Reforma Tributária

Manoel Pires

Discussão preparada para a Reunião de Conjuntura do Corecon - DF

Problemas da tributação sobre consumo

Elevada diferenciação na tributação de bens e serviços.

- Tradable e não tradables.
- Oportunidades de planejamento tributário (setor de construção civil, telecomunicações) reduzem produtividade.

Cumulatividade (parcial): onera a cadeia produtiva e cria insegurança jurídica.

- PIS/Cofins cumulativo x não cumulativo.
- Glosas de ICMS.

Guerra fiscal: ICMS na origem x destino.

Regimes especiais.

Elevada complexidade: existem impostos que se diferenciam por produto, várias alíquotas por região, legislações que se multiplicam, obrigações acessórias e elevado custo de conformidade.

Tributação sobre o consumo no Brasil

ICMS, ISS, IPI, PIS/Cofins em % da Oferta Agregada a Preços Básicos por Produto, 2018
(Fonte: Para IPI e ICMS, SCN/IBGE. Para PIS/Cofins e ISS, estimativa própria.

Os 20 produtos com maior tributação indireta no Brasil - 2018

Descrição do produto	Carga (% da oferta total)
Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado	17,1%
Café beneficiado	18,1%
Automóveis, camionetas e utilitários	19,3%
Material eletrônico e equip. de comunicações	20,6%
Eletricidade, gás e outras utilidades	20,8%
Máquinas para escritório e equip. de informática	20,8%
Móveis	21,7%
Calçados e artefatos de couro	21,9%
Art. têxteis de uso doméstico e outros têxteis	22,0%
Combustíveis para aviação	22,9%
Outros produtos alimentares	24,4%
Telecomunicações, TV por assinatura e outros serv. relacionados	24,9%
Produtos farmacêuticos	26,2%
Bebidas	26,8%
Artigos do vestuário e acessórios	27,0%
Produtos de industrias diversas	27,4%
Perfumaria, sabões e artigos de limpeza	40,1%
Eletrodomésticos	41,0%
Gasoálcool	47,7%
Produtos do fumo	52,0%

* Se refere à tributação do produto, não leva em conta o efeito da cumulatividade.
Fonte: SCN/IBGE.

Solução: introduzir o IVA

Imposto sobre valor adicionado: o que cada empresa paga na cadeia produtiva vira um credito tributário e o imposto no final será cobrado apenas no consumo.

- Desoneração da cadeia produtiva: acaba a cumulatividade e estimula a verticalização da produção.
- Deslocamento da tributação da produção para o consumo, desonerando investimentos e exportações.
- A reforma equivale a uma depreciação não inflacionária da taxa de câmbio e a economia brasileira ficará mais competitiva.
- Combate a sonegação porque para ganhar o crédito tem que emitir nota fiscal.

Redução do espaço para a guerra fiscal.

Maior simplificação: redução do número de alíquotas, redução da quantidade de regimes especiais e harmonização da legislação.

Evidência internacional

Smart & Bird (2009): avaliaram o impacto da substituição, em várias províncias do Canadá ao longo da década de 2000, de um tributo sobre vendas (sales tax) por um IVA. Essa reforma levou a aumentos relevantes nos investimentos em ativos fixos realizados pelas empresas.

Xing, Bilicka & Hou (2022): autores utilizaram um experimento natural, associado à mudança da tributação de alguns segmentos de serviços na China para um IVA a partir de 2012. Como a indústria manufatureira já estava no IVA antes disso, autores exploraram empiricamente essa diferença. Após a reforma, vendas das empresas de serviços afetadas pela reforma subiram 11,5% ante o grupo de controle. Os gastos com P&D se elevaram (9,9%) e o emprego (6,6%).

Guo & Li (2023): autores apontam que implementação plena da devolução de créditos tributários no sistema do IVA chinês, a partir de 2018, gerou um aumento de quase 7% da Produtividade Total dos Fatores (PTF) das empresas afetadas pela reforma.

