

Reforma Tributária com Justiça e Cidadania Fiscal



Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Antônio Augusto de Queiroz

Reforma Tributária com Justiça e Cidadania Fiscal

Brasília
Série Educação Política
2019



Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar

Reforma Tributária com justiça e cidadania fiscal

Esta publicação faz parte da série Educação Política do Diap
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Ficha Técnica

Concepção, pesquisa e texto

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação - licenciado

Supervisão

Ulisses Riedel de Resende
Diretor - Técnico

Revisão

Viviane Ponte Sena

Apoio

André Luis dos Santos
Alysson de Sá Alves
Iva Cristina P de Sant'Ana
Marcos Verlaine da Silva Pinto
Neuriberg Dias do Rego

Capa

www.cerino.com.br

Diagramação e editoração eletrônica

Fernanda Medeiros da Costa
F4 Comunicação – (61) 3224-5021

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte

Edição nº 13. Ano 9 – 2019

Q3r Queiroz, Antônio Augusto de.
Reforma tributária com justiça e cidadania fiscal / Antônio Augusto de
Queiroz.--. Brasília, DF : DIAP, 2019.
68 p. : il. : color. : (Educação política)
Texto em forma de perguntas e respostas.
Inclui bibliografia

ISBN: 978.85.62483-38-7

1. Reforma tributária. 2. Sistema tributário brasileiro. 3. Tributo. 4. Imposto. 5. Taxa. 6.
Cidadania fiscal. I. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar II. Título.

CDU 336.221.4(81)

Apresentação

É com satisfação que o Diap lança a cartilha “Reforma Tributária com Justiça e Cidadania Fiscal”, a 13ª edição da série “Educação Política”, como mais uma contribuição para o debate sobre as políticas públicas e seu processo de formulação.

A cartilha, sob a forma de perguntas e respostas, tem por objetivo apresentar, do modo o mais didático possível, os aspectos centrais do sistema tributário brasileiro, analisar as propostas de reforma tributária em debate, mostrar a importância dos tributos para a manutenção e funcionamento do Estado e suas políticas públicas e, principalmente, chamar a atenção para a importância da cidadania fiscal, sem a qual não se constrói um sistema tributário justo nem suficiente para manter a paz social no País.

O texto, de autoria do jornalista, analista político e diretor de Documentação licenciado do Diap, Antônio Augusto de Queiroz, mantém o padrão das publicações anteriores, com didatismo, leveza e profundidade. Sua leitura proporciona uma visão ampla do sistema tributário nacional, bem como das propostas em debate para sua formulação, no âmbito da reforma tributária.

Com mais essa publicação, o Diap continua cumprindo sua missão de instruir ações de cidadania, além de contribuir para a formação política dos cidadãos brasileiros, em particular aqueles vinculados aos movimentos sociais.

Celso Napolitano
Presidente do Diap

Agradecimentos

À equipe do Diap – Alysson de Sá Alves, André Luis dos Santos, Iva Cristina Pereira Sant’Ana, Marcos Verlaine e Neuriberg Dias do Rego – pelo empenho para viabilizar os trabalhos da entidade, em particular de suas publicações, e à jornalista Viviane Ponte Sena, pela diligente revisão.

Às entidades coeditoras, sem as quais não teria sido possível viabilizar esta publicação: ANAFE, ANASPS, ANFFA SINDICAL, ANFIP, ANTEFFA, APCF, BANCÁRIOS/DF, CNTE, CNTI, CONDSEF, CONTRATUH, CTB, CUT NACIONAL, FENAE, FENAFISCO, NCST, SEESP, SINAIT, SINDIFISCO NACIONAL, SINDIRECEITA, SINPRO/DF e SINPROFAZ.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros, pela diagramação e editoração eletrônica.

Aos amigos que leram e criticaram o texto: Aldemario Araujo Castro, Allan Titonelli, Clovis Scherer, Enrico Monteiro Ribeiro, Evilásio Salvador, Flávio Tonelli Vaz, Luciano Fazio, Luiz Alberto dos Santos, Miguel Gerônimo, Marcos Augusto de Queiroz, Thiago Rego de Queiroz e Ulisses Rapassi.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do Diap, nas pessoas do Celso Napolitano, Epaminondas Lino de Jesus, Izac Antônio Oliveira e Ulisses Riedel, pelo incentivo e apoio à realização desta publicação, mesmo estando eu licenciado do cargo de Diretor de Documentação do Diap.

Brasília-DF, outubro de 2019.

Antônio Augusto de Queiroz
Consultor e Analista Político

Sumário

Apresentação.....	3
Agradecimentos	4
Introdução	9
1. Afinal, o que é tributo?	13
2. Quais são as espécies de tributos?	13
3. Poderia conceituar cada espécie de tributo?	14
3.1 O que é imposto?	14
3.2 O que é taxa?	15
3.3 O que é contribuição de melhoria?	16
3.4 O que são contribuições sociais ou parafiscais?.....	16
3.5 O que é empréstimo compulsório?	17
4. Por que as pessoas precisam pagar tributos?	18
5. Mas a carga tributária não é alta em relação à má qualidade dos serviços públicos?19	
6. Mesmo insatisfeito com o Estado, o contribuinte não pode sonegar os tributos? 20	
7. O que seria então cidadania fiscal?.....	20
8. Qual o destino dos recursos do orçamento?	21
9. O nome do tributo o vincula a uma destinação ou finalidade específica?	24
9.1 E o que seriam tributos fiscais, extrafiscais e parafiscais?	25
10. E quem pode instituir tributos?	26
10.1 Principais tributos e competência para sua instituição e cobrança, incluindo tributos gerais sobre consumo e sobre receita e faturamento	27
10.2 Competência para instituir imposto	27

11. Quem cobra e quando entram em vigor os tributos?	28
11.1 Tributos e prazos para entrada em vigor.....	28
12. A criação ou a majoração de tributos sempre depende de lei?	30
13. Quem arrecada o tributo fica integralmente com a receita?.....	30
14. E como se dá a distribuição ou partilha do produto da arrecadação?	31
14.1 Partilha dos tributos	31
15. Como historicamente tem acontecido a partilha ou distribuição das receitas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios?	32
16. Por que se diz que o sistema tributário brasileiro é injusto?	33
17. O que são tributos diretos e indiretos?	34
18. E o que seriam impostos progressivos, regressivos e proporcionais?	35
19. Que características ou princípios devem guiar um bom sistema tributário?.....	36
20. Qual deve ser o objetivo da reforma tributária?	37
21. O que deve constar na reforma tributária?	38
22. O que deve ser feito para evitar a sonegação e a evasão fiscal?.....	41
23. Por que o IVA é considerado um modelo adequado para tributar o consumo? .	42
24. O que propõe a PEC 45/2019 em tramitação na Câmara dos Deputados?	43
24.1 Quem vai definir e qual será a referência de alíquota por cada grupo de tributos, segundo a PEC 45/2019?.....	45
24. 2 Os Estados e Municípios perderão receita com a mudança da tributação na origem para tributação no destino e o fim do ISS?.....	46

25. E o que propõe a PEC 110/2019 em tramitação no Senado?	47
25.1 E o que propõe o substitutivo do relator da PEC 110/2019?	49
26. O que diz a proposta do Governo?	50
27. E a proposta do deputado Luis Miranda, o que fala?	50
28. E a proposta de reforma tributária solidária das entidades da sociedade civil, o que propõe?	51
28.1 E o que propõe a Emenda Substitutiva Global 178/2019?	52
Anexo	54
Referências Bibliográficas.....	63
Índice de abreviaturas	65
O que é o DIAP	66
Conselho Diretor do DIAP.....	68

Introdução

A presente cartilha tem duplo propósito, de um lado explicar conceitos e descrever o sistema tributário brasileiro atual, apresentando as principais posições a respeito do tema, inclusive com críticas e justificativas, e, de outro, apresentar resumidamente a reforma tributária, a partir das propostas em formulação, sempre na perspectiva de instruir ação de cidadania.

A reforma tributária é um tema complexo e polêmico. Há muitos gargalos, disputas e obstáculos, que envolvem desde os contribuintes, passando pelos entes federativos até as regiões.

De fato, há pelo menos três ordens de disputa. A primeira entre agentes econômicos e sociais versus Governo, aqueles querendo pagar menos impostos e este querendo aumentar sua arrecadação, além da disputa na própria sociedade entre as diferentes classes sociais, em particular entre empresários e trabalhadores, sobre o melhor modelo de sistema tributário.

A segunda ordem, entre os três níveis de Governo (União, Estados/DF e Municípios) cada um querendo ampliar ou preservar sua participação no bolo tributário. E, neste caso, os entes subnacionais têm razão, uma vez que a elevação da carga tributária, medida em percentual do PIB, verificada desde 1988 até 2002, quando se estabilizou em torno de 33%, se deu, basicamente, pela via de aumento de contribuições sociais pelo governo federal, que não são compartilhadas com Estados e Municípios.

A terceira, a mais intensa delas, entre as regiões pobres (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) e as regiões ricas (Sul e Sudeste). As primeiras querendo manter e até ampliar os incentivos e as renúncias fiscais, e as segundas não querendo perder arrecadação. Além dos incentivos e renúncias fiscais, está em disputa a mudança da cobrança da origem para o destino, como é o caso do ICMS, que alteraria a distribuição da arrecadação de tributos entre os estados e regiões, um dos principais obstaculizadores da reforma tributária.

O diagnóstico sobre o sistema tributário brasileiro é o pior possível. Além de injusto e irracional, é cumulativo, fragmentado, penaliza os mais pobres; estimula a evasão e a sonegação; operacionalmente, é muito caro para pagar e receber, tanto para os contribuintes quanto para os entes estatais, e tem elevada litigiosidade.

Por isso, há quase que um consenso sobre a necessidade de uma reforma que simplifique, harmonize e racionalize o sistema tributário; reduza a informalidade, a evasão e a sonegação fiscal; elimine as tensões federativas e impeça a guerra fiscal, evite as distorções alocativas e competitivas; amplie a base de arrecadação; desonere as exportações, e também promova a justiça fiscal.

Entretanto, desde o período Constituinte não houve nenhum Governo que reunisse maioria no Congresso para aprovar uma reforma com esse desenho.

Desde então as coisas funcionaram na base do improviso, com criação ou majoração de grande quantidade de impostos, taxas e contribuições sociais, com guerra fiscal, efeito cascata e arrecadação em bases precárias. Foram feitas mudanças pontuais, inseridos outros tributos, como a Emenda nº 3/1993, que criou o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), depois transformado em CPMF, que vigorou até dezembro de 2007, e a Emenda nº 42/2003, que destinou recursos prioritários para a administração tributária e o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, inicialmente com o Simples Federal e depois Nacional.

A última grande reforma do sistema tributário realizada no País, antes da Constituinte de 1987/1988, foi a da Constituição promulgada em 1967, que promoveu profundas alterações na Emenda Constitucional nº 18/1965, que tinha criado o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), e com base na qual foi instituído, por meio da Lei nº 5.172/1966, o Sistema Tributário Nacional.

O sistema tributário não é neutro em relação à desigualdade na sociedade, uma vez que tanto pode contribuir para reduzir quanto para atenuar a concentração de renda. Por isso a reformulação do sistema

tributário precisa levar em conta as implicações para o desenvolvimento econômico do País e o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social, de um lado garantindo receitas para investimento público em infraestrutura e, de outro, assegurando recursos para o financiamento da proteção social, incluindo programas e fundos destinados à redução das desigualdades em todas as dimensões.

A expectativa desta vez, portanto, é que haja um consenso mínimo envolvendo contribuintes, entes federativos e o Parlamento capaz de modernizar o sistema tributário, de um lado corrigindo suas distorções, e adequando o nosso sistema ao mundo globalizado e às mudanças nos modos de produção e comercialização de serviços e mercadorias, e, de outro, assegurando recursos indispensáveis ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República, que consistem em construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminações, conforme determina o art. 3º da Constituição Federal.

Entretanto, das cinco proposta em debate – sendo três de iniciativa de parlamentares, uma do governo e uma de setores da sociedade civil – as quatro primeiras coincidem sobre o não aumento da carga tributária, a relativa autonomia federativa e a criação de um IVA – Imposto sobre Valor Agregado, incidente sobre produtos e serviços, além da criação de um imposto seletivo para desestimular o consumo de determinados produtos ou serviços. E em três destas há a previsão de instituição de um imposto sobre movimentação financeira para o custeio da previdência em substituição à folha de salário. Apenas a proposta oriunda da sociedade civil sugere redução da tributação sobre o consumo e o aumento da tributação dos ganhos de capital, tendo foco no desenvolvimento, no emprego e na distribuição de renda.

