

# Reforma Tributária precisa ser livre de privilégios

## Nota técnica 09/23 - Relatório da CCJ no Senado<sup>1</sup>

Na última quarta-feira (25/10), o relator da reforma tributária no Senado, Eduardo Braga (MDB-AM), apresentou a primeira versão de seu relatório para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Conforme o nome já expressa, a CCJ tem o papel de analisar a conformidade legal e constitucional das propostas legislativas, além de ouvir diversos grupos da sociedade para tentar acomodar suas demandas. Ao final do processo, é feito um relatório que apresenta as bases do texto do futuro projeto de lei, e também as justificativas para as decisões dos Senadores.

O relatório de Eduardo Braga expandiu as exceções no regime geral da Reforma Tributária da PEC 45/19, enfraquecendo o sentido geral de simplificação do sistema que a reforma preconiza.

Além de setores econômicos, profissionais liberais de alta renda estão contemplados com a benesse de uma alíquota inferior ao resto da sociedade. Esse tratamento diferenciado piora o projeto em tramitação, aumentando a complexidade em relação à proposta anterior e mantendo um privilégio que se soma à alta desigualdade brasileira. É importante barrar essas alterações.

### Para uma Ampla Reforma Tributária Livre de Privilégios, 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 presente no nosso sistema atual, onde quem tem menos, paga mais.*

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. As principais mudanças do Relatório da CCJ do Senado pioram a Reforma Tributária

As principais mudanças propostas pelo relator Eduardo Braga, em comparação com o projeto aprovado pela Câmara, são as seguintes:

1. Em relação à cesta básica, há a criação de duas modalidades para isenções e alíquotas reduzidas;

2. Em relação a regimes específicos, há uma ampliação das exceções com a criação de 5 novas previsões de alíquotas reduzidas;

3. Em relação a categorias profissionais, o texto recomenda a criação de uma cesta especial de categorias que poderão pagar menos impostos;

Essas mudanças são preocupantes porque ampliam desigualdades e aumentam a complexidade tributária que a própria reforma tenta resolver, conforme analisaremos a seguir.

### 1.1 Cashback é melhor do que a isenção da Cesta Básica

Devido a inúmeras pressões para ampliação de categorias de produtos com alíquota zerada ou reduzida, o relatório sugere que a isenção de itens considerados essenciais, a Cesta Básica, se dê em duas modalidades:

- Uma lista de produtos definida nacionalmente com alíquota zero;
- Uma lista mais ampla de itens com alíquota reduzida;

As desonerações propostas para itens essenciais, como a cesta básica, seriam válidas tanto para os mais pobres quanto para os de alta renda, não resolvendo o problema da regressividade.

Vale salientar que as isenções da cesta básica, apesar de envoltas por um discurso que parece bem intencionado, geram distorções na economia e podem ser regressivas, dado que os itens da cesta básica não necessariamente são

consumidos pelos mais pobres.

Atualmente, tal prática aumenta a complexidade para as empresas, porque a isenção de produtos varia 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>7</sup>

Alguns desses produtos tendem a ter alto valor agregado e não necessariamente fazem parte da dieta básica da maioria dos brasileiros, ampliando a regressividade da medida.

A Reforma Tributária pode reduzir a carga sobre o consumo de 90% das famílias. Porém, sem a devolução de impostos por meio do cashback, os 30% mais pobres ainda terão uma carga tributária sobre a renda superior à dos 10% mais ricos, demonstra estudo do Banco Mundial.<sup>6</sup>

Assim, mesmo com as isenções na cesta básica como no relatório, a tributação do consumo no Brasil permaneceria regressiva, prejudicando mais os mais pobres em relação aos mais ricos.

O Banco Mundial sugere que a criação de um sistema tributário menos regressivo poderia ser alcançada se a lista de itens isentos da cesta básica fosse reduzida e os recursos equivalentes revertidos para um sistema de devolução de impostos sobre o consumo para famílias de baixa renda, o

cashback.

