



SENAM

IX Seminário Nacional de Gestão Fiscal Municipal

24, 25 e 26 de maio
São Paulo - SP

Proposta de Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços

Bernard Appy

Diretor do Centro de Cidadania Fiscal - CCiF

Introdução

Distorções do Sistema Tributário

- ▶ Elevada litigiosidade
 - ▶ Custo para as empresas
 - ▶ Insegurança jurídica
- ▶ Grande complexidade e custo de conformidade
- ▶ Distorções alocativas (perda de produtividade)
- ▶ Falta de transparência
- ▶ Oneração dos investimentos e exportações
- ▶ Guerra Fiscal entre os entes federativos

Introdução

Distorções do Sistema Tributário

- ▶ Em grande medida, as distorções do sistema tributário brasileiro resultam de uma estrutura irracional de tributação de bens e serviços
- ▶ A correção dessas distorções deveria basear-se nos princípios que caracterizam um bom sistema tributário e nas boas práticas internacionais
 - ▶ Simplicidade administrativa
 - ▶ Neutralidade (eficiência econômica)
 - ▶ Transparência (responsabilidade política)
 - ▶ Equidade (horizontal e vertical)

Tributos sobre bens e serviços: Diretrizes para a reforma

Para resolver os problemas da tributação de bens e serviços, é preciso que o modelo brasileiro convirja para o padrão do imposto não-cumulativo sobre o valor agregado (IVA)

- ▶ Base ampla de bens e serviços
- ▶ Crédito abrangente e ressarcimento tempestivo de créditos
- ▶ Desoneração completa das exportações e investimentos
- ▶ Incidência sobre o valor líquido de impostos
- ▶ Alíquota única
- ▶ Cobrança no destino
- ▶ Poucos regimes especiais (se possível nenhum)

Tributos sobre bens e serviços: Diretrizes para a reforma

- ▶ O IVA é um imposto sobre o consumo, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização
 - ▶ Incidência independe da forma de organização da produção

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

Tributos sobre bens e serviços: Dificuldades de reformar o sistema atual

- ▶ A racionalização da tributação dos bens e serviços no Brasil é dificultada pela multiplicidade de tributos, com base fragmentada

Padrão de incidência tributária setorial

Setor Tributo	Agricultura		Indústria		Comércio		Serviços	
	PF	PJ	PF	PJ	PF	PJ	PF	PJ
PIS/COFINS								
IPI								
ICMS								
ISS								

Células destacadas indicam incidência.

Tributos sobre bens e serviços: Dificuldades de reformar o sistema atual

A transição para um sistema do tipo IVA dentro do modelo atual encontra grandes dificuldades:

- ▶ Unificar as bases de incidência
 - ▶ Repartição federativa da receita dificulta unificação
- ▶ Manter a carga tributária
- ▶ Eliminar incidências cumulativas
- ▶ Desmontar os benefícios e regimes especiais
- ▶ Ressarcir tempestivamente créditos tributários
- ▶ Reduzir a alíquota interestadual do ICMS

Proposta CCiF: Introdução

- ▶ Dada a dificuldade de reformar o sistema atual, propomos, como contribuição para a discussão, a criação de um novo imposto (no modelo IVA), que substituiria progressivamente os cinco tributos existentes

PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS



Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

- ▶ O modelo seria complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (como fumo ou bebidas)

