

# Reunião na CCJ/Senado – Reforma Tributária

Visão geral da Instituição Fiscal Independente (IFI)  
do Senado Federal sobre a Reforma Tributária

**Felipe Salto**

Diretor-Executivo da IFI

[fsalto@senado.leg.br](mailto:fsalto@senado.leg.br)

Brasília, 19 de agosto de 2019

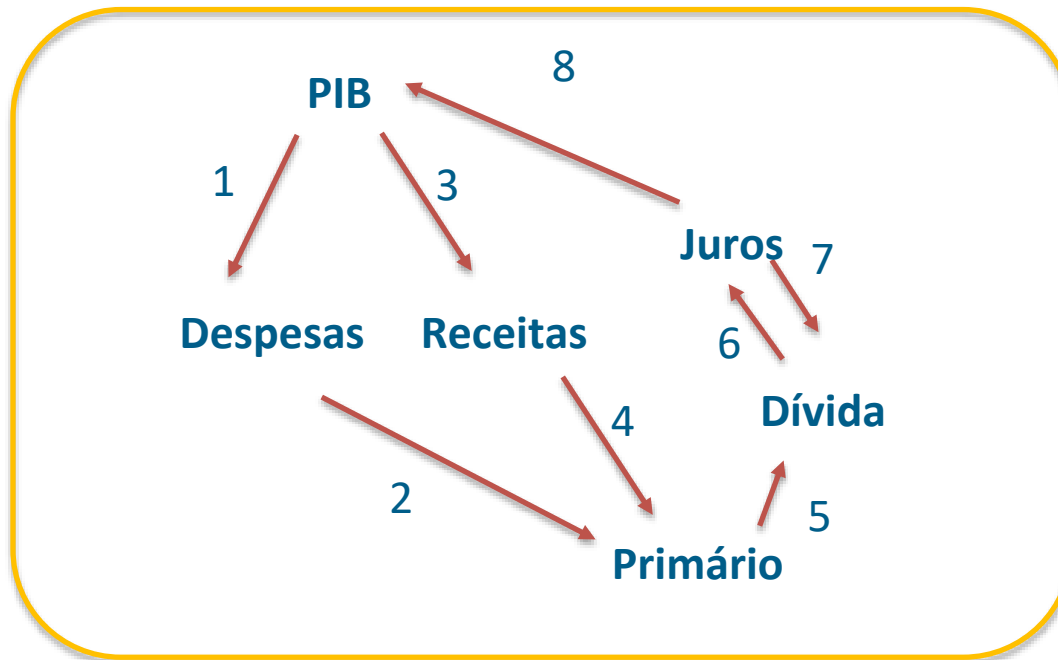
# Visão geral

- As regras fiscais, como a regra de ouro, foram criadas para estabelecer certos **controles** à evolução da dívida pública
- No caso brasileiro, temos: **limite para a dívida** (art. 52 da Constituição Federal, ainda não regulamentado para a União); **regra de ouro** (art. 167 da Constituição Federal); **teto para os gastos públicos** (EC nº 95/2016); **meta de primário** (fixadas anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias); dentre outros limites que podem ultrapassar uma dezena de dispositivos
- Apesar das regras, o quadro fiscal é gravíssimo. Todos os indicadores de dívida pública estão crescendo, na esteira de **déficits primários e nominais elevados**
- Contrariando a regra de ouro, os **investimentos estão caindo** enquanto a dívida continua avançando
- O resultado primário deverá voltar ao campo positivo **apenas em 2026** (ver cenários da IFI/Senado)
- O teto de gastos poderá ser **rompido** em 2022 (assunto do Módulo III)
- Reforma tributária ajudaria a desanuviar esse quadro...

