

Reforma Tributária: qual reforma?

Márcio Holland

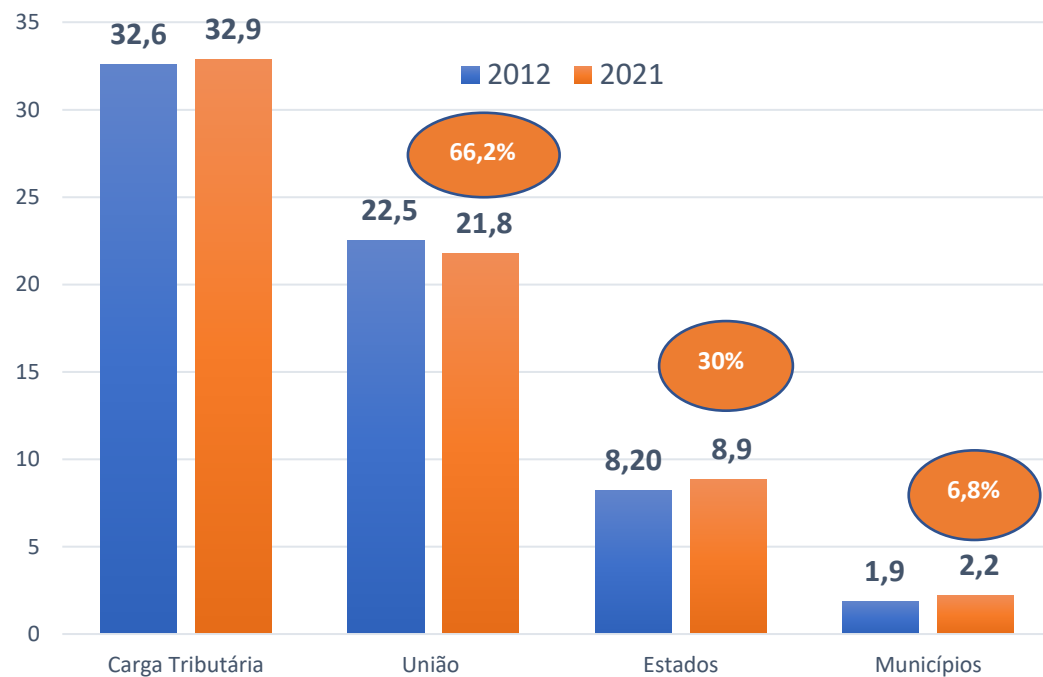
Professor na Escola de Economia de São Paulo da FGV (FGV EESP), onde Coordena a Pós-Graduação em Finanças e Economia (Master), colunista Broadcast/Agência Estado e ex-Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda

Tópicos

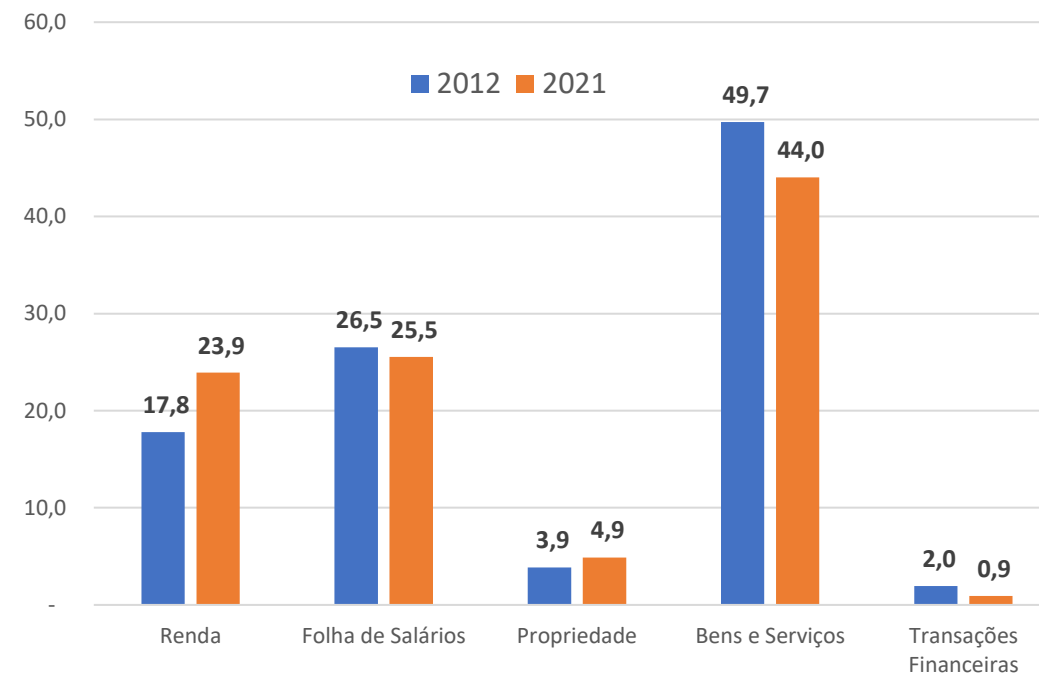
- Agenda da reforma tributária se acelera. Alta probabilidade de “alguma” reforma ser aprovada dado o empenho de governo e do presidente da Câmara.
- Muitos pleitos setoriais e regionais e muitas incertezas podem desenhar uma reforma “sub-ótima”; mesmo assim, melhor do que o sistema tributário atual.
- Alta probabilidade de o Brasil ter o maior IVA do mundo. Prevê-se “disputas” entre os entes federados por porções do IVA.
- Mecanismo de “*cashback*” pode ser um grande “ativo” da reforma.

Carga Tributária no Brasil

Carga Tributária 2012 e 2021 (p.p. e % na CT)



Carga Tributária por tipo de Tributo 2012 e 2021 (% na CT)



