

PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

NOTAS EXPLICATIVAS

O Substitutivo à PEC nº 293-A/2004 apresentado prevê:

Extinção de tributos: IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, todos federais; ICMS estadual; ISS municipal;

Criação de tributos: Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS, nos moldes de um imposto sobre valor agregado) e Imposto Seletivo (nos moldes de um *excise tax*);

Realocação de tributos/produto da arrecadação: ITCMD; IPVA.

As competências tributárias passariam a ser as seguintes:

União: Imposto de Renda (com absorção da CSLL), Imposto Seletivo, ITR, ITCMD (com arrecadação destinada aos Municípios), contribuição previdenciária sobre folha de pagamentos (empregado e empregador), outras contribuições e taxas.

Estados: IBS (com absorção do PIS, Pasep, Cofins, IPI, IOF, Cide-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS), IPVA (com arrecadação destinada aos Municípios), contribuição previdenciária e taxas.

Municípios: IPTU, ITBI, contribuição de iluminação, contribuição previdenciária e taxas.

PRESSUPOSTOS BÁSICOS¹:

- (a) manutenção da carga tributária global;
- (b) deslocamento de recursos da ordem de R\$ 24.597 milhões para os Municípios, mediante destinação das receitas do ITCMD e dos outros 50% do IPVA, sendo tal montante suportado meio-a-meio entre União e Estados (realocação de recursos que somente se iniciará após o 6º ano subsequente ao da publicação da Emenda Constitucional e seus efeitos serão integralmente implementados a partir do 15º subsequente ao da publicação da Emenda Constitucional);
- (c) transição segura e suave, prevendo o estabelecimento:
 - (i) de uma contribuição “teste”, para estimar com precisão o potencial arrecadatório do futuro IBS, no 1º ano subsequente ao da aprovação da Emenda; e
 - (ii) de um período de “convivência” entre o novo e o atual sistema tributário, com implementação gradual do IBS e do Imposto Seletivo e redução *pari passu* dos seguintes tributos extintos - IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS -, com substituição das arrecadações à razão de um quinto por ano, entre o 2º e o 5º anos subsequentes ao da aprovação da Emenda;
- (d) operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos, ficarão sujeitas à cobrança do Imposto Seletivo e do IBS, observado que as alíquotas do IBS não poderão ser superiores à alíquota padrão do tributo e as do Imposto Seletivo não poderão superar à do IBS, exceto no caso de cigarros e bebidas alcoólicas;

¹ Nas estimativas e simulações constantes deste trabalho foram utilizados os dados do estudo da Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre a “Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)” referentes ao ano de 2015, bem como sua metodologia de agrupamento dos tributos por base de incidência.

- (e) **regressividade tributária**: com redução de impostos sobre alimentação e remédios;
- (f) **burocracia**: redução da burocracia tributária, que equivale a cerca de R\$ 60 bilhões de reais por ano do faturamento das empresas;
- (g) **redução da renúncia fiscal**: diminuição da renúncia e da sonegação fiscal, redução da dívida ativa;
- (h) **simplificação tributária**: redução do número de tributos;
- (i) **automação**: cobrança eletrônica de impostos automática;
- (j) **desenvolvimento econômico**: crescimento econômico de forma continuada e sustentada.

PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO:

- (a) Alimentos e Remédios com alíquotas reduzidas;
- (b) Isenção das exportações e dos bens do ativo fixo das empresas;
- (c) Fortalecimento dos municípios com o redimensionamento dos impostos que lhes serão assegurados;
- (d) IVA para racionalizar e simplificar o Sistema Tributário;
- (e) Extingue a cunha fiscal dos empréstimos bancários;
- (f) Fim da Guerra Fiscal entre os Estados;
- (g) Imunidade tributária na água e esgoto;
- (h) Uso da nota eletrônica para devolução de impostos para as classes de menor renda;
- (i) Compras governamentais terão como parâmetro o preço fixado na nota fiscal, reduzindo o gasto com custeio da máquina administrativa;
- (j) Tratamento diferenciado do Setor da Educação na tributação;
- (k) Possibilidade de substituição da contribuição patronal com o aumento do IBS.

