



Observatório da Oposição

3 de julho • Relatório Semanal N° 11



Reforma Tributária multiplica controvérsias e propõe aumento de carga tributária

Substitutivo da
PEC 45/2019

EVAIR
DE MELO

DEPUTADO FEDERAL
VICE-LÍDER DA OPOSIÇÃO

RM

SENADOR ROGÉRIO MARINHO

Liderança da Oposição no Senado Federal
Anexo II, Ala Filinto Muller, Gabinete 6 - Tel.: (61) 3303 1221

SÍNTESE

Reforma Tributária propõe aumento de impostos em todos os níveis e de diversas fontes.

- A reforma tributária traz dois pontos positivos: a cobrança do imposto no destino e a não cumulatividade. Porém, a reforma deixa em aberto a possibilidade de aumentos de impostos de diversas fontes e em vários níveis.
- Modificam-se impostos sobre o patrimônio, como o IPTU, IPVA e ITCMD, para permitir aumento da arrecadação.
- Prevê-se envio de reforma do imposto de renda em até 180 dias, com **apenas possibilidade** de uso da arrecadação adicional para abatimento de outros impostos.



O Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) mantém controvérsias.

- O FDR mantém a possibilidade de guerra fiscal ao permitir benefícios com recursos do fundo.
- Diz-se que o valor final estará entre R\$ 40 e R\$ 75 bilhões e será financiado pela União. No entanto, o arcabouço fiscal já fragilizou as contas públicas, obrigando uma arrecadação ainda maior para sustentar o fundo.
- Os critérios de divisão do FDR também não foram definidos, trazendo incerteza sobre a repartição futura do fundo.

O Conselho Federativo proposto terá um poder que se sobrepõe aos estados, entrando em conflito com a Constituição.



- Não está claro como o Conselho irá regulamentar os aspectos gerais do novo IVA.
- Não há certeza de que um modelo totalmente centralizado será capaz de resolver conflitos federativos de forma justa.

O Cashback será regulamentado apenas em futura Lei Complementar.

- É possível que se torne apenas mais um programa social.
- O sistema proposto é extremamente complexo e ainda não tem público alvo bem definido.
- Não existem detalhes de como esse sistema seria viabilizado e como ele impactaria as famílias que terão aumentos de tributos em produtos essenciais.

A transição proposta é de 50 anos, muito longa para um mundo que passará por intensas mudanças tecnológicas nos próximos anos, como a ampliação da economia digital e a inteligência artificial. Trata-se de uma reforma 3.0 para um mundo que rumo ao 4.0. Na prática, a transição nunca chegará a ser finalizada.

- As empresas terão de conviver 8 anos com dois sistemas e as administrações 50 anos. Isso, com certeza, gerará um contencioso judicial.

Em que pese a adoção de regimes especiais para o setor de serviços, não existem garantias para a manutenção da carga tributária desses setores.

- A alíquota final do imposto ainda não está definida, podendo ficar muito acima dos 25% inicialmente divulgados.
- Na prática, isso pode levar a uma diminuição no emprego pela inviabilidade de alguns negócios, mesmo em regimes beneficiados, e maior expectativa de aumento de preços em determinados serviços.



DESTAQUES DA REFORMA

- Não há mecanismo que garanta a preservação da carga tributária. De forma geral, há uma tendência de aumento da carga tributária sobre o patrimônio, a renda e um possível aumento da carga sobre o consumo.
- O substitutivo da PEC obriga o envio de uma reforma sobre o imposto de renda em até 180 dias.
- Eventual arrecadação extra da reforma do imposto de renda poderá ser usada para redução de impostos sobre a folha ou sobre o consumo. Isso, no entanto, foi apelidado por tributaristas de “na volta, mamãe compra”, pois a expectativa é de que a arrecadação seja utilizada no primário.
- O que o mecanismo realmente revela é que se tem a intenção de aumentar a carga de impostos sobre a renda em um futuro próximo.
- O Fundo de Desenvolvimento Regional foi melhor detalhado e seu escopo de aplicação foi limitado.
- O FDR mantém a possibilidade de guerra fiscal ao permitir benefícios com recursos do fundo.
- Diz-se que o valor final estará entre R\$ 40 e R\$ 75 bilhões e será financiado pela União. No entanto, o arcabouço fiscal já fragilizou as contas públicas, obrigando uma arrecadação ainda maior para sustentar o fundo.

