

REFORMA TRIBUTÁRIA

José Roberto R. Afonso

(IDP e IBRE/FGV)

*74ª Reunião Geral da Frente Nacional de Prefeitos
Reunião dos Prefeitos*

São Caetano do Sul – 26/11/2018

Sistema Tributário espelha sociedade

Brazil, 1879, Slave Tax



World, 2018, Old Tax System



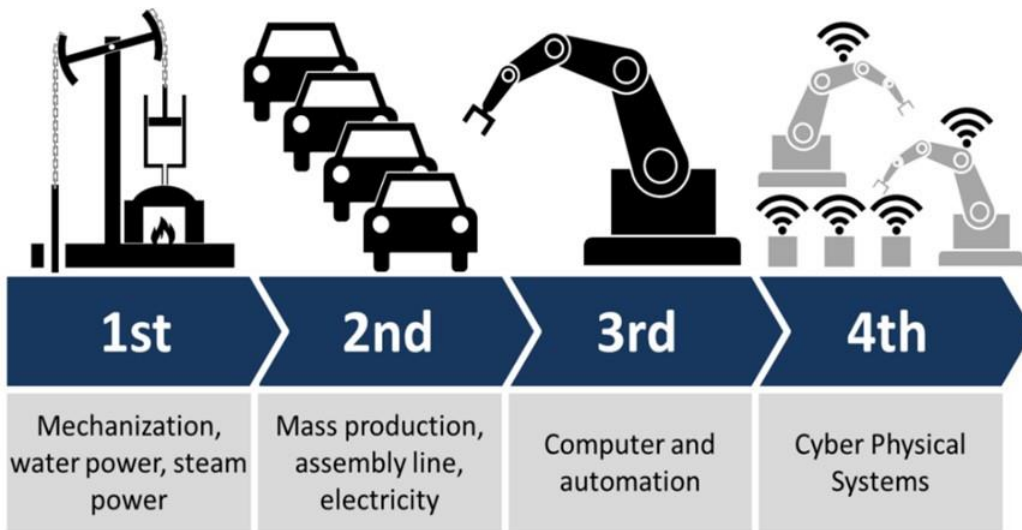
"Today's tax systems are not only marred by the bewildering complexity and loopholes that have always afflicted taxation; they are also outdated. That makes them less efficient, more unfair and more likely to conflict with a government's priorities. The world needs to remake tax systems so that they are fit for the 21st century."



Revolução em curso....

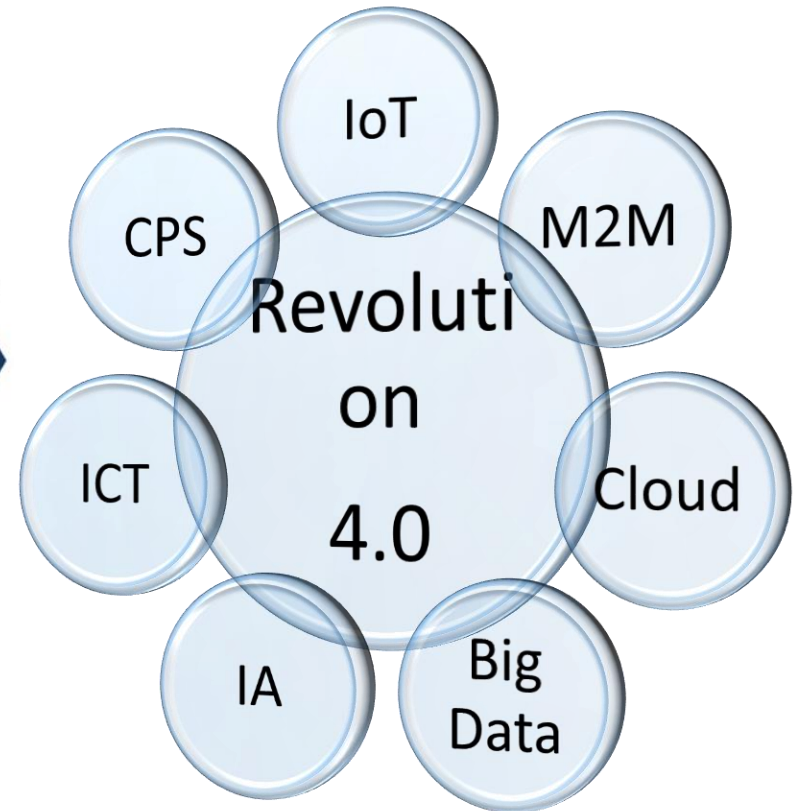
- ✓ Brasil e mundo em meio à **revolução** que não se limita apenas à indústria, à automação, à digitalização: mudam drástica e rapidamente relações econômicas e também sociais.
- ✓ **Paradoxo** (ou contradição) da tributação:
 - recolher menos ou nada foi essencial para criar e expandir a economia colaborativa (“*rota de fuga*” da alta incidência tributária sobre negócios tradicionais) ...
 - **viés de baixa da arrecadação tributária**, já constatado, deve se manter, ainda mais com globalização, que reduzirá cada vez mais raio de manobra das políticas tributária e fiscal
 - alternativa seria **reinventar** o sistema tributário (e, talvez, a teoria) para se conseguir tributar mais intensamente novos negócios/contribuintes e sem os tirar fôlego...
 - as mesmas condições que limitam política tributária e fiscal abrem oportunidades amplas para melhorar eficiência e eficácia **da administração tributária e a gestão da despesa e da dívida...** Resta saber se tais ganhos de produtividade compensariam uma carga tributária estável ou até mesmo decrescente...

