

Câmara dos Deputados

Grupo de Trabalho da Reforma Tributária

Audiência Pública - 15 de março de 2023

Prof. Isaias Coelho, do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da FGV Direito SP

Considerações Suplementares à Manifestação Oral

Prezados Membros do Grupo de Trabalho,

Esta nota desenvolve, com mais detalhes, pontos alguns dos quais levantarei na audiência pública, a que compareço online graças a honroso convite do GT. Por concisão, as fontes são omitidas.

1. A Hora e a Vez da Reforma Tributária

A nova Legislatura Federal reconheceu a importância da Reforma Tributária e colocou, em boa hora, sua discussão e aprovação como atividade parlamentar prioritária. O Grupo de Trabalho recebeu, na Câmara dos Deputados, a tarefa de aplainar o caminho da Reforma e levá-la a bom termo. O momento é propício, eis que as duas casas do Congresso Nacional, os Poderes Executivos federal e estaduais, importantes lideranças municipais, setores empresariais, acadêmicos e especialistas concordam em que é necessário reformar a estrutura tributária, especialmente os tributos sobre o consumo.

No passado, várias iniciativas na mesma direção falharam, qual trabalho de Sísifo, condenado a arrastar enorme pedra montanha acima só para vê-la rolar montanha abaixo, e repetir sem fim o trabalho penoso, repetitivo e sem recompensa. No entanto, deve-se reconhecer que há, hoje, mais ventos favoráveis à reforma: melhor conhecimento dos problemas e suas soluções, convergência de apoios, trabalho legislativo avançado (PEC 45 da Câmara e PEC 110 do Senado, formando a “PEC 155”), sentido de urgência para dinamizar a economia do País.

2. Principais Armadilhas da Reforma Tributária

O trabalho de reformar tributos enfrenta muitos riscos. Menciono aqui os principais deles.

- **1º Risco: A Visão Holística.** Há quem diga que não faz sentido reformar o sistema tributário sem ao mesmo tempo reformar a estrutura e os limites do gasto do governo, a questão da dívida pública, o financiamento da previdência social, o desequilíbrio vertical das finanças públicas e os fundos de participação, a discriminação constitucional de rendas, enfim, todo o arranjo federativo e financeiro. Este é o caminho mais seguro para garantir que nada se faça.

- **2º Risco: A Visão Distributivista.** Para alguns, a prioridade em reforma não está nos tributos sobre o consumo. Estaria em redistribuir renda através de tributação mais progressiva da renda e da criação de novo imposto sobre a riqueza. Certamente há espaço para tornar mais justa a tributação da renda, algo que lei ordinária federal pode fazer. Os demais tributos (heranças e doações, transferência de bens imóveis, tarifa de importação, contribuições sobre a folha) tampouco são perfeitos; merecem revisão e atualização, a seu tempo. Entretanto, isso não deveria tirar o foco da reforma da tributação do consumo (PEC 155) que tem enorme impacto na economia do País.
- **3º Risco: A Visão Utópica.** Por vezes surgem propostas de radical simplificação tributária, pelas quais os vários impostos sobre o consumo poderiam ser substituídos por algum “imposto único”, por exemplo um imposto sobre a movimentação (débitos, créditos) no sistema bancário. Já se propôs também transferir essa tributação para as vendas (de bens e serviços) ao consumidor. Em termos de receitas, tais propostas são claramente insuficientes para arrecadar os mais de um trilhão de reais que Pis/Cofins, ICMS e ISS produziram em 2021. O risco é que o tempo dedicado a tais propostas faça falta ao trabalho de reformar a tributação do consumo por vias já bem trilhadas.
- **4º Risco: A Desoneração da Folha como Precondição.** Aceite que as contribuições sociais sobre a folha de salários são elevadas, e especialmente onerosas para setores intensivos em mão-de-obra, deve-se buscar maneiras de reduzi-las. Ainda menos desejável é a profusão de tributos (Salário Educação, Sistema S, Sebrae) que, injustificadamente, recaem sobre a folha salarial. Esta questão é difícil de resolver e a PEC 155 não deveria se tornar refém dela. A tributação do consumo e as contribuições sobre a folha têm, cada um, seu mérito, sua lógica, seus instrumentos.
- **5º Risco: Os Interesses do Status Quo.** Os tributos de cuja reforma se cogita têm estrutura disfuncional e benefícios (isenções, reduções de base de cálculo, créditos sem débitos, regimes especiais), uns declarados, outros ocultos. Os beneficiários podem ver desvantagens na reforma e lutar contra ela brandindo as mais variadas objeções. Tais alegações devem ser analisadas objetivamente e seu mérito ponderado. Uma reforma tributária ampla como a da PEC 155 produz benefícios difusos, para toda a coletividade. Como é sabido, esses interesses difusos têm poucos padrinhos, enquanto os benefícios concedidos a grupos e setores são defendidos a unhas e dentes pelos interessados. Uma substituição de impostos é como uma mudança de casa: deixa a descoberto o lixo que se escondia debaixo dos móveis. Cabe aos parlamentares passar reformas que beneficiem a todos.
- **6º Risco: A Carona (Bigu, Boleia) de Propostas Impertinentes.** Trata-se das tentativas de aproveitar o projeto de reforma para avançar com outras agendas. Como bem colocado por Ruy Barbosa (“O Imposto em Ouro”, A Imprensa, 02/12/ 1898), “se os nossos costumes parlamentares fossem mais puros, não