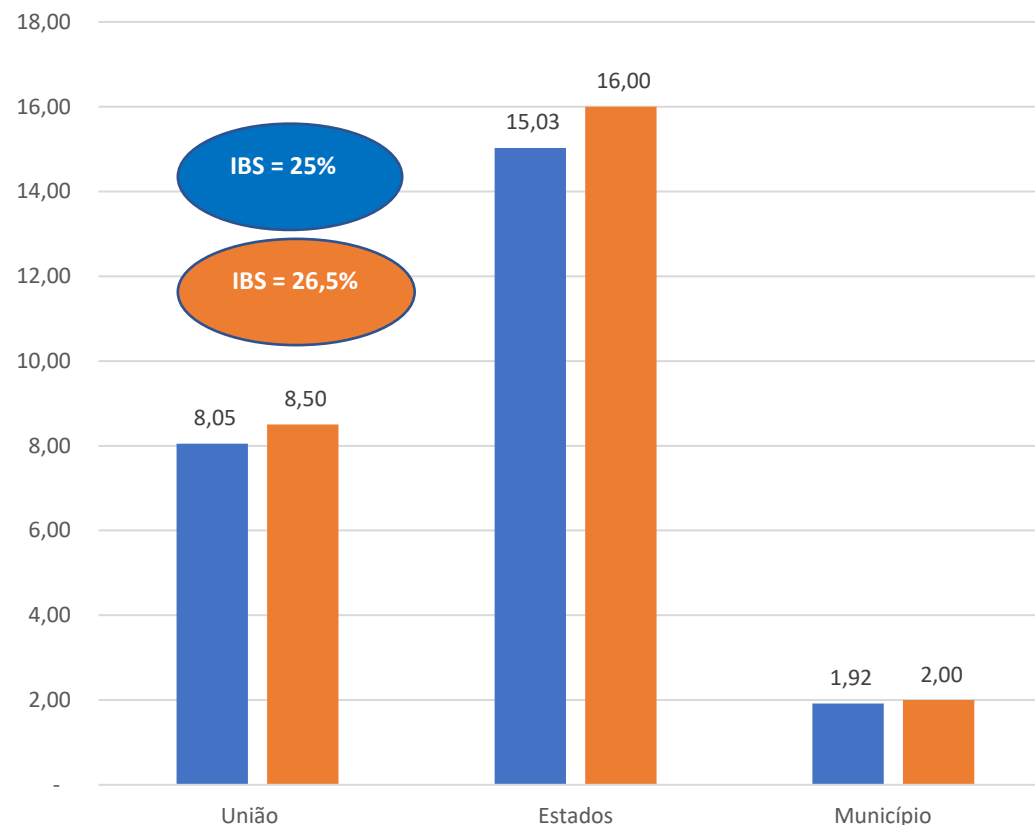
Cálculos do IBS

Cálculos do IBS

IBS de 25%	IBS DE 26,5%	IBS entre 28 e 30%
Recupera a arrecadação dos 5 tributos se a taxa de sonegação for menor do que a experiência internacional (20%)	Recupera a arrecadação dos 5 tributos com taxa de sonegação igual à experiência internacional (20%)	Recupera a arrecadação dos 5 tributos, com taxa de sonegação em linha com a experiência internacional (20%), alíquota diferenciada.

- Benefícios e alíquotas diferenciadas podem alterar esses percentuais.
- Alíquota média não ponderada IVA na OCDE = 19,2%.
- A grande maioria dos países da OCDE tem alíquotas reduzidas e regionais.

Distribuição do IBS (de 25% ou de 26,5%) por ente federado – sem alíquotas diferenciadas



Dados Metodológicos

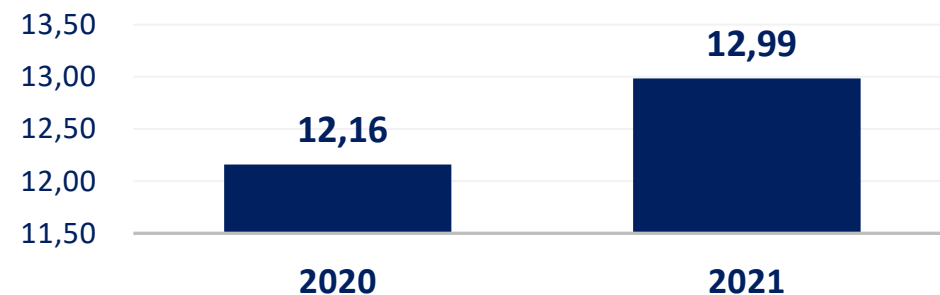
- Uso da Tabela de Recursos e Usos do IBGE de 2020.
- Exclusão de setores como “Administração, defesa..” e “Atividade Financeira...”
- Uso de dados de arrecadação por tributo e por competência do mesmo ano, 2020.

Desafio de manter mesma carga tributária com IVA de base ampla

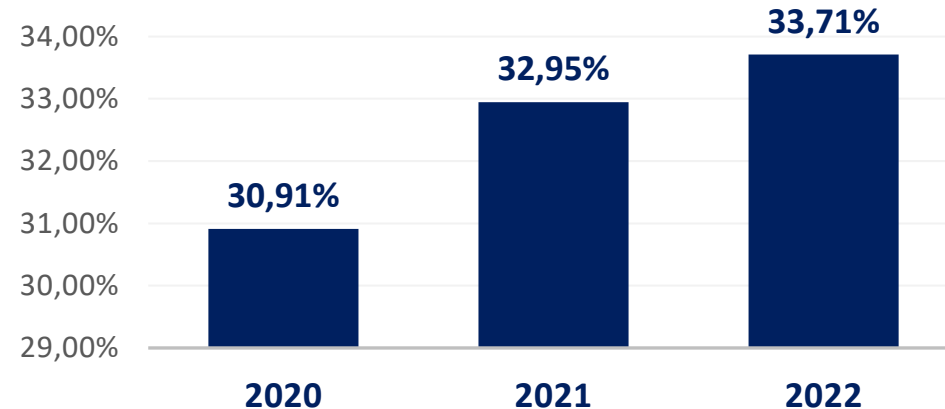
Dados de 2020

ICMS	522.690,37
COFINS	218.602,48
ISS	66.795,73
PIS/PASEP	61.312,38
IPI	55.894,35
Arrecadação Tributária Total	2.352.331,93
Arrecadação Cinco Tributos	925.295,31
% na Arrecadação Total	39,3
% no PIB	12,16