Avaliação de impacto: estudos mostram ganhos de crescimento para o Brasil

Cardoso e Domingues (2020): PIB cresce 4,4% com uniformização de alíquotas. Considerando ganhos de produtividade PIB pode aumentar 12%.

Ferreira et al (2022): PIB cresce 7,9% com a uniformização de alíquotas e fim da cumulatividade.

Borges (2020): PIB deve crescer até 20% considerando ganhos com a simplificação do sistema.

Oliveira (2020): PIB cresce 5,3% com mudanças na alocação do trabalho entre setores e regiões.

Aspectos distributivos

A reforma possui impacto redistributivo importante.

Impacto sobre o orçamento das famílias mais pobres é positivo.

- Energia elétrica.
- Cesta de consumo com bens e serviços.
- Cesta básica deve continuar sendo desonerada.

Estados mais pobres ganham recursos fiscais com o fim da guerra fiscal e podem oferecer mais serviços públicos.

Mudanças nos critérios de distribuição do ICMS para os municípios.

Aprovação da PEC 45 na Câmara: principais pontos

IVA dual, diferenciando a União de Estados e Municípios.

Manutenção da ZFM e Simples.

Diferenciação de alíquotas para 40% da padrão e alíquota zero.

Regimes especiais: financeiro, seguros, transporte coletivo e imobiliário e refino de combustíveis, hotéis.

Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais.

Fundo de Desenvolvimento Regional.

Fundo de Sustentabilidade e Diversificação do Estados do Amazonas.

Fundo de combate à pobreza, com recursos dos Estados.

Conselho Federativo.

Criação do imposto municipal sobre iluminação pública e estadual sobre bens primários e semielaborados.

Detalhamento da diferenciação

Reduzida (40% do valor da alíquota padrão)

- ✓ Serviços de educação
- ✓ Serviços de saúde
- ✓ Dispositivos médicos e de acessibilidade para deficientes
- ✓ Serviços de transporte público coletivo rodoviários, ferroviário e hidroviário, de caráter urbano, semiurbano, metropolitano, intermunicipal e interestadual
- ✓ Produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e atividades desportivas
- ✓ Medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual
- ✓ Produtos agropecuários e aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*
- ✓ Insumos agropecuários e aquícolas, alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal
- ✓ Bens e serviços relacionais a segurança e soberania nacional, segurança da informação e cibernética

Alíquota zero

- ✓ Serviços de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano
- ✓ Serviços de educação previstos pelo Prouni (Lei º 11.096/2005)
- ✓ Atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística
- ✓ Produtor rural pessoa física ou jurídica com receita anual inferior a R$3,6milhões e para produtos integrados (agrossilvipastoril)
- ✓ Serviços relacionados ao Perse
- ✓ Itens da Cesta Básica Nacional

Fonte: BTG.

Regimes especiais

Especificidades que poderão ser previstas para os regimes especiais via LC:

Combustíveis e lubrificantes

- ✓ Uniformidade de alíquota ao longo do território, podendo variar por produto
- ✓ Garantia de crédito, salvo na comercialização

Serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos

- ✓ Alterações nas alíquotas, na garantia de crédito e base de cálculo
- ✓ Possibilidade de que o imposto seja calculado sobre receita ou faturamento
- ✓ Em ambos os casos, a LC poderá permitir cumulatividade

Administração pública, autarquias e fundações públicas

- ✓ LC poderá determinar a não incidência do IBS

Sociedades cooperativas

- ✓ IVA não incidirá sobre operações feitas entre a cooperativa e seus cooperados

Serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, restaurantes e aviação regional

- ✓ Alteração de alíquotas e nas regras de creditamento.

Fonte: BTG.