MEMÓRIA DE CÁLCULO

Novo Imposto de Renda: arrecadação esperada

IR (Exceto IRRF de Estados e Municípios)	+	296.117,00
CSLL	+	59.146,89
IR Expandido	=	355.263,89
IRRF Estados e Municípios	+	45.784,46
IR Total	=	401.048,35

Imposto Seletivo: arrecadação esperada (com base partilhada pela metade com o IBS)

IPI - Automóveis	+	4.366,58
ICMS - Automóveis	+	37.462,18
IPI - Bebidas	+	2.599,17
ICMS - Bebidas	+	13.519,08
ICMS - Combustíveis	+	47.935,48
ICMS - Energia Elétrica	+	32.619,52
IPI - Tabaco	+	5.692,18
ICMS - Tabaco	+	4.399,70
ICMS - Telecomunicações	+	37.032,50
Cide Combustíveis	+	3.271,18
Pis/Pasep + Cofins (*)	+	60.591,81
Base arrecadatória	=	249.489,38
Imposto Seletivo (50%)	=	124.744,69

Obs.: a parcela do PIS/Pasep e Cofins sobre os produtos e serviços sujeitos ao Imposto Seletivo foi estimada em 24% da arrecadação total das contribuições.

Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): arrecadação esperada

IPI	+	48.048,71
ICMS	+	396.513,09
PIS	+	42.631,56
Pasep	+	9.958,30
IOF	+	34.681,05
Salário-Educação	+	19.038,91
Cofins	+	199.876,00
Cide Combustíveis	+	3.271,18
ISS	+	58.083,52
Arrecadação tributos extintos		812.102,32
Imposto Seletivo	-	124.744,69
Arrecadação IBS		687.357,63

Partilha de recursos: para viabilizar a transição com convivência dos dois Sistemas Tributários (o novo e o velho) e preservar a partilha de recursos entre os entes federativos de forma equilibrada por todo o período de transição, foi necessário separar o IR do IPI como fontes de recursos para os fundos constitucionais.

No sistema atual, o IR é fonte dos fundos constitucionais nos seguintes percentuais e valores:

IR		
FPE	21,50%	63.665,16
F Constitucionais N/NE/CO	3,00%	8.883,51
Parcela dos Estados	24,50%	72.548,67
FPM	22,50%	66.626,33
FPM jul	1,00%	2.961,17
FPM dez	1,00%	2.961,17
Parcela dos Municípios	24,50%	72.548,67
Parcela livre União	51,00%	151.019,67
IR Total (exceto IRF Estados e Municípios)		296.117,00

Dividindo-se os valores dos fundos para a nova base de partilha (IR + CSLL), os percentuais passam a ser os seguintes:

Nova base = IR + CSLL = 355.263,89		
FPE	63.665,16	17,92%
F Constitucionais N/NE/CO	8.883,51	2,50%
FPM	66.626,33	18,75%
FPM jul	2.961,17	0,83%
FPM dez	2.961,17	0,83%

O ajuste da partilha do IPI envolve um cálculo mais complexo, pois ele será realizado com base na parcela da União na arrecadação do IBS, tributo que absorverá o IPI. Para determinar a participação percentual dos entes federativos no IBS, deve-se levar em conta:

- a) a participação na arrecadação dos tributos extintos e respectivas partilhas;
- b) o desconto da criação do Imposto Seletivo no valor a receber pela União e pelos Estados, haja vista que estes participam em 20% da sua arrecadação;
- c) a realocação em favor dos Estados e em desfavor da União de montante equivalente à metade das receitas que se deslocarão para os Municípios (50% de IPVA e ITCMD).

