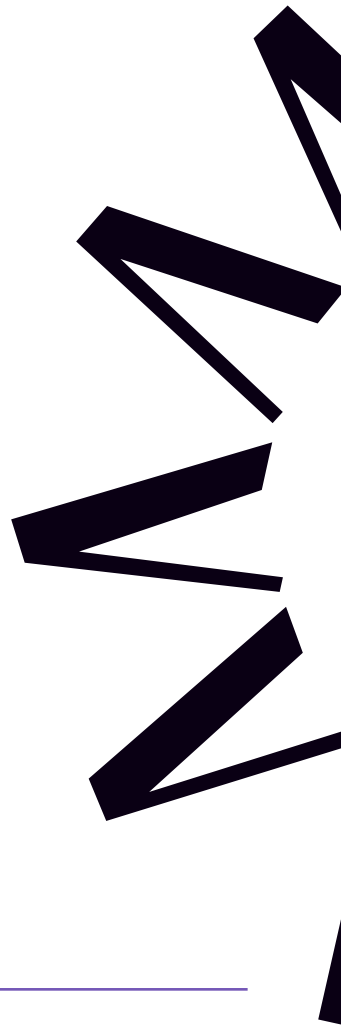


---

# Reforma Tributária: os desafios que ainda precisam ser superados

---

**Luiz Gustavo Bichara**  
Advogado tributarista e professor



## I. Introdução

Existe um consenso no Brasil de que é necessário realizar uma reforma tributária, no entanto, cada grupo defende sua própria proposta. Atualmente, existem pelo menos três projetos em discussão no Congresso Nacional com possibilidade de aprovação. Apesar do consenso em relação às Propostas de Emenda à Constituição (PEC) 45 e 110, ainda há muitos aspectos a serem debatidos e problemas a serem resolvidos.

Embora acredite que as PECs são um caminho válido para a reforma tributária, não devem ser consideradas infalíveis e devem estar abertas a críticas construtivas. É importante que o debate ocorra de forma reflexiva, e não impulsiva. É compreensível que políticos queiram a reforma tributária a qualquer custo, mas a sociedade deve resistir a esse tipo de pressão e garantir que a reforma seja justa e efetiva.

Atualmente, existem duas reformas tributárias em andamento no Congresso Nacional: uma em relação ao consumo e outra em relação à renda. No entanto, é necessário refletir sobre a ordem de prioridade dessas reformas, e argumento que deveríamos estar evoluindo primeiro no debate sobre a reforma da renda.

Em resumo, a reforma tributária é necessária, mas precisa ser abordada de forma criteriosa, com ampla discussão e reflexão sobre os pontos críticos. Além disso, é importante estabelecer uma ordem de prioridade nas reformas propostas para garantir a efetividade das mudanças e evitar problemas futuros.



## II. O modelo mais justo

O debate em torno da tributação é fundamental para tornar o modelo econômico menos regressivo e mais justo socialmente. No entanto, a tributação sobre consumo pode não ser uma maneira eficaz de combater a desigualdade no Brasil, e pode, na verdade, tornar o modelo mais regressivo.

O Brasil é conhecido por tributar o consumo de forma substancialmente maior do que a renda, quando comparado com os países da OCDE. Isso contribui para a má distribuição de renda no país. Para combater essa desigualdade, é necessário implementar uma tributação mais justa sobre a renda, e não apenas sobre o consumo.

Embora a tributação sobre consumo possa aumentar a arrecadação dos entes rapidamente, pode levar a uma maior regressividade. Um estudo recente da OCDE de 2021 recomendou que a recuperação pós-pandemia fosse feita por meio de um debate sobre tributação sobre a renda, em vez do imposto sobre o consumo.

Essa proposta de tributação sobre a renda é importante para combater a desigualdade, pois a tributação sobre o consumo pode prejudicar os segmentos mais pobres da população, já que eles gastam uma proporção maior de sua renda em bens e serviços básicos, como alimentos e produtos de higiene pessoal.

Embora o governo e o parlamento brasileiro tenham chegado a um consenso de que a tributação sobre o consumo deve ser priorizada, é importante destacar a necessidade de um debate sobre a tributação da renda no futuro, para criar um modelo econômico mais justo e equitativo.

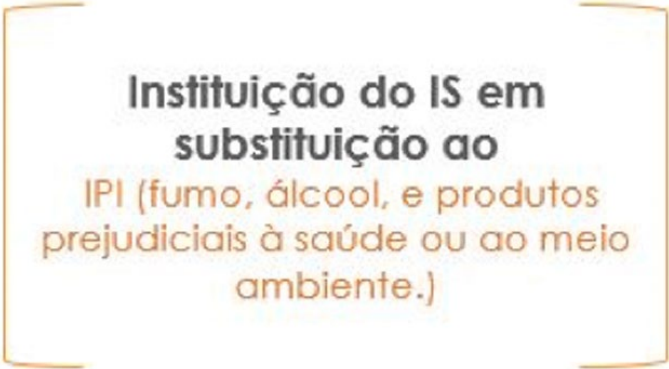
## III. O que temos hoje

### III.I PEC 45

Atualmente, há duas propostas de tributos sobre o consumo em discussão no Brasil: a PEC 45, criada pelo economista Bernardo Appy, e a PEC 110, desenvolvida pelo Senado. Ambas têm como objetivo substituir os impostos existentes sobre o consumo (PIS, Cofins, ICMS, ISS e IPI) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que incidirá sobre todas as receitas, não apenas sobre bens e serviços.



