



Na Mídia

17/05/2019 | [Jota](#)

A Reforma Tributária da perspectiva da administração tributária

Apresentamos um panorama do cenário atual da Reforma Tributária

Ana Carolina Monguilod



No dia 7 de maio, a Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF) realizou, em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI), o seminário “Reforma Tributária da Perspectiva da Administração Tributária”.

Representando as carreiras públicas, contamos com os comentários de Kleber Cabral, Auditor-Fiscal da Receita Federal e Presidente do SINDIFISCO, Cassio Vieira, Auditor-Fiscal Tributário Municipal de São Paulo e Presidente da ANAFISCO, Mauro Silva, Auditor-Fiscal da Receita Federal e Diretor Profissional e Estudos

Técnicos da UNAFISCO Nacional, Alberto Macedo, Auditor-Fiscal Tributário Municipal de São Paulo, Assessor Especial Municipal da Fazenda de São Paulo e Consultor para Reforma Tributária da ANAFISCO, Juracy Soares, Auditor-Fiscal do Estado do Ceará e Presidente da FEBRAFITE, e Alfredo Maranca, Agente Fiscal de Rendas da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e Presidente do SINAFRESP.

Participei das discussões com os meus colegas debatedores Marcelo Roncaglia, sócio do escritório Pinheiro Neto Advogados, **Douglas Mota, sócio do escritório Demarest Advogados**, Renata Correia Cubas, sócia do escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Júnior e Quiroga Advogados e H. Philip Schneider, sócio do escritório Schneider, Pugliese, Sztokfisz, Figueiredo e Carvalho Advogados.

A mesa foi presidida por Gustavo Brigagão, também nosso presidente na ABDF, e o encerramento foi feito pelo Prof. Héleno Torres, Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), além de advogado e parecerista.

Tivemos a oportunidade única e histórica de ouvir as opiniões de representantes dos Fiscos federal, estadual e municipal sobre as propostas de reforma tributária hoje consideradas.

Em nossas próximas publicações neste espaço, reproduziremos os comentários feitos pelos representantes dos Fiscos em resposta às perguntas dos debatedores. Mas antes de relatarmos o que foi discutido, vale a pena resumir a situação na qual nos encontramos.

Onde estamos?

Sem qualquer exagero, a reforma do nosso sistema tributário tem sido discutida há décadas. Em há muitas e muitas delas. Quiçá desde a década de 60 do século passado, quando tivemos nossa última reforma tributária relevante, em 1965. Em outra oportunidade, analisaremos como chegamos ao caos atual.

Sobre onde estamos, sabemos que tramitam no Congresso duas PEC^[1]s que ambicionam reformar a tributação brasileira sobre consumo: a PEC 293, de 2004, que era de relatoria do ex-Dep. Luiz Carlos Hauly, e a PEC 45 de 2019, recentemente proposta pelo Dep. Baleia Rossi e de relatoria do Dep. João Roma, reproduzindo proposta do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), de Bernard Appy, Vanessa Canado, Nelson Machado e Eurico de Santi.

A PEC 293/2004, aprovada em Comissão Especial em 11 de dezembro de 2018, estava pronta para ser levada ao plenário.

A PEC 45/2019 se encontra na infância de sua tramitação, dependendo de análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde deveremos ter audiência pública possivelmente em breve, conforme requerimentos de diversos deputados.

Em maio de 2019, houve tentativa frustrada do Dep. Fabio Ramalho de apensar a PEC 45/2019 à PEC 293/2004, o que poderia ter apressado substancialmente o trâmite da PEC 45/2019. O pedido foi negado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados sob o argumento de que não haveria correlação suficiente entre as propostas para superar o óbice que representa estarem as PECs 45/2019 e 293/2004 em diferentes estágios de tramitação (estando a PEC 293/2004 em estágio muito mais avançado).

Abusando da síntese, podemos dizer que ambas PECs, com relevantes diferenças, se aproximam ao propor a substituição de diversos tributos federais, estaduais e municipais que incidem sobre o consumo por um único tributo do tipo IVA (Imposto sobre Valor Agregado), a ser complementado por um imposto seletivo a incidir sobre bases específicas (no caso da PEC 293, bases mais amplas e altamente cumulativas^[2], mas mais limitadas na PEC 45, pois incidiria somente sobre bens e serviços cujo consumo se deseja desestimular, como

fumo e bebidas alcoólicas). A realidade é que a PEC 293/2004 deverá ser abandonada, de modo que os seus defensores (inclusive o ex-Dep. Hauly) devem apostar suas fichas na PEC 45/2019. O novo tributo seria então chamado de IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e corresponderia a um IVA nacional.

Paralelamente a tudo isto, o atual governo federal, por seu Secretário Especial da Receita Federal, o Prof. Marcos Cintra, propõe um IVA federal que substituiria alguns tributos federais (IPI, PIS/COFINS e algumas incidências de IOF), e que seria estruturado de forma a possibilitar o posterior acoplamento a ele, IVA federal, do IVA nacional proposto na PEC 45/2019.

O governo federal também gesta uma contribuição sobre movimentações financeiras que teria por propósito substituir a nefasta tributação da folha de salários.

Estuda-se igualmente uma possível redução da tributação corporativa consistente nas incidências do IRPJ e da CSLL, a ser eventualmente compensada pela tributação dos dividendos, isentos desde 1996.