As planilhas abaixo sintetizam os cálculos da partilha do IBS:

Partilha atual do IPI				
FPE			21,50%	10.330,47
F Constitucionais N/NE/CO			3,00%	1.441,46
FPEX Estados	10,00%	75,00%	7,50%	3.603,65
Parcela dos Estados				15.375,59
FPM			22,50%	10.810,96
FPM jul			1,00%	480,49
FPM dez			1,00%	480,49
FPEX Municípios	10,00%	25,00%	2,50%	1.201,22
Parcela dos Municípios				12.973,15
Parcela livre da União			41,00%	19.699,97
IPI total				48.048,71

Partilha atual da Cide				
Cide Estados	29,00%	75,00%	21,75%	711,48
Cide Municípios	29,00%	25,00%	7,25%	237,16
Cide União			71,00%	2.322,54
Cide Total				3.271,18

Tributo extinto	Receita	União	Estados	Municípios
ICMS	396.513,09	0,00	297.384,82	99.128,27
ISS	58.083,52	0,00	0,00	58.083,52
PIS/Pasep	52.589,86	52.589,86	0,00	0,00
Cofins	199.876,00	199.876,00	0,00	0,00
Cide Combustíveis	3.271,18	2.322,54	711,48	237,16
IOF	34.681,05	34.681,05	0,00	0,00
Salário Educação	19.038,91	19.038,91	0,00	0,00
IPI	48.048,71	19.699,97	15.375,59	12.973,15
Participação dos entes federativos nos tributos extintos		328.208,33	313.471,89	170.422,10
<i>Ajuste - Imp. Seletivo (80% União - 20% Estados)</i>		-99.795,75	-24.948,94	0,00
<i>Ajuste - fundos constitucionais supridos com IBS da União</i>		28.348,74	-15.375,59	-12.973,15
<i>Ajuste - compensação da União aos Estados (IPVA-ITCMD)</i>		-12.298,60	12.298,60	0,00
<i>Total dos ajustes</i>		-83.745,61	-28.025,92	-12.973,15
Valor líquido destinado aos entes federativos após ajustes		244.462,71	285.445,96	157.448,95
Participação percentual no IBS = 687.357,63		35,57%	41,53%	22,91%

A planilha abaixo sintetiza o cálculo dos percentuais da participação da União no IBS no financiamento dos fundos constitucionais em substituição ao IPI:

Percentuais dos fundos constitucionais (substituição fonte IPI por IBS)		
Cota União no IBS		244.462,71
FPE	10.330,47	4,23%

F Constitucionais N/NE/CO	1.441,46	0,59%
FPEX Estados	4.804,87	1,97%
FPM	10.810,96	4,42%
FPM jul	480,49	0,20%
FPM dez	480,49	0,20%
Destinação da participação da União no IBS aos fundos	28.348,74	11,60%

Distribuição de receitas por ente federativo: quadro comparativo

Balço de receitas e transferência entre os entes federativos (R\$ milhões)	2015				Após a Reforma Tributária				Ganho /Perda entre entes federativos
	Receita própria	Entregas		Receita Líquida	Receita própria	Entregas		Receita Líquida	
		Transfer.	Recebidas			Transf.	Recebidas		
Governo Federal	1.316.191	220.732	0	1.095.459	1.089.898	251.201	244.493	1.083.191	-12.299
Governos Estaduais	522.305	117.257	88.636	493.684	806.681	438.224	112.873	481.330	-12.299
Governos Municipais	135.472	0	203.568	339.040	77.388	0	286.274	363.662	24.597

Transição: período de 15 anos

Nos 5 primeiros exercícios, as arrecadações do IBS e do Imposto Seletivo serão partilhadas entre União, Distrito Federal, cada Estado e cada Município de acordo com a média das arrecadações observadas em 3 exercícios anteriores ao distribuição dos tributos IPI, Cofins, PIS, Pasep, IOF, Cide-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS, deduzidas as entregas a outros entes federativos (FPE, FPM, FPEX, FCO, cota-parte 25% do ICMS, cota-parte 50% do IPVA), que serão somadas à arrecadação do ente federativo que as recebeu.

