ATLANTICO
INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ

REFORMA TRIBUTÁRIA:
UMA PROPOSTA AGLUTINADORA

Paulo Rabello de Castro
Miguel Silva

REFORMA TRIBUTÁRIA:
UMA PROPOSTA AGLUTINADORA

PAULO RABELLO DE CASTRO e MIGUEL SILVA[1]

1. O Porquê desta proposta

O País vive um impasse de crescimento. O declínio de força de alguns segmentos, especialmente o industrial manufatureiro, é tão evidente que até mesmo economistas desapaixonados pelo setor constatam e lamentam o estado de "depressão" vivido pela indústria no Brasil . É o caso do professor Afonso Celso Pastore, que registrou o declínio industrial em recente artigo para concluir augurando pela urgente deliberação de uma reforma tributária, talvez o único antídoto eficaz contra o prosseguimento da atual anemia aguda da indústria e da tragédia do desemprego, uma como consequência da outra. Eis o porquê desta proposta de reforma tributária do Instituto Atlântico/MBE. Nosso pacto é com a cidadania ativa e programática, como temos feito por mais de quarto de século, apontando as reformas necessárias para o País finalmente emergir do seu declínio secular, e com mais ênfase do que as demais, a tributária, a quem chamamos, há muito tempo, de "a mãe de todas as reformas".

Para dar certo e ser votada com celeridade, a proposta de reforma tributária tem que mobilizar a opinião de dois tipos de público: o cidadão, enquanto consumidor, e os empreendedores, que criam oportunidades de emprego. Depois vêm, é claro, os governadores, prefeitos e as corporações classificadas como de servidores do Estado. As propostas mais recentes de reforma têm caprichado no recado aos grupos de interesse – o que não é mal, mas perigoso, por amealhar apoios em troca de benefícios no texto da PEC – mas o essencial ainda está deixado de lado. E que essencial é este? Atender o legítimo interesse do cidadão pagador de tributos e do empreendedor que emprega e recolhe impostos. Este legítimo interesse está em duas palavras mágicas: **simplificação e desoneração**. Com elas, vem junto a terceira demanda social que interessa ao empresário, especialmente o industrial, mas também vem ao encontro do cidadão que busca emprego: o **poder de competição** do produto e serviço brasileiros.

São estes os três ingredientes de uma reforma vencedora da tributação no Brasil. As dificuldades hoje enfrentadas pelas duas PECs – 45 e 110 – em tramitação, respectivamente, na Câmara e no Senado, resultam de não atenderem de forma adequada aos pressupostos de simplificar e, de fato, desonerar a carga tributária. Daí ser impossível garantir, pelos textos atuais, maior poder de competição à produção nacional. Mas isso tem jeito. Ambas as PECs têm qualidades aproveitáveis, embora padecendo de defeitos graves que precisamos superar numa proposta aglutinadora. Esses principais defeitos são aqui apontados:

a) **transição longa demais** (5 ou 10 anos) em que os tributos novos NÃO ELIMINAM os antigos – que chamamos de "zumbis", por serem como mortos-vivos, permanecendo em cena apesar de estarem em vias de extinção;

b) **falta de clareza sobre os níveis efetivos das alíquotas** do novo imposto de consumo, embora partindo de um conceito de alíquota-padrão para, ao final, deixar em aberto a possibilidade de até 5570 alíquotas distintas;

(*) do **Instituto Atlântico**

ATLANTICO INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ
R. James Joule, 92 - Brooklin Novo, São Paulo - SP, 04576-080
Instituto Atlântico | www.atlantico.org.br | (11) 3053-0002
MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE

c) **cláusula de reposição inflacionária** das receitas fiscais obtidas por cada Estado e Município no ano anterior à reforma, promessa que só pode ser cumprida se for deixada aberta a porta para aumento da carga tributária;

d) **ausência de qualquer mecanismo de contenção das despesas** gerais da máquina pública, cabendo o custo do ajuste ao contribuinte se algo não se passar como planejado após a reforma;

e) **aumento considerável da estrutura de fiscais** de impostos sem levar em conta a perda de receita advinda da parcela do imposto hoje retida pelo Estado ou Município de origem da produção (adoção do regime puro "de destino");

f) **nenhum esforço de dotar o imposto de renda de maior capacidade** arrecadadora e de progressividade nas contribuições dos que mais podem pagar;

g) **nenhuma solução prática para a desoneração da folha** de pagamentos cuja contribuição previdenciária de 20% sobre os salários é recolhida pelas empresas;

h) **nenhuma garantia ou, quando menos, perspectiva de desoneração** gradual da carga tributária e de efetiva simplificação do sistema de impostos e da fiscalização ao longo dos primeiros anos da reforma.

O rol de limitações dos atuais textos de PEC não impede que soluções práticas sejam buscadas. A proposta do Atlântico, com apoio do Movimento Brasil Eficiente, tem como vigas-mestras a simplificação efetiva, desde o primeiro dia da reforma, e a desoneração gradual da carga, garantida pela contenção de despesas e prevista em norma de implantação paulatina, nos primeiros anos do processo reformista. As PECs 45 e 110 podem ser apensadas a um texto aglutinativo que apresentamos ao final desta apresentação didática.

2. A proposta Atlântico/MBE, em grande resumo

a) **Simplificação**. Regra básica é "simplificar ao máximo". Buscamos solução numa transição que elimina os tributos "zumbis" logo de cara, descartando também a necessidade de um IVA do tipo dual (quer dizer, um imposto de consumo federal e outro federativo, estadual e municipal). A eliminação imediata dos tributos zumbis se torna possível pela criação de um sistema computacional chamado **ONDA – Operador Nacional da Distribuição de Arrecadação**[2]. O ONDA é um sistema computacional de elevada precisão que se encarregará de reproduzir, por meio de coeficientes percentuais exatos (chamados URVs fiscais), as participações antigas e novas de cada ente federativo na distribuição do valor arrecadado em cada Nota Fiscal eletrônica (NFe).

b) **Automatismo**. Com o ONDA, ficam automaticamente equacionadas as manutenções de incentivos fiscais e de outras condições normativas precedentes à reforma, como o funcionamento da Zona Franca de Manaus, de modo a proporcionar captura dos incentivos e vantagens nominais pré-reforma. O ONDA também elimina a necessidade de se montar qualquer estrutura paralela de arrecadação na União, nos Estados e Municípios. A burocracia tributária encolherá radicalmente e a necessidade de máquina de arrecadação vai diminuir drasticamente.

