

# Reforma Tributária: Longe do ideal, mas urgente para o país

## Nota técnica 05/23 - GT da Reforma Tributária<sup>1</sup>

O Brasil possui uma carga tributária estimada em 33,9% do PIB, acima do patamar de 21,5% dos países de renda média.<sup>2</sup> Para piorar, o país é campeão no quesito complexidade, obrigando as empresas a gastarem uma média de 1501 horas por ano para calcular os impostos, realidade muito acima das 317 horas médias dos países da América Latina.<sup>3</sup>

Essa realidade é fruto de um Estado gastador, que não cabe nas próprias contas, mas atende a pressões políticas por desonerações setoriais e alterações nas regras tributárias, intensificadas desde a Constituição de 1988. O resultado é uma enorme burocracia que impõe custos incalculáveis ao cidadão e a quem tenta empreender por aqui, prejudicando a geração de emprego e renda para os brasileiros.

A reforma tributária ideal implementaria um horizonte de redução da carga de impostos, buscando aproximar o Brasil dos patamares internacionais, e não deveria se limitar apenas à mudança de alíquotas, mas também buscar eficiência e equidade, desobstruindo o cumprimento das obrigações fiscais, facilitando o crescimento econômico e uma distribuição fiscal mais equânime.

No contexto atual, contudo, é crucial realizar uma reforma tributária que simplifique e modernize o sistema de impostos.

Uma reforma tributária bem-sucedida traria inúmeros benefícios para o país. Ao simplificar o sistema, seria possível reduzir os custos de conformidade das empresas, tornando-as mais competitivas e estimulando o investimento. Além disso, uma reforma focada em eficiência e equidade garantiria uma distribuição mais justa do ônus fiscal.

Para isso, é necessário que a classe política seja capaz de enfrentar os grupos de interesse que contribuem para a complexidade do sistema.

### Para uma Ampla Reforma Tributária, o Livres:

- 1. Defende um ambiente econômico e fiscal que permita a redução dos altos tributos cobrados no Brasil;*
- 2. Reafirma a necessidade de que o valor da cobrança de impostos ocorra de acordo com a capacidade contributiva. Ou seja: é preciso cobrar mais de quem tem mais e cobrar menos de quem tem menos. Para isso, precisamos amenizar a regressividade (quem tem menos, paga mais) presente no nosso sistema, pois o atual excesso de tributação sobre bens e serviços*

acaba onerando de maneira desproporcional os mais pobres;

3. *Prima pela simplificação dos tributos para que as empresas passem a alocar mais de seus recursos em atividades produtivas e menos com a burocracia;*

4. *Entende que as mudanças necessárias podem vir de maneira incremental, desde que não tornem o sistema tributário brasileiro mais complexo ou distorcivo;*

5. *Acredita ser necessário e urgente o avanço de uma Reforma Tributária de simplificação do sistema, pelo conjunto de benefícios sociais e econômicos envolvidos.*

## **1. Manicômio Tributário: um rápido panorama de onde estamos**

Conforme já apresentado no ebook [Reforma Tributária: Análise da PEC 110](#), do Livres<sup>6</sup>, é amplamente reconhecida a necessidade de uma reforma. Atualmente, o sistema é complexo, ineficiente e injusto. No âmbito das cobranças sobre o consumo, apresentamos a seguir alguns dos maiores problemas.

### **1.1 Falta de isonomia gera distorções de mercado**

O sistema tributário brasileiro é excessivamente complexo e desigual. Tributos como ICMS e IPI possuem alíquotas variadas e regras diferentes,

gerando desigualdades entre as regiões e produtos.

Nesse sentido, a lógica de privilegiar alguns setores em detrimento de outros vai contra a isonomia e distorce o funcionamento do mercado, induzindo os agentes econômicos à tomada de decisões guiadas por incentivos tributários, não pela eficiência econômica das características do mercado.