Do 6º ao 15º exercício, a arrecadação do IBS e Seletivo será feita da seguinte forma:

Exercício	Distribuição com base nos 3 exercícios anteriores (%)	Distribuição com base na nova redação da Constituição (%)
6º	90	10
7º	80	20
8º	70	30
9º	60	40
10º	50	50
11º	40	60
12º	30	70
13º	20	80
14º	10	90

15º	0	100
-----	---	-----

Deslocamento de arrecadação líquida para os Municípios: valores realocados

Perda dos Estados	50% IPVA		18.128,56
	ITCMD		6.468,65
	Total		24.597,21
Rateio	União (diminuição do FPU)	50%	12.298,60
	Estados	50%	12.298,60

O deslocamento de receitas do IPVA e do ITCMD para os Municípios será feito paulatinamente em 10 anos, entre o 6º e o 15º anos subsequentes ao da publicação da Emenda Constitucional, por acréscimo de 5 pontos percentuais aos atuais 50% de partilha do IPVA e de 10 pontos percentuais de partilha do ITCMD.

Cota-parte dos Estados no Imposto Seletivo: arbitrada em 20%

Imposto Seletivo		124.744,69
Percentual	x	20%
Cota dos Estados	=	24.948,94

Parcela da cota-parte dos Municípios no IBS sujeita a lei estadual: determinação do percentual

ICMS 2015		396.513,09
Cota-parte dos Municípios	x	25%
Valor Cota-parte ICMS	=	99.128,27
Parcela da cota parte sujeita a lei estadual	x	25%
Valor da parcela da Cota-parte sujeita a lei estadual		24.782,07
Cota-parte dos Municípios no IBS	:	157.448,95
Novo percentual da parcela sujeita a lei estadual	=	15,74%

Fundos de Solidariedade Fiscal: não há fixação de percentual ou valores no texto constitucional

Serão criados por lei complementar dois fundos destinados a reduzir a disparidade da receita *per capita* entre Estados e entre Municípios, assim entendida a receita dos impostos próprios arrecadados por cada ente federativo, subtraídas as entregas constitucionais transferidas e adicionadas as recebidas, valor dividido pela população.

Eles serão financiados com recursos da União, Estados e Municípios. O objetivo é minimizar a discrepância de recursos públicos disponíveis para a realização de investimentos, utilizando dados observados em exercícios anteriores, inclusive o esforço empregado pelo ente federativo na arrecadação dos próprios impostos.

Ou seja, os fundos buscarão compensar eventual iniquidade nos critérios de partilha e/ou insuficiência de potencial arrecadatório do Estado ou do Município. Por isso, não foram fixados percentuais ou valores no texto constitucional, evitando assim que eles sejam desvirtuados e venham a se tornar fontes ordinárias de recursos. Eles somente serão utilizados em caso de não serem suficientes para promover o reequilíbrio do pacto fiscal-federativo as várias medidas ora adotadas, tais como a adoção do princípio do destino no IBS, as novas regras de partilha do Imposto Seletivo, do IBS, do ITCMD e do IPVA sobre barcos e aviões, os convênios com a União para auxílio na arrecadação dos impostos municipais etc.

Vinculação para ações e serviços público de saúde (art. 198, § 2º): não há alteração no texto constitucional

Não serão modificados os dispositivos do Texto Constitucional referentes à vinculação de receitas à saúde pública, haja vista que as parcelas dos Estados e dos Municípios são fixadas por lei complementar (LCP nº 141/2012).

Mantidos os percentuais atuais, haverá, após a transição, aumento do valor global vinculado em R\$ 368,96 milhões, equivalentes à diferença do percentual de vinculação fixado para Municípios (15%) e Estados (12%) aplicados sobre a parcela de recursos que é deslocada para estes para aqueles (R\$ 12.298,60 milhões). O deslocamento de recursos da União para os Municípios não tem implicação no valor global vinculado, pois os percentuais de vinculação são iguais (15%).

Manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, caput): determinação do novo percentual da União, manutenção dos percentuais dos Estados e Municípios

É necessário alterar o percentual da União, uma vez que arrecadação de contribuições (CSLL, Cofins, PIS/Pasep, Salário-Educação e Cide-Combustíveis) serão incorporadas aos impostos (IR, Imposto Seletivo) ou transformadas em transferências (participação no IBS).

