

# Mais impostos, menos democracia

A reforma tributária poderia parecer o remédio de todos os males nacionais, alinhando o Brasil com as melhores práticas internacionais. Mas as jabuticabas não demoraram para aparecer



CARLO CAUTI - 07 JUL 2023

a- A+



ouça este conteúdo

readme



**E**m um Brasil tão polarizado como o atual, poucas coisas unem a esmagadora maioria dos brasileiros. A necessidade de uma reforma tributária é uma delas. É unânime a opinião de que o atual sistema é um manicômio tributário. Uma babel disfuncional onde pagar o imposto se tornou o último dos problemas. “A questão é que ninguém consegue sequer ter certeza de quantos impostos deve. Nem o empresário. Nem o fiscal da receita. Nem mesmo o Ministério da Fazenda. Não é um sistema, é o caos”, explica Gabriel Leal de Barros, ex-diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) e sócio-diretor da gestora de ações Ryo Asset.

As regras são tantas e tão confusas que se tornou impossível respeitá-las, apenas pela impossibilidade de conhecê-las. Às vezes de compreendê-las.

Desde o dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, até o fim de 2022, foram editadas 466.561 normas tributárias. Mais de 2,2 leis produzidas por hora em dias úteis. Cada uma com, em média, 3 mil palavras. No total, cerca de 1,3 bilhão de vocábulos paridos pelos legisladores brasileiros. Na Bíblia são menos de 800 mil.

Em 34 anos de Constituição, foram aprovadas 18 emendas constitucionais tributárias. Por si só uma execração jurídica, já que em nenhum país do mundo impostos são constitucionalizados, sendo regrados por leis comuns. Foram criados inúmeros tributos, como CPMF, Cofins, Cides, CIP, CSLL, PIS, entre outros. Praticamente todos foram majorados.



Foto: Joédson Alves/Agência Brasil

As empresas brasileiras gastam todos os anos cerca de R\$ 181 bilhões apenas para acompanhar as mudanças na legislação tributária no país. E ao menos outros R\$ 5,4 trilhões estão parados por causa de disputas em processos judiciais e administrativos. Mais que o dobro da arrecadação anual de todos os entes federativos, e cerca de 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Nos países desenvolvidos, esse montante não chega a 2% do PIB.

A reforma tributária aprovada em primeiro turno pela Câmara nesta quinta-feira tem como objetivo tentar racionalizar esse sanatório geral. Mas, se a necessidade de uma mudança é consenso, o debate sobre qual tipo de alteração deve ser feita está cada vez mais acalorado. E, ainda mais, sobre a pressa na aprovação de uma matéria tão importante.

## Palavra de ordem: simplificar

A reforma tributária está baseada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019, ajustada pelo relator, deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB). O texto é centrado em três pilares: reduzir as distorções existentes no sistema atual, simplificar a selva de leis tributárias e reduzir as desigualdades na distribuição da carga tributária e da renda.

A proposta prevê a unificação de cinco tributos – IPI (federal), PIS (federal), Cofins (federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal) – num único Imposto sobre Valor Agregado (IVA). O IVA será aplicado no momento do consumo, ou seja, no destino do bem ou do serviço, e não na origem – onde é produzido, como ocorre no atual sistema tributário. E não será cumulativo na cadeia de produção, evitando a tributação em cascata que ocorre hoje.



Esse sistema já é utilizado há décadas em todas as economias avançadas, e é padrão da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a qual o Brasil é candidato ao ingresso.

“A complexidade das leis tributárias varia conforme o tipo de produto”, diz Alexis Fonteyne, empresário e ex-deputado federal do Partido Novo. “Isso resulta num cenário imprevisível e inconsistente. A reforma vai simplificar um sistema de incentivos que, hoje, promove distorções na alocação de capital em toda a economia”.

A vantagem dessa reforma é que simplifica o sistema, eliminando um custo gigantesco assumido hoje pelas empresas brasileiras e que impede o crescimento econômico. Um estudo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) mostra um ganho potencial entre 12% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB) em 20 anos.

A reforma também seria a pá de cal na guerra fiscal. Reduzir a carga tributária estadual para atrair fábricas não faria mais sentido, já que o imposto seria cobrado no destino, e não na origem do produto ou serviço.

A indústria seria o setor mais favorecido pela reforma, uma vez que possui a cadeia produtiva mais longa, o que provoca maior acúmulo de tributos no sistema atual. Não por acaso, no dia da votação do texto na Câmara, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) lançou um manifesto em defesa da reforma tributária. No documento, a entidade salientou a necessidade de “uma reforma tributária abrangente, homogênea e moderna”.

Mas o maior ganho seria o aumento da segurança jurídica e da transparência. Os conflitos sobre qual alíquota deve ser aplicada sobre determinado consumo se reduziriam drasticamente. Uma pesquisa do Núcleo de Pesquisa em Tributação do Insper mostra que 95% das brigas judiciais deveriam ser resolvidas. E o consumidor teria mais clareza sobre quanto está pagando para cada produto ou serviço adquirido.