**Instituição do IBS em  
substituição ao  
PIS/COFINS ICMS e ISS**



**Instituição do IS em  
substituição ao  
IPI (fumo, álcool, e produtos  
prejudiciais à saúde ou ao meio  
ambiente.)**

O IBS terá uma legislação uniforme em todo o território nacional, exceto pela alíquota, que será definida por cada ente federativo. A tributação será no destino, o que reduzirá a chamada “guerra fiscal”. Cada ente federativo definirá sua alíquota, mas ela será válida para todos os bens, serviços ou operações dentro do estado. Isso significa que se um estado tributar produtos farmacêuticos em 3%, a mesma alíquota será aplicada a telecomunicações, energia elétrica, combustíveis, etc.

Será estabelecida uma alíquota única por ente federativo, sem possibilidade de benefício fiscal. Todos os benefícios fiscais existentes serão automaticamente suprimidos. O crédito será financeiro e não mais físico, e o tributo será apurado de maneira centralizada. As empresas que optam pelo Simples Nacional ficarão isentas do IBS.

## COMPOSIÇÃO DA ALÍQUOTA SUGERIDA DE 25%:

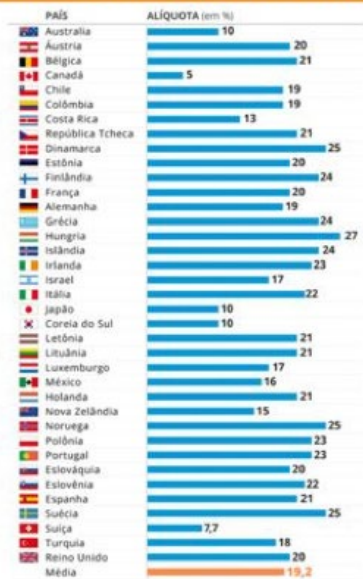
ENTE FEDERATIVO	ALÍQUOTA VINCULADA	NATUREZA DA PARCELA VINCULADA	ALÍQUOTA LIVRE (ESTIMADA)	TOTAL
União	6,3%	Seguridade Social, FAT-Seg. Des. e Abono, FAT-BNDES, Fundos Regionais, Saúde e Educação.	2,9%	9,2%
Estados	7,29%	Saúde e Educação.	6,51%	13,8%
Municípios	0,79%	Saúde e Educação.	1,21%	2%
Total	14,38%	-	10,62%	<u>25%</u>

Alguns setores, como saúde, educação e transporte público, terão um regime especial de transição por 12 anos, enquanto a transição normal será de sete anos. A alíquota teórica da reforma é de 25%, com 9,2% para a União, 13,8% para os estados e 2% para os municípios. No entanto, a União já afirmou que 9,2% é pouco e pleiteia uma alíquota de 12%, como proposto no projeto de lei da CBS apresentado em 2021.

Os estados parecem estar satisfeitos com 13,8%, enquanto os municípios, especialmente as capitais, estão preocupados com os 2%. É possível que a alíquota final seja de 26 a 27%, o que seria um dos maiores níveis do mundo. Isso pode ser preocupante, pois a carga tributária sobre o consumo já está no limite e pode contribuir para a regressividade. Seria importante discutir isso após a tributação de renda, e não necessariamente agora.

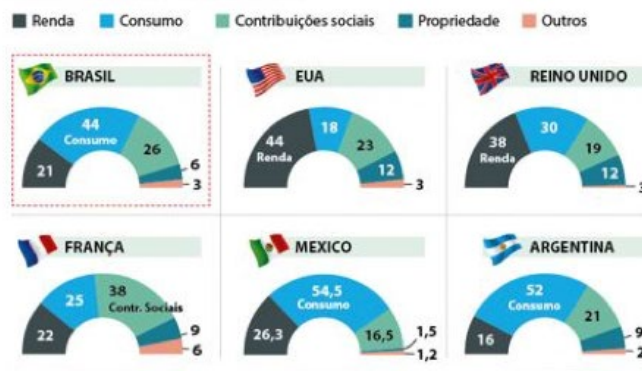
A tabela abaixo mostra uma comparação da carga tributária sobre o consumo em diferentes países.

## CARGA TRIBUTÁRIA MUNDIAL CONSUMO



A proposta defendida pelo Governo estima que o IVA brasileiro terá alíquota de aproximadamente 25%, uma das mais altas do mundo, segundo dados da OCDE.

### COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO (Em %)



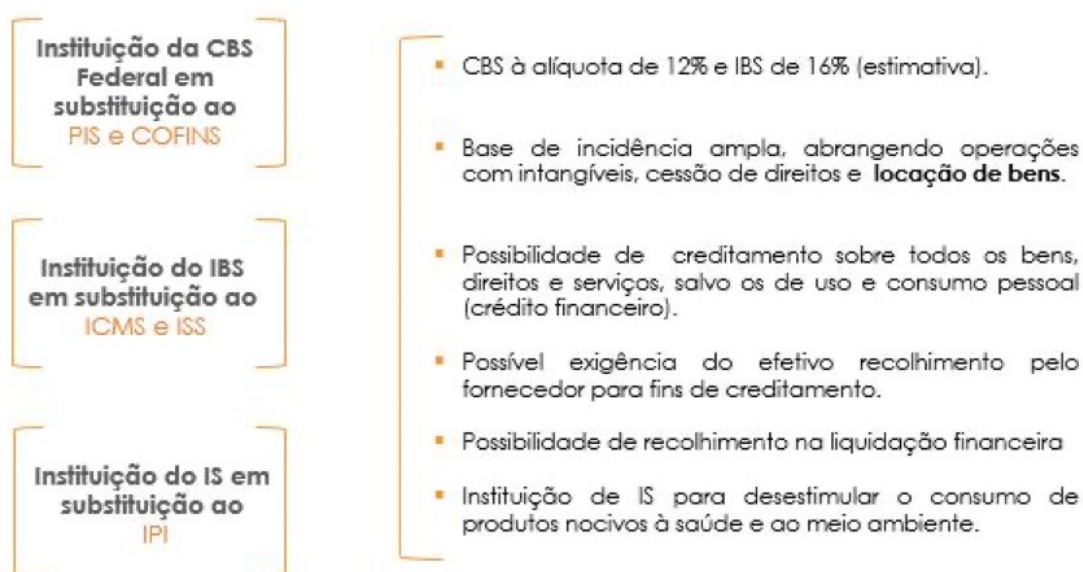
Vê-se que a carga tributária sobre o consumo no Brasil já atingiu um patamar elevado, o que pode agravar a regressividade da tributação. Isso significa que os impostos sobre o consumo afetam proporcionalmente mais as pessoas de baixa renda do que as de alta renda, o que pode aprofundar as desigualdades sociais. Nesse sentido, seria importante discutir a reforma tributária em relação à tributação de renda, para garantir uma tributação mais justa e progressiva.

### III.II PEC 110

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 110, elaborada pelo Senado Federal, apresenta semelhanças com a PEC 45. Contudo, duas diferenças básicas a distinguem:

1. A PEC 110 propõe um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, ou seja, um IBS Federal e outro municipal e estadual. A justificativa para a adoção de dois impostos é a desconfiança dos estados e municípios em relação à União para apurar e dividir esses recursos.

2. A outra diferença diz respeito à alíquota. Na PEC 110, ela seria uniforme horizontalmente, ou seja, todos os bens, serviços ou operações teriam uma alíquota linear, válida para todo o Brasil. Assim, os contribuintes continuariam trabalhando com várias alíquotas diferenciadas, mas uniformemente idênticas em todo o país.



Vale destacar que a PEC 110 passou por um processo legislativo evolutivo. Houve uma comissão no Senado Federal e o relator, Roberto Rocha, recebeu contribuições da sociedade civil organizada, incorporando algumas delas na versão final. Portanto, não é uma proposta hermética ou teórica, mas já apresenta influências da sociedade civil, o que a torna um meio termo mais viável.

Muitos especialistas não aprovam essa proposta por contemplar a possibilidade de base de cálculo e alíquotas diferenciadas. No entanto, essa flexibilidade é necessária, uma vez que uma alíquota única, como a da Nova Zelândia, por exemplo, não é viável para o Brasil. É importante considerar a situação concreta do país na elaboração de uma reforma tributária.

Por exemplo, como resolver o problema da Zona Franca de Manaus? É fundamental pensar em uma reforma tributária que contemple a realidade do Brasil. Parece razoável ter uma multiplicidade mínima de alíquotas (algo em torno de três), como muitos países do mundo têm. Caso contrário, haverá um aumento significativo na tributação.

Vamos pensar em uma escola (setor de serviços) submetida ao lucro presumido. Se o município cobrar o ISS integral, ela pagará 8,5% de tributos sobre o consumo. Com a PEC 45, esse percentual poderia chegar a 25, 26 ou 27%, um aumento relevante que seria repassado para a mensalidade dos alunos. É um aumento significativo, mesmo considerando a fase de transição. Isso pode gerar um impacto inflacionário considerável e afetar a economia do país.

Outro exemplo são os planos de saúde. Atualmente, um quarto da população brasileira tem planos privados de saúde, o que equivale a cerca de 50 milhões de pessoas. Se a alíquota subir de 8,5% para 26%, pode ocorrer evasão desses segurados, que buscarão atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS).

Portanto, é necessário considerar a necessidade de um período de transição diferenciado para alguns setores, para evitar desestruturações no mercado. É preciso realizar uma regulamentação que não afete a economia de forma negativa. É importante ponderar sobre esses assuntos e considerar a realidade brasileira na elaboração de uma reforma tributária eficiente e justa.

Além disso, é preciso considerar outros fatores que podem afetar a implementação da reforma tributária, como a complexidade burocrática, o combate à sonegação fiscal e a simplificação do sistema tributário. A PEC 110 traz avanços nesses aspectos, porém é necessário garantir que as medidas propostas sejam efetivas e sustentáveis.

Assim, é importante destacar a necessidade de diálogo e participação da sociedade civil na elaboração e implementação da reforma tributária. É preciso garantir que as mudanças propostas reflitam as demandas e necessidades da população brasileira e contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país.

Um dos aspectos importantes que é abordado na PEC 110, mas que não está presente na PEC 45, é a questão dos créditos tributários acumulados de ICMS. Grandes contribuintes, como exportadores,

possuem um acúmulo significativo de créditos de ICMS devido ao não cumprimento da Lei Kandir. No entanto, as PECs não propõem nenhuma solução para esse problema. Se o regime tributário for alterado sem considerar esses créditos acumulados, isso resultará em perda financeira significativa para esses contribuintes.