Assim, embora possa haver simplificação, redução do caráter cumulativo dos tributos, dos custos de arrecadação e pagamento de tributos, as propostas em curso no Congresso não irão aliviar a vida das famí-

lias, já que a carga tributária continuará sendo indireta e regressiva, incidindo mais sobre o consumo do que sobre a renda e o patrimônio. São remotas até mesmo as chances de que a carga tributária total seja reduzida para patamares mais próximos dos verificados em outros países em desenvolvimento, dada a necessidade de mais recursos para que o Estado brasileiro possa cumprir suas responsabilidades.

1. Afinal, o que é tributo?

Tributo é uma prestação pecuniária (em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir) que o Estado cobra compulsoriamente dos cidadãos e dos agentes econômicos e sociais para a manutenção dos serviços, das políticas públicas e dos investimentos governamentais.

Os tributos são instituídos por lei e não podem ser aplicados em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os instituíram. O tributo não se confunde com multa, que decorre do descumprimento de determinado comando legal, como ocorre com as multas de trânsito, por exemplo, nem com receitas não tributárias, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

São cinco as características inerentes ao tributo: 1) seu caráter compulsório ou obrigatório; 2) sua natureza pecuniária, com pagamento em moeda (dinheiro, no caso brasileiro, em reais) ou cujo valor nela se possa exprimir¹; 3) o fato de não decorrer de punição ao contribuinte por prática de ato proibido ou indevido; 4) ser instituído por lei; 5) a cobrança mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

2. Quais são as espécies de tributos?

O tributo é um gênero, do qual resultam cinco espécies: 1) os impostos, 2) as taxas, 3) as contribuições de melhoria, 4) as contribuições sociais, econômicas ou parafiscais, e 5) os empréstimos compulsórios.

Cada modalidade de tributo possui características próprias, que podem variar quanto ao fato gerador, quanto ao prazo de vigência, quanto ao ente que dispõe da competência de instituir, entre outras.

¹ O tributo pode ser pago em moeda, no caso brasileiro em reais, e por intermédio de indexadores, como exemplo, Ufir – Unidade Fiscal de Referência, BTN – Bônus do Tesouro Nacional, etc.

As espécies tributárias, em suas diversas modalidades, incidem sobre a renda, a propriedade, o faturamento, a receita, o lucro, a produção, a circulação, as operações financeiras e o consumo de bens e serviços, entre outras bases.

3. Poderia conceituar cada espécie de tributo?

Sim. As cinco modalidades ou espécies de tributos podem ser classificadas, separadas ou qualificadas por pelo menos três critérios: 1) o fato gerador, 2) a destinação legal obrigatória das receitas arrecadadas, e 3) a previsão de devolução dos valores após certo tempo. Vejamos a definição de cada uma das modalidades ou espécies de tributos.

3.1 O que é imposto?

Imposto é uma modalidade de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, e, como regra, incide sobre a riqueza, a propriedade e a circulação de mercadorias e serviços, observado o princípio da anterioridade ou anualidade, ou seja, é instituído em um ano para vigorar nos anos seguintes.

O imposto, portanto, é exigido do contribuinte sem qualquer contraprestação específica e não tem, como regra, sua destinação pré-estabelecida, nem tampouco há devolução. Salvo exceções expressas na Constituição Federal, não pode ocorrer a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa. Assim, o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, por exemplo, não se relaciona nem está ligado, vinculado ou condicionado a benefícios específicos em relação ao contribuinte. Apesar do nome IPTU, o recurso decorrente desse imposto não se destina necessariamente para calçamento, asfaltamento, coleta de lixo, serviço de transportes ou outro benefício específico.

Os três principais impostos, por unidade da Federação, são o imposto de renda (IR), no caso da União, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), no caso dos Estados e Distrito Federal, e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no caso dos Municípios e do Distrito Federal. A União cobra, ainda, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Importação (II), o Imposto de Exportação (IE), o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). O imposto sobre grandes fortunas, embora previsto na Constituição, jamais foi criado ou instituído.

A instituição desses impostos está disciplinada nos artigos 145, I, 153, 154, 155 e 156 da Constituição Federal.

3.2 O que é taxa?

A taxa é uma modalidade de tributo, de caráter compulsório, cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou posto a sua disposição.

São basicamente dois tipos de taxas: de polícia e de serviços. São exemplos de taxa de polícia, instituída e cobrada em função do efetivo exercício regular do poder de polícia, como a fiscalização ambiental e as ações da vigilância sanitária nos estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos, as taxas de licenciamento de veículos, entre outras. A taxa de serviço, por sua vez, inclui a coleta domiciliar de lixo, a emissão de alvarás, entre outros serviços efetivos ou potenciais colocados à disposição do contribuinte.

Trata-se de competência tributária comum, pois podem ser instituídas e cobradas pelos três níveis de governo: União, Estados/Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 145, inciso II, da Constituição Federal.

A taxa, uma relação definida por lei e regida por normas de direito público, entretanto, difere da tarifa pública, que é sinônimo de preço público, decorrente da utilização de serviços facultativos que a

Administração Pública, de forma direta ou por delegação (concessão ou permissão), coloca à disposição da população, que poderá escolher se os contrata ou não. São serviços prestados em decorrência de uma relação contratual regida pelo direito privado.

3.3 O que é contribuição de melhoria?

A contribuição de melhoria, por sua vez, pressupõe a realização de obra pública, como construção de praças, pontes ou outras benfeitorias, que impliquem valorização de imóvel do contribuinte. Tal como as taxas, as contribuições de melhoria também possuem competência tributária comum, de modo que podem ser instituídas e cobradas pelos três níveis de governo: União, Estados/Distrito Federal e Municípios.

3.4 O que são contribuições sociais ou parafiscais?

As contribuições sociais ou contribuições parafiscais, como regra, são tributos da União cujas receitas estão vinculadas a uma atuação específica do Estado, entram em vigor 90 dias após sua instituição ou majoração e, com exceção da Cide-Combustíveis, não são compartilhadas com estados e Municípios.

Elas têm fundamento no art. 149 da Constituição Federal, e se dividem em três tipos: contribuições sociais em sentido estrito, contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

As contribuições sociais propriamente ditas são destinadas ao custeio da seguridade social, que inclui as despesas com saúde, previdência social, assistência social e seguro-desemprego. As CIDEs são instituídas com o objetivo de regular determinado mercado, para corrigir distorções. Por fim, as contribuições de interesse de categorias são destinadas ao financiamento das categorias econômicas ou profissionais, que são criadas pela União com o objetivo de obter recursos destinados a financiar atividades de interesses de instituições representativas ou fiscalizatórias de categorias profissionais ou econômicas.

Em regra, as contribuições só podem ser instituídas e cobradas pela União, exceto as contribuições para os regimes próprios de previdência de servidores públicos, que também podem ser instituídas e cobradas por Estados, Distrito Federal e Municípios, e as contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública, que são de competência dos Municípios e do Distrito Federal, conforme o art. 149-A da Constituição.

A título de exemplo, podemos mencionar:

- 1) Como contribuição social, prevista no art. 195 da Constituição:**
 - a) a Contribuição Previdenciária, destinada ao pagamento de aposentadorias e pensões;
 - b) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, destinadas ao financiamento da Seguridade Social;
 - e c) a Contribuição do PIS, destinada ao financiamento do seguro desemprego e do abono salarial;
- 2) Como contribuição de intervenção no domínio econômico, prevista no art. 177, § 4º da Constituição:** a CIDE-Combustíveis, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico e combustíveis, cujos recursos serão destinados ao subsídio de preços ou transporte de combustíveis, financiamento de projetos ambientais, financiamento de programas de infraestrutura de transporte; e
- 3) Como contribuição de interesse de categorias profissionais e econômicas:** a contribuição aos órgãos de fiscalização profissional (OAB, Crea, Creci, etc) e aos serviços sociais da indústria, do comércio, do transporte, etc (Senac, Sesi, Sesc, Senac, Sebrae, Senar, etc).

3.5 O que é empréstimo compulsório?

Empréstimo compulsório é uma modalidade de tributo, instituído exclusivamente pela União em situações excepcionais, especialmente para atender a despesas extraordinárias, mas que é devolvido posteriormente ao contribuinte. Nos termos do art. 148 da Constituição Federal, pode

ser instituído e cobrado em momentos de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência ou para financiar investimento público urgente e de relevante interesse nacional. Em pelo menos duas oportunidades, em 1986 e 1988, os empréstimos compulsórios foram instituídos e recolhidos sobre compras de combustíveis e de carros.

4. Por que as pessoas precisam pagar tributos?

Pagar tributo é ao mesmo tempo uma obrigação legal e um ato de cidadania, porque sem recursos não existe Estado e sem Estado não existiria convivência pacífica nem seria possível construir uma sociedade livre, justa e solidária. Os tributos se destinam a financiar as despesas do Estado, tanto com a máquina pública quanto com os investimentos e as políticas públicas.

E é por meio das políticas públicas emanadas do Estado, único ente com o poder de impor conduta e punir seu descumprimento, que são reguladas as relações políticas, econômicas e sociais entre as pessoas e entre estas e as instituições, públicas e privadas, além de assegurar o fornecimento de bens e serviços às populações vulneráveis, garantindo dignidade aos desassistidos e combatendo as desigualdade regionais e de renda.

As conquistas do processo civilizatório, representadas pelas gerações de direitos - como os civis, os políticos, os sociais, os econômicos, os culturais, os difusos e coletivos, os bioéticos, entre outros - são produtos da ação do Estado e da arrecadação compulsória de recursos para financiá-las.

A segurança, a saúde, a educação e o transporte públicos custam caro e se não fosse o Estado custeando essas despesas, com recursos dos tributos, não seria possível ofertar partes desses serviços de forma gratuita ou fortemente subsidiada, como se faz no Brasil de modo universal. Manter escolas, hospitais, promover campanhas de vacinação, criar programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida, depende de recursos e o Estado os obtém mediante a cobrança de tributos das pessoas e dos agentes econômicos e sociais.

O tributo, portanto, possui uma função socioeconômica e se constitui no principal instrumento de financiamento das atividades do Estado e, por isso, é justo e legítimo que seja pago por todos.

5. Mas a carga tributária não é alta em relação à má qualidade dos serviços públicos?

O debate sobre este ponto é controverso. Alguns acham que se paga pouco em termos absolutos para sustentar sistemas universais gratuitos, como os de saúde e educação, além do fato de que para países em desenvolvimento nossas políticas de seguridade social são bastante abrangentes. Outros, por sua vez, consideram que o retorno social e a qualidade dos serviços públicos no Brasil não são compatíveis com os tributos que pagamos, além de o sistema tributário ser injusto, com muitos tributos indiretos e regressivos, incidindo sobre o consumo e, em consequência, sobre os mais pobres, que são aqueles cuja renda tem natureza alimentar ou se destina quase que integralmente ao consumo.

Do ponto de vista do retorno social, embora algumas políticas públicas, como a assistência social, que garante dignidade aos idosos e deficientes, sejam justas e gerem importantes externalidades, inclusive dinamizando o consumo das famílias, é fato que, além da má qualidade e insuficiência da sua cobertura, nem sempre o Estado prioriza os serviços básicos, aqueles que são demandados pelos mais pobres. A má qualidade, entretanto, decorre mais da insuficiência dos serviços do que da ineficiência na sua prestação, embora esta deva melhorar, e muito.

Já sob a ótica da justiça tributária, também é verdade que a carga tributária incide mais fortemente sobre os mais pobres. Enquanto no Brasil os 10% mais ricos contribuem com 21% de sua renda com tributos, os 10% mais pobres destinam ao Tesouro 32% de seus rendimentos, numa verdadeira inversão de valores, já que o próprio sistema tributário deveria ter como princípio número 1 a capacidade econômica do contribuinte, conforme estabelecido no art. 145 § 1º.

Mas, apesar desses desajustes, o cidadão não pode deixar de cumprir seu dever e recolher os tributos.

6. Mesmo insatisfeito com o Estado, o contribuinte não pode sonegar os tributos?

Não, isto seria um ato de desobediência civil, podendo ser caracterizado até mesmo como crime.

Geralmente, a sonegação ou a rejeição ao pagamento de tributos se dá, entre outras razões, porque muitos cidadãos: 1) são egoístas e querem acumular riqueza sem qualquer senso de responsabilidade social, recusando-se a contribuir para o coletivo, 2) alegam que não se beneficiam das prestações do Estado, 3) consideram que as leis tributárias são injustas e a carga tributária é elevada, 4) acusam o Estado de perdulário com os recursos públicos, e 5) alegam que as leis são confusas e não conseguem cumprir adequadamente suas obrigações. Seja qual for a motivação, o cidadão não pode se omitir da obrigação de pagar tributos.

