

SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE)

SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA (CAERT)

Novo Sistema Tributário - Proposta

Relatório Preliminar - Março de 2008

PRESIDENTE: Senador Tasso Jereissati - PSDB - CE

VICE-PRESIDENTE: Senador Neuto De Conto - PMDB - SC

RELATOR: Senador Francisco Dornelles - PP - RJ

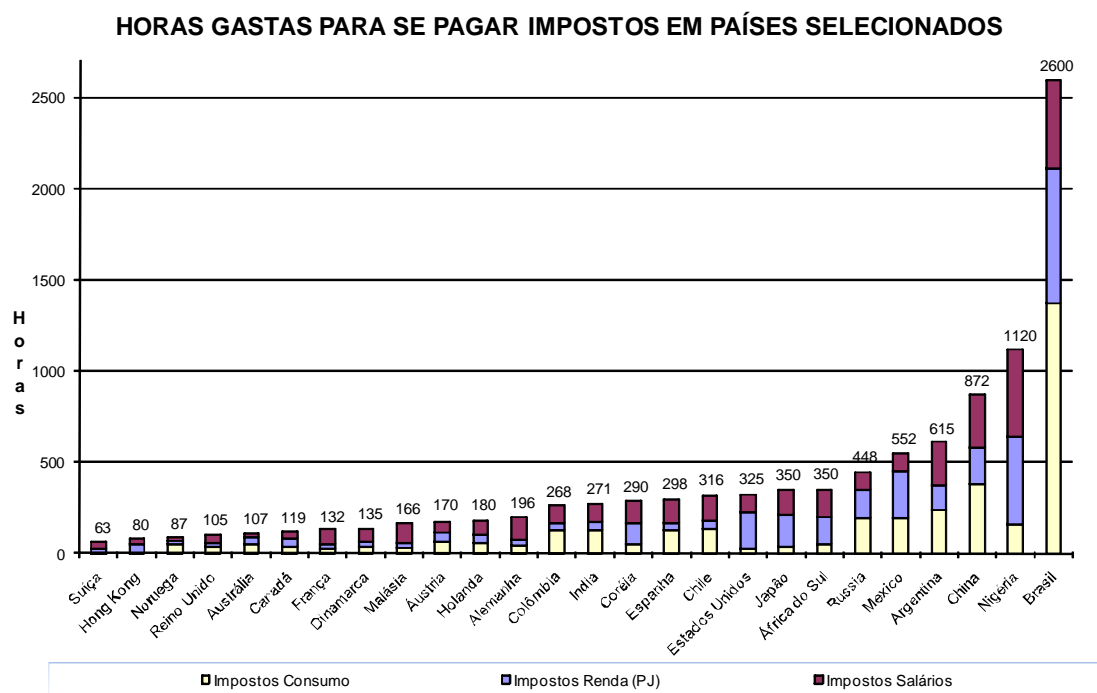
A avaliação atribuída ao Senado, em caráter exclusivo, pela Constituição Federal (art. 52, XV), seria limitada ou insuficiente se apenas formulasse um diagnóstico, apontando quanto se arrecada no País e quanto de má funcionalidade implica o atual sistema tributário. É preciso apresentar uma avaliação construtiva, que aponte alternativas para melhorar a qualidade do sistema e sem prejudicar o desempenho das administrações tributárias. Aqui serão apresentadas reflexões nesse sentido proativo, sem a menor pretensão de constituir um projeto pronto e acabado. Não será formulado outro projeto de reforma tributária, mas será defendido um processo para a construção de um novo sistema tributário para o Brasil.

O objetivo central desta proposta é melhorar a qualidade da tributação no Brasil e reduzir sua carga.

A parcela visível da carga tributária, ou seja, aquela representada pelo volume da arrecadação de impostos, taxas e contribuições, depende de alíquotas, bases de cálculo e outras definições a serem estabelecidas na legislação infraconstitucional posterior. O novo sistema proposto contempla mecanismos para mitigar essa carga tributária visível, especialmente para que ela não volte a crescer durante esse redesenho.

Existe, entretanto, a carga tributária invisível, que é representada pelo custo de pagar tributos. O Brasil é campeão mundial nesse quesito e com larga folga de vantagem para os outros países que se excedem na burocracia. Estudo do Banco Mundial apurou que uma empresa padrão gasta no Brasil 2.600 horas por ano para pagar os impostos básicos. Entre os 177 países analisados, em apenas 23 são exigidas mais de 500 horas/ano, sendo profunda a diferença do Brasil em relação aos países desenvolvidos e até mesmo aos emergentes, como ilustrado no gráfico a seguir. Essa carga invisível é fruto da má qualidade e da estrutura pouco funcional do sistema tributário brasileiro. A sua redução é o objetivo desta

proposta de construção de novo sistema tributário e isso será assegurado pela profunda simplificação aqui defendida na forma de se cobrar tributos no País.



Fonte primária: World Bank and Price Waterhouse Coopers, Paying Taxes 2008.

Impostos compreendem também contribuições e taxas. 23 dos 177 Países pesquisados exigem mais de 500 horas/ano para pagar impostos, a saber (em ordem alfabética): Argentina; Arménia; Belarus; Bolívia; Brasil; Bulgária; Camarões; República Centro-Africana; China; República do Congo; República Tcheca; Equador; Egito; Laos; Mauritânia; México; Nigéria; Paquistão; Senegal; Timor-Leste; Ucrânia; Venezuela e Vietnã.