Atualmente, a legislação determina que, no caso de exportações, os créditos de ICMS devem ser restituídos imediatamente. No entanto, na prática, esse processo pode levar de seis a dez anos para ser concluído. É importante ressaltar que sem uma previsão específica, não haverá garantia de que haverá restituição imediata desses créditos tributários no futuro.

Para garantir a segurança jurídica e financeira dos contribuintes, é fundamental assegurar a manutenção dos créditos tributários acumulados de ICMS. Esses créditos devem ser garantidos aos contribuintes, mesmo que haja uma mudança no nome do tributo. É necessário garantir que esses créditos sejam incorporados no novo regime tributário, para que não haja prejuízo financeiro aos contribuintes que possuem esses créditos acumulados.

No Brasil, os regimes fiscais diferenciados são frequentemente associados a benefícios fiscais e sofrem com preconceitos. No entanto, é importante ressaltar que o problema não está no benefício fiscal em si, mas sim na falta de controle sobre sua aplicação. Por exemplo, a desoneração da folha de pagamento é uma medida que pressupõe que os empresários contratem mais funcionários, mas isso não está normatizado e, portanto, eles podem optar por não fazê-lo sem sofrer consequências.

Para evitar essa situação, é possível incluir na norma um controle sobre o benefício fiscal, para verificar se a política pública que justificou sua aplicação foi cumprida. Por exemplo, ao desonerar a folha de um setor, pode-se verificar se a quantidade de empregos esperada foi gerada em um período determinado. Caso contrário, os empresários teriam que devolver o tributo.

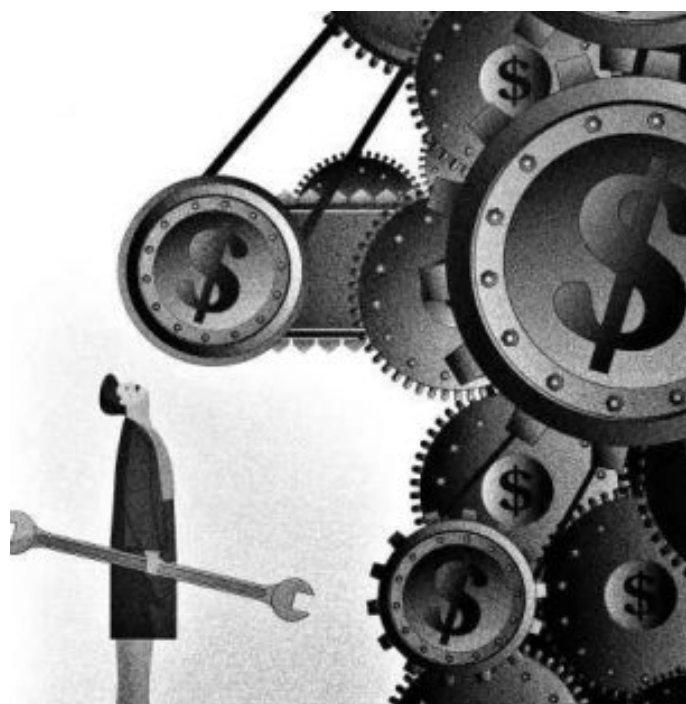
Embora algumas propostas de emenda constitucional visem acabar com os benefícios fiscais de forma geral, é importante considerar que há situações em que o Estado deve honrar as condições onerosas prometidas aos contribuintes. Por exemplo, se um empresário investiu em um Estado remoto por conta de um benefício fiscal prometido, esse benefício não pode ser simplesmente revogado sem que haja quebra da lealdade do Estado com o contribuinte.

De acordo com o código internacional, os benefícios onerosos não podem ser suprimidos a qualquer tempo, o que significa que é necessário levar em conta os investimentos feitos pelos contribuintes que confiaram nas promessas do Estado. Portanto, é preciso analisar cada caso de forma cuidadosa e criteriosa antes de tomar qualquer medida em relação aos regimes fiscais diferenciados.

Na economia, é comum se pressupor que o subsídio financeiro é melhor do que o tributário, pois o primeiro pode ser mais bem direcionado e controlado. Um exemplo disso é o Bolsa Família, que é mais eficiente do que a isenção tributária em itens alimentares da cesta básica, pois evita que pessoas que não precisam do benefício sejam contempladas.

Existem, porém, exceções relevantes, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), que é responsável por inserir muitos alunos carentes no sistema de ensino. Um aluno do ProUni custa 11 vezes menos para a União do que um aluno em uma universidade federal. Esse programa é um exemplo de sucesso que funciona melhor por meio de isenção tributária do que por subsídio financeiro.

É importante lembrar que o ProUni é uma exceção, não a regra, e que a possibilidade de ter esse tipo de programa deve ser mantida. No entanto, o projeto em análise é insensível a esse ponto, pois prevê um fim abrupto de todos os benefícios fiscais, sem considerar as exceções que devem ser mantidas. Por isso, é necessário criticar essa proposta e buscar uma solução que preserve os programas que são importantes para a sociedade e que funcionam melhor por meio de isenção tributária.





