



UM PONTO DE VISTA SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

INTRODUÇÃO

O estudo apresentado objetiva a análise dos três principais projetos (PEC 45/2019, 110/2019 e PL n.º 3.887/2020) e da emenda substitutiva n.º 144 à PEC 110/2019, que tramitam no Congresso Nacional. Conhecedores das premissas utilizadas nos três projetos, que visam à manutenção da arrecadação e tratam, exclusivamente, da tributação incidente sobre o consumo. Tais premissas são oriundas dos autores das propostas, não sendo necessariamente nosso ponto de vista, como posteriormente iremos apontar neste estudo.

Deixamos claro que se trata de uma exposição preliminar baseada no presente momento, podendo sofrer alterações em vista das tramitações dos projetos e das possíveis alterações legislativas ao longo do seu processo de aprovação e sanção. É sempre bom salientar que tramitam no Congresso outros projetos que tratam sobre tributação da renda da pessoa física e jurídica, lucros e dividendos e grandes fortunas.

QUEM SOMOS E QUEM REPRESENTAMOS

O setor contábil, segundo dados oficiais do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em todo o Brasil, contempla mais de 519.000 profissionais e conta com mais de 73.000 organizações contábeis. Atualmente, são eles os operadores do sistema tributário nacional, seja na interpretação das normas, na apuração dos tributos ou no cumprimento das obrigações acessórias. Os profissionais da contabilidade são o elo entre o contribuinte e o Fisco. Como operadores do sistema tributário em todas as esferas, tais profissionais possuem o raio-x das pessoas físicas e jurídicas, atuando em todas as atividades e em todos os portes de empresas, sejam do setor público ou privado, micros, pequenas, médias e grandes empresas. Ademais, o seu conhecimento tributário-fiscal abrange setores como: indústria, comércio, serviços, além do terceiro setor. Diante desses fatos, entendemos que, como profissionais de tamanha capilaridade e representatividade, ao nos manifestarmos estamos defendendo não só os interesses de uma categoria ou de um setor, e sim de toda a sociedade.

NECESSIDADE DE UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

Todos estão extenuados de ouvir que no Brasil gasta-se 1.501 horas para pagamento de tributos, conforme apuração do Banco Mundial por meio do *ranking Doing Business*. A média de tempo para cumprir as mesmas obrigações nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é 89% menor¹.

Acreditamos que esses números traduzem a complexidade do sistema tributário nacional e o custo que as empresas têm para se manter em conformidade com a legislação brasileira.

Não discordamos, também, que mais da metade dessas horas são atribuídas aos tributos chamados indiretos², que normalmente estão atrelados às cadeias produtivas e de consumo.

1 Fonte: Agência de Notícias CNI.

2 Segundo informações publicadas no relatório *Economy Profile Brazil – Doing Business 2020*. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>.

Assim, neste primeiro momento, os legisladores deram preferência à tramitação do processo de reforma tributária dos tributos que incidem sobre o consumo. No caso das PECs 45 e 110, visam à unificação do PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS, entre outros. No PL n.º 3.887/2020, é importante ressaltar que a proposta do governo é fatiada, sendo a 1ª fase a unificação do PIS e Cofins.³ Como dito anteriormente, não devemos esquecer que tramitam no Congresso Nacional alguns projetos que tratam de outros tipos de tributação.

Desponta a proposta de emenda substitutiva n.º 144 à PEC 110/2019, que traz os conceitos defendidos pelo movimento Simplifica Já, que em suma aprimora o ICMS e o ISS, e cria a CVA federal (muito parecida com a CBS) e o IPI Seletivo, bem como reduz a tributação da folha de salários⁴.

