



Por que foi necessário reformar o Sistema Tributário Nacional?

X SEMAAT – set/2025

Giovanni Padilha da Silva
Subsecretário Adjunto Receita Estadual



Receita.
2030+



1 IVA

ORIGEM DOS IMPOSTOS SOBRE VENDAS



Final XIX

Impostos sobre o comércio exterior (+) e específicos (-) são os mais importantes impostos sobre o consumo

1



1917

Cria imposto monofásico no varejo - IVV



1919

Von Siemens publica "Um Imposto Sobre as Vendas Melhorado"



5



1916

Cria imposto multifásico cumulativo sobre vendas de bens



1918

Inclui os serviços na base do imposto multifásico cumulativo



1920

Cria imposto multifásico cumulativo

2

3

4

6

CRÍTICAS AOS IMPOSTOS SOBRE VENDAS

MULTIFÁSICO

- ✓ Bom potencial arrecadatório
 - ✓ Simplicidade
-

- ✗ Efeito cascata: cumulatividade (estimula verticalização e onera produção)
- ✗ Dificulta harmonização no comércio internacional

MONOFÁSICO (fase final)

- ✓ Simplicidade
 - ✓ Facilita harmonização no comércio internacional
 - ✓ Elimina efeito cascata (??)
-

- ✗ Baixa capacidade arrecadatória

ORIGEM E EXPANSÃO DO IVA



1936

Cria a *taxe à la production*:
monofásico (produção) com
suspensão nos insumos



1954

Cria o IVA (sobre bens /
grandes contribuintes)



Maurice Lauré



1967

ICMS / IVA base ampla



2025

Mais de 175 países

1



1948

A TP passa a autorizar a compensação
do imposto suportado



1962

"Informe Neumak"



1968

IVA base ampla

IMPOSTO SOBRE VENDAS x IVA

MULTIFÁSICO

- ✓ Bom potencial arrecadatório
 - ✓ Simplicidade
-

✗ Efeito cascata: cumulatividade (estimula verticalização e onera produção)

✗ Dificulta harmonização no comércio internacional

MONOFÁSICO (fase final)

- ✓ Simplicidade
 - ✓ Facilita harmonização no comércio internacional
 - ✓ Elimina efeito cascata (??)
-