Por meio do 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.

### 1.2 O excesso de exceções reproduz vício patrimonialista do sistema atual

O texto propõe a ampliação das exceções ao regime geral, prevendo cinco regimes específicos, isto é, com regras diferenciadas:

1. Combustíveis e lubrificantes;
2. Serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos;
3. Operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e fundações públicas;
4. Sociedades cooperativas; e
5. Serviços de hotelaria, parques de diversão, parques temáticos, restaurantes, bares e aviação regional.

Essa 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, reproduzindo o vício do patrimonialismo.

As distorções decorrentes desses tratamentos especiais geram 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 e avaliação periódica obrigatória.

### 1.3 Privilégios fazem categorias menos influentes pagar pelas poderosas

O texto propõe a ampliação das exceções ao regime geral. Fruto de forte pressão de grupos de profissionais organizados, o relatório incluiu uma **alíquota reduzida de 30% para serviços de profissão intelectual, fiscalizados por conselho profissional.**

Ou seja, atividades como escritórios de advocacia, de engenharia e clínicas médicas pagarão menos impostos. Gerando assim, uma classe especial de profissionais que terão seus negócios subsidiados pelo sistema tributário, enquanto todos os outros trabalhadores arcam com custos adicionais compensatórios em seus impostos.

A redução da alíquota desses serviços implica um aumento da alíquota geral, paga pelo conjunto da sociedade, o que inclui todos os profissionais com menos poder de influência política. Na prática, portanto, os trabalhadores mais simples pagarão mais caro em seus impostos sobre o consumo para sustentar o privilégio das categorias escolhidas, que usufruem do vício patrimonialista.

## 2. Manicômio Tributário: um panorama de onde estamos

O Brasil possui uma carga tributária estimada em 33,9% do PIB, acima do patamar de 21,5% dos países de renda média. 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, 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 e para a alta desigualdade geradas pelo sistema.

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.

### 2.1 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.

## **2.2 Regressividade prejudica mais os mais pobres**

O atual desenho da nossa carga tributária faz com que a cobrança recaia principalmente sobre os mais pobres. Dadas 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.

## **2.3 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.

## **2.4 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.

## **2.5 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 com 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.

O resultado é ineficiência econômica, afastando fornecedores e mercados consumidores, aumentando gargalos logísticos.

## 2.6 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.

## 2.7 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.

## 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 *simplicar o sistema tributário*, tornando-o mais eficiente e progressivo, contribuindo para a redução da desigualdade econômica.

Além disso, a inclusão do cashback promove a equidade fiscal, garantindo que aqueles com menor capacidade de pagamento contribuam de forma adequada e recebendo parte de seus impostos de volta.

No entanto, o Livres ressalta que alguns pontos da proposta necessitam de ajustes:

- *Eliminação dos regimes específicos que privilegiam atividades econômicas sem transparência ou critério;*
- *Eliminação da lista de isenções da Cesta Básica com fortalecimento concomitante do sistema de Cashback;*
- *Eliminação do benefício de alíquota reduzida a profissionais liberais sob fiscalização de conselhos;*

*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 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. BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, do Deputado Baleia Rossi, que altera o Sistema Tributário Nacional; sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019, do Senador Davi Alcolumbre, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências; e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2022, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Relator: Senador Eduardo Braga. Brasília, DF, 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 eusoulvres.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. IBARRA, Gabriel; FLEURY, Eduardo. Quem paga pelas exceções na reforma tributária? Poder360, 26 out. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/quem-paga-pelas-excecoes-na-reforma-tributaria/>. Acesso em: 24 out. 2023.
7. Estudo identifica distorções em impostos que incidem na cesta básica. Agência Brasil.; e Bolsa família: fim da isenção na cesta básica gera R\$ 24 extras. Metrôpoles. Acesso em 07/06/2023;