O Plenário da Câmara começou o debate sobre a reforma tributária, e o deputado Aguinaldo Ribeiro fez a leitura do relatório, em Brasília (5/7/2023) | Foto: Lula Marques/Agência Brasil

## Jabuticabas brasileiras

A reforma poderia parecer a panaceia de todos os males nacionais, alinhando o Brasil com as melhores práticas internacionais. Mas as jabuticabas não demoraram para aparecer.

Se no resto do mundo o IVA é um só, no Brasil serão dois. O primeiro, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que substituirá o ICMS dos Estados e o ISS dos municípios. O segundo, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que vai unificar os tributos federais: PIS, Cofins e IPI.

Uma solução acordada entre as unidades da federação, que temiam excesso de poderes de Brasília em caso de imposto único. Nos ordenamentos federativos, como o dos Estados Unidos, não existem impostos federais sobre o consumo. Cada Estado define o seu IVA.

---

**O ponto fundamental, contudo, é o tempo necessário para implementar essa reforma. A PEC prevê uma transição de 50 anos, entre 2028 e 2078, com um período de teste a partir de 2026**

---

Existirão também exceções à regra. Alguns setores gozarão de uma alíquota reduzida pela metade: saúde, transporte, educação, agropecuária, higiene pessoal e atividades culturais. Exportações e investimentos também terão regimes próprios. Assim como existirão regras diferenciadas para operações com imóveis, serviços financeiros, seguros, cooperativas, combustíveis e lubrificantes, e planos de saúde.

“Quanto mais exceções houver na reforma, menor o ganho potencial do PIB”, salienta Leal de Barros. “Já hoje meus cálculos mostram que o crescimento não será de 20%, mas no máximo de 5% a 10%”.

Além disso, será criado um “imposto sobre vícios”, chamado de Imposto Seletivo, que vai incidir sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Entre eles, cigarro e bebidas alcoólicas. Esse imposto será usado para manter a Zona Franca de Manaus. Instituição anacrônica, ineficiente e contraproducente para a economia nacional, mas que por oportunidade política não será modificada. Assim como a Zona Franca, outras peculiaridades brasileiras, como o Simples Nacional, não serão atingidas pela reforma.



O imposto Seletivo, também conhecido como "imposto sobre vícios", vai incidir sobre a produção e comercialização de cigarro, bebidas alcoólicas e bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente | Foto: Reprodução/Pixabay

Outra ideia incluída na PEC é a de criar um sistema de *cashback*. Ou seja, a possibilidade de devolução de parte do imposto pago para pessoas físicas, especialmente de classes mais baixas. Uma ideia copiada de programas de fidelidade de *startups* e varejistas, e que já foi implementada em alguns países europeus, como a Itália. Por lá, o resultado foi um fiasco. O sistema foi rapidamente eliminado depois de acabar beneficiando as camadas mais altas da população.

O ponto fundamental, contudo, é o tempo necessário para implementar essa reforma. A PEC prevê uma transição de 50 anos, entre 2028 e 2078, com um período de teste a partir de 2026. Solução encontrada para manter a arrecadação, principalmente, de Estados e municípios que concentram indústrias e atividades produtivas, e que seriam prejudicados com a cobrança do IBS no local de consumo.

## **Impostos mais simples, porém mais pesados**

A reforma tributária brasileira tem pontos de melhoria em relação ao contexto internacional. Um deles é a previsão de apenas três alíquotas, ante uma média internacional de cinco. O problema é que a alíquota única estará entre 25% e 30%. Uma das mais altas do mundo. Na Europa, a média do IVA é de 22%.

Além disso, haverá um aumento dos impostos sobre o patrimônio. Por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que começará a ser cobrado também sobre navios e aeronaves, atualmente isentos.

Outro caso é o do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), que deveria se tornar mais elevado, graças a alíquotas progressivas para valores maiores de heranças ou doações. Incluindo na cobrança também heranças no exterior.

Por último, considerando o forte aumento de gastos previsto no arcabouço fiscal, muitos analistas consideram que as contas poderiam não fechar. E o mercado já espera que o governo aumente drasticamente o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas para arrecadar o que falta, chegando a tributar a distribuição de dividendos e juros sobre o capital próprio.

Mesmo com o aumento previsto do peso dos impostos, há quem considere a reforma positiva. “Não é o ideal, mas é um passo adiante”, diz Fonteyne. “O caos tributário atual significa uma grande perda de competitividade. E, mesmo se houver um aumento da carga tributária, graças à transparência trazida pela reforma tributária, o debate das próximas eleições já está pautado: reduzir os impostos.”.

## **Mais Brasília, menos Brasil**

O ponto mais polêmico da proposta de reforma tributária é provavelmente a criação de um Conselho Federativo para gerenciar o IBS. Esse novo órgão decidirá diretamente de Brasília a alocação dos recursos entre Estados e municípios, além de ter poder paralegal para definir alíquotas e outras normas tributárias. Uma proposta que está provocando barricadas políticas. “Esse órgão vai surrupiar prerrogativas que são de Estados e municípios”, explica Felipe Salto, ex-diretor do IFI, ex-secretário de Finanças do governo de São Paulo e economista-chefe da Warren Rena. “Isso é preocupante”. O governador de Goiás, Ronaldo Caiado, já deixou claro que não estará “à mercê de uma mesada por mês” e mobilizou a bancada estadual para votar contra a reforma.