IVA na União Europeia

País	Alíquota padrão	Alíquota reduzida	Alíquota “super reduzida”	“Parking rate”
Àustria	20	10 / 13	-	13
Bélgica	21	6 / 12	-	12
Bulgária	20	9	-	-
Chipre	19	5 / 9	-	-
Rep. Tcheca	21	10 / 15	-	-
Alemanha	19	7	-	-
Dinamarca	25	-	-	-
Estônia	20	9	-	-
Grécia	24	6 / 13	-	-
Espanha	21	10	4	-
Finlândia	24	10 / 14	-	-
França	20	5.5 / 10	2.1	-
Croácia	25	5 / 13	-	-
Hungria	27	5 / 18	-	-
Irlanda	23	9 / 13.5	4.8	13.5
Itália	22	5 / 10	4	-
Lituânia	21	5 / 9	-	-
Luxemburgo	17	8	3	14
Letônia	21	12 / 5	-	-
Malta	18	5 / 7	-	-
Holanda	21	9	-	-
Polônia	23	5 / 8	-	-
Portugal	23	6 / 13	-	13
Romênia	19	5 / 9	-	-
Suécia	25	6 / 12	-	-
Eslovênia	22	5 / 9.5	-	-
Eslováquia	20	10	-	-

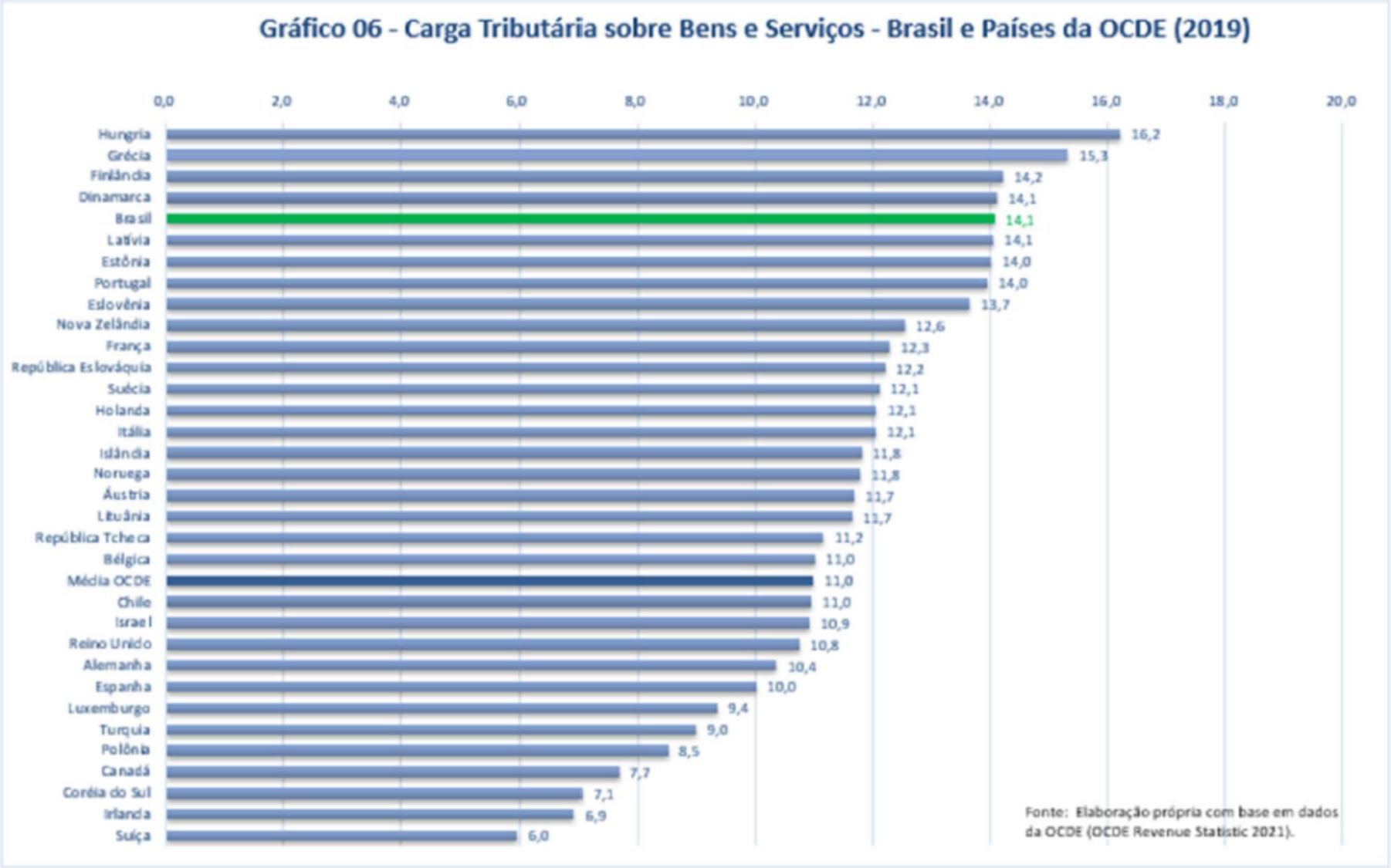
Fonte: https://taxfoundation.org/value-added-tax-2023-vat-rates-europe/