### **1.2 Regressividade prejudica mais os mais pobres**

O atual desenho da nossa carga tributária faz com que a cobrança recaia principalmente sobre os mais pobres. Dada as dificuldades de formação de poupança, os mais pobres dedicam uma proporção maior de sua renda para o consumo, justamente onde há maior concentração da cobrança de impostos.

Como resultado, o sistema tributário brasileiro é regressivo, o que contribui para um aumento da desigualdade de renda, penalizando os mais pobres.

### **1.3 Cumulatividade diminui a produtividade e penaliza a indústria**

A incidência de impostos nas diferentes etapas da cadeia produtiva leva a uma cumulatividade que desincentiva a especialização do trabalho, punindo cadeias produtivas complexas. Esse efeito cascata diminui a produtividade e a competitividade da indústria, aumentando custos de produção. Gargalo que explica, em grande parte, a estagnação do setor.

#### 1.4 Burocracia desloca força de trabalho e diminui a produtividade

A complexidade do sistema tributário brasileiro obriga as empresas a gastarem um tempo significativo para cumprir suas obrigações tributárias. A dificuldade de calcular os tributos e determinar as alíquotas reais pagas pelos produtos gera incerteza. Isso leva as empresas a direcionar recursos humanos e financeiros para o cumprimento das exigências tributárias em vez de investir em produção, inovação e emprego, prejudicando a produtividade.

#### 1.5 Guerra fiscal distorce decisões de mercado e equilíbrio das contas públicas

A discricionariedade dos estados na definição das alíquotas de ICMS, somada à lógica de tributação na origem que contraria as práticas internacionais de tributação no destino, tem levado os diferentes governos estaduais a alimentarem uma competição não sustentável pelo oferecimento de benefícios tributários para a atração de empresas.

Essa guerra fiscal reduz a arrecadação de estados que já têm contas públicas muitas vezes deficitárias e prejudica a produtividade do país, induzindo as empresas a tomarem decisões com base em incentivos distorcidos, não em características de mercado. Esse cenário resulta em posicionamentos ineficientes das empresas, afastando fornecedores e mercados consumidores, aumentando gargalos logísticos.

#### 1.6 Complexidade gera enorme contencioso tributário

A complexidade do nosso sistema tributário gera um contencioso tributário bastante significativo no Brasil. Em 2019, o volume de recursos envolvidos em disputas judiciais tributárias atingiu impressionantes R\$ 5,4 trilhões, o que representa 75% do PIB.

A complexidade e as brechas nas regras tributárias levam a interpretações diversas, resultando em disputas judiciais intermináveis que prejudicam a economia do país.

#### 1.7 Síntese do Manicômio

Em resumo, o sistema tributário brasileiro é injusto, regressivo, complexo, penaliza a indústria e é pouco transparente para os contribuintes, além de incentivar a guerra fiscal entre os entes federativos e gerar um contencioso tributário sem precedentes. Esses problemas prejudicam a economia do país de forma brutal.

## 2. O que propõe o GT para a Reforma Tributária

O Grupo de Trabalho da Câmara, conforme o nome já expressa, é um grupo de trabalho temporário cujo objetivo é aperfeiçoar o processo legislativo, estudando os projetos de lei já existentes, fazendo audiências públicas, reunindo estudos, etc. Ao final do processo, é feito um relatório que apresenta as bases do texto do futuro projeto de lei, e também justificativas para as decisões

tomadas pelos deputados.

No caso da reforma tributária, o relatório apresenta o histórico da discussão tributária do país, o consenso encontrado pelo grupo e as diretrizes para o substitutivo que será apresentado.

## 2.1 IVA Dual e Imposto Seletivo

O relatório do GT para a Reforma Tributária sugere a aglutinação de diversos impostos em um IVA (Imposto de Valor Agregado) dual, em que cada IVA seja correspondente a um nível diferente da Federação.

Sendo assim, haveria um IVA federal (substituindo IPI, PIS e Cofins) e outro IVA unindo os impostos estaduais e municipais (ICMS e ISS).

Adicionalmente, sugerem o Imposto Seletivo, para produtos específicos, com o objetivo de desestimular o seu consumo (cigarro, bebidas e produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente).

