

Reforma Tributária:

Mitos e Verdades

Insper

Por que o sistema tributário precisa ser reformado?

Há muitos ajustes que precisam ser feitos em nosso sistema tributário. Temos diferenciações injustificadas na tributação da renda, excessiva oneração da folha de salários e muitos tributos que incidem sobre a produção e venda de bens e serviços. É natural que os sistemas tributários tenham que ser revistos de tempos em tempos. Reforma tributária é um tema recorrente no mundo todo. As diferenças estão na urgência e na amplitude das mudanças que precisam ser feitas. No Brasil, podemos dizer que ajustes mais pontuais são necessários na tributação da renda e da folha. Entretanto, a tributação da produção e venda de bens e serviços precisa de alteração profunda e estrutural, dado seu nível de complexidade crescente, que resulta em altos custos de conformidade, insegurança jurídica, distorções alocativas e opacidade para os cidadãos a respeito da carga tributária efetivamente suportada.

O que é uma reforma tributária?

Há diversas formas de enxergar as mudanças no sistema tributário, a depender das normas que precisam ser alteradas e do enfoque (mais amplo ou mais restrito). Quando as alterações envolvem normas importantes contidas na Constituição Federal, ou seja, precisam ser feitas via Proposta de Emenda Constitucional (PEC), é comum dizer que estamos tratando de uma reforma tributária. São normas importantes aquelas que definem as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cobrar tributos. É possível propor mudanças em várias das competências ou em apenas algumas. A proposta de simplificação que reúne cinco tributos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) em um (IBS), por exemplo, altera apenas a competência dos entes federativos para a tributação dos bens e serviços. Seria possível, também, rever as regras para tributação da propriedade ou da renda e a diferença entre uma coisa e outra é apenas o enfoque (uma é mais restrita e outra é mais ampla).

O que é um imposto ou um sistema tributário regressivo?

A cobrança de tributos sobre a produção e venda de bens e serviços oneram mais as pessoas de baixa renda, em razão da proporção do consumo em relação à sua renda total. As pessoas de baixa renda tendem a consumir grande parte de sua renda com o consumo de bens (especialmente produtos alimentícios). Por isso, os tributos pagos pelas empresas e incluídos nos preços dos bens e serviços pesa mais sobre as pessoas de baixa renda, resultando no que se chama de regressividade. Quando um sistema tributário concentra sua carga tributária mais no consumo que na renda diz-se tratar de um sistema regressivo, ou seja, que penaliza mais as pessoas de baixa renda. Isso não é incomum nos países em desenvolvimento, considerando que existem muito mais pessoas de baixa renda que pessoas de alta renda nesses países. Isso não significa que não se deve cobrar tributos maiores sobre as pessoas de alta de renda, tampouco que não se deve mitigar os efeitos da tributação sobre o consumo sobre as pessoas de baixa renda. A questão central é quais são as melhores formas de alcançar esses dois objetivos, ou seja, como tributar mais as pessoas de alta renda e menos as pessoas de baixa renda.

Sobre quais fatos pode-se cobrar tributos?

As bases de incidência tributária devem sempre denotar alguma riqueza. Isso quer dizer que é preciso que haja a realização de um fato que demonstre alguma capacidade de contribuir com o Estado para que haja cobrança de tributos. Neste sentido, as bases de incidência tributária tendem a se concentrar na renda, no consumo e na propriedade. As contribuições sobre a folha não têm, essencialmente, essa função, pois objetivam custear um benefício futuro (aposentadoria).

Como os tributos estão organizados no Brasil?

Assim como a maioria dos países, o Brasil tributa a renda, o consumo, a propriedade (patrimônio) e a folha de salários. Entretanto, a forma como fazemos isso é bastante peculiar. No caso da renda, além do Imposto de Renda, também incide sobre o lucro das empresas a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). No caso da folha de salários não há relação entre o custeio e o benefício previdenciário, o que transforma grande parte das contribuições sobre folha num imposto geral (utilizado para gastos gerais do Estado). No caso do consumo, temos cinco tributos divididos entre a União, os Estados e os Municípios e cada um deles incidindo sobre uma fase diferente da produção ou venda de bens e serviços. A União tributa o faturamento das empresas (PIS/COFINS) e a venda ou importação de produtos industrializados (IPI). Os Estados tributam a venda de mercadorias e os serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS). Os Municípios tributam os demais serviços (ISS).