% da arrecadação dos 5 tributos



Carga Tributária (% do PIB)



Alíquotas de IBS nos países da OCDE

	2021	Alíquota Reduzida	Alíquota Regional
Australia	10,0	0	-
Austria*	20,0	10.0/13.0	19,0
Belgium*	21,0	0.0/6.0/12.0	-
Canada*	5,0	0,0	13.0/15.0
Chile	19,0	-	-
Colombia*	19,0	0.0/5.0	-
Costa Rica	13,0	1.0/2.0/4.0	-
Czech Republic*	21,0	10.0/15.0	-
Denmark*	25,0	0,0	-
Estonia*	20,0	0.0/9.0	-
Finland*	24,0	0.0/10.0/14.0	-
France*	20,0	2.1/5.5/10.0	0.9/2.1/10.0/13.0 & 1.05/1.75/2.1/8.5
Germany*	19,0	7,00	-
Greece*	24,0	6.0/13.0	4.0/ 9.0/17.0
Hungary*	27,0	5.0/18.0	-
Iceland	24,0	0.0/11.0	-
Ireland*	23,0	0.0/4.8/9.0/13.5	-
Israel*	17,0	0,0	0,0
Italy*	22,0	4.0/5.0/10.0	-
Japan	10,0	8,0	-
Korea	10,0	0,0	-
Latvia*	21,0	5.0/12.0	-
Lithuania*	21,0	5.0/9.0	-
Luxembourg*	17,0	3.0/8.0/14.0	-
Mexico*	16,0	0,0	8,0
Netherlands*	21,0	9,0	-
New Zealand	15,0	0,0	-
Norway*	25,0	0.0/12.0/15.0	-
Poland*	23,0	5.0/8.0	-
Portugal*	23,0	6.0/13.0	4.0/9.0/18.0 & 5.0/12.0/22.0
Slovak Republic*	20,0	10,0	-
Slovenia*	22,0	5.0/9.5	-
Spain*	21,0	4.0/10.0	0.0/3.0/7.0/9.5/15.0/20.0 & 0.0 to10.0
Sweden*	25,0	0.0/6.0/12.0	-
Switzerland	7,7	0.0/2.5/3.7	-
Turkey*	18,0	1.0/8.0	-
United Kingdom*	20,0	0.0/5.0	-

Fonte: OCDE

Por que a alíquota do IVA no Brasil tende a ser a maior do mundo?

Por que a base da carga tributária brasileira (50%) é sobre consumo.

Pouco espaço para aumentar a carga tributária sobre renda e propriedade.

Necessidade de retornar recursos para famílias mais pobres.

É possível mitigar, mas não é possível deixar de termos o maior IVA do mundo.

Quanto maior o IVA, maior sua regressividade; mais potente precisa ser a medida para mitigar a carga tributária das famílias mais pobre.

Cinco atributos de um sistema tributário desejável (Stiglitz, 2015, cap. 17)



Eficiência Econômica



Simplicidade administrativa



Flexibilidade



Transparência



Justiça (*fairness*)