Em lugar de sonegar ou simplesmente negar-se a pagar o tributo, esperando que ele prescreva se não for cobrado no prazo legal de até 5 anos, o cidadão deve atuar para tornar o sistema tributário justo e legítimo. Para tanto, deve tomar consciência - mediante educação e cidadania fiscal - e cobrar dos governantes transparência, prioridade e responsabilidade no gasto público, além de eficiência, eficácia e efetividade na arrecadação e na aplicação dos recursos retirados compulsoriamente de toda a sociedade.

7. O que seria então cidadania fiscal?

Cidadania traduz a ideia de participação ou atuação em todos os aspectos políticos da sociedade, em especial na construção e usufruto de direito, o que pressupõe não somente conhecimento sobre o Estado, suas instituições políticas e as leis, mas também a consciência das obrigações. A cidadania deve ser exercida em todas as suas dimensões, especialmente nas dimensões de eleitor, de contribuinte (pessoas físicas e jurídicas), de consumidor, de usuário de serviço público e de trabalhador.

Além da cidadania fiscal passar por conhecer e exercer direitos e obrigações tributárias ou de contribuinte, envolve também o exercício do direito à informação sobre a origem e a aplicação adequada dos recursos públicos, fiscalizando sua conversão em serviços e obras públicas em favor de populações e territórios vulneráveis e desassistidos, bem como no combate às desigualdades regionais e de renda.

A própria Constituição Federal, no Título VI, Capítulo II, Seção II, trata das limitações ao poder de tributar, incluindo os princípios que devem nortear o sistema tributário. Por sua vez, o art. 150, § 5º, garante que “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

Nessa perspectiva, as propostas em debate tornam mais clara a incidência de tributos sobre o consumo, fazendo o contribuinte mais consciente. Se ele tem conhecimento de quanto paga de tributo indireto sobre o consumo, irá comparar com o que é pago sobre a renda e a propriedade e exigirá mais impostos diretos e progressivos, tornando mais isonômico ou igualitário o peso da carga tributária, e construindo um sistema tributário mais justo. Afinal, todos devem contribuir de acordo com sua capacidade econômica para manter e ampliar o bem-estar social.

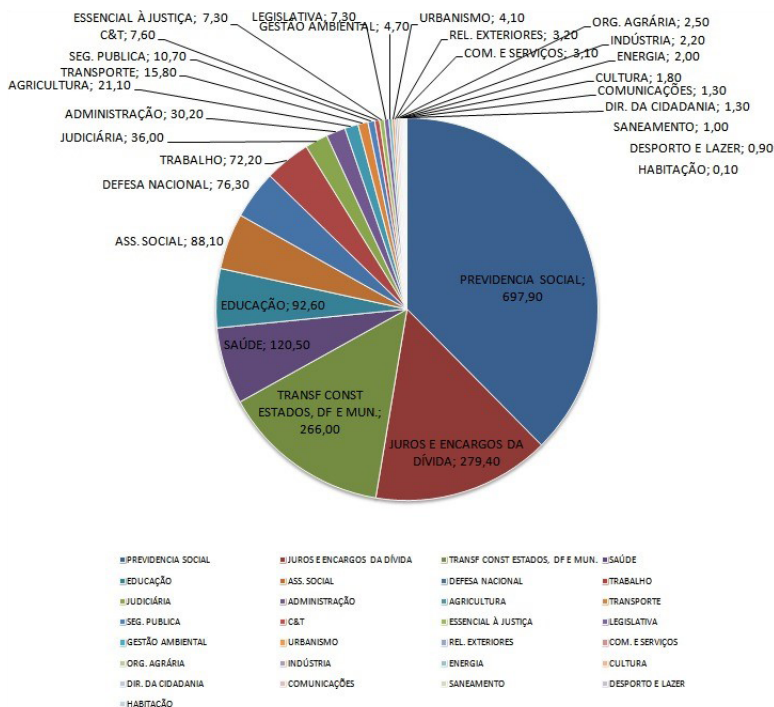
8. Qual o destino dos recursos do orçamento?

Esse é um tema controverso, porque dependendo da metodologia, os resultados podem ser diferentes, com subestimação ou superestimação, especialmente do aspecto relativo ao pagamento e à amortização de dívida.

Entretanto, há consenso de que as principais despesas do orçamento da União são com juros e encargos da dívida, com previdência e pessoal, seguidos de saúde, educação e assistência social.

Para que o leitor possa fazer seu próprio juízo de valor a respeito do tema, publicamos dois gráficos, com fontes distintas, um elaborado a partir de dados do relatório contábil do Tesouro Nacional e outro elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida.

Execução do Orçamento Federal de 2018



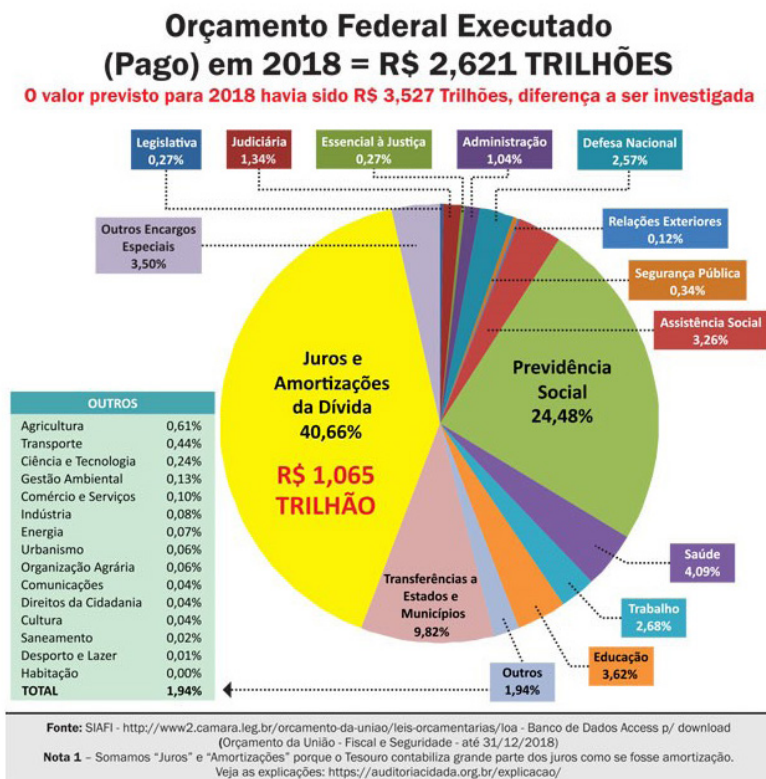
Fonte: Tesouro Nacional, relatório contábil, 2018

Segundo o Tesouro Nacional, o montante dispendido com juros e encargos da dívida, em 2018, atingiu R\$ 279,4 bilhões, ou seja, pouco menos que o gasto previdenciário total, porém mais do que o dobro gasto com saúde.

No gráfico da Auditoria Cidadã da Dívida, a seguir, o montante anual destinado ao pagamento de juros em 2018 foi de R\$ 1,065 trilhões, superando largamente a despesa com previdência.

Segundo a Auditoria, a diferença ocorre porque os montantes divulgados pelo relatório contábil do Tesouro Nacional a título de pagamento de juros e encargos da dívida, incluídos no grupo de Despesa Corrente, estão subestimados, por força de manobra fiscal. É que os

juros reais embutidos nos títulos e nos empréstimos destinados à rolagem, à amortização ou refinanciamento da dívida, por estarem classificados como despesa de capital, não estão contabilizados na conta de juros, embora aumentem o valor da dívida, sobre a qual se cobram os juros e encargos. Ou seja, há incidência de juros sobre juros e isso não é contabilizado como juros e encargos, mas na conta de refinanciamento ou amortização, contribuindo para subestimar o pagamento anual de juros da dívida pública.



No gráfico 2, da Auditoria Cidadã da Dívida, diferentemente do gráfico 1, a parcela dos juros sobre amortizações com recursos obtidos por meio de novos empréstimos ou emissão de novos títulos também estão contabilizados na conta de juros e encargos da Dívida.

Assim, não se trataria de mera rolagem, mas de acréscimo de juros reais incidentes sobre os empréstimos ou sobre os novos títulos emitidos, que terão que ser pagos com mais dívida. Logo, esses valores, ainda que classificados como conta de capital, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, devem ser somados na conta de juros e encargos anuais e na não na rolagem da Dívida, como divulga o Tesouro Nacional.

9. O nome do tributo o vincula a uma destinação ou finalidade específica?

As contribuições e taxas são tributos vinculados, mas os impostos não possuem destinação específica. Eles, como regra, têm natureza fiscal, ou seja, sua função é arrecadar e proporcionar ao Estado os recursos financeiros indispensáveis ao cumprimento de suas atividades e obrigações, sem qualquer vinculação, incluindo os recursos oriundos dos impostos de natureza extrafiscal, que têm finalidade regulatória e não arrecadatória. Cabe aos governantes, no caso aos Poderes Executivo e Legislativo, decidirem a sua alocação, não estando vinculado a um setor, segmento ou política específica.

Embora existam impostos sobre bens e serviços, renda e propriedade, eles não se destinam aos segmentos dos quais se originam. Por exemplo: é comum as pessoas reclamarem da má conservação das estradas e alegarem que pagam IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotivo para esta finalidade, mas o dinheiro arrecadado por meio do IPVA não está atrelado nem se destina especificamente para a construção ou conservação de estradas. A sua arrecadação é destinada ao caixa do Tesouro de cada Estado, que responde por todas as despesas públicas, inclusive as relativas às rodovias estaduais. O mesmo acontece com os demais impostos, como o IPTU, que compete ao Município, que não se vinculam a uma despesa em particular, sendo destinados à manutenção de despesas municipais em toda sua extensão.

A destinação do tributo, portanto, depende de sua natureza: se fiscal, extrafiscal ou parafiscal.

9.1 E o que seriam tributos fiscais, extrafiscais e parafiscais?

Os tributos fiscais têm por finalidade retirar do patrimônio e da renda dos particulares os recursos indispensáveis à manutenção do Estado, sem qualquer vinculação ou destinação específica. Como mencionado, sua função é arrecadar e garantir recursos para o Estado exercer suas atividades e cumprir suas obrigações. Exemplo: imposto de renda.

Os tributos extrafiscais, por sua vez, embora também arrecadem para o Estado, não tem finalidade meramente arrecadatória. Eles buscam regular o mercado, ordenar a economia e as relações sociais ou desestimular consumo de determinados produtos e serviços. Ou seja, têm como finalidade a proteção e o controle de setores ou atividades de mercado, que possam ter reflexos na saúde das pessoas, na dinâmica econômica, social e política do País, protegendo o meio ambiente, regiões subdesenvolvidas ou atenuando desigualdades sociais, entre outras finalidades não arrecadatórias. São exemplos desse tipo de tributo: II (imposto sobre importação), IE (imposto sobre exportação), IOF (imposto sobre operações financeiras), IPI (imposto sobre produto industrializado), ITR (imposto territorial rural), Cide (contribuição de intervenção no domínio econômico).

Já os tributos parafiscais se destinam a entidades ou órgãos que desempenham atividade de alta relevância pública, como os conselhos profissionais, os serviços autônomos de prestação de serviços a categorias econômicas e profissionais, como o sistema “S”: Sesc, Senac, Senai, Sesi, Senar, etc.

10. E quem pode instituir tributos?

No Brasil, todos os entes federativos possuem autonomia financeira, orçamentária, administrativa e dispõem de competência tributária. Assim, de acordo com o artigo 145 da Constituição Federal, os tributos podem ser instituídos e cobrados por qualquer dos três níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com diferentes níveis de autonomia, conforme estabelecem os artigos 148, 149 e 150 da Constituição Federal.

A União, de acordo com o art. 154 da Constituição Federal, pode instituir impostos sobre: 1) importação de produtos estrangeiros (II); 2) exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); 3) renda e proventos de qualquer natureza (IR); 4) produtos industrializados (IPI); 5) operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); 6) propriedade territorial rural (ITR); e 7) grandes fortunas (IGF).

Os Estados e o Distrito Federal, de acordo com ao art. 155 da Constituição Federal, podem instituir impostos sobre: 1) transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); 2) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); e 3) propriedade de veículos automotores (IPVA).

Os Municípios, de acordo com o art. 156 da Constituição Federal, podem instituir impostos sobre: 1) propriedade predial e territorial urbana (IPTU); 2) transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física², e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direito a sua aquisição (ITBI); e 3) serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar (ISS).

² tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como edificação, etc.

