

## Desafios e propostas para o debate da reforma tributária

Temos acompanhado, com satisfação, um interesse crescente sobre o tema da reforma tributária. O trabalho incansável dos defensores das emendas já apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal contribuiu para o aprimoramento de ideias e, ao mesmo tempo, para a articulação de ideias por parte dos opositores daqueles projetos mais ambiciosos de transformação de nosso sistema.

A boa recepção em torno de alguns pontos das PEC 45 e 110, como a tributação no destino e sobre o valor agregado, de um lado e, de outro, a persistente crítica em relação a outros pontos, como a falta – paradoxal – de simplicidade, a demora na transição dos regimes, o exagero da reforma e a opacidade normativa dos termos constitucionais utilizados nos impõe uma reflexão mais detida e menos apaixonada.

Descontadas as considerações políticas em torno da busca de protagonismo do processo, parece-nos que o país anseia e caminha rumo a uma transformação. Assiste-se a um engajamento maior de especialistas e interessados em torno dos possíveis modelos a serem implementados, ainda que se valham de propostas de reformas mais pontuais e infraconstitucionais.

O regramento atual, de tão complexo, desrespeitado e mal reformado, contribui para o anseio de transformação disruptiva, ao mesmo passo que contribui para que o afã de reforma nos possa levar a exageros por demais drásticos.

Há várias propostas postas em discussão. Há, também, sugestões de mudanças controvertidas e, em muitos casos, com sérias inconsistências. Não podemos correr o risco de perdermos uma oportunidade valiosa como esta, quando o Congresso Nacional se alinha ao Executivo no desejo da reforma, para colocarmos o país sob o risco de novas tragédias nessa seara.

O presente texto une algumas ideias de um economista e de um jurista, fruto da participação em diversos debates acadêmicos e de conversas com o setor produtivo. Apresentamos, assim, alguns pontos para reflexão conjunta:

- 1) criação de tributos que sejam recuperáveis por meio de crédito financeiro e integral, tributando-se apenas o valor adicionado;
- 2) tributos novos sobre o consumo sendo recolhidos para a unidade federal correspondente ao destino (local de consumo) para se evitar guerra fiscal, ainda que se busque equilíbrio na repartição de receita com a fonte produtora (algo que não tem sido discutido atualmente);
- 3) impostos cobrados “por fora”, tornando transparente a carga tributária indireta de cada bem ou serviço consumido;
- 4) manutenção do pacto federativo em sua dimensão legislativa, arrecadadora, fiscalizadora e julgadora (no caso, estadual nos tributos estaduais e municipais);



- 5) busca da redução da regressividade tributária, diminuindo-se, gradualmente, os impostos sobre o consumo e aumentando-se aqueles sobre a renda e o patrimônio, notadamente na esfera federal;
- 6) clareza e segurança para os programas de desenvolvimento setorial estratégico ou regional, especialmente aqueles já pactuados, evitando-se inseguranças jurídicas perante investimentos já realizados;
- 7) padronização e imposição de regra de competência constitucional sobre valor agregado de base ampla para cada nível da federação (União, estados e municípios com seus próprios IBS), sem necessidade de agregação ou supressão de autonomia: a mesma regra de competência e legislação complementar para os Estados e municípios;
- 8) busca clara e assertiva de limites de alíquota e redução de obrigações acessórias;
- 9) devolução célere de créditos tributários decorrente de exportações;
- 10) novo PIS e COFINS sobre o valor agregado não poderá ter créditos presumidos e saídas incentivadas, de forma a se evitar q se transformem em crédito para a redução de outros impostos como o da renda;
- 11) reformulação infralegal severa do IPI, como imposto seletivo, apto a fomentar políticas industriais e até regionais e funcionando como adicional do novo PIS e COFINS federal e permitindo o uso de incentivos que a União entender devidos;
- 12) reformulação do Imposto sobre Território Rural (ITR), de forma a aumentar a participação no produto arrecadado federal com impostos sobre a propriedade;
- 13) implementação acelerada da reforma do PIS e da COFINS e faseada para os novos impostos estaduais e municipais (5 após a implementação do tributo federal, por exemplo);
- 14) reforma do imposto de renda da pessoa jurídica (e das regras de transfer pricing) e da física.

A questões que se colocam são:

Para uma melhoria significativa de nosso sistema, como a implementação desses 14 pontos sumariamente relatados, seria necessário alterar, tão profundamente, a Constituição Federal, forçando os limites do pacto federativo e da autonomia dos estados e municípios? Forçando a concentração em torno de um imposto único, regressivo, complexo e tão pouco aderente à constituição econômica brasileira, que prescreve, como objetivo fundamental de nossa república, a redução das desigualdades regionais e sociais (artigos 3º e 170)?

