

## REFORMA TRIBUTÁRIA PROPOSTA

A partir das discussões realizadas nas audiências públicas e nas reuniões da Comissão, foi possível traçar um diagnóstico do sistema tributário brasileiro.

A conclusão é que possuímos um sistema altamente complexo, composto por tributos em demasia, com concentração excessiva sobre o consumo, e que exige um alto custo administrativo tanto por parte do contribuinte, quanto da Administração Tributária.

No âmbito do ICMS, o principal imposto dos Estados e do Distrito Federal, a existência de 27 legislações é um verdadeiro tormento para os contribuintes, o que só aumenta o chamado “custo Brasil”. Além disso, a prática de atração de investimentos por meio da concessão de benefícios fiscais indevidos, a conhecida “guerra fiscal”, embora eficaz até determinada época, tornou-se predatória e trouxe uma série de consequências danosas para a economia nacional, para as finanças dos Estados e para os contribuintes, tais como a deterioração das relações entre os entes federados, o deslocamento improdutivo de mercadorias no território nacional, a erosão na base de tributação do ICMS e a insegurança jurídica.

Destacam-se ainda a existência de diversos tributos cumulativos, que permite a incidência de tributo sobre tributo, assim como falhas na apuração dos não-cumulativos, como o PIS, a Cofins, o IPI e o ICMS, em especial pela dificuldade na utilização de créditos relativos às operações com bens e serviços empregados, usados ou consumidos na atividade econômica, bem como na apropriação dos créditos relativos a bens e direitos do ativo imobilizado e intangível.

Na tributação da renda, as diferenças entre o imposto aplicado às pessoas físicas e às jurídicas, com significativas vantagens para as últimas, têm gerado o fenômeno da “pejotização”, onde pessoas físicas se organizam como pessoas jurídicas com o objetivo de, além de diminuir sua carga tributária, burlar a legislação previdenciária e trabalhista.

Diante desse quadro, é seguro dizer que o sistema tributário brasileiro é “laborcida”, isto é, “mata” empresas e empregos, impedindo o crescimento econômico, estabelecendo a concorrência predatória, entupindo o Poder Judiciário com ações tributárias infundáveis, e ainda estimulando a corrupção, a sonegação, a elisão, o subemprego e o déficit da Previdência.

Acrescente-se a tudo isso a grave crise econômica e política por que passamos, e veremos a urgente necessidade de uma reforma tributária profunda como remédio inescapável para ajudar o Brasil a retomar o crescimento. Estudiosos afirmam que a simples mudança para um sistema tributário mais racional e eficiente promoverá, por si só, um aumento anual de ao menos 1% do PIB por um período de 10 anos.

Nesse sentido, buscamos propor uma reforma que simplifica sobremaneira o sistema, em especial a tributação sobre o consumo e, ao mesmo tempo, garantir que todos os entes federativos preservem, nos primeiros anos após a mudança, sua arrecadação tributária, líquida de transferências, sem aumento de carga tributária. Além disso, elaboramos uma transição confortável do sistema antigo para o novo, de forma a permitir uma adaptação tranquila e segura de todos os agentes envolvidos.

Dentre os diversos modelos de tributação discutidos nas audiências públicas, escolhemos um sistema similar ao adotado pela maior parte dos países europeus, baseado em um imposto de renda, um imposto sobre valor agregado incidente sobre bens e serviços e um imposto seletivo monofásico sobre itens específicos. Diante das peculiaridades de nosso sistema federativo, optamos por deixar o imposto de renda e o imposto seletivo na esfera federal, e o imposto sobre valor agregado na estadual, mas com legislação unificada nacionalmente. Ainda seguindo a experiência internacional, resolvemos transferir o resultado da tributação sobre a propriedade, em sua quase totalidade, para a esfera municipal, ainda que deixando a competência de cobrança de alguns deles com outros entes federativos por questão de eficiência administrativa.

Buscamos, também, garantir que os entes federados partilhem suas arrecadações, fazendo com que todos se comportem como sócios, e não como inquilinos, do sucesso de nossa economia.

Após essas ponderações iniciais, passamos a descrever as alterações propostas.

## **REDISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS**

Promovemos significava simplificação no sistema tributário, com a extinção dos seguintes tributos: IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, CIDE-Combustíveis, todos federais; ICMS estadual; e ISS municipal. Em seus lugares, surgem um imposto sobre o valor agregado de competência estadual, chamado de Imposto sobre Operações com Bens e Serviços – IBS, e um imposto sobre bens e serviços específicos, de competência federal, que chamaremos de Imposto Seletivo - IS. São preservadas as contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento. Na tributação da propriedade, o ITCMD passa para a competência federal, com toda a arrecadação destinada aos Municípios, enquanto o IPVA, apesar de continuar na órbita estadual, também terá suas receitas totalmente direcionadas para os Municípios.