O Distrito Federal, de acordo com o art. 147 da Constituição Federal, acumula as competências municipais e estaduais, podendo instituir tributos, além dos próprios dos Estados, também os de competência dos Municípios.

10.1 Principais tributos e competência para sua instituição e cobrança, incluindo tributos gerais sobre consumo e sobre receita e faturamento

ENTE/ TRIBUTO	UNIÃO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS/ DF	OUTROS
Bens e Serviços				
Gerais (consumo) Regulatórios	PIS/COFINS/IPI II/IE/IOF/CIDE	ICMS	ISS	
Renda				
P. Físicas	IRPF			
P. Jurídicas	IRPJ/CSLL			
Outros	IRRF ³			
Patrimônio				
Propriedade	ITR	IPVA	IPTU	
Transferência		ITCMD	ITBI	
Folha de Salários				
Previdência	Contr. Prev.	Servidores	Servidores	
Outros	Sal. Educ./ FGTS			Sistema S

Fonte: CCI-F

10.2 Competência para instituir imposto

Ente Federativo	Imposto
União	II, IE, IR, IOF, IPI, ITR e IGF
Estados e Distrito Federal	ITCMD, ICMS e IPVA
Municípios e Distrito Federal	IPTU, ITBI e ISS

Fonte: Celso de Barros Correia Neto

3 Imposto sobre a renda retido na fonte.

11. Quem cobra e quando entram em vigor os tributos?

A Constituição Federal estabelece a competência tributária de cada ente federativo e determina o fato gerador dos tributos, além de prever regras sobre quem institui e a partir de quando cobrar cada tributo.

O objeto das regras constitucionais e legais sobre a vigência dos tributos é evitar que o contribuinte seja surpreendido com a criação ou majoração de tributo, permitindo o planejamento financeiro para honrar com a nova obrigação tributária, conforme tabela abaixo.

11.1 Tributos e prazos para entrada em vigor

Competência para cobrar	Tipo de Tributo	LINDB* 45 dias	Anualidade/ anterioridade	Noventena 90 dias
Federal	IR	Sim	Sim	Não
Federal	CSLL e PIS	Sim	Não	Sim
Federal	II, IE, IOF e IPI	Sim	Não	Não ⁴
Federal	ITR	Sim	Sim	Sim
Estadual	ICMS, ITCMD e IPVA	Sim	Sim	Sim
Municipal	ISS, ITBI e IPTU	Sim	Sim	Sim

Fonte: Fabio Rodrigues de Oliveira – Vigência dos Tributos – publicado no Migalhas.

*Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

⁴ Em 2011, o STF, ao julgar a ADI 4661, considerou que o IPI se sujeita à anterioridade nonagesimal (noventena). Ver <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=192030>.

A data de início de cobrança de tributo varia de acordo com a espécie tributária – se imposto, contribuição ou taxa – ou segundo a lei que instituiu ou aumentou o tributo. Há quatro hipóteses para tanto: a) vigência imediata, b) vigência após 45 dias da publicação da lei, conforme determina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), c) após 90 dias ou noventa, e d) princípio da anterioridade ou anualidade.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil, editada por intermédio do Decreto Lei nº 4.647, de 4 de setembro de 1942, modificada pela Lei nº 12.376, de 2010, estabelece em seu art. 1º que, “salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada”.

Já a Constituição Federal trata do princípio da irretroatividade no inciso III, “a” do art. 150, que proíbe cobrar tributos “em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado”.

No mesmo art. 150, inciso III, alínea “b”, da Constituição, prevê a anterioridade ou anualidade (não cobrar tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou) e a alínea “c”, princípio da noventa (não cobrar tributos antes de decorridos 90 dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou).

Há exceções em relação ao princípio da anterioridade ou anualidade, previstas na § 1º do art. 150 e incluem os impostos: 1) extraordinários, que podem ser instituídos na iminência ou no caso de guerra, 2) sobre importação (II), 3) sobre exportação (IE), 4) sobre produtos industrializados (IPI), e 4) sobre operações financeiras (IOF) em função do caráter extrafiscal destes impostos, que podem ter reflexos na dinâmica da economia, podendo produzir efeitos fiscais no mesmo exercício em que a lei foi publicada. Também estão nas exceções à noventa, além dos tributos mencionados acima⁵, a fixação da base de cálculo do IPVA e do IPTU.

⁵ Ver nota de rodapé 4.

12. A criação ou a majoração de tributos sempre depende de lei?

A criação sim. Ou seja, a instituição de qualquer tributo sempre depende de lei. Já a majoração ou a redução de alíquota, como exceção e não regra, pode ser feita por Ato do Poder Executivo (decreto) em relação a seis tributos: os impostos aduaneiros ligados à balança comercial (II, IE, IPI e IOF), a Cide-Combustíveis e o ICMS-Combustíveis. O primeiro grupo de impostos cuja majoração ou redução não depende de lei, conforme o § 1º do art. 153 da CF, inclui: 1) o Imposto de Importação (II); 2) o Imposto de Exportação (IE); 3) o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e 4) o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). No segundo grupo estão a Cide-Combustíveis, autorizada pelo art. 177, § 4º, I “b” da CF, e o ICMS-Combustíveis, autorizado pelo art. 155, § 4º, IV, da CF. Ambas as hipóteses deste segundo grupo foram instituídas pela EC 33/2001.

13. Quem arrecada o tributo fica integralmente com a receita?

Não necessariamente. Pela assimetria existente em nosso sistema federativo, com diferentes realidades econômicas e sociais das unidades da federação e regiões, e considerando que a função do Estado é combater desigualdades regionais e de renda, nem sempre o detentor da competência de cobrar o tributo fica com a integralidade de sua arrecadação. Em muitos casos, o ente arrecadador, no caso da União e dos Estados, é obrigado a distribuir parte de sua receita para outros entes, num sistema de compensação para combater desequilíbrios.

14. E como se dá a distribuição ou partilha do produto da arrecadação?

A partilha, de acordo com a Constituição Federal, acontece da União para Estados/Distrito Federal e Municípios e de Estados para Municípios, de acordo com critérios como população, desenvolvimento econômico e social, carências, entre outros.

O repasse, destinado a promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios, geralmente acontece por intermédio de fundos ou, no caso das regiões, por meio de instituições financeiras de caráter regional, em conformidade com os planos regionais de desenvolvimento.

Parte da arrecadação da União é repassada para os demais entes federativos via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), assim como um percentual de 3% é destinado a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Fundos Constitucionais: FNO, FNE e FCO).

A título de exemplo, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são de competência da União, tanto para sua instituição quanto para sua cobrança. Porém, 46% do produto da arrecadação é compartilhado com Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio dos fundos de participação.

A partilha incide apenas sobre as receitas de impostos, com uma única exceção em relação às contribuições: a Cide sobre combustíveis. A tabela a seguir ilustra a distribuição, com os respectivos percentuais.

14.1 Partilha dos Tributos

Tributo/Ente	União para Estado	União para Município	Estado para Município
IR	21,5%	24%	-
IR-Fonte	100%	100%	-
IPI	21,5%	24,5%	-

Tributo/Ente	União para Estado	União para Município	Estado para Município
IPI-exportação	10%		25% (dos 10%)
IOF-ouro	30%	70%	-
ITR	-	50% ou 100%(optante)	-
Novos impostos	20%	-	-
Cide-combustíveis	29%	-	25% (dos 29%)
ICMS	-	-	25%
IPVA	-	-	50%

Fonte: Celso de Barros Correia Neto.

15. Como historicamente tem acontecido a partilha ou distribuição das receitas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios?

Historicamente, há ciclos de centralização, com a concentração dos recursos na União, e de descentralização, quando os entes subnacionais (Estados, DF e Municípios) recuperam a capacidade tributária e ampliam a participação nas receitas da União.

Os ciclos de maior centralização da arrecadação na União coincidem com os períodos autoritários, de concentração de poder no governo central, e os ciclos de maior descentralização, com ampliação da participação dos Estados e Municípios na arrecadação, coincidem com os períodos democráticos.

Os dois ciclos de centralização correspondem à ditadura do Estado Novo (1930-1945) e à ditadura Militar (1964-1985), períodos durante os quais os governadores e prefeitos viviam de “pires na mão”, pedindo o repasse de recursos pelo governo federal.

Já os três ciclos de descentralização coincidem com os períodos democráticos: 1) 1ª República (1883-1930), 2) 3ª República (1945-1964) e 3) Pós-Constituinte 1987/1988, período em que os Estados e Municípios tiveram maior participação nas receitas dos tributos.

De fato, essa lógica está sempre presente. Logo após um ciclo de centralização, em que as receitas ficam concentradas no Governo Federal, o Congresso Nacional faz uma nova reforma que devolve receita e capacidade tributária aos Estados e Municípios.

Entretanto, na maioria das oportunidades em que isto aconteceu no passado, esqueceram de transferir junto os respectivos encargos, como ocorreu por ocasião da Constituinte. E sempre sobrou para a União, que continuou sobrecarregada no financiamento ou prestação direta dos serviços de educação, saúde, habitação, assistência social, entre outros. Para não entrar em colapso, criou uma série de contribuições sociais para custear essas despesas.

A solução deste problema requer uma reforma fiscal que ataque as bases da receita e da despesa, num verdadeiro pacto federativo, no qual fiquem claras as competências, atribuições e responsabilidades de cada ente da federação. Afinal, a redução das desigualdades sociais, um dos objetivos fundamentais da República, poderá ocorrer tanto por meio de políticas públicas quanto por intermédio da tributação.

16. Por que se diz que o sistema tributário brasileiro é injusto?

Por muitas razões, mas a principal é porque a carga tributária incide majoritariamente sobre a produção, o consumo e os serviços, prejudicando quem gera emprego e os mais pobres, que não têm capacidade de poupança e vivem do salário ou de aposentadoria, uma renda de natureza alimentar, que vai integralmente para o consumo. O correto, do ponto de vista da justiça na tributação seria incidir um percentual mais elevado sobre a renda (lucros e dividendos), o patrimônio, inclusive herança, e as grandes fortunas, que pertencem a contribuintes com maior capacidade econômica.

Há situações absurdas no Brasil. De acordo com o art. 10 da Lei nº 9.249/1995, os lucros e dividendos, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não estão

sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas no país ou no exterior. É um claro favorecimento aos mais ricos.

Outro privilégio inaceitável é o fato de que proprietários de iates, barcos, helicópteros e jatinhos não paguem IPVA (Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores), enquanto os proprietários de carro, moto, caminhão e ônibus, muito utilizados como meio de sobrevivência de seus donos, tenham que recolher esse tributo. O argumento de que o IPVA veio em substituição a uma taxa (a Taxa Rodoviária Única) e estaria vinculado ao uso de rodovias, é claramente uma falácia, pois se trata de espécies tributárias distintas e o imposto, como já visto, que é a natureza do IPVA, não decorre de qualquer vinculação com serviços prestados pelo Estado ao cidadão.

17. O que são tributos diretos e indiretos?

Os tributos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio, como imposto de renda, inclusive sobre lucros e dividendos, sobre transmissão de bens imóveis, sobre propriedades urbanas e rurais, entre outros. Seriam os mais justos, por cobrarem proporcionalmente mais de quem ganha mais, e serem mais difíceis de transferência para terceiros.

Já os tributos indiretos estão embutidos no preço final e incidem sobre a produção, sobre o consumo e os serviços, sendo recolhidos por um contribuinte, no caso o empresário ou fornecedor do bem ou serviço, e pagos efetivamente por outro, no caso o consumidor ou usuário. Mais de metade da arrecadação tributária provém de tributos indiretos, que são pagos por toda a população. Essa modalidade de tributo, portanto, é passível de transferência para terceiros ou para os preços dos produtos adquiridos pelo consumidor, onerando proporcionalmente os mais pobres.

São exemplos de tributos indiretos: 1) no âmbito federal: o IPI

(Imposto sobre Produtos Industrializados), o PIS/PASEP (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), e a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), que incidem sobre a receita ou faturamento; 2) no âmbito estadual: o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); e 3) no âmbito municipal: o ISS (Imposto sobre Serviços), que incide sobre a receita.

18. E o que seriam impostos progressivos, regressivos e proporcionais?

Os tributos, quando comparados à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos ou proporcionais.

O tributo é regressivo quando tem alíquotas menores quanto maior for a base de incidência tributária, de modo que proporcionalmente cobra-se pagamentos menores de quem tiver base tributária maior. O tributo regressivo é caracterizado por uma relação inversa com o nível de renda, lucro ou faturamento do contribuinte, conforme o caso. A regressão ocorre porque onera mais os contribuintes de menor poder aquisitivo.

