

# AVANÇOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Uma análise de **ISAIAS COELHO**, assessor especial do Ministro da Economia do Brasil.

Em 4 de maio último, antes que o deputado federal Aguinaldo Ribeiro terminasse de ler na televisão seu relatório da Comissão Mista de Reforma Tributária, algo surpreendente aconteceu. Em certo momento, subtítulos nas telas de TV indicavam que o presidente da Câmara dos Deputados havia tornado irrelevante a Comissão. A medida ativava em um limbo o relatório e os trabalhos desenvolvidos durante um ano pela comissão de senadores e deputados.

O relatório da Comissão Mista procurava conciliar os projetos da Câmara de Deputados (PEC 45), do Senado Federal (PEC 110) e do governo federal (PL 3887). A PEC 45 cria um IVA (imposto sobre valor adicionado) nacional de receita compartilhada entre governo federal, estados e municípios. A PEC 110 cria dois IVAs gêmeos, um arrecadado pelo governo federal e o outro, pelos estados. O PL 3887 apenas consolida dois tributos federais em um IVA federal.

Segundo a versão oficial, a Comissão foi extinta pela sua incapacidade de concluir os trabalhos no tempo estabelecido. Mas é plausível que a medida tenha raízes na troca de comando das casas legislativas em fevereiro, quando o Dep. Aguinaldo apoiou o lado perdedor. Seu relatório, de fato, centrava-se na PEC 45, a mais ambiciosa das propostas, ao passo que a nova liderança alinhavou com o governo um processo gradual de reformas, que podia começar com o PL 3887.

Há amplo consenso no parlamento, nos segmentos empresariais e na academia de que os impostos sobre o consumo são, no Brasil, os mais disfuncionais e carentes de reforma. O imposto de renda, modernizado com a reforma Everardo Maciel de 1995, tem estrutura robusta e requer apenas aperfeiçoamentos; seria objeto da segunda etapa da reforma. O imposto sobre produtos industrializados (IPI) deve dar lugar a um Imposto Seletivo sobre bens causadores de externalidades negativas. As contribuições previdenciárias sobre a folha salarial deverão ser reduzidas, o que requererá encontrar fontes alternativas de financiamento.

**WIRTSCHAFT**  
ECONOMIA

**Fortschritte bei der Steuerreform in Brasilien**

Isaias Coelho, Sonderberater des brasilianischen Wirtschaftsministers, analysiert den jetzigen Stand. Er legt seine persönlichen Einschätzungen dar. Sie entsprechen nicht notwendig denen der Behörden oder der Regierung.

**Ziele der Reform**

Der Bericht der Gemischten Kommission hatte das Ziel, die Gesamtstruktur der Abgeordnetenkammer, des Senats und der Bundesregierung zu vereinfachen. Durch Verfassungsänderung (PEC) sollte eine Mehrwertsteuer (Imposto de Valor Agregado = IVA) geschaffen werden, die zwischen dem Bund, den Einzelstaaten und Kommunen geht. Der Vorschlag des Senats sah eine „Zweifach-Mehrwertsteuer“ vor, die eine von der Bundesregierung entbieten, die andere von den Einzelstaaten. Die Vorlage der Bundesregierung sollte lediglich zwei Bundessteuern in einer IVA zusammenfassen.

Nach der offiziellen Version wurde die Kommission nun wegen ihres Übermaßes abgelehnt, ihre Kräfte in der vorgelegten Zeit zu beenden. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass diese Maßnahme auf der Heißspur der Präsidenten von Kammer und Senat Anfang Februar folgte, bei der der Abgeordnete Roberto de Sá die Rolle der Vertreter entstellte. Sein Bericht konzentrierte sich auf die eingelegte Vorlage der Abgeordnetenkammer, während die neue Kongressführung sich der Linie der Regierung anschloss – schriftliche Reformversprechen, die mit der Vereinfachung der beiden Bundessteuern beginnen sollte.

Im Parlament, an Teilen der Unternehmenswelt und in der Wirtschaft herrscht breiter Konsens, dass die Verbrauchsteuern in Brasilien höchst unübersichtlich sind und dringend einer Reform bedürfen. Hingegen wurde die Einkommensteuer 1995 durch eine Reform, die mit dem Namen Eduardo Maciel verbunden ist, auf eine stabile strukturelle Grundlage gestellt – sie benötigt lediglich einige Ver-

**Wirtschaft**  
„A reforma tributária do consumo, que melhora o ambiente de negócios, traz grandes benefícios para os brasileiros: mais vendas e economia, mais empregos, mais renda, mais oportunidades. O Brasil não pode perder esta oportunidade histórica.“

TOPICOS 2 - 2021 15

**WIRTSCHAFT**  
ECONOMIA

**KOMMENTAR**  
**Steuerreform – warum?**  
von GÜNTER ZENK

Die Gesamtstruktur ist in Brasilien mit rund 27% des BP (nahezu so hoch wie im Mittel der OECD-Länder) und weit höher als in den meisten Industrieländern. Es kann bei einer Steuerreform also nicht um Steuererhöhungen gehen. Vielmehr ist die brasilianische Steuerpolitik aufgrund einer Struktur in verschiedenen Bereichen reformbedürftig. Der hohe Anteil der indirekten Steuern – deren Ausgestaltung über Streben nach komplexer und verunsicherter Besteuerung mit, wie besondere Besteuerung – führt auch zu einer relativ stärkeren Belastung der breiten, armen Bevölkerung. Dem steht ein vergleichsweise niedriger Anteil der direkten Einkommen und Körperschaften mit geringer Progressivität gegenüber. Während die Steuerhebung bei höherer Beschäftigung mit Arbeitsentgelt gut geht, erhalten sich insbesondere die Steuer von Kapitalerträgen einer niedrigen Besteuerung. In diesem Bild passen die vorgeschlagenen Flucht der Steuerzahler Einkünfte aus Abrechnungskonten in Kapitalerträgen mit geringer Besteuerung – das schließt die Welt der „Privatbank“ Die geringe Kapitalertragsbesteuerung versteht und verstärkt zum Ungleichheit zwischen Arm und Reich. Eine zielgerichtete Steuerreform müsste daher die verschiedenen reibenden Komponenten neu auf ausgleichend harmonisieren.