- Os critérios de divisão do FDR também não foram definidos, trazendo incerteza sobre a repartição futura do fundo.
- O Conselho Federativo proposto terá um poder que se sobrepõe aos estados, entrando em conflito com a Constituição. Não está claro como o Conselho irá regulamentar os aspectos gerais do novo IVA e não há certeza de que um modelo totalmente centralizado será capaz de resolver conflitos federativos de forma justa.
- O sistema de cashback não foi detalhado, necessitando de regulamentação por Lei Complementar ainda não apresentada.
- Apenas a divisão dos impostos é detalhada na proposta, sem a definição do valor das alíquotas dos novos impostos.
- A transição proposta é de 50 anos, que é considerada excessivamente longa para o novo modelo.

CONTEXTUALIZAÇÃO

O debate da Reforma Tributária se intensificou nos últimos 5 anos. O resultado foi a adaptação da PEC 110/19 e a convergência entre as propostas das PECs 45 e 110/19.

Naquele momento, destacaram-se os princípios da neutralidade (não aumento da carga), diminuição da regressividade (mais pobres devem pagar menos impostos do que os ricos), simplicidade, cobrança no destino (imposto sobre onde se consome e não onde se produz), redução de benefícios tributários, maior homogeneidade de alíquotas, fim da guerra fiscal, e pleno e célere creditamento tributário na cadeia produtiva.

Dentre esses, um ponto central é a redução da complexidade e das distorções do sistema tributário brasileiro, que é reconhecidamente um dos mais difíceis do mundo. Leva-se cerca de 1.501 horas para cumprir com a legislação tributária¹. Isso eleva desproporcionalmente os custos de *compliance*. De fato, a legislação tributária brasileira, em todos os níveis, é extremamente complexa e gera um contencioso tributário de cerca de 75% do PIB brasileiro².

No dia 23/06/2023, o relator da PEC 45/19 apresentou novo relatório, com diversos pontos de convergência e divergência com o estabelecido nos textos anteriores. Esta nota esclarece e explora as consequências das mudanças promovidas.

¹ [Banco Mundial: empresas gastam até 1.501 horas para pagar impostos no Brasil](#)

² [Contencioso chega a R\\$ 5,44 tri no Brasil – Sistema FENACON.](#)



RESUMO DA PROPOSTA

- A reforma propõe unificar 5 tributos - ICMS, IPI, ISS, PIS e Cofins - em um Imposto Sobre Valor Adicionado Dual³. Diz-se que o imposto é dual por ter uma parcela chamada de CBS (tributo federal) e outra denominada de IBS (tributo subnacional para estados e municípios).
- Os impostos terão:
 - Alíquotas padrão para a maioria dos bens e serviços;
 - Possibilidade de alíquotas reduzidas em 50% para serviços de educação, serviços de saúde, medicamentos, dispositivos médicos, transporte urbano, produtos agropecuários, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura, insumos agropecuários, alimentos, produtos de higiene pessoal, atividades artísticas e culturais desde que seja aprovada posterior lei complementar determinando a inclusão desses setores.
 - Isenção ou redução da alíquota em 100% para determinados medicamentos, serviços de educação (PROUNI), hipóteses para que pessoas físicas produtoras rurais não contribuam com o IBS e a CBS, e manutenção do Perse (até 2027). Lei complementar deve regular esse benefício.
 - Regimes especiais⁴ para combustíveis, lubrificantes, serviços financeiros e imobiliários, planos de saúde, concursos de prognósticos e compras governamentais. Lei complementar deve regular essa questão. a esclarece e explora as consequências das mudanças promovidas.