O IPI é um exemplo típico de tributo regressivo. Quando um trabalhador, que ganha um salário mínimo, e o seu patrão, que ganha muitas vezes mais, compram um tijolo cada, ambos pagam o mesmo valor de tributo. Proporcionalmente, o trabalhador paga mais imposto do que o patrão.

O tributo progressivo, por sua vez, é aquele que tem mais de uma alíquota e cobra mais do contribuinte cuja base de incidência tributária for maior (a renda ou o lucro, por exemplo). O IR é um exemplo típico desse tipo de tributo. Existe uma alíquota para cada faixa salarial e de renda. Logo, quem ganha mais, paga mais, inclusive proporcionalmente.

Já o proporcional é um tributo com alíquota única, que incide sobre

o valor tributável ou a base de cálculo. Nessa modalidade de tributo, o montante varia proporcionalmente em função do valor tributável. O IPVA é um exemplo típico. A alíquota é a mesma, valendo o carro R\$ 20.000,00 ou R\$ 200.000,00.

Pode-se dizer, em conclusão, que: 1) os tributos indiretos são regressivos, porque prejudicam os mais pobres; e 2) os tributos diretos, como regra, são progressivos, porque quem ganha mais paga mais. Logo, a modalidade mais justa, do ponto de vista fiscal, é a tributação progressiva porque observa o princípio da capacidade contributiva do contribuinte, que consiste em cobrar mais de quem tem capacidade de arcar com mais.

Todavia, a progressividade tem que observar um limite constitucional, ou seja, a carga tributária total não pode ter efeito confiscatório, a ponto de reduzir exageradamente a renda do contribuinte.

19. Que características ou princípios devem guiar um bom sistema tributário?

Como a função do sistema tributário é obter recursos para financiar as políticas públicas do Estado, é fundamental que princípios como transparência, equidade, irretroatividade e proporcionalidade sejam observados para proteger o contribuinte de perseguição, de injustiças e até de confiscos.

Pelo menos sete princípios ou características devem ser observados para que o sistema tributário seja bom e justo. São eles:

- 1) Simplicidade, que consiste em evitar burocracia desnecessária para o contribuinte, reduzir o número de tributos e tornar mais barato o cumprimento das obrigações tributárias;
- 2) Neutralidade, como forma de evitar distorções na economia e na livre concorrência;
- 3) Transparência, a fim de que o consumidor seja informado da carga tributária que incide sobre o produto ou serviço adquirido;

- 4) Isonomia ou equidade, que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais;
- 5) Capacidade contributiva ou capacidade econômica, que pode ser alcançada mediante: a) progressividade, b) isenções, c) deduções, e d) seletividade;
- 6) Irretroatividade, no sentido de que não possa ter fator gerador anterior à lei que o instituiu ou majorou. Trata-se de regra de segurança jurídica para o contribuinte;
- 7) Anterioridade, que consiste em evitar surpresas, determinando que a lei que instituir ou majorar tributo só entre em vigor no exercício seguinte ou, ao menos, respeite um prazo razoável entre sua publicação e cobrança.

20. Qual deve ser o objetivo da reforma tributária?

A finalidade primeira de uma reforma tributária, para ser digna desse nome, além de tributar de modo justo e eficaz a propriedade, a renda e o consumo, deve ser a de perseguir a justiça social, proporcionando ao Estado os recursos indispensáveis ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República, de que trata o art. 3º da Constituição, que consistem em construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ou seja, deve propiciar os meios para o provimento aos cidadãos brasileiros, pelo Estado, dos direitos sociais de que tratam o art. 6º da Constituição, que incluem a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância aos desamparados, na forma da Constituição.

Ao cumprir esse objetivo maior, deve fazê-lo do modo mais racional, justo e eficaz possível, criando as condições para: 1) reduzir a complexidade e a litigiosidade tributária, 2) garantir segurança jurídica, 3) melhorar a produtividade e a competitividade da economia, 4) atrair investimentos, e 5) ampliar a formalização do trabalho.

Se antes da reforma trabalhista e da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, que dispõe sobre o congelamento das despesas primárias do orçamento público em termos reais, os direitos sociais e as políticas públicas distributivas e redistributivas já corriam risco, agora, com o agravamento da crise econômica e fiscal, e a perda de receitas dos entes federativos, passou a ser urgente a reforma tributária.

Especialmente, ela será necessária para que se assegurem recursos para o custeio da seguridade social, em geral, e da previdência social, em particular, notadamente após a adoção das novas modalidades de contratação da reforma trabalhista, o que reduzirá drasticamente as receitas sobre a folha, uma das principais fontes da previdência social, que é o maior programa de distribuição de renda do país.

21. O que deve constar na reforma tributária?

A reforma tributária, para cumprir seus objetivos, precisa promover mudanças estruturais no sistema tributário que sejam capazes, de um lado, de assegurar justiça fiscal e social e facilitar a vida do contribuinte, simplificando e barateando a cobrança e o pagamento de tributos, e, de outro, garantir os recursos indispensáveis ao funcionamento do Estado e o financiamento de suas políticas públicas.

Nessa perspectiva, deve alcançar todas as categorias de tributos (bens e serviços ou consumo, renda, patrimônio e folha de salário, ou seja, bens tangíveis e intangíveis, serviços de qualquer natureza, exploração de direitos, independentemente da denominação, incluindo nacionais e importados), a repartição das receitas entre os entes federativos e a forma de cobrança dos tributos, além de eliminar o caráter regressivo do sistema tributário, desonerar a produção, a comercialização

e os salários e onerar os ganhos de capital, o patrimônio, a herança e as grandes fortunas.

Além disto, a reforma deve tributar novos produtos financeiros, especialmente aqueles da esfera da especulação financeira, como *securities* (valores imobiliários), derivativos, dentre outros produtos nesse segmento. Deve, essencialmente, desonerar tomadores de créditos e onerar especuladores.

A tributação de atividades especulativas do mercado financeiro, do comércio eletrônico, da robótica, da automação, da riqueza decorrente da informação, do conhecimento e da inteligência artificial, bem como das novas modalidades de contratação de serviços vai requerer muita criatividade dos formuladores da reforma tributária, para cobrar de forma justa o tributo sobre esses bens e serviços e evitar a evasão e a sonegação fiscal.

As propostas em debate no Congresso, com escopo bem mais modesto, têm como eixo central a modernização e a simplificação dos tributos sobre bens e serviços no País, em substituição ao modelo atual, que, além de fragmentado e complexo, é caro para o recolhimento e cobrança, e provoca muita disputa judicial. A solução proposta, assim, passa pela adoção de um IVA – Imposto sobre Valor Agregado, batizado de IBS – Impostos sobre Bens e Serviços, que unifica vários impostos federais, estaduais e municipais sobre bens e serviços em apenas um ou no máximo dois, deixando as situações em que se deseja desestimular o consumo para ser tributado por um imposto seletivo, que também está sendo autorizado no âmbito da proposta de reforma.

Em síntese, as propostas sob exame do Congresso Nacional pouco modificam a regressividade do sistema tributário e tratam basicamente de dois tributos, um de natureza arrecadatória, um IVA, batizado de IBS, e outro com função distributiva, no caso o imposto de renda, conforme abordaremos na resposta às perguntas 24 a 28 mais adiante, que trazem um resumo de cada uma das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) sobre o tema.

O risco, de fato, é que haja muita fumaça e pouco fogo, muita discussão, mas pouco proveito. Esse tem sido o histórico recorrente das

reformas tributárias que vêm sendo propostas e tentadas há muitos anos.

Fazendo um alerta sobre as dificuldades e os riscos envolvidos na discussão da Reforma Tributária, em recente pronunciamento no Senado Federal, assim se manifestou o senador José Serra:

“Agora há um outro ponto, Sr. Presidente, que eu queria ter falado mais longamente – vou voltar a ele –, que é a questão da reforma tributária. Eu fui na Constituinte o Relator do capítulo de orçamento, tributação e finanças. Tive uma experiência longa nesta matéria, também a partir do Executivo, quando estive no Ministério do Planejamento, no Ministério da Saúde ou no Governo de São Paulo, na Prefeitura, enfim, tenho uma experiência vasta em matéria da questão tributária.

Eu quero dizer o seguinte: reforma tributária vai dar errado – vai dar errado. Por quê? Porque, com o Congresso tocando, vão aumentar as transferências para Estados e Municípios, ou retirando da União ou aumentando a carga tributária. Se retira da União, a União vai compensar aumentando seus tributos: aumenta-se a carga tributária. É meio inevitável, a União não tem de onde cortar também, e nós estamos falando aqui como se tivesse. Às vezes, pensa-se que a possibilidade de corte é infinita, mas, na verdade, é muito pouco o que o Governo Federal hoje tem de recursos livres, que possam ser cortados. Portanto, a reforma tributária vai obrigar o aumento de impostos ou vai induzir a isso. Não tenho dúvida nenhuma: falou em reforma tributária, é isso que vai acontecer por mais que as intenções sejam boas, construtivas, etc. Ninguém quer isso, mas todo mundo vai acabar embarcando nisso. Essa que é a realidade.

O que eu faria, Sr. Presidente? Eu não tocaria adiante essa história de reforma tributária, só vai trazer dor de cabeça, só vai trazer prejuízos, não porque essa seja a intenção, mas porque essa é a tendência.

O que devemos fazer? Àqueles que se dispõem a fazer, a tocar a reforma, que comecem apresentando números, que é o que nós queremos, inclusive da proposta do Governo, e não apenas da reforma tributária. Mas vem uma PEC, e não há estimativas quantitativas, números. Nós queremos números e temos a obrigação também – e temos uma

boa consultoria aqui, no Senado – de apresentar números para que a discussão se faça com base na realidade.

(...)

Reforma tributária, não! Mexidas tributárias boas, sim! E elas são possíveis, sobretudo aquelas que visam aumentar o crescimento do PIB.

O Senador Renan tem razão quando diz que a arrecadação vem do crescimento. Se temos uma estagnação, a arrecadação não cresce; se temos crescimento, a arrecadação vem de graça. Isso tem a ver com taxa de juros, tem a ver com política fiscal, tem a ver com política econômica no sentido mais global. E nós temos tudo no País, menos uma política econômica voltada ao crescimento, que não é uma política econômica irresponsável, é uma política econômica sábia, que envolve conhecimento do que acontece na economia, domínio das instituições, dos instrumentos de política, e uma proximidade de relação, um acordo tácito implícito, entre o Executivo e o Legislativo.”

22. O que deve ser feito para evitar a sonegação e a evasão fiscal?

Além de investir em pessoal, em inteligência, em digitalização e em equipamentos modernos de informática e robótica para permitir cruzamentos de dados e informações sobre os contribuintes, o Fisco deve propor um código contábil unificado, no qual todos – do cidadão comum ao presidente da empresa, passando pelo acionista e pelos órgãos de fiscalização e cobrança – saibam ler um balanço, e não apenas o contador e o dono do empreendimento, como acontece atualmente.

Outra providência fundamental é criar formas e meios para executar em prazo curto ou médio, mas antes que ocorra a prescrição das dívidas, os contribuintes inadimplentes, instituindo penas exemplares (civis e penais) para os que, mesmo devendo ao Fisco, dispõem de muito patrimônio e recursos, como tem sido o caso de muitos devedores contumazes, como bancos e grandes empresas, que distribuem lucros e dividendos, mas não honram suas obrigações com o Fisco.

Deve, por fim, impedir ou evitar as renúncias e anistias fiscais, que se constituem em estímulo à inadimplência, à sonegação e à evasão fiscal. Afinal, esses mecanismos de fuga do Fisco levam à concorrência desleal, com alguns pagando, e pagando muito, e outros sendo isentos ou sonegando.

23. Por que o IVA é considerado um modelo adequado para tributar o consumo?

Inúmeros países utilizam o IVA (Imposto sobre Valor Agregado) como o único ou principal tributo sobre a circulação de bens e serviços. Entre eles, estão, os da União Europeia, incluindo Portugal, além da Austrália, Canadá, Japão e México. No Brasil, o ICMS é uma espécie de IVA, mas é apenas um entre muitos tributos, e ainda assim com imperfeições pela diversidade de alíquotas e por dificuldades na devolução dos créditos. Trata-se, no caso do IVA, de um imposto cobrado em várias fases que incide de forma não cumulativa sobre a produção e comercialização de bens ou serviços.