Revolução Digital > Nova Economia e Sociedade



Industrial Revolutions

1. Based on the mechanization of work
2. Based on electricity and the division of labor
3. Based on the rise of Information Technology
4. Based on the insertion of the cyber-physicists ", the CPS.



**Imposto velho é bom, para quem?
Para nova economia**

Com nova economia & sociedade, será essencial taxar aquilo que não se capta com variáveis físicas mas representa valor (“reconhecimento tributário do capital intelectual”)

exemplos:

Conhecimento	Informação atrelada á aptidão de inovar (know-how)	Frutos do conhecimento aplicado	Habilidade de fazer algo especial	Ser visto	Direitos e bens incorpóreos	Turismo
<ul style="list-style-type: none"> •Pesquisa e Desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> •Conhecimento tácito 	<ul style="list-style-type: none"> •Propriedade intelectual •Direitos autorais •Fundo de comércio •Patentes 	<ul style="list-style-type: none"> •Jogar bem determinado esporte •Fazer previsões frequentemente corretas 	<ul style="list-style-type: none"> •Imagem das pessoas e das empresas •Reconhecimento ou reputação e confiança das empresas e das pessoas •Ter um selo de qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> •O espectro eletromagnéticos •Direitos de poluição 	<ul style="list-style-type: none"> •Ter paisagem •Filmes •Jogos de computador •Softwares •Bens virtuais

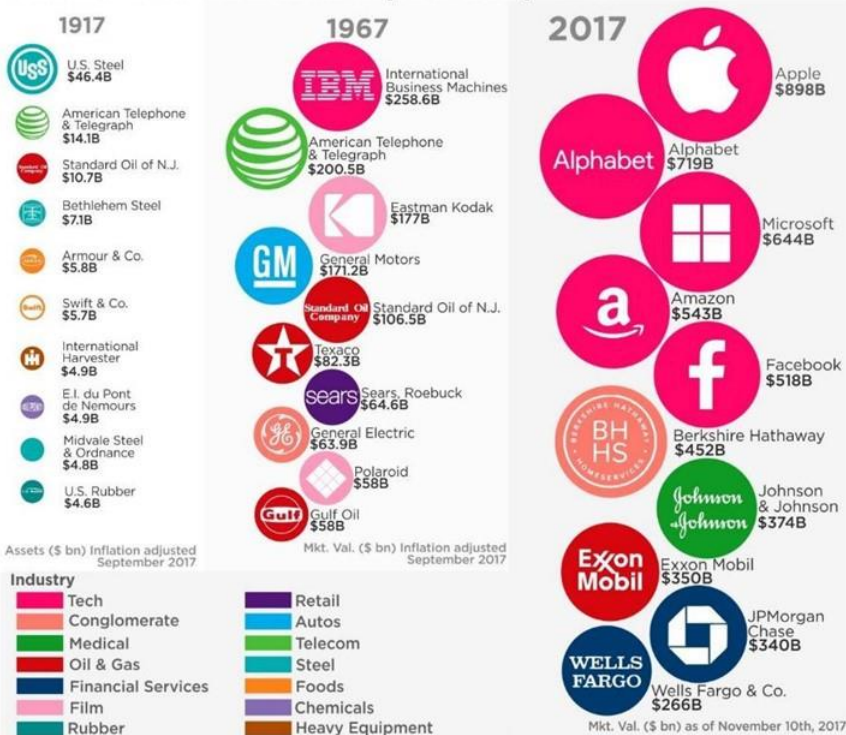


*Não circula mercadoria.
Polêmica que seja prestação de serviços.*



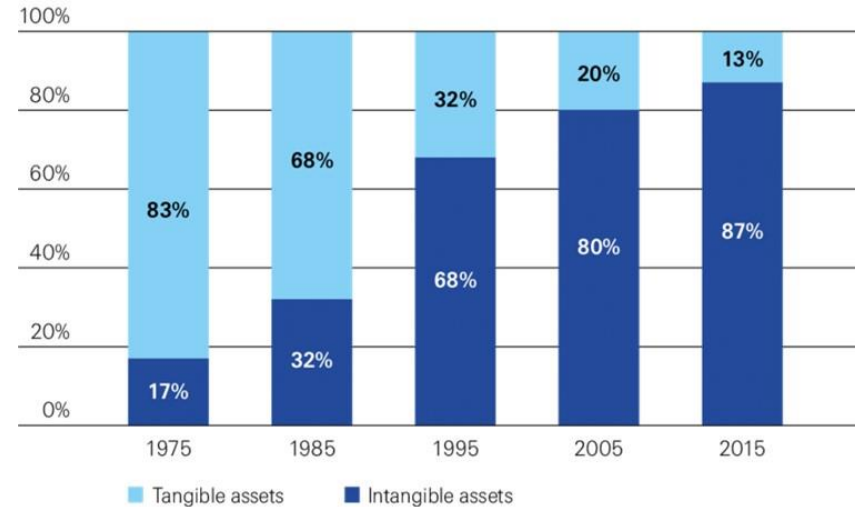
Novos Negócios, Corporações Maiores ...

