

Distorções do Sistema Tributário e propostas de Reforma

Natal, 18 de Maio de 2018

Sumário

- **Diretivas para a Reforma**
- **Tributação do consumo de bens e serviços**
- **Tributação da Renda**

“Sistema” tributário brasileiro

Razões para a reforma

As distorções do sistema tributário brasileiro justificam uma ampla reforma tributária:

- **Complexidade**, gerando alto custo de conformidade (especialmente no caso dos tributos sobre bens e serviços)
- **Insegurança jurídica**, resultante do altíssimo grau de litígio sobre matérias tributárias
- **Iniquidade**, refletida no tratamento desigual de situações equivalentes e na isenção de rendimentos tipicamente recebidos por pessoas de alta renda
- **Distorções alocativas** relevantes, decorrentes da multiplicidade de regimes tributários

Distorções Tributárias: Complexidade

Contencioso Tributário

- Litigiosidade da Administração Tributária e Cultura do “Auto de Infração”:

Estimativa do contencioso tributário (R\$ bilhões)

União	3.080
Dívida Ativa (a)	1.800
Administrativo federal (CARF e DRJs) (b)	780
Disc. judic. com suspensão exigibil. créditos	500
Estados e municípios	1.000
Dívida Ativa	700
Tribunais administrativos	300
Valor total	4.080
memo: Contencioso/PIB (c)	66%

Fonte: (a) Meirelles (2016); (b) RFB; demais: estimativa de especialistas.

Data da informação: (a) nov 2016; (b) fev/2016; demais: 2016. (c) Base: PIB estimado para 2016. Elaboração própria.

Distorções Tributárias

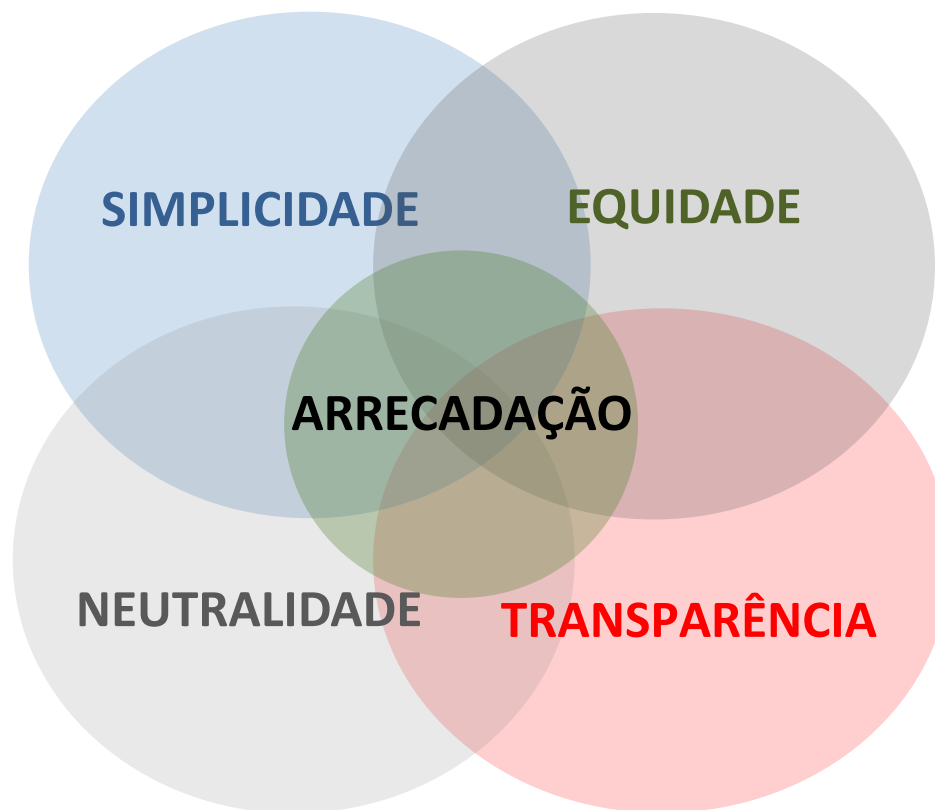
Falta de Transparência



Diretivas para a Reforma

Diretivas para a Reforma Qualidade do Sistema Tributário Brasileiro

Princípios



Diretivas para a Reforma

Abrangência da proposta

Superar o debate parcial e fragmentado.

