

Simplificar para combater privilégios

Nota Técnica 16/2020

O Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Economia, apresentou, finalmente, a primeira parte da proposta de Reforma Tributária a qual, inicialmente, seria dividida em três etapas. Dado o cenário conturbado e nebuloso pelo qual vem passando a pasta, no entanto, as demais etapas ainda são desconhecidas pelo grande público.

Apesar desse contexto, nós do Livres preferimos nos manifestar dada a sensibilidade e urgência do tema para a realidade brasileira. Abaixo, portanto, trazemos as análises sobre i) o PL 3.887/2020 apresentado pelo Poder Executivo e; ii) o Imposto Sobre Transações Financeiras (ITF).

1. Primeira parte: Reforma da CBS

A primeira parte da reforma tributária submetida pelo Ministério da Economia ao Poder Legislativo, PL 3.887/2020, tem como principal aspecto a instituição da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS. O intuito louvável da mudança é concretizar i) uma ampla simplificação da legislação tributária em vigência no ordenamento atual; ii) reduzir os litígios tributários; e iii) criar um IVA¹ federal não cumulativo.

A CBS pretende substituir o PIS/Pasep sobre folha, importação e receitas. Ao mesmo tempo, também extingue a Cofins sobre importação e receitas. Uma questão relevante é que o PIS/Cofins é cumulativo para muitos setores. Assim, um imposto do tipo IVA, como a CBS, é uma solução adequada para eliminar a cumulatividade da tributação.

¹ Imposto sobre valor agregado.

De acordo com a proposta, a CBS incidirá sobre a receita bruta das empresas - abstendo as receitas não operacionais². Além disso, diversos regimes especiais são extintos, apesar de alguns serem mantidos³.

Outro aspecto interessante da CBS, que merece destaque, é a sua capacidade de diminuir o contencioso tributário do Brasil. Isso porque está explícito no Projeto de Lei que o ICMS e o ISS não estão incluídos na base de cálculo da CBS. A título de exemplo, citam-se as inúmeras ações que inundaram o judiciário brasileiro em razão da decisão do STF que retirou o ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins. Por isso a questão é importante para a simplificação do sistema tributário nacional.

O tratamento adequado de insumos e a redução de regimes especiais reduzirá significativamente a judicialização dessa contribuição. Vale ressaltar que a legislação do PIS/Cofins é extremamente complexa, contendo mais de 2 mil páginas. Não à toa, tal complexidade do sistema resultou em judicialização e questionamentos administrativos.

1.1 Alíquota de 12%

Algumas considerações precisam ser traçadas sobre a alíquota de 12%. A proposta visa aumentar os tributos de alguns setores e reduzir os de outros, sem afetar a carga total. Apesar disso, as simulações feitas para as PECs 45 e 110 indicam que a alíquota de 12% é maior do que o necessário para manter a arrecadação, o que acarretaria em um aumento de carga tributária. Isso não ocorre somente pelo valor da alíquota em si, mas também pela facilidade de arrecadação, que tende a elevar o valor coletado⁴.

Por outro lado, existem fatores que justificam alíquotas maiores. O primeiro é o cálculo “por fora”. É natural que impostos não cumulativos tenham alíquotas maiores do que impostos cumulativos. O segundo é que a proposta traz mais isenções do que a PEC 45. Com uma isenção, a alíquota geral deve ser aumentada para garantir o mesmo nível de arrecadação. A terceira é que as receitas não operacionais e as bases com ICMS e ISS estão sendo excluídas do cálculo da CBS, o que reduz a arrecadação e implica em maiores alíquotas. Considerando esses pontos, é importante que o governo divulgue as premissas e os cálculos realizados para se obter a alíquota proposta.

Apesar de o governo ter externalizado que poderia reduzir a alíquota caso a arrecadação aumente⁵, o ônus de ajustar corretamente as

² Receitas não relacionadas diretamente com a produção da empresa.

³ Para exemplificar, no caso do sistema financeiro, devido à dificuldade de se medir seu valor adicionado, a alíquota proposta é de 5,8% (em regime cumulativo), enquanto outros setores terão de pagar 12% (em regime não cumulativo).

⁴ MOTA, Camilla Veras. **Como a reforma tributária pode afetar seu bolso**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53617286>. Acesso em: 15 ago. 2020.

⁵ CM- REFORMA TRIBUTÁRIA - Paulo Guedes debate proposta de reforma com parlamentares. Produção de Tv Senado. Brasília, 2020. (336 min.). P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ywNo-ilAXW4>. Acesso em: 05 ago. 2020.