100 Years of America's Top 10 Companies



Source: A Century of America's Top 10 Companies, in One Chart. Available at: <https://bit.ly/2zMpzwD>

Ativos tangíveis vs Ativos intangíveis - Em % do Valor de Mercado da S&P 500, 1975/2015



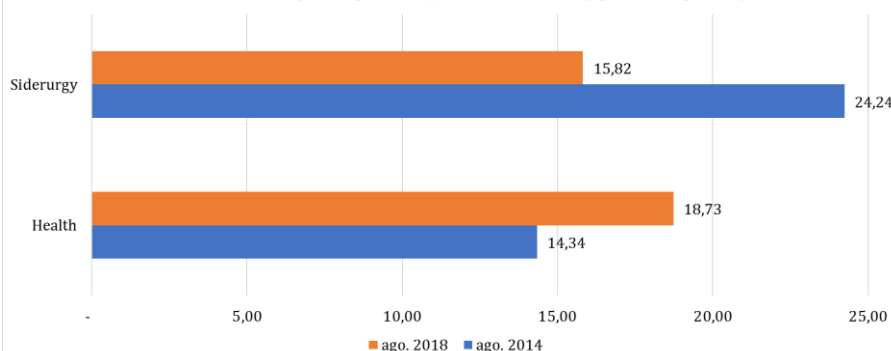
Source: Annual Study of Intangible Asset Market Value from Ocean Tomo, Ocean Tomo LLC, 4 March 2015.

As dificuldades de se taxar o intangível decorrem de sua dimensão econômica, sua volatilidade e a determinação precisa de seu valor

Mudanças no Brasil: menos bens, mais serviços

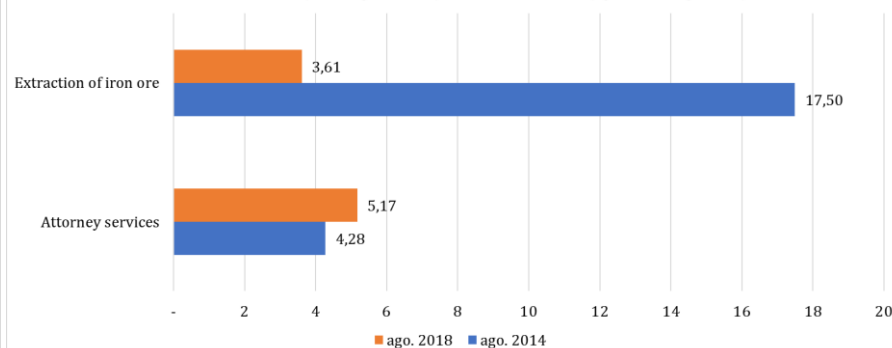
Tax Revenue - Central Government, by Sector (2014/18)

In R\$ billions fixed (IPCA: ago.2018=1) - Acum. 12 months (ago.2014 x ago.2018).



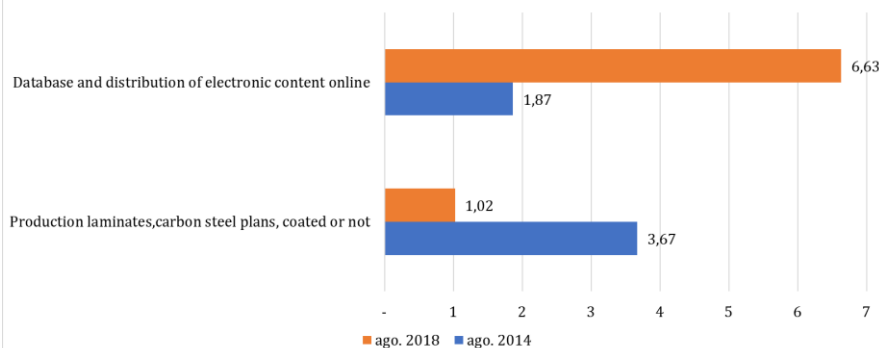
Tax Revenue - Central Government by Sector (2014/18)

In R\$ billions fixed (IPCA: ago.2018=1) - Acum. 12 months (ago.2014 x ago.2018).