Por que o sistema tributário brasileiro é tão complexo?

A multiplicidade de tributos, especialmente no caso da tributação de bens e serviços, induz à produção de diferentes regras e aumenta muito o nível de complexidade para cumprir-se a legislação tributária no Brasil. Além disso, a criação de diversas alíquotas e regimes de tributação diferenciados também fomenta a complexidade, induz ao planejamento tributário e resulta em imenso contencioso tributário.

A carga tributária no Brasil é alta?

Há cerca de 25 anos a carga tributária saltou de 26% do PIB para 33,5% (entre 1996 e 2014). Entre 2008 e 2015 não houve aumento e estabilizou-se em 32% do PIB. Ainda assim, esse percentual é muito superior ao dos nossos vizinhos na América Latina, tais como México, Chile, Uruguai e Argentina. A questão central, entretanto, é que a redução da carga tributária não depende de uma reforma no sistema

tributário, mas de uma revisão nos gastos públicos. Os tributos são arrecadados para fazer frentes aos gastos públicos (custos e despesas da máquina administrativa, benefícios sociais, investimentos). Quanto maior os gastos, maior tem que ser a carga tributária. As reformas tributárias não têm precipuamente a função de reduzir o total arrecadado, mas focam em melhorar a qualidade da cobrança dos tributos e sua distribuição entre as bases de incidência (renda, consumo, patrimônio e folha).

O sistema tributário brasileiro favorece os ricos e prejudica os pobres?

Além de termos maior carga tributária sobre o consumo, existem também problemas na tributação da renda que tornam nosso sistema tributário injusto. Se por um lado é consensual que a tributação sobre o consumo é regressiva, ou seja, prejudica mais as pessoas de baixa renda, há nuances relevantes sobre a ideia de que a tributação da renda favorece as pessoas de alta renda. No Brasil, os lucros das empresas são tributados com alíquotas muito altas comparativamente aos demais países em desenvolvimento. É por essa razão que não tributamos os dividendos (lucros da empresa quando distribuídos aos sócios). Ou seja, não é correto afirmar que os sócios das empresas não pagam imposto de renda porque os dividendos são isentos. O lucro da empresa, quando distribuído aos sócios na forma de dividendos, já foi tributado e isso não é demonstrado pelos dados das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Há, entretanto, dois problemas nesse sistema de cobrança que ensejam desigualdades na tributação da renda. De um lado, a tributação do lucro da empresa ignora a capacidade contributiva dos seus sócios. Isso quer dizer que duas empresas que lucram R\$ 1 milhão vão pagar o mesmo imposto independentemente de uma ter 100 sócios (e que, portanto receberão muito menos dividendos) e a outra ter 2 sócios. Embora bastante prática do ponto de vista da cobrança, a tributação do lucro empresarial concentrada na pessoa jurídica gera desigualdades entre pessoas que

recebem mais e outras que recebem menos. De outro lado, os regimes simplificados de tributação (SIMPLES e Lucro Presumido), ao reduzirem bastante a tributação sobre o lucro das empresas, acabam beneficiando indiretamente os sócios, que receberão os dividendos sem tributação. Esses fatores tornam a tributação da renda injusta no Brasil, beneficiando, conforme o caso, pessoas que auferem mais renda relativamente a pessoas que recebem com menor renda.

Por que se fala na adoção de um IVA pelo Brasil?

O modelo de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) é adotado em mais de 160 países do mundo dada sua alta capacidade de arrecadação sobre o consumo e sua neutralidade econômica. Esse imposto é cobrado das empresas ao longo da produção e circulação de bens e serviços, mas repassado ao consumidor final. Em razão de o imposto incidente nas etapas anteriores gerar um crédito para as empresas nas etapas posteriores, o IVA é neutro para os negócios, independente da forma de organização da produção (em cadeia ou em rede, por exemplo) e do tipo de bem ou serviço adquirido (se intangível, como os softwares e tantos outros serviços digitais, ou máquinas e equipamentos).

O que significa a simplificação da tributação sobre o consumo no Brasil, com a criação de um IVA?

Cinco tributos seriam unificados com a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) nos moldes de um IVA: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), as Contribuições para o Programa de Integração Social e para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS), o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e os Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Quais são as principais características de um imposto nos moldes de um bom IVA?