⁶ BARBOSA, Marina. **Governo pode rever alíquota de 12% da CBS, diz Guedes**. 2020. Correio Braziliense. Disponível em:

alíquotas deve recair sobre o governo e não sobre a população. Dessa forma, é adequado que o governo crie salvaguardas para ajustar as alíquotas para baixo no caso de aumento da carga tributária.

1.2 Análise paralela sobre as PEC 45 e 110

É importante evidenciar que já existem duas Propostas de Emenda Constitucional em trâmite no Congresso Nacional, quais sejam, PEC 45 e PEC 110. Apesar de ambas tratarem do mesmo tema, é possível que a transição para o IBS, da PEC 45, seja afetada com a CBS. O principal aspecto da PEC 45 é o de unificar impostos de consumo de todas as esferas e criar um imposto do tipo IVA, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A eficácia dessa reforma, entretanto, não será imediata, mesmo que a medida seja aprovada neste ano. A primeira razão é que a reforma estabelece um período de teste, no qual veremos o potencial de arrecadação do novo IBS. Nesse período, se observará os efeitos sobre a redistribuição de tributos nos orçamentos dos entes federativos para que se realizem ajustes nas alíquotas e nas destinações, evitando impactos orçamentários significativos.

A segunda razão é que esse imposto necessita da criação de sistemas que levam tempo para serem construídos e testados. A terceira, é que a PEC 45 permite que o setor privado se ajuste às novas regras, de forma a não afetar os investimentos feitos sobre as regras antigas e evitar perdas de capital relevantes.

Um ponto de crítica é que a reforma da CBS apresentada pelo Poder Executivo não inclui impostos municipais e estaduais. Enquanto se ganha na velocidade de tramitação e no custo político, uma reforma como a da CBS pode atrasar a aprovação de reformas mais amplas e de maior impacto na economia brasileira, como as PECs 45 e 110.

Dessa forma, há um espaço para que a União promova a reestruturação de alguns tributos enquanto a PEC 45, ou a PEC 110, não está plenamente em vigor. Esse movimento melhoraria significativamente a legislação durante o período de transição das outras medidas. Apesar disso, a reforma do Governo Federal tem o potencial de atrasar a aprovação e implementação das PECs citadas, que são mais amplas e trarão benefícios maiores para a economia. Assim, o Governo Federal deveria trabalhar uma reforma ampla, como as PECs 45 e 110, e debater os temas analisados de forma complementar.

1.3 Isenções e tarifa uniforme

Há uma discussão acerca da isenção tributária sobre livros, os quais, de acordo com Constituição Federal, são imunes a incidência de impostos, muito embora não o sejam em relação às contribuições - como a CBS. No caso do PIS/Cofins, os livros foram isentados pela Lei nº 10.865/04 que será

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/05/internas_economia,878686/governo-pode-rever-aliquota-de-12-da-cbs-diz-guedes.shtml. Acesso em: 05 ago. 2020.



revogada, caso aprovada a Reforma Tributária apresentada pelo governo. O resultado é que a alíquota uniforme de 12% incidirá sobre a comercialização de livros.

A CBS irá substituir os dois tributos que estabelecem regimes especiais e permitem a alteração de alíquotas por meio de decreto. Esse mecanismo resultou na complexidade do PIS/Cofins, já que a criação de alíquotas, isenções e regimes específicos para diversos bens e serviços fizeram a regra geral perder o sentido.

A literatura econômica é vasta: alíquotas diferentes causam distorções na alocação de recursos da economia. Isso faz com que os agentes econômicos direcionem, sem garantia de eficiência, investimentos e aloquem recursos em outras áreas, gerando resultados imprevisíveis e possivelmente indesejáveis. Por isso, economistas afirmam que a isenção de bens e serviços não deve ser feita no âmbito dos IVAs modernos⁷.

Como a ideia do PL 3.887/2020 é manter a arrecadação do PIS/Cofins constante, se um produto tiver isenção, a alíquota dos demais deve subir para manter a arrecadação estável⁸. No caso dos livros, a isenção atinge todas as classes sociais, sendo as classes média e alta mais beneficiadas por terem maior disposição a pagar e menor necessidade de incentivos⁹.