Essa estrutura, apesar de seguir um modelo de IVA adotado em vários países, é mais complexa que as propostas anteriores de reforma tributária, como na PEC 45 e PEC 110.

Apesar das complexidades envolvidas, se a proposta de reforma tributária for politicamente viável, ela tem o potencial de trazer uma significativa simplificação tributária e um aumento de eficiência econômica. No entanto, *é crucial que o texto final da proposta inclua alíquotas que*

*garantam a neutralidade tributária*, evitando sobrecarregar ainda mais os contribuintes brasileiros.

## 2.2 Cashback é melhor do que isenção da cesta básica

Uma inovação presente no relatório é a introdução de um modelo de devolução de impostos sobre o consumo para famílias de baixa renda, conhecido como cashback. Essa proposta tem como objetivo substituir o atual sistema de isenção de itens da cesta básica, que retira impostos de alimentos.

As isenções da cesta básica, apesar de serem bem intencionadas, geram distorções na economia e podem ser regressivas, dado que os itens da cesta básica não necessariamente são consumidos pelos mais pobres.

Tal prática aumenta a complexidade para as empresas, porque a isenção de produtos pode variar de acordo com cada estado, ao incluir ou excluir itens da cesta básica. Atualmente, por exemplo, alguns estados concedem isenção tributária para produtos como leite condensado, cream cheese, cappuccino em pó solúvel, filé de alguns tipos de peixe (incluindo salmão), peru, pato e até ovo de jacaré.<sup>6e7</sup> Alguns desses produtos tendem a ter alto valor agregado e não necessariamente fazem parte da dieta básica da maioria dos brasileiros, configurando a regressividade da medida.

Já no sistema de "cashback", será possível que as famílias mais pobres recebam de volta parte dos impostos que pagaram por

meio de suas compras de bens e serviços. Embora ainda não haja detalhes do novo sistema, se o desenho for bem focalizado, pode ser uma medida importante de alívio para famílias que enfrentam dificuldades financeiras, contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade.

### 2.3 IPVA do luxo

A proposta de reforma tributária também inclui a implementação de um imposto sobre a propriedade de veículos aéreos e náuticos de luxo. A isenção vigente cria distorções severas, afinal, automóveis também utilizados pela classe média são alvo de impostos, enquanto os bens de consumo da população mais rica, como jatinhos e iates, são isentos.

A medida levaria a uma maior equidade no sistema tributário, garantindo que aqueles que possuem maior capacidade financeira contribuam proporcionalmente mais para os cofres públicos.

### 2.4 Privilégio antiquado para Zona Franca de Manaus

O Grupo de Trabalho optou por manter a tributação diferenciada na Zona Franca de Manaus (ZFM). Propõe-se a implementação de um sistema de crédito presumido e o uso do imposto seletivo para preservar os benefícios fiscais para empresas sediadas na capital do Amazonas até 2073.

Produtos eletrônicos ou veículos automotores que não sejam fabricados na ZFM estarão sujeitos ao Imposto Seletivo,

além do IVA, pagando uma alíquota adicional. Na prática, essa ideia pune empresas que produzem eletrônicos e carros fora da ZFM, mantendo o protecionismo regional dentro do protecionismo nacional também vigente no Brasil.

A ZFM é um modelo de desenvolvimento ultrapassado, com evidentes prejuízos econômicos e fiscais que prejudicam a produtividade do país e distorcem as decisões de mercado. Além disso, não há qualquer evidência de que a manutenção dessa política traga qualquer benefício ambiental.

Sendo assim, do ponto de vista técnico, a *ZFM deveria ser extinta e substituída por um outro modelo de desenvolvimento para a Amazônia*, baseado em políticas que considerem a vocação ambiental e as vantagens comparativas da região.

Se mesmo com tantos evidentes problemas, a classe política entender que a ZFM deve ser beneficiada em detrimento do resto do país, seria preferível aprovar um subsídio direto, com transparência orçamentária, e não uma distorção dentro da proposta de reforma tributária.