Diferenciação tributária na União Europeia

O anexo III das diretrizes do VAT europeu define 23 atividades que podem ser enquadradas com alíquotas reduzidas (alíquota não inferior a 5%).

- São 21 tópicos com alíquota reduzida: produtos alimentícios, farmacêuticos, equipamentos médicos, transporte, atividades culturais, hotéis, atividades desportivas, serviços de cabelereiro, reparação de bicicletas, dentre outros.
- Existe uma seção com 10 capítulos para tratar das isenções: serviços de saúde, serviços de educação, atividades políticas, sindicais, religiosas, operações de seguros e crédito, apostas e loterias, construção e locação de imóveis e serviços de transporte, dentre outros.

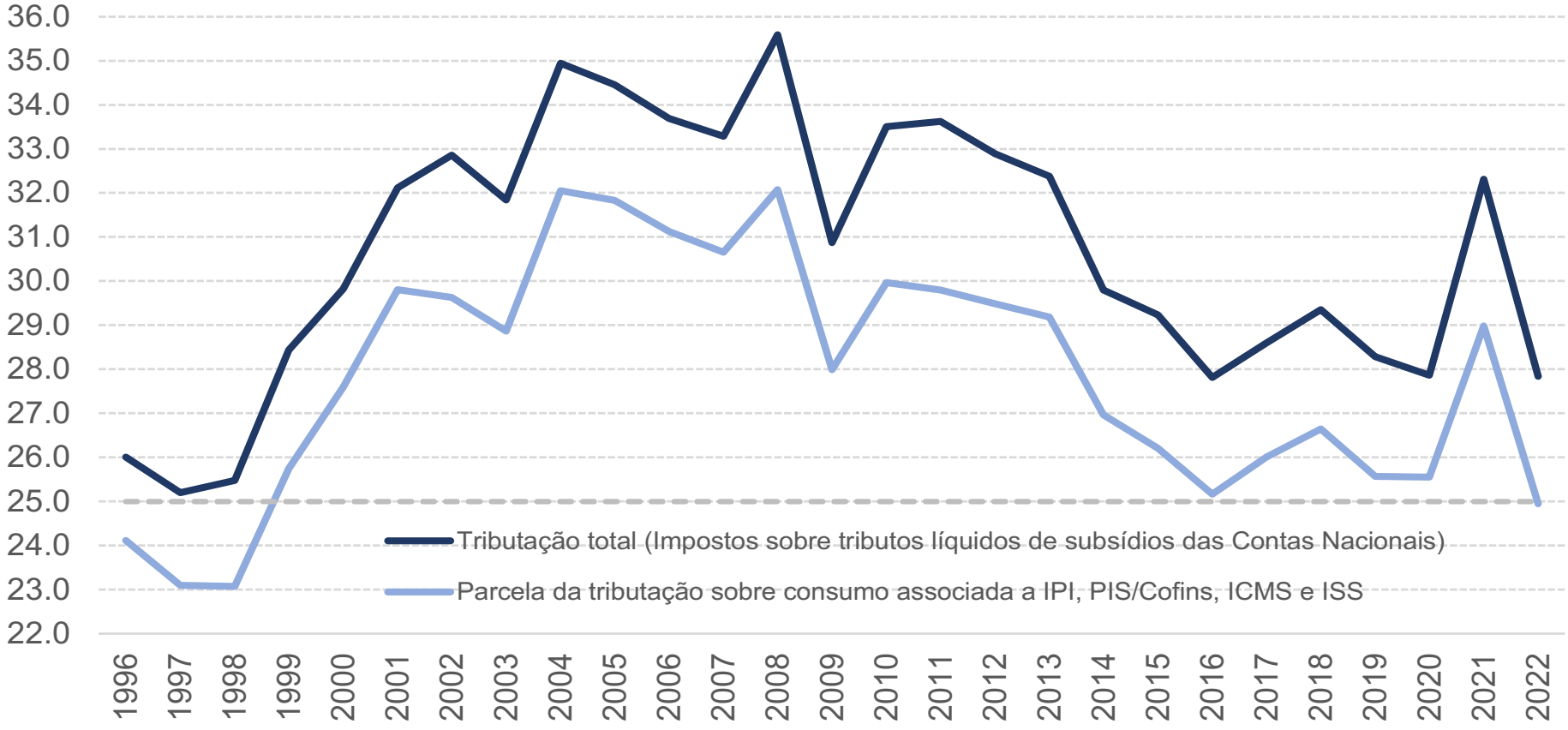
Fonte: https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_en.htm