Diferente das PECs, o Simplifica Já adota alterações significativas em âmbito infraconstitucional. Assim, teríamos uma legislação nacional do ICMS e outra do ISS, com alíquotas únicas do ICMS por estado e do ISS por município. Ressaltamos que, neste caso, as alterações visariam à tributação considerada por muitos a mais problemática, a do ICMS. Com relação à proposta de desoneração da folha de pagamento, não concordamos com a forma progressiva como está colocada, pois entendemos que a desoneração deveria ser linear.

Devemos lembrar, novamente, que não há menção ou possibilidade de redução de carga tributária direta em nenhuma proposta analisada, a intenção é clara: a necessidade da manutenção da arrecadação, tendo em vista que não há uma reforma administrativa aprovada que poderia refletir no tamanho do Estado e, conseqüentemente, possibilitar a diminuição da carga tributária.

O projeto de reforma administrativa (PEC 32/2020) apresentado pelo governo visa à contenção de gastos, mas os resultados seriam mais no longo prazo. Como ressalta Alvaro Bandeira, economista-chefe do Modalmais, “A reforma tributária é mais importante porque tem mais efeitos de curto e médio prazo. Já a administrativa, da forma como está posta, não pegando o funcionalismo público atualmente empregado, teria **efeito mais de longo e médio prazo**.”⁵ É nítido que a ideia do governo é dar início à ampla reforma administrativa com efeitos no futuro, talvez os resultados sejam notados após uma década da aprovação da reforma⁶.

Nesse contexto, devemos deixar claro que não vislumbramos, nas propostas apresentadas, uma redução significativa de regressividade dos tributos sobre o consumo, bem como a redução da carga tributária. Pelos textos atualmente apresentados, os quais tramitam nas nossas Casas Legislativas, entendemos que haverá aumento de carga tributária, principalmente, para quem consome das Micro e Pequenas Empresas (MPEs), do setor de serviços, dos produtos da cesta básica e dos serviços considerados essenciais, como transporte, saúde e, educação.

3 1ª fase: foi enviada ao Congresso em novembro de 2020. A proposta apresenta um projeto de lei que cria um imposto sobre valor agregado federal, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a partir da unificação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social (Cofins). “Haverá uma simplificação enorme em relação ao que temos hoje do PIS e da Cofins, dois tributos que demandam muita energia das empresas. A apuração será simples com a utilização de todos os créditos tributários. As empresas vão pegar o imposto destacado na nota fiscal do que elas compram e comparar com o imposto destacado na nota fiscal do que elas vendem. A diferença será o imposto devido. Isso vai significar uma redução de custo para o contribuinte, de horas gastas para registro, preparação de declarações e prestação de informações e dos pagamentos”, afirmou José Barroso Tostes Neto, Secretário Especial da Receita Federal do Brasil.

2ª fase: ocorrida no início de 2020. Propõe a mudança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que poderá se tornar um imposto seletivo aplicado a bens de consumo, como cigarros, bebidas e veículos;

3ª fase: enviada no fim do 1º trimestre de 2020. Concentra-se no Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF), com aumento da faixa de isenção e nova alíquota para as pessoas mais ricas e pessoas jurídicas; e

4ª fase: ocorrida em meados de 2020. Teve como foco a desoneração de salário das empresas, com eliminação progressiva dos encargos da folha de pagamento.

4 Dados extraídos do portal <https://simplificaja.org.br/>.

5 Dados extraídos do portal UOL.

6 Material de apoio: quadro comparativo.

A tão almejada redução de obrigações acessórias só será consolidada se ultrapassados os longos períodos de transição (5 ou 10 anos), ou seja, durante este período deveremos ter, inclusive, um aumento de obrigações acessórias. Porém, devemos deixar claro que tais alterações ocorrerão em atos normativos posteriores às alterações legislativas propostas. Avaliamos como positiva uma maior transparência na tributação sobre bens e serviços, o que dará a oportunidade de o consumidor avaliar realmente o que se paga de tributo (tributação chamada por fora).

Diante deste cenário, é que passamos a tecer nossas considerações e avaliações sobre o tema, no qual detectamos pontos positivos e pontos negativos.

