

A Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019

Apresentação para a Comissão Especial
da PEC 45/2019

Bernard Appy

Agosto de 2019

Características de 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 distorcer a organização eficiente da economia
- **Transparência** para os consumidores
- **Equidade horizontal e vertical**, visando tratar igualmente os iguais e tributar mais aqueles com maior capacidade contributiva

Observados esses princípios, a função da tributação é obter recursos para financiar as políticas públicas

Introdução

Principais tributos brasileiros

	União	Estados	Municípios	Outros
Bens e serviços				
Gerais (consumo)	PIS/Cofins/IPI	ICMS	ISS	
Regulatórios	II/IE/IOF/CIDE			
Renda				
P. Físicas	IRPF			
P. Jurídicas	IRPJ/CSLL			
Outros	IRRF			
Patrimônio				
Propriedade	ITR	IPVA	IPTU	
Transferência		ITCMD	ITBI	
Folha de salários				
Previdência	Contr. Prev.	Servidores	Servidores	
Outros	Sal. Educ./FGTS			Sistema S

A agenda de reforma tributária no Brasil alcança todas as categorias de tributos

- **Bens e serviços (consumo)** – correção de distorções alocativas que prejudicam o crescimento do país
- **Renda** – correção de distorções distributivas e melhoria do ambiente de negócios
- **Patrimônio** – justiça social
- **Folha de salários** – geração de empregos formais e melhoria da distribuição de renda

O foco da PEC 45 é a tributação dos bens e serviços, mas as demais agendas são relevantes

Padrão internacional de tributação do consumo

O melhor modelo de tributação do consumo de bens e serviços é o IVA

- O IVA é um imposto não cumulativo, cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização
- **Características de um bom IVA**
 - Base ampla de incidência
 - Regras homogêneas
 - Tributação no destino (desoneração das exportações e tributação das importações)
 - Crédito amplo e ressarcimento ágil de créditos
 - Desoneração dos investimentos

Exemplo de incidência de um IVA

O IVA é um imposto sobre o consumo, cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização

Exemplo de incidência de um IVA

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo			Imposto devido (C-D)
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	
Etapa 1	100	10%	10		10
Etapa 2	200	10%	20	10	10
Produto final	400	10%	40	20	20
Tributação total					40

Distorções do atual modelo brasileiro

Distorções do atual modelo de tributação do consumo

- Fragmentação da base de incidência entre cinco tributos
- Cumulatividade
- Multiplicidade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas efetivas
- Tributação na origem (guerra fiscal/viés antiexportação)

Este modelo tem uma série de impactos negativos

- Elevado custo de *compliance* e alta litigiosidade
- Elevação do custo de exportações e investimentos
- Tensões federativas
- Distorções alocativas e competitivas

Distorções do atual modelo brasileiro

Padrão de incidência tributária setorial

	IPI	ICMS	ISS	PIS/Cofins	
				Ñ Cumul.	Cumul
Indústria					
Comércio					
Serviços					
Agropecuária					
Construção Civil					

Como resolver o problema?

Todos os problemas dos tributos brasileiros sobre bens e serviços seriam resolvidos se o país adotasse o padrão internacional de tributação do consumo

A viabilidade da mudança depende do tratamento adequado de algumas questões

- Modelo federativo brasileiro
 - Distribuição da receita
 - Autonomia federativa
 - Desigualdades regionais (incentivos)
- Mudanças de preços relativos
- Investimentos já realizados