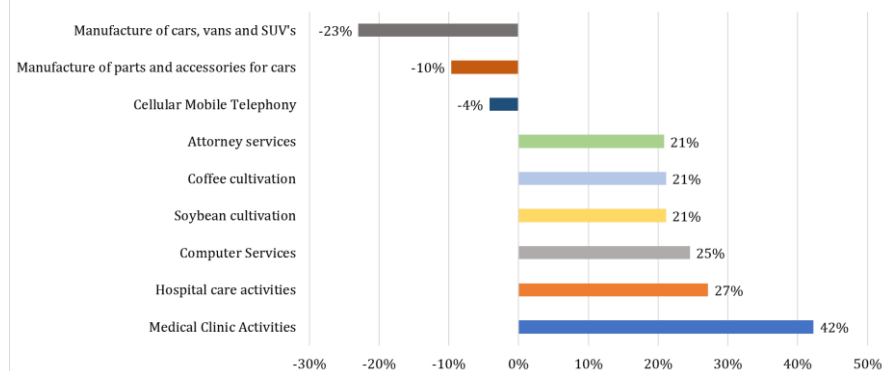
Tax Revenue - Central Government by Sector (2014/18)

In R\$ billions fixed (IPCA: ago.2018=1) - Acum. 12 months (ago.2014 x ago.2018).



Tax Revenue - Central Government, by Activity (2014/18)

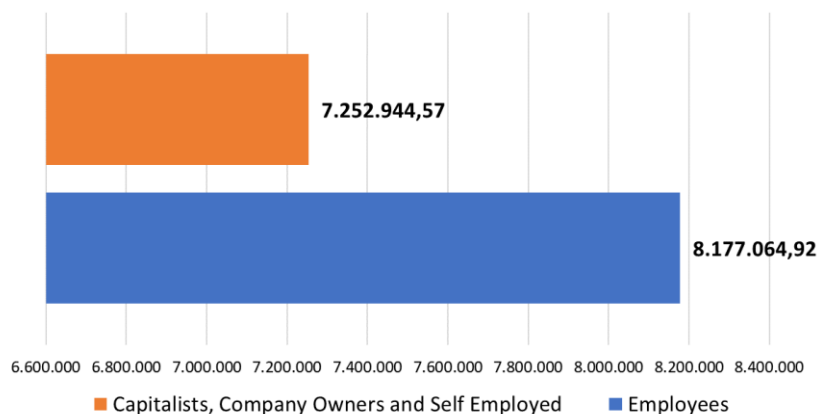
Var % Real (IPCA: ago.2018=1) - Acum. 12 months (ago.2014 x ago.2018).



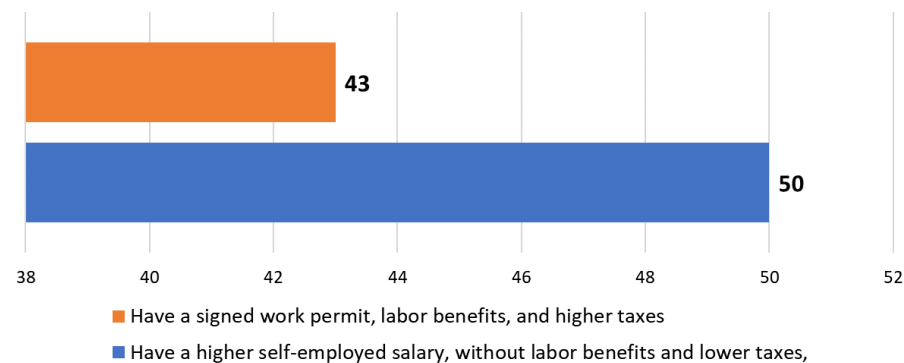
Source:
RFB

Mudanças no Brasil: menos empregados, mais empresários

Declarants by nature of occupation - DIRPF 2017



What is most important to you: to have a higher self-employed salary, without labor benefits and lower taxes, or have a signed work permit, labor benefits, and higher taxes? - %



Source: IRPF 2016

Note: The total number of declarants is 28.003.647

Source: Datafolha

Note: The remaining 7% answered "Don't know"



Desafio maior é repensar todo sistema tributário

Inevitável promover profunda **reestruturação** do sistema tributário e instituições fiscais, e, por consequência, de suas políticas públicas...

Única certeza é que, no futuro, pouco ou nada será como no presente.

- ✓ **Bens e serviços** perderão espaço para cessão de direitos e ampla automatização;
- ✓ **Emprego**: desemprego estrutural brutal e trabalho sem emprego;
- ✓ **Renda**: pouco ou nenhum espaço nacional autônomo para tributar lucros das corporações;
- ✓ **Novos tributos**: *robot tax* é debate incipiente e secundário
- ✓ **Aparato legal e jurídico**: necessitará flexibilidade para lidar com incerteza e redefinir tributos e sua aplicação.

Propostas

É inevitável promover uma profunda reestruturação do sistema tributário e das instituições fiscais e, conseqüentemente, de suas políticas públicas.

VELHOS TRIBUTOS

VAT Reform (EU)

Inheritance + Capital Gains Tax

NOVOS TRIBUTOS

Digital Taxes

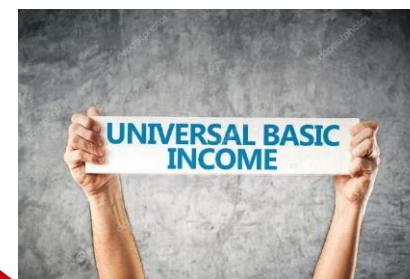
Robo Tax

Bill Gates:
Robots should be taxed
like humans.