Contemplar as várias dimensões da reforma tributária:

- Racionalizar a **tributação do consumo**;
- Tornar isonômica a **tributação da renda**;
- Limitar a **tributação da folha de salários**
- Ordenar os **regimes simplificados de tributação**;
- Melhorar os **impostos sobre a propriedade**.

O modelo para a tributação do consumo está mais avançado que as propostas para as demais categorias de tributos.

Tributação do consumo de bens e serviços

Tributos sobre bens e serviços

Distorções do modelo atual

10

- Fragmentação da base de incidência entre cinco tributos.
- Multiplicidade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas efetivas.
- Tributação na origem (guerra fiscal)
- Cumulatividade, onerando exportações e investimentos.
- Excesso de finalidades extrafiscais na legislação.

Principais consequências:

- Organização ineficiente da produção;
- Elevado custo de compliance;
- Alta litigiosidade;
- Tensões federativas.

Criação de um novo imposto do tipo IVA, que substituiria progressivamente os cinco tributos existentes.

PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS



Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

Transição em dez anos, incluindo um período de teste de dois anos;

Tempo necessário para amortizar os investimentos já realizados e permitir novos investimentos com base no sistema tributário **NOVO**.

Proposta de reforma

Imposto Seletivo

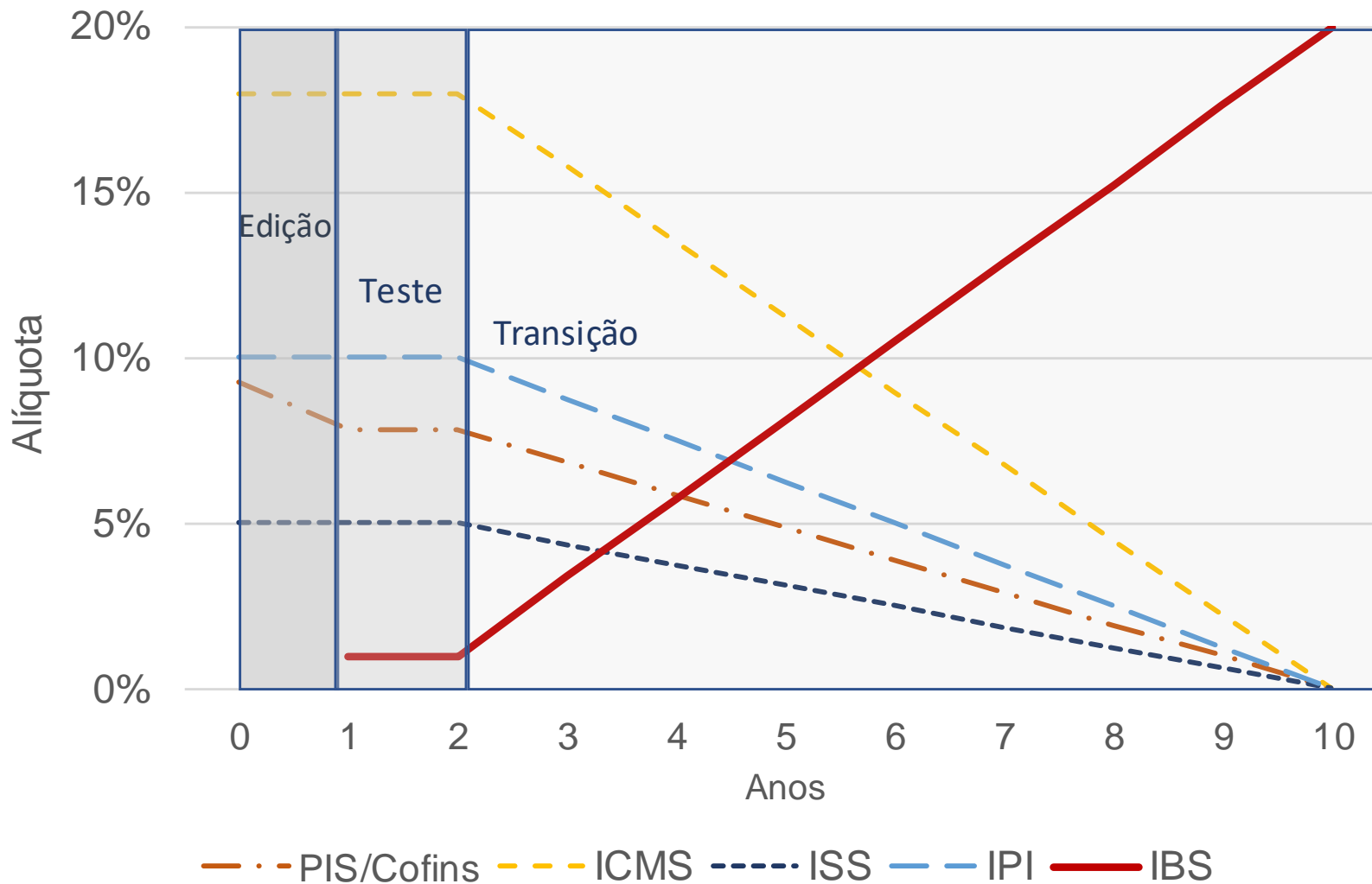
13

O modelo seria complementado por um **Imposto Seletivo** federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (como fumo e bebidas).

- A introdução do Imposto Seletivo se daria progressivamente, paralelamente à transição na introdução do IBS.

Proposta de reforma: IBS

Transição para empresas e sociedade



Proposta de reforma: IBS

Características do IBS

15

- Incidência não-cumulativa sobre base ampla de bens e serviços, inclusive cessões e transferências de direitos.
- Desoneração completa das exportações.
- Crédito integral e imediato para investimentos.
- Crédito financeiro (exceção: bens e serviços de uso ou consumo pessoal).

Proposta de reforma: IBS

Características do IBS

16

- Ressarcimento tempestivo de créditos (60 dias).
- Incidência sobre o preço líquido de tributos.
- **Arrecadação unificada e distribuição automática da receita entre os entes federados.**

Alíquota e regimes especiais:

■ Alíquota única