Vantagens e desvantagens da adoção do IVA na tributação sobre o consumo

Vantagens

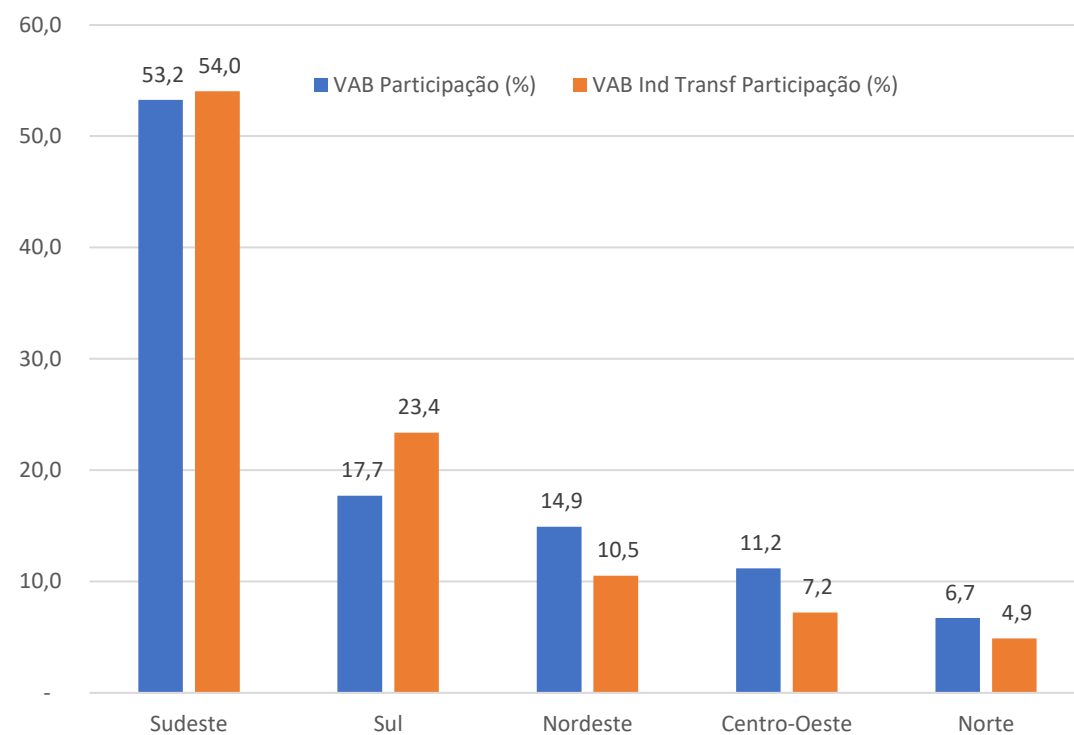
- O chamado “bom” IVA (“por fora”, alíquota única e sem benefícios fiscais) promove a eficiência econômica (evita a chamada má alocação dos fatores de produção)
- Transparência sobre o quanto se paga de tributo e simplicidade.
- Não tributa investimentos e exportações.

Desvantagens

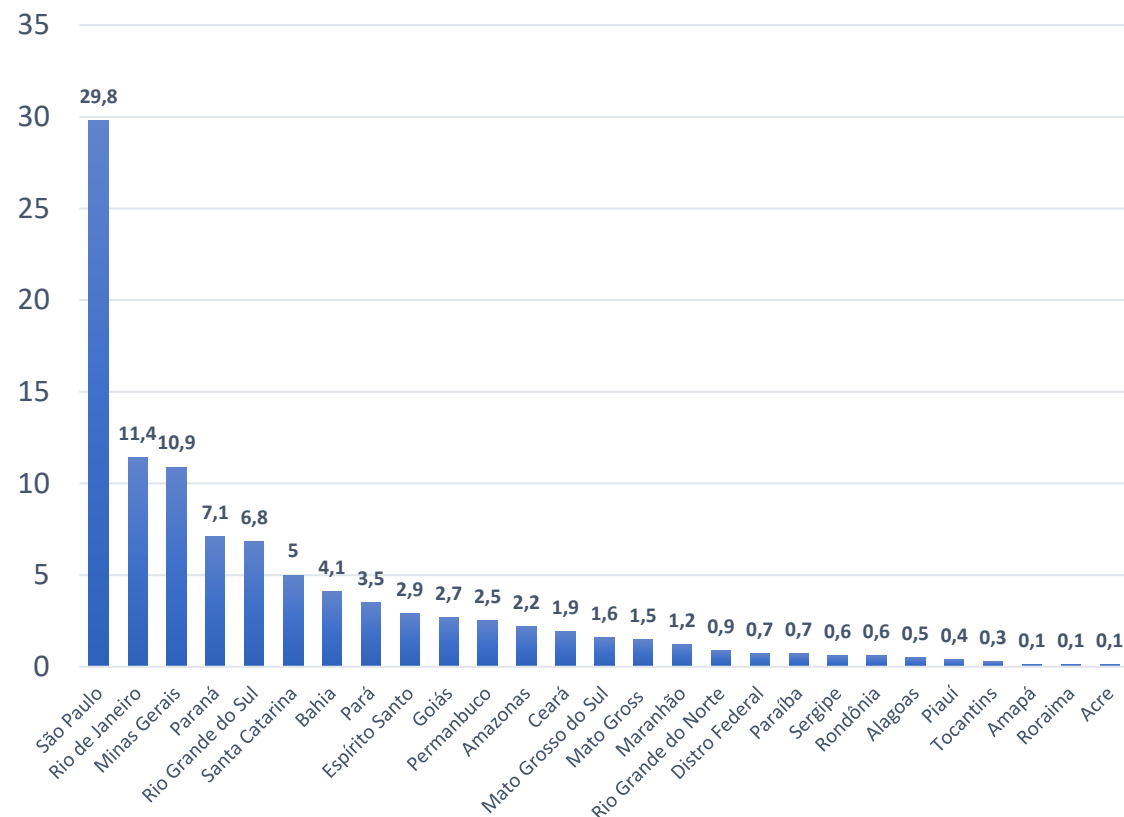
- O IVA é um tributo regressivo.
- Trata igualmente regiões e setores desiguais.
- Perde-se a tributação como instrumento de desenvolvimento regional e setorial.
- Risco de submeter os créditos à comprovação do pagamento pelo fornecedor e de segregação de créditos dos contribuintes (perda da não-cumulatividade prometida).