³Esse é um desenho comum para federações grandes como o Brasil, razão de ser adotado por países como Canadá e Índia.

⁴Destaca-se que regimes especiais não são, necessariamente, regimes favorecidos. Normalmente, esses regimes são feitos para bens ou serviços com alta possibilidade de evasão fiscal ou dificuldade em se determinar a base tributária.

- A PEC 45 também cria o Imposto Seletivo, que incidirá sobre bens e serviços em que se pretende desestimular o consumo por razões de saúde ou ambientais, por exemplo. A divisão do Imposto Seletivo será igual ao do atual IPI.
- As alíquotas dos novos impostos não estão definidas na proposta. O que se sabe é que o imposto será dividido em CBS e IBS, com a parcela do IBS sendo a soma das alíquotas definidas por lei dos respectivos estados e municípios.
- A parcela do IBS municipal ficará com o município (respeitando o princípio do destino). Da parcela do IBS referente aos estados, 25% será repassada aos municípios, como ocorre com o ICMS (art. 158, IV, da Constituição Federal)⁵.
- Essa repartição do IBS com os municípios será de:
 - 60% baseado na população;
 - 35% baseado em critérios dispostos em lei estadual, com a obrigatoriedade de se distribuir pelo menos 10% com base na evolução de indicadores de aprendizagem;
 - 5% em igual montante para todos os municípios.
- Mantêm-se os benefícios tributários atuais até 2032, último ano de transição da reforma para o contribuinte. A transição para os entes da federação durará 50 anos, entre 2029 e 2078.
- Ficam mantidos o Simples Nacional (SN) e a Zona Franca de Manaus (ZFM). Quanto ao primeiro, torna-se opcional aderir ao sistema do IVA ou se manter no regime atual do SN.

⁵ Por exemplo, se um produto for consumido em um município com alíquota de 3% em um estado com alíquota de 12%, o valor do IBS (subnacional) será de 15%, que deverá ser somado com a alíquota da CBS (Federal). Os 3% ficam com o município. Outros 3% (25% dos 12% estaduais) são distribuídos pelos critérios do art. 158, IV, § 2 proposto pela PEC.

- Propõe-se alterar o IPVA para que este seja progressivo e tenha alíquotas diferenciadas por aspectos ambientais⁶. Além disso, define-se que o imposto incidirá sobre aeronaves e embarcações não comerciais.
- Torna o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) progressivo e define a incidência sobre bens no exterior.
- Permite a alteração da base do IPTU por decreto do Poder Executivo Municipal, com critérios definidos pela lei do respectivo município.
- Cria um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) que visa reduzir as disparidades regionais por meio de fomento direto, estudos e projetos de infraestrutura, e desenvolvimento científico. Os valores propostos para o fundo são de R\$ 8 bilhões em 2029 com aumento de R\$ 8 bilhões a cada ano, até se alcançar um teto de R\$ 40 bilhões em 2033.
 - Vale destacar que no texto da PEC 110/19, vislumbrava-se um aumento de carga de até 0,8 p.p (cerca de R\$ 40 bilhões) para o financiamento do FDR.
- Cria um fundo de compensação de perdas que se inicia em R\$ 8 bilhões em 2025, aumenta R\$ 8 bilhões a cada ano até 2028, permanece em R\$ 32 bilhões em 2029 e depois se reduz em R\$ 8 bilhões por ano até 2032 - último ano da transição para o novo sistema. O fundo é financiado por uma parcela de 3% do valor arrecadado pelo novo IVA.

⁶Esse ponto é considerado uma boa prática no âmbito internacional, como mostra a publicação da OCDE, mas pode ensejar aumento de carga tributária. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6525a942-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/6525a942-en&_csp_=9be05a02fe0e4dbe2c458d53fbfba33b&itemIGO=oecd&itemContentType=book





- Cria um Conselho Federativo com participação de todos os Entes da Federação que visa unificar o entendimento sobre a incidência, creditamento e arrecadação do novo IVA.
- Lei complementar também deve regular a devolução de impostos (cashback) aos contribuintes.

AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA

A PEC 110/2019 trazia o seguinte dispositivo, não incluído no substitutivo da PEC 45/2019:

Art. 4º No período compreendido entre o início do segundo e o final do quinto exercícios subsequentes ao da publicação desta Emenda Constitucional:

[...]

§ 2º Lei complementar disporá sobre a substituição de arrecadações de que trata este artigo, inclusive quanto:

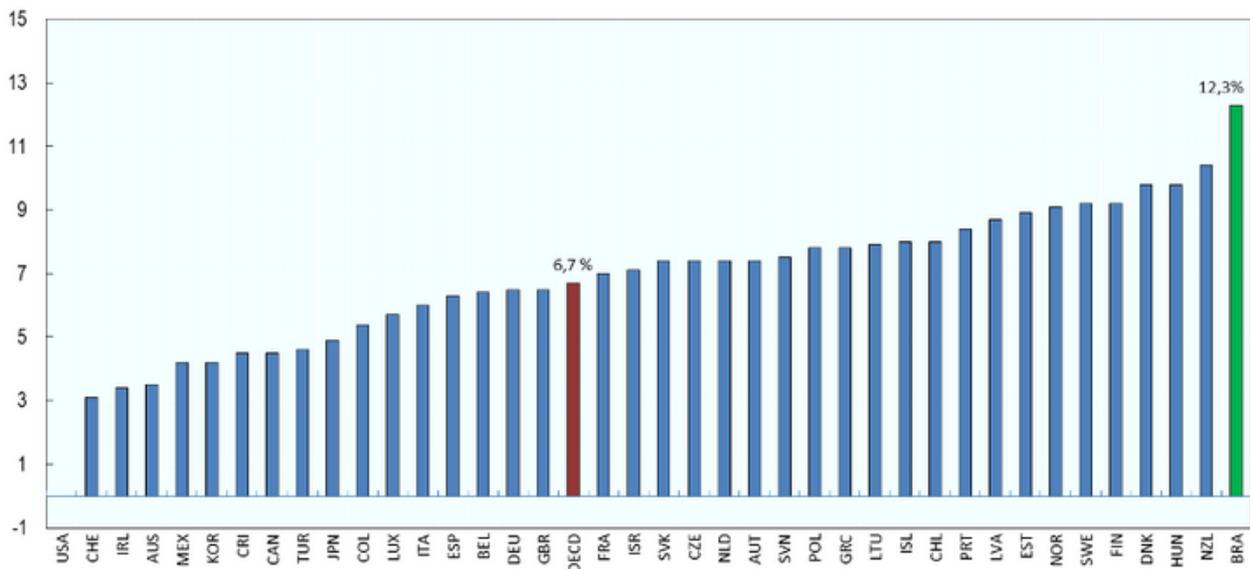
I – aos instrumentos de aferição da manutenção da carga tributária global relativa aos tributos substituídos, admitida a redução do imposto de que trata o art. 153, VIII da Constituição, em caso de aumento da carga tributária relativa aos tributos sobre a renda e o patrimônio de que tratam os arts. 153, III e VII e 195, I, “c” da Constituição;

Portanto, não há garantia de que a reforma manterá a carga tributária atual, como se prometia nas discussões anteriores. A omissão desse trecho na nova proposta é um dos muitos indicativos de que a carga poderá aumentar. Calcula-se que cada ponto percentual de aumento do IVA pode levar a um aumento de arrecadação de cerca de R\$ 51 bilhões, que seriam divididos, naturalmente, entre todos os entes da federação.

Nota-se, no entanto, que os impostos sobre o consumo no Brasil são mais elevados do que em outros países, penalizando mais os mais pobres. Dessa forma, um aumento de carga tributária derivado de elevação de impostos sobre o consumo seria especialmente prejudicial ao país em termos de desigualdade social.