- Proposta é politicamente complexa, mas benefícios são grandes (menor complexidade, redução da elisão e do contencioso e maior transparência);
 - A redução da alíquota para qualquer setor implica em alíquota mais elevada para os demais;
- #### ■ O IBS deve ter o mínimo de regimes especiais;
- Substituição tributária limitada a poucos bens.

Proposta de reforma: IBS

Extrafiscalidade

18

- 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 (desoneração da cesta básica);(*)
 - Regionais (Zona Franca de Manaus);
 - Setoriais.
 - (*) *Isenção Personalizada - devolução “personalizada” do imposto suportado pelas famílias que compõem os estratos inferiores de renda – GT47*

Proposta de reforma: IBS

Estados e Municípios

19

- **Autonomia federativa** na fixação da parcela estadual e municipal da alíquota do IBS:
 - Alíquota poderá ser fixada acima ou abaixo da alíquota de referência (que é a que garante a manutenção da receita total do ICMS e ISS);
 - Operações interestaduais e intermunicipais: alíquota do destino.

Proposta de reforma: IBS

Estados e Municípios

- Distribuição da receita, após transição:
 - proporcional ao consumo (princípio do destino);
 - Com base no imposto apurado por estado / município, ajustado pelas transações interestaduais / intermunicipais.

Proposta de reforma: IBS

Estados e Municípios

- Transição na distribuição federativa da receita será de 50 anos:
 - Primeiros 20 anos apenas o crescimento real da receita seria distribuído pelos novos critérios
 - Nos 30 anos seguintes haverá convergência para os novos critérios de distribuição da receita

Proposta de reforma: IBS

Estados e Municípios

22

- Redução das desigualdades regionais exige reforço da Política de Desenvolvimento Regional:
 - Aplicação em mecanismos eficientes de redução das desigualdades regionais, como infraestrutura e qualificação de trabalhadores.

Proposta de reforma: IBS

Formação da alíquota e distribuição da receita

23

- A alíquota do IBS (percebida pelo contribuinte) será soma de várias alíquotas singulares:
 - **Federais**, correspondentes às destinações atuais do PIS, Cofins e IPI;
 - **Estaduais** (destinações atuais do ICMS);
 - **Municipais** (destinações atuais do ISS).

Proposta de reforma: IBS

Formação da alíquota e distribuição da receita

24

- Alíquotas singulares poderão ser alteradas por lei da respectiva unidade federada (observadas algumas restrições);
 - Modelo reduz muito a rigidez orçamentária;
 - Maior transparência para os contribuintes.