Brasil é um país de grandes disparidades regionais

Distribuição regional do Valor Adicionado Bruto (% do total) - 2020



Peso dos Estados no PIB (% do total) - 2020



O Brasil pode migar para um IVA na Tributação sobre Consumo?

- Sim, mas...
 - Como fazer a transição?
 - Como evitar aumento da regressividade?
 - Como tratar políticas de desenvolvimento regional?
 - Como mitigar eventuais impactos setoriais excessivos?

Como fazer a reforma tributária?

Atuar apenas sobre tributação sobre consumo

- Como requer PEC, menos *fronts* de batalhas.
- Mais difícil se aproximar da “neutralidade tributária”, sem uso da tributação sobre renda, sobre patrimônio e sobre folha.

Promover alterações em outros tributos (renda, folha, patrimônio)

- Há mais *fronts* de batalha e medidas com diferentes dispositivos legais (PEC, PL...)
- Mas, tem-se uma estratégia mais integrada de desenho do sistema tributário nacional equilibrado entre “eficiente” e com “equidade”

Saída:

Mover menos possível tributos sobre consumo e já encaminhar propostas da reforma da tributação sobre a folha, renda e patrimônio.

Cashback como mecanismo de redução da regressividade do IVA

- Viés de “setor formal” pode reduzir efetividade de reembolso às famílias mais pobres. Famílias mais pobres compram muito em estabelecimentos informais.
- Pode ser uma alternativa de médio prazo para estimular a formalização da economia.
- Potencial impacto econômico negativo em estabelecimentos comerciais não formais.
- Riscos de desvinculação dos recursos reembolsados do crédito tributário. Ou, risco de se tornar mais um programa social por perfil de renda de famílias e não por carga de tributos no seu consumo.
- Pode ser personalizado conforme interesses sociais, como *cashback* para despesas com educação em instituições privadas e para planos de saúde.
- Precisa ser imediato à compra de bens e serviços e em proporção dos tributos pagos na compra. Não precisa ser integral, pois todo cidadão paga tributo no peso de sua capacidade (“*ability to pay*”).

Como promover o desenvolvimento regional?