Como o foco do Ministério da Economia era, até há pouco, a reforma previdenciária, a PEC 45/2019 parece ter antecipado uma discussão que teria, de outro modo, sido deixada pelo governo para depois da aprovação da PEC 6/2019 (da previdência). A evolução destas discussões tributárias é, portanto, recente, de modo que os projetos propostos pelo Secretário Marcos Cintra não tiveram os seus detalhes divulgados.

Não obstante, podemos antecipar que as duas abordagens, do Congresso, na pessoa do Dep. Baleia Rossi, e do governo, pelo Secretário Marcos Cintra, têm aspectos potencialmente positivos e negativos.

O IBS (o IVA nacional) da PEC 45/2019 tem por maior vantagem, ao menos teórica, a de ser simples e de endereçar o complexo assunto da guerra fiscal do ICMS, podendo inclusive acabar com ela (o que representaria um imenso avanço para o País).

Por outro lado, mesmo que necessários, os longos prazos de transição para o novo modelo de IVA nacional (de 10 anos para a gradual eliminação dos tributos velhos e adoção de um único tributo sobre consumo, e de 50 anos para a definitiva atribuição das receitas de sua arrecadação ao destino) têm gerado preocupações diversas.

Há primeiramente o fato de termos que, em um prazo de 10 anos, conviver com dois sistemas de tributação. A burocracia tributária que vivemos já é tão imensa que imaginar a necessidade de aumentá-la, ainda que temporariamente e de maneira contida (pois o IVA nacional seria bastante simples), nos dá calafrios.

Outro temor já expressado por muitos, inclusive no seminário da ABDF, é a tradição brasileira de o provisório tornar-se permanente. Impossível esquecer da CPMF, inicialmente criada para ser temporária (como até dizia o seu nome). Com tamanho prazo de transição, temos que considerar o risco de o próximo governo de plantão gostar da ideia de manter o IBS convivendo com os tributos que ele deveria substituir.

Medo adicional é o de aquilo que é aparentemente simples e que não busca aumento de carga tributária acabar por gerar contencioso novo e por resultar em maior arrecadação.

Nos próximos artigos, veremos que nossos palestrantes se lembraram do desastre que foi a implementação da não cumulatividade do PIS/COFINS. Logo no seu início percebeu-se que representaria aumento de carga tributária, a despeito de o governo da época negar veementemente. Isto gerou uma corrida sem fim por exceções e tratamentos diferenciados. Hoje, reguladas por uma colcha de retalhos legislativa, estas contribuições são responsáveis por um dos piores contenciosos da nossa história. No mesmo diapasão, um novo tributo, com novos contornos constitucionais, pode gerar grande contencioso. E a jurisprudência passada pouco ajudaria^[3]. Estaríamos escrevendo um novo capítulo da nossa história tributária.

Ainda sobre um potencial aumento de carga tributária, alguns setores já se movimentam assustados com esta perspectiva na PEC 45/2019. Os setores financeiros, imobiliário e de serviços começam a pedir para “serem deixados fora desta”. De um ponto de vista teórico, o IVA perfeito deveria ser uniforme para todos e quaisquer tipos de bens, serviços e direitos. Mas como lidar com essas situações mais delicadas? Conseguiremos superar os *lobbies* e adotar um IVA 4.0 que finalmente prestigie o ideal econômico de que a tributação sobre consumo seja ampla, simples, neutra e transparente para arrecadar de forma eficiente sem se preocupar com situações específicas?

Por fim, feliz ou infelizmente, a PEC 45/2019 exige um pacto nacional maior, com efetiva participação e aceitação de Estados e Municípios. Os interesses envolvidos são muitos. Nenhum ente quer perder receita tributária e nem, se possível, competência de tributar (ou de isentar).

E aí está a grande vantagem da alternativa proposta pelo governo federal, de um IVA primeiramente federal, ao qual só posteriormente seria acoplado o IVA nacional (envolvendo tributos estaduais – i.e., o ICMS, e municipais – i.e., o ISS). Não haveria a necessidade de maior envolvimento de Estados e Municípios, deixando-se esta negociação no Congresso para momento posterior. Mais pragmático, teria teoricamente maiores chances de aprovação no campo político.

A desvantagem é que provavelmente não resolveria totalmente o complexo ambiente tributário que vivemos, em muito decorrente das deformações do ICMS e da sua consequente guerra fiscal. Quem sabe, traria algum alívio (particularmente na atual insanidade do PIS/COFINS não cumulativo) e permitiria testarmos as burocracias, os sistemas necessários para a posterior implementação de uma reforma mais disruptiva representada pelo IBS da PEC 45/2019.

Os debates do seminário

As duas abordagens foram analisadas pelos nossos palestrantes sob diversos aspectos. Pudemos ouvir dos auditores fiscais suas opiniões sinceras sobre os cenários desenhados acima. Opiniões nem sempre otimistas, mas muito realistas. Alguns timidamente empolgados com estas soluções, outros mais ou menos desconfiados, todos levantaram diversas preocupações, algumas não solucionadas por tais projetos de reforma da tributação do consumo. Acompanhem nossas próximas publicações!

Este artigo reflete a opinião de seus autores e é resultado das análises e discussões realizadas no âmbito do Grupo de Estudo de Políticas Tributárias (GEP) da FGV Projetos, coordenado por Ana Carolina Monguillod, Breno Ferreira Martins Vasconcelos, Melina Rocha Lukic, Rodrigo Mattos Vieira de Almeida e Victor Metta.

^[1] Projeto de Emenda Constitucional.

^[2] Imposto sobre petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos, bem como pneus, partes e peças nestes empregados.

^[3] Como, sincera e lamentavelmente, a jurisprudência passada às vezes não nos ajuda nos atuais embates judiciais.