Segundo os defensores do IVA, esta é a melhor forma de tributar o consumo de bens e serviços, porque incide sobre uma base mais ampla, adota alíquota uniforme, desonera as exportações e os investimentos, não é cumulativo, é devido ao longo de toda a cadeia de produção, independentemente da forma de organização da produção, recaindo apenas sobre o valor adicionado em cada etapa, sendo recolhida a diferença entre imposto incidente na venda (crédito) e o imposto cobrado sobre os insumos utilizados (crédito), com devolução dos créditos acumulados, sendo cobrado no destino⁶, diferentemente dos atuais tributos sobre o consumo (IPI, Cofins, PIS, etc), que são cumulativos e cobrados na origem.

Os supostos benefícios com a adoção do IVA seriam a simplificação da arrecadação; a redução da litigiosidade, dos custos de *compliance*, de

⁶ É cobrado no local onde o produto é comprado e consumido e não no local em que é fabricado ou produzido, como atualmente.

pagamento e da cobrança; a eliminação de distorções; a ampliação da transparência e da neutralidade; a eliminação de benefícios tributários e regimes especiais, pondo fim à guerra fiscal entre os Estados; além da melhoria do ambiente de negócios, do aumento da produtividade e do PIB potencial; do aumento do investimento e de mais cooperação entre os entes federativos.

24. O que propõe a PEC 45/2019 em tramitação na Câmara dos Deputados?

A PEC 45/2019, de autoria do deputado Baleia Rossi (MDB-SP), e que foi elaborada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que tem a natureza de um IVA, substituindo cinco tributos, sendo os três primeiros federais, o quarto estadual e o quinto municipal, conforme segue: 1) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); 2) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); 3) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); 4) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e 5) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

A proposta não trata dos tributos sobre o patrimônio e a renda ou sobre as transações financeiras, como o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

O novo tributo, cuja concepção coube ao economista Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) e ex-Secretário Executivo do Ministério da Fazenda no Governo Lula, ao contrário do modelo atual, será pago por quem compra e não por quem produz, e será cobrado por fora, ou seja, há uma separação entre o valor do produto ou do serviço e o valor do tributo, alterando profundamente a forma de apuração e cobrança dos tributos, que será cobrado no destino. Terá

alíquota uniforme e cobrança centralizada, sendo vedado qualquer benefício fiscal, com exceção de um sistema de devolução ou “isenções personalizadas” para as famílias mais pobres, como forma de reduzir a regressividade do tributo.

O IBS terá alíquota única igual para todos os bens e serviços diretos, mas para efeito de vinculação e partilha das receitas de tributos substituídos pelo IBS que são partilhados, como ICMS, ISS, IPI, PIS e Cide, os entes poderão definir suas próprias alíquotas singulares (subalíquotas) internas, que serão fixadas com base na alíquota de referência a ser definida pelo Senado Federal, a partir de estudo do Tribunal de Contas da União. O ente que não fixar sua própria subalíquota específica, seguirá a alíquota de referência.

A implementação do novo imposto terá um longo período de transição, dividido em dois momentos, sendo um de dez anos, para a extinção integral dos antigos tributos e a vigência plena do novo, e outro de 50 anos para a conclusão da partilha da receita do novo tributo entre os entes federativos. O primeiro momento, de dez anos, será dividido em dois: um de teste, de dois anos, com alíquota de 1%, e outro de transição, de oito anos, na substituição dos tributos antigos pelo novo.

A adoção do IBS, entretanto, irá conviver com um “imposto seletivo”, também federal, com incidência monofásica⁷ sobre bens e serviços com externalidades negativas ou que se deseja desestimular o consumo, como cigarros e bebidas alcoólicas.

As supostas vantagens da proposta, segundo o técnico do IPEA e ex-Diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, Rodrigo Octávio Orair, consistiriam em minimizar a ineficiência da tributação, especialmente em relação à complexidade, cumulatividade, custos de conformidade e contenciosos, guerra fiscal, distorções setoriais com viés anti-exportação, além do potencial de dinamizar o crescimento econômico no médio prazo e reduzir desequilíbrios fiscais (horizontais) entre os entes federativos, e da transparência e cidadania fiscal.

Ou seja, não é cumulativo, gera crédito em cada fase da cadeia,

⁷ Consiste na substituição tributária em que se atribui a um determinado contribuinte a responsabilidade pelo tributo devido em toda cadeia produtiva ou de distribuição.

não incide sobre exportações, inexistem benefícios fiscais e é cobrado no destino, eliminando a guerra fiscal, a tributação se dá no momento da transação, sem possibilidade de fraude, a alíquota é única, e existe mecanismo de compensação por eventuais perdas de receita por ente federativo, além da simplificação dos processos e redução dos custos, que trazem economia aos contribuintes e favorecem o crescimento econômico.

Em que pese avançar na simplificação, a PEC não ataca os problemas vinculados à justiça tributária, na medida em que mantém a tributação sobre o consumo e evita tributar a renda e o patrimônio dos mais ricos, mantendo o sistema tributário injusto e regressivo.

24.1 Quem vai definir e qual será a referência de alíquota por cada grupo de tributos, segundo a PEC 45/2019?

A arrecadação será gerida por um comitê, composto por representantes da União, dos Estados/DF e Municípios, que terá a responsabilidade da distribuição da receita.

Segundo cálculos do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), para manter a carga tributária atual resultante dos tributos substituídos (IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS), a alíquota total do IBS deve ser de 25%. O CCiF estima que o percentual destinado a cada ente federativo, embora o tema fique para a regulamentação, seria de 9% para União, 14% para os Estados e 2% para os Municípios.

Já de acordo com Rodrigo Octávio Orair, técnico do IPEA, o sistema de alíquotas de referência será distribuído conforme a tabela abaixo:

Alíquota de referência	%	Tributos atuais	% do PIB
IBS	26,9	PIS/COFINS+ IPI + ICMS+ ISS	12,1
IBS - Federal	10,3	PIS/COFINS+ IPI	4,6
IBS - Estadual	14,7	ICMS	6,6
IBS - Municipal	2,0	ISS	0,9

Alíquota de referência	%	Tributos atuais	% do PIB
IS – Seletivo		IPI-Fumo e IPI-Bebidas	0,1

Fonte: Rodrigo Octávio Orair – IPEA – Apresentação: “Expectativas sobre o Impacto da Reforma Tributária”.

24. 2 Os Estados e Municípios perderão receita com a mudança da tributação na origem para tributação no destino e o fim do ISS?

Segundo Bernard Appy, diretor do CCiF, embora a carga tributária total seja mantida, a mudança do atual regime de tributação na origem para a tributação no destino resultará numa redistribuição da receita entre Estados e Municípios.

A PEC 45, porém, prevê um mecanismo para mitigar o efeito dessa redistribuição sobre as finanças estaduais e municipais: o valor real da perda ou ganho de receita decorrente da transição para o destino será acrescido ou deduzido do montante que cada Estado e Município terá a receber de IBS por 20 anos (sendo este ajuste progressivamente reduzido nos 30 anos subsequentes).

Assim, segundo Appy, com esse mecanismo, nenhum Estado ou Município terá perda real de receita por um período de 20 anos. E, ao contrário, estima que, mesmo em um Estado em que a receita de IBS (distribuída pelo destino) seja 30% inferior à receita atual de ICMS, haveria um pequeno ganho de receita, comparativamente ao que se arrecadaria mantendo-se o sistema atual⁸.

Alguns estudos estimam que, de fato, Estados que são mais “exportadores” do que importadores teriam perdas, mas a maioria dos Estados, que é “importador”, teria ganhos, ou seja, haveria uma redistribuição de receitas no âmbito federativo.

Já os Municípios, em sua maioria, seriam ganhadores, mas as capitais e municípios com mais de 80 mil habitantes e outros,

⁸ APPY, B. Custos e benefícios da reforma tributária. O Estado de S.Paulo, 03 de setembro de 2019.

que poderão chegar a 1.700 municípios, poderão ter perdas com a extinção do ISS; por isso, entidades como a Confederação Nacional de Municípios, reclamam uma maior participação na partilha de recursos.

25. E o que propõe a PEC 110/2019 em tramitação no Senado?

A PEC 110/2019, de autoria do presidente do Senado, David Alcolumbre (DEM/AP), institui um novo tributo, de competência estadual, sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), com características de um Imposto de Valor Adicionado (IVA), mediante a extinção de oito tributos federais (IPI, IOF, CSLL, PIS, PASEP, COFINS, Salário Educação e Cide-Combustíveis), um estadual, o ICMS, e um municipal, o ISS. A forma de cobrança e arrecadação será automática, com crédito direto na conta bancária do ente arrecadador, de modo individualizado por cada operação de circulação de mercadoria ou prestação de serviço. Além disso, a PEC autoriza a criação de um “imposto seletivo” federal sobre bens e serviços específicos, que irá taxar com alíquotas mais elevadas determinados produtos, como veículos, combustíveis, telecomunicações, bebidas e cigarros, entre outros considerados sensíveis ou supérfluos.

Trata-se de uma proposta mais abrangente do que a PEC 45, porquanto ela unifica quatro modalidades de tributos em apenas dois: o IBS-Estadual e o Imposto Seletivo Federal, o IS-Federal:

- 1) sobre bens e serviços**, incluindo PIS, COFINS, IPI, ICMS, ISS, Cide-Combustíveis, IOF, PASEP e Salário Educação, que serão incorporados ao IBS-Estadual e ao Imposto Seletivo Federal;
- 2) sobre a renda**, com extinção da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL), que será incorporada ou unificada ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), e desvinculada da Seguridade, ampliando a incidência do IRPJ para alcançar ou incluir verbas indenizatórias;

- 3) **sobre a folha de salário**, com a extinção do salário educação e sua incorporação ao IBS-Estadual; e
- 4) **sobre propriedade**, com a transferência da competência do Imposto sobre Transmissão Causa Mortes e Doação (ITCMD) dos Estados e Distrito Federal para o governo federal, porém o produto de sua arrecadação será revertido aos Municípios, além de ampliar a base do IPVA sobre veículos aquáticos e aéreos, e prever a transferência gradual de sua receita para os Municípios.

A proposta do Senado tem o mesmo conteúdo do substitutivo à PEC 293/2004, que teve como relator na Câmara o ex-deputado Luiz Carlos Hauly (PDSB/PR). Conforme podemos observar, seu conteúdo é um pouco mais abrangente que a PEC 45/2019, porém os objetivos são praticamente os mesmos: simplificar e baratear a cobrança e o pagamento de tributos, reduzir a litigiosidade e pôr fim à guerra fiscal. Além disto, ela preserva a autonomia, ainda que restrita, dos entes federativos.

Tal como a PEC 45, a PEC 110 também não resolve o problema da injustiça tributária, porque mantém o caráter regressivo do sistema tributário, evitando tributar de modo mais expressivo a renda e o patrimônio.

Entre outros itens, ela prevê, ainda, que as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e gozam de autonomia administrativa, financeira e funcional, incumbindo-lhes o financiamento do Estado, por meio do ingresso das receitas. Lei Complementar, de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerá as normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispendo, inclusive, sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos ocupantes dos cargos de suas carreiras específicas. Define ainda, que a autoridade administrativa tributária é integrante das carreiras de tributação, fiscalização e arrecadação da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios e seus congêneres, que exerçam atividades típicas e exclusivas de Estado. Prevê que às administrações

tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas a iniciativa de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, e que para a realização das suas atividades será assegurado às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios percentual sobre o produto da sua arrecadação, e assegura aos membros das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a percepção de parcela remuneratória vinculada ao desempenho institucional.

25.1 E o que propõe o substitutivo do relator da PEC 110/2019?

O substitutivo do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, senador Roberto Rocha (PSDB-MA), modifica a proposta original, propondo dois tipos de IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), a serem disciplinados em Lei Complementar, sendo uma para a União e outra para os Estados e Municípios. A União também poderá instituir impostos seletivos, com finalidades extrafiscal, destinados a desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos.

No substitutivo do relator, o IBS da União incluiria o PIS, o PASEP, a COFINS, a Cide-Combustíveis, o IOF e o Salário Educação, que seria gerido pela Receita Federal, e o IBS Estadual/Municipal incluiria o ICMS e o ISS, que seria gerido por um Conselho e fiscos estaduais e municipais.

Além do fundo de equalização, o substitutivo também prevê um fundo de desenvolvimento, com recursos suficientes para fazer frente aos grandes desafios estruturais da economia brasileira, como a universalização do acesso a saneamento, por exemplo.

O relator mantém a Zona Franca de Manaus no seu substitutivo e aproveita para criar a Zona de Processamento de Exportações do Maranhão (ZEMA), seu estado natal.

Além disso, em seu substitutivo, o relator suprime as regras que asseguram a autonomia da administração tributária e as prerrogativas de seus servidores.