seria tão freqüente esse hábito de aproveitar a sombra de idéias vitoriosas na opinião, para apadrinhar outras, menos bem aceitas.”

3. O Brasil já tem um IVA?

IVA, abreviatura de “imposto sobre valor adicionado” (“imposto sobre valor acrescentado” em Portugal, “impuesto sobre el valor añadido” na Espanha, “impuesto al valor agregado” na Argentina), tributa as margens de vendas (vendas menos compras). Na prática, tributa as vendas e dá crédito pelo imposto pago nas compras. Mais de 160 jurisdições fiscais adotaram o IVA (para comparação: a ONU tem 193 membros) e parecem estar contentes com ele. O Brasil gostou tanto que tem quatro IVAs: ICMS, IPI, Pis, Cofins -- sem falar em elementos de crédito em outros impostos. A multiplicidade de IVAs no Brasil já é desvantajosa pelas diferenças de estrutura, crédito, exação, obrigações acessórias, sanções. Está aí o coração do chamado manicômio tributário brasileiro. Só isso já torna o trabalho do GT extremamente importante.

4. Quem cobra o IVA nas outras Federações grandes?

Nos países unitários, o IVA pertence ao governo central. Já a prática de federações varia.

Na **Alemanha**, o IVA tem taxa modal de 19% e é arrecadado pelos estados (*Lander*), que entregam cerca da metade da receita ao governo federal e cerca de 3% aos municípios.

Na **Australia**, o IVA (*goods and services tax, GST*) de 10% é cobrado pelo governo federal, que distribui toda a receita arrecadada aos estados segundo as necessidades de educação, saúde e transporte público.

No **Canadá**, nas principais províncias cobra-se o HST (*harmonized sales tax*) que combina taxas federal de 5% e provinciais de 8 ou 10%; outras províncias cobram seus próprios impostos.

Os **Estados Unidos** não têm IVA. Muitos estados e governos locais cobram imposto de vendas a varejo, de menor potencial de receita. Governos anteriores têm considerado o IVA indesejável por ser “uma máquina de fazer dinheiro” que elevaria a carga tributária (a carga tributária de 2021 foi de 26,6%). Atualmente há propostas para introduzir um IVA federal para permitir reduzir o imposto de renda, que muitos consideram muito elevado.

A **Índia** tem evoluído para o IVA, tendo logrado estabelecer um sistema dual (IVA federal e IVA estadual cobrados juntos). As taxas, no entanto, ainda são numerosas; por exemplo, em restaurante com ar-condicionado a taxa é 18%, já naqueles sem ar a taxa do IVA é 12%. Um mecanismo de compensação de receitas para alguns estados durante 5 anos foi adotado.

Tanto na **China** (taxa modal 13%) quanto na **Rússia** (taxa modal 20%) o IVA é administrado pelo governo central.

No **Brasil**, o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), de valor adicionado, foi criado a nível estadual porque substituiu o imposto sobre vendas e consignações (IVC), de incidência cumulativa, que era estadual. O imposto de consumo, federal, foi transformado no imposto sobre produtos industrializados (IPI), com mecanismo de crédito. Em 2002, com a adoção do regime de crédito para PIS e Cofins, eles se tornaram não-cumulativos, variedade de IVA. Há também situações em que se reconhece crédito intra-ISS (imposto sobre serviços), qualificando-o como IVA ainda que imperfeito. Então, temos no Brasil cinco IVAs: três federais (PIS, Cofins, IPI), um estadual (ICMS) e um municipal (ISS).