A Proposta de Emenda Constitucional 45/2019

Introdução

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

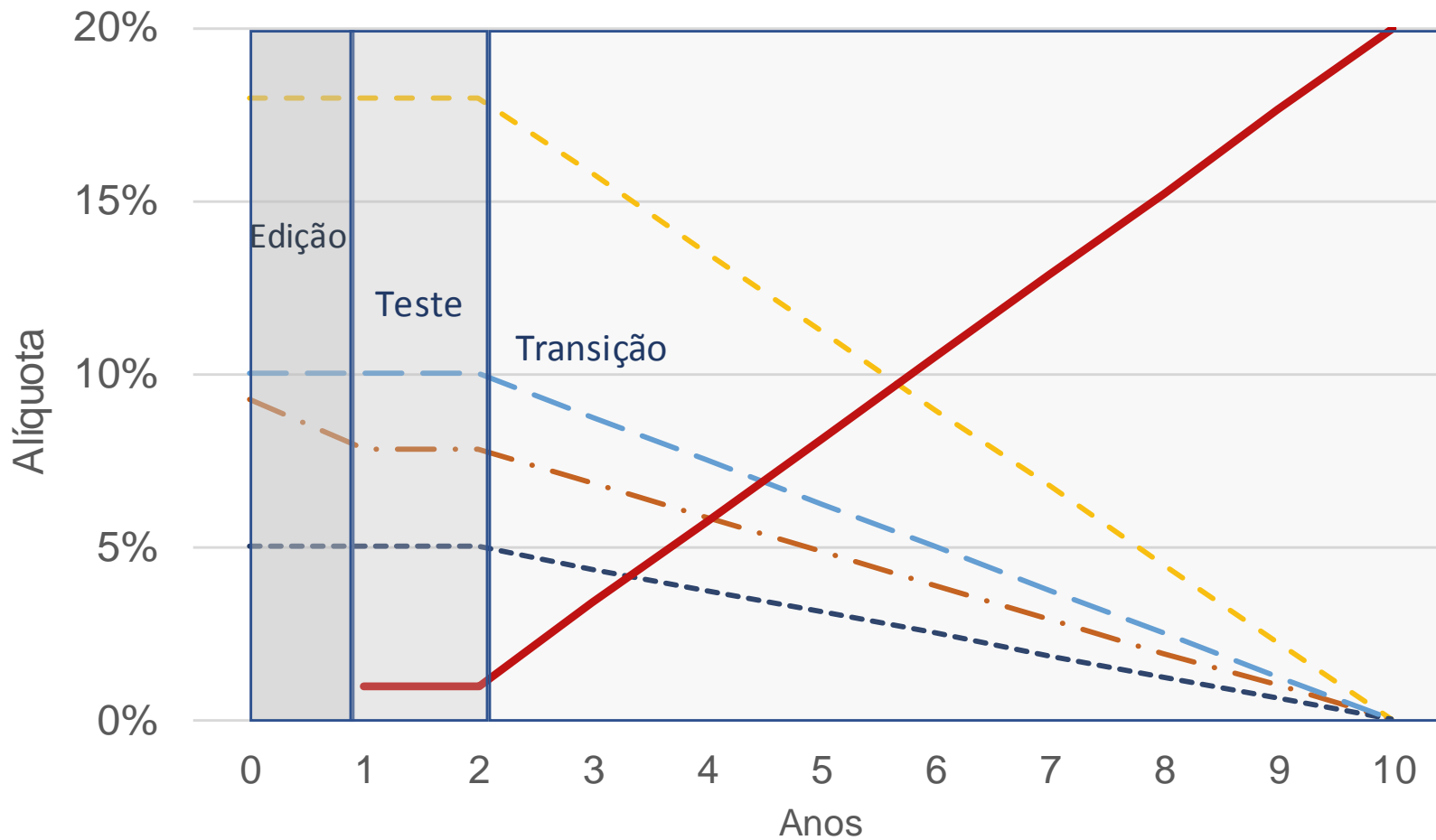


Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

O modelo é complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (p.ex. cigarros)

PEC 45

Transição



—•— PIS/Cofins - - - ICMS - - - ISS - - - IPI — IBS

Características gerais

Arrecadação centralizada e distribuição da receita para a União, os Estados e os Municípios