Proposta de reforma: IBS

Formação da alíquota e distribuição da receita

25

	Alíquota Singular	Tributo Atual
Gerenciável pela União	9,2%	
Parcela Federal		
Livre	2,90%	PIS/Cofins/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		
Educação	0,09%	
Saúde	0,04%	
Livre	0,22%	
Parcela Municipal		
Educação	0,08%	
Saúde	0,05%	
Livre	0,20%	

Proposta de reforma: IBS

Formação da alíquota e distribuição da receita

26

	Alíquota Singular	Tributo Atual
Gerenciável pelos Estados	13,8%	
Parcela Estadual		ICMS
Educação	2,58%	
Saúde	1,24%	
Livre	6,51%	
Parcela Municipal		
Educação	0,86%	
Saúde	0,52%	
Livre	2,07%	
Gerenciável pelos Municípios	2,0%	
Parcela Municipal		ISS
Educação	0,50%	
Saúde	0,30%	
Livre	1,21%	
Total	25,00%	

Proposta de reforma: IBS

Legislação, Fiscalização e Contencioso

- Mudança requer Emenda Constitucional;
- Legislação e regulamento de âmbito nacional;
- Cobrança e Fiscalização: coordenada e uniformizada entre União, estados e municípios;
 - Interpretação/consulta: órgão com representantes dos fiscos das três esferas de governo.

Proposta de reforma: IBS

Legislação, Fiscalização e Contencioso

- Contencioso administrativo:
 - Primeira instância: estadual;
 - Segunda instância (harmonizadora): nacional.

- Contencioso judicial: federal.

Proposta de reforma: IBS

Interação com o SIMPLES

29

- Empresas do **SIMPLES** poderão optar entre:
 - 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.

Proposta de reforma: IBS

Interação com o SIMPLES

- Para as empresas do **lucro presumido** será aplicado o regime normal do IBS.
- Simplicidade do imposto pode permitir o lançamento de ofício para MPEs.

Tributação da Renda

Características positivas:

- Sistema dual de tributação da pessoa física;
- Retenção na fonte pelas fontes pagadoras (mas há excessos);
- Regime diferenciado para pequenos negócios (mas não o atual);
- Interação eletrônica entre o fisco, fontes pagadoras e contribuintes.

Problemas:

- Erosão das bases tributárias;
- Falta de isonomia na tributação da atividade econômica;
- Insuficiente progressividade efetiva;
- Complexidade e peso das obrigações acessórias.

Tributação da renda

Falta de isonomia e progressividade insuficiente

Pefil dos declarantes do IRPF (ano base 2015)

Faixas salariais (SM)	Quantidade de Declarantes (mil)	Rendimentos (R\$ bilhões)				
		Total (A)	Tributáveis	Tribut. Exclus.	Isentos (B)	(B)/(A)
Total	27.519	2.585	1.523	253	809	31,3%
Até 10	21.476	886	717	55	114	12,9%
Mais de 10 até 40	5.293	892	592	74	225	25,3%
Mais de 40 até 160	674	414	169	47	198	47,9%
Mais de 160	75	393	45	77	271	69,0%
Propriet. de empresas¹	2.426	730	162	91	477	65,3%
Até 10	1.202	57	27	2	28	49,4%
Mais de 10 até 40	872	168	59	10	99	58,9%
Mais de 40 até 160	298	197	52	19	127	64,2%
Mais de 160	54	308	24	61	223	72,4%

Fonte: RFB. (1) Recebedores de lucros e dividendos e sócios e titulares de micro e pequenas empresas.

No Brasil a função redistributiva do IRFP, e seu potencial de arrecadação, são comprometidos por:

- Regimes tributários preferenciais (pejotização)
- Isenção sobre diversos rendimentos financeiros
- Incentivos fiscais
- Categorias de renda que fogem à tributação (ex. auxílios)

O IRPF é o instrumento por excelência para realizar a função redistributiva do sistema tributário.

A utilização plena do regime dual, no qual a renda do trabalho é tributada de forma progressiva e a renda do capital de forma proporcional, resultaria em simplicidade, ampliação da base e maior progressividade efetiva.