Há um conceito fundamental para permear tudo que será desenvolvido nesta proposta: o entendimento de que a construção de um novo sistema tributário constitui um processo. Ela não pode ser limitada apenas a um ato. Não é possível desatar todos os nós do sistema com uma única emenda constitucional, por mais bem preparada que seja.

É preciso revisar o tratamento que foi dispensado aos projetos de reforma tributária dos anos anteriores. Não se deve concentrar demasiada atenção na mudança constitucional e menosprezar ou abandonar, as alterações na legislação ordinária e nos regulamentos.

Um dos equívocos cometidos por projetos de reforma tributária tem sido iniciar o debate pela apresentação e exame de um texto legal, ou seja, começando pelo que deveria ser o fim. Antes de formular um texto legal, cabe avaliar o consenso em relação ao desenho proposto, principalmente em relação aos seus aspectos federativos.

Tive o propósito de iniciar o exame da mudança na tributação no Brasil apresentando aqui um desenho inicial do que será o novo sistema. Havendo entendimento sobre ele, passar-se-ia a examinar as estatísticas fiscais, estimando a arrecadação e a situação que adviria para cada esfera de governo e ente federado da adoção do novo desenho, dentre outros aspectos quantitativos. Só então passar-se-ia à redação dos textos constitucionais e legais, como indicado na proposta minimamente acordada.

Esta é uma proposta para desenho de um novo sistema tributário nacional, que será construído a partir de um processo gradual e progressivo de mudanças nas áreas da legislação tributária – constitucional e ordinária – e da administração tributária.

No âmbito constitucional, o texto ficará limitado a três matérias: a definição de tributo e dos seus limites; a distribuição das competências tributárias entre os entes federativos; e a fixação das parcelas da receita a serem repartidas entre eles.

Toda e qualquer norma que trate da extração compulsória de recursos pelo Poder Público, hoje dispersa entre vários capítulos da Carta Magna, será transferida para o capítulo do sistema tributário.

A fundamentação da proposta para a divisão federativa das competências tributárias é a seguinte: concentrar as competências de tributos que gravam a renda, os lucros, o comércio exterior e a folha salarial, na União; as que incidem sobre o mercado doméstico de produtos

e serviços, nos Estados; e as relativas à propriedade imobiliária, nos Municípios.

O fato de um governo centralizar a cobrança e a fiscalização do imposto não significa que a receita lhe pertença integralmente. As atuais experiências bem sucedidas na repartição de impostos entre Estados e Municípios - como no caso da quota-parte municipal do ICMS e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) -, bem como das transferências vinculadas à educação - caso do FUNDEB -, indicam que é possível repartir o produto da arrecadação já na rede bancária, de modo automático e no mais curto período de tempo possível, sem que a receita transite pelos cofres do governo responsável pela coleta do imposto.

No âmbito da legislação infraconstitucional, o principal instrumento será o Código Tributário Nacional, que concentrará a regulamentação do sistema tributário redesenhado pela emenda constitucional. A entrada em vigor do novo código também definirá a vigência do novo Sistema. Para este código serão transferidos todo o detalhamento e todas as normas específicas hoje discriminadas no texto constitucional.

Outras mudanças na legislação podem ser promovidas independentemente da aprovação da emenda constitucional e do código tributário. É o caso, por exemplo, da elaboração de regulamentos que consolidem toda a legislação de cada tributo e em cada esfera de governo. Outro caso é o do início da desoneração efetiva das exportações e dos investimentos produtivos, incluindo o equacionamento gradual do passivo de créditos tributários acumulados, especialmente no caso do ICMS dos exportadores.

No âmbito da administração tributária, é sugerido o seguinte: a criação e a implantação de cadastro único de contribuintes, em caráter nacional, seja de pessoas jurídicas, seja de físicas, e se possível também de veículos e de bens imóveis; a implantação da emissão eletrônica de notas

fiscais, com um só procedimento em todo território nacional; a organização de um sistema integrado de informações fiscais, abrangendo dados e ações de todas as administrações fazendárias, inclusive as estaduais e as municipais; e a obrigação de que o contribuinte seja informado do montante estimado do conjunto de tributos hoje incidentes sobre a venda de uma mercadoria ou a prestação de um serviço.

A apreciação da proposta da emenda constitucional não dependerá e nem condicionará algumas mudanças legislativas e administrativas, pois a PEC poderá ser examinada ao mesmo tempo em que são decididas e adotadas aquelas medidas.

Sem a pretensão de propor um desenho pronto e acabado, pretendo analisar a seguir as mudanças mais relevantes que integrarão o sistema tributário ora proposto.

Aspectos Gerais do Novo Sistema

- *Definição de tributos*
- *Anterioridade*
- *Regime simplificado para micro e empresas de pequeno porte*
- *Regime de base presumida para serviços profissionais e médias empresas*
- *Regime especial para agricultura e isenção para cesta básica*
- *Taxa não poderá arrecadar mais que gasto efetivo por ela custeado*
- *Cadastro único e sistema nacional de informações fiscais*
- *Transparência tributária*
- *Novo Código Tributário Nacional*
- *Extinção de empréstimos compulsórios para investimentos, imposto sobre grandes fortunas e enfiteuse sobre terrenos da Marinha*

- Definição de Tributo

A redefinição de tributo constitui o primeiro passo para construir um novo sistema.

A proposta é iniciar o capítulo constitucional do Sistema Tributário Nacional (art.145, caput, novo inciso), discriminando os tributos e adotando a definição de tributo que hoje consta no art. 3º da Lei n. 5.172, de 25/10/1966, com um acréscimo de uma expressão final:

“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada e cuja receita pertença a entidade de direito público.