## IV. Perguntas

*1) [Adriana Fernandes] Não tem como começar esse debate sem perguntar sobre a decisão do governo, que, de alguma forma, mexe com PIS e Cofins. O governo acaba de anunciar uma taxaço das exportações de óleo cru para bancar uma volta da tributação da gasolina e do etanol. Ou seja, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, não conseguiu fazer essa oneração total, e também não conseguiu fazer uma reestruturação da tributação na cadeia, até porque ele tem uma reforma pela frente. Isso mostra a dificuldade que é esse debate tributário no Brasil, que ficou ainda mais complexo depois que o Congresso Nacional e o governo federal, no ano passado, aprovaram essas mudanças tributárias para a gasolina e outros combustíveis.*

Essa questão da tributação do combustível é uma armadilha que o governo tem muita dificuldade de sair. Eu, particularmente, acho que faltou um pouco de criatividade do governo. Em primeiro lugar, o governo vai enfrentar uma discussão de inconstitucionalidade, porque há até um precedente antigo dentro da jurisprudência, afastando esse tipo de tributação. Mas a medida ainda não foi nem publicada, e quero ler primeiro.

Faltou criatividade, e vou dar dois exemplos que poderiam gerar uma arrecadação importante, sem incomodar ninguém.

1. A dívida ativa brasileira é de R\$ 2,8 trilhões. O índice histórico de recuperação oscila entre 0,9% e 1,14% (no ano passado, que foi recorde). Isso não serve à dívida, não paga o serviço da dívida. Por que então não pensar numa solução, sem preconceito, para vender essa dívida? Todo credor de crédito pode vender seu crédito, deixa algum especialista cobrar aquilo. Por outro lado, segundo a própria

procuradoria da Fazenda Nacional, R\$ 1,7 trilhões são irrecuperáveis ou de difícil recuperação. E por que não coloca isso num leilão?

2. Outro exemplo: você tem aqueles projetos que reduzem a alíquota e antecipam o ganho de capital de operações que ainda vão acontecer, ou não necessariamente vão acontecer. Então, por exemplo, se o sujeito tem hoje um bem avaliado, com um bom histórico. Se ele vender, vai pagar tabela progressiva de ganho de capital, em torno de 15%. O governo pode colocar uma alíquota menor e oferecer ao contribuinte a prerrogativa de antecipar o pagamento, se assim desejar. Não tenho dúvida de que muita gente vai querer, e isso vai gerar uma boa arrecadação.

Então, há coisas mais criativas para serem feitas, para sair dessa armadilha de PIS/ Cofins.

*2) [Adriana Fernandes] Você falou na necessidade de ter três alíquotas. Eu queria que você pudesse falar um pouco sobre quais setores você acha que precisam de alíquota diferenciada. E se esse vai ser o caminho mesmo, porque houve alguma preocupação de alguns setores de que essas definições já estejam na PEC, no texto constitucional, enquanto o governo quer fazer por lei complementar. Como você vê isso?*

Três é a minha sugestão, mas não é o número cabalístico. Talvez quatro ou cinco. Não dá é para continuar com essa confusão de alíquota que a gente tem hoje. Mas eu entendo que seria muito salutar a gente ter algumas alíquotas diferenciadas. Peguemos alguns setores até óbvios, como saúde, educação, transporte público.

São setores que, a meu ver, merecem uma alíquota diferenciada. E, mais que isso. São setores que, caso

não tenham uma alíquota diferenciada, podem até emperrar uma discussão sobre a reforma. Então eu acho que alíquota diferenciada não é só uma medida de justiça tributária que, aliás, tem parâmetro em vários países, como pode ter o poder de destravar a conversa da reforma.

É preciso tirar um pouco do estigma da questão da alíquota única. Vai ser muito mais prático, sim, mas o Santo Graal nem sempre é praticidade. É preferível continuar como está hoje, com essa carga tributária, ou ter um regime mais prático que vai aumentá-la?

Eu acho, tecnicamente, que a PEC deve endereçar a prerrogativa de uma tributação diferenciada para aquele setor. Acho que deve endereçar um comando ao legislador para o tratamento diferenciado, sem entrar no detalhe da alíquota, a exemplo da PEC 110.

**3) [Adriana Fernandes] *Eu ouvi muitos integrantes desses setores que são refratários à reforma, não estarem satisfeitos nem com isso, querem já uma definição mais forte na PEC. Você vê dessa forma?***

Eu acho que uma definição, por exemplo, como é a da PEC 110, sendo uma determinação para que o legislador atue dando um regime diferenciado (não uma prerrogativa, mas um comando) é muito importante, até porque há muitos efeitos colaterais da PEC, coisas que não estão no texto, mas que têm um rebote. Um exemplo simples é o lucro presumido.

Quem está no presumido hoje paga PIS/Cofins cumulativo a 3,65%. Só que vai acabar o PIS/Cofins, e só vamos ter o IBS. Então, vai subir drasticamente a tributação do lucro presumido. Isso é um efeito rebote, que não está no texto, mas será inequívoco.

Outro efeito rebote que milita em favor dessa diferenciação é o Simples. Alguns teóricos dizem

que não teria problema, pois ele continuaria com a tributação de antes. Essa é uma visão ingênua, porque se o prestador de serviço do Simples está fora, ele não gera crédito. Então, para uma grande empresa, será mais barato contratar alguém que está no presumido do que alguém que está no Simples. Com isso, vamos tornar a tributação no Simples mais perversa.