Além disso, serão criados dois fundos. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, cuja função será compensar perdas que, inevitavelmente, alguns Estados terão com a reforma. E o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), integralmente bancado pela União. “O diabo está nos detalhes”, observa Salto. “O art. 11º, parágrafo oitavo, do substitutivo prevê que o governo coloque no fundo de compensação tantos recursos quantos forem necessários. Ou seja, o céu seria o limite para essa gastança. A União, a viúva de sempre, vai pagar a fatura. Seja com aumento da carga tributária ou da dívida pública.”



Governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas | Foto: Divulgação

A oposição de governadores e prefeitos se origina no temor de perder autonomia. A preocupação é intimamente ligada à formação do Conselho Federativo. A proposta prevê que os votos do órgão sejam distribuídos de forma paritária entre Estados, Distrito Federal e municípios. Só que isso significaria entregar o poder nas mãos dos Estados do Norte e Nordeste do Brasil, mais numerosos.

O governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, propôs que a composição do conselho leve em consideração o peso populacional e de geração de riqueza de cada Estado, o que reequilibraria a composição, dando maior força às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, motores econômicos e demográficos do país.

“Quem perde com a reforma é, sem dúvida, o setor de serviços, que prevê um aumento da carga tributária”, diz o advogado tributarista Hamilton de Souza. A Associação Brasileira de Supermercados apresentou um estudo mostrando como a proposta encarece a cesta básica em 60%, com pontas de até 161% em Estados como o Paraná. Cálculos contestados pelo secretário extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy, que acusou a entidade de “desinformar”. Na noite de quarta-feira, 5, foi aprovada uma mudança no texto que zerou as alíquotas sobre a cesta básica.

Diante de tantas dúvidas, o maior problema na verdade é a pressa com a qual a reforma está tramitando. O governo quer celeridade, já que, na gincana de aumento de gastos públicos que se iniciou no começo do ano, o que falta é a outra face da medalha: a arrecadação. Toda essa rapidez está atropelando a liturgia constitucional. O texto final foi apresentado aos deputados cerca de 15 minutos antes do começo da votação. “A proposta foi apresentada com uma tarja escrito ‘parecer preliminar’”, afirmou Salto. “Algo jamais visto no Parlamento brasileiro”.

Muitos deputados sinalizaram que o presidente da Câmara, Arthur Lira, está tentando “empurrar goela abaixo a reforma” e pediram o adiamento do voto. O Palácio do Planalto usou o *modus operandi* característico dessa legislatura: abriu a torneira do dinheiro. No dia em que começou a apreciação do texto, foram liberados R\$ 2,1 bilhões em emendas parlamentares. Um novo recorde. E dessa vez os recursos foram liberados diretamente para as bancadas, sem distinção entre partidos governistas ou de oposição. Quanto maior a afobação do governo, mais zeros aparecem nos cheques para deputados e senadores.



Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira | Foto: Marina Ramos/Câmara dos Deputados

No dia seguinte, mais um recorde. O governo liberou o pagamento de R\$ 5,3 bilhões em “emendas Pix”. Recursos indicados por deputados e senadores e enviados para Estados e municípios sem transparência, não sendo fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Nunca antes na história deste país o Planalto havia manuseado um volume tão grande de emendas num único dia.

Ives Gandra Martins, um dos maiores juristas do Brasil, alertou para o “açodamento da aprovação, em uma semana, sem passar pelos procedimentos para aprovação de uma emenda constitucional”.

Segundo Gandra, o texto apreciado pelo Congresso é um “projeto novo”, sendo parte da PEC 45 e da PEC 110, “o que não foi debatido nas Comissões de Constituição e Justiça, na Comissão Especial, nem passou pelas 40 sessões regimentais, que é o que exige a Constituição Federal”.

O problema fundamental é que, como está, a reforma fragilizará a Federação. “O que caracteriza uma federação é a sua autonomia política, administrativa e financeira”, afirmou o jurista. “Sem essas três autonomias, não há independência de uma entidade federativa. No momento em que a autonomia financeira fica sujeita a um comitê diretor, mesmo que os Estados participem, nós passamos a não ter mais autonomia financeira, então todos os Estados e todos os municípios se tornam dependentes daquilo que o comitê diretor vai dizer. O princípio federativo passa praticamente a inexistir, dando à União um poder extraordinário, até de natureza política.”

Não existem reformas tributárias perfeitas, sem custos e em que todos saiam ganhando. O perfeito é inimigo do bom. Mas, na tentativa de responder a um sem-número de reivindicações, demandas e pressões, o governo aumenta a carga tributária, acotovela as regras institucionais e aponta para um horizonte onde o Brasil terá menor crescimento econômico e, provavelmente, menos democracia.