O PILAR DA ALÍQUOTA ÚNICA

Diferente do que está consubstanciado nos projetos, não conseguimos vislumbrar o IBS ou CBS com uma alíquota única a ser aplicada a todos os bens e serviços. Acreditamos que a falta de flexibilidade dos idealizadores das propostas está amparada em um anseio acadêmico, deixando de lado a realidade brasileira.

Em publicações recentes, como da *EY – Worldwide VAT, GST and Sales TaxGuide, 2020*⁷ e da *Avalara VATlive – Global Rates*⁸, a maioria dos países que adotaram o IVA, possuem alíquotas diferenciadas, ou seja, o número de alíquotas oscila de três a cinco, muitas vezes ultrapassando esse número.

Soma-se a isso, o fato de que o legislador não pode se ater somente ao modelo idealizado na academia, deve levar em conta as características políticas e históricas do país e a realidade pragmática do mundo. A nosso ver, uma única alíquota provocará um aumento significativo de carga tributária em alguns setores, deixando-os menos competitivo, e pior, causando reflexos no preço final ao consumidor.

Devemos lembrar que, atualmente, estamos em meio à turbulência causada pela epidemia do Covid-19, que prejudicará ainda mais a retomada dos negócios, e um aumento expressivo de carga tributária acarretará um grande impacto para setores produtivos importantes e principalmente o impacto maior no bolso do consumidor (aumento direto da regressividade).

Dessa forma, entendemos que deverá haver um debate mais aprofundado sobre a possibilidade de faixas de alíquotas. Ressaltamos que não é uma modalidade nova, e já há muitos países que praticam o IVA com alíquotas diferenciadas. Como não haverá uma reforma tributária em todo o sistema tributário, mas só na parte que concerne à tributação sobre o consumo (pelo menos neste primeiro momento), os legisladores devem observar as peculiaridades da tributação atual vigente, principalmente para os setores de serviços e setores que possuam atividades essenciais (cesta básica, saúde, educação).

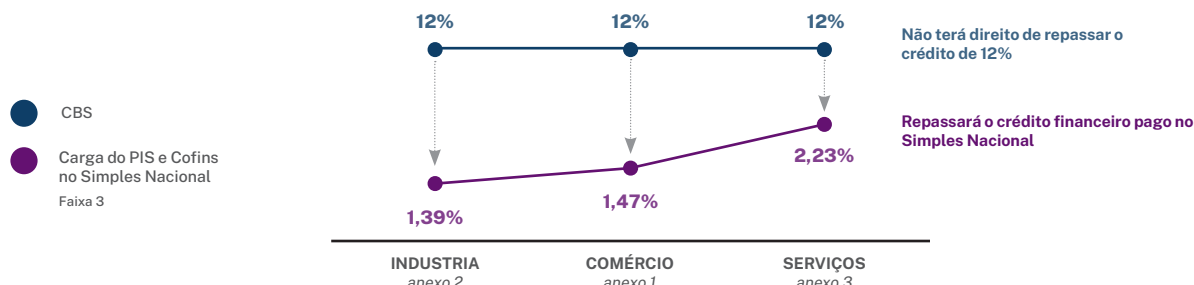
TRATAMENTO DIFERENCIADO

Nossa Constituição Federal assim determina: “Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, **tratamento jurídico diferenciado**, visando a incentivá-las pela **simplificação** de suas obrigações administrativas, **tributárias**, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.” Entretanto, a PEC 45/2019 expressa que, para os optantes do Simples Nacional (micros e pequenas empresas), não será permitida a apropriação e a transferência de créditos. O que verificamos é que, neste caso, o princípio da não cumulatividade não será aplicado às MPes.

7 As informações sobre o assunto estão disponíveis em: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_am/tax-and-law/ey-2020-vat-guide.pdf.