O comando constitucional manda exatamente que se tenha um olhar mais cuidadoso em termos fiscais com aqueles menores contribuintes. Então, esse é um efeito rebote relevante, que pessoas têm desprezado. Eu tenho defendido a tese de que o simples gere crédito integral, como é o PIS e Cofins hoje. Não é porque o contribuinte está no Simples que o crédito dele é inferior para quem o contrata.

São dois efeitos rebote que vão produzir uma situação de drástico aumento de carga para alguns contribuintes. Então, tudo isso eu acho que milita em favor de pelo menos duas ou três alíquotas.

**4) [Adriana Fernandes] *Eu coloco sempre que esses clichês que a reforma vai criando, e vão sendo repetidos, dificulta o debate técnico, que é o que faz avançar a proposta. Você acha que esse debate dos detalhes vai acontecer ou o Congresso - como o presidente da Câmara, Arthur Lira, já declarou - vai levar essa proposta diretamente para o plenário, ouvindo, mas, na hora H, não olhando muito para esse diálogo, para esses pontos?***

Eu concordo que esse assunto é recheado de clichês. E os clichês oferecem a perigosa tentação da gente achar que o assunto é simples. O problema da reforma tributária é que cada um quer sua reforma tributária, assim como ocorreu com a previdenciária, que era meio plebiscitária.

Mas não dá para tratar quem tem pontos concretos para serem debatidos com o adversário do sistema? Eu fiquei muito preocupado quando li uma declaração do Arthur Lira, dizendo que ele entendia que a matéria está madura para votação. Quem acompanha esse assunto há muito tempo sabe que esse assunto na Câmara parou na gestão de Rodrigo Maia. No Senado andou, mas na Câmara, não se falou mais em reforma tributária.

Então, parece óbvio que o assunto não está maduro para votação. Ela pode estar madura para quem quer fazer o rolo compressor, mas tem muito detalhe que nem começou a ser discutido ainda.

**5) [Adriana Fernandes] *Eu fui num grande evento da Frente Parlamentar da Agricultura, que é uma frente muita grande, poderosa, com mais de 300 parlamentares, e eles fizeram um posicionamento importante, dizendo que querem ser respeitados pela importância. Por outro lado, o presidente da Frente, o deputado Lupion, disse que o setor do agronegócio não é sub-tributado. Não é isso que a gente vê nas estatísticas da carga tributária brasileira. A indústria diz que é muito tributada em comparação ao setor agro, e esse é um debate que tem que preceder essa discussão toda, porque ninguém quer aumentar a sua carga tributária. Mas a reforma vai fazer um rearranjo e alguém vai ter que perder, se pressupõe que a carga tributária permanecerá neutra, que é o compromisso do ministro da Fazenda, Fernando Haddad. Quem perde e quem ganha no atual modelo?***

Esse compromisso do ministro, pra mim, vale tanto quanto uma nota de 3 dólares. Não aumentará, sob pena de quê? Eles concordam em colocar na PEC que, se na transição aumentar a carga tributária em relação ao PIB, haverá um stop loss de arrecadação? Que eu saiba, não. Eu fiz uma emenda propondo isso e nunca foi apreciado. Não há nenhum

compromisso de paralisação de arrecadação, se a carga tributária subir.

Quanto seria a arrecadação com o IBS? Ninguém sabe. Não tem um modelo matemático, de quanto vai subir. É um salto no escuro.

Se fizéssemos uma transição, colocando uma alíquota de 1% no primeiro ano, rapidamente iríamos saber para quanto vai a arrecadação do IBS. Se for muito ou pouco, a gente calibra. Então, eu proponho, numa fase de transição, uma alíquota simbólica, para a gente entender onde isso vai parar. Eu, intimamente, não tenho nenhuma dúvida de que vai ter aumento de carga tributária global.

Os teóricos da reforma dizem que o crédito vai ser financeiro, que pagou, gera o crédito. Mas a Constituição também fala isso, quando assegura a não-cumulatividade dos tributos. E os estados respeitam? Não respeitam.

Nós temos elementos para crer que, porque os teóricos querem, a vida vai ser diferente no futuro? Não sei. Eu, sinceramente, tenho muita dúvida sobre esse aspecto, e é por isso que eu tenho trabalhado sugerindo que a PEC tenha a redação mais sólida e mais clara possível. O argumento de que “vai ser assim, porque no mundo inteiro é assim” não me convence. Como advogado de contribuinte, eu quero que a gente tenha plasmado na Constituição todas as garantias que nós estamos tratando aqui.

**6) [Adriana Fernandes] *Os escritórios de advocacia são muito apontados como um grupo que não quer a reforma. Você, como advogado, como se coloca nesse ambiente?***

O papel do advogado é o de defender seus clientes, e eu tenho muito orgulho disso. Hoje, aqui, estamos discutindo um assunto cientificamente, estamos

aqui para debater o assunto em teoria. Então, em teoria, o único setor que, com certeza, vai ganhar com a reforma tributária vai ser a de advogados tributaristas, porque vai ter muito serviço.

As pessoas acham que uma alíquota única traria um cenário de igualdade, mas vamos analisar o que está proposto hoje. Os bancos, por exemplo, estão fora do IBS. Na proposta de hoje, onde se defende a questão da uniformidade da tributação, instituições financeiras não são tributadas. Será razoável? Podemos dizer que sim. Realmente, há muitos países sem IVA sobre banco, mas tem um tributo diferente para instituições financeiras.