NÃO
TAXAÇÃO

Private Individual Pension/PEP



Debate Brasil: Projeto Haully

Extinção de tributos

- IPI, IOF, CSLL, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, CideCombustíveis (federais); ICMS (estadual); e ISS (municipal)

Criação de tributos

- Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), nos moldes de um imposto sobre valor agregado, e Imposto Seletivo, cobrado somente sobre determinados produtos

Nova repartição

- **União:** Imposto de Renda (com CSLL), Imposto Seletivo, ITR, ITCMD e contribuição previdenciária
- **Estados:** IBS (que incluirá PIS, Pasep, Cofins, IPI, IOF, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS, exceto em relação às bases tributadas pelo Imposto Seletivo federal), IPVA e contribuição previdenciária
- **Municípios:** IPTU, ITBI, contribuições previdenciária e de iluminação



Debate Brasil: CCiF

PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS



Imposto sobre Bens
e Serviços (IBS)

O modelo seria complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (como fumo e bebidas)

Principais características do IBS

- Incidência não-cumulativa sobre base ampla de bens, serviços e intangíveis
- Desoneração completa das exportações
- Ressarcimento tempestivo de créditos (60 dias)
- Crédito integral e imediato para investimentos
- Crédito financeiro (exceção: consumo pessoal)
- Incidência sobre o preço líquido de tributos
- **Arrecadação centralizada e distribuição da receita para a União, os Estados e os Municípios**

Debate Brasil: *Imposto Único ???*

Imposto sobre transações financeiras (CPMF)

Hipóteses

- ✓ Substituir contribuições previdenciárias sobre folha salarial
- ✓ Substituir IVA e até mesmo todos impostos das empresas (todos são igualmente custos)

Tabela 4 **A alíquota da CPMF para suprir a receita previdenciária**

Rubrica	Valor em % do PIB	Alíquota equivalente em CP
Contribuição previdenciária (2015)	5,84%	1,63%
Empregado	1,20%	0,33%
Empregador	3,99%	1,11%
Outros	0,66%	0,18%
CPMF (média 2000-2007)	1,32%	0,37%

Tabela 1 **Arrecadação da CPMF e variáveis econômicas**

Ano	CPMF		Inflação (IPCA % a.a.)	Juros (Selic % a.a.)	PIB (% a.a.)
	Valor (% PIB)	Alíquota			
1997	0,73%	0,20%	5,2%	39,9%	3,4%
1998	0,81%	0,20%	1,7%	31,2%	0,3%
1999	0,73%	0,20%	8,9%	19,0%	0,5%
2000	1,21%	0,38%	6,0%	16,2%	4,4%
2001	1,31%	0,30%	7,7%	19,1%	1,4%
2002	1,37%	0,38%	12,5%	23,0%	3,1%
2003	1,34%	0,38%	9,3%	16,9%	1,1%
2004	1,35%	0,38%	7,6%	17,5%	5,8%
2005	1,34%	0,38%	5,7%	18,2%	3,2%
2006	1,33%	0,38%	3,1%	13,2%	4,0%
2007	1,34%	0,38%	4,5%	11,2%	6,1%
Média 1997-2007	1,17%	0,32%	6,6%	20,5%	3,0%
Média 2000-2007	1,32%	0,37%	7,0%	16,9%	3,6%

Tabela 3 **CPMF e carga tributária sobre a renda total das famílias**

Renda mensal familiar até 2 SM	Carga tributária (% da renda familiar)		
	Sem CPMF (a)	CPMF (b)	Total (a+b)
Até 2 SM	48,8%	2,2%	51,0%
2 a 3	38,0%	1,7%	39,6%
3 a 5	33,9%	1,5%	35,4%
5 a 6	32,0%	1,4%	33,4%
6 a 8	31,7%	1,3%	33,0%
8 a 10	31,7%	1,3%	32,9%
10 a 15	30,5%	1,2%	31,7%
15 a 20	28,4%	1,2%	29,6%
20 a 30	28,7%	1,1%	29,8%
Mais de 30	26,3%	1,0%	27,2%



Possíveis Posições para Municípios

- ✓ **Se substituir**, ISS por outras competências próprias, sólidas e mesmo potencial serviços já incluídos na base da COFINS/PIS e não precisa do ISS para IVA
opções: *municipalização* do Simples; alíquota própria do IVA
- ✓ Substituir base do FPM pelo total de tributos federais (mesma base da DRU)
- ✓ Agregar IPVA e ITCD à competência municipal
- ✓ Modernizar FPM e Cota ICMS para partilha premiar esforço fiscal próprio
- ✓ Inovar contribuições locais ambientais (ex., combustíveis, pedágio urbano)
- ✓ Revisitar SUS para maior repasse federal e reembolso direto por operadoras
- ✓ Financiar Ensino Integral com ganhos federais de rendas de petróleo
- ✓ Retomar fomento a projetos de modernização tributária e de gestão



Reforma Municipal

- ✓ **Competências tributárias próprias locais** importarão muito mais do que transferências de impostos federais ou estaduais diante: das incertezas com nova economia e reforma tributária e do potencial de ganho com receitas locais.
- ✓ **Tributação da propriedade imobiliária** será das poucas bases com autonomia de política tributária e, na teoria e no mundo, constitui típico tributo das cidades.
- ✓ **Modernização da administração local** exigirá nova onda de investimentos e suporte federal, financeiro e técnico
- ✓ **Nacionalizar ações políticas e administrativas** é um desafio a se trilhar para maior autonomia local.