Abaixo, coloca-se estimativa da carga tributária do Governo Central pela STN em comparação com a carga estimada pela OCDE para tributos sobre bens e serviços. O que se observa é que a arrecadação com relação ao PIB no país é pouco menos que o dobro da média da OCDE. Isso mostra o desbalanço da arrecadação nacional, que tende a tributar mais o consumo do que outras fontes de arrecadação.

Gráfico 1: Arrecadação de Impostos Sobre Bens e Serviços com relação ao PIB (%)



Fonte: OCDE e STN. Dados disponibilizados para o ano de 2020.

Quanto aos regimes diferenciados, destaca-se que a PEC traz o seguinte comando:

Art. 8º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o

art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação dos entes federativos.

Assim, os tratamentos diferenciados não estão garantidos pela PEC 45/19, sendo possível que a carga sobre esses setores acabe sendo mais elevada até que se aprove a lei complementar citada no Art. 8º. Por isso, acredita-se ser essencial incluir dispositivo que garanta os regimes favorecidos até a promulgação da citada Lei Complementar.

O substitutivo da PEC 45/19 também traz o seguinte dispositivo:

Art. 15. O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, em até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, projeto de lei que reforme a tributação da renda, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros.

Parágrafo único. Eventual arrecadação adicional da União decorrente da aprovação da medida de que trata o caput poderá ser considerada como fonte de compensação para redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços.

Isso significa que a proposta prevê um eventual aumento de arrecadação de impostos sobre a renda que poderá ser utilizado para compensar a redução de impostos sobre a folha de pagamento ou sobre o consumo, sem a garantia de que isso de fato ocorrerá. O que se revela, na verdade, é a intenção de enviar um projeto de reforma do imposto de renda que aumentará a carga tributária.



Além disso, há um alargamento da base de incidência com a inclusão de aeronaves e embarcações no IPVA, levando a um aumento natural da carga tributária subnacional. Esse aumento também pode ser incentivado pelos novos critérios adotados na PEC de progressividade e padrões ambientais no imposto.

Quanto ao IPTU, a facilitação de atualização de valores dos imóveis pelo Executivo municipal poderá aumentar a carga tributária, pois permite uma atualização da base do IPTU, que muitas vezes fica defasada. O ITCMD progressivo, por fim, também enseja aumento de carga, já que há alíquotas mais elevadas para transmissões ou doações de maior valor.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FDR)

O FDR fica definido no substitutivo da PEC 45/19 da seguinte forma:

“Art. 159-A. É instituído, no âmbito da União, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do disposto no art. 3º, III, mediante a entrega de recursos aos Estados e ao Distrito Federal para aplicação em:

I – realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura;

II – fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e

III – promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

§ 1º Os recursos de que trata o caput serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal segundo critérios definidos em lei complementar, vedada a retenção ou qualquer restrição a seu recebimento.

§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o caput, os Estados e o Distrito Federal priorizarão projetos que prevejam ações de preservação do meio ambiente.”

[...]

Art. 12. Os recursos de que trata o art. 159-A, da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, corresponderão aos seguintes valores, atualizados, de 2023 até o ano anterior ao da entrega, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo:

I – em 2029, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);

II – em 2030, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);

III – em 2031, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);

IV – em 2032, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);

V – a partir de 2033, a R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais), por ano.

Art. 13. Os recursos entregues na forma do art. 159-A, da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, e as compensações de que tratam os art. 7º e 11, não se incluem em base de cálculo ou em limites de despesas estabelecidos pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

Compara-se o disposto no substitutivo com a redação da PEC 110/2019⁷:

“Art. 159–A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituirão:

I – fundo para reduzir a disparidade da receita per capita entre os Estados, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura;

II – fundo com os mesmos objetivos e destinação, em relação aos Municípios.