# Visão geral

$$\text{Dívida}_{\text{dez}/2019} = \text{Dívida}_{\text{dez}/2018} + \text{Déficit Primário}_{\text{jan-dez}/2019} + \text{Juros}_{\text{jan-dez}/2019}$$

## Esquema simplificado



## Dados de dívida bruta e déficit nominal comparados

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2024
<b>Brasil</b>	Dívida	60,2	62,3	72,6	78,3	84,1	87,9	97,6
	Déficit	3	5,4	10,2	9	7,9	6,8	5,8
<b>Emergentes</b>	Dívida	38,7	40,8	43,9	46,8	48,5	50,8	61,2
	Déficit	1,4	2,4	4,4	4,8	4,3	4	4,3
<b>Desenvolvidos</b>	Dívida	105,1	104,6	104,2	106,7	104,6	103,6	103
	Déficit	3,6	3	2,5	2,5	2,1	2,1	2

# Qual o esforço necessário?

**Simulações para o superávit primário requerido para estabilizar a DBGG, considerando-se juros reais a 4,3% e crescimento econômico em 2,2%**

		Dívida - % do PIB					
		60	70	80	90	100	110
Juros e PIB - variação %	3,5% e 3,0%	0,30	0,35	0,40	0,45	0,50	0,55
	4,3% e 2,2%	1,26	1,47	1,68	1,89	2,10	2,31
	5,0% e 1,5%	2,10	2,45	2,80	3,15	3,50	3,85
	5,5% e 1,0%	2,70	3,15	3,60	4,05	4,50	4,95
	6,0% e 0,5%	3,30	3,85	4,40	4,95	5,50	6,05

# Plano de voo

- Princípios a serem buscados para um sistema tributário e dados básicos
- A questão do ICMS e o nó górdio a desatar (oxímoro?). As vantagens do IVA e o atraso de 50 anos
- As propostas que estão na mesa e os desafios a enfrentar: dinâmica da arrecadação; autonomia federativa e desenvolvimento regional (outras questões: o debate sobre os novos negócios, economia 4.0, robotização, serviços...)

## Composição das receitas da União (Tributação)

- Economista não tem **nada a dizer** sobre o tamanho da carga tributária – escolha social (pacto da CF 1988 estabelece modelo de Estado de bem-estar social)
- Agora, é preciso que se busque um sistema tributário baseado em **princípios** e que seja capaz de ser escrutinado pela sociedade (evitar abusos e distorções)
- Não existe modelo ótimo, mas existem práticas que deram certo e que deram errado. Hoje, somos o “**patinho feio**”