5. O que é melhor para o Brasil: IVA Nacional ou IVA Dual?

A PEC 45 propõe um desenho uniforme do IVA para todo o País, criando efetivamente um **IVA Nacional**, o que dá transparência e certeza ao tributo em benefício do ambiente de negócios. Para assegurar espaço fiscal aos entes federados, a PEC 45 permite que União, estados e municípios fixem sua taxa de IVA. As três taxas seriam cobradas conjuntamente, portanto para o agente econômico seria como pagar um tributo único; a repartição entre entes seria feita pelo sistema automatizado de gestão. Para conhecer a taxa, o vendedor só precisaria conhecer o CEP do comprador, e o cálculo seria tão simples como hoje calculamos o frete nas compras pela internet.

A PEC 110 também começou com versão modificada de IVA/IBS, mas substitutivo transformou-a em **IVA Dual** consistindo em um **IVA Federal**, para substituir PIS e Cofins, e um **IVA Subnacional**, para substituir ICMS e ISS. A base dos dois IVAs seria uniforme. Cada ente federado ficaria livre para fixar sua taxa de IVA.

O IVA Dual oferece duas grandes vantagens. Primeiro: como a receita de PIS e Cofins vão, e a do IVA federal iria, totalmente para o orçamento federal, a calibragem da nova taxa propiciaria receita de igual montante antes e depois da reforma, desta maneira prescindindo de período de transição. Segundo: PIS e Cofins são administrados pela Receita Federal do Brasil, e o IVA Nacional também o seria, portanto não haveria necessidade de compartilhar a gestão com entes subnacionais, sempre avessos a qualquer ingerência federal na sua gestão tributária.

De fato, em 2021 o governo federal enviou ao Parlamento projeto de lei (nº 3887/21) criando a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para substituir PIS e Cofins e como precursora do IVA Nacional. O que se viu foi os estados negarem apoio à proposta por considerarem que o governo federal, uma vez instituída a CBS, perdesse interesse na reforma do ICMS que é reconhecidamente onde mais reforma é necessária.

Para administrar um IVA unificado, seja ele um IVA Nacional ou um IVA Dual, haverá necessidade de um mínimo de administração centralizada, que pode consistir em um simples Comitê Gestor, como existe para operar o Simples Nacional, ou um Conselho

Federativo com poderes e atribuições mais amplos. Discussões sobre a representação dos entes nesse órgão-chave do IVA indicam que há ainda a necessidade de formar consenso. Aparentemente tal consenso é mais fácil de alcançar com o IVA Dual (que envolve estados e municípios) do que com o IVA Nacional (que envolve os três níveis de governo), mas em princípio ambos os desenhos são viáveis.

6. Como matar o projeto de IVA, I: Aumentando a Carga Tributária

Reformas tributárias no Brasil têm quase sempre sido usadas como oportunidades para aumentar a carga tributária. Assim foi, entre outras ocasiões, na troca do IVC pelo ICM e na introdução do sistema não-cumulativo de PIS/Cofins. Não surpreendentemente, os contribuintes encaram com suspeita anúncios de “reforma tributária”. As PEC 45 e 110 têm crescido em aceitação, entre outras boas razões, pela declarada intenção de melhorar a qualidade dos tributos sem com isso aumentar ou diminuir a carga tributária. As pessoas não têm acesso aos cálculos de novas taxas, então temem que os governos introduzam alguma “gordura” no cálculo para não serem surpreendidos por insuficiência de receita.

Uma maneira de evitar manipulações de cálculo que resultem em aumento da carga é introduzir o tributo gradualmente, inicialmente com taxa baixa (digamos, 1%) e ir ajustando a taxa em cada ano até alcançar o nível de receita real de antes da reforma.

Outra maneira seria introduzir no marco jurídico dispositivo prevendo que, caso a receita do novo tributo exceta a receita real planejada, a taxa será automaticamente reduzida q.s.p., isto é, no montante suficiente para anular o crescimento da carga tributária.

Uma regra de receita-teto para a reforma, limitada naturalmente a certo período, muito contribuirá para aumentar a confiança dos contribuintes na reforma.