Os tributos compreenderão impostos, taxas e contribuições.”

O principal efeito prático da adoção inicial dessa definição será a inclusão das contribuições no rol de tributos. Isso tem um caráter simbólico, pois, na prática, as contribuições já constituem uma forma de extrair recursos compulsoriamente da sociedade. Os Constituintes de 1988 já tinham sinalizado nessa direção ao estender algumas normas dos impostos para as contribuições criadas pela União. A proposta é completar esse movimento. Isto porque, como já foi dito, a arrecadação das contribuições já superou, em muito, a receita de impostos no âmbito da União, e já se equivalem no governo consolidado.

A mera inclusão das contribuições no rol de tributos já assegura que estarão sujeitos a todos os princípios e, especialmente, às restrições que já alcançam impostos – como a legalidade, a irretroatividade e a anterioridade.

Cabe precisar que a competência para criar contribuições será exclusiva da União, com raras exceções. Especificar que a

contribuição constitui um tributo não esgota o assunto, pois a racionalização do sistema impõe a extinção da maior parte das atuais contribuições e sua transformação em impostos.

Importa destacar que, sempre que contribuições forem incorporadas e transformadas em impostos, o sistema tributário proposto contemplará a destinação de parcelas da receita tributária da União para as atividades públicas específicas até então beneficiadas pelas receitas das contribuições a serem extintas.

- Princípio da Anterioridade Ampliada

Uma mudança que isoladamente já provocará uma transformação radical na vida dos contribuintes respeita à ampliação do conceito de anterioridade (art.150, inciso III).

A proposta é que nenhum tributo (imposto, taxa ou contribuição) seja criado ou majorado sem que “a respectiva lei tenha sido aprovada pelo Poder Legislativo até 30 de junho do exercício anterior àquele em que entrar em vigência”. Excetuam-se desta restrição tão somente o eventual aumento dos três impostos de caráter regulatório (sobre exportações, importações e operações financeiras).

A intenção é ampliar o princípio para tornar efetivamente mais previsível, tanto o orçamento da administração pública, quanto o planejamento dos contribuintes. Quando o Chefe do Executivo enviar o projeto de lei do orçamento anual ao Poder Legislativo, já conhecerá e considerará na sua elaboração apenas a legislação tributária que efetivamente estará em vigor no exercício financeiro seguinte. Desse modo, no segundo semestre, a apreciação do orçamento será concentrada apenas na alocação

dos recursos. Já os contribuintes poderão planejar suas atividades para o ano seguinte sabendo, com a devida e adequada antecedência, a que carga tributária estarão sujeitos.

- Regime Simples para Micro e Pequenas Empresas

O tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte (art.146, inciso III, alínea “d”, e parágrafo único) deverá ser fortalecido no novo sistema tributário.

O objetivo é aprofundar e completar a maior inovação realizada pela última alteração constitucional, objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que levou à criação de um regime simplificado em escala nacional, abrangendo tributos das três esferas de governo – conhecido como “SuperSimples”.

É preciso assegurar que essa faculdade seja oferecida a todos os setores da economia, especialmente aos serviços que foram impedidos de aderir aos regimes simplificados vigentes.

Uma hipótese que reclamará maiores estudos respeita à possível delegação aos Municípios da competência para cobrar e fiscalizar o novo regime simplificado nacional, caso futuramente o ISS também viesse a ser incorporado ao IVA Nacional.

- Regime de Base Presumida

No momento em que se procura eliminar a burocracia e diminuir o custo de pagar imposto e a própria carga tributária dos contribuintes, não faria nenhum sentido modificar uma sistemática que está operando com grande eficiência e reduzido

custo. A proposta é que seja mantida e melhorada a sistemática de cálculo do imposto com base no lucro presumido.

Os profissionais liberais poderão optar por não se submeterem ao IVA Nacional (vez que hoje já não são contribuintes do ICMS estadual) e continuarem sujeitos a tributação pelo lucro presumido, sobre o qual incidirá somente o imposto de renda. Nesse novo regime de base presumida, a alíquota máxima incidente sobre a receita bruta será o somatório das alíquotas efetivas atuais exigidas pelo IRPJ, pela CSLL, pela COFINS e pelo PIS.

- Agricultura e Cesta Básica

Será criado um regime especial e diferenciado de tributação da agricultura, especialmente para efeitos de aplicação do IVA Nacional, para atender as especificidades deste setor. As mercadorias que compõem a cesta básica de consumo essencial da população mais pobre também serão isentas do IVA Nacional.

- Taxas

Será assegurado que a exigência do valor de uma taxa não resultará em arrecadação superior às despesas efetivamente incorridas no exercício do poder de polícia ou na prestação dos serviços públicos, que justificam sua cobrança. A receita de cada taxa será apartada dos demais recursos públicos e aplicada apenas em sua finalidade específica; o saldo que não for utilizado ao final do ano reverterá em redução do valor da taxa exigida no exercício seguinte. Isso dará plena eficácia àquela restrição,

particularmente para evitar que a União venha a recorrer à criação e à majoração de taxas como meio para contornar os efeitos da extinção de contribuições e da repartição intergovernamental e destinação setorial do total da receita de impostos.

- Cadastro Único

Serão adotados cadastro único de contribuintes (pessoas jurídicas e pessoas físicas) e sistema de informações fiscais de caráter nacional, ambos compartilhados pelo fisco federal com cada fisco estadual, distrital e municipal, conforme contribuintes das respectivas jurisdições e sob coordenação da União. Esses instrumentos estão vinculados à adoção universal da emissão eletrônica de notas fiscais.