Da mesma forma, seria necessária a criação de um único imposto de forma a englobar todos os possíveis tributos sobre o consumo e, ao mesmo tempo, lidar com a coexistência por 10 anos de todos os antigos tributos?

Seria necessário conviver com as incertezas em torno do uso de novos vocabulários, em um processo marcado pela opacidade dos termos constitucionais adotados na PEC 45, que busca remeter até mesmo os detalhes básicos da competência à lei complementar?

Seria conveniente arriscar a legitimidade da reforma em um ato de fé de que não haverá prorrogação da redução das alíquotas dos tributos substituídos pelo novel imposto?

A resposta para todas essas questões parece ser negativa!

Há duas formas de transição possíveis para caminharmos rumo ao modelo de imposto baseado no IVA (ou IBS). Tem-se a proposta de transição presente na PEC 45/2019, que incorre nas mesmas limitações da PEC 110/2019, apresentada pelo Senado Federal, e, tem-se a nossa sugestão. Pensamos diferente das propostas reformadoras mais radicais (as duas principais já mencionadas e a do imposto sobre pagamentos).

### **IVA Federal**

Primeiro, poderíamos ter uma emenda constitucional definindo a unificação do PIS e da COFINS para se aproximarem de um modelo de IVA, sem todas as excrescências que nos impuseram durante a sua transformação em contribuições não cumulativas em 2003. Essa tarefa seria a mais fácil. Há anos a Receita Federal tem o projeto de reformar tais tributos, reconhecendo neles o crédito financeiro amplo.

Pois bem, no nível federal não há a preocupação em deslocar a tributação da fonte para o destino. A apuração é centralizada. A grande vantagem desse modelo é não gerar um contencioso em torno da afronta ao pacto federativo como cláusula pétrea e não ter que se conviver com o IBS novo e a tragédia do PIS e COFINS baseado em uma não cumulatividade pontual, errática e complexa por mais dez anos.

Por vezes, uma alteração menor tem um potencial transformador maior do que a ânsia em se unificar todos os tributos de uma só vez.

### **IVAs estaduais e municipais**

Segundo, emenda constitucional encerraria disputa em torno de uma repartição de competências baseada em vocabulário superado (mercadorias versus serviços). Se a ideia é tributar o valor das trocas econômicas de forma ampla, melhor criar a mesma competência de imposto sobre o consumo para o nível estadual e municipal da federação. A partir dessa nova regra de competência (nos arts. 155 e 156 da CF/88), uma mesma lei complementar nacional daria conta de traçar com profundidade os aspectos uniformes para todas as leis estaduais e municipais, como já ocorre hoje com o ICMS e o ISS.

Poderá, inclusive, haver estipulação da competência do Senado Federal de estabelecer alíquotas máxima e mínimas dos impostos. Não há necessidade de tanto radicalismo em forçar uma unificação entre os níveis da federação para se propor um tributo sobre o consumo e incidente no destino da operação.

Estudos precisarão ser feitos para se equilibrar o nível de arrecadação, permitindo aos estados e municípios eventuais regras de transição temporal, bem como a criação de uma infraestrutura de sistemas de notas eletrônicas e obrigações acessórias.

A questão é que o convívio de uma estrutura consorciada de todos os níveis federativos, com um comitê gestor, processo administrativo próprio, tribunais próprios, tudo isso é um exagero de criatividade que não se sustenta do ponto de vista da eficiência administrativa.

É fato que é sedutora a ideia de um comitê traria vantagem de se minimizar o interesse próprio em se reter devoluções de créditos, mas não podemos racionalizar um sistema, desconfiando dos próprios entes da federação e buscando, como remédio, o seu sufocamento.

Como o equilíbrio de carga tributária após a transição de uma regra da fonte para o destino merecer ser estudado com calma, a ideia seria começar pela forma fácil, a partir do IVA federal e, após 5 anos (a ser estudado), implantar a esfera estadual e municipal. A transição seria prevista na própria emenda constitucional. A virada de chave estadual e municipal simultânea pode evitar a coexistência de um IBS e um ISS, tão distantes entre si, e com potencial de sobrecarregar o setor de serviços. Mas a separação de migração pode ser estudada, de forma a se garantir o ingresso dos estados primeiro e, após, dos municípios. Isso precisa ser construído com as associações de cada nível da federação.

A questão fundamental é que cada estado e município continuam a ser competentes para tratar de suas questões financeiras.