Principais características do IBS

- Incidência não-cumulativa sobre base ampla de bens, serviços e intangíveis
- Crédito amplo
- Tributação no destino
- Desoneração completa das exportações e dos investimentos
- Ressarcimento tempestivo de créditos
- Incidência sobre o preço líquido de tributos

Alíquota e regimes especiais

A alíquota do IBS será uniforme para todos bens e serviços

O IBS não terá qualquer benefício fiscal

O objetivo do IBS é arrecadar

- Para reduzir a regressividade do IBS, ao invés da desoneração da cesta básica propõe-se a adoção do modelo de “isenções personalizadas”
- Redução das desigualdades regionais exige reforço da Política de Desenvolvimento Regional (Fundo de Desenvolvimento Regional)

Estados e Municípios

Estados e Municípios terão autonomia na fixação de sua parcela da alíquota do IBS

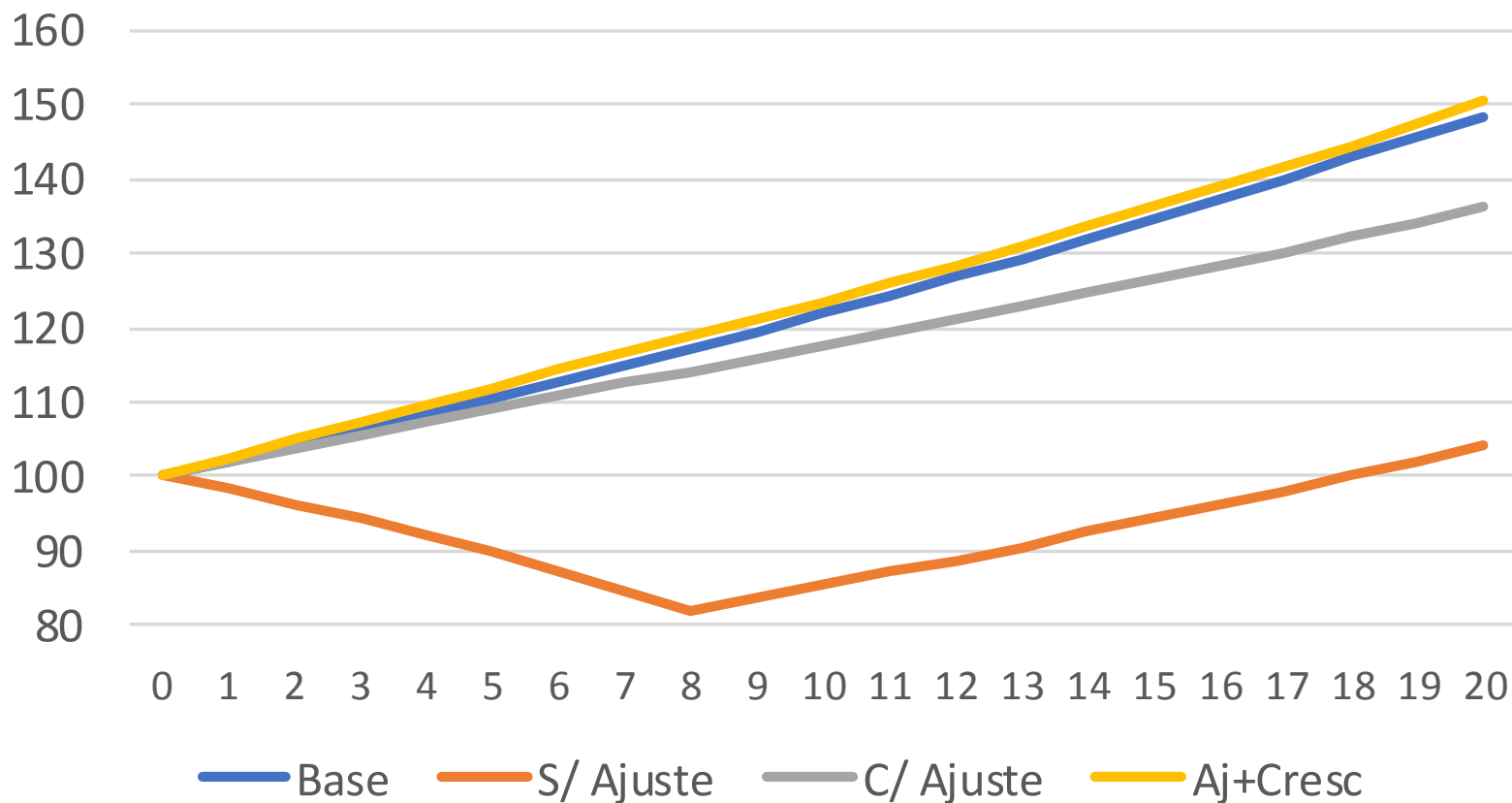
- Alíquota pode ser fixada acima ou abaixo da alíquota de referência (que repõe a receita do ICMS/ISS)
- Operações interestaduais e intermunicipais: alíquota do destino