[2]Um processo de alta tecnologia de controle da arrecadação tributária, muito semelhante ao ONDA, acaba de ser implantado na Rússia, com amplo sucesso. Ver "Russia's role in producing the taxman of the future", July, 28, 2019, **FT**

c) **Neutralidade** na partilha de recursos. Este princípio é basilar na proposta Atlântico/MBE. Por definição matemática, nenhum ente federativo perde ou ganha. Todos saem exatamente arrecadando o que tinham para si logo antes da reforma e assim permanecerá ao longo dos anos, só variando a parcela "excedente" na repartição de recursos. Eis porque é dispensável qualquer oneroso "fundo de compensação" por eventuais perdas. Não haverá perdas pois a própria matriz de coeficientes de repartição do ONDA garante a distribuição neutra de recursos. Adiante fazemos uma demonstração detalhada de como o ONDA funciona.

d) **Progressividade**. Há dois tipos de progressividade: na tributação da renda e na do consumo. E se pode também falar de progressividade entre mais consumo e mais renda, quanto aos pesos de um e de outro na tributação geral. As atuais PECs quase não tratam disso. A proposta Atlântico/MBE não só considera isso, como dá destaque. No consumo, ao estabelecer o imposto com cinco faixas, sendo duas reduzidas e duas majoradas em relação à faixa básica. Os bens considerados de maior peso nos orçamentos dos menos ricos – como alimentos, saúde, educação, habitação e transporte – terão alíquotas reduzidas de IVA, sobre outros supérfluos, insalubres ou poluentes, que terão alíquotas majoradas. As mesmas alíquotas prevalecerão em todo território nacional. Idem, no tocante ao imposto de renda, ao se desonerar a PJ do CSLL, facilitando competitividade fiscal, mas possibilitando maior progressividade no IRPF, das pessoas físicas. Haverá também dispositivo para redução gradual das alíquotas sobre o consumo, compensadas na tributação sobre a renda, tarefa incumbida à União para tornar toda a carga mais progressiva, embora menor.

e) **Desoneração geral**. Fica criado, na proposta do Atlântico/MBE, o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) previsto no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas jamais implantado. Este Conselho terá missão de coordenar o controle da carga tributária imposta aos cidadãos e acompanhar a desoneração gradual dessa carga total – de 36 para 33% do PIB, encabeçada pela redução do IVA no consumo (a parcela federal será reduzida) implicando em desoneração gradual do consumo com aumento de progressividade na renda.

f) **Desoneração da folh**a. Dois caminhos se abrem para a desoneração integral da folha de pagamentos, e que podem ser utilizados lado a lado. Mais importante: nenhuma das duas soluções carece de medida no plano constitucional; pelo contrário, a própria CF 88 nos fornece a solução. Primeiro, está prevista, no art. 195 inciso I, a incidência da contribuição previdenciária do empregador sobre (a) a folha de salários; (b) a receita ou o faturamento; (c) o lucro. Propomos, simplesmente, migrar a atual contribuição sobre a folha, de 20%, para a receita líquida (operacional) antes de impostos, depreciação e juros (também conhecida como EBITDA ou LAJIDA). Com alíquota em torno de 8%, a contribuição sobre as rendas operacionais do capital substituirão o ônus que recai hoje sobre o trabalho. Ampliaremos essa demonstração mais adiante. Segundo: com o IOF – Imposto sobre Operações Financeiras, podemos complementar a arrecadação substitutiva do trabalho, por meio de uma micro-incidência em todos os pagamentos efetuados, independentemente de origem ou motivo. Também examinaremos este caminho com mais detalhe. Ambos são complementares. Por fim, será trocada a incidência da atual CSLL, do lucro líquido para o consumo em geral, concluindo a participação indireta da sociedade, via IVA, no financiamento da seguridade social, como previsto no caput do art. 195 da CF.

ATLANTICO INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ
R. James Joule, 92 - Brooklin Novo, São Paulo - SP, 04576-080
Instituto Atlântico | www.atlantico.org.br | (11) 3053-0002
MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE

g) **Descruzamento de campos tributários**. Hoje o IR é um tributo compartilhado com Estados e Municípios. A União perde potência fiscal pois, qualquer medida que cogite tomar no âmbito do IR, terá que compartilhar mais de 50% dessas receitas. A progressividade potencial do IR está prejudicada por essa partilha, que pode deixar de existir se o campo tributário desta passar a ser o IVA. Este, sim, por natureza, nasceu para ser compartilhado, por meio de regras claras. Ao migrar as atuais contribuições sociais (PIS/PASEP, Cofins, CSLL) – que não são partilhadas – para o IVA, o equivalente à partilha anterior do IR será compensado com exatidão pela partilha dessas contribuições. Assim teremos descruzado os campos tributários entre União, de um lado, e Estados e Municípios, de outro, provocando o início de um verdadeiro pacto tributário em que a União cuidará da justiça redistributiva pessoal e regional com independência, enquanto os entes federados terão para si a quase totalidade da arrecadação sobre o consumo. Tal descruzamento é uma pedra de toque essencial na proposta Atlântico/MBE. Não só viabilizará, na prática, um pacto federativo de maturidade, como abre espaço para a União cuidar de conter suas despesas sem vinculação a fundos de participação, como também viabiliza nova relação cidadã entre o conjunto dos governantes locais e seus pagadores de tributos, que irão cobrar os devidos controles de despesas aos governos locais. Do ponto de vista da gestão tributária do País, a simplificação decorrente de tal descruzamento é de tal monta que propiciará um choque de competitividade do País no mundo, com forte retomada de desenvolvimento e geração de empregos.