7. Como matar o projeto de IVA, II: Não Garantindo Restituição

Guerra fiscal, custo Brasil e outras pragas que infestam a tributação do consumo no Brasil têm muito a ver com a não devolução de créditos acumulados por contribuinte que, em certos períodos de apuração, têm mais crédito que débito de ICMS. Os estados têm várias motivações para não devolver os créditos prontamente, entre os quais insuficiente fluxo de caixa em sua tesouraria, indisposição para devolver imposto que foi pago a outro estado (princípio parcial de origem) quando não deixado de pagar sob subterfúgios no estado de origem (Guerra fiscal, Guerra dos portos) e mobilização de recursos dos contribuintes credores como financiamento informal para melhorar a posição das contas fiscais.

É da natureza do IVA que alguns contribuintes (atividade pré-operacional, período de grandes investimentos, exportações para o exterior) acumulem créditos líquidos. A administração tributária normalmente não tem dificuldade em devolver os créditos

com presteza porque o dinheiro já está no seu caixa, pago que foi por outro contribuinte (não há crédito sem débito). De fato, administradores de IVA já contam que terão que devolver, todo mês, algo próximo a 20% da arrecadação bruta de IVA. As devoluções tipicamente são feitas pela própria administração tributária, que as considera receita negativa. O tesouro do ministério das finanças só recebe, para fins orçamentários, a receita do IVA líquida de devoluções. Desta maneira, o Reino Unido consegue devolver créditos acumulados dentro de 7 dias do pedido (casos suspeitos são exceção), e até a África do Sul devolve dentro de três semanas do pedido de devolução.

A razão para a administração tributária ter interesse em devolver prontamente os créditos reside no princípio da moralidade tributária. O fisco tem que agir honestamente com o contribuinte, do contrário estará dando mal exemplo a esse contribuinte, de quem o fisco espera tanto honestidade no cumprimento de suas obrigações como cooperação no controle de terceiros com quem tem negócios.

Para assegurar a pronta devolução dos créditos a lei do IVA necessita ter garantias que projetam o contribuinte de manobras dilatórias do fisco. O estabelecimento de órgão gestor situado entre o contribuinte e o tesouro do ente titular da receita pode representar também uma boa opção para agilizar as devoluções.

Mais que em outras atividades, a exportação para o exterior é muito sensível à retenção de créditos acumulados. A demora na devolução acarreta custos financeiros, que impacta negativamente a competitividade. Os países nossos concorrentes não estão tributando suas exportações, nem retardando devolução dos créditos, então se retivermos o que é devido ao exportador estamos, na prática, inviabilizando sua atuação nos mercados mundiais. Outra consequência indesejável é a ineficiência consistente em “obrigar” o exportador a manter atividades, mesmo que pouco lucrativas, no território nacional apenas para gerar débitos capazes de absorver os créditos acumulados. É verdade universal que imposto não se exporta; quem tentar exportá-lo é expulso do mercado global.

Países que têm dificuldade em devolver créditos acumulados inviabilizam suas exportações. Nessas situações, muitos têm recorrido ao expediente de isentar de IVA os fornecimentos feitos ao exportador. Para perceber a fragilidade desse mecanismo (chamado às vezes de “suspensão do tributo”) basta considerar que à empresa adquirente é difícil muitas vezes dizer se sua produção dos próximos meses será exportada ou vendida internamente. Também, a suspensão quebra a cadeia de pagamentos do IVA, permitindo evasão já que o fisco tem dificuldade em seguir cada transação até sua utilização final.

8. Como matar o projeto de IVA, III: Introduzindo Incentivos Fiscais

Embora seja cobrado nas importações do exterior e em todas as etapas de comercialização ou de prestação de serviços, o IVA é por natureza um imposto sobre o consumo. Com o sistema de crédito funcionando sem restrição, nas vendas de uma

empresa para outra (B2B) todo o IVA cobrado pelo vendedor dá direito a crédito pelo comprador. Por esse mecanismo, o IVA vai sendo carregado ao longo da cadeia de comercialização até ser cobrado finalmente do consumidor (operações B2C). Somente consumidores pagam IVA sem direito a recuperá-lo como crédito. Dessa forma, a arrecadação total de IVA do universo B é, em princípio, zero. Os agentes econômicos são desonerados pelo mecanismo de crédito. Visto de outra maneira, o IVA corresponde a um imposto sobre vendas ao consumidor.