- Transparência Tributária

Outra importante mudança em favor dos contribuintes respeita à determinação para que, na forma da legislação complementar, seja obrigatório discriminar nas notas e documentos relativos à venda de bens ou prestação de serviços o montante total dos tributos incidentes diretamente sobre aquela transação. Não se trata de informar alíquotas, mas apenas o valor e o conjunto de tributos (indiretos) incidentes sobre aquela venda, ainda que tal apuração seja feita por estimativa. Também não é o caso de constar o valor dos tributos na publicidade ou exibição do preço dos produtos, mas apenas de informar uma estimativa da incidência total sobre a venda na respectiva nota fiscal.

O novo sistema eliminará muito das atuais incidências tributárias e reunirá aquelas que incidem sobre uma mesma base, de modo que será mais explícita a carga incidente sobre cada bem ou serviço. Também será vedada a aplicação de alíquotas “por dentro”, como hoje é feito no caso do ICMS (o imposto incide sobre ele próprio), de modo a explicitar a real dimensão de cada tributo.

- Novo Código Tributário

Um aspecto crucial respeita à unificação e consolidação do Código Tributário Nacional. Uma única lei complementar deve consolidar, unificar e harmonizar toda e qualquer matéria sobre tributação. As mudanças sugeridas neste Relatório deverão ser incorporadas ao atual Código.

- Empréstimo Compulsório

No novo sistema será extinta a possibilidade de sua criação para financiar investimentos (art.148, II), que perdeu muito do sentido depois das mudanças no regime da responsabilidade fiscal e nem foi utilizado após a Constituição de 1988.

- Imposto sobre Grandes Fortunas

Para atender ao objetivo de simplificar o sistema, é extinta a competência para criar o imposto sobre grandes fortunas (art.153,

VII), visto que tal imposto só pode ter como base a renda ou o patrimônio, que já estão sujeitos a impostos específicos.

- Enfiteuse sobre Terrenos da Marinha

Outra forma tortuosa e escondida de oneração compulsória da propriedade respeita ao instituto da enfiteuse sobre os terrenos de Marinha, gravados pela União na forma de laudêmio sobre a transmissão e de foro anual sobre o domínio útil. Propõe-se extinguir estes ônus porque os imóveis correspondentes já estão sujeitos a impostos sobre a sua transferência (ITBI/ITCMD) e sobre sua propriedade (IPTU/ITR).

- Imposto sobre o Valor Adicionado

<i>Sistema Atual</i>	<i>Sistema Proposto</i>
<i>União cobra os seguintes tributos sobre bens e serviços: IPI; COFINS; PIS; CIDE; FUST; FUNTTEL e outras contribuições. Estados cobram o ICMS.</i>	<i>Único e amplo imposto sobre valor adicionado (IVA-NACIONAL).</i>

A fusão dos diferentes tributos que alcançam o mercado interno de bens e serviços em um único e amplo imposto sobre valor adicionado constitui uma mudança fundamental do novo sistema tributário.

IVA NACIONAL

- ✓ *Competência legislativa exclusiva da União.*
- ✓ *Fiscalização pelos Estados e pelo Distrito Federal.*
- ✓ *Arrecadação nacional, compartilhada entre as duas esferas de governo.*
- ✓ *Desoneração das exportações e dos investimentos produtivos.*
- ✓ *Cadastro único de contribuintes e sistema nacional de informações - emissão eletrônica de notas fiscais.*
- ✓ *Alíquotas seletivas e fixadas em lei complementar. O Senado enquadrará por alíquota as mercadorias e os serviços, por iniciativa do Executivo Federal.*
- ✓ *Cobrança integral na origem.*
- ✓ *Receita partilhada entre a União e os Estados, diretamente a partir da rede bancária, sem transitar pelos cofres do Estado em que for recolhida.*
- ✓ *No caso dos Estados, pertence ao de origem uma pequena parte do arrecadado em qualquer caso. A maior parte dos recursos alocada entre todos Estados segundo índice de participação relativa no consumo final dos bens e serviços tributados, apurado periodicamente pelo IBGE.*
- ✓ *Mantida repartição de 25% da receita estadual do IVA para Municípios.*
- ✓ *Nos primeiros três anos, quota estadual alocada conforme a atual participação de cada Estado na arrecadação nacional de ICMS.*
- ✓ *Fundo de compensação para eventuais perdas estaduais, tendo por base o total da arrecadação tributária da União.*
- ✓ *Vedada a concessão de incentivos fiscais que não tenham caráter nacional. Fomento ao desenvolvimento regional permitido com recursos oriundos do orçamento próprio.*
- ✓ *Mantida diferenciação de alíquota na Zona Franca de Manaus equivalente ao atual IPI.*
- ✓ *Facultado a Estado que aplique hoje alíquota de ICMS superior à padrão criar adicional, sobre consumo final de até 4 bens, cobrado no destino.*
- ✓ *Competência da justiça estadual. Receita de multas apenas para Estado responsável pela cobrança ou para União, caso de fiscalização supletiva.*

Será chamado de *IVA Nacional*, porque sua legislação e sua regulamentação terão caráter nacional.

Esse imposto incidirá sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços. As demais receitas hoje alcançadas pela COFINS e pelo PIS e não sujeitas a incidência do IVA Nacional terão

um tratamento tributário específico, podendo, inclusive, serem alcançadas pela incidência do imposto de renda.