Nesse contexto, as competências tributárias serão assim divididas:

### **União:**

- Impostos: sobre o comércio exterior (Impostos de Importação e Exportação), sobre a Renda (IR), sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sobre Grandes Fortunas (IGF), Seletivo (IS), sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), extraordinários de guerra e derivados da competência residual;
- Contribuições: previdenciárias (do empregador sobre a folha, do empregado sobre o salário), de intervenção no domínio econômico (CIDE), sociais gerais (sistema “S”), derivadas da competência residual, de interesse das categorias profissionais ou econômicas (contribuição sindical, CREA, CRM, CRC, entre outras), e sobre receitas de concursos de prognósticos;
- Taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

Destaque-se que o Imposto de Renda incorporará a CSLL, e por isso terá suas alíquotas ampliadas, devendo essa mudança ser feita pela legislação ordinária. Além disso, determinamos a cobrança do Imposto de Renda sobre o valor das verbas indenizatórias que superem o gasto ou patrimônio

indenizado, acabando, assim, com estratégia comum de travestir renda em pretensas indenizações não tributáveis para fugir do pagamento do imposto.

Já o Imposto Seletivo foi criado para trazer a alíquota do IBS, o imposto sobre valor agregado estadual, para níveis compatíveis com a média dos países desenvolvidos, e terá sua arrecadação compartilhada com os Estados, nos termos de lei complementar a ser editada. Trata-se de nossa versão dos impostos sobre consumo de produtos específicos, os *excises taxes*, tão consolidados na experiência internacional. Esse tributo será cobrado sobre as seguintes categorias de produtos e serviços, definidas no texto constitucional: 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 terrestres, aquáticos e aéreos, novos, bem como pneus, partes e peças nestes empregados. A lei complementar definirá quais os produtos e serviços dessas categorias estarão incluídos no Seletivo; sobre os demais, incidirá IBS.

Quanto à tributação do patrimônio, o ITCMD passa à esfera federal com o objetivo de se tornar significativo imposto sobre o patrimônio, como é feito nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Isso porque os grandes patrimônios estão normalmente espalhados por diversos Municípios, sendo mais consistente onerá-los com um tributo de alcance nacional, além de a Receita Federal estar melhor equipada para uma fiscalização dessa natureza, em conjunto com o Imposto de Renda. Contudo, toda a sua arrecadação será transferida para os Municípios, seguindo a lógica de manter o resultado da tributação sobre a propriedade na esfera local.

Na versão que ora apresentamos para debate, o financiamento da Previdência Social fica mantido no formato atual. Em versões anteriores, havíamos sugerido sua completa reformulação com a criação de uma nova contribuição sobre movimentações ou transmissões de valores e a readequação das contribuições sobre folha de pagamentos, com corte ou redução de benefícios insustentáveis do ponto de vista fiscal.

O objetivo era fazer com que efetivamente todos participassem do financiamento da Previdência Social, possibilitando diminuição significativa das alíquotas das contribuições sobre folha e, com isso, redução dos custos de contratação. Com base nessas premissas, receitas e despesas

correntes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se equilibrariam, fazendo desaparecer o déficit previdenciário estimado em 2,5% do PIB.

Já antevíamos grande oposição à criação de tributo semelhante à antiga CPMF. Não esperávamos, no entanto, a falta de apoio inclusive daqueles que, uma vez despidos de preconceitos, deveriam enxergar a evidente complementaridade da nossa proposta com a Reforma Previdenciária (PEC nº 287/2016), cujas modificações focam no equilíbrio de longo prazo da Previdência Pública como um todo. A junção entre as propostas abrandaria a dureza das novas regras de aposentadoria, pelo lado das despesas, com uma maior justiça fiscal, pelo lado das receitas, inclusive pela utilização da nova contribuição como forma de combate à sonegação.

Todavia, ficamos praticamente sozinhos na defesa da nova contribuição sobre movimentação financeira, que, não temos dúvidas, é o tributo do futuro, especialmente quando utilizado como forma de antecipação de arrecadação, com direito a crédito do valor recolhido com outros tributos do Sistema Tributário.