keit zu erhöhen und die Exporte zu erleichtern. Zu den oben angeführten Verzerrungen kommen die vom Steuerzahler zu tragenden Kosten der Erfüllung der Steuerpflicht sowie die Verwaltungs- und Compliancekosten des Fiskus hinzu. Man sollte, dass durch die vorgeschlagene Reform für die gesamte Gesellschaft ein gewisser Gewinn erzielt würde.

Trotz der enormen Unvollkommenheiten der brasilianischen Mehrwertsteuer und des breiten Bewusstseins, dass eine Reform notwendig ist, ist der Modernisierungsprozess nicht einfach. Es gibt zahlreiche und unterschiedliche Interessengruppen, die sich an ihre Steuerprivilegien und an die wenig transparenten Steuersysteme klammern. Sie weigern sich, ihre Privilegien aufzugeben.

Vor kurzem haben sich die Bundesregierung und die Kongressführung geeinigt, die Steuerreform zügig in Angriff zu nehmen. Der Senat beginnt mit der Prüfung der Reformen, die eine Änderung der Bundesverfassung mit sich bringen. Diese sind notwendig, um die KSM zu reformieren. Gleichzeitig wird die Abgeordnetenkammer die Vereinfachung der Steuern IRS und Coffee und des Einkommenssteuern sowie Anpassungen des Einkommenssteuergesetzes behandeln. Alle Maßnahmen müssen jedoch von beiden Parlamenten genehmigt werden.

Eine Reform der Verbrauchsteuern, die die Geschäftsklässe verbessert, und für die Brasilianer große Vorteile mit sich bringen: Mehr wirtschaftliche Aktivität, mehr Arbeitsplätze, mehr Einkommen, mehr Chancen. Brasilien darf diese historische Gelegenheit nicht verpassen!

As opiniões expressas são do autor e não necessariamente correspondem às das autoridades ou do governo.

## Reformando a tributação do consumo

Se entendermos o IVA como imposto aplicado às vendas, com crédito pelas compras, o Brasil tem quatro IVAs. Três são federais: o IPI, seletivo, e duas contribuições de base ampla e similar: PIS e Cofins. O quarto IVA, o ICMS, pertence aos estados, que compartilham 25% da sua receita com os municípios.

A multiplicidade de IVAs é o menor dos problemas. Todos eles adotam o chamado crédito físico, que só permite crédito pelo imposto pago nas compras de bens fisicamente incorporados no processo produtivo. ICMS e IPI têm múltiplas alíquotas, que geram dificuldade de classificação. PIS e Cofins incidem sobre o faturamento em alguns setores, e sobre a margem, em outros. Todos eles têm muitos regimes preferenciais e reduções da base de cálculo difíceis de justificar. O ICMS é um imposto muito antigo, mais velho que o mais velho dos IVAs europeus, então tem todos os defeitos dos protótipos. Estados têm leis diferentes de ICMS, todas complexas; o regulamento de ICMS do estado de São Paulo tem 170 mil palavras.

A complexidade das leis é agravada por processos administrativos burocráticos e descoordenados. Tudo isso resulta em grande insegurança jurídica e volumoso contencioso administrativo e judicial em todas as esferas. Em maio deste ano, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o ICMS não faz parte da base de PIS e Cofins, com o que o governo federal se viu frente a passivo tributário gigantesco. Ao mesmo tempo, demonstrações financeiras das grandes empresas mostram elevados valores de passivos tributários contingentes.

Tudo isso frustra o objetivo do IVA de ser não-cumulativo e neutro. De fato, a não-cumulatividade do IVA foi pensada por Wilhelm von Siemens como maneira de aumentar a competitividade e viabilizar exportações. Some-se às distorções acima apontadas os grandes custos de cumprimento, pelos contribuintes, e de administração, pelo fisco, e ver-se-á que há ganhos enormes para a sociedade na reforma que se propõe.

Apesar das enormes imperfeições dos IVAs brasileiros e da ampla consciência da necessidade de reforma, o processo de modernização não é fácil. Há grupos de interesse, vocais e influentes, que se apegam a benefícios fiscais e a regimes tributários pouco transparentes. Eles resistem em renunciar aos privilégios.

Recentemente, o governo federal e líderes do Congresso acordaram em atacar a reforma tributária em dois trilhos paralelos: o Senado começa examinando as reformas que envolvem mudança na Constituição Federal, necessárias para reformar o ICMS. Ao mesmo tempo a Câmara de Deputados tratará da unificação, por lei ordinária, de PIS e Cofins, além de ajustes da lei do imposto de renda. Todas as medidas, porém, precisam ser aprovadas pelas duas casas.

A reforma tributária do consumo, que melhore o ambiente de negócios, trará grandes benefícios para os brasileiros: mais atividade econômica, mais empregos, mais renda, mais oportunidades. O Brasil não pode perder esta oportunidade histórica.