

Principais Linhas da Proposta de Reforma Tributária

Deputado Luiz Carlos Hauly

O objetivo deste texto é mostrar a evolução do projeto de Reforma Tributária que pretendo entregar para a análise dos ilustres membros desta Comissão.

Na comunicação anterior já havia manifestado minha intenção de propor **a extinção** dos seguintes tributos: IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, todos federais; ICMS estadual; ISS municipal; e **a criação** dos seguintes: Contribuição social sobre operações e movimentações financeiras; IVA e Imposto Seletivo.

Além disso, ressaltai as principais premissas do novo modelo:

- manutenção da carga tributária nacional;
- preservação da arrecadação tributária, líquida de transferência, dos entes federativos;
- diminuição da parcela da arrecadação obtida das bases consumo e folha de pagamentos;
- transição confortável do sistema antigo para o novo.

Essas linhas básicas da Reforma Tributária estão mantidas. No entanto, o aprofundamento das discussões com parlamentares interessados no tema, técnicos, juristas e representantes do Governo, levou-nos a rever alguns pontos, que serão objeto das reflexões a seguir.

Bases folha de pagamentos e transações financeiras

Comento essas duas bases conjuntamente, pois estou certo de que aqui podemos fazer uma compensação entre elas: redução da contribuição sobre a folha de pagamento e aumento da cobrança sobre as transações financeiras.

Primeiro, proponho a extinção do Salário-Educação, o que por si só, reduz a cobrança sobre folha em 2,5 pontos percentuais, alíquota da referida contribuição, substituída por uma vinculação de receitas em valor equivalente para atender o mesmo fim, a educação básica.

Segundo, acredito que a instituição de uma contribuição sobre movimentação financeira, desde que suficientemente robusta, pode ajudar no atingimento simultâneo de três objetivos: (i) a redução da contribuição previdenciária do empregado e do empregador; (ii) o alívio da meta de

arrecadação do IVA; e (iii) o fim do déficit corrente da Previdência Social, que estimamos em 2,5% do PIB.

A redução da contribuição previdenciária, a meu ver, é fundamental para viabilizar uma melhoria nas condições de emprego. Com alíquotas acima de 20% sobre a folha de pagamento para o empregador, mais quase 10% retidos do empregado, não há quem se anime a contratar funcionários. Isso sem falar nos demais encargos trabalhistas.

Podemos até discutir a forma pela qual a redução deva ser feita: se por redução geral de alíquotas ou por meio de “rebate” da contribuição sobre movimentação financeira recolhida do contribuinte sobre a contribuição da folha.

Enfim, registro que estou convencido da necessidade de uma fonte adicional de recursos para financiar a previdência social pública.

Também devo observar que as alterações constantes da nossa proposta deverão ter consonância com a Reforma Previdenciária que acaba de chegar nesta Casa. Acredito, portanto, ser necessária uma análise mais profunda da PEC 287/2016 para se buscar o maior grau de harmonia possível desta com a Reforma Tributária que proporemos.

Base bens e serviços

Num primeiro momento, a ideia era atribuir aos Estados e Distrito Federal os novos IVA e Imposto Seletivo. Mas as simulações mostraram um grave inconveniente nessa solução: o repasse de recursos dos Estados e Distrito Federal para a União, para compensar a perda de receitas pelo fim do PIS/Pasep, Cofins e IPI, seria da ordem de 40% da arrecadação do IVA e do Seletivo. Além disso, a esse percentual teria que ser acrescida a parcela dos Municípios, superior a 20%, para repor o fim do ISS e a cota-parte de 25% do ICMS.

Esse nível de compartilhamento de receitas deve ser evitado, pois tira o estímulo em se cobrar adequadamente o tributo. Basta tomar como exemplo o IPI, que no início da década de 1990 representava quase 10% da arrecadação total e hoje responde por apenas 2,5% dela. Ainda que o setor industrial tenha perdido importância relativa e que a metodologia na mensuração da carga tributária nacional tenha sido alterada, queda dessa magnitude é explicada basicamente pela falta de disposição da União em administrar um tributo em que é sócia minoritária.

Em vista disso, o Imposto Seletivo pode estar mais bem alocado no nível federal, alternativa que mostra vantagens adicionais, pois alguns produtos

e serviços são importantes insumos de produção (combustíveis, energia elétrica, telefonia) e o gerenciamento do seu preço não deveria obedecer apenas o aspecto arrecadatório.