# Princípios a serem buscados

- Cinco propriedades desejáveis de um sistema tributário

**Eficiência**

**Simplicidade**

**Transparência**

**Equidade**

**Flexibilidade**

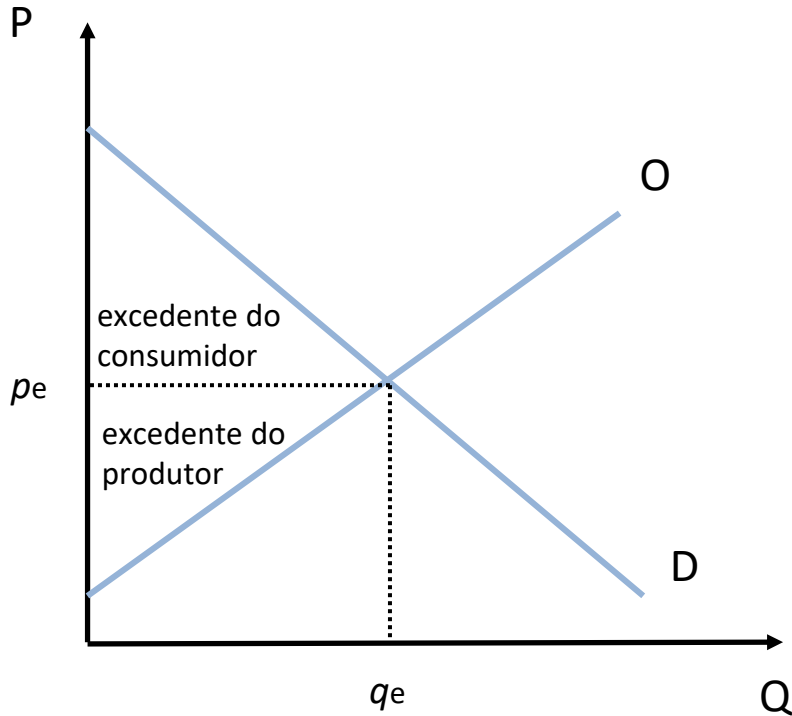


# A Questão da Eficiência

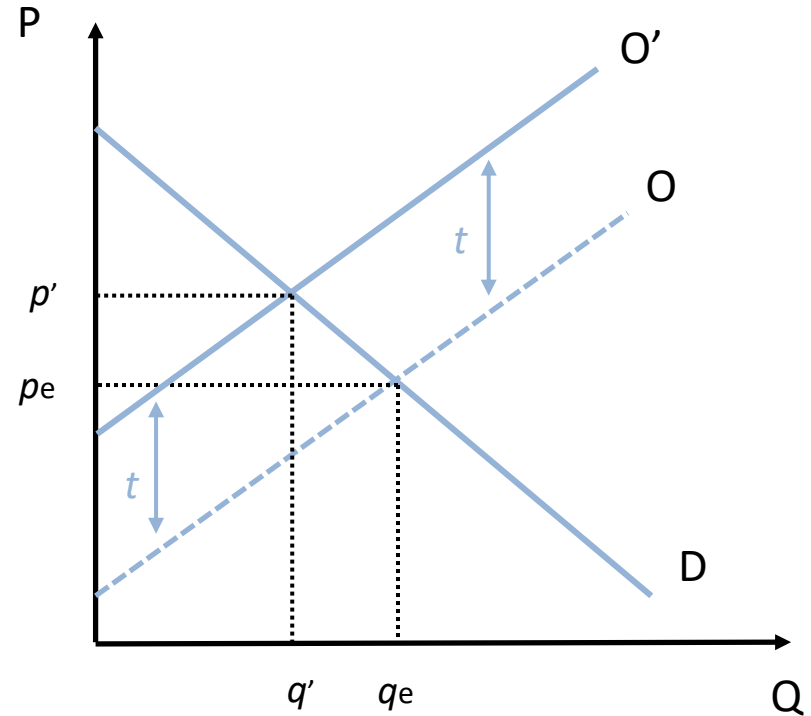
- **Eficiência:** distorções alocativas devem ser evitadas
- **Todo tributo provoca algum grau de distorção...**
- *Exemplos:*
  - ✓ *Tributo sobre o salário: desencoraja o trabalho em relação ao ócio*
  - ✓ *Tributo sobre o lucro: desencoraja investimento em relação ao consumo imediato*
  - ✓ *Tributação desequilibrada entre produtos: pode distorcer decisões de consumo e produção na sociedade*