Fonte: RFB e OCDE.

Alíquota neutra ou de referência

Carga efetiva incidente sobre o consumo no Brasil
Em %, "por fora". Fontes: Contas Nacionais/IBGE, Tesouro Nacional e Observatório de Política Fiscal FGV/IBRE. Elaboração própria.



Alguns riscos para a reforma

Novas exceções podem diluir o efeito da reforma.

O valor dos fundos criados devem ser balizados pelos ganhos da reforma, caso contrário a reforma pode ter elevado custo fiscal para a União.

Restrições ao aproveitamento de crédito podem reduzir o impacto da reforma.

Federalismo Fiscal e o Conselho Federativo.

A criação de um imposto sobre bens primários retira competitividade da economia?

A transição e a dificuldade de definir a alíquota de referência podem gerar incerteza econômica.

Anexos

Como funcionará a alíquota de referência?

Resolução do Senado fixará alíquotas de referência para todas as esferas de governo de modo a manter a carga tributária neutra.

- De 2027 a 2033 para a União.
- De 2029 a 2033 para os Estados, DF e Municípios.

Essas alíquotas serão revisadas anualmente durante o período estabelecido.

<u>Questões</u>:

1) O que ocorre se houver ganho/ perda de arrecadação com aplicação da alíquota de referência?
2) E se um estado reduzir sua alíquota, ele pode ser compensado pela alíquota de referência?

Implementação da Reforma

Implementação da CBS:

- Em 2026 com alíquota de 0,9% (período de teste).
- A partir de 2027, substituirá integralmente o PIS/COFINS e o IPI.