O IVA Nacional incorporará todo e qualquer tributo federal que hoje incide sobre o faturamento ou a receita das empresas, como é o caso: do imposto sobre produtos industrializados (IPI); das duas contribuições sociais incidentes sobre o faturamento e receitas (COFINS e PIS); e das contribuições econômicas, como as incidentes sobre combustíveis (CIDE) e as destinadas ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) e ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), dentre outros.

O ICMS estadual será transformado em um autêntico imposto sobre valor adicionado, nos moldes adotados na Europa há tempos e, agora, na imensa maioria dos países do mundo.

Como a COFINS e o PIS já alcançam hoje toda e qualquer prestação de serviços, por princípio, não será necessário extinguir o correspondente imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza (ISS) para que o novo IVA Nacional alcance tal base.

O IVA terá legislação e arrecadação nacional. O que será compartilhado entre a União e os Estados é a receita do IVA, e não a competência para sua criação (que será da União) ou para sua cobrança (que será dos Estados).

Atingirá a mesma mercadoria ou o mesmo serviço, independentemente de onde seja produzido, importado ou prestado, sujeito às mesmas alíquotas, à mesma forma de apuração e, quando for o caso, aos mesmos incentivos – como no caso de isenções ou reduções para a cesta básica.

Competirá aos Estados executar sua cobrança – ou seja, lançar, fiscalizar e cobrar judicialmente.

As autoridades fazendárias federais, por sua vez, exercerão um papel chave na retaguarda desse processo: gerir o sistema nacional de informações fiscais, compreendendo desde o cadastro único de contribuintes até a exigência de notas fiscais eletrônicas em todas as transações.

Essa opção reflete o fato de que as autoridades fazendárias estaduais possuem longa e ampla tradição na tributação do valor adicionado pelo método de imposto contra imposto (caso do ICMS), enquanto as federais só há poucos anos passaram a gerir um regime não-cumulativo amplo e ainda assim apurado por outro método, de base contra base (no caso da COFINS e PIS).

Competirá à União legislar sobre o imposto. Para tanto, tomará por base as normas gerais estabelecidas em capítulo específico do novo código tributário nacional. A regulamentação, as consultas e as interpretações terão caráter nacional.

O IVA Nacional, a exemplo do atual ICMS e diferentemente da COFINS/PIS, será apurado por operação de circulação de mercadoria e por prestação de serviço, compensando o imposto devido sobre as saídas com o imposto creditado sobre as entradas de cada contribuinte, com a novidade de que não discriminará entre os insumos e os demais bens ou produtos por ele adquirido. Isso garante a desoneração completa e imediata dos bens de uso e consumo e, principalmente, dos bens de capital incorporados ao ativo permanente dos contribuintes. As exportações terão imunidade do IVA e será reforçada a garantia de aproveitamento dos eventuais saldos credores acumulados, seja por ressarcimento, seja por transferência a outros credores.

O IVA será exigido no ato da saída de mercadoria ou da prestação do serviço - ou seja, será cobrado integralmente no Estado de origem. A justificativa para adoção deste princípio é o combate mais eficaz da sonegação. Isto sem contar que qualquer saída ou prestação será necessariamente realizada mediante a emissão de nota fiscal eletrônica.

As alíquotas do IVA Nacional serão seletivas em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços (princípio hoje adotado no ICMS e IPI).

O novo imposto não incidirá sobre ele próprio (ou seja, a alíquota será calculada “por fora”).

Alíquotas serão fixadas em lei complementar. Para assegurar o equilíbrio federativo, competirá privativamente ao Senado Federal, por proposta do Presidente da República e aprovada por quórum qualificado, o enquadramento por alíquota das mercadorias e dos serviços.

A mercadoria ou o serviço será enquadrada em uma de até oito alíquotas “ad valorem”.

Como o IVA Nacional será cobrado integralmente na origem, sobre qualquer saída de mercadoria ou prestação de serviço, não mais existirão alíquotas interestaduais como no atual ICMS.

Será vedado estabelecer alíquotas, isenções ou quaisquer benefícios ou mesmo regras diferenciadas por região ou localidade. Deste modo, o mesmo produto, fabricado em qualquer uma das 27 unidades federadas, ou se consumido em qualquer uma delas, deverá pagar o mesmo imposto, sujeito às mesmas regras, e recolhido na mesma data.

O Estado não poderá reduzir de qualquer forma o imposto exigido dos contribuintes nele estabelecidos e nem conceder

quaisquer benefícios fiscais e financeiros – inclusive, não poderá retardar prazos de recolhimento, conceder crédito presumido ou deixar de cobrar o imposto ou relaxar na execução de dívidas.

A atual guerra fiscal é afastada pelo simples fato de que o Estado não terá competência para legislar ou regulamentar o IVA Nacional. O Estado poderá continuar fomentando o desenvolvimento regional, inclusive atraindo novos empreendimentos, porém, mediante a alocação de recursos oriundos de seu orçamento – isto é, à conta de sua receita própria e não da dos outros Estados, como atualmente ocorre.

A competência para o julgamento de assuntos relativos ao IVA Nacional será da justiça estadual.

O produto da arrecadação de multas pertencerá ao Estado que cobrar o IVA Nacional e, nesse caso, não será aplicado o repasse para a União da sua quota e nem o rateio para outros Estados da quota-parte estadual.

Em casos definidos em lei complementar (por exemplo, se houver indício de sonegação e relaxamento na cobrança pelo fisco estadual), a União poderá supletivamente promover a cobrança administrativa e a execução judicial do IVA Nacional, hipótese em que o produto da arrecadação das multas (de mora e de ofício) lhe pertencerá integralmente (isto é, sem aplicação da quota estadual).