Um bom IVA é assim considerado por ser totalmente não-cumulativo (o imposto pago nas etapas anteriores de produção sempre gera crédito para as etapas posteriores) e atender ao princípio do destino, ou seja, a tributação será a do local para onde está sendo enviada a mercadoria ou onde está a residência do adquirente do serviço. É por essa razão que as exportações não são tributadas (os bens serão consumidos fora do País), as importações são tributadas (os bens serão consumidos no País) e há desoneração dos investimentos (todos os bens e serviços adquiridos dão direito a crédito, mesmo que sejam máquinas e equipamentos).

Por que um imposto sobre o consumo cobrados nos moldes de um IVA, não prevê a concessão de benefícios fiscais?

A vasta experiência internacional com o IVA indica que na tributação sobre o consumo deve ser adotada alíquota uniforme para todos os setores, evitando distorções econômicas e disputas entre Fisco e Contribuintes por classificações. Além disso, por ser tributo pago efetivamente pelo consumidor final, não faz sentido outorgar benefícios para empresas ou setores.

Como tratar as famílias de baixa renda na tributação sobre o consumo?

Há duas formas de mitigar a regressividade na tributação sobre o consumo: via redução da tributação ou via gasto público. Estudos recentes demonstram que a desoneração tributária dos produtos da cesta básica é uma forma menos eficiente de diminuir o impactos dos tributos sobre o consumo sobre as pessoas de baixa renda. Dados demonstraram que a renúncia fiscal de R\$ 1 bilhão mediante desoneração de itens da cesta básica reduz em 0,005% o Índice de Gini. O mesmo valor gasto no Bolsa Família diminui o mesmo índice em 0,06%, sendo, portanto, 12 vezes mais eficiente para reduzir a

a desigualdade. Por ser mais focalizada, a devolução do IVA às pessoas de baixa renda (chamado de isenção personalizada) tem custos muito menores e maior impacto.

Como tratar as pequenas empresas num IVA?

Em geral, os países estabelecem um limite de faturamento anual abaixo do qual empresas muito pequenas não são contribuintes de um IVA. Isso porque o custo de fiscalizá-las e o custo para elas cumprirem suas obrigações tributárias acaba sendo maior que a arrecadação gerada.

Textos para Consulta

Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar?

http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Diretores_CiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf

Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado?

http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Appy_Tributacao_e_Produtividade_1708.pdf

Reforma Tributária para que?

<https://universodasleis.com/reforma-tributaria-para-que/>

IVA: imposto velho para um mundo novo?

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,iva-imposto-velho-para-um-mundo-novo,70002605527>

Reforma Tributária e Simplificação da Tributação sobre o Consumo:

<https://direitosp.fgv.br/evento/reforma-tributaria-simplificacao-tributacao-consumo-iva-moderno-para-brasil>

A Emenda 7/2018 e a reforma da tributação sobre o consumo:

<https://www.conjur.com.br/2018-out-16/neffgv-emenda-72018-reforma-tributacao-consumo>

Como funciona um IVA e a proposta do IBS (CCiF):

https://www.youtube.com/playlist?list=PLR5jortfUz23f7_WERcGzKzCu_KPCsXYT

Quatro mitos sobre a reforma tributária:

<https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,quatro-mitos-sobre-a-reforma-tributaria,70002171807>

Tributação da folha de salários:

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tributacao-da-folha-de-salarios,70002622935>

Notas técnicas sobre a reforma da tributação sobre o consumo no Brasil e a proposta do CCiF:

<http://ccif.com.br/notas-tecnicas/>

Tributação e produtividade no Brasil:

http://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Appy_Tributacao_e_Produtividade_1708.pdf

Sites para Informações

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

<http://www.oecd.org/brazil/>

Fundo Monetário Internacional (FMI)

<https://www.imf.org/external/np/fad/tpaf/pages/vat.htm>

Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

<https://www.tesourotransparente.gov.br/dec/descubra>

Endeavor

https://endeavor.org.br/conteudos/?f_category%5B%5D=leis-e-impostos

Banco Mundial (World Bank)

<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/topic/672683>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

<http://www.ipea.gov.br/portal/>

União Europeia

https://europa.eu/european-union/topics/taxation_en

Institute for Fiscal Studies (IFS)

<https://www.ifs.org.uk>

Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT)

<https://ciat.cgiar.org>

International Tax Dialogue

<http://www.itdweb.org>

International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD)

<https://www.ibfd.org>

The Tax Institute

<https://www.taxinstitute.com.au>