O argumento é que se tiver IVA pros bancos, vai aumentar muito a inflação. Mas e o resto da cadeia da Economia, não vai? Esse debate tem que se colocar. Não tem essa simplicidade de achar que se colocarmos uma alíquota igual para todo mundo, vai resolver. Acho que não vai. E também acho que não é justo. Será razoável que champagne tenha a mesma alíquota que máscara cirúrgica? Que caviar tenha a mesma alíquota que remédio?

O Brasil é um país que tem uma complexidade, peculiaridades que devem ser refletidas num sistema tributário que trate desigualmente os desiguais, na medida da desigualdade de cada um.

**7) [Adriana Fernandes] Mas você vê grupos no Brasil que, de fato, trabalham para não ter a reforma?**

Acho que não é para não ter a reforma, mas para não ter determinada reforma, grupos que têm sua própria proposta de reforma. Temos, por exemplo (não falamos dela aqui por que ela não tem tração política) a PEC 46. Eu acho que é uma proposta razoável. Tem pontos a melhorar, mas eu acho que ela deveria ser debatida. Ela não estava à luz do sol, politicamente, mas eu acho que deveria estar.

**8) [Adriana Fernandes] O que para você é central, além dessa questão das alíquotas? Você disse que ela deve ficar em 27%, o Bernard Appy (secretário extraordinário da reforma) fala em 25%. Essa questão da alíquota é central?**

Acho que é central e acho que está muito mal discutida. Eu vejo as pessoas dizendo que tem que ter alíquota única, mas ninguém sabe responder de quanto? Há uma estimativa feita pelo Bernard Appy, há dois anos, mas ela não passa de uma estimativa.

Por exemplo, os entes terão o poder de fixar suas alíquotas? Se uma cidade decidir que sua alíquota é 5%, e não 2%, a somatória, que era 25%, vai para 28%. Por isso, não dá para dizer que é 25%, pois se cada ente tributário tem a prerrogativa de fixar a alíquota, nós vamos sempre trabalhar com variação mínima. Cada ente vai fixar a sua.

Voltando ao tema do percentual, não sabemos quanto vai ser. Estima-se que vai ser 25%, mas a União fez constar num projeto de lei, da CBS, que pra ela tinha 12%. Então nós temos elementos suficientes para crer que a União não estará satisfeita com aqueles 9% que a ela foram atribuídos na simulação feita pelo Appy e seus técnicos.

Então, podemos imaginar que a União vai querer abocanhar esses 12%. Esse tema da alíquota alta demais me preocupa muito.

E quero pegar também o gancho nesse ponto para fazer outras duas críticas. A primeira é que, com o IBS desse tamanho, temos que fazer regime de caixa e não competência. Nós não podemos tributar a inadimplência. Isso deveria ser uma coisa óbvia, mas pelo modelo que está aí, nós continuamos tributando na competência.

Imaginemos que você tenha um comércio qualquer, vendeu a prazo, já entregou a mercadoria e não recebeu. Tem que tributar aquele valor, mesmo com a inadimplência. O mesmo ocorre com concessionária de energia elétrica que levou calote. Tem que pagar o IBS, como hoje tem que pagar PIS, Cofins e ICMS, mesmo sem ter recebido. Isso é totalmente incompatível com uma boa prática de tributação.

Esse é um tema importante. Há muito detalhe que passa sem muita discussão, porque as pessoas não estão muito preocupadas com o contribuinte. Entendo que se quer fazer a reforma para mudar o sistema, mas essa preocupação com o contribuinte é um olhar que a gente tem que ter.

Há uma previsão, e o Apy já declarou que é a favor, de que o crédito só será confirmado depois que o prestador de serviço ou venda de mercadoria realmente pagarem o tributo. Isso faz com que uma grande empresa vire fiscal do seu fornecedor. Isso não tem cabimento. Imagina a Petrobrás ter que indagar se cada fornecedor seu pagou o IBS.

Não faz sentido. Temos que caminhar com um modelo natural de geração de crédito a partir do pagamento daquela despesa. São só alguns exemplos que eu acho que dificultam ainda mais a compreensão do impacto.

**9) [Adriana Fernandes] Mas isso não vai ficar mais para regulamentação, numa outra etapa?**

Acho que pode até ficar, mas outras deveriam já constar em PEC. Eu acho que tem coisas que a gente deveria já pleitear no caso de uma PEC. Ou vamos caminhar na discussão da legislação em paralelo, que também é uma alternativa.

**10) [Adriana Fernandes] Eu queria voltar à questão dessa briga entre setores. A gente vê hoje uma linha muito fina entre o que é serviço e o que é indústria, o que dificulta a tributação. Há um problema até de enquadrar algum produto ou serviço dentro dessas caixinhas, enquanto as inovações tecnológicas estão avançando muito rapidamente. De que maneira a reforma pode resolver isso?**

Esse talvez seja um dos pontos onde as PECs são mais felizes. Há uma admissão de um IVA de terceira geração, que tributa qualquer movimentação, não interessa se é mercadoria ou serviço, se é intangível ou se é um royalty. Isso eu acho que está perfeito.

E com essa tributação numa base ampla, a gente suprime esse problema da classificação jurídica, que eu admito e concordo inteiramente que é uma coisa do passado, que precisa ser superada. Tem que tributar igual, mas deixando claro que eu sou a favor de mais de uma alíquota. Eu acho que se consegue, com alguma tranquilidade, classificar por essencialidade e atender o chamado princípio da seletividade.