§ 1º Considera-se receita per capita para fins do disposto neste artigo a receita dos impostos próprios arrecadada pelo ente federativo, deduzida das entregas constitucionais transferidas e adicionada das recebidas, e dividida pela população.

⁷ Acessível em: [Substitutivo da PEC 110/19](#).

§ 2º A lei complementar disciplinará:

I – os critérios de determinação anual do valor a ser destinado aos fundos e de mensuração da receita per capita;

II – as hipóteses de:

a) destinação de parcela do produto da arrecadação de impostos, inclusive a proveniente de transferências, ao fundo;

b) retenção ou redução de valores dos fundos de que trata este artigo relativos a ente federativo que deixe de instituir e efetivamente arrecadar impostos de sua competência, autorizada a exclusão de sua participação no fundo.”

“Art. 159-B Lei complementar instituirá fundo de desenvolvimento, que contará com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para financiar projetos em áreas como:

I – saneamento;

II – redução da pobreza;

III – preservação do meio ambiente;

IV – infraestrutura;

V – inovação e difusão de tecnologia.

Parágrafo único: O fundo de desenvolvimento deverá eleger, periodicamente, os setores que receberão recursos, bem como as metas e os objetivos a serem atingidos em determinado horizonte temporal.”

Dentre as principais mudanças, destaca-se o escopo mais restritivo do FDR no substitutivo da PEC 45/19. Além disso, há uma especificação dos valores a serem repassados pelo fundo. Em redações anteriores, a PEC 110/19 previa um aumento de carga tributária de cerca de 0,8 p.p. da parcela do IBS para o financiamento do fundo, não previsto nas redações atuais.

Um ponto central é que o FDR passa a ser instituído apenas no âmbito da União, que deve arcar com os custos do fundo. Essa alteração terá impacto nas finanças públicas da União, somando-se a pressão por aumento de carga tributária imposta pelo afrouxamento do novo arcabouço fiscal.

No entanto, ainda restam controvérsias no FDR, sobretudo com relação aos critérios de repartição. Alguns estados sugerem o uso do PIB invertido, privilegiando a distribuição do fundo para as regiões de menor renda⁸. Ventila-se também a inclusão de critérios populacionais ou por metodologia similar ao Fundo de Participação dos Estados.

Outra questão levantada é o valor do fundo - R\$ 40 bilhões. Diversos estados buscam aumentar o valor do fundo para R\$ 75 bilhões⁹, acenando para um possível meio termo com a União.

Por fim, os recursos do fundo podem ser utilizados para manter benefícios fiscais (Art. 159-A, II). Alguns especialistas apontaram que esse mecanismo pode perpetuar a guerra fiscal.

Independentemente da redação final, advoga-se que o fundo se atenha ao efetivo desenvolvimento regional, privilegiando iniciativas que aumentem a produtividade e a empregabilidade da população.

CONSELHO FEDERATIVO

A proposta cria um Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços. O Conselho surge com a seguinte redação:

“Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:

⁸[Reforma tributária: Estados pedem R\\$ 75 bi para fundo regional; União propõe R\\$ 40 bi de compensação - Estadão](#)

⁹[Reforma tributária: estados pedem R\\$ 75 bi para fundo regional; relatório será divulgado hoje](#)



I – editar normas infralegais sobre temas relacionados ao imposto, de observância obrigatória por todos os entes que o integram;

II – uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, que serão vinculantes para todos os entes que o integram;

III – arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios; e

IV – dirimir as questões suscitadas no âmbito do contencioso administrativo tributário entre o sujeito passivo e a administração tributária.

§ 1º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, entidade pública sob regime especial, terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.