Resulta claro que empresas (universo B) não sofrem o ônus do IVA. Elas são apenas cobradoras de IVA dos seus clientes em benefício do fisco. Se elas não sofrem ônus (exceto, é claro, pelos custos de cumprimento como prover informações e entregar os recursos ao fisco), não precisam ser “incentivadas”, da mesma maneira que não consideramos ônus dela o imposto de renda que elas retêm dos seus empregados.

Outra maneira de destruir o tecido do IVA é introduzir “créditos presumidos”. No IVA, crédito corresponde ao imposto que pago na compra, e que será recuperado contra o imposto cobrado na venda, resultando, portanto, em tributação líquida da margem (valor adicionado). Sendo assim, o fisco dá crédito em reconhecimento de que o IVA creditado já foi pago (ou incorrido) em operação B2B anterior. Conceder qualquer forma de crédito “presumido” é, como o nome diz, presumir, supor, fazer de conta que o imposto foi pago--mesmo sabendo que não foi. A concessão de créditos presumidos é contrária à natureza do IVA e consiste em mero subsídio sem relação com o imposto. Seria apenas uma maneira de contabilizar disfarçadamente, como redução de receita tributária, o que é na realidade um gasto de desabrida subvenção.

9. Como matar o projeto de IVA, IV: Tributando Investimentos

Na aquisição de máquinas, equipamentos e outros bens de capital normalmente incide IVA. A razão disso é que se torna frágil qualquer tributação baseada no tipo de bem; não somente facilitaria a evasão como dificultaria os controles. Em muitos casos, é difícil saber a priori se o bem adquirido é durável, consumível ou insumo produtivo. Mesmo que seja classificado como de capital, o bem, se vendido a consumidor final (indivíduo ou entidade isenta) deveria ser tributado sem direito a crédito.

Para evitar que a incidência de IVA onere o investimento, os IVAs normalmente permitem crédito imediato do imposto pago na aquisição do equipamento. Caso a empresa esteja operacional, vendendo bens tributados no mercado interno, abaterá o imposto pago de seus débitos do mês. Caso contrário, ou se o volume de débitos for insuficiente para acomodar o crédito, solicitará devolução, que deve ser concedida com presteza.

É contrário ao interesse nacional tributar a formação de capital. O que se deseja tributar são os frutos desse investimento em mãos de seus usuários finais no País.

10. Como Tratar os Pequenos Negócios?

Quase todos os IVAs tratam de maneira diferenciada os pequenos negócios. O tratamento que normalmente se lhes dá é o excluí-los, para efeito de IVA, do conjunto de empresas tributadas. O critério mais utilizado para exclusão do IVA é o de volume de negócios no período de um ano: se esse volume superar o limite estabelecido, a empresa é contribuinte do IVA, e se inferior, a empresa estará isenta. Alguns países usam, na caracterização de pequenos negócios, outros indicadores além do faturamento, como o número de empregados e o capital registrado.

A pequena empresa é assim, para fins de IVA, excluída do universo B (contribuintes de direito) e considerada integrante do universo C de consumidores finais. Como tal, ela paga IVA nas suas aquisições e não cobra IVA nas suas vendas. Portanto, suas vendas não geram crédito de IVA.

Esse tratamento é adequado para a grande maioria das empresas de pequena dimensão que vendem bens ou prestam serviços a famílias (consumidores finais). Ele é, no entanto, inconveniente para pequenas empresas cujos clientes são empresas contribuintes do IVA. A incapacidade de, pelo crédito, repassar o IVA pago nas compras faria com que a empresa se tornasse pouco competitiva. Por isso, as leis de IVA geralmente permitem que a pequena empresa se registre, voluntariamente, como contribuinte do IVA (isto é, migre do universo C para o B) e passe a emitir faturas (notas fiscais) com destaque do imposto para que o comprador desfrute de crédito. Feita a opção, que geralmente não pode ser revertida antes de decorrido um número de anos, a empresa assume as obrigações tributárias principal e acessórias inerentes ao IVA.

O tratamento dado a pequenos negócios não deve ser visto como incentivo fiscal ou gasto tributário. Ele existe no interesse do fisco, já que os pequenos negócios, que existem na borda da informalidade, oferecem alto risco de evasão e seu controle requereria elevados custos administrativos. Portanto, não molestar pequenos negócios é questão de custo e benefício para o fisco.