Caso a opção seja pela federalização do Seletivo, acredito que deva existir uma cota-parte da arrecadação a ser entregue aos Estados e Distrito Federal, de forma a garantir que todos os impostos da União sejam moderadamente partilhados.

Portanto, é digna de reavaliação a ideia de tornar o Seletivo um tributo estadual, reflexão que trago para debate com os membros da Comissão.

Quanto ao IVA, continuamos com a firme convicção de que ele deve ser de competência estadual, mas com legislação nacional; administrado pelo “Superfisco” de todos Estados e Distrito Federal, mas com autonomia em relação aos governos; cobrado de preferência na origem, mas com a partilha de receitas com base no princípio do destino; com redução de tributação para alguns produtos essenciais (alimentos e remédios), mas evitando-se no máximo outros “vazamentos” (isenções, alíquotas reduzidas, créditos presumidos etc.) em relação à alíquota padrão.

Deixamos de lado, por enquanto, a ideia de utilizar a hipótese de incidência do próprio ICMS, incrementando-a com a previsão de cobrança sobre serviços de qualquer natureza de modo a acolher o ISS. Esse aproveitamento poderia até justificar-se para manter a jurisprudência sedimentada dos dois tributos. Porém, essa “importação” também tem um forte inconveniente: o IVA começaria “contaminado” por todas as mazelas dos referidos tributos, tais como os incentivos irregulares (“guerra fiscal”), saldos credores “micados”, “vazamentos” de importantes bases tributáveis (locação de bens, exploração de direitos, serviços acessórios de telecomunicações etc.)

Outro ponto a ser decidido é se o IVA incidirá também sobre os produtos e serviços tributados pelo Imposto Seletivo. Minha tendência é pela exclusividade da cobrança do Seletivo, de forma monofásica, opção que *prima facie* parece “roubar” muita base tributável do IVA, pois alguns produtos são realmente vocacionados ao consumo final (bebidas, fumo, eletrodomésticos, alguns tipos de veículos, energia e telefonia residenciais) e, nesse caso, a cobrança exclusiva do Seletivo significa efetivamente perda de arrecadação do IVA.

No entanto, vários produtos e serviços alcançados pelo Seletivo são majoritariamente utilizados como insumos (combustíveis, energia elétrica, minerais, energia e telefonia empresariais). Nessas circunstâncias, não há perda de receitas, afinal o IVA cobrado na geração, extração, produção do

produto ou na prestação do serviço gera créditos a serem aproveitados nas etapas seguintes.

Portanto, a perda de base tributável do IVA com o Seletivo exclusivo é bem menos significativa do que parece à primeira vista, o que nos abre uma opção interessante de tributação mais racional, sempre lembrando que o Seletivo, caso federalizado, deverá ter o produto da arrecadação partilhado com os Estados e Distrito Federal.

Em resumo, por ora, acredito que o novo IVA deva ser realmente novo, o mais próximo possível do “estado da arte” da legislação dos países mais desenvolvidos, na esperança, até, de que nossos tribunais e demais aplicadores do direito se espelhem nessa experiência de sucesso, tributo que seria cobrado com uma alíquota relativamente moderada, inferior a 25% “por fora”. Completando a tributação sobre o consumo, o Imposto Seletivo poderia ser federal, mas compartilhado, e de incidência exclusiva sobre os produtos e serviços por ele tributados.

Base patrimônio

Outra mudança em relação à minha última manifestação diz respeito aos tributos sobre o patrimônio. Com o aprofundamento do assunto, ficou clara a limitação dessa base de incidência. De fato, especialistas alertam para as dificuldades em se explorar um tributo sobre estoques. Um exagero na mão, e o estoque de riqueza se esvai em pagamento dos tributos ao longo dos anos. Esse inconveniente é agravado pela escassez de poupança (e de capital) no caso brasileiro.

Também chamou a atenção o fato de o Brasil não estar muito longe da experiência internacional. Aqui, em 2015, foram arrecadados 1,45% do PIB com a tributação sobre a propriedade; na média da OCDE, esse percentual foi de 1,9% PIB.

Outrossim, estão bem consolidadas pelo menos duas modificações no Texto Constitucional: (1) inclusão de embarcações e aeronaves na base do IPVA, excluindo a tributação sobre veículos de uso comercial destinados à pesca e ao transporte público de cargas e passageiros, matéria que inclusive constou do relatório preliminar do Dep. Andre Moura; (2) criação de dispositivo que preveja reajustes mínimos da base de cálculo dos impostos municipais (IPTU e ITBI), em caso de omissão do legislador local.