# Distorções geradas pelo imposto

Equilíbrio de mercado e excedentes do consumidor e do produtor

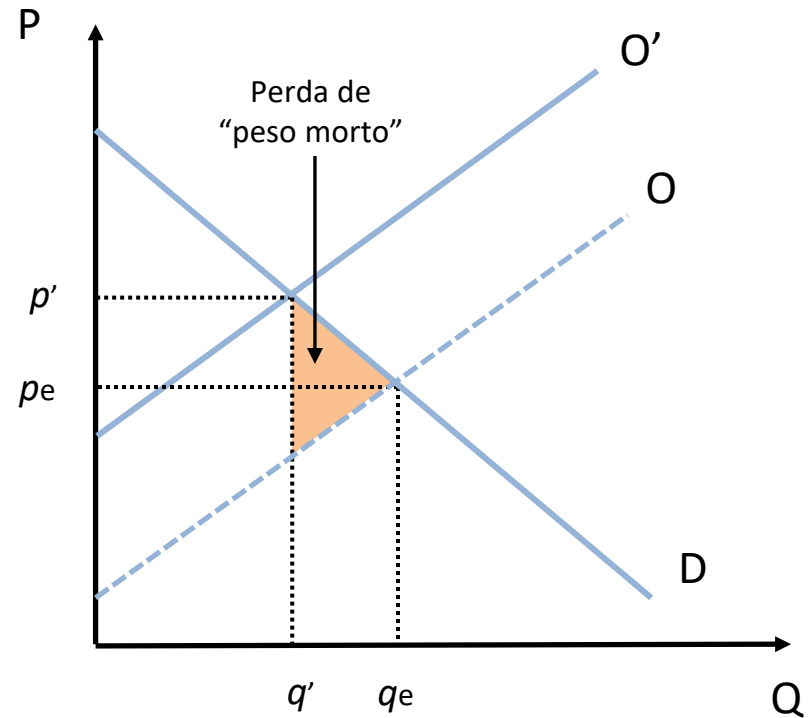
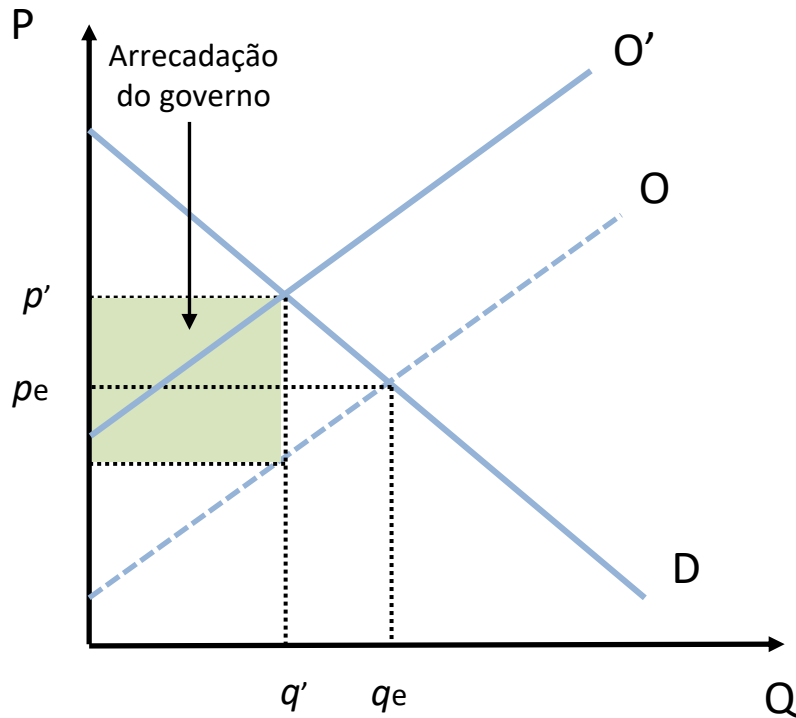


Alteração do equilíbrio de mercado provocado por um tributo



# O chamado peso morto

Efeitos da tributação sobre o bem-estar social