JOSÉ ROBERTO
R. AFONSO

joserobertoafonso.com.br
zeroberto@joserobertoafonso.com.br



ANEXO



Tendências: esgotamento padrão tributário

- ✓ Mudanças estruturais na economia e na sociedade tendem a **esgotar o potencial de expansão**, e até mesmo, de exploração atual da tributação
 - **Bens e serviços:**
 - IVA e seletivos tendem a incidir proporcionalmente mais sobre bases que já perdem espaço na economia moderna (como comunicações e combustíveis/automobilística);
 - Commodities podem retomar onda de alta no ciclo, mas dependência excessiva torna muito vulnerável a receita (salvo se com fundo de equalização);
 - Serviços já predominam sob bens na economia moderna, mas tendência será cada vez mais de direitos de imagem intangíveis e mal tributados...
 - **Emprego e salário:** desemprego estrutural, informalidade, transfiguração em firmas, trabalho independente, afetarão sobretudo contribuições sociais;
 - **Renda:** globalização financeira e concentração empresarial dificultarão tributar lucros.



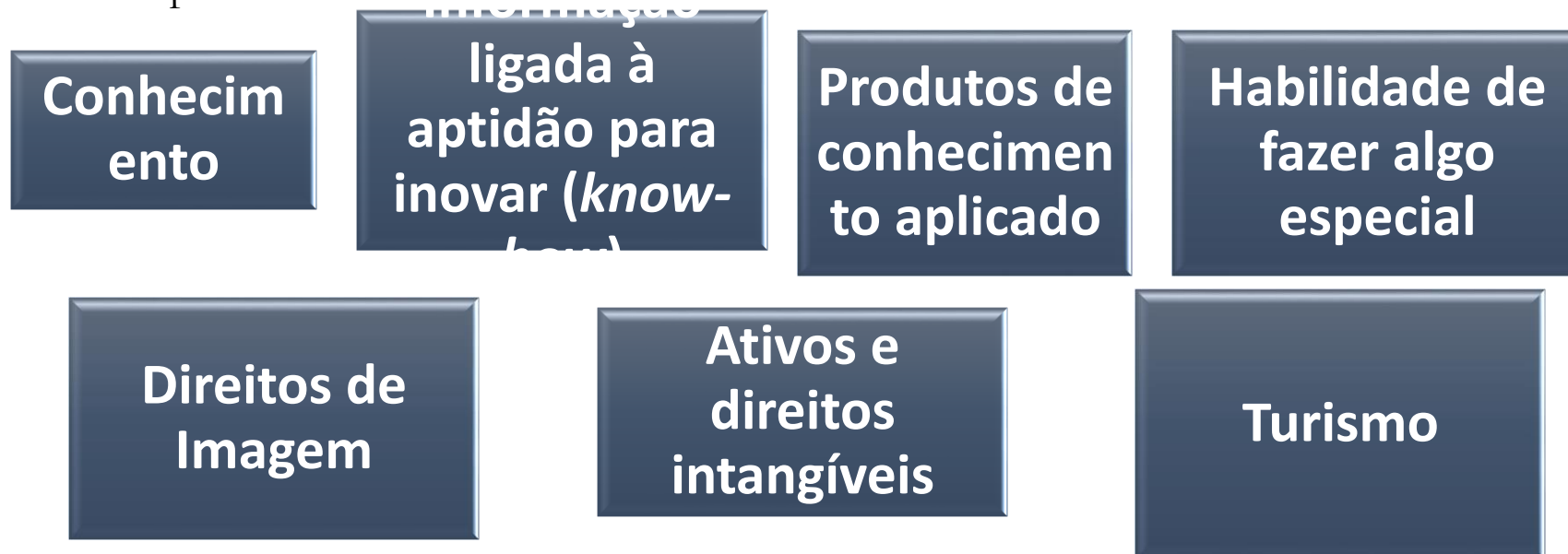
Questões para tributação moderna

- ✓ Como tributar o comércio eletrônico transfronteiriço?
- ✓ Como utilizar a tecnologia a fim de conseguir tributar a renda das famílias a nível global?
- ✓ Como desestimular a vantagem comparativa que sustenta alguns paraísos fiscais e evitar o deslocamento de ativos intangíveis a jurisdições fiscais baixas?
- ✓ Como utilizar a tecnologia para se certificar que o imposto de renda está sendo pago corretamente?
- ✓ Devemos incentivar a Pesquisa e o Desenvolvimento de inovações tecnológicas?



Desafios

O desafio é taxar o não-tangível, aquilo que não é capturado por variáveis físicas, mas representa valor. Exemplos:



Definição de intangível: aquilo que não pode ser tocado fisicamente, mas que tem um valor econômico mensurável.