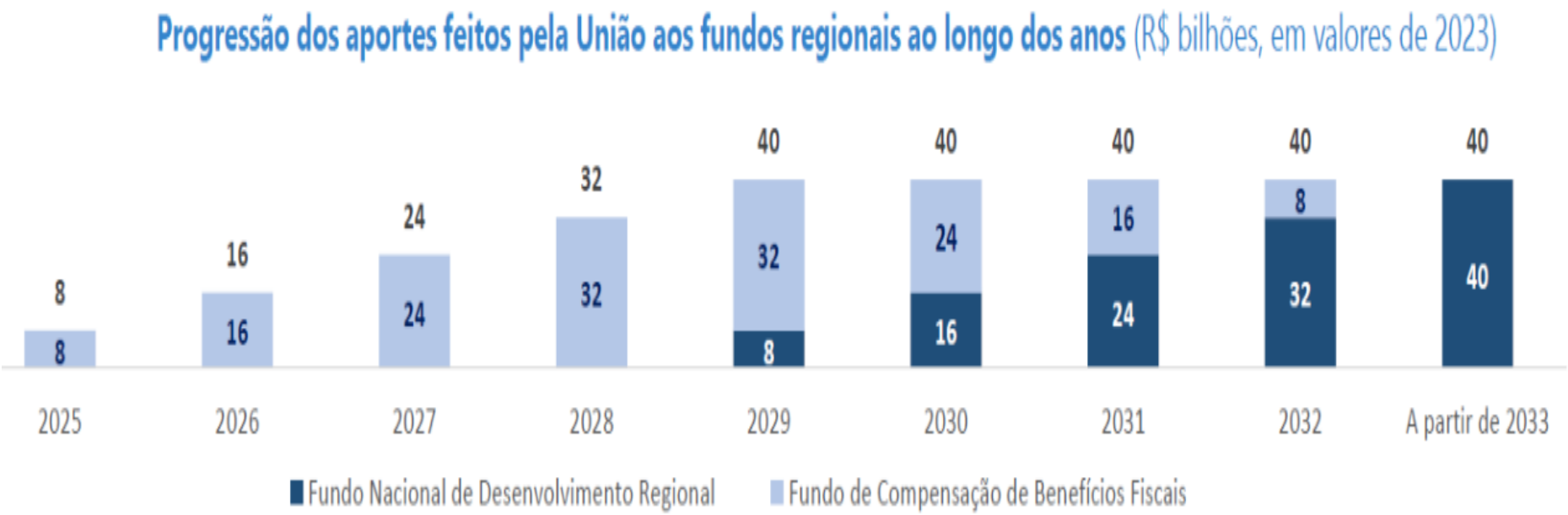
Implementação do IBS:

- O IBS será cobrado à alíquota de 0,1% entre 2026-2028 (período de teste) e financiará o Conselho Federativo.
- De 2029 a 2032, as alíquotas serão reduzidas à razão de 1/10 e em 2033 termina a transição (alíquota do sistema antigo sofre queda abrupta de 60% para zero em 2033).

Transição federativa:

- Entre 2029-2034, 90% da arrecadação será distribuída pelo critério da origem (proporcional à média do período 2024-2028)
- Entre 2035-2078, o percentual de 2034 é reduzido à razão de 1/45 até que toda a arrecadação seja alocada no destino.

Evolução financeira dos Fundos



Fonte: PEC 45. Elaboração: BTG.

Avaliação de custo benefício do FDR

Cenários de crescimento	VPL de PIB (R$ bi)	VPL Arrecadação Federal (R$ bi)
5%	2.606	417
10%	5.211	834
15%	7.817	1.251

Aportes anuais (R$ bi)	VPL do FDR (R$ bi)
25	219
50	438
75	657
100	876
125	1.095

Estimativas de alíquota neutra

Borges (2023): Alíquota neutra deveria ser de 26,1% desconsiderando exceções e as desonerações de 2022.

IMB (2023): Alíquota neutra deve ser de 29,01% podendo variar de 27,3% a 30,7% dependendo de hipóteses.

Oliveira (2023): Alíquota de 28,8% considerando a proposta do GT da Câmara.

Orair (2021): Alíquota de 26,9% desconsiderando exceções.

Excise Tax

Tabela 9

Tributos (Excise + IVA) como percentual do preço final ao consumidor, 2019.

