meio do mecanismo das alíquotas de referência que tem [por] lógica de funcionamento: na medida em que progride a transição para o novo sistema tributário e os antigos tributos são eliminados, as alíquotas dos novos tributos (IBS e CBS) deverão ser majoradas no exato montante necessário para neutralizar a perda de arrecadação, após deduzir as receitas do Imposto Seletivo. O resultado é que, ao final da transição em 2033, as alíquotas de referência do IBS e da CBS convergirão para o valor necessário para repor a arrecadação dos tributos atuais, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB).”¹⁰

⁹ O Engenheiro Miguel Abuhab é autor do Livro “Devo, não Nego, Pago Quando Puder.” Em parceria com o Deputado Luiz Carlos Hauly escreveu o Livro “Não dá mais para postergar!: Reforma tributária (PEC no 110-2019) para destravar o Brasil, retomar o crescimento sustentado e a inclusão social.”

¹⁰ Cf. Ministério da Fazenda, Assessoria Especial de Comunicação Social, datado de 08/8/2023, disponível em: www.gov.br/fazenda

Detalhando etapas: ¹¹

Em 2026 começa a unificação dos impostos. Será aplicada uma alíquota única de teste. Essa alíquota será de 0,9% para o IVA federal, que poderá ser abatida dos atuais PIS e COFINS. E de 0,1% para o IVA estadual, abatido do ICMS e do ISS.

Em 2027 entra em vigor por completo a nova CBS. PIS e COFINS são extintos. E as alíquotas do IPI serão zeradas, com exceção dos produtos que impactam a Zona Franca de Manaus.

Em 2028 último ano de vigência dos atuais impostos estaduais e municipais, antes de serem unificados no novo IBS.

Entre 2029 e 2032 as alíquotas de ICMS e ISS começam a cair gradativamente até que, em 2033, o novo IBS estará permanentemente implementado.

O Ministério da Fazenda ao simular alíquotas de referência do IBS e do CBS, afirma que estas só serão conhecidas após o término da transição em 2033. E indica que a alíquota padrão ficaria no intervalo 25,45% a 27,00%, num cenário que incorpora os tratamentos diferenciados previstos no texto aprovado na Câmara dos Deputados, valores que devem ser considerados com cautela uma vez condicionados às hipóteses sobre variáveis ainda desconhecidas, pendentes inclusive de definições por legislação infraconstitucional. Caso a migração para o novo modelo seja mais exitosa e a legislação mais restritiva, as alíquotas de referência do IBS e da CBS deverão ficar abaixo deste intervalo de alíquotas. ¹²

E o impacto sobre a arrecadação dos Entes Federativos?

A Reforma impactará os Entes Federativos dada a nova forma como as arrecadações serão atribuídas e a partilha decorrente. O IVA pertencerá à jurisdição em que acontece o consumo, e não mais na origem produtiva. A adoção do princípio do destino tende a favorecer as regiões menos desenvolvidas, que concentram proporcionalmente mais a demanda por serviços públicos.

A distribuição do IVA entre os Entes da Federação deverá ser objeto de Lei Complementar para operacionalização da Reforma, fazendo-se prever mecanismos de ajuste para correção de distorções ao longo da implantação. O valor correspondente à União, associado ao recolhimento do IBS, teria destinação exclusiva para o Financiamento da Seguridade Social e SUS. Estudos sinalizam ganhos de arrecadação para a grande maioria dos Municípios mesmo que a Reforma produza efeitos moderados sobre a produtividade. ¹³

O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços

O Deputado Haully, que implementou os atuais Simples e Super Simples em entrevistas à Revista Crusoe¹⁴ em 13 de julho passado ¹⁴ afirma que esses sistemas atendem mais de 90% das empresas brasileiras, 24 milhões de PJ's atendidas, aglutinando oito tributos num único recolhimento, que acontece no início de cada mês, e com repasses quase que imediatos aos

¹¹ Cf. oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/07/07/reforma-tributaria-o-que-voce-precisa-saber-em-12-pontos.gh.html, datado de 07/7/2023

¹² Cf. Ministério da Fazenda, Assessoria Especial de Comunicação Social, datado de 08/8/2023, disponível em: www.gov.br/fazenda.