Proposta CCiF: Transição

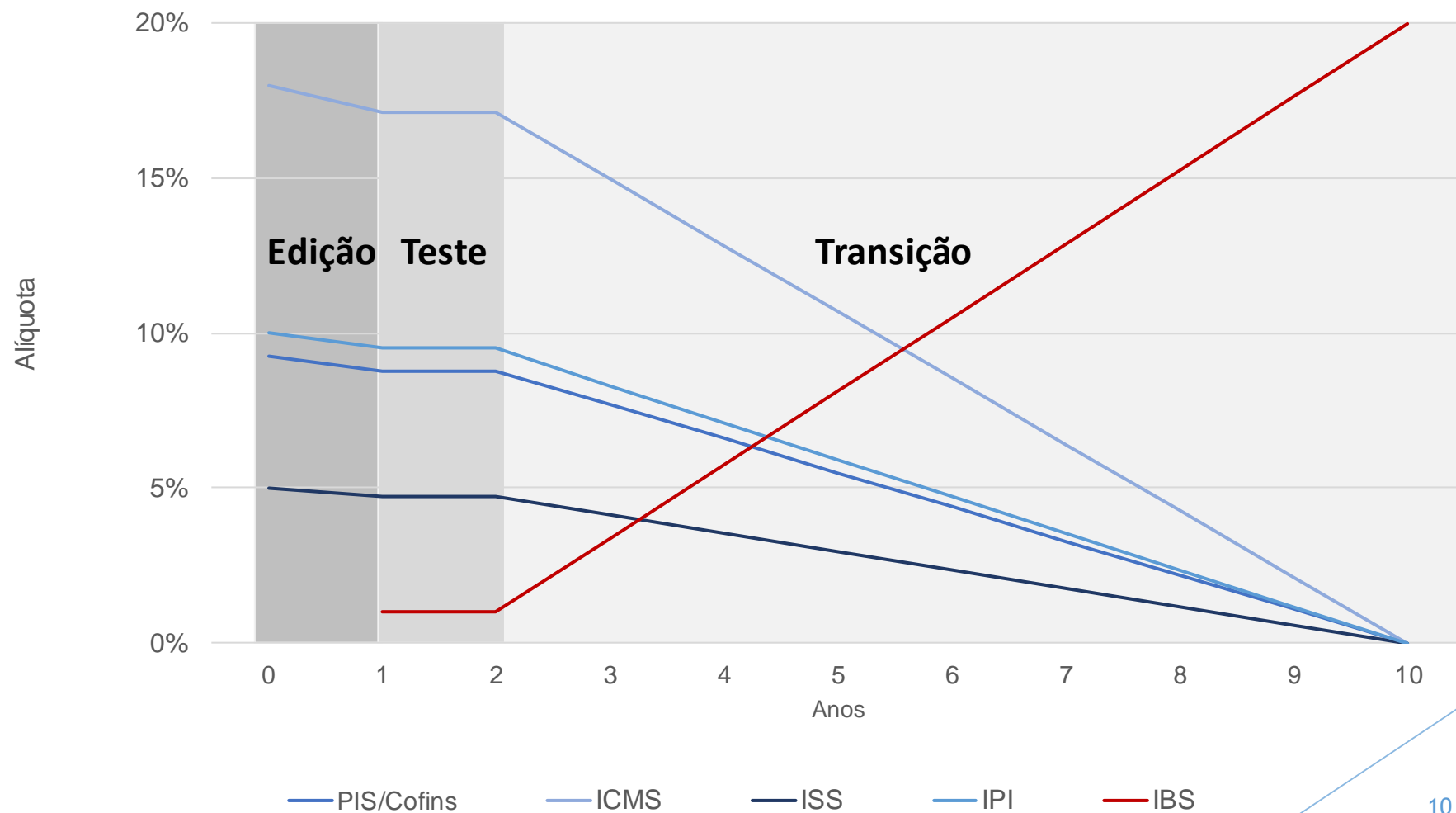
Propõe-se que a transição dos tributos atuais para o IBS seja feita em um prazo longo, para permitir um ajuste suave ao novo modelo

- ▶ Benefícios fiscais (que poderiam ser convalidados)
- ▶ Preços relativos

A transição seria feita através da elevação progressiva da alíquota do IBS e redução progressiva das alíquotas dos tributos atuais

- ▶ O modelo proposto permite fazer a transição mantendo a carga tributária constante
- ▶ Ao final, os tributos atuais seriam extintos

Proposta CCiF: Sugestão para a transição



Proposta CCiF: Características gerais

Principais características do IBS

- ▶ Base ampla de bens e serviços
- ▶ Desoneração completa das exportações e investimentos
- ▶ Crédito financeiro (nexo empresarial - conceito do IRPJ ou mais amplo)
- ▶ Ressarcimento tempestivo de créditos
- ▶ Incidência sobre o preço líquido de tributos

Proposta CCiF: Características gerais

O CCiF entende que o IBS deveria ter apenas uma alíquota, a exemplo dos melhores IVAs do mundo

- ▶ No entanto, para que a discussão sobre alíquotas e isenções não contamine a mudança de modelo, propõe-se que seja feita em um segundo momento
- ▶ A discussão sobre eventuais regimes especiais também deveria ser feita em um segundo momento
 - ▶ Exemplo: substituição tributária
- ▶ Único requisito: manutenção da carga tributária