Sem alternativas, fomos obrigados a abrir mão da proposta de repaginação das atuais contribuições previdenciárias, em busca de um sistema mais justo e menos suscetível à sonegação ou elisão, focando nossas forças na resolução do maior problema do nosso Sistema Tributário: a infernal tributação sobre o consumo.

#### **Estados e DF:**

- Impostos: sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) e sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Contribuições: para custeio da previdência de seus servidores;
- Taxas e contribuições de melhoria.

O IBS, o imposto sobre valor agregado, será instituído por lei complementar federal, com regulamentação única, arrecadação centralizada e fiscalização realizada pelos Estados e pelo Distrito Federal. Esse imposto será não-cumulativo, com concessão de crédito financeiro (tudo o que a empresa adquire e usa na atividade gera crédito), cobrado “por fora” (sem incidência de

imposto sobre imposto), com arrecadação integral para o Estado de destino, e não onerará bens do ativo fixo nem produtos exportados. Trata-se de um imposto sobre valor agregado assemelhado àqueles adotados pela quase totalidade dos países desenvolvidos.

Em sua concepção, buscamos nos afastar ao máximo de conceitos correntes do ICMS que julgamos ultrapassados, como operações interestaduais, circulação de mercadorias, ou até mesmo estabelecimento, o que pode gerar alguma desconfiança dos tradicionalistas. Na verdade, quando da regulamentação do IBS, entendemos ser necessário adotar o fato gerador para impostos sobre o valor agregado utilizado no resto do mundo, a transmissão de propriedade de bens e a prestação de serviços onerosos, abandonando-se o conceito artificial de mera circulação de mercadorias, que, por razões de controle, imputa o ICMS até nas simples transferências de bens entre estabelecimentos da mesma empresa. Deixamos no texto constitucional, inclusive, a possibilidade de cobrança do IBS por empresa, de forma centralizada em todo território nacional. Caso essa proposta seja considerada de difícil implantação, previmos outras alternativas para uma implementação eficiente do tributo: a exigência integral do imposto no Estado de origem do bem ou serviço, com repasse ao Estado de destino, e a utilização de câmara de compensação.

Observe-se que a tributação sobre o consumo será tanto melhor, quanto menos exceções ela tiver. Pensamos que a situação ideal está em uma cobrança uniforme, com alíquota idêntica para quase a totalidade dos produtos e serviços, garantindo-se uma tributação mais baixa apenas para os alimentos, medicamentos, transporte público e bens do ativo imobilizado, sendo vedada a concessão de benefício fiscal para qualquer outro produto ou serviço. Contudo, nas dezenas de palestras que fizemos por todo o país, tivemos a oportunidade de escutar as preocupações de alguns setores com um possível aumento de carga tributária, em especial das empresas prestadoras de serviços, que possuem poucos créditos passíveis de compensação. É por isso que, quando da regulamentação do IBS, em um primeiro momento não descartamos a necessidade de fixação de um número maior de alíquotas, de modo a garantir, dentro do possível, que não ocorram alterações abruptas na atual carga tributária dos diversos setores da economia.

Como diversos aspectos importantes do IBS precisarão ser mais bem especificados por meio de regulamentação única a ser emitida pelo Superfisco Nacional, criamos a possibilidade de a lei complementar exigir que algumas dessas matérias precisem de aprovação do Senado Federal para

produzir efeitos, permitindo, assim, o controle do Parlamento sobre assuntos sensíveis.

Quanto ao IPVA, optamos por fortalecê-lo, acrescentando as embarcações e as aeronaves em sua hipótese de incidência, o que aumentará sua arrecadação. Ao mesmo tempo, diminuimos a carga tributária sobre custos importantes dos produtos e serviços ao impedir sua incidência sobre os veículos de uso comercial destinados à pesca e ao transporte público de cargas e passageiros. Prestigiamos, aqui, a ideia da conhecida “PEC dos Jatinhos” (PEC 283/2013), de autoria do Ilustre Deputado Vicente Cândido, expandindo-a na parte em que também se desoneram os veículos terrestres de carga. Do mesmo modo como feito com o ITCMD, toda a arrecadação do IPVA será transferida para os Municípios, seguindo a lógica de manter o resultado da tributação sobre a propriedade na esfera local.

O IBS será fiscalizado pelo Superfisco Nacional, formado pelo conjunto dos Fiscos Estaduais (com possibilidade de inclusão, por lei complementar, dos Fiscos Municipais). O Superfisco terá garantia de unidade, indivisibilidade, independência funcional e autonomia administrativa, será financiado por parcela dos impostos que arrecadar, e seu dirigente máximo será escolhido pelos governadores dos Estados e Distrito Federal.