¹³ Cf. IPEA Carta de Conjuntura, NÚMERO 59 — NOTA DE CONJUNTURA 17 — 2º TRIMESTRE DE 2023 em www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_notas_17.pdf

¹⁴ Cf. <https://crusoe.com.br/edicoes/272/luiz-carlos-haully-o-brasil-tera-um-dos-dez-melhores-sistemas-tributarios/>

Entes do Governo, segundo o disposto em Lei. Os recolhimentos são feitos numa espécie de conta bancária nacional situada “na nuvem”. O Comitê Gestor tem cerca de 15 funcionários e o Conselho praticamente não tem o que fazer em se tratando de legislação consolidada. Conselho e Comitê Gestor do Super Simples respondem ao Ministério da Fazenda.

O texto da Reforma em análise pelo Senado apregoa que “o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, entidade pública sob regime especial, terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.”¹⁵

O Conselho seria constituído por cinquenta e quatro membros, sendo vinte e sete representando cada Estado e o Distrito Federal, e outros vinte e sete representando o conjunto dos Municípios e do Distrito Federal. Os membros do Conselho [representantes dos Municípios] seriam eleitos, catorze com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos e, treze com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações, em consonância com o Pacto Federativo. Ao que tudo indica os outros vinte e sete membros seriam nomeados pelos Estados.

A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços teriam início na Câmara dos Deputados. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exerceriam de forma integrada, exclusivamente por meio do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, as seguintes competências: editar normas infralegais sobre temas relacionados ao imposto, uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação associada, vinculantes para todos os entes que o integram, arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre [a União], Estados, Distrito Federal e os Municípios.¹⁶ Ou seja, o Conselho teria atribuições de natureza normativa e ao mesmo tempo executivas, o que demanda reflexão, uma vez que “quem formula não controla a execução”. As funções de cunho normativo – leis ordinárias e complementares – seriam exercidas pelo Executivo na forma de assessoria ao Congresso.

As deliberações do Conselho Federativo seriam consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos da maioria absoluta dos representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de sessenta por cento da população do País e, da maioria absoluta dos representantes do conjunto dos Municípios e do Distrito Federal.

A administração tributária da União e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional compartilhariam informações fiscais relacionadas aos tributos em referência e atuariam com vistas a harmonizar normas, interpretações e procedimentos a eles relativos.

O Fundo de Desenvolvimento Regional

O texto em análise no Senado cria o Fundo de Desenvolvimento Regional, custeado pelo Executivo – R\$ 8 bilhões em 2029, chegando a 40 bilhões em 2032 – com objetivo de compensar Estados e Municípios em função da mudança da tributação da origem para o destino. Tais recursos poderão ser destinados a estudos, projetos e obras de infraestrutura, fomento de atividades produtivas e ações relacionadas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Mais um fundo de Desenvolvimento Regional?

¹⁵ Cf. www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/propostas/doc-avulso-inicial-da-materia-sf233503436840-20230803.pdf

¹⁶ Ibidem.

O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais

Da mesma forma o texto contempla a aplicação pelo Executivo de cerca de R\$ 160 bilhões ao longo de oito anos para compensar benefícios fiscais compromissados por Estados e Municípios para atração de empresas.

E como ficará a tributação sobre rendas e patrimônios?

Não são claras as diretrizes sobre essa parte da reforma, sendo provável que os mais abonados sofrerão impactos significativos. Segundo o Ministério da Fazenda uma eventual proposta de PEC associada a esse capítulo da Reforma só será encaminhada ao Legislativo em 2024.

Anuncia-se, todavia, um incremento na tributação sobre rendas e patrimônios. Projeta-se tributar a economia digital, o mercado de apostas, os fundos de investimento exclusivos e *Offshore*, as importações de produtos asiáticos e o uso particular de aeronaves e embarcações. Assim também tributar ganhos sobre dividendos pagos pelas empresas, e movimentações em caso de doações ou heranças. Algumas dessas medidas já tramitam no Congresso na forma de medidas provisórias ou de decretos, como é o caso do reajuste complementar do salário-mínimo e a correção das faixas da tabela do imposto de renda corrigindo distorção tributária que se acumula ao longo de anos – de fato, um aumento disfarçado da arrecadação sobre rendas menores.

Qual é o papel daqueles que nós elegemos?

Ressalte-se aqui a importância da Câmara e do Senado para que a Reforma aconteça a bem exclusivo do interesse público.