A nova estrutura tributária ficará redistribuída de modo neutro (*repetimos: sem ganhos ou perdas!*) e se apresentará com absoluta **SIMPLICIDADE E CLAREZA** da seguinte forma, reproduzindo dados efetivos da arrecadação de 2018:

UNIÃO	**FEDERAÇÃO**		**ESTADOS**		**MUNICÍPIOS**
Rec. Líq. R$1312,8 bi	**R$988,1 bi**		**R$602,8 bi**		**R$478,7 bi**
IR (PF e PJ) (18%) <<<--- **CPS/CPE**	**IVA***	→	**(53%)**	→	**(29%)**
			IPVA	→	
IOF IEX/II Outros[2*]			Outros[3*]		**IPTU** e Outros[4*]

Notas: (*) O IVA substitui, em conjunto, nada menos que seis tributos: IPI, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, ICMS e ISS; abrange também o produto equivalente à distribuição do FPE e FPM incidente sobre a arrecadação do IR e do IPI (incluído nas URVs fiscais do ONDA)
(2*) *Outros* inclui a CIDE, FGTS, salário-educação e demais não citados diretamente
(3*) *Outros* inclui o ITCMD, que pode migrar para a competência federal e ser redistribuído, e demais.
(4*) *Outros* inclui tributos patrimoniais, como ITBI e IPTU, além de parcelas de participação no IPVA, ITCMD e ITR

A radical simplicidade desta nova estrutura tributária abrirá as portas para:

muito menos sonegação, evasão e planejamentos tributários;
automatismo na arrecadação e repartição;
simplicidade no cumprimento de poucas obrigações acessórias;
retomada da atividade produtiva, especialmente na indústria;
progressividade tributária, sem ofender o incentivo a empreender e lucrar.

E por fim:

Créditos acumulados de ICMS serão negociados e saldados, tanto os existentes nos balanços dos exportadores como os decorrentes de compensação aos Estados pela regra da lei Kandir. Tais acertos farão parte da PEC do Pacto Federativo.
Créditos supervenientes terão liquidação automática dentro do regime de liquidação diária do ONDA.
Regime do SIMPLES será mantido
Regimes especiais de tributação serão minimizados.
Os tributos não incidirão em cascata nem "por dentro".
Incentivos poderão continuar sendo concedidos pelos Estados até o limite de sua parcela de 4% pontos percentuais dentro do novo IVA.
Os incentivos preexistentes e regimes especiais serão cobertos pelo ONDA até o valor do dia da reforma.

3. Vantagens distributivas da proposta Atlântico/MBE

Qualquer sistema tributário deixa fortes pegadas distributivas sobre a renda nacional, afetando sobremaneira os níveis de concentração/distribuição de renda. O sistema tributário pode também afetar o ritmo da economia, sendo punitivo, neutro ou estimulador em relação à produção e ao emprego da população. Nosso sistema no Brasil, herdado da Constituição Federal de 1988 e modificado (para pior) por sucessivos "puxadinhos" tributários, tem claro viés contra a produção e geração de emprego. Mas a principal característica negativa é ser "regressivo", isto é, por trabalhar para piorar a distribuição de renda num país já tão desigual nas suas oportunidades iniciais.

Uma reforma tributária acontece muito raramente. Décadas se passam antes que a vontade política crie um consenso para mexer numa estrutura de impostos. Por isso, a motivação para se buscar vantagens para todos deve estar presente em todos os debates. O primeiro estágio de uma reforma é buscar simplificar a vida das pessoas e desonerar a carga sobre o ombros da população e das empresas. Logo a seguir, se presume que uma boa reforma consiga dar mais transparência e automatismo para a arrecadação de cada ente federativo, evitando compartilhamentos desnecessários e sobreposições de tributos entre as diversas esferas de governo. Mas a motivação reformista cresce na medida em que se possam corrigir sérios defeitos de concentração de rendas.

O atual sistema brasileiro de impostos é claramente regressivo, tratando os mais pobres com mais taxação em vários tipos de incidências tributárias. Exemplos: no ICMS, mesmo com diferenças de alíquotas em favor de alguns itens considerados "essenciais", como alimentos e medicamentos, pesquisas sucessivas mostram que os mais afluentes em renda recolhem uma percentagem de ICMS em média inferior às faixas de renda mais baixas. Na incidência de Imposto de Renda, as faixas superiores, que auferem mais rendas do seu capital, contribuem menos do que um assalariado tributado sobre seu ganha-pão. No campo previdenciário, a contribuição dos empregadores recai sobre a folha de pagamentos, se tornando elemento de oneração do custo de contratação da mão de obra. Diversos mecanismos de poupança forçada, como o FGTS e as contribuições federativas, embora tenham clara utilidade para os trabalhadores, incidem sobre a base salário, impondo redução expressiva da disponibilidade salarial para os trabalhadores fazerem alguma poupança voluntária. Mais de metade do salário bruto é consumida com desvios forçados que, afinal, nem viram poupança efetiva.