Tanto a PEC 45 quanto a PEC 110 preservam o tratamento dos pequenos negócios pelo regime do Simples Nacional. Portanto os pequenos comerciantes e prestadores de serviços nada têm a temer em relação à proposta de reforma tributária. Considerando que 9 em cada 10 pessoas jurídicas brasileiras estão abrigadas no Simples Nacional, o IVA será aplicado a um número limitado de empresas.

Com a introdução do IVA haverá uma simplificação adicional para os pequenos negócios. Eles deixarão de pagar, no cálculo do Simples Nacional, impostos ao consumo (hoje, ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI, substituídos pelo IVA). Também será necessário eliminar qualquer geração de crédito por integrantes do Simples Nacional. Ainda, é preciso dar-lhes a opção de registrar-se como contribuinte do IVA sem precisar sair do regime Simples Nacional para fins dos demais impostos cobertos pelo regime.

11. Pode o IVA ter múltiplas taxas (alíquotas)?

Claro que pode. De fato, muitos países têm múltiplas taxas nos seus IVAs: taxas elevadas para bens considerados suntuários, taxas reduzidas para bens considerados essenciais ou de consumo popular. Nota-se, no entanto, que a tendência caminha na direção da taxa única. De fato, o número de taxas está correlacionado com a idade do IVA; quanto mais antigo o IVA mais taxas tem. Dos países que introduziram o IVA antes de 1990, apenas 25% adotaram taxa única. No grande surto de adoção do IVA (1990-1994), 67% dos países adotaram taxa única. Nos países que aderiram ao IVA entre 1995 e 2001, 81% deles adotaram taxa única.

O fato de poder o IVA ter múltiplas taxas não significa que se deva tê-las, ou que isso seja uma decisão inteligente. Taxas múltiplas, criadas para mitigar o impacto do imposto sobre os mais pobres, eram comuns numa época em que os sistemas informáticos de grande dimensão eram escassos e os cadastros sociais eram inexistentes ou muito deficientes. Taxas reduzidas de tributos sobre vendas constituem instrumento tosco e imperfeito para lidar com a pobreza:

- No mundo moderno desaparece a distinção entre “bens consumidos por ricos” e “bens consumidos por pobres”. Taxa menor ou isenção do imposto tem efeito indiscriminado, não se sabendo quem será beneficiado. Pessoas de alta renda acabam colhendo mais os benefícios pensados para os de menor renda.
- Adota-se taxa reduzida supondo que o preço da mercadoria vá baixar para beneficiar o consumidor. Entretanto, é possível que o comerciante transforme a menor tributação em maior margem de lucro, sem reduzir o preço pago pelo consumidor.
- A prática de múltiplas taxas cria necessariamente dificuldades de classificação de mercadorias, redundando em contencioso tributário.
- A prática de múltiplas taxas oferece oportunidades para evasão, falseando-se a classificação do bem para aplicar taxa menor.
- A aplicação plena do IVA com taxa única facilita os controles e resulta em arrecadação robusta, a qual permite financiar programas de combate à pobreza bem direcionados aos que realmente precisam.

Um IVA de taxa única é superior a um IVA de taxas múltiplas. Pela simplicidade, pela segurança jurídica, pelos menores custos de cumprimento, pela maior facilidade de controle pelo fisco, por não distorcer os preços relativos de bens e serviços. Merece, no entanto, uma consideração em separado a questão dos consumos de serviços de saúde e educação.

12. Como tratar os serviços de educação e saúde?

Educação, saúde e transporte coletivo urbano são bens meritórios aos quais o acesso por toda a população é de interesse público. A tributação deles não pode impedir esse acesso. A devolução do IVA pago sobre tais consumos por pessoas de baixa renda não se revela prática por requerer desembolso antes do reembolso. Transferências

financeiras para famílias pobres, em base estimada, para compensar o IVA, não conseguem captar a alta variabilidade, por exemplo, dos dispêndios com saúde. A adoção de taxas reduzidas traz todos os inconvenientes das múltiplas taxas e permite desoneração apenas limitada.

Por essas razões muitos países têm preferido isentar de IVA os serviços de educação, saúde e transporte coletivo urbano. Essa isenção tem muitas vezes sido a condição sine qua non para introdução de taxa única para o IVA.