26. O que diz a proposta do Governo?

O Governo não apresentou formalmente ainda nenhuma proposta clara de reforma tributária, mas o ministro Paulo Guedes, em entrevistas, tem defendido uma proposta com três pilares: 1) um IVA em substituição aos impostos e contribuições sobre o consumo, com alíquota única; 2) uma contribuição sobre movimentação financeira destinada ao financiamento da Previdência, que levaria à extinção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), de um lado, e permitiria a desoneração da Folha de Salário, de outro; e 3) a mudança no Imposto de Renda, com a definição de alíquotas máximas entre 20% e 25% para pessoas físicas.

Entretanto, ainda não bateu o martelo, dependendo da aprovação do presidente da República, Jair Bolsonaro, que é contrário ao Imposto sobre Movimentação Financeira. Além disso, o ministro tem sido muito contraditório em suas entrevistas. Ora defende um imposto, em nível infraconstitucional, unificando PIS/CONFINS, ora sinaliza com uma reforma mais abrangente em nível constitucional. Não faz sentido unificar impostos para logo em seguida mudar o sistema tributário.

27. E a proposta do deputado Luis Miranda, o que fala?

A PEC 128/2019, de autoria do coordenador da Frente Parlamentar Mista de Reforma Tributária, deputado Luis Miranda (DEM-DF), cria um IVA Federal, sendo um imposto sobre consumo, no plano Federal, formado pela fusão/unificação do PIS, COFINS e IOF, e outro dos Estados e Municípios, resultado da fusão/unificação do ICMS e ISS, além de criar um Tributo sobre Movimentação Financeira, em substituição às Contribuições sobre a Folha, destinado ao financiamento da Previdência Social, e restabelecer a cobrança de Imposto de Renda sobre Lucros e Dividendos, fixando uma alíquota de 4%, zerada pelo Governo Fernando

Henrique Cardoso, em 1995, por intermédio do art. 10 da Lei nº 9.249.

Com o IVA atual, também sob a sigla de IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, a PEC 128/2019 pretende reduzir a participação dos impostos sobre o consumo e aumentar a tributação sobre a renda.

A PEC mantém o IPI, com a finalidade de desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos em razão de riscos à saúde pública e à segurança pública; além de preservar a Zona Franca de Manaus. Assim, ele só incidirá sobre produtos nocivos à saúde ou à segurança e a União poderá escolher produtos e setores de forma não delimitada na Constituição.

28. E a proposta de reforma tributária solidária das entidades da sociedade civil, o que propõe?

O movimento “Reforma Tributária Solidária” produziu um alentado estudo com diagnósticos e premissas, além de propostas de caminhos novos e alternativas para um sistema tributário justo, solidário e inclusivo. O estudo teve a liderança e o patrocínio da Anfip (Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil), da FENAFISCO (Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital) e da Plataforma de Política Social, e contou com o apoio de fundações como Oxfam Brasil, Friedrich Ebert e institutos como o INESC e o Instituto Justiça e Paz, conselhos como COFECON e instituições como o Dieese.

O texto, em linha com os princípios da equidade, progressividade e capacidade contributiva, propõe uma série de diretrizes para o sistema tributário, a começar pela correção do caráter regressivo da tributação no País para torná-lo progressivo por meio da tributação direta sobre os ganhos de capital, a renda e o patrimônio, passando pela garantia de receitas para a preservação do sistema de proteção e promoção social, até a melhoria das condições para promover o desenvolvimento, ampliando a oferta pública de bens e serviços.

O estudo – que reuniu mais de 40 especialistas e está documentado no livro com mais de 800 páginas, sob o título: “A Reforma Tributária Necessária – Diagnósticos e Premissas” – tem duplo objetivo: 1) ser um norteador de futuras políticas públicas e propostas de reforma, sempre em consonância com os interesses sociais, e 2) oferecer subsídio e fomentar o debate sobre o sistema tributário aos atores políticos e institucionais na construção de um projeto de país justo, incluindo entidades da sociedade civil, partidos políticos, empresários, parlamentares e cidadãos.

28.1 E o que propõe a Emenda Substitutiva Global 178/2019?

Os Partidos da Oposição na Câmara (PT, PCdoB, PDT, PSB, PSOL e Rede) formalizaram a proposta na forma da Emenda Substitutiva Global nº 178 à PEC 45, de 2019, que tem como primeiros signatários as deputadas Jandira Feghali e Joenia Wapichana e os deputados Alessandro Molon, Afonso Florence, Andre Figueiredo, Daniel Almeida, Ivan Valente, Paulo Pimenta e Tadeu Alencar. Além de materializar os princípios defendidos no estudo, a Emenda Substitutiva detalha várias alterações para agastar privilégios e benefícios fiscais, como a isenção de IPVA de aeronaves e embarcações, insere o Imposto sobre Grandes Heranças na Constituição, fixa alíquota mínima para o Imposto sobre Grandes Fortunas e veda a instituição de tributos com caráter regressivo.

A Emenda Substitutiva Global à PEC 45/19, portanto, visa desonerar o consumo e onerar o patrimônio e os ganhos de capital, tornando o sistema tributário mais justo e eficiente, além de dar efetividade ao princípio da capacidade econômica ou contributiva do contribuinte.

O documento dos partidos que subsidiou a Emenda Substitutiva Global teve como principal fonte o livro “A Reforma Tributária Necessária – Diagnóstico e Premissas –, cujo conteúdo está publicado no anexo desta cartilha.

29. Qual a melhor solução para o Brasil?

Apesar de ser um tema de interesse geral, não existe um modelo tributário perfeito, que responda a todas as necessidades e respeite as responsabilidades e necessidades de todos os entes federativos num país como o Brasil.

Por isso é muito difícil chegar a um modelo que atenda a todos os interesses envolvidos, e que não acarrete perdas para uns e ganhos para outros. Isso, só o tempo dirá, e é por isso que uma reforma tributária em contexto democrático é de difícil negociação e aprovação.

A Emenda nº 18, de 1965, foi uma reforma importante, mas foi editada em contexto autoritário, onde as resistências foram amenizadas. No atual quadro, e desde 1988, todas as tentativas esbarraram nas dificuldades políticas para concluir uma reforma que atenda a interesses conflitantes e não gere perda de receita.

A elevada carga tributária no Brasil – mais de 32% do PIB, superior à dos países da América-Latina, porém inferior à dos Países europeus – exige que o sistema tributário seja mais eficiente, e que haja menos sonegação e fuga de impostos para que todos paguem menos, sem perda da arrecadação total. Isso requer uma gestão competente, uma administração tributária que faça uso intensivo da tecnologia, com quadros qualificados para combater a sonegação, mas também deve perseguir um sistema equilibrado e justo, que legitime o tributo em função dos resultados alcançados e dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão. Deve ser objetivo da reforma alcançar um sistema que seja equânime, exigindo mais de quem pode pagar mais, portanto progressivo, que incida mais sobre a renda do que sobre o consumo, e desestimule o rentismo e incentive a produção e a geração de emprego e renda.

Embora a simplificação do sistema tributário, com a adoção de um IVA, como o IBS, seja um passo importante que pode contribuir para que seja alcançado um sistema mais eficiente, justo e transparente, a reforma não pode se limitar a isto. Precisa avançar para alcançar, também, a justiça fiscal. O tempo dirá se esse modelo será, efetivamente, capaz de regar os resultados desejados.

Anexo

Propostas do PT, PCdoB, PDT, PSB, PSol e Rede para a reforma tributária

Seis partidos com representação na Câmara dos Deputados – PT, PCdoB, PDT, PSB, PSol e Rede – elaboraram um documento com o sugestivo título: “Reforma Tributária Justa, Solidária e Sustentável”, com base no qual foi redigida a Emenda Global nº 178 e apresentada à PEC 45/2019 como proposta alternativa à reforma tributária em tramitação na Câmara. O documento dos partidos, inspirado no livro: “A Reforma Tributária Necessária – Diagnósticos e Premissas”, lançado pelo Movimento “Reforma Tributária Solidária”, sugere medidas objetivas, incorporadas na Emenda Substitutiva Global, com o objetivo de garantir: 1) Tributação Justa e Solidária, 2) Sustentabilidade ambiental, 3) Proteção à saúde humana, 4) Financiamento da educação, 5) Preservação da Seguridade Social, 6) Restabelecimento do Pacto Federativo e Desenvolvimento Regional e 7) Simplificação e eficiência tributária. Discorre, ainda, sobre os eixos da reforma, sob o título: “Construindo o Futuro”, tratando das diversas modalidades de tributo, bem como de sua incidência.

1. Reforma Tributária Justa, Solidária e Sustentável

A desigualdade de renda limita a eficiência econômica reduzindo os investimentos e travando o crescimento econômico. O Brasil apresenta uma elevada concentração de renda no 1% mais rico, e o sistema tributário atual contribui para este processo. Enquanto a média de tributos sobre patrimônio e renda dos países da OCDE é de 39,6%, no Brasil é de 22,7%. Por outro lado, os impostos sobre o consumo respondem por 32,4% na OCDE e 49,7% no Brasil, ou seja, aqui os mais pobres pagam mais impostos, o que tem um efeito regressivo na distribuição da renda.

Assim, a proposta que apresentamos prevê a elevação da tributação sobre a renda e patrimônio com redução equivalente na tributação sobre o consumo, de modo a respeitar o preceito constitucional de tributação conforme a capacidade econômica.

Propostas:

- I) Cobrança de imposto de renda na distribuição de lucros e dividendos à pessoa física e vedação da dedução de despesas com juros sobre capital próprio na apuração do lucro;
- II) Instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas;
- III) Ampliação da base de incidência do IPVA para aeronaves e embarcações;
- IV) Instituição de Imposto sobre Grandes Heranças nos moldes do modelo americano;
- V) Alterações no Imposto Territorial Rural garantindo progressividade em relação ao tamanho e regressividade em relação ao nível de utilização;
- VI) Incluir como princípio constitucional a não regressividade da tributação;
- VII) Desoneração enquanto necessário da cesta básica, medicamentos de uso essencial, saneamento, transporte público urbano e educação, até que tenhamos as condições objetivas para a devolução do imposto para famílias de baixa renda.

2. Sustentabilidade Ambiental

As mudanças climáticas estão visíveis por toda parte e ameaçam a existência humana. Por isso, cresce na sociedade o apelo por práticas que sejam ambientalmente sustentáveis, e o novo sistema tributário deverá dialogar diretamente com esta demanda. É importante, portanto, tanto tributar setores e processos que sejam intensivos em insumos não renováveis, poluidores e degradadores do meio ambiente quanto incentivar e fortalecer práticas e processos que promovam a preservação e a recuperação dos ecossistemas.

Propostas:

- I) Transformação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis, em uma Contribuição de Natureza Ambiental ampliando a base de tributação para grandes poluidores, setores intensivos em recursos não renováveis, grandes minerações;
- II) Incentivos para práticas agrícolas sustentáveis, produção de

bioinsumos, produção, comercialização e processamento de alimentos orgânicos e agroecológicos;

III) Desoneração do saneamento;

IV) Observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas na aplicação de recursos no âmbito dos fundos constitucionais;

V) Manutenção da Zona Franca de Manaus;

Com relação à Zona Franca de Manaus, é importante frisar que a existência deste pólo industrial tem permitido o crescimento econômico do Estado com a preservação da floresta, devendo ser mantido.

3. Proteção à Saúde Humana

A população brasileira precisa de melhores serviços de saúde pública, devendo esta política ter o devido tratamento na Reforma Tributária. A nossa proposta incentiva a redução do consumo de produtos nocivos à saúde e amplia os recursos para a saúde pública.

Propomos três medidas:

I) A instituição de um tributo específico de competência federal que visa o desestímulo ao consumo de produtos nocivos à saúde como cigarros, tabaco, bebidas alcoólicas e outros definidos em lei ordinária federal;

II) Destinação de recursos deste tributo para a saúde não sendo computados no cálculo dos recursos mínimos a serem direcionados à saúde;

III) Descongelamento do piso da saúde.

4. Financiamento da Educação

A universalização do acesso à educação em todos os níveis e a melhora dos indicadores dependem de maiores investimentos na educação como um todo. Tal demanda da sociedade brasileira demonstra clara rejeição à uma política de cortes e limitação no acesso ao ensino. Neste sentido, estamos garantindo na Reforma Tributária as vinculações constitucionais de receitas para a educação,

a constitucionalização do fundo social do pré-sal e a destinação de parcela dos royalties de exploração do pré-sal para a educação e, por fim, determinando prazo para a instituição do novo Fundeb de caráter permanente.

Nossas propostas:

- I) Garantir as vinculações constitucionais;
- II) Repasse de recursos provenientes da receita de arrecadação do pré-sal;
- III) Garantia de 50% dos recursos dos royalties distribuídos a Estados e Municípios para a educação;
- IV) Descongelamento do piso da educação;
- V) Prazo para instituir novo Fundeb permanente.