Distribuição da receita, após transição, será proporcional ao consumo (princípio do destino)

- Transição de 50 anos para minimizar efeitos das mudanças sobre as finanças subnacionais (diferença de arrecadação na transição, corrigida pela inflação)

Transição para Estados e Municípios

Exemplo p/ perda 30% (valor real)



Vinculações, partilhas e cota-parte do ICMS

O atual modelo de vinculações e partilhas é substituído por um sistema de subalíquotas do IBS (alíquotas singulares)

- Alíquotas singulares podem ser alteradas por lei da respectiva unidade federada
- Pisos para receitas de outras unidades federadas e para a soma de educação e saúde

Mudança no critério de distribuição da parcela estadual destinada aos municípios (atual cota-parte do ICMS)

- 75% proporcionalmente à população
- 25% nos termos de lei estadual

Alíquotas singulares

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

Alíquotas singulares

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

Legislação e gestão do IBS

Características operacionais

- EC, Lei Complementar e um único regulamento
- Gestão: Agência Tributária Nacional (comitê gestor)
 - Administração financeira
 - Intepretação e consulta
 - Instância máxima de governança paritária: U/E/M
- Cobrança e Fiscalização: coordenada e uniformizada entre União, Estados e Municípios
- Contencioso administrativo específico para o IBS
- Contencioso judicial: federal

Adesão opcional para empresas do SIMPLES

- Simplicidade do modelo pode viabilizar o lançamento de ofício para as pequenas empresas

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

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

- Exige integração entre instrumentos de pagamento e documentos fiscais

Modelo consolidado na PEC 45 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
- Ambiente federativo mais cooperativo
- Transparência para os contribuintes

Questões Específicas

Impacto sobre o setor de serviços

Impacto sobre o setor de serviços

- Serviços prestados para contribuintes serão desonerados, pois gerarão crédito integral
- Serviços prestados para consumidores finais poderão ser mais onerados
 - Não afeta empresas do SIMPLES