	Gasolina	Diesel	Cigarro
Austrália	35,9	37,5	58,9
Bélgica	58,1	56,8	77,5
Canadá	32,0	27,0	66,2
França	62,5	58,9	80,3
Alemanha	61,3	52,3	70,4
Itália	64,3	59,8	75,9
Japão	47,0	34,0	63,1
Coréia	50,8	48,5	73,9
Holanda	64,9	53,8	72,2
Portugal	61,8	54,3	73,6
Espanha	53,8	48,5	78,3
Suécia	61,8	49,7	68,5
Reino Unido	63,1	60,7	80,5
Estados Unidos	18,6	20,1	43,0
Chile	48,9	28,1	89,1
Colômbia	22,0	14,4	n.d.
México	13,8	13,8	67,6
Brasil	36,8[a]	21,0[a]	71,0[b]
Média OCDE-14	**52,6**	**47,3**	**70,2**
Média AL-4	**30,4**	**19,3**	**75,9**

Fonte: OCDE (2020b), elaboração do autor.

a- fonte: Petrobras (bit.ly/3JbE3c6)

b- fonte: Câmara dos Deputados do Brasil (bit.ly/3ySNEQt)

Tributação indireta por setor econômico

Denominação	% do faturamento	% do total da receita
AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO FLORESTAL, PESCA E AQÜICULTURA	3,6%	0,38%
INDÚSTRIAS EXTRATIVAS	10,9%	2,47%
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	8,6%	28,58%
ELETRICIDADE E GÁS	5,9%	2,81%
ÁGUA, ESGOTO, ATIVIDADES DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DESCONTAMINAÇÃO	10,1%	0,61%
CONSTRUÇÃO	5,6%	2,49%
COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	3,9%	16,44%
TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO	6,5%	3,38%
ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	6,7%	1,18%
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	8,9%	3,99%
ATIVIDADES FINANCEIRAS, DE SEGUROS E SERVIÇOS RELACIONADOS	5,7%	16,28%
ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	8,8%	0,97%
ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS	10,1%	2,91%
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES	7,1%	3,69%
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEFESA E SEGURIDADE SOCIAL	430,8%	8,51%
EDUCAÇÃO	13,8%	2,46%
SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS	6,3%	1,95%
ARTES, CULTURA, ESPORTE E RECREAÇÃO	8,6%	0,26%
OUTRAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS	4,4%	0,62%
SERVIÇOS DOMÉSTICOS	4,7%	0,00%
ORGANISMOS INTERNACIONAIS E OUTRAS INSTITUIÇÕES EXTRATERRITORIAIS	5,2%	0,01%
TOTAL	6,9%	100,00%
Inclui: IR, CSLL, PIS/COFINS, IPI, MEI, SIMPLES. Não inclui previdência		

IBGE, 2018. Indicador para administração pública é influenciado pelo IR dos servidores públicos.

Os 25 produtos menos tributados

Descrição do produto	Carga (% da oferta total)
Serviços domésticos	0,00%
Soja em grão	0,14%
Cana-de-açúcar	0,16%
Café em grão	0,28%
Arroz, trigo e outros cereais	0,29%
Algodão herbáceo, outras fibras da lav. temporária	0,33%
Minerais metálicos não-ferrosos	0,36%
Petróleo, gás natural e serviços de apoio	0,39%
Suínos	0,46%
Milho em grão	0,59%
Ferro-gusa e ferroligas	0,62%
Minério de ferro	0,69%
Produtos químicos orgânicos	0,75%
Organizações patronais, sindicais e outros serviços associativos	0,86%
Carvão mineral	0,87%
Leite de vaca e de outros animais	1,08%
Serviços pessoais	1,09%
Celulose	1,09%
Resinas,elastômeros e fibras artif. e sintéticas	1,10%
Comércio por atacado e a varejo, exceto veículos automotores	1,25%
Obras de infra-estrutura	1,27%
Serviços especializados para construção	1,29%
Edificações	1,36%
Aluguel efetivo e serviços imobiliários	1,71%
Laranja	1,79%

IBGE, 2019. Exclui itens da administração pública e aluguel imputado.