Quanto ao ITCMD, estamos propondo acolhimento de dispositivo constitucional que também constou do relatório preliminar do ex-relator desta Comissão, permitindo a administração do imposto por parte da União,

mediante celebração de convênio com o Estado. O objetivo é dar mais eficiência à cobrança do tributo. Uma alternativa mais ousada seria transferi-lo para a esfera federal, o que permitiria uma integração com a cobrança do IR e, até mesmo, a revogação do IGF.

Base renda

Em relação à renda, o Texto Constitucional talvez não precise de alterações significativas, até porque os princípios da progressividade e da capacidade contributiva já estão nele incluídos. Falta, na realidade, concretizá-los por meio de medidas infraconstitucionais.

Por enquanto, cogita-se de duas modificações constitucionais: (i) a extinção da CSSL, com sua absorção pelo IRPJ; e (ii) a permissão da cobrança do IR sobre o valor da verba indenizatória que supere o gasto ou patrimônio indenizado, acabando, assim, com estratégia comum de travestir renda em indenizações não tributáveis para fugir do pagamento do imposto.

Ainda há a intenção firme de migrar arrecadação para a base renda. Deve ser registrado, no entanto, que o mero aumento de alíquotas não será eficaz ou suficiente para conseguir um deslocamento significativo de receitas. O IRPJ conjugado com a CSLL teria uma alíquota de 33-34%, até superior à média da experiência internacional, que vem sofrendo redução nos últimos anos por conta de “guerra fiscal” mundial, inclusive no âmbito da Comunidade Europeia.

No IRPF, há algum espaço para aumento de alíquotas da tabela progressiva, criando-se, por exemplo, uma alíquota maior do que 27,5% para as rendas mais altas. Porém, essa alternativa apenas penaliza quem já paga o imposto e traz ganho fiscal relativamente tímido, dada o pequeno número de contribuintes que oferecem à tributação valores mais expressivos na declaração de ajuste, conjunto composto quase exclusivamente por assalariados.

Parece mais promissor explorar novas bases isentas ou pouco tributadas e fechar planejamentos tributários, inclusive os que incentivam a “pejotização”. Essa linha de estudo ainda tem que ser aprofundada, mas, salvo melhor juízo, não há necessidade de alterações constitucionais para empreender tais iniciativas.

Partilha tributária

O pressuposto básico com que trabalhamos desde o início é o de que, na repartição do bolo tributário, ninguém ganha, ninguém perde.

Essa premissa está muito bem consolidada em relação à transição de um modelo para o outro, que duraria quinze anos. Nos cinco primeiros exercícios, as arrecadações do IR (expandido com a CSLL), IVA e Seletivo seriam depositadas em conta única e automaticamente 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, Cofins, PIS, Pasep, ICMS e ISS, deduzidas as entregas a outros entes federativos (FPE, FPM, FPEX, FCO, “Lei Kandir”, cota-parte 25% do ICMS), que serão somadas à arrecadação do ente federativo que as recebeu.

Com isso, durante os cinco primeiros anos, fica mantida a participação de cada ente federativo no produto da arrecadação líquida nos três impostos que serão criados/expandidos, ressaltando-se que não se trata de garantia de valores nominais, mas sim de recebimento de um percentual fixo da receita efetiva dos tributos, o que tornará todos os entes federativo sócios entre si.

Do 6º ao 14º exercício, a distribuição da arrecadação seria gradualmente deslocada, à razão de dez pontos percentuais ao ano, do “passado” (média dos três exercícios anteriores) para o “futuro” (nova redação que será dada à Constituição).

Quanto à nova partilha do bolo tributário a ser inserida no Texto Constitucional permanente, avalio que é perfeitamente factível replicar a participação de cada ente federativo nas receitas da União (FPE, FPM, FCO, FPEX), bastando recalibrar os percentuais dos Fundos para a nova base de partilha (antiga = IR + IPI; nova = IR + CSLL).

Também é possível estimar a parte que a União teria direito no novo IVA e a parte que os Estados e Distrito Federal teriam no Seletivo. Basta calcular a participação dos tributos federais (IPI, PIS, Pasep, Cofins), estadual (ICMS) e municipal (ISS) extintos no valor esperado da arrecadação dos dois novos tributos sobre o consumo.

Mais delicada é a situação da partilha do IVA entre os Municípios. Em relação à parcela equivalente à cota-parte de 25% do atual ICMS, ela poderia sofrer as consequências da retirada da produtos e serviços sujeitos ao Imposto Seletivo (energia elétrica, combustíveis, telefonia, automóveis etc.).