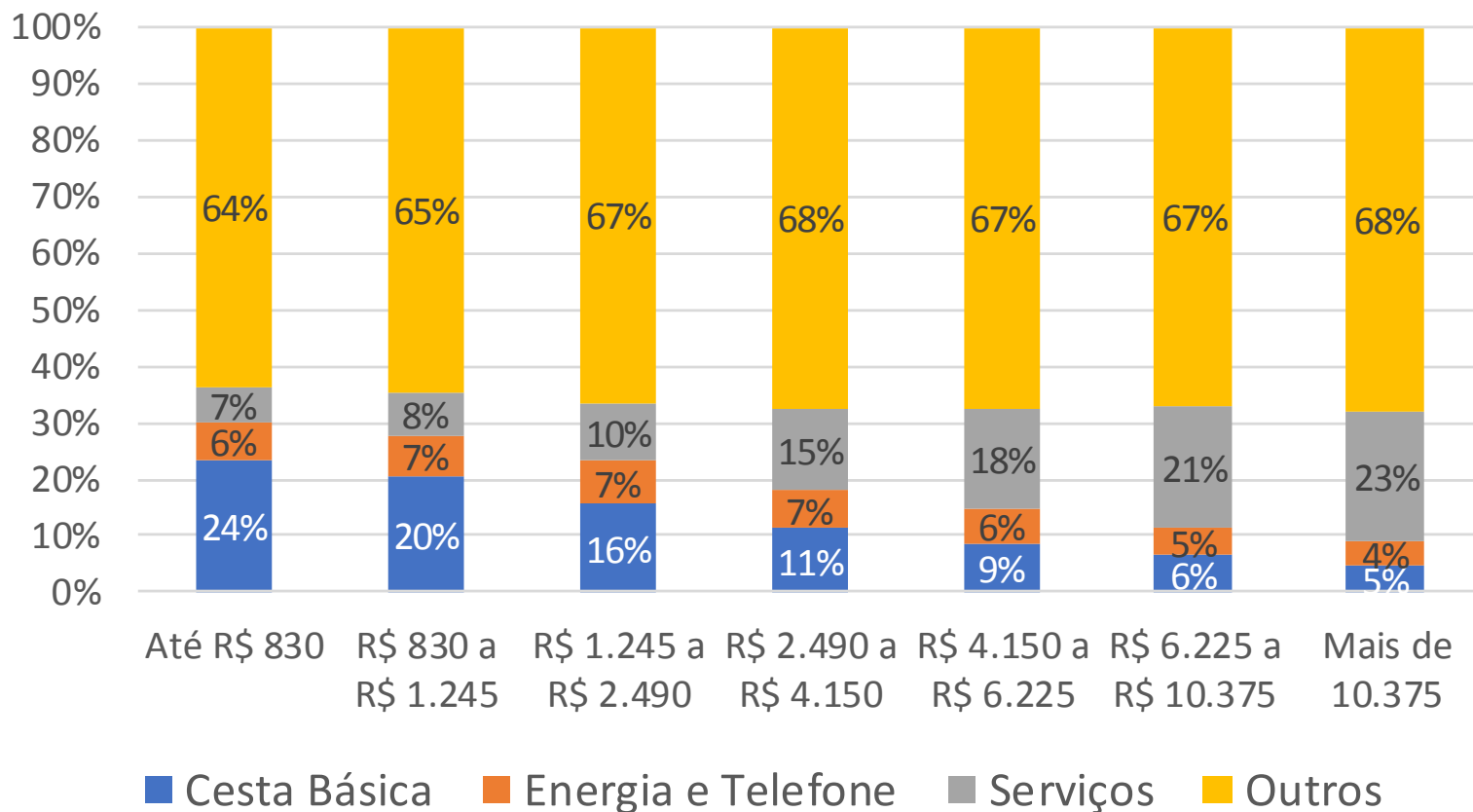
Consumo de serviços é proporcionalmente maior nas famílias de maior renda

Crescimento da renda resultante da reforma tributária beneficia a demanda por serviços

- Maioria dos setores tende a ser beneficiada

Impacto sobre o setor de serviços

Consumo das famílias brasileiras por faixa de renda (% do consumo total)



Embora o objetivo principal da PEC 45 seja aumentar o potencial de crescimento da economia brasileira, o modelo proposto tem impacto positivo sobre a distribuição de renda