O produto da arrecadação do IVA Nacional será dividido em duas quotas: a da União e a dos Estados.

Os dois percentuais, o da quota federal e o da quota estadual, serão previamente fixados no próprio texto da Constituição.

O produto da arrecadação do novo IVA Nacional será alocado à União e aos Estados automaticamente pela rede bancária, sem

passar pelos cofres do tesouro estadual responsável pela cobrança - a exemplo da atual repartição (entre o governo estadual e respectivos municípios) do IPVA e do FUNDEB. O contribuinte preencherá uma única guia de recolhimento, não precisando discriminar quanto caberá a cada governo.

A quota federal será o percentual correspondente à participação da receita dos impostos e contribuições da União que serão incorporados ao IVA Nacional na receita deste. Já a quota estadual será o percentual da participação do ICMS na receita do IVA Nacional.

Da quota estadual, um percentual pequeno pertencerá ao Estado de origem da arrecadação, em toda e qualquer operação ou prestação. O saldo remanescente será alocado entre todas as 27 unidades federadas proporcionalmente ao índice de participação de cada uma no consumo nacional das mercadorias e serviços sujeitos ao imposto. O referido índice será periodicamente apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e fixado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Portanto, pela sistemática proposta de divisão federativa do IVA Nacional, o imposto será cobrado integralmente no local de origem da produção, importação ou comercialização de mercadoria, ou ainda da prestação de serviço. A parcela estadual do IVA será partilhado, na maior parte, segundo o consumo final tributado de bens e serviços realizados em seu território e, na menor parte, segundo a origem da arrecadação.

Continuará pertencendo aos Municípios 25% da receita que cada Estado receber a título de quota-parte do IVA Nacional, sem que sejam alterados os critérios de rateio entre os governos municipais hoje aplicados à quota do ICMS.

A criação do IVA Nacional exigirá atenção para ao menos cinco aspectos específicos abordados a seguir.

Em primeiro lugar, para evitar o aumento da carga tributária no processo de nacionalização das alíquotas, que ocorreria caso as alíquotas elevadas do ICMS hoje existentes em alguns Estados fossem tomadas em conta para a fixação do IVA Nacional, será facultado ao Estado criar um adicional sobre o novo imposto. Este poderá ser exigido de até quatro mercadorias ou serviços sujeitos ao novo imposto, desde que destinadas a consumo final (para dispensar a concessão de crédito na operação seguinte) e seja sempre exigido no Estado de destino da operação ou prestação. A arrecadação do adicional também será repartida, em 25%, para os Municípios do respectivo Estado.

Em segundo lugar, nos três primeiros anos de exigência do novo IVA Nacional, a quota-parte estadual será alocada entre os Estados segundo a participação relativa de cada um no produto da arrecadação nacional do ICMS vigente. Esse período também permitirá ao IBGE organizar a apuração por Estado do consumo final tributado pelo novo imposto.

Em terceiro lugar, será necessário adotar mecanismo pelo qual a União garanta aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não haverá perda de receita tributária em relação à situação anterior. É proposta a criação de um Fundo de Compensações, na forma de transferência da União em favor dos Estados que tenham sofrido perdas financeiras depois da criação do novo sistema tributário. A origem dos recursos será a receita tributária federal, a mesma base dos fundos de participação.

Em quarto lugar, há o caso particular da Zona Franca de Manaus (ZFM). Será prevista uma redução da alíquota do novo IVA Nacional, que seja equivalente à alíquota vigente do IPI aplicada fora de Manaus, para uma lista de mercadorias com produção atualmente concentrada naquela zona franca. Na prática, será mantido o mesmo incentivo fiscal hoje existente, sem prejuízo da incorporação de impostos e contribuições ao IVA Nacional.

Em quinto lugar, é importante alertar que serão mantidos os programas e os recursos hoje alocados a partir das contribuições que vierem a ser incorporadas ao IVA Nacional, tanto na área social (exemplos da seguridade social, do ensino básico e do seguro-desemprego e abono salarial), quanto na área econômica (exemplos dos investimentos em transportes, em comunicações e no desenvolvimento tecnológico). Será exigida a destinação pela União de parcelas do produto da arrecadação tributária da União para as mesmas ações e serviços específicos atendidos pelas atuais contribuições. Tais porcentagens serão fixadas de modo que resultem em montantes equivalentes ao das receitas das contribuições a serem extintas.

Em síntese, a proposta é criar um único e amplo imposto nacional sobre valor adicionado, o IVA Nacional. Será cobrado pelos Estados, recolhido integralmente na origem e com arrecadação nacional, pertencente à União e aos Estados e Distrito Federal. A quota federal será uma porcentagem equivalente à participação dos impostos e contribuições da União na receita do IVA Nacional. A quota estadual será a participação do ICMS nessa mesma receita. A arrecadação será alocada diretamente à União e aos Estados pela rede bancária, sem transitar pelos cofres do Estado em que for arrecadada. No

caso da quota estadual, uma pequena parte pertencerá ao Estado de origem e a maior parcela será alocada a todos os Estados segundo índices de participação no consumo final das mercadorias e serviços sujeitos ao imposto, apurados periodicamente pelo IBGE. Nos três primeiros anos de cobrança do novo imposto, a alocação da quota estadual será igual a da atual arrecadação do ICMS.