8 Publicação disponível em: <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-rates/international-vat-and-gst-rates.html>

Neste ponto, o PL n.º 3.887/2020 apresenta evolução e traz em seu bojo a possibilidade de repasse do seu crédito financeiro, ou seja, o que for pago de PIS e Cofins no Simples Nacional será transferido ao adquirente do bem ou serviço. Vejamos:



Fonte: Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado de São Paulo (Sescon/SP).

Todavia, o crédito financeiro, da forma como prevista sua transferência pelas empresas do Simples Nacional acarretará perda de competitividade. Entendemos que, no caso do Simples Nacional, o crédito deveria ser presumido a uma alíquota de 12% ou à mesma alíquota adotada para as demais empresas, lembrando que as MPEs, conforme determina a Constituição Federal, em seu Art. 179, têm tratamento diferenciado.

PRAZO DE TRANSIÇÃO

Os entusiastas do IBS tratado na PEC 45/2019 e na PEC 110/2019 defendem um prazo de transição de 5 a 10 anos. Este período está provisionado para a calibragem da alíquota única, bem como para que empresas que fizeram investimentos com base em benefícios fiscais concedidos possam reavê-los. Contudo, não observamos qualquer diminuição de obrigações acessórias. Pelo contrário, transparece que haverá aumento de obrigações, uma vez que teremos dois sistemas distintos convivendo por anos. Ainda sobre o assunto, o economista e professor Fernando Rezende, em relatório para a apresentação de resultados de grupo de trabalho a respeito da reforma tributária, afirma que:

“De outra parte, Márcio Holland sustenta que, se aprovada, a PEC 45 aumentaria os problemas que os contribuintes enfrentam para lidar com a convivência de dois regimes distintos durante o longo prazo de transição previsto para a implantação do novo modelo proposto na PEC 45, que poderia se alongar muito além do que ela prevê, dada a tradição brasileira de prorrogar várias vezes o prazo fixado para a vigência de novas regras em matéria tributária, sempre que ele se aproxima da data estabelecida.”

Assim, torna-se frágil a ideia de uma diminuição dos custos com o *compliance* tributário atual. Pelo contrário, verificamos, talvez, a criação de mais sistemas e obrigações para controle desse novo tributo.

Nesse ponto, acordamos que a CBS tratada no PL n.º 3.887/2020, também demonstra uma certa vantagem no tempo para a sua implementação, uma vez que a legislação traz o prazo de 6 (seis) meses para entrada em vigor. Ressaltamos que se referem a legislações muito próximas (PIS e Cofins), o que ajuda na unificação dessas contribuições.

REDUÇÃO DO CONTENCIOSO

Acerca da redução do contencioso, é importante destacar as informações apresentadas pelo *Brazil Journal*, segundo o qual: “O contencioso tributário administrativo representou em 2018 nada menos que 56% do PIB brasileiro. A mediana da OCDE era de 0,46% (dados de 2013). Somando-se também a esfera judicial, o contencioso tributário no Brasil chega a 73% do PIB.”

Uma reforma tributária com certeza traria um alívio imediato a novas questões envolvendo tributos. Temos plena consciência de que legislações caóticas e atos normativos interpretativos dos órgãos de arrecadação e fiscalização promovem essa demanda litigiosa, seja no âmbito administrativo, seja no judicial. Também sabemos que a maioria dessas demandas são geradas na administração e no pagamento de tributos indiretos. Entretanto, a falta de debate técnico, de diagnósticos atualizados e simulações confiáveis podem acarretar uma reforma tributária questionável na sua forma, na sua legalidade e constitucionalidade¹⁰. Sobre isso, menciona Everardo Maciel, em breves reflexões sobre reformas tributárias:

“Além disso, essa PEC pode ser tida como ofensiva ao pacto federativo, cláusula pétrea insusceptível de alteração por emenda constitucional, como já suscitado por eminentes tributaristas, como Hamilton Dias de Souza, Heleno Torres, Humberto Ávila, Ives Gandra Martins, Kyioshi Harada, Roque Carrazza, Ricardo Lodi Ribeiro, Roberto Quiroga, Tathiane Piscitelli, aos quais me associo. Já aí se avista um litígio de grandes proporções.”

