

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

Distorções do Sistema Tributário

- Elevada **litigiosidade** ➡ 23
 - Custo para as empresas
 - Insegurança jurídica
- Grande **complexidade** e custo de conformidade ➡ 24
- **Distorções alocativas** (perda de produtividade) ➡ 25
- Falta de **transparência** ➡ 26
- Prejuízo à **competitividade** da produção nacional
- **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 (neutralidade)

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

Elaboração: CCiF.

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 → 27

Proposta CCiF

Introdução

8

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)

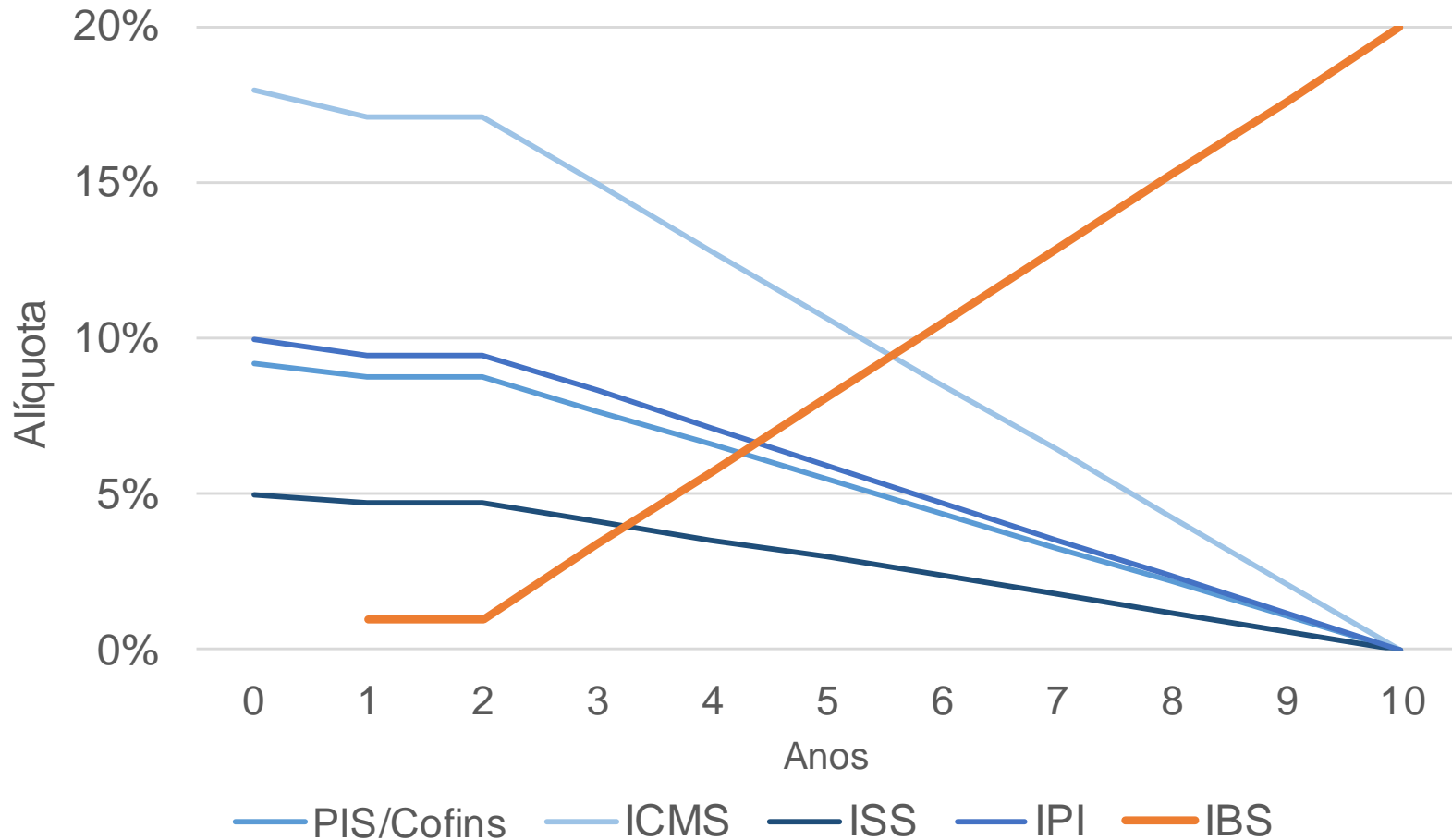
O modelo seria complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (como fumo ou bebidas)

- 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



Principais características do IBS

- Base ampla de bens e serviços
- Desoneração completa das exportações e investimentos → 28
- Crédito financeiro (nexo empresarial - conceito do IRPJ ou mais amplo)
- Ressarcimento tempestivo de créditos → 29
- 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

- 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

16

- 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
- Negociação política provavelmente exigirá reforço da Política de Desenvolvimento Regional

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

Legislação, Fiscalização e Contencioso

- Legislação e regulamento: nacional
- Fiscalização: coordenada e uniformizada entre os Estados e a União (e talvez 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

Interação com o SIMPLES

19

- 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

20

- 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 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

Material de Apoio

Distorções do sistema tributário

Contencioso tributário

- A complexidade é uma das principais razões para o alto grau de litigiosidade sobre matérias tributárias no país

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.