- Imposto de Renda

<i>Sistema Atual</i>	<i>Sistema Proposto</i>
<i>União cobra: imposto de renda (IR) e contribuição sobre o lucro das empresas (CSLL).</i>	<i>Único imposto sobre a renda.</i>

A legislação do imposto de renda no Brasil alcançou importantes avanços. O regime do lucro presumido para empresas prestadoras de serviços bem como a declaração simplificada de pessoas físicas são instrumentos altamente positivos no sentido da desburocratização e da redução dos custos. A sistemática de tributação dos ganhos e rendimentos do mercado financeiro tem propiciado excelentes resultados de simplificação de procedimentos. A tributação da renda das empresas de pequeno porte e das microempresas através do chamado “SuperSimples” constituiu uma importante mudança e excedeu a todas as expectativas de adesão e arrecadação.

No campo da tributação dos rendimentos do trabalho, a meta deve ser a manutenção da carga tributária hoje existente, sem qualquer aumento.

Na área da tributação internacional, deve haver maior acompanhamento do regime do imposto de renda de outros países, no sentido de compatibilizar certos procedimentos legislativos e impedir a transferência de recursos do fisco brasileiro para o fisco estrangeiro sem qualquer benefício para os contribuintes que, de forma direta ou indireta, exercem atividades no Brasil e no exterior.

Não existe sentido na manutenção de duas incidências que praticamente têm a mesma base de cálculo e o mesmo fato gerador - quais sejam o imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). Esta contribuição será extinta e sua arrecadação incorporada a do imposto de renda das empresas.

Na tributação dos ganhos de capital na área imobiliária, é importante avançar nas modificações ocorridas nos últimos exercícios, de forma a fazer com que esse tributo incida sobre o ganho de capital efetivamente realizado, e não sobre um ganho fictício. Para impedir o aumento oculto do imposto, a tabela do imposto de renda das pessoas físicas deverá ser aprovada pelo Congresso periodicamente (a cada três anos) e deverão ser agilizados os procedimentos de restituição do imposto, hoje utilizado como verdadeiro empréstimo compulsório.

- Impostos sobre o Patrimônio

<i>Sistema Atual</i>	<i>Sistema Proposto</i>
<i>União - imposto sobre propriedade territorial rural</i> <i>Estados – imposto sobre herança e doações</i> <i>Municípios – imposto sobre propriedade predial e territorial urbana e impostos sobre transmissão “inter vivos” de bens imóveis e seus direitos</i>	<i>Municípios:</i> <i>- imposto único sobre propriedade imobiliária</i> <i>- imposto único sobre transmissões “inter vivos” e “causa mortis”</i> <i>Extintos ITR e ITCMD.</i>
<i>União pode criar imposto sobre grandes fortunas e cobra enfiteuse sobre terrenos da Marinha.</i>	<i>Extintos.</i>

Os Municípios cobrarão dois impostos: um único imposto sobre a propriedade predial e territorial (art.156, I) e, também, um único imposto sobre a transferência “inter vivos” e “causa mortis” (art.156,II). Para tanto, serão extintos dois impostos: o da União sobre a propriedade territorial rural (ITR) e o dos Estados sobre transmissão “causa mortis” e doação de bens e direitos (ITCMD). Eles serão incorporados aos atuais impostos dos Municípios, respectivamente: sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e sobre transmissão “inter vivos” de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis (ITBI).

Atendendo a orientação geral para simplificar e racionalizar o sistema, as fusões de impostos propostas transformam os Municípios na esfera de governo que centralizará a tributação sobre o patrimônio. Uma hipótese que reclamará maiores estudos respeita à eventual transferência do imposto sobre propriedade

de veículos automotores (IPVA) também para os Municípios, caso futuramente o ISS viesse a ser incorporado ao IVA Nacional.

A transferência para os Municípios do atual imposto estadual sobre heranças e doações (ITCMD), é bom esclarecer, em nada mudará a base de cálculo desse imposto. No caso da transmissão “inter vivos”, o imposto continuará alcançando exclusivamente os bens imóveis e, no caso da transmissão “causa mortis” e de doações, todos os bens e direitos, sujeitas às mesmas limitações estabelecidas no atual texto constitucional (inclusive alíquotas máximas).

- Contribuições

<i>Sistema Atual</i>	<i>Sistema Proposto</i>
<i>Apenas contribuições de melhoria definidas como tributo.</i>	<i>Qualquer contribuição cuja receita pertença a entidade de direito público é definida como tributo e sujeita às mesmas normas aplicadas a impostos.</i>
<i>Contribuições para seguridade social: dos segurados; dos empregadores, sobre salários, faturamento (COFINS) e lucro (CSLL); e concursos de prognósticos.</i>	<i>Extintas COFINS e CSLL. Mantidas contribuições para previdência.</i>
<i>Contribuições sociais exigidas pela União.</i>	<i>Extintas PIS/PASEP e salário-educação.</i>
<i>Contribuições de intervenção no domínio econômico exigidas pela União.</i>	<i>Extintas CIDE, FUST e FUNTTEL.</i>

A normatização sobre contribuições constante no texto constitucional deverá ser toda transferida e reunida no capítulo que trata do sistema tributário, ao contrário da atual situação em que disposições estão espalhadas por outros Títulos e Capítulos. A integração das matérias que tratam de exigências tributárias busca mais harmonia e sistematização.

As contribuições estarão sujeitas às mesmas limitações do poder de tributar hoje aplicadas aos impostos.

Sobre a competência, será exclusiva da União, salvo em três casos. Primeiro, a contribuição de melhoria continuará na competência comum às três esferas de governo. Segundo, os Estados e os Municípios também manterão a competência para exigir dos respectivos servidores contribuições para o custeio do regime próprio. Terceiro, será mantida a contribuição exigida pelos Municípios para custeio da iluminação pública.