Parcela da União antes da RT:

Impostos	Receita bruta	Transferência	Receita líquida
IR (exceto IRRF Estados e Municípios)	296.117,00	145.097,33	151.019,67
IPI	48.048,71	28.348,74	19.699,97
IOF	34.681,05	0,00	34.681,05
Impostos sobre o Comércio Exterior	38.969,36	0,00	38.969,36

ITR	1.104,97	552,49	552,49
Base de cálculo atual (art. 212)			244.922,54
Percentual de vinculação atual			18%
Valor da vinculação			44.086,06

Parcela da União depois da RT:

Impostos e transferências	Receita bruta	Transferências	Receita líquida
IR Expandido (exceto IRRF Estados e Municípios)	355.263,89	145.097,33	210.166,56
Imposto Seletivo	124.744,69	24.948,94	99.795,75
Impostos sobre o Comércio Exterior	38.969,36	0	38.969,36
ITR	1.104,97	552,49	552,49
ITMCD (recursos destinados a Municípios)	6.468,65	6.468,65	0,00
Participação da União no IBS	244.462,71	28.348,74	216.113,98
Base de cálculo (art. 212)			565.598,14
Valor da vinculação			44.086,06
Novo percentual de vinculação			7,79%

Quanto à vinculação das receitas dos Estados e dos Municípios, não foi realizada alteração do percentual constitucional (25%). Como consequência, haverá redistribuição da vinculação entre os entes federativos subnacionais (com diminuição da vinculação dos Estados e aumento da vinculação dos Municípios, devido ao deslocamento de receitas daqueles para estes) e elevação do valor global vinculado, após a transição, de R\$ 3.311,81 milhões, equivalentes a 25% aplicados sobre:

- R\$ 12.298,60 milhões (recursos deslocados da União para os Municípios); e
- R\$ 711,48 e R\$ 237,16 milhões (valores dos repasses da Cide-Combustíveis aos Estados e Municípios, que foram incorporados ao FPE e FPM, respectivamente).

Compensação pela extinção do Salário-Educação: determinação do percentual

Salário-Educação (extinto)	19.038,91
Base de cálculo da vinculação (idêntica à do art. 212)	: 565.598,13
Percentual de vinculação	3,37%

FUNDEB – Art. 60, II, ADCT: determinação do novo percentual

Quanto ao FUNDEB, foi realizada alteração do percentual constitucional de modo a garantir o volume de entrega de recursos.

Antes da Reforma Tributária (2015):

ICMS líquido de transferência		297.384,82
IPVA líquido de transferência	+	18.128,56
ITCMD	+	6.468,65
FPE	+	73.995,63

FPEX Estados	+	3.603,65
Cota 25% ICMS	+	99.128,27
Cota 50% IPVA	+	18.128,56
FPM (22,5%)	+	77.437,28
FPEX Municípios	+	1.201,22
Cota 50% ITR	+	552,49
Base da entrega	=	596.029,12
Percentual	x	20,0%
FUNDEB	=	119.205,82

Após a Reforma Tributária:

IBS líquido de transferências		285.445,96
FPE	+	74.707,11
FPEX Estados	+	3.603,65
Cota dos Estados no Imposto Seletivo	+	24.948,94
Cota dos Municípios no IBS	+	157.448,95
Cota dos Municípios no ITCMD	+	6.468,65
Cota dos Municípios no IPVA	+	36.257,11
FPM (22,5%)	+	77.437,28
FPEX Municípios	+	1.201,22
Cota 50% ITR	+	552,49
Nova base de entrega	=	668.071,37
Novo percentual art. 60 ADCT		17,84%
FUNDEB	=	119.205,82

Registre-se que o deslocamento de receitas dos Estados para os Municípios (de R\$ 12.298,60 milhões, após o período de transição) implicará uma maior participação destes no financiamento do FUNDEB.