#### **Municípios:**

- Impostos: sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis (ITBI);
- Contribuições: para custeio da previdência de seus servidores, e para custeio do serviço de iluminação pública;
- Taxas e contribuições de melhoria.

Apesar de não termos trazidos novas competências diretas para os Municípios, decidimos por concentrar praticamente todas as receitas dos impostos patrimoniais nessa esfera, já que determinamos a transferência da arrecadação do IPVA e do ITCMD dos Estados e da União, respectivamente, para os Municípios.

Outros dois impostos sobre a propriedade, o ITBI e o IPTU, já são de competência municipal. Para reforçá-los, criamos a possibilidade de celebração de convênio do Município com a União para a arrecadação, fiscalização e cobrança dos impostos.

Para fortalecer ainda mais as finanças municipais, evitando que os Municípios não exerçam sua capacidade tributária plena, como infelizmente muito se vê hoje em dia, inserimos previsão de criação de lei complementar federal que determinará alíquotas mínimas dos impostos municipais e limites máximos para a concessão de benefícios fiscais, bem como estabelecerá uma política de reajustes mínimos da base de cálculo em caso de omissão do legislador local.

Finalmente, o único tributo sobre a propriedade que não teve sua receita ou competência deslocada para a esfera municipal foi o ITR, que está com sua sistemática bem estabelecida: competência da União, transferência de 50% de sua arrecadação para os Municípios, e possibilidade de transferência de 100% com a celebração de convênio onde o ente municipal opte por fiscalizar e cobrar o tributo. Como o sistema está bem consolidado, garantindo-se a totalidade da arrecadação para os Municípios conveniados, com mais de 2.000 convênios já firmados<sup>1</sup>, optamos por não o alterar.

## **PARTILHA**

Como já esclarecido, dois dos pilares de nossa reforma estão na garantia de que nenhum ente federado perca arrecadação nos primeiros anos após a mudança, e também no compartilhamento do resultado das receitas tributárias entre as esferas de Governo.

No primeiro quesito, construímos a partilha dos novos tributos de forma a garantir participação a mais semelhante possível com a dos tributos atuais<sup>2</sup>. Contudo, para se evitar as desconfianças naturais com uma mudança tão profunda, criamos uma regra de transição gradual para o novo sistema, de modo que, nos cinco primeiros anos após a reforma, cada ente federado manterá o quinhão de sua arrecadação nos mesmos moldes dos anos

---

<sup>1</sup> 2117 era o número de municípios conveniados no Brasil, em 17/8/2017, conforme consulta realizada nessa data no endereço eletrônico:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controlPrincipal.asp?acao=telaInicial>.

<sup>2</sup> Nesta primeira versão, optamos por deixar os percentuais de partilha idênticos, até nas casas dos centésimos, aos obtidos em nossos cálculos.. Futuramente, eles poderão ser objeto de arredondamento.

anteriores, evitando-se perdas com o novo modelo. Para isso, as arrecadações do IR, do IBS, do Seletivo, do IPVA e do ITCMD serão partilhadas entre União, Distrito Federal, cada Estado e cada Município de acordo com a média das arrecadações observadas nos três exercícios anteriores dos tributos IR, CSLL, IPI, ITCMD, IOF, Cofins, PIS, Pasep, Cide-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS, IPVA, ISS, deduzidas as entregas a outros entes federativos (FPE, FPM, FPEX e Cotas-parte de 25% do ICMS e de 50% do IPVA), que serão somadas à arrecadação do ente federativo que as recebeu. Foi também criada uma regra de transição de dez anos (do 6º ao 15º ano após a reforma) para transferir essa partilha com base nas arrecadações anteriores para o novo modelo.

No segundo quesito, garantimos que os Estados, Distrito Federal e Municípios participem na arrecadação do IR, que os Estados e Distrito Federal participem na arrecadação do Seletivo, e que a União e os Municípios participem na arrecadação do IBS. Assim, evita-se que se concentre a cobrança em tributos não partilháveis, como foi feito pela União com as contribuições sociais. Essa partilha cruzada dos principais tributos é proposital e busca estabelecer laços permanentes de solidariedade fiscal entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto ao resultado líquido da partilha, estamos propondo que os Municípios aumentem sua participação mediante a entrega da arrecadação do ITCMD e do IPVA, aporte cujo custo será dividido em partes iguais pela União e pelos Estados, ressaltando-se uma vez mais que esse deslocamento de receitas somente será sentido integralmente após os quinze anos da transição.