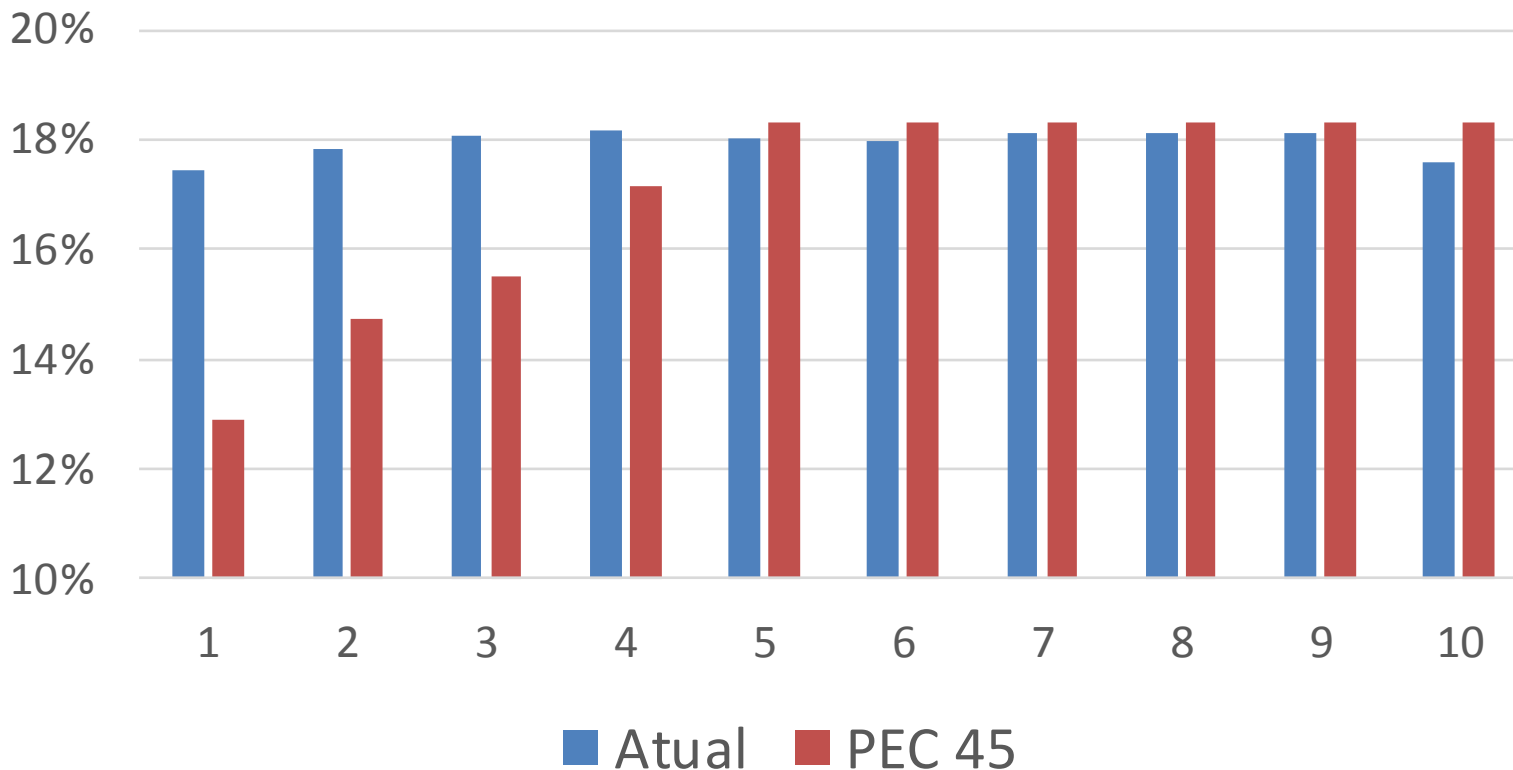
- Adoção de alíquota uniforme para a tributação de bens e serviços elimina vantagem tributária das famílias de renda mais elevada
- Modelo de isenção personalizada beneficia as famílias de menor renda (cerca de 35% da população)

Questões específicas

Impacto distributivo

27

Tributos indiretos por decil de renda (% do consumo)



Fonte: Siqueira et alii "O sistema tributário brasileiro é regressivo?". Elaboração própria.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019

Apresentação para a Comissão Especial
da PEC 45/2019

Bernard Appy

Agosto de 2019