Proposta CCiF: Características gerais

O objetivo do IBS deve ser o de arrecadar

Outros objetivos de políticas públicas podem ser alcançados de forma mais eficiente através de outros instrumentos (como recursos orçamentários)

- ▶ Sociais (e.g. desoneração da cesta básica)
- ▶ Regionais (e.g. Zona Franca de Manaus)
- ▶ Setoriais

Proposta CCiF: Estados e Municípios

Os Estados teriam autonomia na fixação da alíquota estadual do IBS (após o período de teste)

- ▶ Alíquota poderia ser fixada acima ou abaixo da alíquota de referência (que é a que garante a manutenção da receita do conjunto dos Estados)
- ▶ Vendas interestaduais: alíquota do destino

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

- ▶ Como a arrecadação do IBS é centralizada, a distribuição seria feita com base na arrecadação local ajustada pelas transações interestaduais

Proposta CCiF: Estados e Municípios

Municípios: duas alternativas:

- ▶ Participação na receita estadual do IBS (alíquota para o conjunto dos municípios do Estado)
- ▶ Incidência apenas nas vendas a consumidor final, com alíquota própria

	Autonomia Federativa	Simplicidade Operacional
Alíquota estadual	✘	✔
Incidência sobre consumo final	✔	✘

Proposta CCiF: Estados e Municípios

- ▶ Transição garantiria manutenção da receita dos Estados e Municípios nos primeiros anos
 - ▶ Convergência para distribuição da receita pelo princípio do destino seria longa (40 anos)
 - ▶ Diferencial de alíquota em relação à alíquota de referência: distribuição imediata pelo destino
- ▶ Modelo dispensa compensação de perdas
- ▶ Idealmente Política de Desenvolvimento Regional deve ser reforçada

Proposta CCiF: Alíquota e distribuição da Receita

- ▶ Alíquota do IBS (percebida pelo contribuinte) seria soma de várias alíquotas:
 - ▶ Federais, correspondentes às destinações atuais (PIS, Cofins, IPI União, IPI FPE, IPI FPM, IPI FPEX)
 - ▶ Estadual (parcela estadual do ICMS)
 - ▶ Municipal (por Estado) correspondente à atual cota-parte ICMS e, eventualmente, ao ISS
 - ▶ Eventualmente alíquota municipal nas vendas a consumidores finais
- ▶ Distribuição da receita com base nas alíquotas e não como porcentagens fixas da arrecadação total
 - ▶ Modelo reduz muito a rigidez orçamentária

Proposta CCiF: Legislação, Fiscalização e Contencioso

- ▶ Legislação e regulamento: nacional
- ▶ Fiscalização: coordenada e uniformizada entre a União, os Estados e os Municípios
 - ▶ O modelo de atuação será discutido com os fiscos das três esferas de governo
- ▶ Contencioso administrativo
 - ▶ Primeira instância: estadual
 - ▶ Segunda instância (harmonizadora): nacional
- ▶ Contencioso judicial: federal

Proposta CCiF: Integração com SIMPLES

- ▶ Empresas do SIMPLES teriam duas opções
 - ▶ Manter o regime atual, sem apropriação ou transferência de créditos
 - ▶ Adesão integral ao IBS, com redução da alíquota do SIMPLES correspondente aos cinco tributos substituídos pelo IBS
- ▶ Para as empresas do lucro presumido seria aplicado o regime normal do IBS

Proposta CCiF: Questões em estudo

- ▶ O CCiF está avaliando a possibilidade de cobrança do IBS por regime de caixa, na liquidação financeira das operações comerciais
 - ▶ Modelo harmoniza fluxos de pagamentos e recebimentos ao pagamento do imposto e viabiliza o ressarcimento automático de créditos acumulados
- ▶ Também se está avaliando a possibilidade de lançamento de ofício do imposto devido

Proposta CCiF: Comentários Finais

- ▶ Proposta do CCiF não é um modelo fechado, mas uma contribuição para o debate sobre a reforma tributária
- ▶ Benefícios da mudança proposta:
 - ▶ Melhoria significativa do ambiente de negócios (redução do custo de *compliance* e do contencioso)
 - ▶ Aumento relevante da produtividade e do PIB potencial
 - ▶ Aumento do investimento
 - ▶ Redução do custo
 - ▶ Redução da insegurança jurídica

Obrigado!
appy@ccif.com.br