Esse remanejamento de receitas, juntamente com a necessidade de se recalcularem o percentual da Cota-parte dos Municípios no IBS sujeito a regras de distribuição estabelecidas por lei estadual, permite-nos introduzir o critério populacional na partilha do IBS às prefeituras, buscando diminuir as iniquidades observadas hoje com respeito à Cota-parte do ICMS, em que “cidades-dormitórios” recebem recursos substancialmente menores do que as cidades onde se concentram refinarias, hidrelétricas, polos industriais etc.

Nesse sentido, destacamos, também, a criação de dois fundos destinados a reduzir a disparidade da receita *per capita* entre Estados e entre Municípios, assim entendida a receita dos impostos próprios arrecadados por cada ente federativo, subtraídas as entregas constitucionais transferidas e adicionadas as recebidas, valor dividido pela população.

O objetivo desses fundos é minimizar a discrepância de recursos públicos disponíveis para a realização de investimentos em infraestrutura, utilizando dados observados em exercícios anteriores, inclusive o esforço empregado pelo ente federativo na arrecadação dos próprios impostos. Ou seja, os fundos buscarão compensar eventual inequidade nos critérios de partilha e/ou insuficiência de potencial arrecadatório do Estado ou do Município. Por isso, não foram fixados percentuais ou valores no texto constitucional, evitando assim que eles sejam desvirtuados e venham a se tornar fontes ordinárias de recursos. Eles somente serão utilizados em caso de não serem suficientes para promover o reequilíbrio do pacto fiscal-federativo as várias medidas ora adotadas, tais como a adoção do princípio do destino no IBS, as novas regras de partilha do Imposto Seletivo, do IBS e de sua Cota-parte destinada aos Municípios, do ITCMD e do IPVA sobre barcos e aviões, os convênios com a União para auxílio na arrecadação dos impostos municipais etc.

## **SOLIDARIEDADE FISCAL E ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS**

Queremos ressaltar que um sistema tributário somente cumpre a contento suas funções quando todos os agentes, públicos e privados, se tornam responsáveis pelo seu bom funcionamento. Parte dos problemas que ora vivenciamos decorre do isolamento da atuação dos governos central e locais e da situação de “salve-se quem puder” estabelecida no âmbito do setor privado.

Como já mencionado, o sistema proposto fará com que os entes federativos atuem de forma solidária, haja vista que participarão nas arrecadações uns dos outros. Benefício fiscal concedido em determinado tributo será sentido por todos, o que formará uma resistência à concessão de benesses injustificáveis. Com a diminuição de tratamentos favorecidos, os contribuintes passarão a sujeitar-se a um sistema de tributos mais justo, simples e transparente.

E o cimento para construir esse novo paradigma tributário será fornecido pela atuação das administrações tributárias. Como mencionado, o novo Superfisco Nacional atuará de forma independente na cobrança daquele que será o principal imposto nacional, o IBS, partilhado por União, Estados e Municípios. A Secretaria da Receita Federal do Brasil terá como carro-chefe arrecadatório o Imposto de Renda, tributo símbolo da justiça fiscal, cuja cobrança será facilitada pelo cruzamento de informações do ITCMD, sob sua

responsabilidade, e do ITBI, cuja funções de arrecadação poderão ser partilhadas com os Municípios.

Escoimadas as chagas dos inconfessáveis benefícios da “guerra fiscal”, das obscuras compensações de um tributo com outro, dos injustificados incentivos fiscais que, embora legais, constituam-se em meras prebendas aos poderosos, das recorrentes anistias e parcelamentos especiais do tipo “REFIS”, os agentes do fisco terão todas as condições, e a obrigação, de cobrar de forma leal e impessoal os tributos devidos, buscando implementar a velha e batida máxima tributária: “onde todos pagam, todos pagam menos”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

São essas, em linhas gerais, as alterações por nós propostas no ordenamento tributário, reforma que será capaz de construir um sistema mais justo, apto a aumentar a capacidade competitiva de nossas empresas. Simples em sua estrutura, mas pronto para arrecadar os recursos necessários para a construção de um país moderno, rico e solidário.

Nesse sentido, conclamamos as Sras. e Srs. Deputados a debaterem o texto neste fórum, e, depois de aprovada a versão final da Comissão, a partirmos juntos para o convencimento dos demais parlamentares para garantir sua aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados.

Desse modo, entregaremos a reforma tributária de que o Brasil tanto necessita, honrando a todos aqueles que muito se esforçaram por realizá-la no passado.

Sala da Comissão,      de                      2017

**Deputado Luiz Carlos Haully**  
**Relator da Reforma Tributária**