§ 2º Na forma da lei complementar:

I – todos os Estados, o Distrito Federal e todos os Municípios participarão da assembleia geral, que funcionará como instância máxima de deliberação e autoridade orçamentária, sendo os votos distribuídos de forma paritária entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal;

II – o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços será financiado por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo;

III – o controle externo do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços será exercido pelos Poderes Legislativos dos entes federativos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, que atuarão de forma coordenada;

IV – o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços coordenará a atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na fiscalização, no lançamento, na cobrança e na representação administrativa ou judicial do imposto, podendo definir hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências entre as administrações tributárias e entre as procuradorias dos entes federativos;

V – as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão exercidas, no Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, por servidores das referidas carreiras; e

VI – serão estabelecidas a estrutura e a governança do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, cabendo a regimento interno dispor sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços e a administração tributária da União atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações e procedimentos relativos aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.”

A figura de um Conselho é necessária para a resolução de questões relacionadas ao funcionamento do IBS e da CBS, sobretudo durante a transição. No entanto, não há consenso se o modelo totalmente centralizado é o mais adequado, pois existem receios de perda de autonomia federativa. Portanto, vislumbra-se um debate mais intenso sobre esse ponto até a votação da matéria.

CASHBACK

Como elencado no resumo da proposta, o substitutivo da PEC 45/19 prevê a criação de um sistema de devolução de impostos, conhecido popularmente como Cashback. O sistema é adotado pelo Rio Grande do Sul e por países como Canadá, Colômbia, Equador, Bolívia e Uruguai.



A maioria dos países que adota o cashback tem sistema similar ao aplicado no Rio Grande do Sul: um sistema de devolução que não está baseado no consumo efetivamente realizado e que é direcionado apenas a uma população específica. Defensores do sistema elencam a capacidade de se reduzir a regressividade do imposto sobre o consumo sobre os mais pobres. Críticos do sistema apontam que ele é indistinguível de qualquer outra política de transferência de renda e não incentiva a formalização das notas fiscais.

O sistema personalizado (com base no consumo efetivamente realizado) vem sendo utilizado apenas pelo Uruguai. É um sistema de maior complexidade, pois permite o crédito imediato, relaciona o benefício ao consumo e é direcionado para a população alvo. A maior dificuldade está em diferenciar os consumidores na hora da compra, ou seja, fazer o benefício efetivamente chegar à população alvo. Dessa forma, seria necessário um esforço tecnológico, financeiro e técnico de se adaptar os cadastros atuais para permitir o alcance desejado do cashback personalizado.

O valor do cashback no Uruguai é de até 51 dólares ou aproximadamente 250 reais. Caso se adotasse uma alíquota de 12,5% (50% reduzida dos 25% divulgados como a alíquota de equilíbrio) seria necessário consumir cerca de R\$ 2.000 mensais para se alcançar o cashback integral. Levando em conta a menor renda per capita do país quando comparado ao Uruguai, considera-se que esse valor seja elevado para padrões brasileiros. Nota-se que o cashback utilizado no Rio Grande do Sul devolve 400 reais ao ano, o que seria equivalente a devolução com base em um consumo de R\$ 266,66 reais mensais para uma alíquota de 12,5%.

PRINCÍPIO DO DESTINO E TRANSIÇÃO DO MODELO

Uma das principais alterações da reforma é a adoção do princípio do destino. Na verdade, o Brasil é um caso fora da curva nesse quesito, pois adota o regime de tributação na origem, ou seja, na localidade em que o bem ou serviço é produzido.

A tendência é que estados/municípios produtores percam parte da arrecadação com a adoção do princípio do destino, enquanto estados/municípios consumidores ganhem com a proposta. Ainda assim, é difícil calcular as perdas de cada UF, já que a harmonização do sistema tenderá a reajustar a cadeia produtiva.



A transição para o princípio do destino é longa. Ela ocorrerá entre 2029 e 2078 - 50 anos -, com um ajuste de um quarenta e cinco avos por ano a partir de 2033. Essa transição é, sobretudo, administrativa, já que o novo sistema passa a valer integralmente para os contribuintes a partir de 2033.