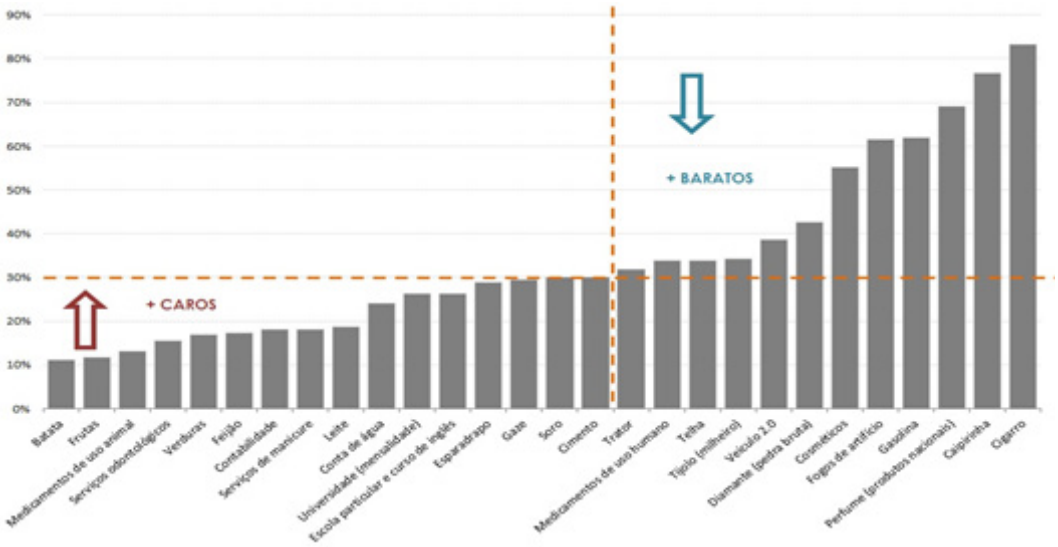
As atuais PEC 45 e 110, não obstante seu esforço de simplificar, passaram ao largo das duas questões essenciais de uma boa reforma tributária: melhorar a alocação dos recursos produtivos e corrigir distorções na forte concentração de renda nacional. Pelo contrário: a PEC 45, no seu purismo simplório, adota uma alíquota única de IBS, o imposto de consumo que chamamos de IVA. O imposto será

destinado integralmente ao estado de consumo da mercadoria ou serviço. Por trás da aparente hiper-simplificação está a promessa velada de um agravamento sem precedentes na concentração da renda pessoal. Ricos pagarão menos por seus produtos e pobres arcarão com agravamento tributário em seus orçamentos. A PEC 45, ciente desse defeito inaceitável, insere uma previsão de compensação via remessa de cheques de devolução de tributos às faixas mais pobres de consumo. Trata-se de uma operação claramente inviável, desde a identificação de quem deve receber quanto de volta, como pelo custo administrativo brutal e a chance de enormes desvios de corrupção.

A PEC 110 foi mais cuidadosa, listando segmentos por essencialidade. Mas não previu quantas serão as faixas de redução (ou de majoração) de alíquotas. Há grande chance de a nova legislação se tornar bem mais complexa em termos de faixas do que a atual. Ademais, o IBS na PEC 110 deixa de ser um único imposto para se dividir em dois, federal e federativo (estadual e municipal), um sobre o outro. A porta está aberta para um agravamento do peso da tributação, com a esfera federal agindo na sua competência tributária em desalinho ao que ficar regido para o IBS federativo. Não nos parece ser solução de fato simplificadora nem redistributiva. É grande a chance de a carga tributária aumentar também em razão da convivência, por longos anos, dos antigos ICMS, ISS, IPI e Contribuições (que virarão tributos zumbis) com os dois IBS.

No gráfico, apresentamos exemplos tópicos da carga tributária incidente sobre bens e serviços na atual estrutura de impostos. São cálculos apresentados no site do Instituto Brasileiro de Pesquisas Tributárias (IBPT). O quadro ilustra o ponto sobre a desvantagem flagrante de se passar a operar com alíquota padrão. Primeiro, porque tudo indica ser necessário trabalhar com uma faixa (caso seja única) de IBS próxima a 30%. Imaginemos a incidência dessa faixa elevada sobre todos os produtos e serviços hoje considerados de consumo de massa. O impacto de piora na distribuição de renda não será trivial. Em segundo lugar, é sempre bom lembrar que o IBS substituirá o ISS, que incide sobre serviços ao consumidor final, inclusive os serviços profissionais, como de advogados, médicos, consultores e prestadores diversos, como costureiras, profissionais de beleza, cuidadores, reparadores domésticos etc. Todas essas atividades, hoje pagando até 5%, pagarão cerca de 30%. A chance de evasão e sonegação crescerá exponencialmente. Mais uma razão para não se optar pelo caminho de um alíquota única, nem tampouco deixar múltiplas faixas em aberto.

A maneira de se garantir solução simplificadora com atenção ao princípio distributivo é constituir cinco faixas nacionais sendo uma delas a básica e, em torno desta, duas faixas reduzidas e duas majoradas. As reduzidas serão faixas que abrigarão desde os serviços hoje cobrados em 5%, e que não teria o benefício da não-cumulatividade de incidências (a geração de créditos ao longo da cadeia). Outra faixa



ATLANTICO
INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ
R. James Joule, 92 - Brooklin Novo, São Paulo - SP, 04576-080
Instituto Atlântico | www.atlantico.org.br | (11) 3053-0002
MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE

ficaria entre 15 e 19%. A faixa padrão seria em torno de 29%. E mais duas majoradas completariam a estrutura do novo IVA. Seria dispensável a introdução de um imposto seletivo adicional para desestimular certos consumos poluentes ou insalubres, bastando um tratamento especial dado à faixa mais elevada do IVA.

Tal solução apresentada pelo Atlântico/MBE aumenta as chances efetivas de um tratamento mais equânime para os consumidores de poder aquisitivo muito distintos, bem como – por serem apenas cinco faixas nacionais – um tratamento automatizado de arrecadação e repartição diária de recursos por meio do ONDA, conforme tabela a seguir, demonstrativa da manutenção exata da receita tributária de cada esfera de governo, num exercício com os dados efetivos da receita total de 2018

Figura: Demonstração da Repartição Tributária por meio da ONDA*

Utilizando dados referentes à arrecadação total de 2018

PRÉ-REFORMA 2018 em R$ bi		PÓS-REFORMA 2018 em R$ bi	
UNIÃO (Rec. Arrecadada)	**1.572,0**	**UNIÃO (Rec. Arrecadada)**	**1.312,8**
Compartilhados	***439,0***		
IR	383,8		
IPI	53,8		
ITR	1,4	ITR	1,4
Exclusivos	***455,8***	***Exclusivos***	***460,7***
Cofins	238,5		
CSLL	77,2		
PIS Pasep	63,2		
ICEX	40,6	ICEX	40,6
IOF	36,3	IOF	36,3
		IR	383,8
Previdenciários	***368,8***	***Previdenciários***	***368,8***
INSS	368,8	INSS	368,8
Outros	***308,4***	***Outros***	***308,4***
(-) Transferências	***-259,2***		
para Estados	-130,3		
para Municípios	-128,9		
		PARTILHA FEDERATIVA	173,5
Receita Disponível UNIÃO	**1.312,8**	**Receita Disponível UNIÃO**	**1.312,8**
		FEDERAÇÃO (IBS+ SEL)	**988,1**
ESTADOS (Rec. Arrecadada)	**650,3**	**ESTADOS (Rec. Arrecadada)**	**682,8**
Compartilhados	***650,3***	***Compartilhados***	
ICMS	491,6		
Outros	158,7	Outros	158,7
(-) Transferências	***-177,8***	***(-) Transferências***	***-80,0***
para Municípios	-177,8	*para Municípios*	-80,0
(+) Transferências	***130,3***		
da União	130,3		
		PARTILHA FEDERATIVA	524,1
Receita Disponível ESTADOS	**602,8**	**Receita Disponível ESTADOS**	**602,8**
MUNICÍPIOS (Rec. Arrecadada)	**172,0**	**MUNICÍPIOS (Rec. Arrecadada)**	**398,7**
Exclusivos	***172,0***	***Exclusivos***	
ISS	63,8		
Outros	108,2	Outros	108,2
(+) Transferências	***306,7***	***(+) Transferências***	***80,0***
da União	128,9		
dos Estados	177,8		
		PARTILHA FEDERATIVA	290,5
Receita Disponível MUNICÍPIOS	**478,7**	**Receita Disponível MUNICÍPIOS**	**478,7**

18%

53%

29%

ONDA

FONTE: José R. Afonso e Kleber P. de Castro, "Consolidação da Carga Tributária Bruta de 2018" (inédito, 2019).

ELABORAÇÃO: RC CONSULTORES

4. Imposto de Renda exclusivo, progressivo e de alta potência

Característica central da proposta do Atlântico/MBE é a troca do mecanismo de partilha da receita do IR com Estados e Municípios, compensando a estes mediante idêntica receita pelo aumento de suas parcelas na partilha do IVA federativo. Com isso, o novo sistema fica mais leve e com campos tributários extremamente bem definidos. De um lado, o IR se torna receita exclusiva para a União. De outro, o IVA será sobretudo um imposto dos entes federados, com parcela minoritária (inferior a 20%) pertencente à União. O desenho do sistema aperfeiçoado desta maneira se aproximará do norte-americano, até hoje o mais eficaz do planeta, pelo que consegue arrecadar sobre a renda na esfera federal, deixando o imposto de vendas para o nível local.

A importância de um IR exclusivo é enorme. Hoje há vinculações obrigatórias que impedem o governo federal de dedicar mais recursos para investimentos dos quais a Federação inteira é tão carente. Devido à partilha obrigatória do IR, qualquer esforço de arrecadação deve ser sempre o dobro do que seria necessário. Se o governo, por exemplo, pretender elevar a receita do IR em 5% para financiar obras diversas, na prática terá que mirar um aumento de 10% na arrecadação já que, grosso modo, metade será compartilhado. Esta partilha antecipada reduz sobremaneira a potência fiscal do IR. A reforma tributária não pode deixar de reparar esse grave defeito de compartilhamento.

Por seu turno, sendo o IR de competência federal, a parcela do IR entregue a Estados e Municípios não lhes pertence originalmente. São eles parceiros passivos na receita do IR, podendo sofrer, inclusive, suspensão de partilha em alguns casos especiais. Quando o novo sistema vigorar, as parcelas antes correspondentes ao FPE e FPM, atuais fundos de participação de Estados e Municípios, passarão a integrar a base tributária do IVA, constituindo receita originária dos entes federados. O que parece ser um ajuste trivial de contas fiscais, até por sua extrema clareza e simplicidade, trará vantagens diversas para todos. A União terá ampla liberdade para programar sua política de rendas em nível federal, em particular as coberturas que terá de fazer à seguridade social deficitária na parte assistencial. Poderá também adotar maior progressividade na incidência de alíquotas, desonerando a base dos contribuintes de IR com rendimentos mais baixos. Este último objetivo, apesar de não pertencer ao âmbito constitucional, é uma demanda muito evidente da sociedade brasileira.

Por seu turno, a União pode ser ainda mais progressista, caso se inclua no Ato de Disposições Constitucionais transitórias, dispositivo para a redução gradual da receita minoritária da União no IVA – por exemplo, de 4 pontos percentuais em dez anos, compensando-se por elevação no IR da pessoa física. Tal progressividade não exclui a desoneração esperada para a carga tributária como um todo. Nossa proposta prevê a redução da carga bruta, nas três esferas de governo, de 36% para 33% do PIB, em dez anos, um esforço muito paulatino e perfeitamente assimilável, bastando a implantação de medidas de contenção das despesas correntes reais em todos os níveis.

Em países mais avançados, os tributos indiretos, que recaem sobre consumo sem discriminar faixas de renda ou poder aquisitivo, são considerados "regressivos" e, portanto, de "má qualidade". No Brasil, nossa tributação é de "má qualidade", porque fortemente regressiva. Para se controlar tal regressividade, é necessário aumentar a participação percentual da incidência tributária sobre a renda. No Brasil, há espaço para tanto, desde que o País volte a crescer de fato e amplie as oportunidades de empreendedorismo e de enriquecimento concorrencial de milhões de novos empreendedores.

Na mão oposta, o imposto sobre consumo, inicialmente operando numa faixa de 29% segundo nossa estimativa, deve ser reduzido gradualmente para um nível não superior a 25%. Nessa faixa, mais próxima ao limite superior de IVA médio praticado em alguns países da Comunidade Europeia, teremos mais competitividade em nossos produtos e serviços.

ATLANTICO INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ
R. James Joule, 92 - Brooklin Novo, São Paulo - SP, 04576-080
Instituto Atlântico | www.atlantico.org.br | (11) 3053-0002
MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE

Emenda à PEC nº 110, de 2019

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências

Inclua-se ou altere-se a Emenda Constitucional nº 110/2019, conforme a seguir ou na parte em que couber:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescidos:

[...]

" Art. 61. [...]

§ 3º A iniciativa para a apresentação dos projetos de lei complementar que tratem do imposto previsto no art. 153, VIII, caberá exclusivamente a:

I - Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos;
II - Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras de Vereadores, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;
III - bancadas estaduais de Deputados Federais ou Senadores;
IV - comissão mista de Deputados Federais e Senadores, instituída para esse fim.

§ 4° Nos projetos apresentados na forma do § 3° deste artigo deverão estar representadas todas as Regiões do País e pelo menos:

I - um terço dos Estados e Distrito Federal; ou
II - um terço dos Municípios ou Municípios em que o conjunto da população corresponda, no mínimo, a um terço da população nacional, nas hipóteses de iniciativa municipal previstas nos incisos I e II do § 3° deste artigo.

§ 5° Não se aplica o disposto nos §§ 3º e 4º deste artigo aos projetos que tratem das normas gerais previstas no art. 146, III, ' a' a ' d' , exceto quanto à definição de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes do imposto." (NR)

"Art. 105 [...]

III – [...]

d) contrariar as leis complementares relativas ao imposto a que se refere o art. 153, VIII, bem como a regulamentação de que trata o art. 153, § 6º, negarlhes vigência ou lhes der interpretação divergente da que lhes tenha atribuído outro tribunal." (NR)

"Art. 146 [...]

III – [...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos no art. 153, III e VIII, e das contribuições sociais previstas no art. 195, I, e § 13;

IV – *[suprimir]*

V – dispor sobre o funcionamento da câmara de compensação de tributos federais, estaduais e municipais, e a apuração e recolhimento no âmbito do operador nacional de distribuição da arrecadação, especialmente sobre:

a) entrega imediata e automatizada dos recursos de cada ente federativo;

b) mecanismo integrado de recolhimento, com guias unificadas e documentos fiscais eletrônicos;
c) a forma pela qual será realizada a cobrança dos créditos indevidamente utilizados, incorporando as garantias e preferências inerentes às obrigações de natureza tributária, inclusive tipificando o ilícito e respectivas sanções;

d) a forma pela qual cada ente tributante será compensado em razão da absorção de crédito gerado na apuração de imposto ou contribuição de titularidade de outro ente, autorizada a

criação de fundo ou câmara de compensação, com vinculação de parcela do produto da arrecadação de impostos e contribuições sociais ou retenção de transferências constitucionais;

§1º A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;
II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;
III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;
IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

§2º Quaisquer exigências sobre documentos e arquivos eletrônicos de operações fiscais, declarações fiscais, regras de apuração de tributos, bem como as demais obrigações acessórias vigentes ou a viger, devem ser padronizadas nacionalmente e instituídas por órgão federal, definido em lei complementar. (NR)

"**Art. 149 [...]**

§2º ...

I – ....

b) *(suprimir)*

"**Art. 150 [...]**

VI [...]

d) livros, jornais, periódicos, tanto em meio físico papel como em formato eletrônico, bem como o papel destinado a impressão.

VII – incluir tributo na própria base de cálculo ou na base de cálculo de quaisquer outros tributos. (NR)

§1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

"**Art. 153 [...]**

VIII - operações relativas a circulação econômica de bens e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, de comunicação e sobre prestação de serviços que necessariamente componham a cadeia produtiva de um bem a ser vendido pelo encomendante da industrialização, ainda que se iniciem no exterior, e sobre prestação de serviços a consumidor final.

IX – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos.

[...]

§6º Lei complementar definirá os produtos e serviços sujeitos ao imposto de que trata o inciso VIII, e as alíquotas máximas serão fixadas pelo Senado em no máximo cinco faixas de incidência, observado o princípio da essencialidade do produto e do serviço.

§7º O imposto de que trata o inciso VIII do caput deste artigo será instituído por lei complementar, apresentada nos termos do disposto no art. 61, §§3º e 4º, e atenderá o seguinte:

I – será uniforme em todo o território nacional e terá regulamentação única, vedada a adoção de norma estadual autônoma, ressalvadas as hipóteses previstas em lei complementar;

II - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores, sendo assegurado:

a) o crédito relativo às operações com bens e serviços empregados, usados ou consumidos na atividade econômica, ressalvadas as exce-

ATLANTICO INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ
R. James Joule, 92 - Brooklin Novo, São Paulo - SP, 04576-080
Instituto Atlântico | www.atlantico.org.br | (11) 3053-0002
MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE

ções relativas a bens ou serviços caracterizados como de uso ou consumo pessoal;

b) o crédito integral e quando cabível, na aquisição de bens do ativo imobilizado;

c) o aproveitamento de saldos credores acumulados;

III – será cumulativo, sem direito a quaisquer créditos, em relação às operações com serviços prestados a consumidor final.
IV - incidirá também nas importações, a qualquer título;
V - terá uma alíquota básica, assim entendida a aplicável a todas as hipóteses não sujeitas a outro enquadramento, dentre as faixas de incidências;
VI - não incidirá:

a) nas exportações, garantidos a manutenção e o aproveitamento do imposto cobrado nas operações anteriores, reservada a hipótese de incidência nas exportações de produtos em seu estado natural, como exigido em lei complementar;

b) sobre a mera circulação de bens e serviços ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira;

c) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

VII - não poderá ser objeto de isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão ou qualquer outro tipo de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro vinculado ao imposto, exceto, se estabelecido por lei complementar, em relação a operações com os seguintes produtos ou serviços:

a) alimentos, inclusive os destinados ao consumo animal;

b) medicamentos;

c) bens do ativo imobilizado.

VIII - não integrará sua própria base de cálculo e deverá ser destacado em documento fiscal;

X - poderá ser cobrado de acordo com a liquidação financeira das operações;

XI - lei complementar estabelecerá as matérias da regulamentação única prevista no inciso I deste parágrafo que dependerão de aprovação por resolução do Senado Federal.

§8º O imposto previsto no inciso IX do caput atenderá ao seguinte:

I – incidirá também se o doador tiver domicilio ou residência no exterior ou se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

II – a lei que o instituir definirá:

a) a parcela do produto da arrecadação retida pela União para financiar as atividades de arrecadação, cobrança e fiscalização; b) a forma pela qual as atividades mencionadas na alínea 'a' deste inciso poderão ser compartilhadas com os Municípios, inclusive quanto à determinação do valor de bens imóveis neles localizados." (NR)

"**Art. 153-A**. A regulamentação, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança do imposto previsto no art. 153, VIII, bem como de outros tributos ou responsabilidades que lhe sejam delegados por convênio, serão realizadas em conjunto pela administração fazendária federal e de 20 administrações tributárias dos Estados, Distrito Federal, cabendo à lei complementar:

I - dispor sobre as regras de organização e funcionamento integrado, em âmbito nacional, das administrações tributárias dos entes federados, bem como as responsabilidades das autoridades tributárias responsáveis pela fiscalização e constituição do crédito tributário de impostos e contribuições;

II - definir outros tributos a serem arrecadados, fiscalizados ou cobrados nos termos deste artigo, podendo ser delegados por meio de convênio;

III - estabelecer regras unificadas para o processo administrativo tributário;

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, os Estados poderão ter suas próprias administrações tributárias locais para lançamento e fiscalização de tributos de suas competências e controle dos repasses das receitas que lhes pertençam, sendo-lhes ainda assegurada, na forma prevista em convênio, atuação na fiscalização de outros tributos de seu interesse." (NR)

Art. 153-B. O imposto previsto no art. 153, VIII deverá ser apurado e recolhido pelo sistema integrado de liquidação de tributos gerenciado por operador nacional de distribuição da arrecadação, que servirá como uma câmara de compensação de tributos nacional, conforme lei complementar de que trata o inciso V do art. 146, que definirá:

a) entrega automatizada dos recursos de cada ente federativo;
b) mecanismo integrado de recolhimento, com guias unificadas e documentos fiscais eletrônicos;
c) a forma pela qual será realizada a cobrança dos créditos indevidamente utilizados, incorporando as garantias e preferências inerentes às obrigações de natureza tributária, inclusive tipificando o ilícito e respectivas sanções.

"**Art. 154**

III – *suprimir*

Parágrafo único - *suprimir*

"**Art. 155**

[...]

IV - *suprimir*

§7º e incisos e §8º - *suprimir*

"Seção VI

Da Repartição das Receitas Tributárias

Art. 157

[...] redefinir percentual de repartição para os Estados e Distrito Federal

Parágrafo único. Em relação ao imposto previsto no art. 153, VIII, nas operações incidentes interestaduais, bem como na hipótese de incidência na exportação sobre produtos em seu estado natural, como exigido em lei complementar, fica reservado ao Estado de origem da mercadoria o valor correspondente a quatro centésimos por cento sobre a base de cálculo do imposto, segundo lei complementar.

Art. 158

[...] redefinir percentual de repartição para os Municípios.

§ 2º Nas operações interestaduais, fica reservado ao Município de origem do serviço o valor correspondente a quatro por cento do imposto previsto no art. 153, VIII.

Art. 159

[....] suprimir incisos I e II.

"Seção VII – Administração Tributária

Arts. 162-A e 162-B *(suprimir)*

"**Art.195** [...] *redefinir*

"**Art. 239** *[redefinir]*

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com o seguinte artigo alterado:

[...] redefinir de modo a reduzir o período de transição, considerando que teremos a câmara de compensação (art. 146, inciso V) como mecanismo de aceleração do processo de implementação do IBS.

Art. 3º *[suprimir]*

ATLANTICO INSTITUTO DE AÇÃO CIDADÃ
R. James Joule, 92 - Brooklin Novo, São Paulo - SP, 04576-080
Instituto Atlântico | www.atlantico.org.br | (11) 3053-0002
MOVIMENTO BRASIL EFICIENTE

JUSTIFICAÇÃO

A instituição do IBS, como proposto na PEC nº 110/2019, não fere o pacto federativo (CF/88 – art. 60, §4º, I combinado com os arts. 1º, 18, 25, 30 e 32).

Na Reforma Tributária, em tela, ao aglutinar diversos tributos não está a retirar as competências tributárias dos entes federados estaduais, distrital e municipais, mas está a promover a organização de antigos tributos complexos e ineficientes no IBS para posterior partilha, de modo a manter a autonomia financeira de todos os entes federados.

Alertamos que a repartição de competências tributárias não é imutável, por óbvio, podendo ser aperfeiçoada e modernizada, desde que viabilizadas a autonomia financeira dos Estados, DF e Municípios.

Autonomia financeira não deve ser automaticamente atrelada a competência tributária, como uma algema constitucional, a qual proporciona fonte de receita ao ente federado. Passa frequentemente despercebido que há duas fontes constitucionais de preservar e viabilizar a autonomia financeira:

> **1ª** proporcionando uma fonte de receita, assim, autorizando ao ente federado, a instituir e arrecadar um tributo em seu próprio benefício (competência tributária), como é hoje o ICMS e o ISS, bem como a exploração econômica de seus bens próprios (aluguéis, aplicações financeiras, dentre outros);
>
> **2ª** participando da produção de um tributo instituído em âmbito nacional e arrecadado e distribuído por uma câmara de compensação, como o Instituto Atlântico propõe para o art. 146, V (partilha tributária, como hoje é o SIMPLES Nacional, e como será o IBS).

É sabido que, atualmente, nem todos os Estados e Municípios dispõem de aparatos administrativos suficientes para com eficiência instituir, cobrar e administrar os recursos dos tributos, de que detém competência legislativa, dependendo incisivamente dos repasses federais. É claro que o novo IBS vem aí para reforçar a autonomia financeira destes entes menos capacitados, uma vez que os recursos que lhe cabem serão automaticamente distribuídos, conforme a proposta de instituição de Câmara de Compensação (art. 146, V).

Desta feita, não é demasiado afirmar: o IBS vem a reforçar a autonomia federativa, por meio de tributação e arrecadação moderna, mais simples e eficiente. O novo sistema tributário pode até ajudar a ajustar a distribuição da arrecadação de modo a mitigar as imperfeições do atual sistema, propiciando equidade e eficiência na partilha dos recursos, inclusive.

Ora, reafirmemos, a autonomia do ente federativo tem a ver com governo próprio, ou seja, autonomias administrativa e financeira, e capacidade para legislar naquilo que lhe compete. Já a autonomia financeira diz respeito a fontes de receitas (derivadas da competência tributária e originárias de seu patrimônio) ou participação em produtos da arrecadação (partilha). A Reforma Tributária tem como baliza a preservação dos recursos arrecadados aos entes federados, já que há a necessária repartição do produto da arrecadação. Portanto é patente que o IBS pode sim ser instituído como um tributo de âmbito nacional, sujeito à repartição, via câmara de compensação, entre os entes federados (federal, estadual, distrital e municipal).

O fato do IBS reunir diversos tributos em um só, não significa que os entes federados ficarão desnudos de autonomia financeira, pois na CF há de deixar muito claro que o produto da arrecadação "repartida" (receitas distribuídas), via Câmara de Compensação

("CETIP Fiscal"), neutralizará qualquer embate sobre a suposta ofensa ao pacto federativo.

Enfatizamos, o atual SIMPLES Nacional alberga diversos tributos, dentre eles o ICMS e o ISS (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo o produto de sua arrecadação repassado a quem lhe pertence. Há aqui ultraje ao princípio federativo? Claro que não e isto é pacífico. A propósito uma Câmara de Compensação caberia também ao SIMPLES NACIONAL, para maior eficiência e velocidade de distribuição do arrecadado.

Portanto, conclui-se que caso instituído o IBS em âmbito nacional, como proposto na PEC nº 110/2019, fusionando os atuais tributos federais (IPI/PIS/COFINS) com o tributo estadual (ICMS) e o tributo municipal (ISS), não há que se falar em inconstitucionalidade (ofensa ao pacto federativo), desde que prevíssemos na Carta Mãe que os Estados e Municípios, em favor da sua autonomia financeira, teriam direito a repartição automática do produto da arrecadação, por meio de uma Câmara de Compensação, já definindo inclusive os percentuais da partilha e colocando tais percentuais em campos próprios na Nota Fiscal Eletrônica (NFe), e focando na simplificação tributária, na sequência, prever em lei complementar o regramento concernente ao IBS dos (a) fato gerador, (b) base de cálculo, (c) alíquotas, (d) isenções ou reduções fiscais, (e) prazo de recolhimento, e (f) obrigação acessória.

Não há conclusão outra: é viável constitucionalmente e será de bom tom, sem titubeio, claramente estabelecer na PEC da Reforma Tributária o novo IBS Nacional (IBS) sujeitando-o a partilha automática via câmara de compensação eletrônica (fusão de NFe – Sistema Bancário – IBGE), a ser regida por lei complementar.

Assim, na PEC nº 110/2019 são extintos 8 tributos (IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, todos federais, ICMS estadual e o ISS municipal). No lugar deles, é criado um novo tributo: o imposto sobre o valor agregado chamado de IBS – Imposto sobre Operações com Bens e Serviços, sendo que todas as partilhas aos entes federados são feitas por meio de Câmara de Compensação nacional.

No tocante ao percentual de partilha e destinação, no que couber, dos recursos dos novos tributos, há que ser redefinidos para atender o novo texto constitucional proposto.

Quanto ao ITCMD, a PEC nº 110/2019 propõe com razoabilidade que o imposto seja de competência da União, com arrecadação pertencendo aos Municípios.

No que diz respeito ao princípio da anterioridade nonagesimal, necessário incluir o imposto de renda à regra (art. 150,§1º, "c"), tendo em vista não ser razoável a possibilidade de majoração deste tributo por meio de lei publicada em 31 de dezembro para vigorar a partir de 01 de janeiro do exercício seguinte.

Impende suprimir o inteiro teor do texto da Seção VII – Da Administração Tributária (arts. 162-A e 162-B), evitando mais um instrumento de potencial aumento de gasto público, inclusive afastando também a possibilidade de criação de um SUPERFISCO (Comitê Gestor da Gestão Tributária), afora o espaço que se abre para conflito intragovernamental nada produtivo para a democracia.

Deve-se investir mais, em pleno século XXI, em tecnologia fiscal para o exercício da arrecadação, cobrança, fiscalização e partilha, como a instituição proposta de uma câmara de compensação fiscal, segundo texto sugerido para o novo inciso V, do art.

146 da CF, câmara essa a ser vinculada ao IBGE (por meio de lei complementar) e com diretriz técnica pelo consagrado CONFAZ.

No mais todas as menções no texto constitucional acerca das repartições de receitas tributárias, transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação, devem ser adequadas, de modo a não haver prejuízo econômico aos entes federativos após a vigência da presente emenda.

Destaque-se que a presente emenda foi elaborada com a colaboração do Instituto Atlântico, tendo como balizas:

-Necessidade de avanço nos grandes propósitos da Reforma Tributária:

1. Simplificação substantiva;

2. Promoção da competitividade;

3. Desoneração do contribuinte.

-Aproveitamento das contribuições mais próximas de harmonizar diferentes "visões" de um sistema tributário simplificado, competitivo e desonerado.

-Respeito às situações tributárias pré-existentes, sobretudo, garantir o equilíbrio federativo e o desate do nó fiscal.

-Preparação do país e sua economia para tempos de hiper-competição e quebras de premissas e paradigmas.