A isenção não pode ser dada de forma indiscriminada sob pena de causar injustiças. Cirurgias estéticas, por exemplo, deviam estar excluídas da isenção, bem como aulas de yoga e pilates. Muitos dos serviços consumidos por pessoas afluentes podem ser apresentados como de educação e saúde e a lei precisa prevenir abusos.

13. Pode-se permitir a dedução da folha de salários da base do IVA?

Em algumas empresas e setores, os salários constituem a parte maior dos custos. Em outros, as compras (que dão direito a crédito) são o principal componente dos custos. Poderia parecer justo que o cálculo do IVA contemplasse alguma dedução do custo da mão-de-obra. O exemplo seguinte ilustra a questão.

	Firma 1	Firma 2
Compras	70	30
Salários	30	70
Preço de venda	150	150
Valor adicionado	80	120
IVA 10%	8	12

Nas duas firmas, o custo é de 100 e a margem é de 50. Só varia a composição do custo. Firma 1 (talvez uma revenda) tem pouca mão-de-obra. Firma 2 (talvez uma prestadora de serviços) tem muita mão-de-obra. Firma 1 paga muito menos IVA que firma 2. É isso certo? É, como veremos.

A soma do valor adicionado por todas as empresas chama-se PIB. Parte do PIB é salário, parte é lucro. De maneira simplificada, o IVA tributa o PIB. Tributa-o em cada empresa, à medida que ocorre. No nosso exemplo, firma 1 está em cadeia mais longa que firma 2. O valor adicionado é menor neste estágio porque a maior parte já foi adicionada nos estágios anteriores. Os 70 de compras já foram tributados antes, por isso não serão tributados agora; para não haver cumulatividade, a tributação (do valor adicionado) ocorre apenas uma vez. Os 70 são a soma de todos os lucros e salários pagos ao longo da cadeia até a mercadoria chegar à firma 1; todos foram tributados. No caso de firma 2, a tributação é maior neste estágio porque é nele que se revela o grosso do valor adicionado.

Em resumo: no IVA, a tributação é isonômica para bens e para serviços, para empresas intensivas em capital e para empresas intensivas em serviços. O IVA não afeta o uso relativo de fatores (capital e trabalho) uma vez que os trata igualmente. Essa isonomia

não ocorre nos outros principais tributos. O imposto de renda das empresas (IRPJ/CSLL) tributa só os frutos do capital. As contribuições sociais sobre a folha tributam só a remuneração do trabalho. O IVA tem melhor qualidade que os dois tributos parciais citados.

14. Qual deve ser a taxa do IVA?

Na substituição de tantos impostos, cada um deles com base corroída por regimes especiais e isenções, é difícil estabelecer a nova taxa que mantenha o nível de receita real. Fala-se em 25% como nova taxa do IVA, resultado de amalgamar dois ou três tributos federais e dois impostos subnacionais. Não parece exagerada quando se observa que nove estados (AM, CE, MA, RN, RJ, RR, TO, PI, SE) já têm taxa modal de ICMS igual ou superior a 25%. Esta taxa de 25% é a taxa obtida multiplicando a taxa nominal (20%) pelo coeficiente $1/(1-t)$ em que “t” é a taxa nominal calculada “por dentro” de acordo com as leis do ICMS. A taxa modal de ICMS de SE chega a 28,21%. Tanto a PEC 45 quanto a PEC 110 acabam com essa prática nefasta de esconder a taxa real através de artifício de cálculo. Prática essa que só existe no Brasil--aliás, também na Bolívia, que se inspirou no Brasil.

A taxa do IVA será a que tem que ser para alcançar, com base ampla, os mesmos níveis de receita obtidos antes da reforma. A eliminação de isenções e regimes especiais não justificados ajudará a que a taxa seja a menor possível, para todos.

15. Como reconhecer os créditos: por caixa ou por competência?

Têm surgido propostas para aproximar, no IVA, o regime de pagamentos do tributo ao fluxo financeiro subjacente das operações que geram o imposto. Uma dessas propostas condiciona o direito a creditar o imposto pago na compra ao efetivo pagamento do imposto devido pelo fornecedor. Atualmente, o imposto destacado na nota fiscal, de boa-fé, já permite o creditamento. A proposta tem a vantagem de dar mais segurança ao fisco de que creditará apenas o imposto que foi efetivamente pago. Tem a desvantagem de trazer para a área tributária questões de inadimplência entre empresas, com risco de ensejar a cumulatividade que se quer evitar.