Em relação à parcela equivalente ao ISS, o problema é que há vários serviços cuja arrecadação do imposto não está perfeitamente aderida ao ato da sua prestação. Um exemplo: o ISS sobre serviços bancários, inclusive leasing e cartões de crédito, recolhido no estabelecimento-sede da empresa, e não na agência bancária que realizou o contrato de arrendamento ou no lojista onde foi utilizado o cartão.

Essa dificuldade exigirá estudos mais aprofundados sobre a forma de partilha do IVA entre os Municípios, havendo inclusive a hipótese de acolher dispositivo semelhante ao contido no relatório preliminar do Dep. Andre Moura, que previa o estabelecimento de um critério populacional na distribuição de recursos, cujo objetivo seria garantir uma certa equidade em termos de receita *per capita* entre os Municípios de um mesmo Estado.

Devo também trazer a este Colegiado um questionamento sobre a funcionalidade dos fundos de participação hoje existente.

Atualmente, não há clareza quanto aos objetivos da distribuição do FPE e do FPM; o FPEX perderá bastante do seu sentido se o principal tributo do país (o futuro IVA) atender integralmente o princípio do destino; e os recursos do FCO poderiam ser melhor utilizados em programas mais focados no desenvolvimento regional, haja vista que a “guerra fiscal” deixará de ser um instrumento de desconcentração econômica.

Em propostas de reforma tributárias anteriores, pensou-se na criação de apenas dois fundos federais: um, para financiar programas de desenvolvimento regional (FNDR), e o outro, para garantir certa equalização das receitas disponíveis a cada ente governamental (FER).

Outra alternativa seria deixar a partilha do novo modelo para o futuro. Caso as partilhas sejam fixadas na própria PEC da Reforma Tributária, os percentuais terão que ser calculados com base em estimativas de receitas esperadas de cada um dos novos tributos partilhados. Se as partilhas fossem fixadas posteriormente por uma lei complementar, os percentuais seriam calculados com base na arrecadação efetiva do IR, do IVA e do Seletivo, podendo-se inclusive estabelecer novos critérios de distribuição de recursos.

Vinculações constitucionais de receitas

Advogo pelo fim de toda e qualquer vinculação de receitas, exceção feita à contribuição previdenciária sobre folha de pagamentos, que realmente deve permanecer vinculada ao financiamento da Previdência Social, dando-se o mesmo tratamento às receitas da contribuição sobre movimentação financeira, caso criada.

Porém, essa minha posição pode se mostrar ousada demais para o momento.

Assim, conforme já mencionado, proponho vincular parcela da receita em impostos da União para compensar a extinção do Salário-Educação, com a mesma destinação, a educação básica pública. Da mesma forma, prevejo a necessidade de destinar determinada fração de receitas para financiar o

seguro-desemprego e o abono salarial, uma vez que o PIS e o Pasep serão extintos.

Também penso ser convenientes a manutenção do piso mínimo de gastos com educação (art. 212), a destinação de recursos para o Fundeb (art. 60, ADCT) e a preservação do piso mínimo de gastos com saúde pública (art. 198), recalibrando-se, quando necessário, os respectivos percentuais.

Entretanto, pelo menos por ora, tenho o firme propósito de, no Texto Constitucional futuro, não destinar recursos genericamente para Seguridade Social. Para mim, é patente e notório que a criação da Cofins e da CSLL tiveram como propósito específico “esvaziar” o FPE, o FPM, o FPEX e o FCO, desviando recursos do IR e do IPI.

Essa destinação genérica de recursos para a Seguridade Social somente ficaria garantida durante a transição, preservando-se, no entanto, os pisos de gastos mínimos com educação e saúde públicas.

Esses são alguns pontos que trago para a reflexão das Sras e Srs. Deputados membros desta Comissão, contando com o auxílio de todos para que nosso relatório contemple as melhores soluções possíveis para a melindrosa questão tributária.

Informo ainda que, no dia 6 de dezembro, estivemos, o Presidente Dep. Hildo Rocha e eu, com o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, Sr. Eduardo Refinetti Guardia, a quem foram expostas as linhas básicas da proposta. O Secretário comprometeu-se a levar o assunto ao Exmos. Srs. Presidente da República e Ministro da Fazenda, pelo que esperamos para breve um retorno sobre o posicionamento do Poder Executivo sobre a matéria.

DEPUTADO LUIZ CARLOS HAULY