Como a CBS traz uma alíquota única como padrão (apesar da esdrúxula manutenção de isenções e regras específicas¹⁰), é difícil justificar a isenção de alguns setores quando a isenção dos livros foi retirada. A título exemplificativo, o PL 3.887/2020 traz isenções para:

- a Zona Franca de Manaus;
- produtos da cesta básica;
- serviços de transporte coletivos;
- querosene de aviação usado em voos internacionais¹¹.

Tais isenções podem gerar conflitos com as PECs em tramitação no Congresso, sobretudo com a PEC 45¹².

É evidente, por fim, que a promoção da leitura é importante. O caminho escolhido há quase 75 anos¹³, o da mera isenção, porém, não foi

⁷ MIRRLEES, James *et al.* **Tax by design**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/publications/5353>. Acesso em: 08 ago. 2020.

⁸ Inclusive, Bernard Appy argumenta que uma das razões para a alíquota da CBS ser tão alta (com relação a alíquota das PECs 45 e 110) se deve a algumas isenções mantidas que não estão presentes nas PECs do Congresso.

⁹ MENEZES, Pedro. **Reforma tributária: Em defesa da tributação de livros**. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/pedro-menezes/tributacao-livros-defesa-reforma-tributaria/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

¹⁰ Esse é o padrão utilizado nos impostos do tipo IVA para evitar evasões fiscais e fraudes, e para promover a eficiência econômica, como levantado pelo FMI na exposição de motivos do PL em questão.

¹¹ Lista não exaustiva das isenções propostas.

¹² Comparativo PEC 45 e PEC 110

¹³ Em 1946, Jorge Amado apresentou uma emenda constitucional para isentar o papel usado nas impressões. Desde 1967, temos a isenção de impostos sobre os livros. Desde 2004, temos a isenção do PIS/Cofins sobre os livros. Fonte: LIMA, Juliana Domingos de. **O plano de taxar livros num mercado editorial em crise**. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/14/O-plano-de-taxar-livros-num-mercado-editorial-em-crise>. Acesso em: 14 ago. 2020.

eficiente em atingir esse objetivo. Por essas razões, políticas públicas para a promoção da leitura e da educação devem ser feitas de maneira direcionada, com transparência e dentro do orçamento, e não apenas por meio de regimes tributários especiais. A adoção de novas tecnologias, como a distribuição de leitores de livros digitais (*e-readers*), pode ser um mecanismo importante de disseminação de hábitos de leitura, por exemplo.

2. Segunda parte: provável volta da CPMF

Desde 2019 há a perspectiva preocupante de instituição do Imposto Sobre Transações Financeiras (ITF). Esse imposto integra a segunda etapa de reforma tributária do Governo Federal. Apesar de essa parte da proposta ainda não ter sido de fato apresentada, é preciso alertar sobre a inadmissível reinserção de uma nova Contribuição Provisória Sobre Movimentações Financeiras (CPMF), ainda que sob a roupagem do ITF, no ordenamento jurídico brasileiro.

Antes de indicar todos os seus pormenores, vale a contextualização sobre a CPMF. Trata-se de uma modalidade de tributação sobre transações financeiras cuja incidência se dá sobre movimentações na conta corrente, transferências de dinheiro e pagamentos eletrônicos, por exemplo.

Segundo o que vem sendo divulgado pelo Governo Federal, o ITF seria um micro imposto que permitiria a redução de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos. Além disso, também teria em seu alcance a:

- i)* possibilidade de capturar transações digitais de empresas de tecnologia;
- ii)* transações das economias informal e ilegal;
- iii)* bem como uma base ampla para não onerar as pessoas e os produtores do país.

Ainda de acordo com as divulgações preliminares vindas do Governo Federal, o ITF teria uma alíquota baixa, o que por si mesmo não o tornaria um micro imposto¹⁴. Além de a previsão de arrecadação ser de R\$ 120 bilhões, relembra-se que a antiga CPMF, em 2007, incidiu sobre um valor 3,5 vezes maior que o PIB do país¹⁵ em um período em que a economia era bem menos digital e com taxas de juros muito maiores.

¹⁴ YAZBEK, Priscila. **Por que o 'microimposto digital' pode ser a nova CPMF e de micro não tem nada:** com a selic menor, em 2% ao ano, novo imposto digital de 0,2% deve pesar três vezes mais sobre os juros do que a CPMF. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/por-que-o-microimposto-digital-e-sim-a-nova-versao-da-cpmf-e-de-micro-nao-tem-nada/>. Acesso em: 06 ago. 2020.