As principais contribuições sociais e econômicas devem ser incorporadas a impostos, sendo mantida especialmente as contribuições previdenciárias.

A extinção proposta da contribuição ao PASEP significará um aporte indireto de recursos para as administrações públicas estaduais e municipais, sem prejuízo para a formação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que deverá continuar a receber o mesmo aporte de recursos no novo sistema, oriundo de um percentual aplicado sobre o total da receita tributária da União.

Cada ação, serviço ou programa da União, que hoje é financiado por contribuição (social ou econômica) a ser extinta no novo sistema, continuará a receber recursos públicos mediante a destinação obrigatória de percentual aplicado sobre o produto total da arrecadação federal de impostos e contribuições (excluídos apenas as contribuições para previdência) que resulte em montante equivalente à receita da atual contribuição. Esse será o caso da seguridade social, do fundo de amparo ao trabalhador (FAT), do ensino básico e de investimentos em

transportes, comunicações e desenvolvimento tecnológico, dentre outros programas.

- Da Repartição de Receitas

O alargamento da base de repartição de receitas da União, para compreender o produto total da arrecadação de tributos, constitui mudança fundamental para a constituição do novo sistema tributário, especialmente beneficiando os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Outras duas inovações na repartição de receitas compreendem propostas semelhantes às contempladas no projeto de emenda constitucional recentemente enviado pelo Executivo ao Congresso, relativamente ao desenvolvimento regional e à complementação de receitas dos Estados, em ambos os casos, com recursos oriundos da mesma base abrangente de tributos federais.

<i>Sistema Atual</i>	<i>Sistema Proposto</i>
<p><i>União entrega:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 21,5% do IR/IPI para FPE - 23,5% do IR/IPI para FPM - 3% do IR/IPI para FNE/FNO/FCO - 10% do IPI para FPEX - 20% de novos impostos para Estados 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantido FPE, FPM e FPEX com percentual calculado sobre o total da arrecadação tributária da União, exceto contribuição previdenciária. - Mantido e aumentado FNE/FNO/FCO, com mesma e ampla base de cálculo. - Criado fundo de compensação para União suprir eventuais perdas de receitas estaduais com mudança de sistema.

- Fundos de Participação

A base para a repartição de receitas da União em favor dos Estados e Municípios será o produto total da arrecadação de impostos e contribuições, exceto as de melhoria e destinadas ao custeio de benefícios previdenciários.

Essa é uma bandeira antiga dos defensores da descentralização fiscal e já contemplada no último projeto de reforma do Executivo Federal. Ao invés dos fundos de participação serem formados por porcentagens elevadas da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, passarão a ser constituídos por porcentagens menores incidente sobre uma base maior, formada pelo produto total da arrecadação de tributos da União, exceto as contribuições previdenciárias (para o regime geral e o próprio dos servidores).

Como toda receita tributária será incluída na nova e abrangente base proposta para os fundos de participação, perde sentido a atual previsão de quota de 20% dos novos impostos criados pela União.

- Fundos de Desenvolvimento Regional

Para o desenvolvimento regional, ao invés de se criar um novo fundo, a sugestão é manter e ampliar a destinação de recursos em favor dos fundos de financiamento já existentes e que beneficiam apenas as três regiões menos desenvolvidas – por intermédio, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o do Norte (FNO) e o do Centro-Oeste (FCO).

Também serão mantidos e aqui contemplados os fundos orçamentários de investimentos naquelas regiões.

- Fundo de Compensação

Para o complemento de receita aos Estados, é proposta a criação de um fundo de compensação que cubra as eventuais perdas de receita de impostos que algum fisco estadual sofra depois de implantado o novo sistema tributário. Tal fundo constituirá uma nova fonte de recursos federais em favor dos Estados e não substituirá ou extinguirá os atuais repasses federais em favor dos Estados exportadores, seja por conta da partilha de 10% do IPI (conhecida como FPEX), seja os vinculados à Lei Kandir (Lei Complementar n. 87 de 1996) e legislação posterior.

- Vinculações

<i>Sistema Atual</i>	<i>Sistema Proposto</i>
<p><i>Contribuições vinculadas por sua própria natureza (exemplo, da COFINS, CSLL, PIS/PASEP, salário-educação, CIDEs).</i></p> <p><i>Vinculações para ensino e saúde.</i></p>	<p><i>Extintas contribuições e mantida aplicação de recursos a resultarem de destinações específicas de porcentagens que incidirão sobre o total da arrecadação federal de impostos e contribuições (exceto as previdenciárias)</i></p>

A mesma base abrangente dos fundos de participação, formada pela totalidade da arrecadação tributária da União, também será das vinculações para programas, ações e serviços públicos hoje financiados pelas contribuições, tais como: a

seguridade social (COFINS e CSLL); o fundo de amparo ao trabalhador (PIS/PASEP); o ensino básico (salário-educação); e os investimentos em infra-estrutura (caso das contribuições econômicas para transportes e desenvolvimento tecnológico), dentre outros. Os percentuais para tais destinações específicas serão fixados de forma que não haverá perda de recursos para os programas setoriais com a incorporação das contribuições aos impostos. Será preservada a destinação de recursos para ensino público e para o sistema único de saúde hoje oriunda das receitas de impostos.

- Vigência

O novo sistema tributário nacional entrará em vigor tão logo as mudanças propostas neste Relatório vierem a ser integradas ao atual Código Tributário.