Mesmo uma legislação simples, clara e objetiva não é suficiente para evitar o litígio, devemos lembrar que mesmo esse tipo de legislação possui áreas cinzentas e é por este motivo que defendemos a intensificação do debate.

Ademais, análises acadêmicas são subsídios essenciais para uma boa tomada de decisão legislativa. E, não menos importante, deveremos observar as partes técnica e operacional. Acreditamos que os nossos parlamentares devam ser subsidiados com dados técnicos e os impactos esperados de cada proposta, para que posteriormente possam adquirir convicção acerca da melhor proposta de reforma tributária para o Brasil.

PROPOSITURAS QUE VISAM IMPACTOS POSITIVOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA

Não oneração do consumidor – O que podemos observar em todos os estudos publicados é que haverá um aumento de carga tributária para o consumidor final. Esse aumento será causado pelo desequilíbrio provocado pela alíquota única. Automaticamente, isso se reverterá na redução da demanda por serviços nas áreas de educação, saúde, moradia, lazer, transportes. Por esse motivo, defendemos alíquotas diferenciadas, diante das propostas apresentadas.

Empregabilidade – Os setores afetados com esse desequilíbrio na balança da carga tributária são setores que, normalmente, possuem uma massa intensiva de mão de obra, o que acarretará menos oportunidades de emprego. A solução será rever não só a neutralidade de arrecadação, mas a neutralidade entre os diversos setores. Como dito anteriormente, o legislador deve observar aspectos mercadológicos, políticos e históricos. Não podemos ficar apenas no conceito ideal da esfera acadêmica.

9 Assunto apresentado em: <https://braziljournal.com/reforma-tributaria-alguns-numeros-que-explicam-a-urgencia>.

10 Para saber mais, acesse: <https://braziljournal.com/reforma-tributaria-alguns-numeros-que-explicam-a-urgencia>.

Desoneração da folha de pagamento – A tributação da folha de salários no Brasil varia de 34% a 45%, considerando os penduricalhos e sem levar em consideração a cobrança da contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹¹. Isso onera todo o setor produtivo, além de gerar altos custos de conformidade. Assim, defendemos uma desoneração da folha linear, para que promova uma redução de carga tributária em todos os setores. O Governo federal já sinalizou em uma próxima etapa que tratará da desoneração da folha de pagamento, mas entendemos que ela poderia ser acoplada à discussão da reforma tributária, já nesta primeira etapa em debate.

Manutenção do tratamento diferenciado para as MPes – Apesar da evolução do texto do PL n.º 3.887/2020, ainda devemos pleitear uma transferência de crédito presumido, seja qual for a alíquota de IBS (PEC 45/2019 e PEC 110/2019) ou CBS (PL n.º 3.887/2020). O crédito financeiro para o Simples Nacional contemplado no PL n.º 3.887/20 acarretará perda de competitividade.

CONCLUSÃO

Este trabalho não se encerra com tais análises e proposituras. Acreditamos que há a necessidade de um debate intenso, o qual possa propiciar argumentos técnicos, políticos e que também traga estabilidade para todos os setores.

O ponto principal deste trabalho é preservar empregos, o tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas e a neutralidade da carga tributária para todos os setores, uma vez que não pode um setor ser onerado em detrimento de outro setor.

Ademais, esse aumento não incidirá diretamente sobre o prestador de serviços, indústria e/ou comércio, incidirá sobre o consumidor final, ou seja, será repassado ao consumidor, sendo ele rico ou pobre. Isso, do nosso ponto de vista, impactará negativamente sobre o consumo de transportes, mensalidade escolares, consultas médicas, exames laboratoriais, entre outros.