## ICMS – principal nó do Sistema Tributário brasileiro

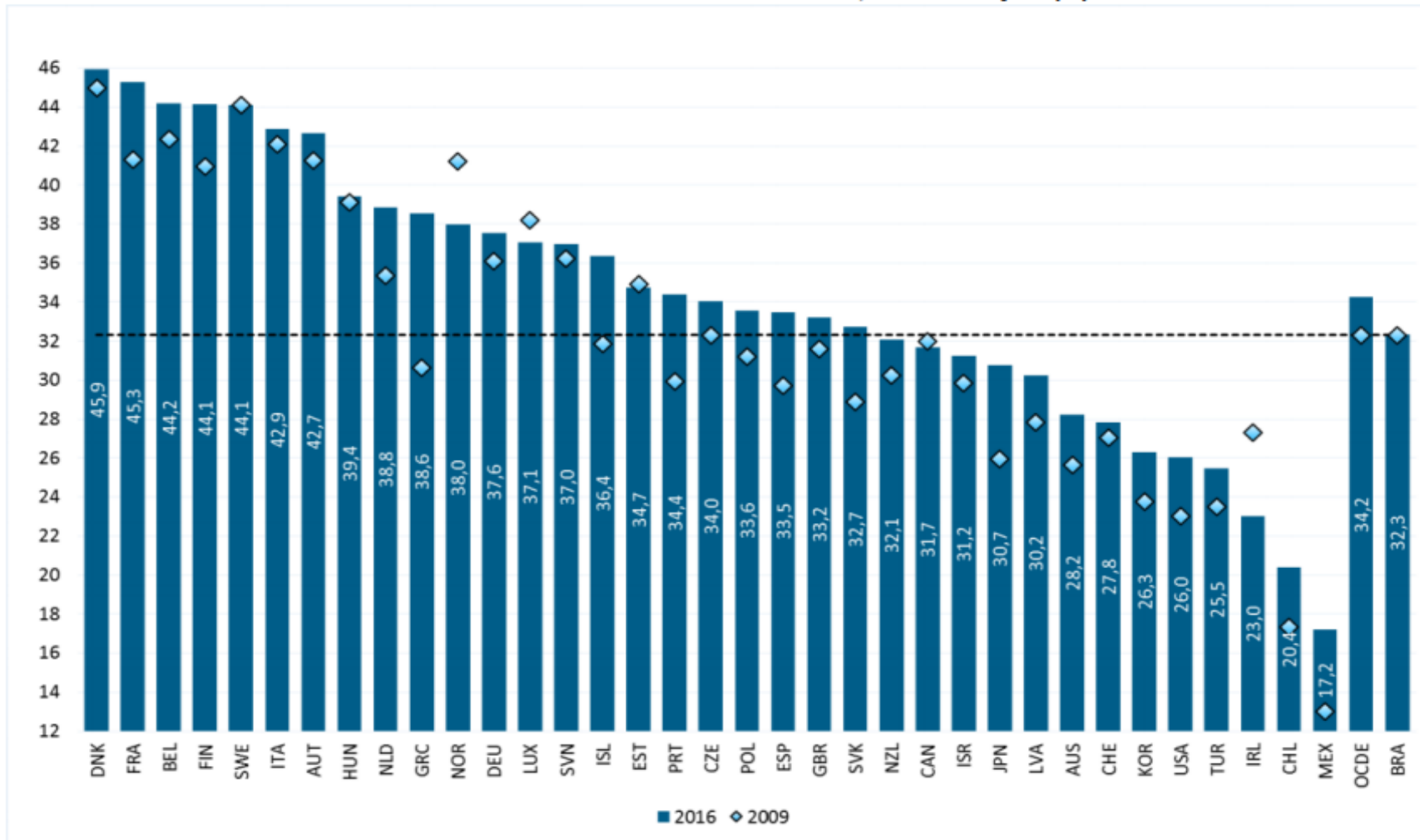
- 27 legislações diferentes
  - Alíquotas internas e interestaduais
  - Aumento de carga via mudanças da base (*transparência*)
  - Guerra fiscal: custo impeditivo para a economia
-