### 2.5 Diferenciação de alíquotas reproduz problemas do atual sistema

Outro ponto de atenção está na sugestão de alíquotas diferenciadas do IVA para favorecer setores com alto impacto social, como educação, saúde e transporte público.

A aplicação de alíquotas diferenciadas para setores específicos é uma das razões pelas quais o sistema tributário no Brasil é tão complicado. Cada setor tem seus próprios argumentos de importância e impacto social para receber tratamento privilegiado.

Uma brecha como essa gera o incentivo perverso para que os diferentes lobbys reproduzam o comportamento político predatório na busca de alíquotas diferenciadas para o seu próprio setor.

As distorções decorrentes desses tratamentos especiais podem gerar graves ineficiências no sistema tributário e, conseqüentemente, na economia.

Nesse sentido, as boas práticas internacionais recomendam que o investimento público em setores econômicos ocorra não por meio de concessões tributárias, mas de modo direto, por meio de políticas públicas com orçamento transparente.

## Recomendações:

Em conclusão, a proposta de reforma tributária apresenta pontos positivos, como a implementação do IVA dual e a devolução de impostos para famílias de baixa renda. Essas medidas podem *simplificar o sistema tributário*, tornando-o mais eficiente e progressivo, contribuindo para a redução da desigualdade econômica.

Além disso, a inclusão de um imposto sobre veículos de luxo busca promover a equidade

fiscal, garantindo que aqueles com maior capacidade de pagamento contribuam de forma adequada e isonômica.

No entanto, o Livres ressalta que alguns pontos da proposta necessitam de ajustes. *A manutenção da tributação diferenciada na Zona Franca de Manaus e a aplicação de alíquotas diferenciadas do IVA para setores específicos podem gerar distorções no sistema tributário e, conseqüentemente, prejudicar a produtividade da economia.*

A falta de evidências robustas sobre os benefícios ambientais da Zona Franca de Manaus e os prejuízos econômicos e fiscais já observados levantam questões sobre a extensão do período de sua preservação. Além disso, *a adoção de alíquotas diferenciadas para setores específicos pode criar ineficiências e dificultar a compreensão e aplicação das regras tributárias.* Ainda, se a revisão dos privilégios tributários da Zona Franca forem politicamente inviáveis, deveriam então se tornar um *subsídio direto* e não mais uma distorção no sistema tributário que pune produtores de outros estados e encarece bens de consumo para a população.

Portanto, é fundamental que a proposta seja aprimorada para *garantir a neutralidade tributária e evitar distorções no sistema.* A análise criteriosa dos impactos econômicos e a busca por soluções que promovam a *simplificação, justiça e eficiência do sistema tributário* são essenciais para o sucesso da reforma e o desenvolvimento econômico do país.

Com a Colaboração de:

**Deborah Bizarria**

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

**Magno Karl**

Diretor Executivo do Livres

**Mano Ferreira**

Diretor de Comunicação do Livres

## Referências

1. RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO DESTINADO A ANALISAR E DEBATER A PEC Nº 45/2019. Junho de 2023;
2. Doing Business Subnacional 2021, publicado pelo Banco Mundial. Acesso 07/06/23;
3. Doing Business 2019, publicado pelo Banco Mundial. Acesso 07/06/23;
4. Ebook - Reforma Tributária: Análise da PEC 110. Invertendo a lógica: Uma tributação sobre o consumo com aspectos progressivos. Publicado em eusoulivres.org. Acesso em 06/06/23;
5. Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária. Daniel Duque, gerente de Inteligência Técnica do CLP e Pedro Trippi, coordenador de Inteligência Técnica do CLP. Centro de Liderança Pública;
6. Estudo identifica distorções em impostos que incidem na cesta básica. Agência Brasil. Acesso em 07/06/23;
7. Bolsa família: fim da isenção na cesta básica gera R\$ 24 extras. Metrôpoles. Acesso em 07/06/2023;