Apesar de uma transição longa reduzir os possíveis impactos negativos da reforma, ela também reduz os benefícios de migrar para um sistema mais moderno, além de criar um ambiente tributário de quase perpétua transição em que se terá de conviver com o princípio da origem, em alguma medida, por mais 50 anos.

Em um mundo em transformação, é provável que uma transição tão longa tenha de ser ajustada para incorporar temas emergentes, sobretudo os relacionados à tributação da economia digital, da inteligência artificial e de outras possíveis inovações. Considerando esse aspecto, acredita-se que uma transição mais curta pode trazer benefícios sem prejudicar as atividades econômicas dos entes da federação.

ISENÇÕES E REGIMES BENEFICIADOS

O substitutivo da PEC 45/19 manteve boa parte dos regimes beneficiados já previstos no substitutivo da PEC 110/19. Cabe informar que, caso se deseje manter a carga tributária inalterada, é necessário ter uma alíquota geral maior para cada atividade que fique isenta, imune ou beneficiada. Nesse sentido, **é possível que a alíquota final do IVA seja superior aos 25% calculados** quando menos setores seriam contemplados por regimes beneficiados.

Observa-se que as alíquotas finais não foram definidas no texto da PEC. O que se propôs no texto é uma redução gradual dos atuais impostos. O Senado Federal deverá, por meio de resolução, fixar alíquotas de referência para todas as esferas federativas. Essa alíquota é aplicada a menos que exista lei específica determinando outra alíquota. A forma de cálculo e os limites serão definidos em lei complementar.

Um ponto de crítica é que, apesar de as conclusões do grupo de trabalho e o texto da reforma terem sido divulgados, ainda não há modelo público calculando o impacto setorial e regional da reforma na etapa atual do debate. A divulgação de um modelo poderia revelar benefícios da reforma, sobretudo com relação ao crescimento do PIB nacional e regional.

Pelo substitutivo, a cesta básica estará contemplada pela alíquota reduzida, mas não estará isenta do IVA. Por outro lado, a imunidade de livros, jornais periódicos e o papel destinado a sua impressão fica mantida. Cabe ressaltar que produtos isentos (100% de redução da alíquota base) ou imunes não geram créditos tributários.

Quanto aos setores contemplados, recomenda-se a leitura do documento *Consumption Tax Trends 2022*¹⁰, que levanta a maior parte das isenções adotadas em países da OCDE.

CONCLUSÃO

Não há dúvidas de que uma reforma tributária é essencial para o desenvolvimento do país. O substitutivo da PEC 45/19 trouxe diversos pontos positivos e convergiu com o substitutivo da PEC 110/19. Contudo, ainda sobram dúvidas sobre a regulamentação de alguns pontos, como o cashback, valor do FDR, desenho do Conselho Federativo e os setores que serão efetivamente favorecidos por lei complementar.

Nesse aspecto, diversos pontos sensíveis são deixados para o debate da regulamentação da lei complementar, que tratará de boa parte dos pontos sensíveis da reforma.

¹⁰[Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends | en | OECD](#). O documento reconhece a existência de diversos regimes beneficiados ou isentos, mas critica a proliferação de diversas exceções à regra geral, que tende a aumentar tanto a complexidade tributária quanto a distorção dos incentivos econômicos.

Por outro lado, abandonou-se, como já se esperava pela discussão do novo arcabouço fiscal, a ideia de se manter a carga tributária. A proposta prevê o envio de uma reforma do imposto de renda que, por todos os indícios, aumentará a carga. Há também um aumento de tributação sobre o patrimônio.

Por fim, não há gatilho que garanta a manutenção da carga tributária sobre o consumo. Reitera-se que isso seria especialmente prejudicial ao país, que já tributa acima essa fonte.

CONTATO

Observatório da Oposição

Senado Federal, Anexo II, Ala Filinto Muller, Cab. 6

(61) 3303 1221



EVAIR
DE MELO

DEPUTADO FEDERAL
VICE-LÍDER DA OPOSIÇÃO