Ressaltamos que a tributação sobre o consumo não pode ser considerada como meio para diminuir as desigualdades sociais e muito menos poderá servir de instrumento para promover justiça social e tributária. Tal tributação é regressiva por sua natureza, para uma reforma tributária ampla e que promova a redução significativa da regressividade. Nesse sentido, temos que pensar na melhoria de outros tipos de tributação: sobre renda, sobre herança, sobre propriedade, etc.

Fica claro, ainda, que não há uma fórmula mágica. Nesse sentido os legisladores deverão estar pautados em dados, em números que possam comprovar a eficácia do melhor modelo de tributação para o Brasil.

Partimos da premissa de que nossos parlamentares não se furtarão de ouvir os diversos setores que serão direta ou indiretamente impactados pela reforma tributária. É de extrema relevância colher o máximo de informações e dados dos setores produtivos (indústria, comércio e serviço).

Todos nós queremos um modelo tributário simples e transparente, que realmente reduza a complexidade do pagamento de tributos no Brasil, mas não podemos nos iludir com modelos que poderão no futuro não ser adequados à realidade brasileira.

11 O economista Bernard Appy fala sobre o tema em: <https://dcomercio.com.br/categoria/leis-e-tributos/no-brasil-tributacao-de-salarios-e-maior-do-que-em-paises-da-ocde>.

Reforçamos que o momento é de reflexão, e não é propício para qualquer mudança importante devido à impossibilidade de reuniões presenciais. Estamos em meio à turbulência causada pela epidemia da Covid-19 e, em razão disso, mudanças profundas, neste momento, prejudicarão ainda mais a retomada dos negócios. Além disso, uma reforma, seja ela qual for, sem discussões e sem a contribuição da sociedade, tal qual está sendo proposta, que provoque aumento expressivo de carga tributária, acarretará um grande impacto nos setores produtivos importantes, principalmente no final da cadeia. Se isso ocorrer, todos pagaremos essa conta e o país não suporta maiores mudanças.

Por fim, reafirmamos nosso compromisso com a sociedade e apoiamos toda e qualquer reforma que desenvolva a economia, desburocratize e melhore o ambiente de negócios. Estamos à disposição e prontos para contribuir no que for necessário dentro dos aspectos técnicos e também do debate democrático que o tema necessita e permite.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Disponível em: www.doingbusiness.org/content/dam/doingbusiness/country/b/brazil/BRA.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

ARBEX Pedro; SAMOR Geraldo. Reforma tributária: alguns números que explicam a urgência. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://braziljournal.com/reforma-tributaria-alguns-numeros-que-explicam-a-urgencia>. Acesso em: 15 jan. 2021.

AvalaraVATlive – Global Rates xxx. Disponível em: <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-rates/international-vat-and-gst-rates.html>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CASTRO Léo de. Quem ganha com o custo Brasil? Brasília: 2020. Disponível em: Acesso em: 15 jan. 2021. <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/leo-de-castro/quem-ganha-com-o-custo-brasil/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

EY – Worldwide VAT, GST and Sales TaxGuide, 2020. Disponível em: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_am/tax-and-law/ey-2020-vat-guide.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

No Brasil, tributação de salários é maior do que em países da OCDE. Diário do Comércio, 8 abr. 2019. Disponível em: <https://dcomercio.com.br/categoria/leis-e-tributos/no-brasil-tributacao-de-salarios-e-maior-do-que-em-paises-da-ocde>. Acesso em: 9 nov. 2020.

OLIVEIRA, João José. Para mercado, reforma tributária é mais urgente que a administrativa. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/26/para-mercado-reforma-tributaria-e-mais-urgente-que-a-administrativa.htm?> Acesso em: 15 jan. 2021.

REZENDE Fernando. Caminhos para a reforma tributária: onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Disponível em: <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2020/09/relatoriogrupoacompanhamentoreformatributariav005.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.