¹⁵ WERNECK, Rogério L. Furquim. **Guedes, a nova CPMF e o Congresso.** Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/guedes-a-nova-cpmf-e-o-congresso,70003390625?fbclid=IwAR1-3iQkVvZhJ691Z5kS3rQLkUBHvEKjHi4-WW1CHp8owsl4BKE1kz8pbY>. Acesso em: 7 ago. 2020.

Dessa forma, é inegável que a adaptação da antiga roupagem da CPMF oneraria significativamente os brasileiros, mesmo com alíquotas baixas.

Feita essa contextualização, seguem-se as análises:

2.1 Regressividade e cumulatividade

O formato do ITF e de impostos como a CPMF ferem o princípio da progressividade tributária previsto na Constituição brasileira. Veja-se o art. 145, III, § 1º:

"Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte."

Na contramão do que diz o mandamento constitucional, o ITF tem um formato regressivo. Isso significa que quanto mais pobres forem os consumidores, maior será o peso desse imposto sobre eles. O sistema tributário brasileiro já é regressivo o suficiente de forma que a instituição de outro imposto com essa característica será muito prejudicial aos mais vulneráveis economicamente¹⁶.

A cumulatividade¹⁷, por sua vez, se dá pela necessidade de se incorporar ao valor dos bens e serviços os custos de impostos referentes às suas etapas de produção. O ITF seria, portanto, um imposto cumulativo, o que significa que impostos serão cobrados sobre impostos. Esse problema aumenta quanto maior for a cadeia produtiva, pois a cada etapa de produção o imposto incidirá e será incorporado nos preços. Na cadeia subsequente, o imposto incidirá novamente sobre a base maior, a que já inclui os impostos da etapa anterior. Em uma cadeia muito longa, é provável que os preços se elevem consideravelmente, resultando em um aumento generalizado de preços no curto prazo.

Esse problema pode afetar a organização do sistema produtivo. Como decorrência da cumulatividade, alguns produtores podem decidir por encurtar suas cadeias produtivas e incorporar serviços e produção de insumos às plantas de produção. Tal cenário pode resultar em menor inovação e em mais ineficiências nas transações entre empresas, além de reduzir a arrecadação do imposto prevista pelo governo.

2.2 Tributação Sobre a Economia Digital

A tributação sobre plataformas digitais e transações digitais está sendo discutida em todo o mundo, como demonstram dois relatórios da

¹⁶ ORAIR, Rodrigo *et al.* **Tax reform in Brazil**: guiding principles and proposals under debate. Brasília: International Policy Centre For Inclusive Growth, 2019. Disponível em: https://ipcig.org/pub/eng/WP182_Tax_reform_in_Brazil_guiding_principles_and_proposals_under_debate.pdf. Acesso em: 08 ago. 2020.

¹⁷ SACHSIDA, Adolfo. "Tributação no Brasil: Estudos, Ideias e Propostas". Ipea, 2017

OCDE sobre o tema: *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018* e *OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. Paralelamente, países da União Europeia¹⁸ vem estudando e implementando alguns tipos de taxação sobre plataformas digitais enquanto se constrói um consenso na OCDE sobre a forma ideal de tributar a economia digital.

Se o ITF incidir sobre toda a cadeia produtiva, estará em descompasso com a experiência internacional, cujos impostos digitais serão aplicados sobre a transação final (publicidade, compras em *marketplaces* e vendas de dados de usuários, por exemplo).

Em termos de competitividade¹⁹, é possível dizer que a instituição do ITF nos moldes debatidos atualmente no Brasil será mais prejudicial para as empresas de tecnologia nacionais do que para as internacionais. As plataformas digitais que tiverem toda a cadeia produtiva no país serão mais afetadas do que as plataformas digitais alocadas no exterior. Isso se dá porque a cumulatividade afetará as plataformas com maior cadeia no Brasil, enquanto que para as empresas internacionais afetará apenas a transação final dos serviços.

2.3 Efeitos diversos

Além disso, tributações do tipo BAD (*Bank Account Debits*) como a CPMF elevam a taxa de juros e podem reduzir a acumulação de capital de longo prazo do país, resultando em menos investimentos e, consequentemente, em menos crescimento de longo prazo²⁰.

Outro ponto relevante é que impostos desse tipo prejudicam a agenda de digitalização bancária, como ressalta Ilan Goldfajn^{21,22}, ex-Presidente do Banco Central, e diversos artigos acadêmicos da área²³. Isso ocorre porque o ITF promove a desintermediação financeira. Como o imposto incide sobre transações digitais, existe um forte incentivo a realizar transações fora do sistema financeiro.