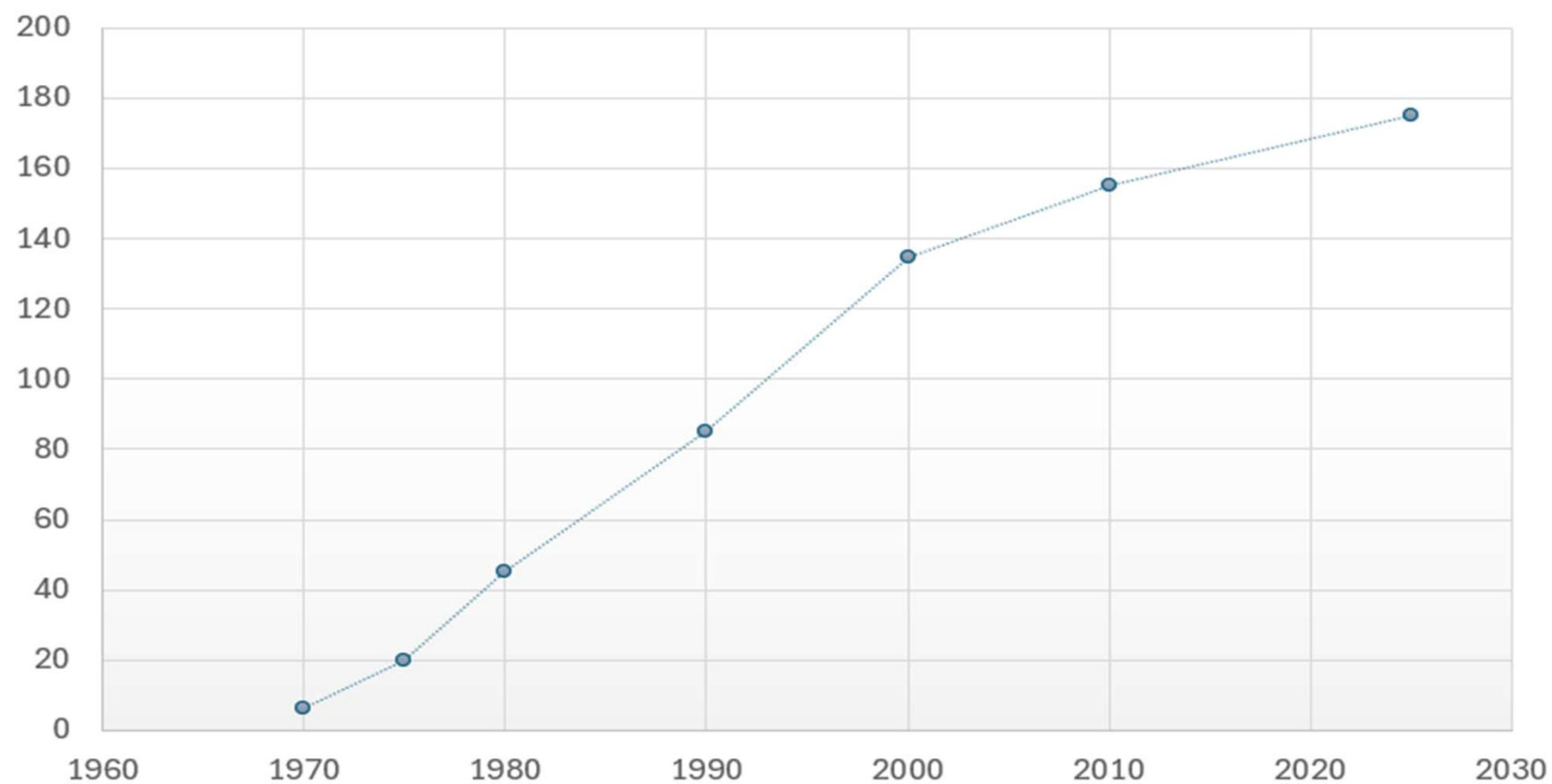
✗ Baixa capacidade arrecadatória

IVA

- ✓ Facilidade para harmonização no comércio internacional
 - ✓ Melhora na balança comercial
 - ✓ Elimina efeito cascata
 - ✓ Alto potencial arrecadatório
 - ✓ Controle cruzado
-

✗ Complexidade

PAISES COM IVA



2 IVA MODERNO

O FATOR CHINA E A REFORMULAÇÃO DOS IVA

PIB (USD bilhões)



Países perceberam que era necessário aumentar a eficiência de seus sistemas tributários

CRÍTICAS AO IVA CONVENCIONAL

✓ **Cumulatividade:** isenções limitadas e devolução precária de saldos credores

✓ **Complexidade excessiva**

- Múltiplas alíquotas
- Abundantes isenções
- Muitos regimes especiais
- Peso administrativo para as pequenas e médias empresas

**DIFERENCIAÇÕES PARA
MITIGAÇÃO DA
REGRESSIVIDADE**

CRÍTICAS À SOLUÇÃO “TRADICIONAL” DE ENFRETAMENTO À REGRESSIVIDADE: DESONERAÇÃO DE ITENS ESSENCIAIS

- Não diferencia beneficiários
- Não diferencia padrões de produtos
- Gastos tributários são direcionados preponderantemente às famílias mais ricas
- Os benefícios são mitigados pelas compensações
- Afetam a neutralidade do IVA
- Repasse para os preços é nulo ou pequeno
- Complexidade para contribuintes e AT: sonegação e contenciosos

"(...) o IVA, para ser um bom imposto, deve ser utilizado com um único objetivo: **arrecadar**.

Ele não é um bom instrumento para corrigir externalidades, para melhorar a distribuição de renda ou para realizar política comercial“

Varsano (2014)

SOLUÇÃO: IVA MODERNO

Elemento estrutural	IVA moderno	IVA "convencional"
Método de determinação	"Crédito fiscal"	"Crédito fiscal"
Ajuste de fronteira	Principio de Destino	Principio de Destino
Base de sujeição	Ampla	Ampla
Isenções	Poucas	Abundantes
Limiar para pequenas empresas	Não muito baixo	Baixo
Regime de Compensação	Sem restrições	Com restrições
Devolução de saldos credores	Integral e rápida	Parcial e lenta
Número de Alíquotas	Uma	Duas ou mais

MAS COMO O IVA MODERNO PODERIA ENFRENTAR A REGRESSIVIDADE?