"Reconhecimento tributário do capital intelectual"



Tributos Digitais - Exemplos

Tax	About	Region/Country	Period	Link
Tax on Digital Transactions/Web Tax	3% rate on the value of each digital transaction	Italy	Starting from 1 January 2019	https://go.ey.com/2CXV2zW
Digital Tax Package	On activities not yet regulated in EU countries (e.g. from selling online advertising space and data generated from user-provided information)	European Union	Proposed in March 2018	https://bit.ly/2u3KDiw
Robot Tax	Governments should tax companies' use of robots	USA	In discussion	https://bit.ly/2lr9eYJ
	Limitation of tax incentives for investments in automated machine	South Korea	Tax plan unveiled in August 2017	https://bit.ly/2EzTVIf
Link Tax	Publisher's right to ask for paid licenses when online platforms share their content	Europe	Amendments to "Copyright Directive" approved by European Parliament in September 2018	https://bit.ly/2D4EiYG
Tax on Streaming Entertainment	On digital-streaming subscriptions (e.g. Netflix)	Chicago, Florida, North Carolina, Pennsylvania and Washington	Chicago was the first in 2015	https://r29.co/2yRsrYp
	On streaming services by foreign companies	Japan, New Zealand, Russia, South Africa and Taiwan		https://bit.ly/2R7dHfC
Tourism tax	5% on bills of services (excluding telecommunication. laundry services and service charges of up to 10% rendered in Macau)	Macau and Balearic Islands	Since 2002	https://pwc.to/2PMHKZA
Special Gaming Tax	35% on the gross gaming revenue derived by authorized games of chance	Macau	Since Law. No. 16/2001	

Passado: Sistema 1.0

- ✓ Sistema de 1965 com mais de 52 anos
 - ✓ Sistema nacional e estruturado: primeiro IVA em escala nacional no mundo – diferentes impostos e maior no governo estadual; concentrou arrecadação e repartiu via FPE/FPM;
- ✓ Outra economia e sociedade...
 - ✓ Fechada (exterior); industrialização tardia;
 - ✓ Mudança profunda da economia – não uma economia de bens: indústria de transformação caiu de 32% em 1965 para 12% do valor adicionado nacional em 2014; incluída agricultura, de 48% para 17%

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18, DE 1965

Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art.217, § 4º, da constituição, a seguinte Emenda Constitucional:

Brasília, 1º de dezembro de 1965.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Bilac Pinto
Presidente
Batista Ramos
1º - Vice-Presidente
Mário Gomes
2º - Vice-Presidente
Nilo Coelho
1º Secretário
Henrique La Rocque
2º Secretário
Emílio Gomes
3º Secretário
Nogueira de Rezende
4º Secretário

A MESA DO SENADO

Auro Moura Andrade
Presidente
Camilo Nogueira da Gama
1º - Vice-Presidente
Dinarte Mariz
1º Secretário
Adalberto Sena
2º Secretário em exercício
Cattete Pinheiro
3º Secretário em exercício
Guido Mondim
4º Secretário em exercício