Por exemplo, bens de luxo terem uma tributação maior. Nessa tributação unitária, você vai ver que há itens que são consumidos majoritariamente por famílias de baixa renda. Mais que isso, a partir dos dados do Ipea, é possível ver que há itens que pesam muito mais no orçamento de famílias que ganham até dois salários mínimos.

Então, faz muita diferença. Há bens fundamentais que eu acho que deveriam ter uma alíquota diferenciada. Deixando claro que eu acho que tem que ter três, no máximo quatro alíquotas. Fora isso, classifica tudo junto. Acabar com essa discussão.

**10) [Adriana Fernandes] Quais são os prognósticos daqui pra frente?**

Acho importante você colocar um pouco a sua visão, porque a gente tem, de um lado, uma promessa do ministro da Fazenda de entregar a proposta de reforma em abril. Temos também uma outra reforma, que é a reforma fiscal, que ele se comprometeu em entregar em março. E, as duas estão meio que embaralhadas. Você acha que o Congresso vai optar por uma ou outra? Eu tenho visto muitos políticos falando que a prioridade tem que ser a reforma tributária. O mercado financeiro cobra, obviamente, uma resposta rápida na regra fiscal.

Como dizia Groucho Marx, é muito perigoso fazer previsões, sobretudo quanto ao futuro. Mas na teoria, eu acho que deveria vir primeiro a reforma administrativa e depois a reforma tributária. A gente precisa saber quanto vai custar o Estado e depois saber quanto a gente tem que pagar. Mas acho que essa discussão é perdida. Os stakeholders não pensam assim, e querem evoluir com a reforma tributária. Dito isso, como coloquei no início, penso que a gente deveria discutir primeiro os impostos sobre a renda, corrigindo questões fiscais de regressividade, e depois consumo. Mas a gente vê que a prioridade é tributação sob consumo, e não sobre renda. Eu acho ruim. Mas, já que a prioridade é consumo, vamos ver se o tema evolui agora na Câmara, e eu realmente acho, a partir do que declara o deputado Arthur Lira, que a coisa vai ser votada rapidamente.

O que pra mim é a grande dúvida é o que vai acontecer quando chegar no Senado. Não sei se o Senado vai acolher a PEC 45 e dar trânsito a ela, ou se ele vai preferir esperar que venha a PEC 110, que foi gerada lá no Senado, na casa dos Estados, foi maturado, discutido, tem um relatório produzido depois de interações com a sociedade, e é um relatório que me parece mais “tropicalizado”. Uma

coisa mais próxima do normal, menos radical. Lembro que na Câmara nunca houve debate sobre o projeto, e há centenas de emendas que nunca foram apreciadas. Talvez sejam agora, no grupo de trabalho? Não sei. É difícil a gente ter uma previsão concreta do que vai acontecer.

**11) [Adriana Fernandes] Você vê risco de o próprio Senado se antecipar e botar em votação um projeto da reforma de renda que veio da Câmara, ou vai haver harmonia entre as duas casas?**

Sem dúvida, seria ideal que a gente tivesse essa harmonia. Eu tenho dúvidas se anda o projeto de Imposto de Renda, porque, a partir das declarações do relator, o senador Ângelo Coronel (PSD/BA), ele entende que muitos ajustes deveriam ser feitos. Então, talvez o Senado altere o projeto. E se ele for alterado no Senado, ele tem que voltar para a Câmara.

A reforma do Imposto de Renda se resume basicamente à criação de tributos sobre dividendo e extinção dos royalties JCP. Então, talvez seja um pouco mais fácil de evoluir naquela discussão, deixando claro que eu não acho que essa seja a reforma de imposto de renda. Isso é um projeto de lei pra acabar com uma isenção, basicamente. Mas não é uma reforma do Imposto de Renda. Essa a gente não está discutindo ainda.



### V. Considerações finais

As PECs são boas, e se evoluirmos nelas, será melhor para o Brasil no longo prazo. Mas ainda há muitos detalhes carentes de discussão. Alguns foram citados neste trabalho, mas não houve tempo para outros. São pontos que podem ter a capacidade de desestabilizar a vida dos contribuintes e aumentar a carga tributária.

É desejável que caminhemos com as PECS, cujos textos veiculam ideias positivas e experiências internacionais bem sucedidas, o que não quer dizer que elas são perfeitas. Há detalhes que a gente deve debater. e Bernardo Appy é um homem reconhecidamente adepto do diálogo, da mesma forma que o deputado relator da reforma, Aguinaldo Ribeiro, que é um democrata, recebe todos os setores, como deve ser.

Dizer que isso é fazer lobby soa como uma estigmatização do contribuinte, de quem paga

a conta no Brasil, a conta de um setor público muitas vezes paquidêmico. É preciso respeitar o contribuinte que vai lá colocar seus pleitos não são necessariamente lobistas.

Pode haver uma tendência de que isso seja apreciado rapidamente na Câmara. Se acontecer, dificilmente teremos a oportunidade de aprofundar o debate, e aí restará a questão do Senado. Lembro que essa é uma primeira etapa. Daqui a um ano, provavelmente nós estaremos aqui de novo, debatendo a lei complementar, quando vamos ter muito mais discussão.

Mas quanto mais pudermos debater, melhor. Se a reforma demorar mais quatro, cinco ou seis meses, para que possamos exaurir os temas, será muito mais produtivo, mais seguro para o Brasil.