Mediante transferências de renda ou pela simples ampliação das políticas públicas orientadas à população mais vulneráveis

- Políticas focalizadas
- Maior impacto redistributivo
- Mais “barato” para o estado
- NÃO ALTERA O TECIDO TRIBUTÁRIO

3 RETROCESSOS DO IVA MODERNO

RETROCESSOS DO IVA MODERNO

NÚMERO DE ALÍQUOTAS

2001

- 54% IVA : 1 alíquota
- 45% IVA : 2 ou mais alíquotas

The Modern VAT

2013

- 45% IVA : 1 alíquota
- 25% IVA : 2 alíquotas
- 8% IVA : 4 ou mais alíquotas

ITD

2025: maioria dos países adota 2 ou mais alíquotas

CRÍTICAS AO IVA MODERNO COM COMPENSAÇÃO PELA DESPESA

PERCEPÇÃO FRAGMENTADA DE JUSTIÇA FISCAL
(economía comportamental)

PREPONDERÂNCIA DA ECONOMIA POLÍTICA:
Convergência com o *lobby* de grupos de interesses
específicos

5 PERCEPÇÃO ACERCA DO ESGOTAMENTO DO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO NO BRASIL

"SISTEMA" VIGENTE

UNIÃO

❑ IPI

Quase-IVA sobre a produção. Não tem par na experiência mundial

❑ PIS

Quase-IVA disfuncional e com alto grau de cumulatividade

❑ COFINS

Quase-IVA disfuncional e com alto grau de cumulatividade

ESTADOS

❑ ICMS

Quase-IVA de base restrita, disfuncional e cumulativo

MUNICÍPIOS

❑ ISS

Imposto monofásico sobre vendas com base restrita

CRÍTICAS AO "SISTEMA" VIGENTE

- Cumulatividade
- Devoluções parciais e lentas dos saldos credores acumulados
- Guerra fiscal
- Complexidade

TENTATIVAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO

2000 - 2002

FHC

Debates sobre simplificação do ICMS e criação do IVA nacional, mas nenhuma PEC avançou no congresso

1

2

3

4

5

POR QUE CERTOS SETORES ERAM RETICENTES?

- Sistema altamente fragmentado: cada setor negociava vantagens específicas (isenções, reduções e créditos presumidos)
- Alguns setores relevantes gozavam de vantagens competitivas e temiam perdê-las

POR QUE CERTOS SETORES ERAM RETICENTES?

Agropecuária / alimentos

- Beneficiava-se de alíquotas reduzidas ou isenção em ICMS e PIS/Cofins.
- Temor: perda desses benefícios.

Serviços intensivos em mão de obra (educação, saúde privada, escritórios, tecnologia, transporte)

- Tributados pelo ISS (alíquotas de 2% a 5%) < IVA dual (~25%).
- Temor: forte aumento de carga

Indústria extrativa e de transformação (regiões específicas)

- Vantagens da guerra fiscal via ICMS (incentivos para atrair empresas).
- Temor: perda de incentivos regionais e aumento do custo.

POR QUE AS UNIDADES FEDERATIVAS ERAM RETICENTES?

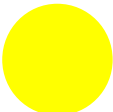
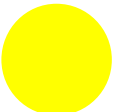
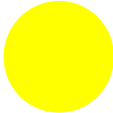
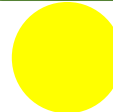
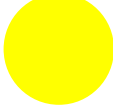
Estados

Receio de perder autonomia, inclusive para atrair investimentos (guerra fiscal), e arrecadação

Municípios

Especialmente municípios com forte arrecadação do ISSQN, por receio de perder autonomia e dinamismo na arrecadação

DA RESISTÊNCIA À CONVERGÊNCIA

	PRÉ 2019	2019-2020	2019-2021	2023	2024-2025
Exportadores / Indústria globalizada					
Agro exportador					
Indústria com maior atuação no mercado interno					
Serviços domésticos (educação, saúde, advocacia, TI, etc.)					
Estados/municípios					

5 IVA DUAL

IVA MODERNO X IVA DUAL

Elementos estrutural	IVA moderno	IVA DUAL
Método de determinação	Crédito fiscal	Crédito fiscal*
Ajuste de fronteira	Princípio de Destino	Princípio do Destino
Base de sujeição	Ampla	Ampla
Isenções	Poucas	Abundantes
Limiar para pequenas empresas	Não muito baixo	Muito elevado*
Regime de Compensação	Sem restrições	Sem restrições
Devolução de saldos credores	Integral e rápida	Integral e rápida
Número de Alíquotas	Uma	Diversas
Enfrentamento à regressividade	Despesa	Cashback

NOVO SISTEMA X "SISTEMA" VIGENTE

CUMULATIVIDADE



Sistema prevê a "não cumulatividade plena"

DEVOLUÇÃO DOS
SALDOS CREDORES



Devolução será garantida por um sistema de "retenção" dos saldos credores

GUERRA FISCAL



Guerra fiscal será extinta com a adoção do princípio do destino

REGRESSIVIDADE



Cashback tem "potencial" para reduzir fortemente a regressividade

COMPLEXIDADE



Sistema é inovador e não há soluções similares na experiência internacional

OBRIGADO!

Giovanni Padilha da Silva

Subsecretário Adjunto da Receita Estadual do Rio Grande do Sul