## ICMS – principal nó do Sistema Tributário brasileiro

- **Estados ricos** utilizam o mecanismo da substituição tributário, que em teoria só seria aplicável a bens muito específicos, com cigarros e bebidas (espalhados no varejo e concentrados na produção)
- **Estados pobres** concedem incentivos com base no diferencial de alíquotas interestaduais
  - Resultado: Guerra fiscal (e não competição, como em países federativos saudáveis)
  - Migrar para o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) ajudaria a resolver o problema

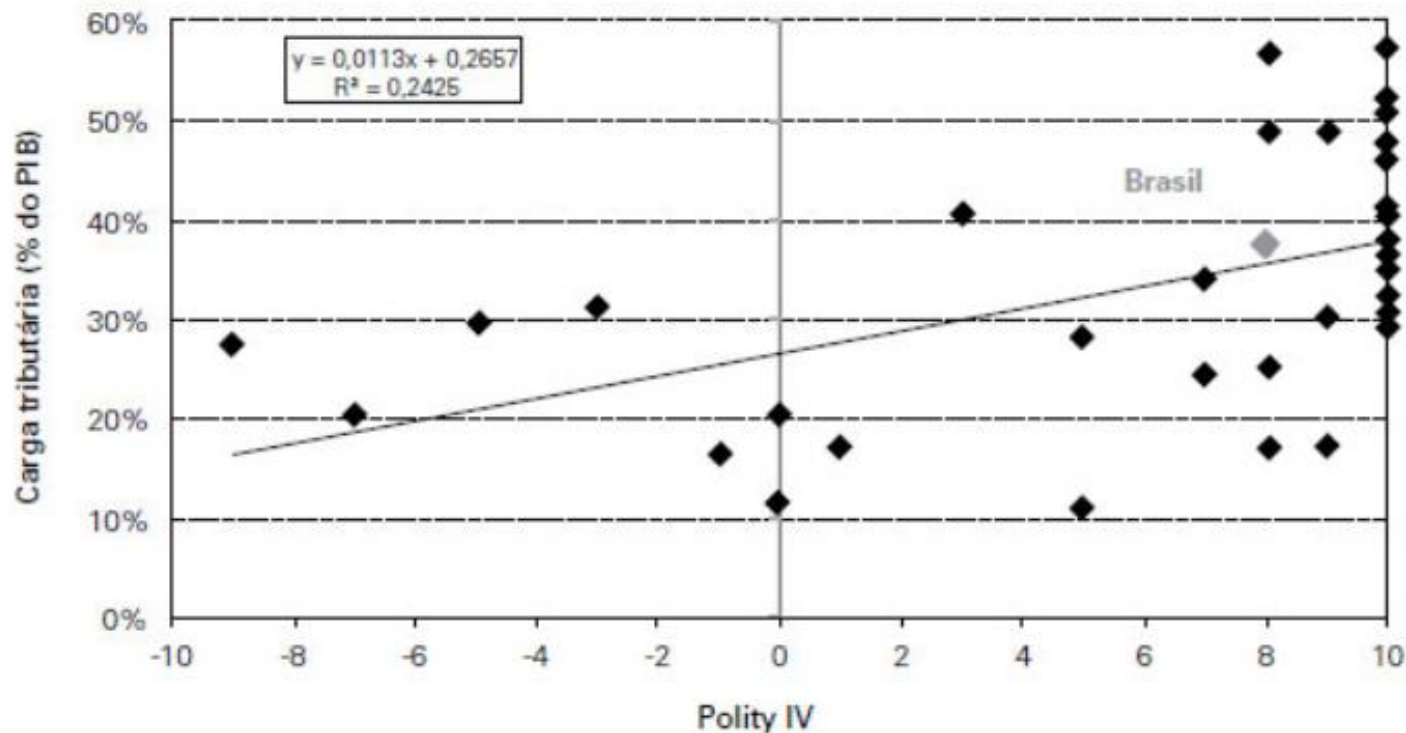
# Carga tributária: Brasil x OCDE

GRÁFICO 17. CARGA TRIBUTÁRIA: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO PIB EM 2009 E 2016



# Carga tributária e Estado democrático

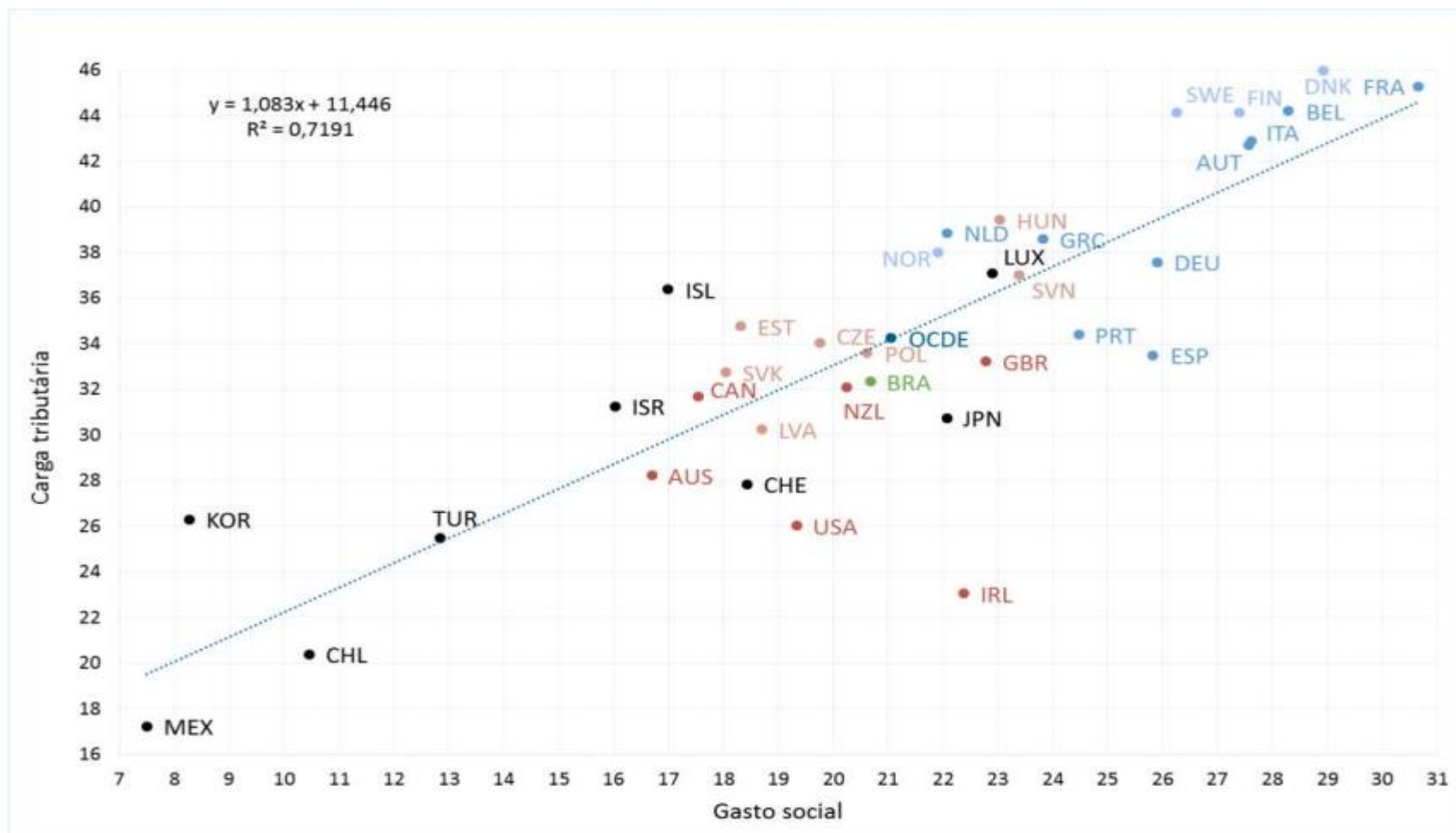
Gráfico 1: Carga tributária (em % do PIB) x qualidade da democracia (Polity IV) para países selecionados (2010)