- **Proposta de Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)**
 - Pode ser bom mecanismo para garantir investimentos nas regiões mais precárias do país.
 - Mas, poderá ser utilizado, inicialmente, somente para ressarcir os atuais contratos concedidos pelos estados, nos termos da Lei Complementar 160/2017; somente depois de 2032/35 é que os estados poderão usar esses recursos livremente.
 - No orçamento, ao ser objeto de potencial contingenciamento e ser de preparação e implementação anual, não cumpre a função de fixar investimentos privados no médio prazo nas regiões com dificuldades de atração de investimentos como no caso dos investimentos na ZFM.
- **Programa Zona Franca de Manaus**
 - Governo deseja garantir competitividade do programa.
 - Solução não trivial de regime de exceção dentro de um “bom” IVA.

E se...

Reforma do PIS e do Cofins – CBS da União: começando em 2025, alíquota de 10%. Sem teste e sem transição.

Alíquota pode variar por decreto +/-2 pp para corrigir eventual frustração/excesso de arrecadação.

Reforma do ICMS e do ISS– IBS Subnacional: começando em 2027, alíquota de 17%. Sem teste e sem transição.

Alíquota pode variar por decreto +/-3 pp para corrigir eventual frustração/excesso de arrecadação.

Redução lenta e gradual da alíquota da CPPS: 1 p.p a cada dois anos, uniforme para todos os setores a partir de 2025.

Criação da **alíquota adicional de IRPF de 35%**, além das atuais, para entrar em vigor em 2025

Redução da **alíquota do IRPJ e tributação sobre dividendos**

Medidas para aumentar a **arrecadação do ITR** (atualmente em 0,07% da receita tributária total, R\$2,1 bi)

Impactos positivos da reforma tributária

- **Aumento na eficiência econômica**, aumento de produtividade do trabalho: difícil estimar o quanto.
- **Melhoria no ambiente de negócios**, com redução da litigância e alinhamento às práticas internacionais.
- **Aumento da competitividade das empresas** localizadas no Brasil, com a redução de custos dos investimentos e das exportações.

Metodologias empíricas para mensurar impactos econômicos da reforma tributária apresentam limitações; servem apenas para dar uma ideia geral.

Impactos econômicos da reforma tributária

- **Bráulio Borges (2020)**: modelo semi-estrutural de pequeno porte (10 equações interagindo entre si ao longo do tempo, de forma recursiva, em série temporal; eleva o PIB potencial brasileiro em cerca de 20% em 15 anos, podendo alcançar 33% de aumento.
- **Edson Domingues e Débora Cardoso (2020)**: modelo de equilíbrio geral computável; dados de 2015; usa simulações de Borges; efeito positivo sobre o PIB (12 a 20%), sobre consumo das famílias (12,5% a 24,2%), sobre exportações (11,7% a 17,4%) e sobre investimentos (20,3% a 25%), sobre a atividade industrial (de 16% a 25%) e sobre agropecuária e serviços (10% a 18%) e efeito redistributivo em prol de famílias mais pobres.
- É preciso advertir sobre as **limitações destas metodologias econométricas**, mas a direção de impactos positivos parece a mais adequada.

Riscos da Reforma Tributária

- Risco de aumentar a **concentração econômica e industrial**.
- Pode aumentar preços de alimentação e serviços em um primeiro momento, mas depois haveria acomodação de preços relativos.
- Quanto mais transição demorar, mais acomoda os incentivos fiscais, mas maiores os riscos de aumentar a insegurança jurídica em meio ao aumento da complexidade tributária (dois regimes tributários ao mesmo tempo e incertezas quanto a prazos e alíquotas).
- Riscos não desprezíveis de submeter os créditos à comprovação do pagamento pelo fornecedor e de segregação de créditos dos contribuintes (perda da não-cumulatividade prometida).
 - Pode-se não obter a cumulatividade “pura” como previsto pelos defensores da PEC 45/2019: imposto pago ou recolhido? O que mais a RFB vai exigir para dar direito ao crédito?

Reforma Tributária: qual reforma possível?

Márcio Holland

Professor na Escola de Economia de São Paulo da FGV (FGV EESP), onde Coordena a Pós-Graduação em Finanças e Economia (Master), colunista Broadcast/Agência Estado e ex-Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda