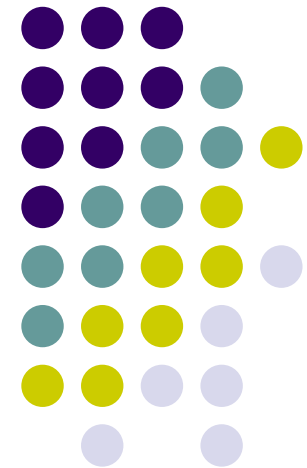


O Novo Sistema Tributário Nacional e uma Proposta Viável

José Roberto R. Afonso

Seminário *Proposta de um Novo Sistema Tributário Nacional*,
FENAFISCO/SINAFRESP, São Paulo, 6/7/07



Questão inicial: tributar ou arrecadar?



- Brasil levou ao limite o uso do sistema tributário com fins exclusivo de arrecadar e promover o ajuste fiscal
- Inovou mundialmente ao consagrar o princípio da comodidade - CPMF, substituição tributária, base presumida
- Questão: importa quanto se arrecada, mas também de quem e como? As repercussões econômicas e sociais do sistema tributário também precisam ser consideradas.
- Visão predominante em políticas e práticas: *arrecadar por arrecadar*, independente de quem paga, sobre o que incidem, impactos sobre a economia...
- Sucesso inquestionável – ajuste fiscal via aumento de carga tributária sem precedente histórico e internacional
- Ajuste imediatista está causando desajuste estrutural.



Por que mudar o Sistema Tributário Nacional?

Por que a tributação vai tão mal?



- Carga pesada demais:
 - comparações internacionais: muito acima dos emergentes e na média dos países ricos > distorção nos tributos do mercado interno
 - injustiça tributária: carga concentrada e penaliza maior propensão ao consumo (pobres)
- Crise federativa latente:
 - acelerada tendência à recentralização da arrecadação direta e da receita disponível
 - crise estrutural dos estados em contraponto aos municípios como novo fator dinâmico

Reforma 1988: fóco federativo



Principal motivação:

Desconcentração da receita disponível do setor público

- Criação do ICMS pela incorporação à base do ICM de combustíveis, energia elétrica, minerais e serviços de transporte e de comunicação.
- Substancial aumento dos recursos destinados pela União a Estados e Municípios e pelos Estados aos Municípios

Reação do governo federal:

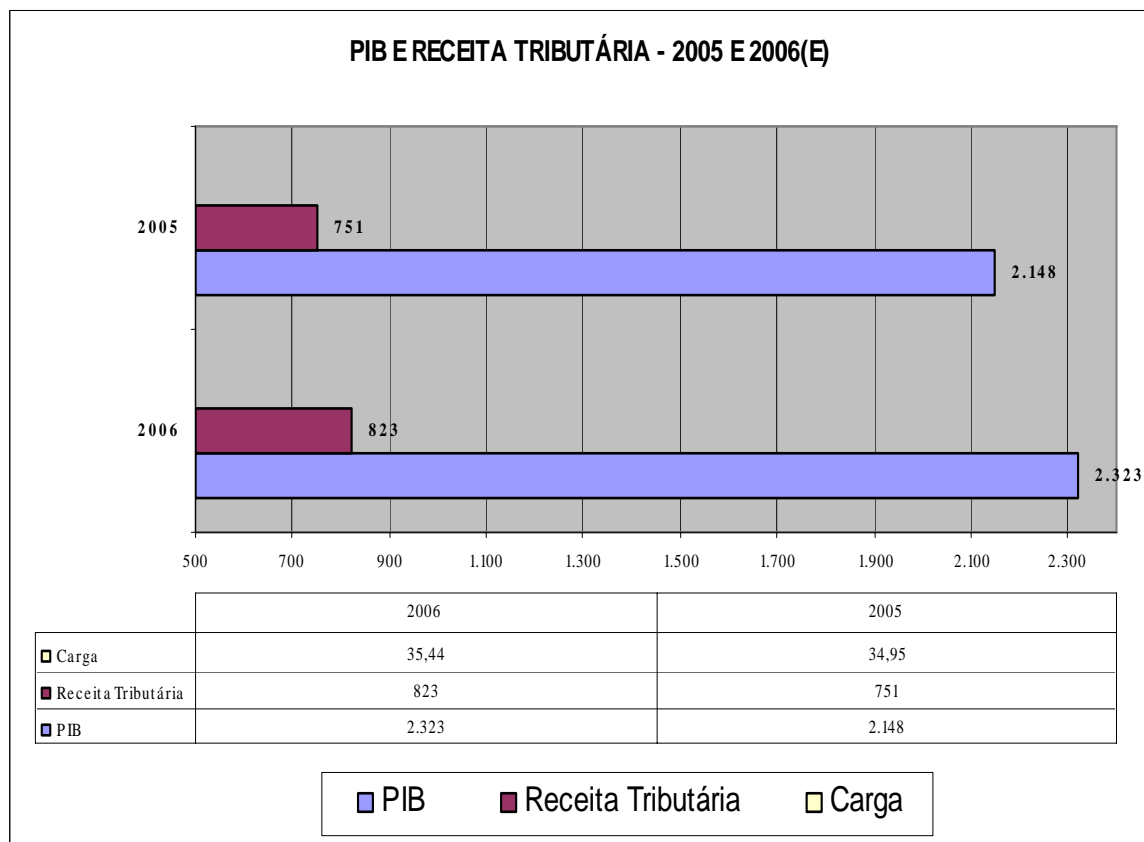
- Pouco esforço para arrecadar IPI e IR, uso intenso das contribuições sociais (PIS, COFINS, CSLL e CPMF) e, mais recentemente, criação da CIDE sobre combustíveis
- Solução para a vinculação: FSE, FEF, DRU
- Aumento da carga tributária, com ênfase na tributação cumulativa
- Melhoria recente com PIS/COFINS não-cumulativa também aumenta carga e piora complexidade tributária

Carga Tributária Atual: 2006



ESTIMATIVA PRELIMINAR *

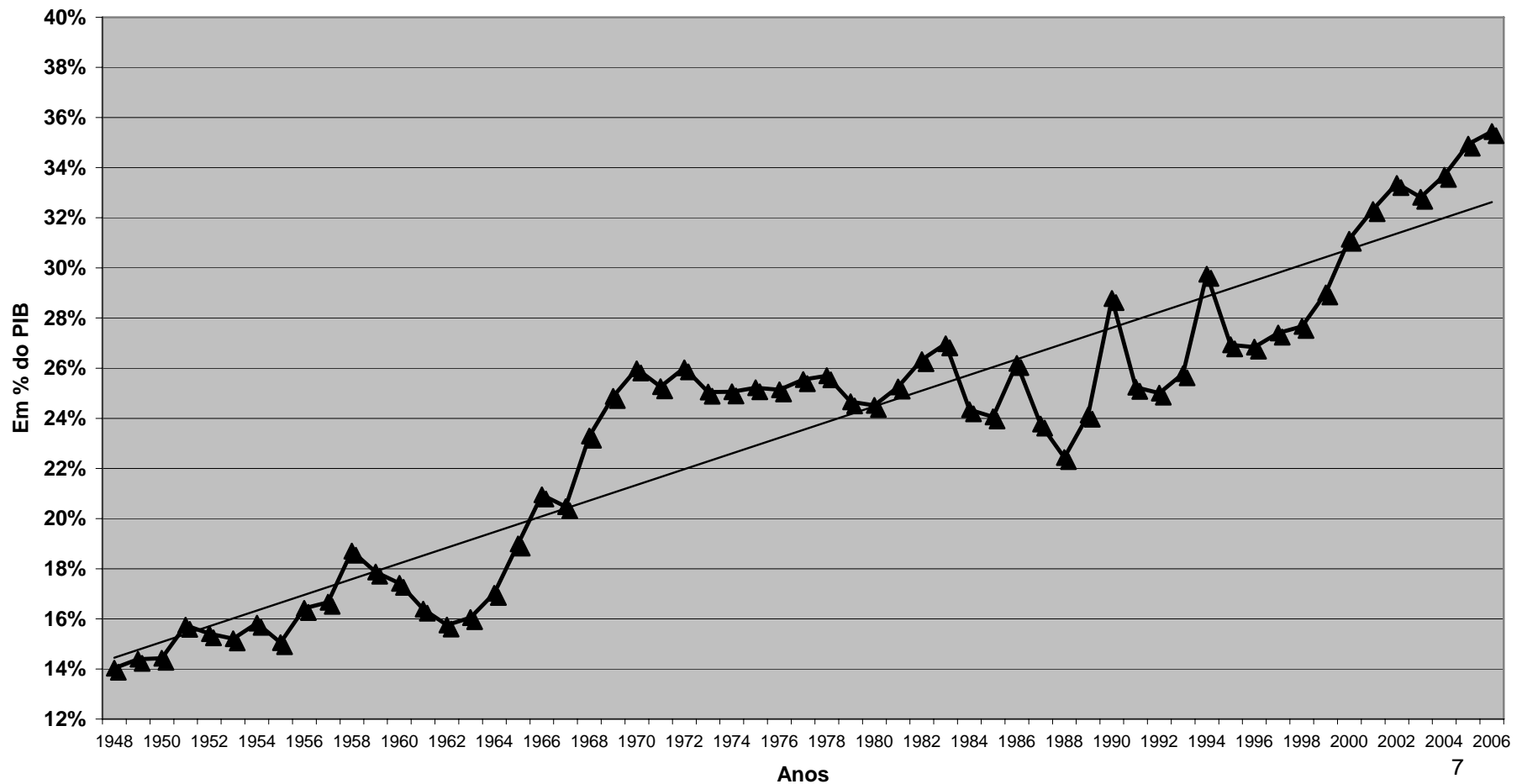
- Arrecadação tributária: **R\$ 823,3 bilhões**
- Carga tributária bruta global: **35,44%**
- Crescimento da arrecadação 2005/2006: R\$ 72,69 bilhões
- Aumento da carga 2005/2006: 0,50% do PIB



Carga tributária no pós-guerra: tendência expansionista



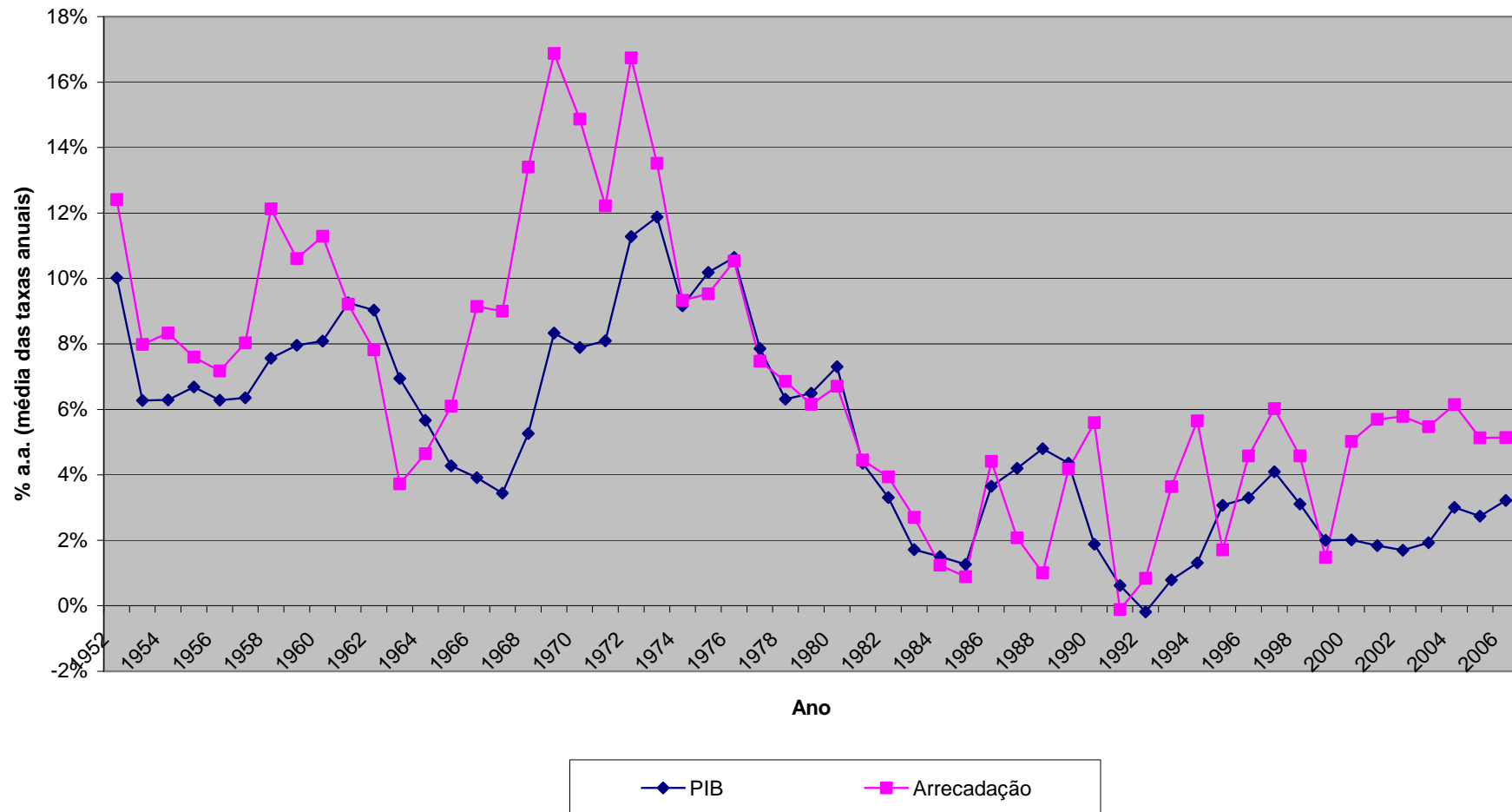
CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL NO PÓS-GUERRA: 1947 a 2006e



Aumento recente da carga mesmo com economia desacelerada



**CRESCIMENTO NO PÓS-GUERRA DO PIB E DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL -
1952 a 2006e: média móvel últimos 5 anos da taxa real anual**



Carga para 2007: projeções de novo incremento (+1.3% PIB)

Estimativa de Amir Khair

Estimativa da Carga Tributária para 2007

Base em dados realizados até abril para a União e março para Estados e municípios

% do novo PIB	2006	2007	diferença	% difer.
TOTAL	34,21	35,51	1,29	100,0
UNIÃO	23,87	25,09	1,23	94,8
IMPOSTO DE RENDA	6,26	6,73	0,47	36,7
PREVIDÊNCIA SOCIAL	5,28	5,60	0,33	25,2
CSLL	1,11	1,22	0,11	8,3
CPMF	1,37	1,45	0,08	6,0
FGTS	1,57	1,67	0,10	7,5
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	0,43	0,49	0,06	4,4
IPI	1,19	1,25	0,05	4,1
IOF	0,29	0,31	0,02	1,3
SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,29	0,31	0,02	1,4
SISTEMA "S"	0,21	0,23	0,01	1,0
OUTRAS CONTR. ECONÔMICAS	0,06	0,06	0,00	-0,2
CIDE COMBUSTÍVEIS	0,34	0,32	-0,02	-1,5
COFINS	3,93	3,96	0,04	2,8
PASEP	0,14	0,14	0,00	0,1
PIS	0,88	0,88	0,00	0,4
OUTROS	0,52	0,49	-0,03	-2,6
ESTADOS	8,87	8,88	0,02	1,2
ICMS	7,36	7,33	-0,03	-2,6
IPVA	0,53	0,58	0,05	3,5
OUTROS	0,97	0,97	0,00	0,3
MUNICÍPIOS	1,48	1,53	0,05	4,0
ISS	0,66	0,68	0,02	1,8
IPTU	0,45	0,46	0,02	1,2
OUTROS	0,37	0,39	0,01	1,0

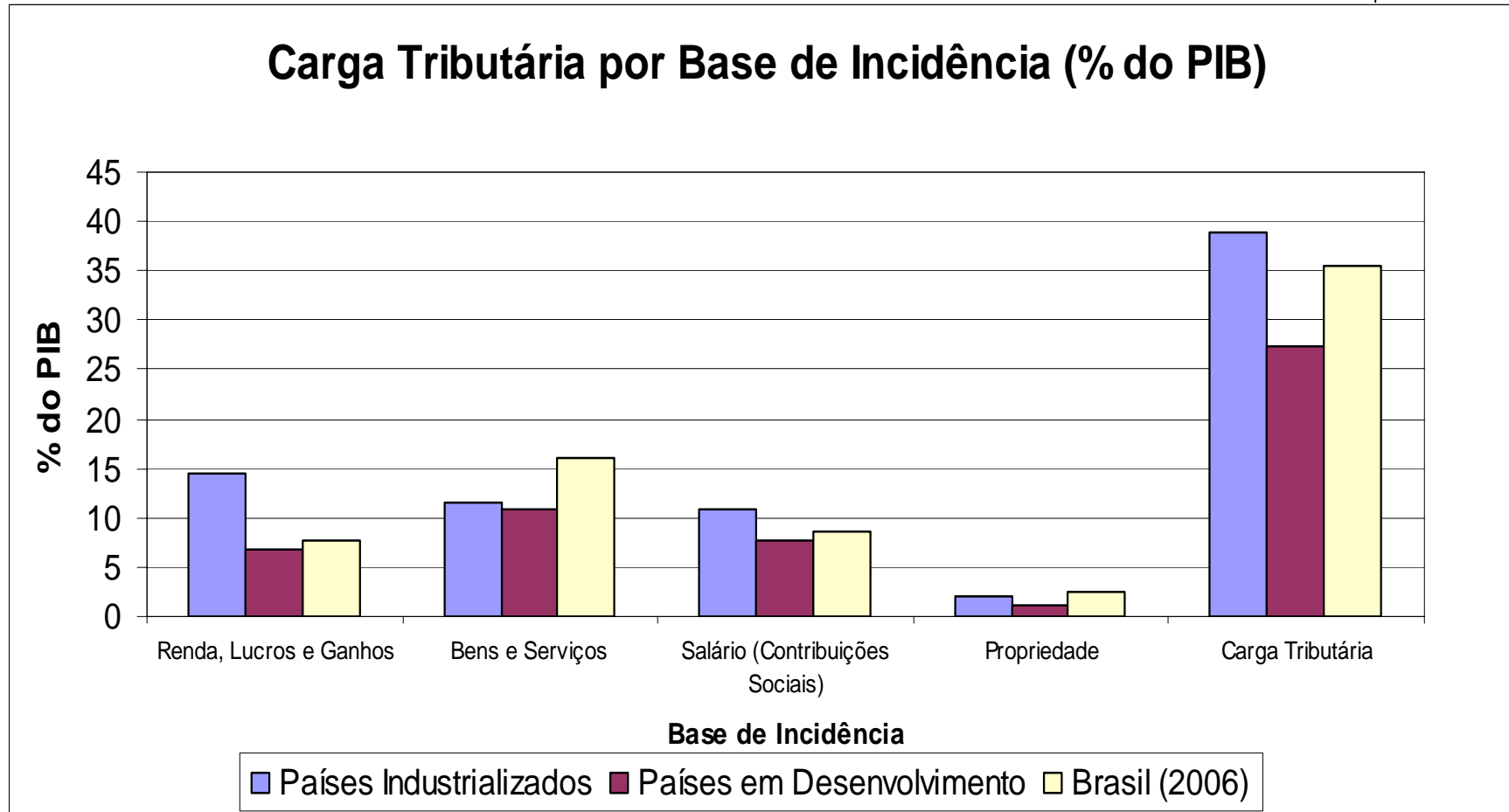
Fonte: SRF e CEF para a União e Contep para Estados. Estimativa própria para municípios.

PIB estimado para 2007 em R\$ 2.525 bilhões, com crescimento de 4,5% e inflator de 3,6%

Conceito de carga tributária adotado pela Secretaria da Receita Federal (SRF)

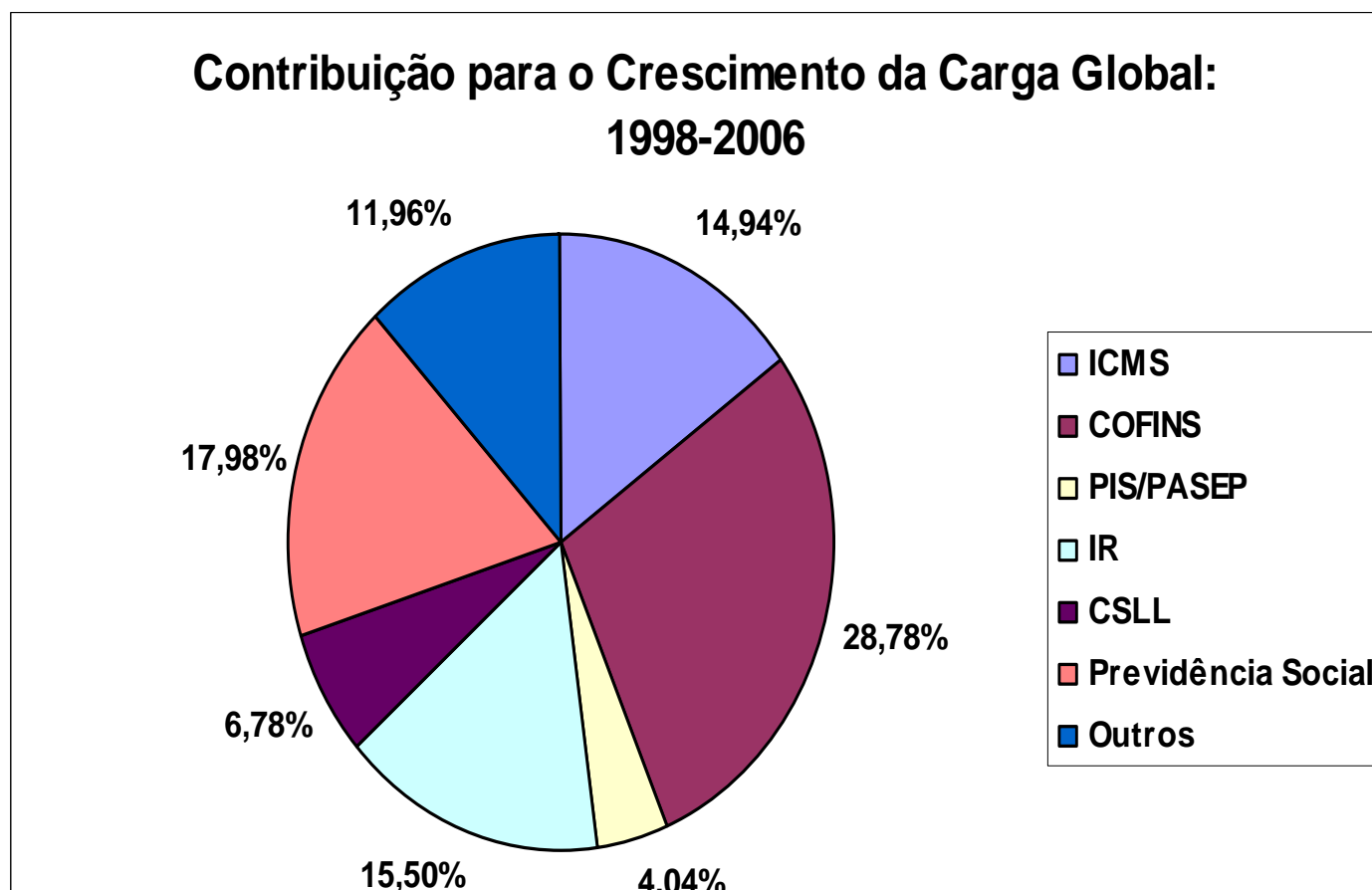


Comparações Internacionais: Segundo o FMI





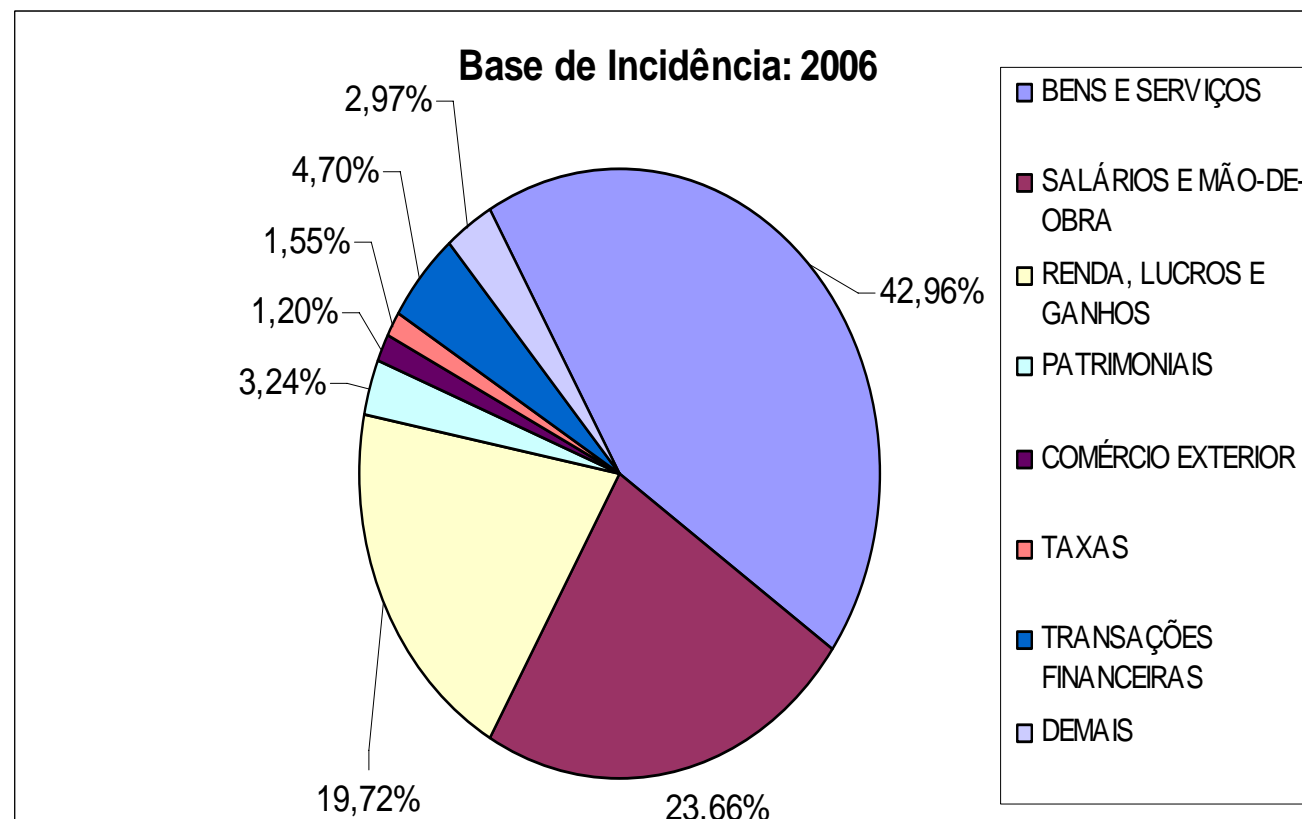
Aumento de carga via tributos desvinculados e não compartilhados



Carga anti-competitividade: concentrada em tributos indiretos



- Tributos sobre o mercado de bens e serviços: + de 50% da arrecadação
- 2ª maior base de incidência: folha salarial (8,4% do PIB)
- 3ª maior base de incidência: rendas e lucros (7,0% do PIB)



Carga regressiva: aumento de tributos indiretos



Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias em 1996 e em 2004

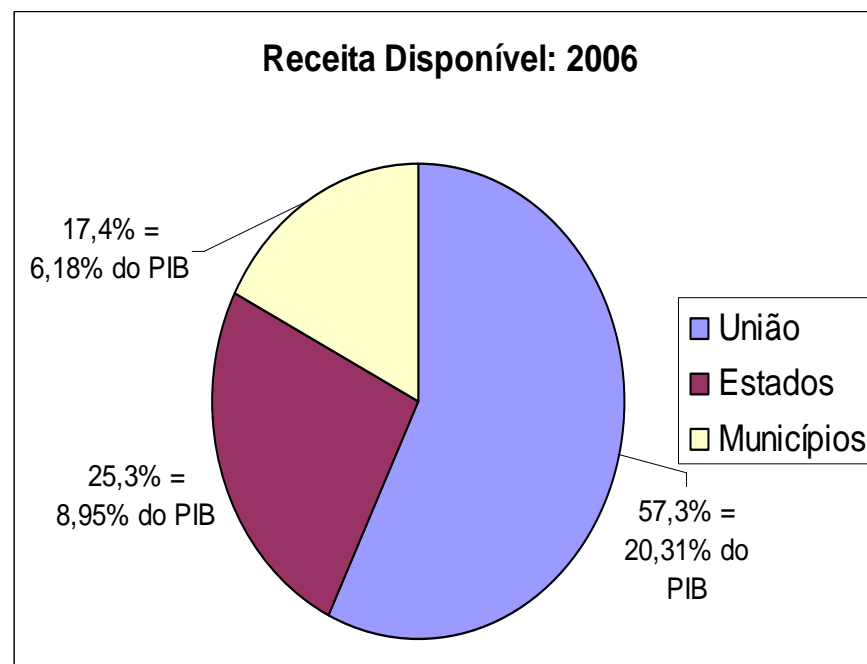
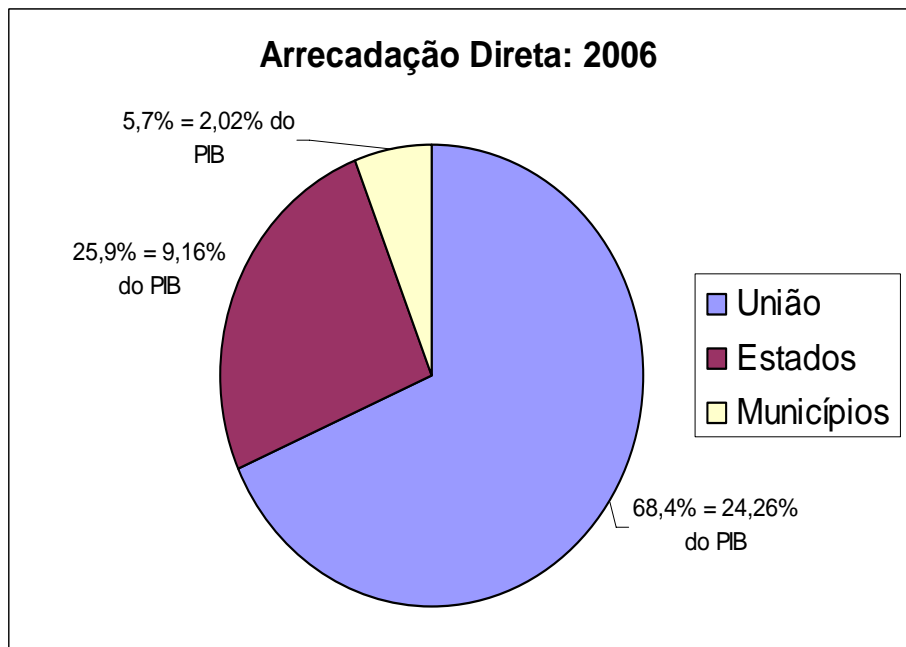
renda mensal familiar	em % da renda familiar						acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	tributação direta		tributação indireta		carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et. alii (2000); SRF " A Progressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

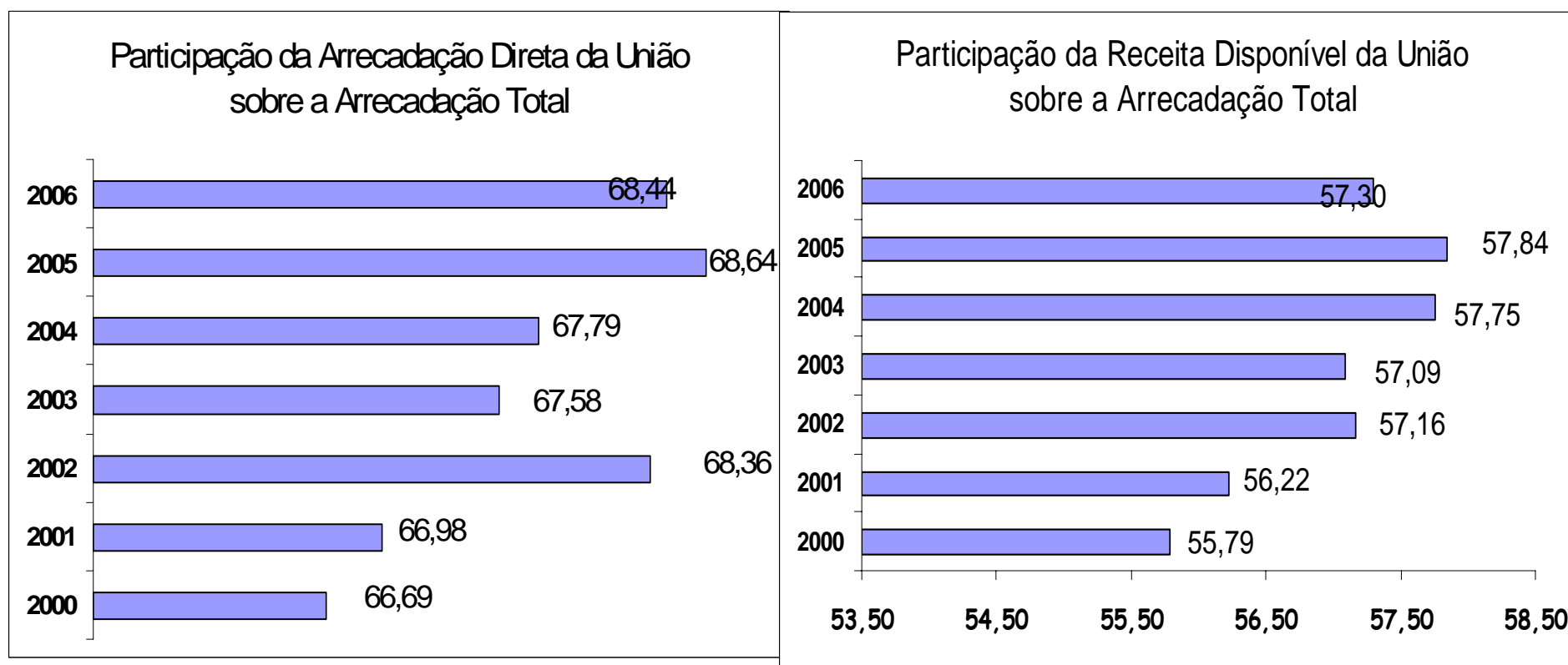
* tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, COFINS (indiretos); IR. contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS.
elaboração da autora

Extraído trabalho Profa. Maria Helena Zockun, *Projeto Simplificando Brasil*, out.2005

Descentralização ainda relevante da carga tributária



Participação crescente da carga tributária federal, direta e disponível



Tendência história: mais municipaliza do que descentraliza



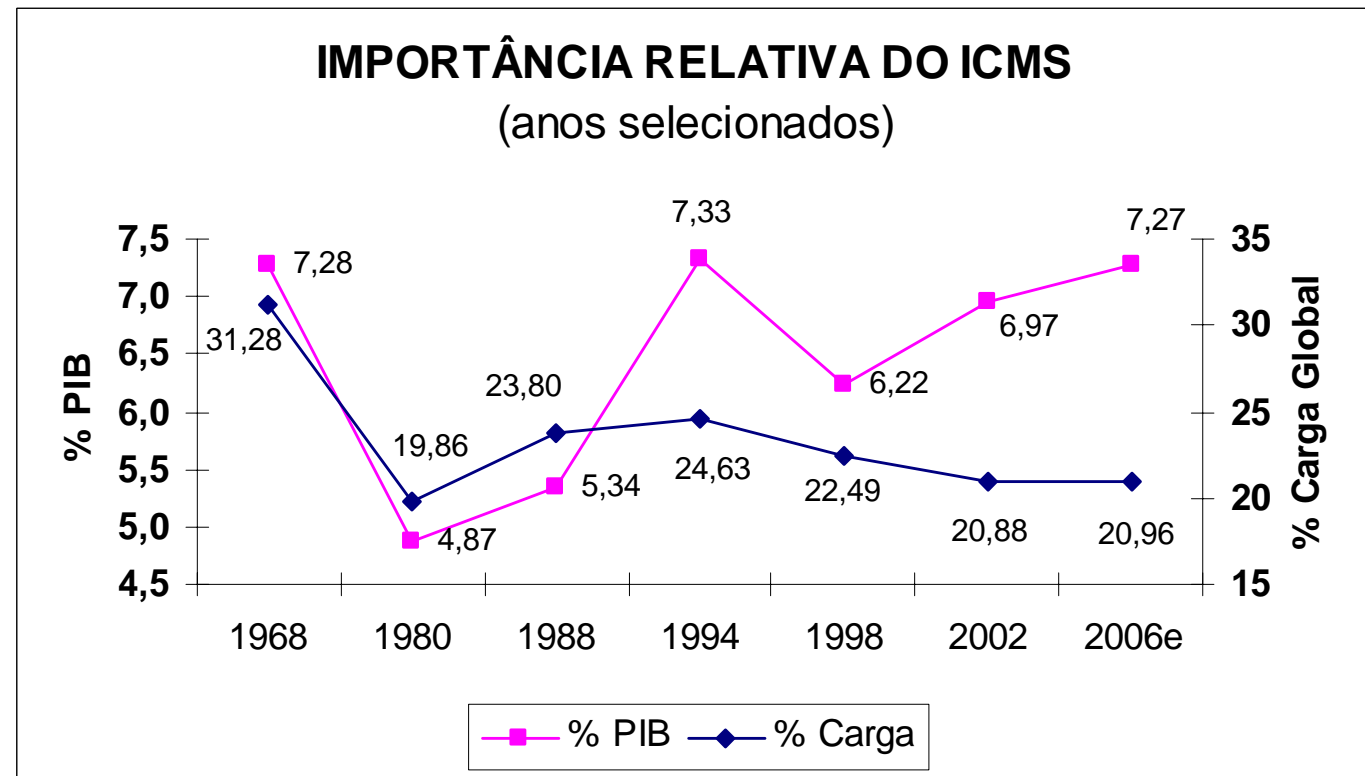
EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1960/2006
(conceito contas nacionais)

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
2004	22,84	8,94	1,92	33,69	67,8	26,5	5,7	100,0
2005	23,99	9,06	1,90	34,95	68,6	25,9	5,4	100,0
2006	24,26	9,16	2,02	35,44	68,4	25,9	5,7	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
2004	19,46	8,51	5,73	33,69	57,8	25,3	17,0	100,0
2005	20,21	8,80	5,93	34,95	57,8	25,2	17,0	100,0
2006	20,31	8,95	6,18	35,44	57,3	25,3	17,4	100,0

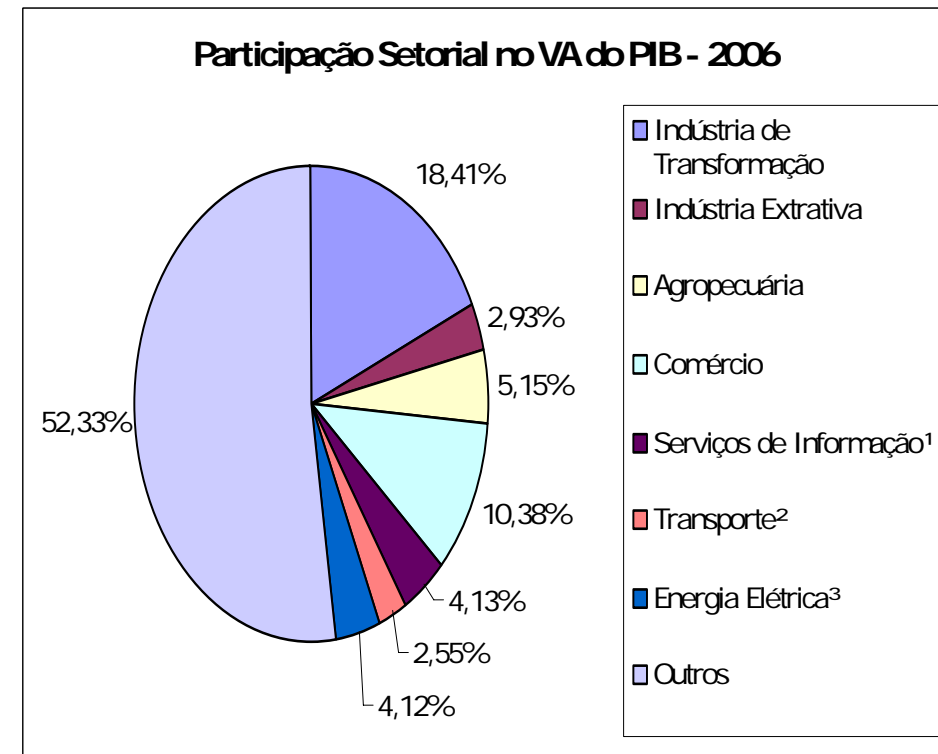
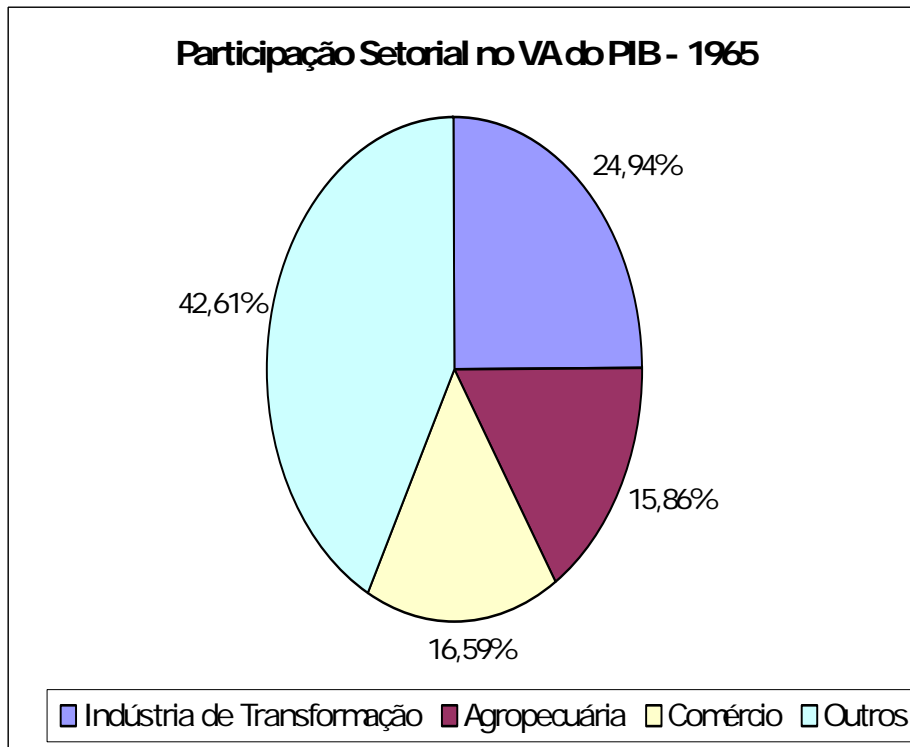
Como ICMS ficou bem pra trás



- ICMS arrecadava inicialmente com base reduzida e ampla quase tanto quanto hoje (em 2006), com bases e alíquotas ampliadas.
- Visível perda de espaço na carga global.



PIB sujeito à tributação interestadual perdeu peso relativo





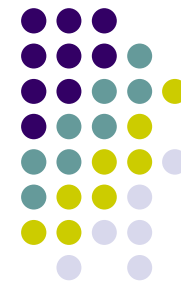
Como reformar e não fracassar, novamente?



Por que tantos projetos fracassaram?

- Estratégia das discussões e projetos de reforma tributária desde anos 90:
focalização
 - maior ênfase no ICMS estadual
 - ajustes graduais e longo
 - evita debate federativo
- Fracasso e frustrações:
 - projetos reduzidos e aprovados só o que aumenta a carga tributária

Novas condições favorecem reforma



- **Debate nacional** – cada vez se discute mais tamanho e qualidade do gasto, pré-condição para revisão da carga
- **Transparência** – crescente demanda social por explicitar contas públicas; mudança radical quando explícito o tamanho dos tributos em cada compra (já em contas de luz e telefone)
- **Gestão das receitas** avança mais que arcabouço legal:
 - cobrança generalizada e crescente em governos menores
 - contribuições federais com base legal e de informação em âmbito nacional e bases mais amplas que ICMS
 - projeto do SuperSimples induz criação do cadastro único e integração dos sistemas de informação e até fiscalização
 - *e-fisco* - modernização em avançado estágio internacional; próxima geração – nota eletrônica

Pilares para reforma



- diminuir número de tributos e compartilhar os principais, preservando os princípios de descentralização e desoneração de exportações;
- repactuar descentralização, com nova sistemática de partilha (bases abrangentes, critérios de rateio mais racionais)

IVA, tão desejado, tão desconhecido



- 1948: França adota IVA parcial
- 1964: IPI substitui o imposto de consumo
- 1967: ICM substitui o IVC (Primeiro IVA utilizado por governos subnacionais). Dinamarca adota o IVA
- 1968: França aperfeiçoa e generaliza IVA. Alemanha adota.
- Hoje: cerca de 140 países usam o IVA
 - Mundo = generalização e simplificação; governo central
 - Brasil = especificação e complicação; governo subnacional



Alternativas do IVA

Enfoque Minimalista: tende a avançar na desoneração de exportações e investimentos fixos, com medidas pontuais

versus cada vez mais difícil solucionar problemas do ICMS sem reforma abrangente (quebra da cadeia e com tributação interestadual)

Reforma Radical: recomendações da teoria e das experiências internacionais por centralizar IVA

versus impossível com peculiar arranjo federativo brasileiro: hipótese mais suave é *modelo alemão* (legislação só federal e arrecadação só estadual)

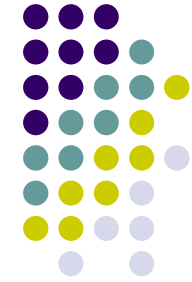
Proposta: compartilhar cobrança entre esferas de governo – adesão crescente de especialistas e experiências no Canadá e Índia

Proposta: IVA Compartilhado

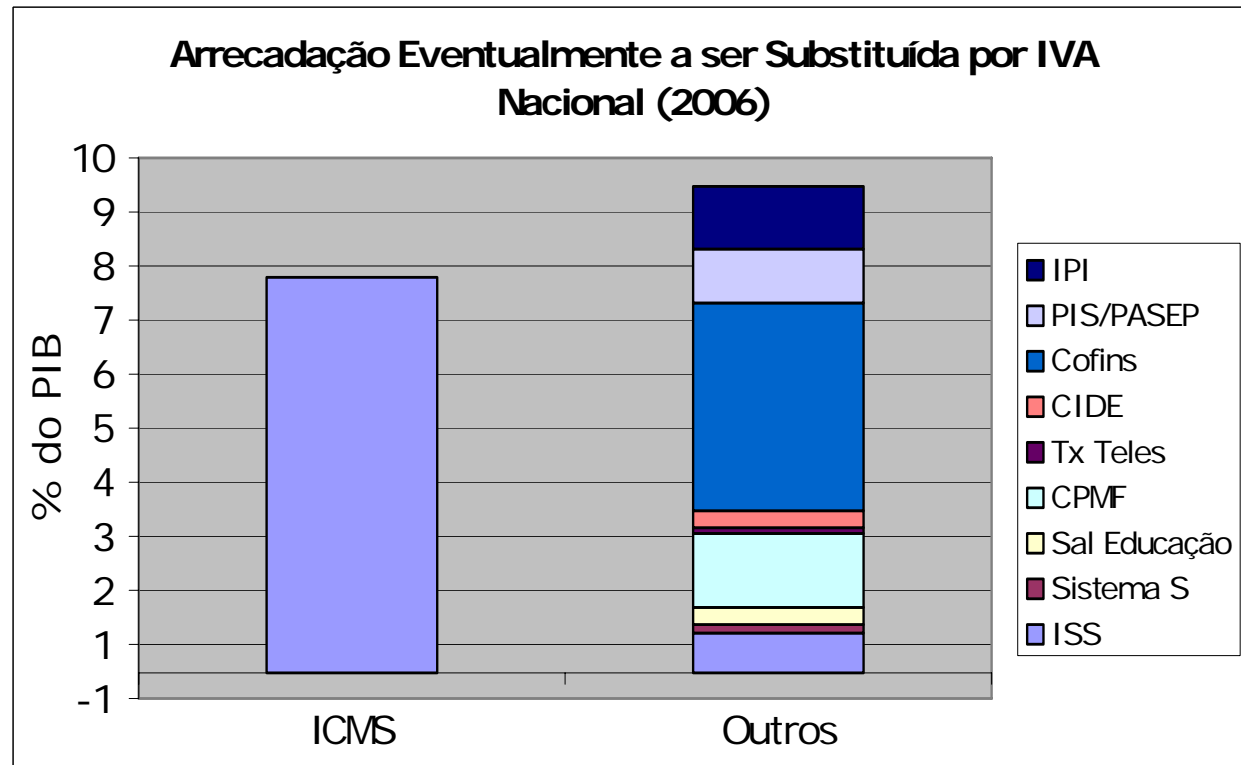


- substituir tributos indiretos por IVA nacional;
 - desoneração completa de exportações, bens de capital e uso e consumo; mínimo de regimes especiais (micro)
- partilhado pela União, Estados e talvez municípios;
- vários modelos, mas o compartilhamento de alíquotas permite conciliar harmonização com relativa autonomia e responsabilidade:
 - duas alíquotas, uma estadual e outra federal; município poderia taxar varejo (ou cobrar um IVV);
 - parcela estadual não atravessa fronteiras estaduais, mas a federal sim; jogo débito e crédito transporta receita;
 - alíquotas nacionais, com banda estadual

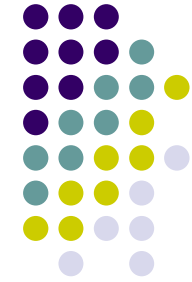
SuperIVA *necessário*



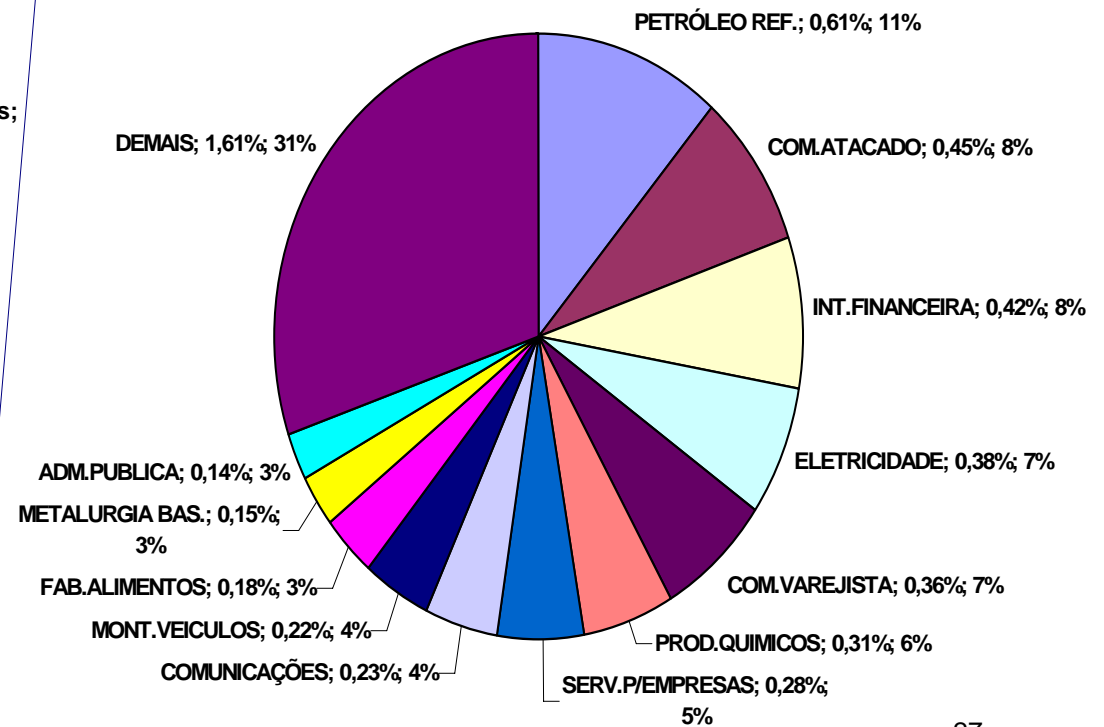
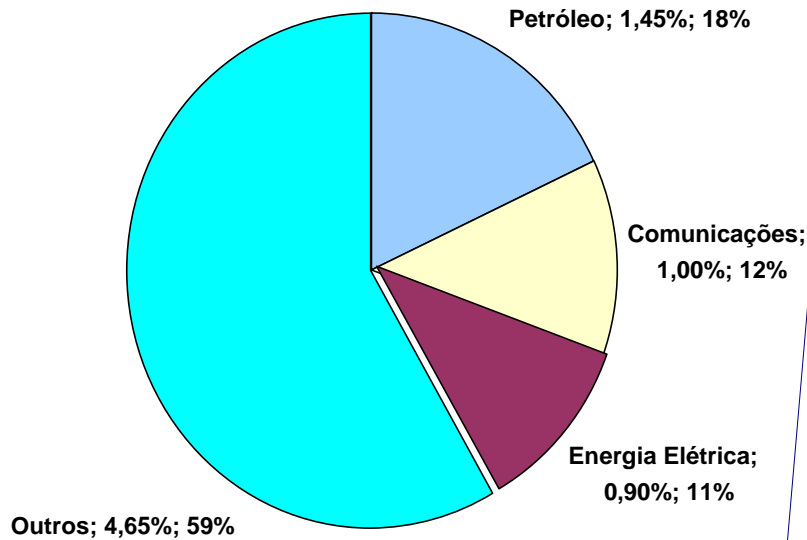
- ICMS já não seria majoritário
- Se receita a substituir é muito grande, por outro lado, reduz acúmulo de crédito e força uma enorme cooperação e responsabilidade: *todos governos estão no mesmo barco...*
- SuperIVA = 16% do PIB (já arrecadado hoje)



ICMS x COFINS: contribuição com base mais abrangentes



ARRECADADAÇÃO SETORIAL DO COFINS/PIS/PASEP - 2005 (% PIB)



Preservação da Autonomia



- Estados administram e fiscalizam o imposto e podem fixar, dentro de limites, suas próprias alíquotas e, portanto, os níveis de suas respectivas receitas: é preciso buscar equilíbrio entre simplicidade e qualidade da tributação, de um lado, e preservação da autonomia fiscal dos Estados, de outro.
- Compartilhamento do IVA permitirá a harmonização fiscal com diferenciação de alíquotas entre Estados e responsabilidade fiscal.

Alternativas para ampliar imposto de renda



- **Reforma com menor fôco constitucional**
 - Fusão CSLL ao IRPJ: se ampliada base do FPE/M
 - Adicional Estadual (como países ricos): hipótese de criar sobre PF ou recriar PJ para compensar estados mais ricos que percam com IVA no destino
- **Tendências internacionais:**
 - Países ricos: carga mais elevada sobre Pessoa Física (apesar de reduzir deduções, faixas de alíquotas e alíquotas marginais) e menor e decrescente sobre Pessoa Jurídica
 - Novos rumos (países nórdicos e leste europeu): alíquota única em geral
 - Latinos: tributam mais que Brasil (alíquotas marginais superiores) mas arrecadam menos

Alternativas para tributação do patrimônio



- **Tendências internacionais:** voltar a explorar mais competências menos limitadas pela globalização
- **Tributação da terra:** inevitável fundir ITR ao IPTU (nenhum convênio após EC/2003) ou mesmo estadualizar imposto (cruzar com ICMS)
- **Tributação do patrimônio:** aplicada em alguns países ricos e emergentes, geralmente como IRPJ mínimo
- **Tributação da movimentação financeira:** inevitável redução de alíquota e, se mantido, como imposto mínimo/fiscalizatório

Alternativas para transferências



- **Fundos de Participação:** inevitável ampliar base e reduzir percentagens, em princípio para manter mesma repartição
 - *avaliar:* se mesma base ampla da DRU (facilita cálculo) ou se excluído impostos regulatórios (II e IOF) e taxas (como evitar que não se criem novas brechas)
 - hipótese de aplicar mesmo princípio para partilha estadual do ICMS e IPVA
- **Critérios de Rateio:** consolidar princípios (redistributivo x partilha) e melhorar critérios de rateio (ex. FPE sem fórmula)
- **Fundos Sociais:** perenizar e regularizar normas de rateio e distribuição do FUNDEB e do SUS

Transição



- **Receita disponível estadual e municipal:** certo que pedirão garantias de que não sofreram perdas com mudanças na tributação e nas transferências
 - Governo federal: também é certo que arcará com custo
 - *Seguro-Receita* da Lei Kandir: retomar e repensar formulação e experiência
- **IVA Desonerado e no Destino:** ainda sem cálculo efetivo das perdas esperadas com devolução de saldos credores e da mudança para destino
 - *Rolagem* da dívida: deduções no pagamento mensal pode ser alternativa para compensação
- **Guerra Fiscal:** defesa da manutenção dos benefícios concedidos exigirá limites temporal e abrangência e definição de fundo e financiador (demais Estados x União)



Conclusão

Reforma *versus* Novo Sistema



Não precisamos de uma reforma,
mas sim de uma revolução.
Adotar um novo sistema
tributário, simples e eficiente,
eliminando tributos,
consolidando contribuições com
impostos, criando um cadastro
único.



Mais trabalhos no site do expositor.

www.joserobertoafonso.ecn.br

e-mail: zeroberto.afonso@gmail.com

- *Economista do BNDES e pesquisador da UNICAMP*
 - *Opiniões de exclusiva responsabilidade do palestrante*
 - *Beatriz Meirelles e Kleber Castro apoiaram a elaboração desta palestra*
-