Fonte: World Economic Outlook (abril/2011), para dados de carga tributária. O dado 1988, para Brasil, foi coletado do IBGE. Polity IV – <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>, para os índices de democracia. Elaboração própria.

# Carga tributária e Gastos Sociais

GRÁFICO 18. CARGA TRIBUTÁRIA E GASTO SOCIAL: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO PIB EM 2016





## 3 Propostas de reforma na mesa

- Proposta Appy/CCIF/Deputado Baleia Rossi
  - Proposta Haully/Senado/Presidente Davi Alcolumbre
  - Proposta Governo/Secretário Marcos Cintra (ainda não apresentada)
-

# Convergências

- Todas as propostas propõem a criação de um imposto no modelo IVA
  - Todas as propostas preocupam-se, de maneiras distintas, com a questão da autonomia federative
  - Todas as propostas buscam evitar aumento de carga tributária
-

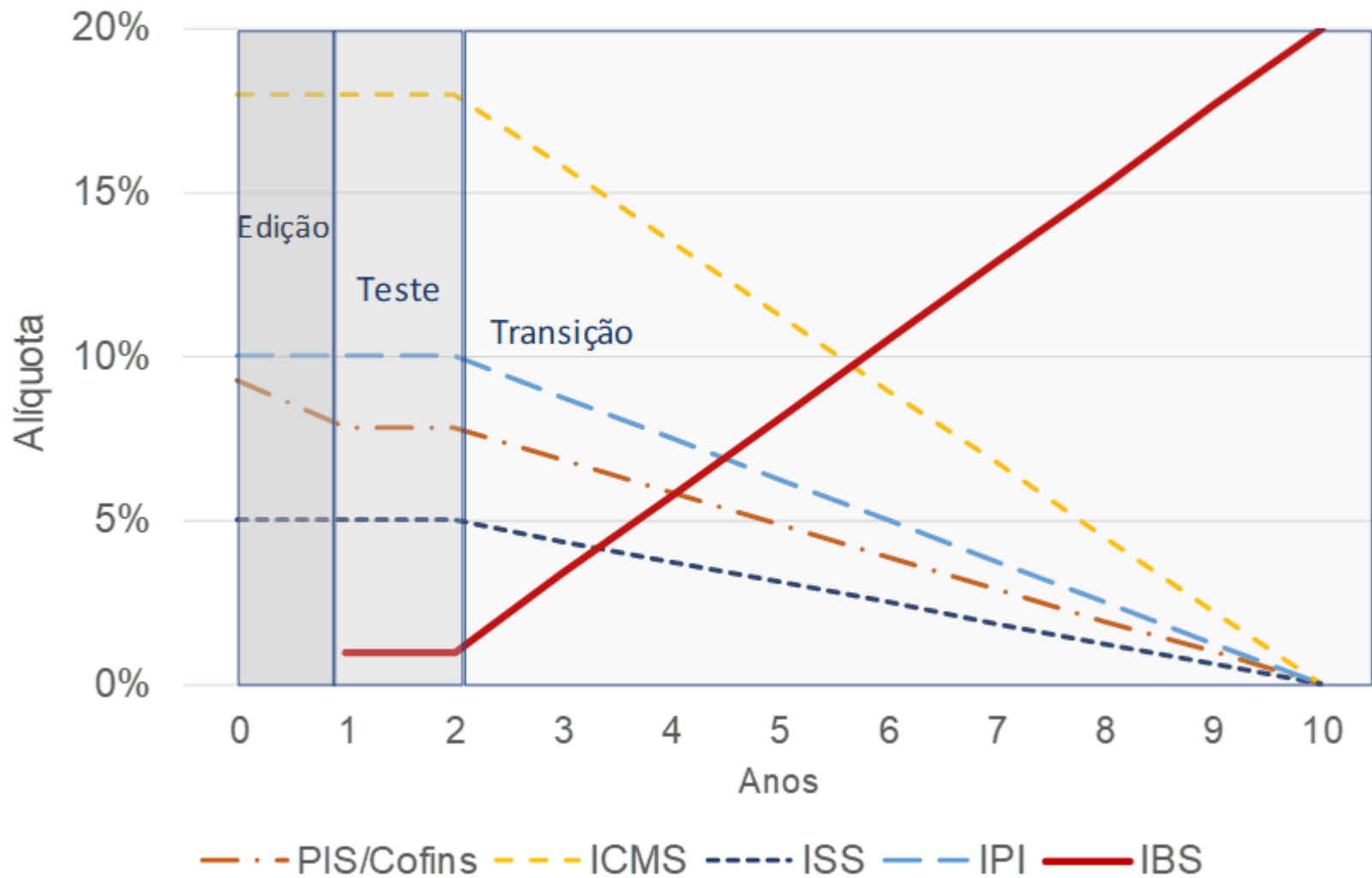
# Proposta Hauly

- Alguns pontos da proposta para discussão:
  - Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), modelo “crédito e débito”, cobrado no destino
  - IBS será estadual e haverá sistema de partilha da arrecadação com a União e os Municípios
  - Impostos seletivos são criados para que se preserve a arrecadação (problema: distorções alocativas)
  - Comitê Gestor será composto apenas por Estados e Municípios
  - “Super Fisco” poderá ter efeitos fiscais relevantes, com custo alto ao Erário
  - Fundo para compensação de perdas composto por receitas do IBS + lógica dos impostos seletivos – transição de 15 anos
  - Destinação do IBS por porcentagens fixas (rigidez?)

# Proposta Appy

- Alguns pontos da proposta para discussão:
  - Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), modelo “crédito e débito”, cobrado no destino
  - Autonomia na fixação da alíquota a partir da alíquota de referência
  - IBS será nacional e haverá sistema de partilha da arrecadação com a União e os Municípios, garantindo manutenção de níveis reais de receitas por nível de governo
  - Comitê Gestor será composto apenas por União, Estados e Municípios
  - Ajustes via valores reais dos ganhos e perdas – transição de 50 anos
  - Conta-se com efeito do crescimento sobre receitas para amenizar argumento de perda de receitas de grandes Municípios e Estados (exportadores líquidos)
  - Sistema de alíquotas singulares para tratar de vinculações
  - Imposto seletivo para caso de externalidades negativas

# Exemplo de como se dará a troca de impostos



# Proposta Governo

- Alguns pontos da proposta para discussão:
- Diferentemente das duas anteriores:
  - Imposto será federal (IVA federal)
  - Há dois outros pilares:
    - “CP” – nova contribuição a substituir tributação patronal sobre a folha de salários (problemas: cumulatividade e desintermediação financeira)
    - Fim das deduções no Imposto de Renda Pessoa Física e possibilidade de mudança nas alíquotas