5. Preservação da Seguridade Social

Como amplamente defendido na discussão da Reforma da Previdência, a questão central na conjuntura econômica atual não é a redução de gastos e a restrição de direitos constitucionais, mas a mudança da estrutura do sistema tributário, sem aumento da carga, viabilizando a manutenção dos direitos, centrais para a redução da desigualdade e amparo nos momentos mais delicados da vida.

A nossa proposta de Reforma Tributária justa e solidária prevê a garantia das vinculações das contribuições para o financiamento da Seguridade e a garantia de ganhos reais no salário mínimo.

As medidas para a viabilização desta proposta são:

- I) Garantia das vinculações das contribuições para o financiamento da seguridade;
- II) Constitucionalização do princípio de reajuste do salário mínimo acima da inflação até que atinja os preceitos constitucionais de sua finalidade;
- III) Prevê a possibilidade de redução dos encargos sobre a folha.

6. Restabelecimento do Pacto Federativo e Desenvolvimento Regional

Os estados estão em grave crise fiscal em grande medida decorrente da perda de sua capacidade arrecadatória e das distorções do nosso sistema tributário. Ao invés de uma estrutura tributária centralizada, autoritária e burocrática estamos propondo um modelo efetivamente republicano que permite aos entes federados governança, acaba com a guerra fiscal, promove o desenvolvimento regional reduzindo assimetrias inter e intrarregionais e acaba com a isenção de tributos sobre a exportação de produtos primários.

Para isto propomos seis medidas:

I) Garantia de autonomia dos Estados e Municípios para definição do Imposto Sobre Valor Agregado de competência estadual;

II) Garantia de autonomia da União para definição da Contribuição Social sobre Agregado de competência federal;

III) Tributação no destino para acabar com a guerra fiscal;

IV) Instituição de Fundo Nacional de Desenvolvimento com prioridades para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste com claro foco de redução de assimetrias entre as regiões e dentro das regiões;

V) Instituição de Fundo de Equalização para compensar entes que perderão receitas;

VI) Devolver aos Estados o poder de decisão sobre a tributação dos produtos primários e semielaborados exportados através do Imposto de Exportações.

7. Simplificação e Ciência Tributária

A tributação diferenciada para cada produto e, em alguma medida, para cada empresa leva a um ambiente complexo que demanda das empresas gastos administrativos elevados, abre espaço para judicializações e ampla sonegação. Além disso, a guerra fiscal entre os entes tem criado ambiente de insegurança jurídica para as empresas e gerado grave crise fiscal.

As medidas aqui propostas simplificam os impostos sobre consumo, reduzem a litigância, absorvem as mudanças nos produtos e serviços derivados das novas tecnologias, aumentam a transparência

na arrecadação dos tributos, mantém a carga tributária nos patamares atuais e desestimulam a transferência da poupança nacional para paraísos fiscais.

Tais propostas se viabilizam através das seguintes medidas:

I) Unificação do ICMS e ISS em um Imposto de Valor Agregado, com alíquota única, arrecadação no destino com legislação nacional;

II) Unificação do PIS, PASEP e COFINS numa contribuição social de valor agregado;

III) Tributa a transferência de recursos ao exterior, com alíquota dobrada no caso de remessa para paraísos fiscais.

Construindo o Futuro

A presente proposta de Reforma Justa e Solidária - articulada em sete eixos - concretiza a iniciativa pluripartidária com o objetivo de promover mudanças profundas no sistema tributário brasileiro, ao tempo em que garante segurança jurídica, promovendo uma transição firme e segura.

Este novo desenho constitucional do sistema tributário brasileiro promoverá uma economia sustentável tanto no sentido do crescimento econômico com distribuição de renda, como no sentido do desenvolvimento ambientalmente sustentável, fundamental para enfrentar as mudanças climáticas. Promoverá a proteção da vida humana, dialogará com a economia digital, com a flexibilidade necessária para incorporar as novas conquistas da sociedade. Trata-se de uma proposição que reforça o equilíbrio entre os entes federados de forma republicana e democrática. Conheça os impostos e tributos propostos:

Imposto sobre Consumo

Imposto sobre o Valor Agregado (ICMS + ISS)

- Será uniforme em todo o território nacional (lei complementar geral federal)
- Competência estadual com repartição de receita para os Municípios;
- Não cumulativo - crédito na cadeia de produção;

- Tributação no destino;
- Incidirá nas importações;
- Não incidirá nas exportações de produtos industrializados e semielaborados.

Obs: lei complementar poderá isentar os seguintes produtos/serviços: (I) alimentos da cesta básica; (II) medicamentos essenciais; (III) transporte público urbano coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário de passageiros; (IV) saneamento básico; (V) educação infantil, ensino fundamental, médio, superior e educação profissional.

Contribuição Social sobre o Valor Agregado (PIS/PASEP/CONFINS)

- Competência da União;
- Mesma base de cálculo do IVA (Imposto sobre o Valor Agregado);
- Receita para a Seguridade Social.

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Saúde

CIDE - Saúde – criada por lei complementar, incidirá sobre atividades de importação ou comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco, bebidas alcoólicas e outras definidas em lei.

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Ambiental

CIDE - Ambiental

- Competência da União;
- Incidirá sobre as atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, álcool combustível, atividades mineradoras de alto impacto e atividades fortemente poluidoras ou ambientalmente degradantes;
- Destinação: 35% para Estados e DF e 35% para os Municípios.

Imposto sobre o Patrimônio/Renda

Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)

Será progressivo em relação à área total do imóvel e regressivo quanto ao grau de utilização, e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades que não cumpram a função social.

Imposto sobre Transmissão sobre Causa Mortis e Doação (ITCMD)

- Continua de competência estadual;
- Alíquota mínima fixada pelo Senado Federal.

Imposto sobre o Patrimônio

Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)

● Regras transitórias até que a Lei Complementar disponha sobre a matéria:

- Alíquota 0,5%;
- Base de cálculo: valor conhecido do patrimônio líquido das pessoas físicas, que ultrapassar o limite de 8.000 (oito mil) vezes o limite mensal de isenção para pessoa física do Imposto de Renda.

OBS: A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento cinquenta por cento da arrecadação do IGF.

Imposto sobre Grandes Heranças (IGH) – NOVO

- Lei Complementar instituirá o imposto, devendo observar:
 - Alíquota máxima de quarenta por cento;
 - Incidirá sobre o valor do patrimônio transmitido que exceder a oito mil vezes o valor da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física;
 - Permitirá a dedução da base de cálculo as doações a título gratuito para instituições de educação, saúde, ciência e tecnologia sem fins lucrativos.

Imposto sobre a Renda

Imposto de Renda

- Ampliação da base de incidência, atingindo os valores recebidos a título de lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas salvo em relação às hipóteses de pessoas jurídicas consideradas microempresas ou empresas de pequeno porte, na forma da lei.

- Até a alteração da regulamentação do IR, este imposto incidirá:

- Sobre lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas para pessoas físicas e não admitirá a dedução de despesas financeiras a título de juros sobre capital próprio;

- Na apuração da base de cálculo deverá ser adicionado ao lucro líquido o valor de pró-labore pago a sócio, acionista ou administrador da pessoa jurídica, que exceder a 20 vezes o menor salário pago aos empregados.

- As remessas de lucros ao exterior estão sujeitas à retenção exclusiva na fonte do Imposto de Renda à alíquota de 20% (vinte por cento), com incidência em dobro no caso de país que não tribute a renda ou tenha tributação favorecida.

- 180 dias para enviar projeto com a nova tabela progressiva do IRPF.

Referências Bibliográficas

ALBERGARIA, Luísa. **Fiscalidade, Parafiscalidade e Extrafiscalidade**. Disponível no sítio <http://gotributario.com.br/fiscalidade-parafiscalidade-e-extrafiscalidade/>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

APPY, Bernard. **A Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019**. Apresentação audiência pública acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 de 2019 na Comissão Especial. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria/documentos/audiencias-publicas/BernardAppy20082019.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

APPY, Bernard. Custos e benefícios da reforma tributária. O Estado de S. Paulo, 03 de setembro de 2019. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,custos-e-beneficiosda-reforma-tributaria,70002994083>.

CORREIRA NETO, Celso de Barros. **Fique por Dentro. Sistema Tributário**. Estudo e Consulta – Outros. Brasília. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2019.

FERREIRA, Bernardo Motta. **Cidadania Fiscal**. Belo Horizonte. Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas. 2015. Disponível no sítio https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/poder_legislativo_cidadania/arquivo_completo_poder_legislativo_cidadania.pdf. Acesso em 23 de setembro de 2019.

HAULY, Luiz Carlos. **Para fazer o Brasil crescer e distribuir rendas com justiça social**. Apresentação em audiência pública acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 de 2019 na Comissão Especial. Disponível no sítio <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria/documentos/audiencias-publicas/LuizCarlosHauly.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

MARANHÃO, Eduardo Torres de Albuquerque. **Análise crítica do Sistema Tributário Nacional e sugestões para seu aperfeiçoamento**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. 2012.

MEIRELLES, Henrique. **Proposta de Reforma Tributária dos Estados**. Apresentação audiência pública acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 de 2019 na Comissão Especial. Disponível no sítio <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria/documentos/audiencias-publicas/HenriqueMeirelles.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria/documentos/audiencias-publicas/HENRIQUEMEIRELLES.pdf. Acesso em 23 de setembro de 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Expectativas sobre o Impacto da Reforma Tributária.** Apresentação audiência pública acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 de 2019 na Comissão Especial. Disponível no sítio <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria/documentos/audiencias-publicas/RodrigoOrair.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

SALTO, Felipe. **Uma visão geral sobre a Reforma Tributária no Brasil.** Apresentação audiência pública acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 de 2019 na Comissão Especial. Disponível no sítio <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria/documentos/audiencias-publicas/FelipeSalto.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

Índice de abreviaturas

A seguir, as principais siglas utilizadas nesta cartilha.

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCIF – Centro de Cidadania Fiscal
CIDE – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico
CIDE-COMBUSTÍVEIS – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico sobre Combustíveis
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNT – Confederação Nacional do Transporte
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CRECI – Conselho Regional de Corretores de Imóveis
CSLL – Contribuição Sobre o Lucro Líquido
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBS – Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE – Imposto de Exportação
IFI – Instituição Fiscal Independente
IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas
II – Imposto de Importação
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
IRRF – Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS – Imposto sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD – Imposto Transmissão Causa Morte e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
IVA – Imposto sobre Valor Agregado
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS – Programa de Integração Social
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Sistema Tributário Nacional
SISTEMA S - Nome pelo qual ficou convencionado se chamar o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição Federal (SEBRAE, SENAC, SENAT, SESI, SESC, SESCOOP, SENAI, SEST e SENAR)
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, ligado à CNC
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, ligado à CNC
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, ligado à CNT
SESI - Serviço Social da Indústria, ligado à CNI
SESC - Serviço Social do Comércio, ligado à CNC
SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, ligado à OCB
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, ligado à CNI
SEST - Serviço Social do Transporte, ligado à CNT
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, ligado à CNA

O que é o DIAP

O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O que faz

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;

- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;
- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais; e
- Produz e edita publicações voltadas para a educação política e formação da cidadania.

Como é estruturado

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, editar publicações, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

Princípios fundamentais

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário; e
- transparência, participação e ética.

Conselho Diretor do DIAP

Presidente

Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

Vice-Presidentes

Ricardo Patah (UGT)

Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)

José Avelino (FETEC-CUT/CN)

Maria das Graças Costa (CUT Nacional)

Ricardo Nerbas (CNPL)

Superintendente

Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

Suplente

José Renato Inácio de Rosa
(FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

Secretário

Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

Suplente

Mário Lúcio Souto Lacerda (CTB)

Tesoureiro

Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

Suplente

Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

Conselho Fiscal

Efetivos

Aluizio Firmiano da Silva Junior (SIND. NACIONAL DOS MOEDEIROS)

Itamar Revoredo Kunert (CSB)

Edmilson Wanderley Lacerda (BANCÁRIOS-DF)

Suplentes

Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)

Luiz Fernando Pereira Souza (FENAJUD)

Landstone Timóteo Filho (FITRATELP)

Coeditores:



Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários



Sindicato Nacional dos
Procuradores da Fazenda Nacional

SBS, Quadra 1, Bloco K, Ed. Seguradoras,
Salas 301 a 307, Brasília-DF, CEP 70093-900
Telefone: (61) 3225-9704
E-mail: diap@diap.org.br

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-62483-38-7



9 788562 483387