Outro ponto que poderia ser aprofundado antes mesmo de uma PEC: sem dúvida a tributação no destino evita guerra fiscal. Mas essa é a melhor forma de se apurar riqueza, capacidade contributiva e prestação de serviços públicos locais? Não seria possível uma distribuição, ainda que desigual, entre fonte e destino, na mesma guia de recolhimento?

### **IPI Transformado**

Terceiro, não faz sentido se jogar fora os potenciais usos indutores e seletivos do IPI, somente porque a fusão de impostos parece ser um objetivo estético ou internacionalmente recomendado. O IPI poderia ser reformulado em seus pontos atuais mais desafiadores e funcionar como um adicional do próprio IVA Federal e sem o cheque em branco que se pretende atribuir à União com a figura de um novo imposto seletivo (algo que desponta tão ameaçador quanto o uso arbitrário das contribuições sobre intervenção no domínio econômico).

Ao IPI deve ser dada a possibilidade ampla de alteração de alíquotas por decreto, de forma a se estimular ou desestimular produtos, permitir incentivo à pesquisa e inovação e, até mesmo, como novidade (afora a Zona Franca de Manaus), a opção de se determinar tributação distinta por região.

Para tanto, deve-se aperfeiçoá-lo, de forma e se evitar a redundância de prestação de informações para a Receita, simplificar e melhorar o enquadramento de mercadorias da lista de alíquotas, aperfeiçoar a estipulação de valor tributário mínimo e a definição legal de “praça”.

Poder-se-ia pensar, ainda, em uma redução da Contribuição Previdenciária Patronal sobre a Folha de Salários, com a compensação de incremento na alíquota do IVA-Federal e a racionalização das atuais Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico.

### **Imposto de Renda**

Quarto, as propostas acertam no diagnóstico de que a arrecadação sobre o consumo é a mais importante no Brasil, mas acabam por, ao priorizá-la, reforçar o caráter regressivo de nossa tributação. Há que se repensar a tributação sobre a renda e sobre o patrimônio.

Não há espaço suficiente nesse texto para evoluir mais sobre este aspecto, mas pode-se sugerir a definição de uma nova alíquota teto de imposto de renda para pessoa física em 35%, além de eventual revisão e aumento da alíquota de isenção, de forma a minimizar as desigualdades de renda, sem perda de arrecadação.

Na mesma linha de melhoria de impostos sobre a renda, valeria estudar limites para as deduções em imposto de renda para pessoa física, em virtude de seu potencial caráter regressivo e custoso. Não devemos nos esquecer, ainda, de uma ampla revisão dos incentivos fiscais incidentes sobre diversos instrumentos financeiros, como a LCI e a LCA.

### **Regimes Aduaneiros**

Quinto, a manutenção de regimes aduaneiros é fundamental para a competitividade externa, visto que impostos sobre importações continuariam a existir. Da mesma forma, desnecessário lembrar, não fosse a omissão das propostas, da importância dos incentivos à inovação, desde a absorção de novas tecnologias, em linha com a indústria 4.0, como estímulos à “economia circular”, pesquisas e desenvolvimento, eficiência energética entre outros.

### **Tributação sobre Patrimônio**

Sexto, no Brasil do século XXI ainda persistem imensas desigualdades regionais e de renda, em um sistema tributário marcado pela regressividade e por privilegiar a forma indireta de tributação. Há de se melhorar a tributação da renda, tanto das pessoas físicas, quanto das jurídicas. Mas, sobretudo, não se pode esquecer a pífia arrecadação de impostos sobre a propriedade.

Nada justifica a baixa participação da arrecadação nesse quesito. Falta vontade política para buscar o aperfeiçoamento da apuração do imposto sobre o território rural, por exemplo, que mal ultrapassou R\$ 1,2 bilhões no ano de 2017, frente a, por exemplo, R\$ 436,8 bilhões das contribuições previdenciárias no mesmo ano.

A tributação de um país continental como o nosso não pode ser totalmente transferida aos consumidores em geral. A discussão em torno da tributação sobre o consumo joga uma verdadeira sombra sobre esse ponto.



Por fim, e longe de se pretender ser exaustivo nas proposições, é preciso instituir a figura do imposto zero para famílias que auferem até um salário mínimo, sobre os três futuros IVAs, federal, estaduais e municipais, conforme mecanismos de transferências de renda.

Em suma é preciso assegurarmos que a reforma tributária vai, de fato, levar o Brasil rumo à simplificação tributária, maior justiça social e maior segurança jurídica ao mundo dos negócios e não apenas à uma pretensa aderência a standards de tributação nacional sobre o consumo.