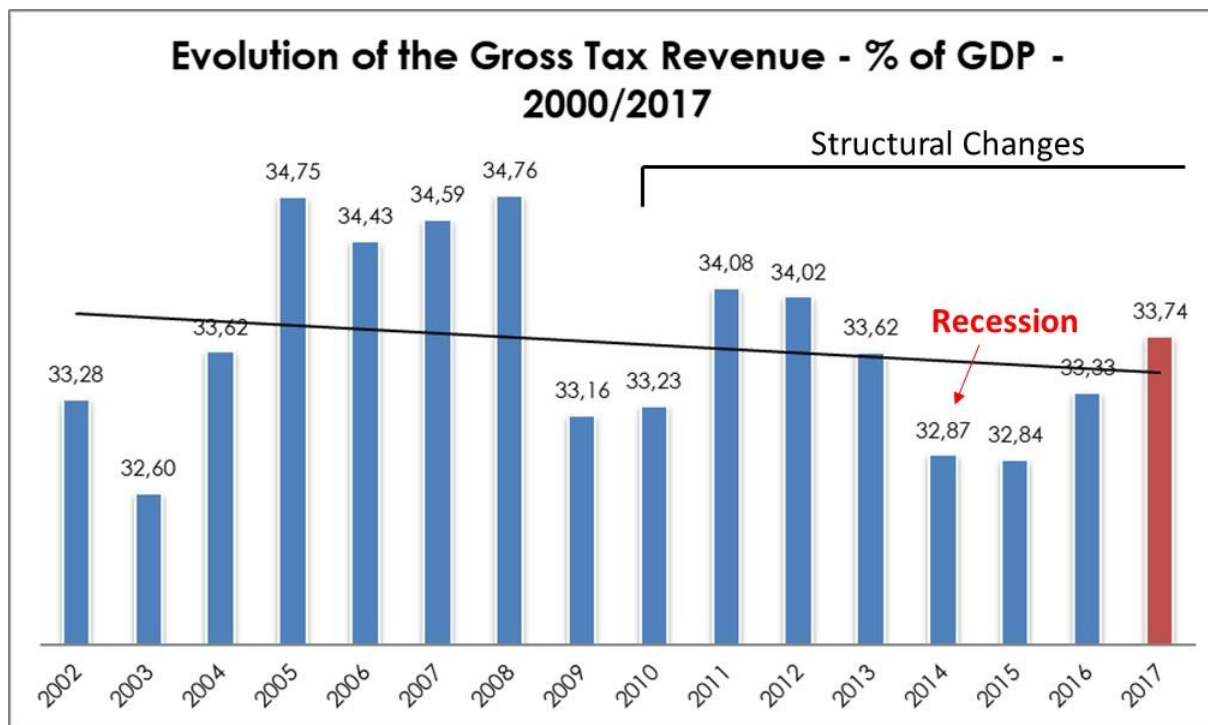


Constituição de 1988 – 30 anos

- ✓ **Emendas à Constituição de 1988 só no capítulo do sistema tributário:**
 - 20 artigos (145 a 162)
 - 11 modificados, sendo 2 novos
 - 79 disposições alteradas (inclusões, exclusões, modificações)
 - 49 disposições alteradas sobre receitas estaduais e municipais
 - 2 impostos extintos: adicional estadual IR e imposto municipal sobre combustíveis
 - sem considerar as disposições transitórias

- ✓ **84 leis complementares: sendo sobre sistema tributário:**
 - Primeiros 6 anos (1988/1993), 13 das 21 leis
 - Últimos 6 anos (2013/2018), 7 das 22 leis

Carga Tributária Brasileira: Tendência de Queda



Source: Afonto and Castro.



Presente: Sistema 0.1 x 3.0



- ✓ Brasil precisa reformar e se aproximar do que resto do mundo, inclusive países subdesenvolvidos, já adotam há anos (mas já se saber que ficarão ultrapassados):
 - ✓ Impostos com bases amplas e alíquotas reduzidas.
 - ✓ IVA nacional.
 - ✓ Único e integrado imposto de renda.
 - ✓ Contribuição moderada sobre salários.



Futuro: Sistema 4.0 – Novo pacto e novos sistemas

Será preciso firmar novo pacto social, reestruturar tributação de salários, lucros e serviços, e construir novos sistemas tributário e de seguridade social.



- ✓ **Quarta revolução industrial:** robôs, economia compartilhada, cessão de direitos
- ✓ **Sociedade conectada:** internet das coisas, inteligência artificial, big data...
- ✓ Cada vez mais **trabalho sem emprego** exigirá repensar seguridade social e certamente redefinir sistema de financiamento, junto com o sistema tributário
- ✓ A reforma será mais do que necessária: **imperiosa e inexorável** diante da nova economia e sociedade.



Preservar receita na revolução digital?

➤ Através da Reforma Tributária

- Objetivo taxar qualquer tipo de demanda à qual paga-se um valor, seja ela um produto, um serviço, um espaço ou qualquer outro benefício.

➤ Através de mecanismos institucionais internacionais eficazes

- Respeitando a soberania tributária;
- Pressupondo a necessidade de eficiência adaptativa;
- Pesquisas empírica como verificações da realidade;
- Aplicação do tratamento fiscal neutro;
- Utilização de tecnologia para impor as leis fiscais;
- Intercâmbio transfronteiriço de informações fiscais.



Bibliografia própria

- ✓ A tributação do futuro e a rigidez constitucional → <https://bit.ly/2gCnzRR>
- ✓ Receitas públicas e mobilização de recursos domésticos: Tendências e desafios → <https://bit.ly/2B9qtXF>
- ✓ Reforma tributária: dá para piorar? → <https://bit.ly/2BclKEM>
- ✓ Da mutação à lipoaspiração → <https://bit.ly/2rar3eK>

José Roberto Afonso é economista e contabilista,
doutor pela UNICAMP, pesquisador do IBRE/FGV e professor do programa de mestrado do IDP.

Laís Porto, Priscilla Nakao, Bernardo Motta, Kleber Castro, Thiago Felipe e Thaís Ardeo
deram suporte para pesquisas.

Mais trabalhos, próprios e de terceiros, no portal:
www.joserobertoafonso.com.br

EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE (DISCLAIMER)

Este relatório foi elaborado para uso exclusivo de seu destinatário, não podendo ser reproduzido ou retransmitido a qualquer pessoa sem prévia autorização.

As informações aqui contidas tem o propósito unicamente informativo.

As informações disponibilizadas são obtidas de fontes entendidas como confiáveis.

Não é garantida acurácia, pontualidade, integridade, negociabilidade, perfeição ou ajuste a qualquer propósito específico das fontes primárias de tais informações, logo não se aceita qualquer encargo, obrigação ou responsabilidade pelo uso das mesmas.

Devido à possibilidade de erro humano ou mecânico, bem como a outros fatores, não se responde por quaisquer erros ou omissões, dado que toda informação é provida "tal como está", sem nenhuma garantia de qualquer espécie.

Nenhuma informação ou opinião aqui expressada constitui solicitação ou proposta de aplicação financeira.

As disposições precedentes aplicam-se ainda que venha a surgir qualquer reivindicação ou pretensão de ordem contratual ou qualquer ação de reparação por ato ilícito extracontratual, negligência, imprudência, imperícia, responsabilidade objetiva ou por qualquer outra maneira.