Tributação do lucro prejudica a competitividade:

- Alíquota elevada (34%) em um contexto de acirramento da disputa tributária entre países;
 - Problema é parcialmente mitigado pela isenção na distribuição de dividendos e pelo modelo de JCP;
- Tributação de controladas e coligadas no exterior
- Grande complexidade (limites elevados para a tributação estimada no Lucro Presumido e no SIMPLES)

Em contrapartida, há uma série de possibilidades de redução da base tributável, que geram distorções e perda de arrecadação:

- Excesso de benefícios fiscais (que geram distorções);
- Tributação das reorganizações empresariais (não tributação do ágio);
- Tratamento de rendimentos pessoais como renda empresarial

A reforma da tributação das pessoas jurídicas deveria tratar simultaneamente de todas as distorções:

- Eventual redução da alíquota, acompanhando a tendência internacional, deve vir acompanhada de medidas de aumento da base tributável;
- Simplificação do IRPJ permite reduzir o âmbito da tributação em bases estimadas;

- Unificação IRPJ/CSLL (ou da legislação), tomando cuidado para não aumentar a rigidez orçamentária;
- Maior integração entre IRPJ e o IRPF;
 - Imposto recolhido na empresa poderia ser considerado adiantamento da tributação do sócio/acionista;
 - Fechamento de brechas na tributação da renda do trabalho.

Tributação da renda

Tributação do Mercado financeiro

41

Distorções (que geralmente beneficiam aplicadores de alta renda) geradas por:

- Diferenciação por instrumento;
- Destinação dos recursos; e
- Prazo de aplicação.

O ideal é a adoção de um regime uniforme aplicado a todos instrumentos de poupança e investimento financeiro:

- Incidência sobre componente real do rendimento compatível com a tributação das pessoas físicas;
- Retenção pela entidade liquidante na renda variável;
- Manter tributação sobre ganho de capital da PF na realização.

Tributação da renda

Tributação do Mercado financeiro

43

No agregado, as mudanças na tributação da renda tendem a gerar um aumento de arrecadação, que deveria ser alocado na redução de tributos distorcivos e regressivos.

Comentários Finais

As distorções do sistema tributário brasileiro são tão grandes que é possível promover uma reforma que, simultaneamente, aumente a eficiência econômica e corrija distorções distributivas.

O objetivo da proposta é melhorar a qualidade do sistema tributário.

A dimensão da carga tributária é uma escolha política e deve ser independente do sistema tributário

Muito obrigado

Nelson Machado nelson@aprimora.com.br

Distorções Tributárias: Falta de Equidade

Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços¹

	Empregado ²	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simplex ³
A. Valor do serviço prestado	30.000	30.000	30.000
B. Tributos pagos pela empresa	9.788	4.518	2.463
Tributos Exceto folha ⁴	2.856	3.480	2.463
Folha (exceto FGTS)	5.316	1.038	
FGTS	1.617		
C. Tributos pagos pela pessoa física	5.103	974	974
INSS empregado/conta própria	571	571	571
IRPF (retido na fonte)	4.532	403	403
D. Remuneração líquida (A-B-C)	15.109	24.508	26.563
E. Total tributos pagos (B+C)	14.891	5.492	3.437

Notas: (1) Valores consideram como custo para a empresa apenas a remuneração do empregado/sócio e os tributos. (2) Empresa do lucro real (supõe-se que a empresa não tem lucro). (3) Considera-se a incidência com base no Anexo III da Lei Complementar 123/2006. (4) Supõe-se pagamento de ISS por valor fixo trimestral, com base na legislação do Município de São Paulo.

Distorções Tributárias: Falta de Equidade

Exemplo de incidência tributária para prestador de serviços

	Empregado ¹	MEI
A. Receita	5.000	5.000
B. Tributos pagos pela empresa	1.528	49
IRPJ/CSLL/PIS/Cofins/ISS	667	5
Tributação folha (exceto FGTS)	862	44
C. FGTS²	257	-
D. Remuneração bruta (A-B)²	3.472	4.951
E. Tributos pessoa física	382	0
INSS empregado/autônomo	354	0
IRPF ³	29	-
F. Remuneração líquida (D-E)	3.089	4.951
G. Total tributos pagos (B+E)	1.911	49
H. Tributos/receita (G/A - %)	38,2%	1,0%

Notas: (1) Empregado de uma empresa do regime de lucro presumido. (2) FGTS é considerado como rendimento do prestador de serviços (3) Considera desconto simplificado.