¹⁸ European Commission. **Fair Taxation of the Digital Economy**. Bruxelas: European Commission, 2018.

Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en. Acesso em: 08 ago. 2020.

¹⁹ MOTA, Camilla Veras. **Nova CPMF? Por que imposto sobre pagamentos eletrônicos estudado pelo governo gera tanta polêmica**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53437835>. Acesso em: 16 jul. 2020. Rodrigo Orair, pesquisador do Ipea, levanta esse ponto.

²⁰ Albuquerque, Pedro. "BAD taxation: Disintermediation and illiquidity in a bank account debits tax model". *International Tax and Public Finance*, 2006.

²¹ TEMÓTEO, Antonio. **'Nova CPMF' pode travar pagamentos instantâneos, diz ex-presidente do BC**. 2020.

Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/22/nova-cpmf-pode-travar-pagamentos-instantaneos-diz-ex-presidente-do-bc.htm>. Acesso em: 08 ago. 2020.

²² Como sustentar a retomada quando passar o impulso fiscal. Rio de Janeiro: Valor Econômico, 2020. P&B.

Disponível em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=QTuMVvSeaDY&feature=emb_logo. Acesso em: 08 ago. 2020.

²³ Albuquerque, Pedro. "BAD taxation: Disintermediation and illiquidity in a bank account debits tax model". *International Tax and Public Finance*, 2006.

Albuquerque, Pedro. "Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência". *Trabalhos para Discussão, Banco Central*, 2001.

Esse movimento é previsto pela teoria econômica e foi confirmado pela experiência brasileira com a CPMF. Além disso, tanto o auxílio emergencial, como a criação da nota de R\$ 200,00 indicam que o uso da moeda física e a poupança em dinheiro em espécie ainda são relevantes no Brasil. Isso revela que a desintermediação financeira é uma consequência provável desse modelo.

As economias informal e ilegal, como argumenta Bernard Appy, não serão tributadas da forma como se espera. A realidade é que a economia ilegal evade o sistema bancário, onde essa atividade é mais facilmente detectada. Além disso, as atividades informais são, muitas vezes, desbancarizadas e serão incentivadas a permanecer nessa situação caso a proposta de ITF avance.

É importante evidenciar a necessidade de se reduzir os tributos que incidem sobre a folha de pagamentos, uma vez que distorcem o mercado de trabalho e resultam em maior informalidade e em maiores taxas de desemprego. Entretanto, o imposto sugerido para essa substituição não é adequado para a tarefa proposta.

O ITF é uma medida distorciva, com efeitos deletérios conhecidos pelos brasileiros e inadequada para lidar com os desafios de uma economia que busca ser moderna e competitiva. Se o Poder Executivo pretende desonerar a folha de pagamentos, ele deve buscar uma fonte alternativa ao ITF.

3. RECOMENDAÇÕES

Do exposto acima, vê-se que o PL 3.887/2020, da CBS, apesar de corrigir problemas relevantes, possui os seguintes problemas:

- Alíquotas possivelmente elevadas;
- Retarda a efetivação de reformas mais amplas debatidas pelas PECs 45 e 110;
- Mantém benefícios específicos e isenções a diversos setores.

Assim, **recomendamos pela rejeição das isenções previstas na CBS**, por entendermos que um sistema do tipo IVA deve ser homogêneo, e **sugerimos** que o governo opte por uma reforma ampla dos impostos sobre o consumo, incorporando e debatendo pontos relevantes trazidos pela reforma da CBS nas PECs 45 e 110.



Além disso, tendo em vista os efeitos deletérios de uma proposta de Imposto sobre Transações Financeiras, **recomendamos a rejeição prévia** de qualquer tributo similar a CPMF. **Sugerimos** que a desoneração da folha de pagamentos seja levada adiante, mas que esta seja compensada por meio de reformas nos impostos sobre renda de pessoas jurídicas e físicas.

Izabela Patriota

Diretora de Políticas Públicas do Livres

Gabriel Lepletier

Coordenador Político do Livres

Rafael Richter

Economista - membro da setorial de economia do Livres



LIVRES



@[eusoulivres](https://www.instagram.com/eusoulivres)

[eusoulivres.org](https://www.eusoulivres.org) | [youtube.com/livres](https://www.youtube.com/livres)