Outra proposta, conhecida como “split payment”, segmentaria os documentos de pagamentos comerciais no valor da mercadoria ou serviço, sem imposto, e do imposto em separado. Paga a fatura, a instituição financeira direcionaria o pagamento para o credor pelo líquido e para o fisco, pelo valor do imposto. O sistema envolve evoluir do sistema atual, de declaração mensal, para um sistema de pagamento fracionado, fatura por fatura. Embora a ideia seja atrativa pelo apelo à automação e a celeridade na entrega do imposto ao fisco, há ainda discussão sobre sua aplicabilidade a um imposto com o sistema de crédito e sobre aspectos práticos tais como compras pagas em dinheiro ou cartão de crédito e vendas a prestações.

Por tratar-se de propostas inovadoras, com escassa aplicação em outros países, certa cautela é necessária. Neste sentido, a PEC 155 faz bem em abrir no texto constitucional essa possibilidade, remetendo a escolha de regime de crédito à lei complementar. Com isso haverá mais tempo para melhor entender os mecanismos e colmatar eventuais lacunas legais.

16. Por que a PEC é tão extensa?

A Constituição Federal é minuciosa, especialmente na parte tributária. É especialmente extensa no tratar dos tributos sobre o consumo. O ideal seria que a Constituição desse apenas as linhas gerais, fixando os poderes de tributar e suas limitações, definindo o federativo fiscal e deixando para as leis o contorno preciso dos tributos. Mas é a Constituição que temos. Tantas vezes remendada, o caminho para o IVA e a simplificação tributária requer mais remendos--PECs longas e detalhadas.

Seria também desejável que o Parlamento, ao deliberar sobre o IVA, tivesse já em tramitação e diante dos olhos de todos o projeto de lei complementar que daria concretude à disposição constitucional habilitante. Isso muito contribuiria para reduzir a ansiedade dos contribuintes sobre como o tributo será efetivamente calculado e cobrado sobre suas operações.

O texto da PEC pode endereçar as principais preocupações, mas muitas facetas do IVA terão que ser tratadas na legislação complementar ou ordinária. Tais temas incluem o tratamento do IVA nos casos de:

- securitização de imóveis;
- valor adicionado por instituições financeiras através de spreads;
- arrendamento financeiro e operacional;
- alienação de bens usados;
- admissão e exportação temporárias;
- alienação de imóveis;
- atividade de construção e incorporação;
- serviços prestados no exterior;
- bens digitais, plataformas digitais;
- leilões; e
- jogos, apostas e loterias.

17. O que fazer com o IPI?

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é sucessor do Imposto sobre Consumo. Ele só se aplica em importações e operações B2B, com sistema de crédito. Tanto sua concepção quanto sua estrutura de taxas tornaram-se obsoletas. Há consenso em que precisa ser eliminado ou substituído. Qual a relação do IPI com o IVA?

Um imposto tipo IVA, aplicado a taxa uniforme sobre base ampla, busca arrecadar sem alterar os preços relativos dos bens e serviços. Um aumento de IVA é como uma maré que levanta todos os navios. Devido a isso, tem enorme potencial arrecadatório e deve ser usado com prudência.

Já um imposto seletivo é introduzido com objetivo precípuo de extrafiscalidade, pensado para aumentar os preços relativos de alguns poucos bens e serviços cujo consumo causa externalidades negativas, tais como o tabaco, o álcool e combustíveis cujas emissões provocam efeito estufa.

A PEC 45 prevê a eliminação do IPI através de sua absorção pelo IBS (um IVA). Já a PEC 110 contempla a criação de um Imposto Seletivo para substituir o IPI.

De que bens e serviços desestimular o consumo é matéria de opção, talvez matéria constitucional ou opção do legislador ordinário. A PEC 45 é silente quanto à existência de um imposto seletivo. Já a PEC 110 expressamente cria um Imposto Seletivo. Caso seja mantida a tributação seletiva, talvez seja mais simples ajustar o IPI tornando-o monofásico e limitando sua incidência a poucos itens. A enorme TIPI (tabela do IPI) morreria sem deixar saudades.

--ooOoo--

Permaneço à sua disposição para discussão mais aprofundada destes e de outros temas pertinentes à Reforma Tributária. Que Deus os ilumine no seu trabalho!

Isaias Coelho

WApp +5512997858864