Outra consequência da complexidade excessiva do sistema tributário nacional é o elevado custo de apuração e recolhimento de tributos

- Custo estimado para o cumprimento de obrigações tributárias (1,2% da receita) corresponde a 4,8% do PIB da indústria de transformação

Custos para pagar tributos na indústria de transformação, em 2012

Custo	R\$ bilhões*	% Faturamento Ind. Transformação
Funcionários e gestores ligados à área tributária	16.3	0.8%
Obrigações acessórias, softwares e terceirização de serviços	6.5	0.3%
Judiciais	1.8	0.1%
Total	24.6	1.2%

*Nota: Dados extraídos do estudo "O peso da Burocracia tributária na Indústria de Transformação 2012".
Fonte: FIESP e IBGE.



Distorções do sistema tributário

Distorções alocativas

As distorções na alocação do capital e do trabalho prejudicam muito a produtividade do país e decorrem de vários motivos:

- Fragmentação da base de incidência
- Excesso de benefícios e tratamentos diferenciados
- Persistência de incidências cumulativas
 - Incidência cumulativa pura (ISS e parte do PIS/Cofins)
 - Regime de “crédito físico” (ICMS, PIS/Cofins e IPI)
 - Dificuldade de recuperação de créditos tributários acumulados
- Guerra fiscal (decorrente da tributação do ICMS no Estado de origem)
- Uso abusivo da substituição tributária
- Sistema de “base contra base” no PIS/Cofins
- Regimes simplificados de tributação
- Tributação excessiva da folha de salários dos empregados formais
- Distorções na tributação dos rendimentos do capital



Distorções do sistema tributário

Falta de transparência

- **No Brasil é virtualmente impossível saber o montante de tributos incidentes ao longo da cadeia de produção de um bem ou serviço**
 - A obrigação de discriminar a carga tributária nas notas fiscais (Lei 12.741/2012) não resolve o problema, apenas criando uma nova obrigação para as empresas
- **A falta de transparência sobre a carga tributária prejudica o debate democrático sobre o custo de financiamento das políticas públicas**
- **O problema da falta de transparência é agravado, no Brasil, pela incidência “por dentro” dos tributos sobre bens e serviços**

	Preço bruto	ICMS	PIS/Cofins	Preço líquido	Alíquota total
Valor	100.00	18.00	9.25	72.75	
Alíquota s/ preço bruto		18.00%	9.25%		27.25%
Alíquota s/ preço líquido		24.74%	12.71%		37.46%

Elaboração: CCiF.

Retornar para slide 2



Problemas da transição no modelo atual

Redução da alíquota interestadual do ICMS

- **A proposta de equacionar a guerra fiscal via redução da alíquota interestadual do ICMS gera vários problemas**
 - Aumento do acúmulo de créditos caso a redução das alíquotas interestaduais não seja acompanhada de mecanismos eficientes de restituição de créditos
 - Aumento da carga tributária
- **Adicionalmente, a redução da alíquota interestadual do ICMS cria distorções difíceis de equacionar**
 - Necessidade de cálculo de perdas dos Estados para fins de compensação pela União
 - A manutenção dos benefícios internos num contexto em que os benefícios interestaduais perdem força
- **Por fim, mesmo com a redução das alíquotas interestaduais, o ICMS continuaria sendo um tributo muito ruim, com várias características que o afastam de um bom IVA**



Detalhamento da proposta

Exportações e investimentos

- **Exportações devem ser totalmente desoneradas**
 - Créditos acumulados pelos exportadores devem ser devolvidos imediatamente
- **Investimentos devem ser tributados, garantida a recuperação integral e imediata do crédito**
 - Projetos com longa maturação recuperarão os créditos antes de entrar em operação
 - Na prática este modelo é equivalente à desoneração dos investimentos, com a vantagem de dispensar a classificação entre insumos e bens de capital
 - Torna desnecessários regimes especiais de desoneração do investimento (como o REIDI etc.)



Detalhamento da proposta

Ressarcimento de créditos acumulados

- **O bom funcionamento de um tributo do tipo IVA pressupõe a existência de um mecanismo ágil de devolução de saldos credores acumulados**
- **Propõe-se que o mecanismo de devolução de saldo credores do IBS tenha as seguintes características:**
 - i. Restituição dos créditos acumulados no prazo máximo de 60 dias após o encerramento do período de apuração, a menos que o contribuinte seja notificado de procedimento de fiscalização
 - ii. Incidência de juros moratórios (Selic) após o prazo de 60 dias
 - iii. Decorridos 180 dias sem que o pedido de restituição tenha sido denegado ou satisfeito, o contribuinte terá o direito de transferência do saldo credor para qualquer outro contribuinte do tributo
- **A utilização de tecnologia e da base de dados da NF-e e do SPED são centrais para o bom funcionamento do regime de devolução de créditos**



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