Os vereadores, em especial, terão, em decorrência da Reforma, de reinventar sua atuação, atentando para um novo paradigma de gestão. Fomentar o impulsionamento das respectivas economias, exportação incluída, aproveitando vocações e potenciais locais.

Os Entes Federativos, voltados para o cumprimento de suas missões constitucionais a custos menores, farão a parte complementar para promover o “freio de arrumação” para que venhamos ser uma Nação de primeiro mundo. Terão por missão atrair investimentos através de vantagens comparativas, como a proximidade de mercados consumidores ou de fornecedores, boa infraestrutura logística e mão de obra qualificada. Investimentos nesses itens terão que ser feitos com recursos orçamentários em lugar da concessão de isenções tributárias.

Qual o nosso papel?

Há ameaças à frente. Os *lobbies* estão e estarão atuantes. O risco associado à ampla e injustificada atribuição de isenções ou de alíquotas reduzidas, e à introdução de conteúdos de véspera, ou de “jabotis” no conteúdo da Reforma, é grande. As inserções apensadas no texto aprovado pela Câmara, demandam aprofundamento analítico e revisão pelo Senado. A PEC pode resultar desidratada.

O acompanhamento da Reforma, implantada em etapas, com recolhimento inicial de 1% no ano de 2026, associado à mensuração do crescimento econômico, serão importantes para mitigação do impacto das mudanças, e ajustes se for o caso. De fato, o valor definitivo do IVA só será conhecido ao longo do processo de implantação.

Nesse contexto a imposição constitucional de um valor teto para o IVA se faz recomendável, senão imperativa. Em declaração recente o Relator da PEC no Senado, Senador Eduardo Braga afirmou que há condições de redução de quatro pontos percentuais na alíquota final do IVA em

retirando privilégios para setores específicos inseridos no texto aprovado na Câmara. Admitindo-se 27,0% como valor máximo até então aventado, o Relator estaria sinalizando 23,0%. Fica aqui sugerido 22,0% como valor teto.

Há ainda forte preocupação de que eventual legalismo venha impugnar ou retardar a implantação da Reforma. Judicialização provocada por uma minoria de contrários, seja lá qual for a motivação, e o poder interpretativo de poucos, são pesadelos que perseguem a Nação que já acumula décadas de estagnação à espera pelo “Destrava Brasil”.

A Sociedade Civil precisa se manter mobilizada e atenta!

A posição do Grita!

O Grita! manifestou apoio vigilante à Reforma Tributária em se tratando de uma reestruturação de extrema relevância, mas sujeita a distorções durante e após a incorporação constitucional.¹⁷ Ainda que não resulte o ótimo global, mas sim o que se fez possível, considera a Reforma como necessária e imperativa. Em contrapartida cobra da Administração Pública o bom uso do dinheiro público e melhorias significativas da posição do País no IDH. Cumpre assim sua missão – foco no voto de qualidade no âmbito do Congresso e das Câmaras Municipais – buscando e incentivando a atuação de legisladores preparados e probos. Caberá aos nossos representantes atuais e aos que virão em sequência assegurar o sucesso da Reforma.

Lives promovidas pelo Grita! reunindo o Deputado Luiz Carlos Hauly, o Engenheiro, Empresário e Associado Miguel Abuhab – mediador o cientista político Jackson Vasconcelos – bem como a que teve a Deputada Federal Adriana Ventura e a Vereadora Indira Barbosa como entrevistadas – mediador o Engenheiro e ex-prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi – conotam a atenção do Grita! para com a Reforma.¹⁸

Resumo das proposições em pauta

Estabelecer um teto para a alíquota definitiva do IVA.

Rever as exceções presentes no texto em apreciação pelo Senado, mantendo-se somente aquelas que estarão a serviço da maioria dos cidadãos.

Cuidar para que não resultem inserções de última hora, geradas em gabinetes secretos em atendimento a movimentos pouco republicanos.

Pensar o Conselho Federativo enquanto atribuições e alocação – quem formula não controla a execução.

Acompanhar a implantação da Reforma, segundo critérios estritamente técnicos e com extrema transparência junto aos cidadãos.

Este texto foi elaborado com o objetivo de contribuir para a assunção pelo GRITA! de posição a respeito da Reforma Tributária.

¹⁷ Cf. bit.ly/grita_acao_1

¹⁸ Cf. <https://www.youtube.com/live/Fen8ehAzgr4>
<https://www.youtube.com/watch?v=gCRFGKvrhKo>