NOVA CONFIGURAÇÃO DOS TRIBUTOS NACIONAIS

Distribuição dos tributos por base de incidência (metodologia da Secretaria da Receita Federal do Brasil):

Tributo	Sistema atual	Após a Reforma
Renda	IR Pessoa Física	IR Pessoa Física
	IR Retido na Fonte	IR Retido na Fonte
	IR Pessoa Jurídica - Lucro Real	IR Pessoa Jurídica - Lucro Real
	CSLL - Lucro Real	Extinto
	Contrib. s/ Concursos e Prognósticos	Contrib. s/ Concursos e Prognósticos
Folha de Pagamentos	Contrib. para o INSS	Contrib. para o INSS
	Contribuição Previdência Servidor Público	Contribuição Previdência Servidor Público
	Previd. dos Estados	Previd. dos Estados
	Previd. dos Municípios	Previd. dos Municípios

	FSM - Beneficiário	FSM - Beneficiário
	FGTS	FGTS
	Salário Educação	Extinto
	Sistema "S"	Sistema "S"
	PIS - Folha de pagamento	Extinto
	Pasep	Extinto
	Contrib. p/ Custeio das Pensões Militares	Contrib. p/ Custeio das Pensões Militares
	Cota-Parte Contrib. Sindical	Cota-Parte Contrib. Sindical
	Contrib. p/ Ensino Aeroviario	Contrib. p/ Ensino Aeroviario
	Contrib. p/ Ensino Profiss. Maritimo	Contrib. p/ Ensino Profiss. Maritimo
	Contrib. Rurais	Contrib. Rurais
	Contribuição Voluntária Montepio Civil	Contribuição Voluntária Montepio Civil
	Contrib. para o Fundo de Saúde - PMDF/BMDF	Contrib. para o Fundo de Saúde - PMDF/BMDF
	Propriedade	ITR
IPTU		IPTU
IPVA		IPVA (receitas integrais para os Municípios)
ITCD		ITCD (receitas integrais para os Municípios)
ITBI		ITBI
Bens e Serviços	Inexistente	IBS
	Inexistente	Imposto Seletivo
	ICMS	Extinto
	IPI	Extinto
	Cofins	Extinto
	PIS	Extinto
	Simplex Nacional	Simplex Nacional
	CSLL-Lucro Presumido	Extinto
	IRPJ-Lucro Presumido	IRPJ-Lucro Presumido
	ISS	Extinto
	CIDE - Combustíveis	Extinto
	Imposto sobre Importação	Imposto sobre Importação
	Imposto sobre Exportação	Imposto sobre Exportação
	Taxas - Prest. Serviços e Poder Polícia	Taxas - Prest. Serviços e Poder Polícia
	Contrib. Previdenciária sobre Faturamento	Contrib. Previdenciária sobre Faturamento
	INSS - Comercializ. Produção Rural	INSS - Comercializ. Produção Rural
	INSS - Clubes de Futebol	INSS - Clubes de Futebol
	Rec. Partic. Seguro DPVAT	Rec. Partic. Seguro DPVAT
	AFRMM	AFRMM
	Cide-Remessas	Cide-Remessas
	Contr. s/ Rec. Empr. Telecomun.	Contr. s/ Rec. Empr. Telecomun.
	Contrib. S/Rec.Concess.Permiss.Energ.Elet	Contrib. S/Rec.Concess.Permiss.Energ.Elet
	Rec. Distrib. Audiov. por Prestador de Serviço	Rec. Distrib. Audiov. por Prestador de Serviço
	Contrib. s/ as Lojas Francas	Contrib. s/ as Lojas Francas
	Contrib. s/ Faturam. Empres. Informática	Contrib. s/ Faturam. Empres. Informática
	Contrib. s/ Selo de Controle	Contrib. s/ Selo de Controle

	CONDECINE	CONDECINE
	Contrib. s/ Arrec. Fundos de Investim. Regionais	Contrib. s/ Arrec. Fundos de Investim. Regionais
	Contrib. p/ o Fomento da Radiodifusão Pública	Contrib. p/ o Fomento da Radiodifusão Pública
	Contrib. s/ Apostas em Competições Hípicas	Contrib. s/ Apostas em Competições Hípicas
	Contribuição s/ Jogos de Bingo	Contribuição s/ Jogos de Bingo
Movimentação Financeira	IOF	Extinto